



LÖGREGLUSTJÓRINN Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU



Umboðsmaður Alþingis,
Þórshamri, Templarasundi 5,
150 Reykjavík.

Reykjavík 19. maí 2021

Tilvísun: 201903-0290

Efni: Heimsóknarskýrsla / OPCAT-eftirlit umboðsmanns Alþingis.

Vísað er til bréfs umboðsmanns, dags. 28. október 2020, þar sem embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu (LRH) er send skýrsla um heimsókn umboðsmanns í fangageymslu lögreglustöðvarinnar við Hverfisgötu dagana 15.-17. apríl. 2019, á grundvelli OPCAT eftirlitsins. Í erindi umboðsmanns er óskað eftir viðbrögðum LRH við þeim tilmælum og ábendingum sem sett eru fram í skýrslunni en athugasemdirnar beinast einkum að vistun einstaklinga í fangageymslum, aðbúnaði þar og almennu verklagi og starfsháttum lögreglu í tengslum við vistunina.

Í bréfi þessu verður farið yfir þær aðgerðir sem LRH hefur farið í á grundvelli þeirra tilmæla og ábendinga sem fram komu skýrslunni. Tekið skal fram að leitast hefur verið við að bregðast við öllum þeim athugasemdum en eðli máls samkvæmt verður unnið frekar með einhverjar þeirra áfram. Þannig liggur fyrir að embættið stendur frammi fyrir hagræðingarkröfum næstu misserin og því erfitt að bregðast við athugasemdum sem byggja á t.a.m. auknum mannafla. Embættið hefur þó leitast á við, að því marki sem unnt er, að gera breytingar í starfsemi sinni til að mæta þeim athugasemdum sem fram koma í skýrslunni.

LRH hefur jafnframt endurskoðað verklag embættisins um fangageymslur lögreglu sem taka mið af þeim athugasemdum sem fram koma í skýrslunni. Markmið verklagsreglnanna er að réttarstaða handtekinna einstaklinga sem vistaðir eru í fangageymslu lögreglu sé tryggð, að ákvæði laga er varðar réttindi handtekinna einstaklinga séu virt sem og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Markmið reglnanna er enn fremur að tryggja öryggi handtekinna einstaklinga og þeirra sem starfa í fangageymslu. Reglunum er jafnframt ætlað að skýra verkferla og ábyrgðarsvið starfsmanna. Nýjar verklagsreglur um fangageymslur LRH nr. LRH176, útgefnar 18. maí 2021, og fylgiskjöl eru meðfylgjandi bréfi þessu.

Með hliðsjón af athugasemdum umboðsmanns fór embætti LRH enn fremur í vinnu við að innleiða ástandsmat handtekinna einstaklinga og áhættumat á sjálf skaða. Meginmarkmið með notkun áhættumatsins er ástandsmeta einstaklinga sem handteknir eru og eiga að vistast í fangaklefa í stuttan tíma (24 klst. að jafnaði). Markmiðið er einnig að meta áhættu á sjálf skaða í fangaklefa á meðan vistun stendur yfir. Meðfylgjandi eru drög að matinu en áætlað er að það verði tekið í notkun á næstu vikum.

Þá ber að geta þess að settur hefur verið á fót samráðsvettvangur dómsmálaráðuneytis, embættis ríkislögreglustjóra og embættis LRH sem er ætlað að skoða nánar þær athugasemdir umboðsmanns sem lúta að lagaumhverfi um stöðu og vistun einstaklinga sem vistaðir eru í fangageymslum lögreglu auk annarra atriða sem nefnd eru í skýrslu umboðsmanns.

Meðfylgjandi eru skýringar og viðbrögð embættisins við tilmælum og ábendingum umboðsmanns. Eru skýringar og viðbrögð embættisins settar fram með hliðsjón af efnistökm heimsóknarskýrslunnar.

1. Vistun í fangageymslu lögreglu.

Í umfjöllun umboðsmanns í 6. kafla skýrslunnar er þeirri ábendingum komið á framfæri við dómsmálaráðherra og ríkislögreglustjóra að hafa frumkvæði að því að setja í lög reglur um vistun handtekinna einstaklinga í fangageymslu þar sem nánar verði mælt fyrir um aðbúnað, meðferð og réttarstöðu þeirra og hugi eftir atvikum að því hvaða breytingar verði að gera á núgildandi löggjöf.

Líkt og fram hefur komið er búið er að setja á fót samráðsvettvang dómsmálaráðuneytis, embættis ríkislögreglustjóra og embættis LRH sem er ætlað að skoða nánar þær athugasemdir umboðsmanns sem lúta að lagaumhverfi um stöðu og vistun einstaklinga sem vistaðir eru í fangageymslum lögreglu auk annarra atriða sem nefnd eru í skýrslu umboðsmanns.

