

Alþingi 2.5.2017

Málsnr.: 17034/6

Málalykill: 0.34.9

Minnisblað

Til: Forseta Alþingis

Frá: Umboðsmanni Alþingis (UA)

Efni: OPCAT- eftirlit – mögulegt fyrirkomulag hjá UA og kostnaðaráætlun

Dags.: 5. ágúst 2016

402. mál

Með bréfi, dags. 29. janúar sl., til Alþingis lýsti innanríkisráðuneytið þeirri afstöðu sinni að það myndi falla vel að hlutverki og stöðu umboðsmanns Alþingis að sinna svonefndu OPCAT eftirliti hér á landi. Það væri jafnframt í samræmi við framkvæmd þessa eftirlits í ýmsum aðildarlöndum þeirrar bókonar sem umrætt eftirlit byggir á. Í framhaldi af umræðum um málið á fundi forsætisnefndar óskaði forseti Alþingis eftir því að umboðsmaður Alþingis tæki saman minnisblað um hugsanlegt fyrirkomulag þessa eftirlits ef því yrði komið fyrir hjá UA, umfang þess og kostnaðaráætlun. Til undirbúnings þessa hefur verið aflað upplýsinga frá embættum umboðsmanna þjóðþinga á hinum Norðurlöndunum en þeir sinna nú allir þessu eftirliti. Þá var óskað eftir því að innanríkisráðuneytið aflaði og léti í té upplýsingar um fjölda þeirra stofnana og staða sem falla að áliti ráðuneytisins undir OPCAT.

Bréf innanríkisráðuneytisins var sent í framhaldi af þingsályktunartillögu nr. 8/145, sem samþykkt var 19. desember sl., um fullgildingu á valfrjálri bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, OPCAT). Ísland hefur verið aðili að samningnum frá árinu 2003.

OPCAT felur í sér tvönn konar eftirlit. Annars vegar þarf að koma á fót einni eða fleiri sjálfstæðri eftirlitsstofnun (National Preventive Mechanism, NPM) sem hefur viðtækar heimildir til að heimsækja þá staði þar sem frelsissviptir dvelja eða grunur er um að dvelji. Eftirlitsstofnunin þarf að vera sjálfstæð og búa yfir nauðsynlegri sérþekkingu, auk þess sem gæta skal að jafnvægi í kynjahlutfalli þeirra sem sinna eftirlitinu. Hins vegar hefur nefnd á vegum Sameinuðu þjóðanna (UN Subcommittee on the Prevention of Torture, SPT) heimild til þess að hafa og framkvæma eftirlit á þeim stöðum þar sem fólk getur verið svipt frelsi sínu.

Með frelsissviptingu í bókuninni er átt við hvers konar gæslu, fangelsun eða vistun af hálfu opinberra eða einkaaðila þar sem einstaklingurinn hefur ekki leyfi til að yfirgefa vistunina vegna úrskurðar, ákvörðunar eða samþykkis dómstóls, stjórnvalds eða annars yfirvalds. Undir þetta geta einnig fallið tilvik þar sem yfirvöld láta frelsissviptinguna átölulausa.

Innanríkisráðuneytið safnaði að beiðni UA saman upplýsingum um fjölda stofnana og/eða deilda sem falla undir ofangreinda skilgreiningu og myndu því falla undir OPCAT eftirlit. Niðurstöðurnar eru eftirfarandi (sent UA 26.7.2016):

- 4 fangelsi (samtals 190 rými)
- 5 vistunarúrræði utan fangelsa
- 25 lögreglustöðvar (samtals 99 fangaklefar)
- 4 staðir fyrir geðsjúka
- 5 staðir á vegum Barnaverndaryfirvalda (27-29 rými)

2 sérúrræði fyrir einstaka börn (6-12 rými)
30 dvalar- og hjúkrunarheimili
75 sambýli og önnur sambærileg heimili
25 íbúða- eða búsetukjarnar og þjónustuíbúðir
30 búsetuúrræði og annað (óflokkað)

