



Dómsmálaráðuneytið,
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík 1. júlí 2024

Efni: Umsögn Íslandsdeildar Amnesty International um áform um heildstæða stefnumótun fullnustumála (Grænbók).

Íslandsdeild Amnesty International fagnar áformum dómsmálaráðuneytisins um heildstæða stefnumótun fullnustumála og því að stefnt séð að hún verði unnin í víðtæku samráði.

Íslandsdeild Amnesty International vekur athygli verkefnastjórnar Grænbókar á hjálagðri skýrslu samtakanna, „*Waking up to nothing: Harmful and unjustified use of pre-trial solitary confinement in Iceland*“ sem gefin var út þann 31. janúar 2023. Þar kemur m.a. fram að Ísland beitir einangrunarvist í gæsluvarðhaldi óhóflega og brýtur þannig gegn samningi Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu með alvarlegum afleiðingum fyrir sakborninga og rétt þeirra til sanngjarnra réttarhalda. Skorað hefur verið á íslensk stjórnvöld að skuldbinda sig til að koma á mikilvægum og lagalegum umbótum tafarlaust.

Sérstakur skýrslugjafi Sameinuðu þjóðanna um pyndingar hefur lagt ríka áherslu á að ríki bindi enda á beitingu einangrunarvistar í gæsluvarðhaldi og nefnd Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum skilaði álit og tilmælum til íslenskra stjórnvalda í maí 2022 þar sem alvarlegar athugasemdir eru gerðar við íslenskan lagaramma um einangrun í gæsluvarðhaldi. [Hér má lesa um álit nefndarinnar.](#)

Árið 2021 sættu sex af hverjum tíu allra gæsluvarðhaldsfanga einangrunarvist á Íslandi og að meðaltali voru 80 einstaklingar ár hvert, frá 2012 til 2021, læstir einir í einangrunarklefa sínum í rúmlega 22 klukkustundir á sólarhring, án samskipta við aðra fanga. Ný gögn frá Fangelsismálastofnun sýna að Ísland brýtur enn alþjóðleg mannréttindalög með óhóflegri beitingu einangrunarvistar í gæsluvarðhaldi en árið 2023 sættu 58% gæsluvarðhaldsfanga einangrun á Íslandi eða 139 gæsluvarðhaldsfangar.

Enda þótt einangrunarvist sé ekki með öllu bönnuð samkvæmt alþjóðalögum þá kveða þau á um að beiting hennar skuli heyra til algjörra undantekninga, hún skuli vara í sem skemmstan tíma og ávallt vera háð ströngum skilyrðum. Ekkert þessara atriða eru virt á Íslandi þar sem kröfur lögreglu um einangrunarvist í gæsluvarðhaldi eru nánast ávallt samþykktar af dómurum. Tölfræðiupplýsingar, sem fengnar voru frá Dómsmálaráðuneytinu, fyrir tímabilið 2016 til 2018, sýna að dómarar samþykktu kröfur um einangrunarvist í gæsluvarðhaldi í 99% tilvika. Þrátt fyrir beiðni Amnesty International gátu stjórnvöld ekki veitt frekari tölfræðiupplýsingar fyrir önnur tímabil. En rannsókn samtakanna bendir til þess að lítið hafi breyst og að dómarar samþykkja enn kröfur ákærvaldsins um einangrunarvist í gæsluvarðhaldi, nánast undantekningarlaust, án fullnægjandi rökstuðnings.

Í öllum tilfellum sem lögregla fer fram á einangrunarvist er um að ræða einstaklinga sem ekki hafa hlotið dóm heldur eru grunaðir um glæp og sæta rannsókn af þeim sökum. Megin réttlætning yfirvalda á beitingu einangrunarvistar í gæsluvarðhaldi er verndun rannsóknarhagsmuna. Amnesty International telur að einangrunarvist sé hvorki nauðsynleg né hófleg ef henni er eingöngu beitt til að vernda rannsóknarhagsmuni. Önnur og vægari úrræði eru tiltæk, m.a. samkvæmt íslenskum lögum, til að gæta rannsóknarhagsmuna, eins

og að aðskilja gæsluvarðhaldsfanga frá tilteknum einstaklingum og takmarka símanotkun.

Áhrif einangrunarvistar

Fjöldi rannsókna bendir til þess að einangrunarvist hafi alvarleg heilsufarsáhrif, bæði líkamleg og andleg. Einkenni fela m.a. í sér svefnleysi, rugling, ofsjónir og geðrof. Neikvæð heilsufarsáhrif geta komið í ljós eftir aðeins örfáa daga í einangrun. Sjálfsvígshætta og sjálfsskaði eykst á fyrstu tveimur vikum einangrunarvistar. Eðli málsins samkvæmt aukast líkurnar á skaðlegum áhrifum einangrunarvistar því lengur sem vistunin varir.

Amnesty International bendir á að á ellefu ára tímabili, frá 2012 til 2023, voru 120 dómsúrskurðir kveðnir upp um einangrun í gæsluvarðhaldi þ.e. lengur en í 15 daga. Það er skýrt brot á alþjóðlegu banni við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu og skorar Amnesty International á íslensk stjórnvöld að banna langvarandi einangrunarvist án tafar.