2. Inngrip, þvinganir og valbeiting.

Með hliðsjón af umfjöllun umboðsmanns í 7. kafla skýrslunnar var eftirfarandi **tilmælum** beint til LRH:

- *Endurskoða verklag í fangageymslu lögreglu við Hverfisgötu m.t.t. eðlis þeirra starfa sem þar fara fram, þar sem m.a. reynir á valdbeitingu, og tryggja að einungis lögreglumenn sem hafa til þess sérstaka menntun, þjálfun og viðeigandi valdbeitingarheimildir sinni störfum sem teljast til lögreglustarfa.*

Í nýjum verklagsreglum um fangageymslur LRH nr. LRH176 er kveðið á um verkferla og ábyrgðarsvið starfsmanna LRH í fangageymslum. Við endurskoðun reglnanna var lögð áhersla á að tryggja að einungis lögreglumenn sem hafa til þess sérstaka menntun, þjálfun og viðeigandi valdbeitingarheimildir sinni störfum sem teljast til lögreglustarfa. Þannig er t.d. skýrt að almennir starfsmenn, þ.e. fangaverðir, skuli ekki framkvæma leit á vistuðum einstaklingum eins og verið hefur fram til þessa en þess jafnframt getið að slíkir starfsmenn geti aðstoðað lögreglumenn við framkvæmd starfa þeirra. Er þá einungis átt við þann hluta sem felur ekki í sér valdbeitingu, svo sem skráningu muna o.s.frv. Sjá nánar 5. og 6. gr. verklagsreglnanna þar sem kveðið er nánar á um hlutverk varðstjóra og fangavarða auk fylgiskjala.

- *Þá telur umboðsmaður rétt að embættið taki til skoðunar og upplýsi dómsmálaráðuneytið eftir atvikum hvort og þá í hvaða tilvikum talin er þörf á sérstökm lagaheimildum sem heimila öðrum starfsmönnum en lögreglumönnum að beita valdi í störfum fyrir lögregluna í fangageymslum.*

Það er mat embættisins að þörf sé á lagaheimild þess efnis að lögreglustjóra sé heimilt að ráða til starfa í fangageymslu sérstaka fangaverði sem hafa þá sömu heimildir til valdbeitingar við framkvæmd skyldustarfa sinna og fangaverðir sem starfa í fangelsum hér á landi sbr. 11. gr. laga nr. 15/2016 um fullnustu refsinga.

Embættið hefur upplýst dómsmálaráðuneytið um afstöðu þess til þessa álitaefnis og í kjölfarið var ákveðið að settur yrði á fót sérstakur samráðsvettvangur LRH, dómsmálaráðuneytis og ríkislögreglustjóra til að útfæra betur mögulegar útfærslur þess efnis.

- *Umboðsmaður Alþingis beindi jafnframt þeim tilmælum til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu að taka skipulag og starfsemi fangageymslunnar til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:*
 - *Þegar tekin er ákvörðun um að handjárnna handtekna menn eða nota aðra fjötra í fangageymslu þarf að fara fram einstaklingsbundið mat á því hvort þörf sé á því hverju sinni og gæta þarf meðalhófs. Gæta þarf að því að einungis sé gripið til handjárnna ef uppfyllt er eitthvert skilyrði 1.-3. mgr. 4. gr. reglna um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna.*
 - *Í samræmi við reglur lögreglu um að ekki skuli handjárnna mann við fastan hlut nema sérstakar aðstæður krefjist skal gæta sérstaklega að verklagi og aðgengi að tækjum í þeim tilgangi, þar á meðal um notkun á bekk með böndum sem er í fangageymslu og hægt er fjötra menn við.*

Í kjölfar tilmæla umboðsmanns var bætt við ákvæði í endurskoðuðum verklagsreglum um fangageymslur lögreglu þess efnis að taka beri mið af reglum um valdbeitingu lögreglumanna og meðferð og notkun valdbeitingartækja og vopna frá 22. febrúar 1999. Sjá nánar 18. gr. verklagsreglnanna.

Tekið skal fram að alla jafna eru einstaklingar ekki fjötraðir í fangageymslu og þess enn fremur gætt að slíkum úrræðum sé ekki beitt nema rík ástæða sé til og þá að gættu meðalhófs við slíka ákvörðunartöku. Þá skal tekið fram að í kjölfar athugasemda umboðsmanns var ákveðið að fjarlægja bekk sem vísað er til á bls. 46 í skýrslunni. Í dag eru þannig ekki að finna áhöld eða tæki í fangageymslum LRH sem hægt er að fjötra menn við enda ekki talin þörf á slíku úrræði.

Í nýjum reglum um fangageymslur er enn fremur gerð krafa um að varðstjóri fangageymslu meti alla einstaklinga sem vistaðir eru með tilliti til þess til hvaða úrræða skal gripið við vistun hans og tryggt að slíkar ákvarðanir séu skráðar í vistunarskýrslu.

- *Endurskoða þarf núverandi verklag við líkamsleit m.t.t. þeirra fjölþjóðlegu viðmiða sem rakin eru í kafla 7.3.1, þ. á m. að sá sem framkvæmir líkamsleit hafi hlotið til þess viðhlitandi þjálfun og að leit fari fram í áföngum þannig að leitarþoli sé ekki algjörlega berháttaður meðan á leit stendur.*

Eins og áður hefur verið rakið miða nýjar verklagsreglur m.a. að því að tryggja að einungis lögreglumenn sem hafa til þess sérstaka menntun, þjálfun og viðeigandi valdbeitingarheimildir sinni störfum sem teljast til lögreglustarfa, þ. á m. leit á einstaklingum. Lögreglumenn fá kennslu og þjálfun í líkamsleit/öryggisleit í námi sínu hjá mennta- og starfsþróunarsetri lögreglunnar (áður Lögregluskóla ríkisins). Í kennsluefni frá menntasetrinu er að finna leiðbeiningar þess efnis að ákjósanlegt sé að skipta leitarsvæðum í tvennt og er það í samræmi við ábendingar umboðsmanns þar um. Í ljósi þess var ákveðið að bæta því við í nýjum verklagsreglum um fangageymslur LRH sbr. 19. gr. reglnanna þar um.