Eins og áður sagði hefur umboðsmönnum þjóðþinga á Norðurlöndunum utan Íslands, verið falið að fara með hlutverk hinnar sjálfstæðu eftirlitstofnunar hvert í sínu landi. Sú hefur einnig orðið raunin annars staðar í Evrópu og víðar. Fyrirkomulag þessa eftirlits innan embættanna með tilliti til annarrar starfsemi umboðsmannanna er örlítið mismunandi. Þannig er þessu eftirliti sinnt af sérstakri sex manna starfseiningu undir stjórn sérstaks forstöðumanns og umboðsmanns í Noregi en í Danmörku er þessu eftirliti sinnt af þeirri starfseiningu sem almennt sinnir eftirlitsheimsóknnum og vettvangsúttektum hjá embætti umboðsmannsins. Forstöðumaður þeirrar starfseiningar stjórnar því OPCAT eftirlitinu undir yfirstjórn umboðsmanns. Í báðum tilvikum er síðan fengin utanaðkomandi sérfræðiaðstoð og fulltrúar mannréttindastofnunar í viðkomandi landi taka þátt í heimsóknnum. Það er sameiginlegt með embættum umboðsmanna á Norðurlöndunum að þau hafa öll gegnum árin sinnt eftirliti með fangelsum og öðrum stofnunum þar sem hið opinbera hefur vistað frelsissvipta einstaklinga. Þetta eftirlit hefur miðað að því að ganga úr skugga um að starfsemi þessara stofnana og meðferð hlutaðeigandi einstaklinga hafi verið í samræmi við lög, mannréttindareglur og vandaða stjórnsýsluhætti. Hin hefðbundnu eftirlitsverkefni umboðsmannanna skarast að þessu leyti við OPCAT eftirlitið en í því tilvikum getur reynt á sjálfstæða mælikvarða sem mótast hafa í framkvæmd eftirlitsnefndar Sameinuðu þjóðanna með þeim samningi sem eftirlitið byggir á. Með OPCAT bætist hins vegar við eftirlit með stöðum á vegum einkaaðila þar sem frelsissviptir dvelja og hefur af því tilefni þurft að breyta lögum um rannsóknarheimildir umboðsmannanna.

UA hefur frá upphafi sinnt eftirliti með fangelsum hér á landi þótt draga hafi þurft úr því allra síðustu ár eins og öðrum frumkvæðisverkefnum. Vegna takmarkaðs mannaaflla hefur UA gegnum árin aðeins í takmörkuðu mæli getað sinnt eftirliti með öðrum stofnunum þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja, svo sem geðsjúkrahúsum og vistunarstöðum barna. Starfshættir við þetta eftirlit hafa tekið mið af starfi umboðsmanna nágrannaríkjanna og þá sérstaklega í Danmörku. Verði það niðurstaðan að fela UA að fara með OPCAT eftirlit hér á landi er það tillaga mín að þessu verkefni verði sinnt samhliða öðrum frumkvæðis- og úttektarverkefnum hjá UA. Ég tel að með því megi best nýta þá þekkingu sem þegar er til staðar hjá embættinu á þeim sviðum sem þarna reynir á og samnýta að hluta til mannafla.

Gangi það eftir í fjárlögum fyrir árið 2017 að UA fái fjárveitingu til þess að efla frumkvæðisathuganir, þ.m.t. vettvangsathuganir, liggur fyrir að ég hef talið nauðsynlegt að fela sérstökum starfsmanni, forstöðumanni, að hafa á hendi stjórn og umsjón með þessum málaflokki með umboðsmanni. Það væri tillaga mín að stjórn á OPCAT eftirlitinu væri hluti af verkefnum þessa starfsmanns. Að auki þyrfti í byrjun að ráða einn lögfræðing til að sinna OPCAT eftirlitinu sérstaklega og gera til viðbótar ráð fyrir hálfum starfsmanni (sérfræðingi) en ég tel rétt að halda því opnu á þessu stigi hvaða menntun og reynslu sá starfsmaður hefði. Þá þarf að meta í hvaða mæli verður unnt að nýta aðra starfsmenn UA til að sinna þessu verkefni. Þessi tillaga gerir ráð fyrir að það verði endurmetið innan tveggja ára hvaða mannafla þarf til að sinna þessu eftirliti með fullnægjandi hætti og þá í tengslum við önnur slík verkefni hjá UA.

Annar kostnaður sem fellur til hjá UA vegna OPCAT yrði fyrst og fremst aðkeypt sérfræðiaðstoð, kostnaður við skýrslugerð bæði til innlendra og erlendra aðila, þýðingar,

ferðakostnaður og hlutdeild í almennum rekstri UA. Ég tek það fram að bæði í samstarfi umboðsmannanna innan Norðurlandanna og á vegum alþjóðasamtaka umboðsmanna og Sameinuðu þjóðanna er boðið upp á fundi, vinnuheimsóknir og námskeið vegna OPCAT. Það er því óhjákvæmilegt að gera ráð fyrir þónokkrum ferðakostnaði og ekki síst í byrjun þessa verkefnis til að tryggja aðgang að þeirri þekkingu og reynslu sem til staðar er erlendis.

