

145. löggjafarþing 2015–2016.
Þingskjal 0 — 0. mál.

Tillaga til þingsályktunar

um fullgildingu valfrjálsrar bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT).

Flm.: Birgitta Jónsdóttir, Össur Skarphéðinsson, Páll Valur Björnsson,
Helgi Hrafn Gunnarsson, Brynhildur Pétursdóttir, Guðmundur Steingrímsson,
Róbert Marshall, Ásta Guðrún Helgadóttir, Ólína Þorvarðardóttir,
Svandís Svavarsdóttir, Katrín Jakobsdóttir, Steinunn Þóra Árnadóttir.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að fullgilda fyrir Íslands hönd valfrjálsa bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sem samþykkt var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 18. desember 2002 og undirrituð fyrir Íslands hönd 23. september 2003, ásamt því að hefja án tafar undirbúning innleiðingar hennar hér á landi.

Greinargerð.

Tillaga þessi var lögð fram á 144. löggjafarþingi (186. mál) og er nú lögð fram með smávægilegri breytingu í samræmi við breytingartillögu utanríkismálanefndar á þingskjali 1319 (144. löggjafarþing).

Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 10. desember 1984. Hann var fullgiltur af Íslands hálfu 21. október 1996 og tók gildi hér á landi 22. nóvember sama ár. Í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um fullgildingu samningsins segir m.a.:

„Helsta markmið samnings þessa er að aðildarríki hans skuldbindi sig til þess að grípa annars vegar til ráðstafana til að framfylgja fortakslausu banni við pyndingum og hins vegar til ráðstafana til að koma í veg fyrir að pyndingar eigi sér stað. Ekki eru bein efnisákvæði í samningnum um bann við pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu heldur er vísað í formála hans til 5. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna frá 1948 og 7. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálaglegt réttindi frá 1966 þar sem slíkt fortakslaust bann kemur fram. Að þessu leyti svípar samningnum til Evrópusamningsins um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu[...].“

Með þessari þingsályktunartillögu er lagt til að ríkisstjórninni verði falið að fullgilda valfrjálsa bókun við pyndingarsamninginn, sem samþykkt var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 18. desember 2002 og tók gildi 22. júní 2006. Bókunin var undirrituð fyrir Íslands hönd 23. september 2003 af þáverandi utanríkisráðherra Íslands, með fyrirvara um fullgildingu.

Í bókuninni er kveðið á um eftirlit sjálfstæðra aðila sem falið er að heimsækja reglulega stofnanir sem vista frelsissvipta einstaklinga í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að pyndingar eða önnur grimmileg eða vanvirðandi meðferð viðgangist. Í bókuninni er kveðið á um tvíþætt

eftirlit. Annars vegar eftirlit á vegum alþjóðlegrar nefndar sem heimsækir ríki sem fullgilt hafa bókunina og hins vegar eftirlit sem komið er á fót innan hvers aðildarríkis samkvæmt fyrirætlum bókunarinnar. Efni bókunarinnar lýtur fyrst og fremst að stofnun og starfsemi innlendra og erlendra eftirlitsaðila og skuldbindingum aðildarríkja þar að lútandi. Í II. og III. hluta hennar er fjallað um alþjóðlega *Undirnefnd um varnir gegn pyndingum*. Um skipun hennar fer eftir reglum II. hluta bókunarinnar. Kveðið er á um hlutverk nefndarinnar í III. hluta bókunarinnar. Skv. 11. gr. er nefndinni falið að heimsækja með reglubundnum hætti þær stofnanir í aðildarríkjum sem vista frelsissvipta einstaklinga og gefa ríkjum tilmæli og ábendingar varðandi vernd gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri og vanvirðandi meðferð eða refsingu. Þá er nefndinni einnig falið að vera ríkjum til ráðgjafar um innlend eftirlitskerfi, stofnun þeirra og starfsemi, sem og að eiga samskipti við sjálfa eftirlitsaðila innan lands, veita ráðgjöf, þjálfun o. fl.

Fjallað er um innlent eftirlitskerfi í IV. hluta bókunarinnar. Í 17. gr. er kveðið á um að aðildarríki skuli koma á fót, innan árs frá fullgildingu bókunarinnar, einu eða fleirum sjálfstæðum eftirlitskerfum um varnir gegn pyndingum. Í 18. gr. er kveðið á um sjálfstæði, nauðsynlega sérþekkingu og jafnvægi í kynjahlutfalli þeirra sem sinna eftirlitinu o. fl. Í 19. gr. er kveðið á um lágmarksúrræði sem innlenda eftirlitið þarf að geta beitt, reglulega könnun á meðferð á frelsissviptum einstaklingum með það fyrir augum að styrkja, ef nauðsyn krefur, vernd þeirra gegn pyndingum og annarri grimmilegri og vanvirðandi meðferð og tilmæli og ábendingar til stjórnvalda um það sem betur má fara, bæði hvað varðar framkvæmd og lagasetningu.