- *Upplýsa þarf handtekna einstaklinga sem vistast í klefum með myndvöktun í eftirlits- eða öryggisskyni um slíkt eftirlit með skýrari hætti en nú er gert, s.s. með merkingum inni í klefum.*

Upplýsingar um að einstaklingar séu undir eftirliti myndvöktun hafa verið festar upp víða í fangageymslum LRH. Vegna öryggissjónarmiða er ekki hægt að hafa merkingar inni í fangaklefunum þar sem merkingar úr plasti eða áli sem festar eru á vegg, geta verið föngum hættulegar. Þegar fangi lítur út um klefaop sér hann merki sem sýnir þessar upplýsingar.

Auk þess skal tilkynna hinum handtekna um myndvöktun við innsetningu í fangaklefa og þegar hinn handtekni er látinn laus skal hann upplýstur með sannanlegum hætti, um að myndvöktun hafi verið í fangaklefa og um réttindi hans og kæruleiðir sbr. 13. gr. reglnanna.

- *Endurskoða þarf verklag í fangageymslu til að gæta að því að fram fari einstaklingsbundið mat í hverju tilviki á nauðsyn einstakra ákvarðana sem fela í sér almennt inngrip í friðhelgi einkalífs, s.s. við haldlagningu muna og líkamsleit, og þá að gættum öryggissjónarmiðum.*

Eins og framfar greinir hefur verið tekið í notkun mat sem fram fer við upphaf vistunar sem miðar að því að umönnun fanga verði í samræmi við ástand við komu sbr. 11. gr. reglnanna en auk þess má finna ákvæði sem lúta að ofangreindum þáttum á borð við haldlagningu muna og öryggisleit.

Með hliðsjón af umfjöllun umboðsmanns í 7. kafla skýrslunnar var eftirfarandi **ábendingum** beint til LRH:

- *Í þágu þess að auka öryggi þeirra sem vistaðir eru í fangaklefum verði leitað leiða til að fjölga þeim klefum sem búnir eru myndavélum og að setja verklagsreglur um vistun handtekinna einstaklinga í myndavélaklefa til þess að samræma vinnubrögð um hverjir séu vistaðir þar og af hvaða tilefni. Ef slíkar reglur eru settar þarf að gæta að því að þær séu í samræmi við lög og jafnframt að starfsfólki sé leiðbeint um hvenær reglurnar eigi við og hvernig eigi að beita þeim.*
- *Að tekið verði til skoðunar að setja skýrari reglur um varðveislu upplýsinga sem verða til við rafræna vöktun með það í huga að gætt sé að því að þeim sé eytt þegar ekki er lengur málefnaleg ástæða til að varðveita þær. Í því sambandi verði hugað að því að kynna þeim sem eru vistaðir í fangageymslunni innan hvaða tímamarka efninu verði eytt þannig að þeir geti gætt hagsmuna sinna ef þeir telja tilefni til, t.d. ef þeir hafa athugasemdir um vistunina eða framgöngu starfsmanna gagnvart þeim.*

Í kjölfar ábendinga umboðsmanns var ákveðið að setja myndavélar upp í öllum klefum á lögreglustöðinni við Hverfisgötu auk þess sem tekin var sú ákvörðun að viðhafa myndvöktun í og við fangageymslur LRH sbr. 13. gr. reglnanna. Til frekari skýringar vísast til meðfylgjandi minnisblaðs um myndvöktun í fangageymslur LRH. Unnið verður áfram að þessu verkefni auk þess sem upplýsingablað um myndvöktun, réttindi og kæruleiðir er í vinnslu hjá embættinu.

Þá ber að geta þess að samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkislögreglustjóra er vinna hafin við gerð verklags um hverskonar rafræna vöktun hjá lögreglu, þ. á m. um rafræna vöktun í fangageymslum.

- *Þess verði gætt við skipulag og verklag innan fangageymslunnar að því er varðar umgang þeirra sem eru vistaðir þar um sameiginleg rými að réttur einstaklinga til að teljast saklausir þar til dómur hefur gengið sé virtur. Liður í því er að athafnir lögreglu og starfsmanna gagnvart þeim sem eru fluttir til vistunar eða eru vistaðir í*

fangageymslunni, svo sem móttaka og leit á gangi á 2. hæð, fari eins og kostur er ekki fram í augnsýn annarra.

Ritað hefur verið í verklag um mikilvægi þess að gæta að því að þeir sem vistaðir eru séu ekki í augnsýn annarra eins og kostur er sbr. 10. og 19. gr. reglnanna.

3. Aðbúnaður

Með hliðsjón af umfjöllun umboðsmanns í 8. kafla skýrslunnar var eftirfarandi **tilmælum** beint til LRH að taka aðbúnað í fangageymslum á Hverfisgötu til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Gera þarf handteknum einstaklingum kleift að sjá hvað tímanum líður meðan þeir dvelja í fangaklefum, m.a. svo þeim sé unnt að gæta að réttindum sínum í tengslum við lengd vistunar.*

Tilmæli umboðsmanns hafa verið tekin til greina og hafa verið settar upp klukkur á vegg fangahúss. Vistaður einstaklingur getur séð hvað tímanum líður með því að líta út um op á hurð klefans. Öryggisins vegna var ekki hægt að hafa klukkur inni í hverjum klefa og vegna mikils kostnaðar var ekki hægt að útfæra það með öðrum hætti. Sjá enn fremur 2. gr. reglnanna.