Í samræmi við ofangreindar forsendur hef ég gert svohljóðandi kostnaðaráætlun m.v. árið 2017:

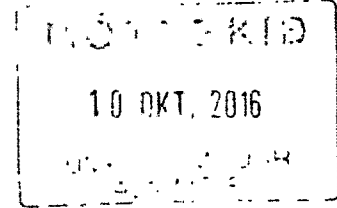
Hlutdeild í yfirstjórn UA	kr.	4.500.000
Starfsmenn (1+1/2)	kr.	21.500.000
Aðkeypt sérfræðiaðstoð	kr.	4.000.000
Aðgangur að bókum og gögnum	kr.	800.000
Skýrslugerð og þýðingar	kr.	1.500.000
Ferðakostnaður	kr.	2.500.000
Hlutdeild í almennum rekstri UA	kr.	3.500.000
Samtals á ársgrundvelli (2017)	kr.	38.300.000

Verði það niðurstaða Alþingis að fela UA að fara með OPCAT eftirlitið á Íslandi þarf við þær lagabreytingar sem nú er unnið að á lögum um UA að auka við heimildir UA fyrst og fremst þegar kemur að einkaaðilum.



AFRIT

Innanríkisráðuneytið,
b.t. Ragnhildar Hjaltadóttur ráðuneytisstjóra,
Sölvhólsgrötu 7,
150 REYKJAVÍK.



Reykjavík, 07.10.2016

1602030
0.13

Efni: Fyrirkomulag eftirlits með aðbúnaði frelsissviptra einstaklinga.

Vísað er til bréfs ráðuneytisins frá 29. janúar á þessu ári um fyrirkomulag svonefnds OPACT-efirlits, sbr. valfrjálsa bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Í bréfi ráðuneytisins er reifuð sú hugmynd að fela embætti umboðsmanns Alþingis að sinna eftirlitinu.

Málið hefur verið til umfjöllunar í forsætisnefnd og á grundvelli hennar óskaði forseti Alþingis eftir því að umboðsmaður tæki saman minnisblað um hugsanlegt fyrirkomulag eftirlitsins, ef því yrði komið fyrir hjá embætti umboðsmanns, umfangi þess og kostnaðaráætlun. Í minnisblaði umboðsmanns, dags. 5. ágúst sl., sem hér fylgir með, er fyrirkomulagi eftirlitsins nánar lýst. Kemur þar fram að áætlaður kosnaður sé rétt um 38 m.kr. á ári.

Forsætisnefnd getur fallist á þá hugmynd ráðuneytisins að eftirlitinu verði komið fyrir hjá embætti umboðsmanns Alþingis enda sé áskilið að ráðuneytið tryggji nauðsynlega fjármuni til verkefnisins í fjárlagatillögum sínum fyrir árið 2017. Forsætisnefnd telur jafnframt eðlilegt að ráðuneytið leggi mat á kostnaðaráætlun umboðsmanns. Að því gefnu að fjárveitingar fáist mun forsætisnefnd beita sér fyrir því að nauðsynlegar breytingar verði gerðar á lögum um umboðsmann Alþingis er varða aðkomu hans að eftirlitinu.

F.h. forsætisnefndar Alþingis,

Helgi Bernóðusson
skrifstofustjóri Alþingis

00-610 Umboðsmaður	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Alþingis	234,2*	246,0	256,2	256,4	256,5	256,8

Tillaga um fjárveitingar til Umboðsmanns Alþingis sem fór inn í fjárhagsáætlun 2018 -2022 skv. uppl. frá skrifstofu Alþingis – skýring:

Eftir þær heimildir sem veittar voru í fjárlögum 2016 og 2017 til að bæta við starfsmönnum til að sinna skrifstofuhaldi og frumkvæðisathugunum verða ársstörf hjá embætti umboðsmanns, að meðtöldum umboðsmanni, alls 15 á árinu 2017. Í samræmi við fyrri fjármálaáætlun (2017-2021) er gert ráð fyrir fjölga ársverkum um tvö fram til 2021, það fyrra á árinu 2018 og síðara 2019/2020. Þessi fjölgun ársverka er í fyrsta lagi (2018) ætluð til þess að auka upplýsingagjöf um afgreidd mál hjá embættinu með því að birta í auknum mæli reifanir og fréttir á heimasíðu embættisins og í gagnagrunni þar. Í öðru lagi (2019/2020) til þess að styrkja meðferð kvartana og frumkvæðisathugana og skapa möguleika á því að taka á ný tímabundið við starfsmönnum úr stjórnslunni til starfsþjálfunar. **Vegna aukningu um þessi tvö ársverk er lagt til að launagrunnur UA verði aukinn um 10 m. kr. 2018 og aðrar 10 m. kr. 2019. Annað er vegna almenns rekstrarkostnaðar.**

***Fjárheimild 2017:** Fjárlög 215,5 m.kr. + 18,7 m.kr. launa- og verðbætur = 234,2 m.kr.