Lögfræðingar sem Amnesty International ræddi við sögðu að skaðleg áhrif einangrunarvistar á skjólstaðinga sína væru skýr: „Það er augljóst að lögregla beitir einangrun til að setja þrýsting á grunaða einstaklinga og ná því fram sem hún ætlar sér.“ Erfitt er að ákvarða með fullri vissu hvort lögregla og saksóknarar beiti einangrunarvist vísvitandi í þeim tilgangi að beita þrýstingi. Það er hins vegar enginn vafi á því að einangrunarvist skapar ákveðinn þrýsting. Ef einangrunarvist er beitt í þeim eina tilgangi að ná fram upplýsingum eða játningu telst það til pyndinga og annarrar grimmilegrar meðferðar.

Börn og fólk með fötlun

Skortur er á varnögnum til verndar börnum og einstaklingum í viðkvæmri stöðu s.s. einstaklingar með líkamlega fötlun, geðraskanir eða þroskaröskun. Þetta á einnig við um einstaklinga með sumar taugaþroskaraskanir.

Í samræmi við alþjóðlegt bann við pyndingum og annarri illri meðferð ætti aldrei að hafa fólk í viðkvæmri stöðu í einangrunarvist, svo sem fólk með fötlun, geðraskanir eða taugaþroskaraskanir, þar sem ástand þeirra myndi hraka í einangrun.

Viðtöl rannsakenda Amnesty International við lögfræðinga og gæsluvarðhaldsfanga sýndu fram á fjölda tilfella þar sem einangrunarvist var beitt gegn einstaklingum hverra ástand myndi hraka í einangrun. Það gengur í berhöggi við ofangreint alþjóðlegt bann við pyndingum og þar með gegn alþjóðlegum skuldbindingum Íslands.

Samkvæmt rannsókn Amnesty International sættu tíu börn einangrun í gæsluvarðhaldi á árunum 2012 til 2021. Þegar einangrunarvist er beitt gegn börnum brjóta íslensk stjórnvöld gegn alþjóðlegu banni við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Lokað málþing

Þann 18. apríl 2023 stóð Íslandsdeild Amnesty International fyrir lokuðu málþingi á Þjóðminjasafninu og bar yfirskriftina, *Pre-trial solitary confinement in Iceland: Making progress in line with international obligations*. Alls mættu 50 hagaðilar á málþingið en fimm einstaklingar frá mismunandi embættum og stofnunum hérlendis héldu erindi ásamt þremur erlendum sérfræðingum sem komu til landsins í boði Íslandsdeildar Amnesty International.

Íslensk yfirvöld lýstu yfir skýrum vilja til að koma á nauðsynlegum breytingum í lögum og framkvæmd sem tryggja betur réttindi frelsissvipts fólks í einangrun í gæsluvarðhaldi. Ber þar hæst að nefna endurskoðun á beitingu þessa harðneskjulega úrræðis þegar um viðkvæma hópa ræðir, að takmörkunum sem hafa ekki jafn skaðleg áhrif sé frekar beitt, að auknar kröfur séu settar um nauðsyn þegar kemur að einangrunarvist, að skýrari hlutverkaskipan sé komið á um ábyrgð á mati á geðrænum vanda og tryggt sé að gæsluvarðhaldsfangar í einangrun fái betri heilbrigðisþjónustu.

Kröfur Amnesty International

Amnesty International bindur vonir við að fyrirhugaðar breytingar stjórnvalda á lögum um meðferð sakamála verði í samræmi við alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar Íslands.

- Samtökin leggja áherslu á þá skýru kröfu að blátt bann verði lagt við beitingu slíkrar þvingunarráðstöfunar í lögum gagnvart börnum og fólki með andlega eða líkamlega fötlun, hverra ástand versnar við einangrunarvist. Samtökin fagna jafnframt yfirlýstri ætlan stjórnvalda að tryggja betur varnagla og finna leiðir til draga úr beitingu einangrunarvistar.

Samtökin hafa óskað eftir frekari upplýsingum frá dómsmálaráðuneytinu um hvernig stjórnvöld sjái fyrir sér að útfæra þessa leið.