- *Verklag og mönnun í fangageymslunni þarf að taka mið af því að hægt sé að bregðast við beiðni handtekinna einstaklinga um að komast á salerni án tafar.*

Tilmæli þessi hafa verið tekin til greina. Við verklag það sem nýverið tekið var í notkun heimilar varðstjóra að kalla eftir aðstoð annarra lögreglumanna þurfi að sinna vistuðum einstaklingi með þeim hætti að það kalli á aukamannskap, til að mynda þurfi vistaður einstaklingur á salerni án tafar. Sjá nánar 7. gr. og 33. gr. reglnanna.

- *Verklag í fangageymslu þarf jafnframt að taka mið af því að metið sé í hverju tilviki hvenær tilefni sé til að bjóða handteknum einstaklingum upp á næringu og að skráð sé í vistunarskýrslur hvort þeir þiggi hana eða afþakki og hvernig brugðist sé við óskum um slíkt.*

Tekin hafa verið til greina framangreind tilmæli ummæli umboðsmanns. Skráð hefur verið í verklag um fangageymslur um að fanga skuli tryggð næring fljótlega eftir komu og að honum sé boðin næring reglulega á meðan á dvöl stendur. Skrá skal með nákvæmni í hvert sinn sem fanga er boðin næring og viðbrögð hans við því boði. Ekki eru allir vistaðir einstaklingar tilbúnir til að nærast þegar við komu, sumir sofa lengi en með þessu fyrirkomulagi er tryggt að öllum þeim sem eru vakandi sé boðin næring og þeir fái næringu við hæfi, um leið og þeir vilja. Sjá nánar 14. gr. reglnanna.

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

- *Skipta þarf um gler í glugga móttökuskristofu og koma fyrir öryggisglери eða rist til að tryggja öryggi bæði handtekinna einstaklinga og starfsfólks. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglunni 28. ágúst 2020 hefur ekki verið bætt úr þessu síðan heimsóknin fór fram.*
-

Embættið hefur forgangsraðað fjármunum á þann veg að komið verður fyrir öryggisgleri í samræmi við tilmæli umboðsmanns. Er á framkvæmdaráætlun en áætlað er að verki verði lokið fyrir 1. september nk.

- *Bæta þarf frágang á ofnum, rörum og járnfestingum í móttökuklefum, og að því marki sem það hefur ekki þegar verið gert á salerni við móttökuskrifstofu, til að koma í veg fyrir að handteknir einstaklingar geti skaðað sig eða aðra.*

Embættið hefur forgangsraðað fjármunum á þann veg að frágangur verður bættur á ofnum, rörum og járnfestingum í samræmi við tilmæli umboðsmanns. Er á framkvæmdaráætlun en áætlað er að verki verði lokið fyrir 1. september nk.

- *Taka þarf staðsetningu neyðarhnappa í klefum til skoðunar með tilliti til þess hvort hægt sé að gera þá aðgengilegri, vegna sérþarfa fólks með hreyfihamlanir og mismunandi ástands handtekinna einstaklinga, s.s. vegna ölvunar eða annars vímuástands.*

Embættið tók tilmæli umboðsmanns til skoðunar en ekki reyndist unnt að verða við tilmælunum vegna erfiðleika í framkvæmd.

Líkt og fram hefur komið fer nú fram einstaklingsbundið mat á hinum handtekna með hliðsjón af ástandi hans og sögu til að meta hvort vista skuli viðkomandi í fangaklefa og þá hvernig vistun skuli háttað sbr. 11. gr. reglnanna. Meta skal hversu oft viðkomandi þarfnast vitjunar, þörf hans fyrir umönnun, hvort þörf er á að fara með viðkomandi á bráðamóttöku eða hvort þörf er á að kalla til lækni. Matið skal skráð, þ.e. um niðurstöðu, um tíðni eftirlitsferða í LÖKE.

Meginmarkmið með notkun áhættumatsins er að ástandsmeta einstaklinga sem handteknir eru og eiga að vistast í fangaklefa í stuttan tíma (24 klst að jafnaði). Markmiðið er einnig að meta áhættu á sjálfsskaða í fangaklefa á meðan vistun stendur yfir. Sjá einnig 25. og 26. gr. reglnanna.

Embættið telur þannig komið til móts við sérþarfir og ástands handtekinna einstaklinga, svo sem vegna ölvunar eða annars vímuástands. Þá mun myndvöktun einnig tryggja getu embættisins til að koma til móts við fyrrgreindar sérþarfir og mismunandi ástand vistaðra einstaklinga.

- *Í skýrslutökuherbergjum þarf að festa stóla og borð og setja öryggisgler eða rist á glugga til að aðbúnaður ógni ekki öryggi handtekinna einstaklinga og starfsfólks.*

Embættið hefur forgangsraðað fjármunum á þann veg að frágangur verður bættur í samræmi við tilmæli umboðsmanns. Er á framkvæmdaráætlun en áætlað er að verki verði lokið fyrir 1. október nk.

- *Fylgja þarf eftir áformum um að bæta úr aðbúnaði á biðstofu fyrir yfirheyrsluherbergi til að tryggja að vitni og sakborningar sjái ekki hvort/hvert annað.*

Embættið hefur brugðist við tilmælum umboðsmanns og fært biðstofu niður um hæð til að tryggja að vitni og sakborningur sjái ekki hvort/hvert annað. Enn fremur er þess getið í nýjum reglum um mikilvægi þess að gæta að því að þeir sem vistaðir eru séu ekki í auglýsningu annarra eins og kostur er sbr. 10. og 19. gr. reglnanna.