Í bókuninni er sérstaklega kveðið á um ýmsar skuldbindingar aðildarríkja, m.a. til að veita eftirlitsaðilum, bæði innlendum og alþjóðlegum, aðgang að frelsissviptum einstaklingum og stofnunum, ótakmarkaðan aðgang að upplýsingum um fjölda frelsissviptra einstaklinga á hverri stofnun, fjölda slíkra stofnana og staðsetningu þeirra, allar upplýsingar um meðferð þeirra og aðbúnað, ótakmarkaðan aðgang að stofnunum sjálfum og möguleika á einkaviðtölum við frelsissvipta einstaklinga (12., 14. og 20. gr.). Einnig er fjallað um vernd þeirra sem eftirlitsaðilar ræða við og afla upplýsinga hjá og er óheimilt að beita þá hvers kyns refsingu eða láta þá gjalda fyrir samskipti við eftirlitsaðilana. Þá hafa aðildarríkin skyldu til að taka við tilmælum og ábendingum, bæði hinna innlendu og erlendu eftirlitsaðila, um það sem betur má fara, bæði hvað varðar framkvæmd og lagasetningu, og eiga samskipti og samráð um innleiðingu eftir atvikum.

Eins og fyrr greinir var bókunin undirrituð fyrir Íslands hönd 23. september 2003, fyrir 12 árum, og er löngu tímabært að fullgilda aðild Íslands að bókuninni. Flest þeirra ríkja sem við berum okkur saman við hafa fullgilt bókunina, þar á meðal öll Norðurlöndin, að Finnlandi undanskildu. Ýmsir hafa orðið til að þrýsta á íslensk stjórnvöld um fullgildingu. Í athugasemdum nefndar Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum, frá 8. júlí 2008, við þriðju skýrslu Íslands um framkvæmd pyndingarsamningsins, lýsir nefndin áhyggjum af því að engu lögformlegu eftirliti hafi verið komið á fót til að fylgjast með stofnunum sem vista frelsissvipta einstaklinga og hvetur nefndin til þess að valfrjálsa bókunin verði fullgilt eins fljótt og auðið er. Í skýrslu nefndar ráðherraráðs Evrópu um pyndingar til íslenskra stjórnvalda, sem kom út í mars 2013, er mælt til þess að Ísland fullgildi bókunina og komi á sjálfstæðu eftirlitskerfi. Er þetta áréttað í skýrslunni sem sérstakt forgangsmati. Þá hefur Afstaða, félag fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun fanga, ítrekað hvatt til þess að víðaukinn verði fullgiltur til að tryggja meg gott og sjálfstætt eftirlit með stofnunum sem vista frelsissvipta einstaklinga.

Til að unnt verði að standa við skuldbindingar Íslands, verði bókunin fullgilt, þarf annars

vegar að tryggja með lögum að hin alþjóðlega undirnefnd um varnir gegn pyndingum geti sinnt því eftirliti hér á landi og njóti þeirra réttinda hér á landi sem bókunin kveður á um. Hins vegar þarf að ákvarða hverjum skuli falið að sinna innlenda eftirlitinu sem bókunin kveður á um og setja um það viðeigandi ákvæði í lög. Eins og fram kemur í 17. gr. bókunarinnar hafa aðildarríki allt að einu ári frá fullgildingunni til að koma umræddu eftirliti á. Með tilliti til þess hve langur tími er liðinn frá undirritun bókunarinnar telja flutningsmenn ekki unnt að bíða lengur með fullgildinguna. Með henni skapast þá skýr tímarammi fyrir þá vinnu sem hefja þarf við að koma eftirlitinu á fót.

Í nágrannaríkjum okkar, Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi, hefur umboðsmönnum þjóðþinganna verið falið með lögum að sinna hinu innlenda OPCAT-eftirliti. Umboðsmaður Alþingis hefur í reynd sinnt þessu eftirliti að nokkru leyti hér á landi, þá alfarið að eigin frumkvæði. Evrópunefndin gegn pyndingum lét þess hins vegar getið í fyrrnefndri skýrslu sinni að fram hefði komið á fundi nefndarinnar með Tryggva Gunnarssyni, umboðsmanni Alþingis, að stofnunin gæti ekki lengur sinnt reglulegu eftirliti á þessum vettvangi vegna fjárskorts og takmarkaðs mannafla. Þótt flutningsmenn tillögunnar taki ekki beina afstöðu til þess hverjum yrði falið að sjá um eftirlitið þykir þeim liggja beinast við að umboðsmanni Alþingis verði falið þetta hlutverk, með sama hætti og gert hefur verið í nágrannaríkjum. Forsenda þess er að þeim auknu skyldum, sem það fæli í sér, fylgi aukið fjármagn.