- Samtökin leggja ríka áherslu á að vægari úrræði en einangrunarvist verði ofan á við val á þvingunarúrræðum gæsluvarðhaldsfanga og þar með meðalhófs gætt. Samtökin harma þó að íslensk stjórnvöld ætli sér ekki að afnema í lögum beitingu einangrunarvistar í gæsluvarðhaldi eingöngu til verndar rannsóknarhagsmunum lögreglu og vonar að stjórnvöld endurskoði þá afstöðu sína.
- Ef einangrunarvist er beitt í gæsluvarðhaldi verða íslensk stjórnvöld að fylgja alþjóðlegri mannréttindalöggjöf í hvívetna þar sem strangar reglur gilda um að stefnt sé að lögmætu markmiði og að takmarkanir gangi ekki lengra en nauðsyn krefur og að tekið sé tillit til einstaklingsbundinna þátta, bæði þegar krafa um einangrunarvist í gæsluvarðhaldi er fyrst lögð fram og þegar kröfur um framlengingu hennar eru settar fram. Auknar takmarkanir til viðbótar við frelsissviptingu fanga eru til þess fallnar að gera frelsissviptinguna þungbærari en ella og því er mikilvægt að setja réttindum fanga ekki frekari skorður en efni standa til.
- Tryggja þarf stöðugt strangari skilyrði fyrir réttlætingu á beitingu einangrunarvistar í gæsluvarðhaldi við hvern dag sem bætist við í einangrun.
- Tryggja þarf að kerfisbundin heilsufarsskoðun fari fram í varðhaldi lögreglu og á dómsstigi áður en úrskurðað er hvort viðkomandi sakborningur skuli sæta einangrun í gæsluvarðhaldi og að slík heilsufarsskoðun sé framkvæmd af lækni og/eða öðrum heilbrigðisstarfsmanni til að m.a. sé tryggt að einstaklingar hverra heilsufarsástand, einkenni fötlunar eða taugaproskafrávika, aukast við einangrunarvist, sæti aldrei slíku þvingunarúrræði.
- Tryggja þarf að gagnasöfnun mismunandi hlutaðeigandi aðila geri greiningu einangrunarvistar tilvika mögulega, til að unnt verði að skoða betur beitingu og afleiðingar einangrunarvistar og upplýsa um framtíðarstefnu og framkvæmd hennar. Gögnin ættu að vera opinber og aðgengileg, að uppfylltum reglum um persónuvernd.
- Samtökin leggja einnig ríka áherslu á að einangrun í gæsluvarðhaldi vari ekki undir nokkrum kringumstæðum lengur en í 15 daga en einangrunarvist sem varir lengur telst til pyndinga samkvæmt alþjóðlegum mannréttindaviðmiðum.

Íslandsdeild Amnesty International fékk þær upplýsingar frá Fangelsismálastofnun í desember 2023 að nokkrar úrbætur hafi þegar átt sér stað hvað varðar aðbúnað gæsluvarðhaldsfanga á Hólmsheiði m.a. er varða útsvæðið fyrir gæsluvarðhaldsfanga í einangrun og aðgengi að bókasafni og líkamsrækt, svo sem kostur er. Þá kemur fram í sama svari Fangelsismálastofnunar að aðgengi að heilbrigðisþjónustu hafi verið bætt í samræmi við bæði tilmæli CPT nefndarinnar og Amnesty International þar sem sú krafa er gerð að gæsluvarðhaldsfangi hafi aðgang að heilbrigðisstarfsmanni a.m.k. daglega og að nú hafi gæsluvarðhaldsfangar í einangrun aðgang að hjúkrunarfræðingi daglega. Það er vel, reynist þetta rétt en Amnesty International lýsir enn yfir áhyggjum sínum varðandi það að heilsufarsskoðun eigi sér hvorki stað í varðhaldi lögreglu né á dómsstigi áður en úrskurðað er hvort viðkomandi skuli sæta einangrun í gæsluvarðhaldi.

Enda þótt samtökin hafi verið upplýst um nýja ferla til að bera kennsl á og flokka áhættuþætti þegar einstaklingar eru í haldi lögreglu, þá er ljóst að þessar ráðstafanir tryggja ekki kerfisbundna heilsufarsskoðun sem unnin er af heilbrigðisstarfsmanni heldur er sakborningi eða lögreglumanni á vakt ætlað að vekja máls á heilsufarsþáttum. Það er ljóst, að mati samtakanna, að vöntun er á skilvirkri ferli sem tryggir að einstaklingar hverra heilsufarsástand, einkenni fötlunar eða taugaproskafrávika, aukast við einangrunarvist, sæti aldrei slíku þvingunarúrræði.

Til að unnt sé að sporna gegn illri meðferð og tryggja réttinn til heilsu verða stjórnvöld tafarlaust að leysa úr þeim vanköntum sem nefndir eru hér að ofan. Einnig er mikilvægt að stjórnvöld hafi betri yfirsýn yfir málaflokkinn og þörf er á söfnun og skráningu á margs konar tölfræði svo hægt sé að ná betur utan um vandann í heild sinni.

Amnesty International skorar á verkefnastjórn Grænbókarinnar að kynna sér niðurstöður skýrslunnar og beita sér fyrir þeim tilmælum sem þar eru sett fram til stjórnvalda, sérstaklega er varða breytingar á sakamálalöggjöfinni, þannig að Ísland geti staðið við alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar sínar. Íslandsdeild Amnesty International er boðin og búin að fara yfir niðurstöður skýrslunnar nánar og eiga samtal um tillagðar aðgerðir.

Virðingarfyllst,

The image shows a handwritten signature in blue ink, which appears to be 'Anna'. To the right of the signature is the logo for Amnesty International Íslandsdeild. The logo consists of the words 'AMNESTY INTERNATIONAL' in a bold, sans-serif font, with 'Íslandsdeild' written in a smaller font below it.

Anna Lúðvíksdóttir
Framkvæmdastjóri
Íslandsdeildar Amnesty International