- *Verklag og mönnun þarf að taka mið af því að starfsmaður sé jafnan til staðar í vaktherbergi til að fylgjast með öryggismyndavélum, hljóðmerkjum, ljós merkjum og*

öðrum viðvörunarbúnaði, m.a. þar sem vaktherbergið er eini staðurinn með viðvörunarbúnaði vegna eldvarnakerfis. Þá þarf einnig að gæta að því að ávallt sé kveikt á hljóðmerkjum tengdum neyðarhnöppum í klefum.

Verklag og mönnum tekur nú þegar mið af því að starfsmaður sé alla jafna til staðar í vaktherbergi til að fylgjast með öryggismyndavélum, hljóðmerkjum, ljósmerkjum og öðrum viðvörunarbúnaði. Þá eru allir klefar útbúnir myndavélum auk þess sem búið er að bæta hljóðgjafa.

Þá er eftirfarandi **ábendingum** jafnframt beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu:

- Að leitað verði leiða til að takmarka aðgengi að inngangi við fangageymsluna til að hindra að utanaðkomandi aðilar sjái handtekna einstaklinga þegar þeir eru færðir inn í fangageymsluna, t.a.m. með því að loka þeim hluta ports við lögreglustöðina sem liggur að inngangi þar sem bílar með handtekna koma að.*

Embættið mun taka ábendingu umboðsmanns til skoðunar en hingað til hefur ekki talið mögulegt að loka alveg portinu. Þar er hins vegar alveg skýrt að óviðkomandi er bannaður aðgangur og er húsnæðið merkt á þann veg.

Tekið skal fram að áform eru um byggingu nýrrar lögreglustöðvar og mun við hönnun hennar verða tekið mið af tilmælum umboðsmanns, þeim kröfum sem gerðar eru til slíkra bygginga og alþjóðlegum viðmiðum.

- Að leitað verði leiða til að gera handteknum einstaklingum kleift að stýra lýsingu inni í klefum í fangageymslunni, óháð því hvort jafnframt verði hægt að stýra þeim að utan eins og nú er, þ.m.t. í öryggisskyni.*

Embættið tók ábendingu umboðsmanns til skoðunar en ekki reyndist unnt að verða við henni vegna erfiðleika í framkvæmd en mikill kostnaður er falinn í umræddum breytingum.

Tekið skal fram að áform eru um byggingu nýrrar lögreglustöðvar og mun við hönnun hennar verða tekið mið af tilmælum umboðsmanns, þeim kröfum sem gerðar eru til slíkra bygginga og alþjóðlegum viðmiðum.

- Að leitað verði leiða til að bið eftir yfirheyrsluherbergjum eða túlkapjónustu geri dvöl handtekinna einstaklinga í fangageymslu ekki lengri en nauðsynlegt er og þannig meira íþyngjandi en ella.*

Embættið tók ábendingu umboðsmanns til skoðunar. Embættið hefur ávallt leitast við að gera dvöl handtekinna einstaklinga í fangageymslu ekki lengri en nauðsynlegt er og mun leita allra leiða til að svo verði áfram. Það getur eðli máls samkvæmt lengt vistun ef upp koma erfiðleikar t.d. við að útvega túlkapjónustu en starfsmenn eru meðvitaðir um mikilvægi þess að handteknir einstaklingar séu ekki vistaðir lengur en nauðsyn krefur.

- Að tekið verði til skoðunar hvort tilefni sé til að endurskoða almennt verklag í fangageymslu um virkt eftirlit starfsmanna með einstaklingum í klefum. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglu kikir almennur starfsmaður inn í klefa á 20 mínútna fresti í gegnum lúgu. Þá getur eftirlit eftir atvikum jafnframt farið fram í gegnum myndavélar. Meta þarf hvort fyrirbyggjandi verklag, og þar með virkt eftirlit með handteknum*

einstaklingum í fangageymslu, taki með fullnægjandi hætti mið af atvikum hverju sinni og tryggi að einstaklingsbundið mat fari fram á því hversu reglulegt það skuli vera með öryggi að leiðarljósi samhliða því að gætt sé meðalhófs.

Embættið tók mið af ábendingu umboðsmanns við vinnu við gerð ástandsmat handtekinna og áhættu á sjálfskaða og við mat á myndvöktun í fangageymslum sbr. meðfylgjandi gögn.

Líkt og fram hefur komið fer nú fram einstaklingsbundið mat á hinum handtekna með hliðsjón af ástandi hans og sögu til að meta hvort vista skuli viðkomandi í fangaklefa og þá hvernig vistun skuli háttað sbr. 11. gr. reglnanna. Meta skal hversu oft viðkomandi þarfnast vitjunar, þörf hans fyrir umönnun, hvort þörf er á að fara með viðkomandi á bráðamóttöku eða hvort þörf er á að kalla til lækni. Matið skal skráð, þ.e. um niðurstöðu, um tíðni eftirlitsferða í LÖKE.

4. Mönnum og starfsandi

Með hliðsjón af umfjöllun umboðsmanns í 9. kafla skýrslunnar var eftirfarandi **tilmælum** beint til LRH:

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

Í nýjum verklagsreglum er kveðið á um að tryggja skuli að nægur mannaflí sé til staðar í fangageymslum LRH. Þá er kveðið á um að fangageymsla megi aldrei vera eftirlitslaus og að ávallt skuli vera til staðar fangavörður eða lögreglumaður. Þá er enn fremur kveðið á um að vakthafandi varðstjóri geti kallað til lögreglu á vakt þarfnist starfsmenn í fangageymslu aðstoð, t.a.m. þurfi vistaður einstaklingur að fara á salerni án tafar.

Það er mat embættisins að með núverandi fyrirkomulagi sé lágmarksmönnun tryggð en vegna hagræðingarkrafna er ekki unnt að bæta við starfsfólki til starfa í fangageymslum að svo stöddu.

Þá er eftirfarandi **ábendingu** jafnframt beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu:

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

Eins og fram kemur hér að framan hefur embættið ekki tök á bæta við stöðugildum í fangageymslum að svo stöddu en þegar svo verður mun LRH taka mið af þeim sjónarmiðum sem eru rakin í 9. kafla skýrslunnar. Þá skal áréttað að þegar t.d. stendur til að framkvæma leit á einstaklingum verður tryggt að hún sé framkvæmd af lögreglumanni af sama kyni sbr. ábendingar þar um. Sjá nánar 19. gr. reglnanna.

5. Heilbrigðisþjónusta

Með hliðsjón af umfjöllun umboðsmanns í 10. kafla skýrslunnar var eftirfarandi tilmælum beint til LRH:

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

Eins og fram hefur komið mun lögregla leggja mat á einstaklinga meðal annars með tilliti til ástands einstaklinga við komu á lögreglustöð. Í eldra verklagi var það regla, að farið skyldi með veika einstaklinga á bráðamóttöku Landsspítala háskólasjúkrahúss og einnig eru kallaðir til lækna eða hjúkrunarfólk meti starfsmenn þörf á slíku eða óski vistaðir einstaklingar eftir því. Verklagið er enn með þeim hætti en tekið skal fram að leiki vafi á því hvort einstaklingur þurfi heilbrigðisþjónustu er sá vafi ávallt túlkaður einstaklingnum í vil.

Í 27. gr. nýrra verklagsreglna er kveðið á um heilbrigðisþjónustu í fangageymslum LRH. Embættið mun þó vinna áfram að því að skýra betur hlutverk og aðkomu heilbrigðisstarfsmanna í fangageymslur í framkvæmd í samvinnu við heilbrigðisyrðirvöld en LRH mun enn fremur taka tilmæli umboðsmanns upp í þeirri vinnu sem framundan er með dómsmálaráðuneyti og ríkislögreglustjóra.

Þess ber að geta að LRH og Landspítali háskólasjúkrahús hafa verið í samstarfi og í gildi eru samningar og verklag milli aðila. Samvinna þessi er til að hægt sé að þjónusta þá aðila best sem glíma við alvarleg veikindi og lögregla hefur afskipti af. Samvinna þessi er í endurskoðun og hefur verið undanfarna mánuði með það að markmiði að gæta betur að réttindum þeirra sem þurfa umrædda þjónustu.

Þá ber að geta þess að til skoðunar er hjá embætti ríkislögreglustjóra að efla fræðslu og frekari setningu verklagsreglna hvað varðar aðkomu lögreglu m.a. að málum þar sem reynir á hæfni til greiningar á heilsufari einstaklinga sem fyrsta viðbragð.

- *Gera þarf ráðstafanir til að koma í veg fyrir að handteknir einstaklingar sem glíma við sjálfsskaðandi hegðun eða eru í sjálfsvígshættu séu af öryggisástæðum berháttuðir og dveljist klæðalausir í fangaklefa, t.a.m. með því að nota fatnað sem er sérstaklega hannaður með slíkar aðstæður í huga.*

Í 26. gr. nýrra verklagsreglna er kveðið á um einstaklinga í sjálfsvígshættu. Reyni aðili sjálfsvíg utan lögreglustöðvar skal viðkomandi færður á bráðamóttöku geðdeildar eða á slysadeild utan opnunartíma geðdeildar. Sé viðkomandi ekki innritaður hjá geðdeild af einhverjum orsökum, t.d. vímuáhrifa en læknir telji ástæðu til að viðkomandi sé vistaður í fangaklefa t.d. á meðan rennur af honum víma skal viðkomandi vistaður í fangaklefa þangað til að hann nær áttum.

Reyni aðili sem vistaður er í fangaklefa að skaða sjálfan sig, skal grípa til allra bragða til að tryggja öryggi viðkomandi. Það skal m.a. gert með því að fjarlægja teppi og fatnað sem vistaður aðili getur skaðað sig með. Gæta skal meðalhófs í öllum aðgerðum. Kalla skal til heilbrigðisstarfsmann eða héraðslækni til að meta hvort ástæða er til að færa aðilann á slysadeild til skoðunar eða á geðdeild til vistunar. Ávallt er gætt meðalhófs þegar fatnaður er fjarlægður og eru aðilar ekki teknir úr öllum fötum í einu.

Hér verður þó að hafa í huga að vistun í fangageymslum LRH er vistun til styttri tíma auk þess sem nýjar myndavélar í fangaklefum auðvelda eftirlit með aðilum í hættu.

Embættið tók til skoðunar hver kostnaður væri við sérstakan fatnað fyrir fólk í sjálfsvígshættu en í ljósi þess að slíkur fatnaður er afar dýr í innkaupum var ekki unnt að bregðast við þeirri ábendingu að svo stöddu.

6. Börn í fangageymslum

Með hliðsjón af umfjöllun umboðsmanns í 11. kafla skýrslunnar var eftirfarandi **tilmælum** beint til LRH að taka starfsemi fangageymslu til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Handtekin börn í umsjá lögreglu skal vista á stað sem hæfir aldri þeirra og þroska í samræmi við fjölbjóðleg viðmið. Með hliðsjón af aðstæðum í fangageymslunni við Hverfisgötu skal ávallt leita leiða til að nýta önnur vistunarúrræði fyrir handtekin börn, eins og neyðarvistun Stuðla, sem taka betur mið af aðstæðum barna.*

Í 24. gr. nýrra verklagsreglna er kveðið á um vistun barna og ólögráða einstaklinga.

Embættið telur að reglur í fangageymslu uppfylli kröfur umboðsmanns um handtekin börn í umsjá lögreglu. Börn sem ekki hafa náð 15 ára aldri eru aldrei vistuð í fangaklefa. Séu börn og ungmenni sem ekki hafa náð 18 ára aldri handtekin eða þurfa aðstoð lögreglu er meginreglan sú að þau séu ekki vistuð í fangaklefa og reynt er eftir fremsta megni að leita leiða til að nýta önnur vistunarúrræði. Séu börn undir 18 ára af einhverjum ástæðum vistuð í fangageymslu er slík ákvörðun ávallt tekin í samráði við barnaverndaryfirvöld. Komi til vistunar ungmenna skal fara eftir sömu reglum og gildir um aðra vistaða.

- *Ávallt þarf að gæta þess að upplýsa forsjáraðila og barnavernd um vistun barna í fangageymslu þannig að það samræmist kröfum sem kunna að vera gerðar þar um í lögum og reglugerðum með hliðsjón af aðstæðum hverjum sinni.*

Það er meginregla, nú sem áður, að haft er samband við foreldra, forráðamenn og barnaverndaryfirvöld þegar ólögráða einstaklingar eiga í hlut en séu enginn önnur úrræði til staðar en að vista í fangageymslu er slíkt ávallt ákveðið í samráði við barnaverndaryfirvöld.

- *Skrá þarf viðhlítandi upplýsingar í vistunarskýrslur um vistun barna í fangaklefa, m.a. um tilkynningar til forsjáraðila og barnaverndar, lengd vistunartíma þeirra og hvernig þeim hefur verið sinnt.*

Í nýjum verklagsreglum er skýrt kveðið á um að skrá skuli viðhlítandi upplýsingar í vistunarskýrslu sbr. 24. gr. reglnanna.

- *Útbúa þarf sérstakt upplýsingablað fyrir börn sem vistast í fangageymslu á skýru og einföldu máli sem hæfir aldri þeirra og þroska, og eftir atvikum veita samhliða skýringar munnlega.*

Í nýjum verklagsreglum er tekið fram að ungmennum skuli kynnt réttarstaða þeirra á því tungumáli sem þau skilja og með þeim hætti að þau átti sig á réttarstöðu sinni sbr. 24. Gr. reglnanna.

Upplýsingagjöfin fer nú fram munnlega en embættið hefur lagt það til við dómsmálaráðuneytið, sem gefur út upplýsingablað handtekinna, að upplýsingablaðið verði útfært með þeim hætti að það hæfi aldri þeirra og þroska í samstarfi við umboðsmann barna. Þegar slíkt upplýsingaeyðublað liggur fyrir verður það afhent þeim börnum sem af einhverjum aðstæðum þarf að vista í fangageymslu LRH.

7. Upplýsingagöf

Með hliðsjón af umfjöllun umboðsmanns í 12. kafla skýrslunnar var eftirfarandi **tilmælum** beint til LRH að taka starfsemi fangageymslu til skoðunar með eftirfarandi atriði í huga:

- *Farið verði yfir það hvernig gæta þarf reglna stjórnssýslulaga, óskráðra grundvallarreglna stjórnssýsluréttarins og vandaðra stjórnssýsluhátta um upplýsingagjöf og samspil þessara reglna við aðrar lagareglur sem gilda um málsmeðferð við töku ákvarðana og framkvæmd við vistun í fangageymslu lögreglunnar. Á grundvelli þeirrar úttektar verði verklagsreglur endurskoðaðar og þeim sem koma að störfum í fangageymslunni leiðbeint um hvernig gæta ber að þessum reglum, þ.m.t. um upplýsingagjöf og leiðbeiningar.*

Líkt og fram hefur komið hefur verið settur á fót samráðsvettvangur dómsmálaráðuneytis, embættis ríkislögreglustjóra og embættis LRH sem er ætlað að skoða nánar þær athugasemdir umboðsmanns sem lúta að lagaumhverfi um stöðu og vistun einstaklinga sem vistaðir eru í fangageymslum lögreglu auk annarra atriða sem nefnd eru í skýrslu umboðsmanns.

Embættið telur rétt að ofangreind athugasemd verði skoðuð í því samhengi en umboðsmaður verður upplýstur um afrakstur þeirrar vinnu þegar hún liggur fyrir.

- *Upplýsa þarf lögreglumenn og starfsfólk fangageymslu og standa þarf fyrir fræðslu um hvernig staðið skuli að upplýsingagjöf til handtekinna einstaklinga um réttindi þeirra til að tryggja samræmi í framkvæmd um hvenær þeir megi hafa samband við lögmann og önnur lögbundin réttindi til samskipta, svo sem við nána vandamenn.*

Eins og fram kemur í umfjöllun umboðsmanns í kafla 12 ber varðstjóri ábyrgð á að kynna hinum handtekna réttarstöðu sína með ítarlegum hætti og afhenda honum upplýsingablað um réttindi handtekinna manna. Í kjölfar athugasemda umboðsmanns var starfsfólki fangageymslu kynnt umrætt upplýsingablað sem og reglugerð um réttarstöðu handtekinna manna til að áréttingar. Hvað varðar aðra lögreglumenn LRH verður að telja að næg vitneskja sé fyrir hendi um réttindi handtekinna en í lögreglunáminu er t.a.m. lögð mikil áhersla á þennan þátt lögreglustarfsins.

Þess ber þó að geta að til stendur að halda fræðslufundi um nýtt verklag í fangageymslum LRH auk kynninga á nýju ástandsmati handtekinna.

- *Ávallt þarf að veita handteknum einstaklingum sem hafa ekki gott vald á íslensku eða öðru tungumáli sem fulltrúi lögreglu hefur vald á viðhlítandi tülkaþjónustu, einkum við upplýsingagjöf um réttindi sakbornings, sakargiftir og kæruleiðir, svo og við skýrslutöku.*

Eins og fram kemur í skýrslu umboðsmanns er handteknum einstaklingum m.a. tryggður sá réttur skv. lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála og í upplýsingablaði um réttindi handtekinna. Í nýjum verklagsreglum er enn fremur kveðið á um slíkan rétt. Réttur einstaklinga til þess að fá tülkaþjónustu er því skýr og hefur embættið lagt áherslu á að þau réttindi séu tryggð í framkvæmd. Eðli máls samkvæmt getur þó reynst tímafrekt að kalla til slíkan tülk en með tilkomu símaþjónustu hefur það einhverjum tilvikum auðveldað þá framkvæmd.

- *Gæta þarf nákvæmni við skráningar í vistunarskýrslur, einkum við skráningu handtökutíma og þess tíma sem handtekinn einstaklingur er látinn laus.*

Skráð hefur verið í verklag að starfsfólk skuli gæta nákvæmni við skráningar. Má þar nefna að gæta þarf sérstaklega að skrá með nákvæmni tíma við komu og þegar einstaklingur er látinn laus og boð um næringu sbr. m.a. 23. gr. verklagsreglnanna.

8. Réttur til að fá athafnir og ákvarðanir endurskoðaðar

Með hliðsjón af umfjöllun umboðsmanns í 12. kafla skýrslunnar var eftirfarandi **tilmælum** beint til LRH:

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

Það er mat embættisins að upplýsingar um farveg kvartana og athugasemda um handtöku og vistun einstaklinga hjá lögreglu sé best fyrir komið í upplýsingablaði um réttindi handtekinna manna sem útgefið er af dómsmálaráðuneyti. Embættið hefur lagt það til við ráðuneytið að svo verði gert en áætlað er að það verði tekið til skoðunar í þeirri vinnu sem fram undan er hjá LRH, ríkislögreglustjóra og dómsmálaráðuneyti.

Þá er eftirfarandi **ábendingu** jafnframt beint til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu:

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

Embættið telur rétt að ábending umboðsmanns verði skoðuð í þeirri vinnu sem fram undan er með embætti ríkislögreglustjóra og dómsmálaráðuneyti.

Að lokum

Embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu hefur með bréfi þessu leitast á við að svara þeim athugasemdum sem fram koma í heimsóknarskýrslu umboðsmanns í fangageymslu lögreglustöðvarinnar við Hverfisgötu dagana 15. -17. apríl. 2019, á grundvelli OPCAT eftirlitsins. Fyrir liggur að brugðist hefur verið við flestum þeim athugasemdum sem fram koma í skýrslunni en eins og svörin bera með sér verður eðli máls samkvæmt unnið áfram með einhverjar þeirra.

Með setningu nýrra verklagsreglna nr. LRH176 um fangageymslur LRH hefur embættið leitast á við að taka mið af þeim athugasemdum sem fram koma í skýrslunni en unnið verður að innleiðingu þeirra næstu vikurnar. Markmið verklagsreglnanna er að réttarstaða handtekinna einstaklinga sem vistaðir eru í fangageymslu lögreglu sé tryggð, að ákvæði laga er varðar réttindi handtekinna einstaklinga séu virt sem og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Markmið reglnanna er enn fremur að tryggja öryggi handtekinna einstaklinga og þeirra sem starfa í fangageymslu. Reglunum er jafnframt ætlað að skýra verkferla og ábyrgðarsvið starfsmanna.

Með hliðsjón af athugasemdum umboðsmanns fór embætti LRH enn fremur í vinnu við að innleiða mat á ástandi og áhættu á sjálfsskaða fyrir handtekna einstaklinga. Meginmarkmið með notkun áhættumatsins er að koma í veg fyrir sjálfsskaða í fangaklefa en einnig að hægt verði að forgangsraða eftirliti eftir metinni áhættu. Meðfylgjandi eru drög að matinu en áætlað er að það verði tekið í notkun á næstu vikum.

Þá ber að geta þess að settur hefur verið á fót samráðsvettvangur dómsmálaráðuneytis, embættis ríkislögreglustjóra og embættis LRH sem er ætlað að skoða nánar þær athugasemdir umboðsmanns sem lúta að lagaumhverfi um stöðu og vistun einstaklinga sem vistaðir eru í fangageymslum lögreglu auk annarra atriða sem nefnd eru í skýrslu umboðsmanns.

Að lokum er beðist afsökunar á því hversu seint erindi umboðsmanns er svarað en það helgast af miklum önnum hjá embættinu.

Virðingarfyllst,



Margrét Kristín Pálsdóttir,
Yfirlögfræðingur LRH.

