

Alþingi
Nefndasvið

Reykjavík, 17. febrúar 2026

Efni: Umsögn Mannréttindastofnunar Íslands um frumvarp til laga um framkvæmd öryggisráðstafana samkvæmt dómsúrlausn

Dómur um að einstaklingur skuli sæta öryggisráðstöfun felur í sér verulega íþyngjandi takmörkun á persónufrelsi, mannhelgi og friðhelgi einkalífs. Er því sérstaklega brýnt að lagaumgjörð um framkvæmd slíkra dómsúrlausna sé skýr og í fullu samræmi við mannréttindi og réttaröryggi.

Erlendir eftirlitsaðilar á sviði mannréttinda og umboðsmaður Alþingis hafa ítrekað bent á að skýra þurfi núgildandi lagaramma þegar kemur að öryggisráðstöfunum og framkvæmd þeirra. Er því jákvætt að stefnt sé að því að samþykkja ofangreint frumvarp, sem felur m.a. í sér að komið verði á fót stofnun til að fara með framkvæmd öryggisráðstafana

Mannréttindastofnun Íslands telur frumvarpið í heild vel unnið og fagnar þeim markmiðum sem sett eru fram í 2. gr. frumvarpsins. Á það ekki síst við um þá áherslu sem lögð er á að framkvæmd öryggisráðstafana sé í hvívetna í samræmi við mannréttindi og að réttaröryggi þeirra sem sæta slíkum ráðstöfunum sé tryggt. Einnig er afar jákvætt að lögð sé áhersla á sjálfsákvörðunarrétt einstaklinga og að þjónusta og meðferð stuðli að farsælli endurhæfingu og aðlögun að samfélaginu. Þessi áhersla endurspeglast jafnframt í ýmsum ákvæðum frumvarpsins. Stofnunin vill þó koma eftirfarandi ábendingum og athugasemdum á framfæri.

Réttindagæsla fyrir fatlað fólk

Á nokkrum stöðum í frumvarpinu er fjallað um aðkomu réttindagæslu fyrir fatlað fólk, sem heyrir undir Mannréttindastofnun Íslands, sbr. 9. gr. laga nr. 88/2024. Í 35. gr. er fjallað um heimild til að veita aðstandanda upplýsingar um þær öryggisráðstafanir sem skjólstæðingur sætir samkvæmt dómsúrlausn. Tekið er fram að ganga skuli úr skugga um hver vilji skjólstæðings sé, eftir atvikum með aðstoð réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Að mati stofnunarinnar væri ákjósanlegra að réttindagæslan hefði það hlutverk, eftir atvikum, að styðja viðkomandi einstakling við að taka upplýsta ákvörðun. Myndi slíkt vera í betra

samræmi við hlutverk réttindagæslunnar og réttindi fatlaðs fólks, sbr. m.a. 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF), sbr. lög nr. 80/2025.

Í 2. mgr. 62. gr. frumvarpsins kemur fram að réttindagæsla fyrir fatlað fólk fylgist með högum fatlaðs fólks sem sætir öryggisráðstöfunum og veitir því stuðning við réttindagæslu hvers konar. Umrætt orðalag byggir á eldri lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Mannréttindastofnun Íslands telur brýnt að breyta ákvæðinu og taka mið af hlutverki réttindagæslunnar samkvæmt núgildandi lögum. Er því lagt til að 2. mgr. 62. gr. orðist svo: „Réttindagæsla fyrir fatlað fólk skal hafa eftirlit með mannréttindum fatlaðs fólks sem sætir öryggisráðstöfnunum og veita því, eftir þörfum, viðeigandi stuðning svo það geti notið réttinda sinna.“

Réttur einstaklinga til að tjá sig

Í 1. mgr. 15. gr. frumvarpsins um tilsjónarmann kemur m.a. fram að dómari skuli veita einstaklingi kost á að koma á framfæri ósk um hver verði skipaður tilsjónarmaður *nema ljóst sé að slíkt beri ekki árangur*. Í athugasemdum með ákvæðinu er ekki skýrt nánar hvernig túlka beri umræddan fyrirvara. Er því hættá á að hann verði túlkaður með rýmri hætti en ástæða er til, til dæmis þannig að einstaklingur fái ekki tækifæri til að tjá sig vegna þess að hann notar óhefðbundnar tjáskiptaleiðir eða einfaldlega á grundvelli huglægs mats á getu viðkomandi til að taka skynsamlega afstöðu, sem myndi samræmast illa réttindum fatlaðs fólks, sbr. m.a. 13. SRFF. Leggur stofnunin því til að orðalagið „nema ljóst sé að slíkt beri ekki árangur“ verði fellt brott.

Með sama hætti veltir stofnunin fyrir sér hvort þörf sé á þeim fyrirvara sem fram kemur í 22. gr. frumvarpsins, en þar segir að við mat á öryggiskröfum og þjónustu sem skjólstæðingur þarfnast skuli byggja á viðtali við skjólstæðing *nema því verði ekki við komið*. Í athugasemdum með ákvæðinu er ekki nánar skýrt við hvaða aðstæður megi telja að viðtali verði ekki við komið. Þannig er hættá á að orðalagið verði túlkað rúmt, t.d. þannig að sleppa megi viðtali vegna anna eða vegna þess að notast þurfi við óhefðbundnar tjáskiptaleiðir. Mætti því að mati stofnunarinnar annaðhvort fella brott umrætt orðalag eða a.m.k. þrengja það, þannig ljóst sé að þessi fyrirvari eigi einungis við þegar ekki er mögulegt að ræða við viðkomandi einstakling vegna ástands hans.

Þvingun og aðrar takmarkanir

Í 3. mgr. 24. gr. frumvarpsins er fjallað um heimild miðstöðvarinnar til að boða skjólstæðing á fund til að fara yfir framkvæmd ráðstöfunar. Gert er ráð fyrir að skjólstæðingi sé skylt að mæta á fundinn og verði hann ekki við boðun skal *lögregla flytja hann á fundinn*. Ljóst er að

beiting slíkrar nauðungar myndi skerða verulega sjálfsákvörðunarrétt viðkomandi einstaklings. Lagaákvæði mega eingöngu kveða á um slíkar takmarkanir á frelsi og friðhelgi einstaklings séu þær nauðsynlegar og mega ekki ganga lengra en þörf krefur. Veltir Mannréttindastofnun því fyrir sér hvort þörf sé á svo íþyngjandi ráðstöfun í þessum tilvikum. Í sama ákvæði kemur fram að heimilt sé að halda fundinn þar sem skjólstæðingur dvelur, en telja verður að slík lausn samræmist betur réttindum og mannlegri reisn viðkomandi en að færa hann á fund með valdi. Enn fremur má draga í efa að fundur sem einstaklingur hefur verið þvingaður á með valdi beri mikinn árangur.

Gert er ráð fyrir sambærilegri ráðstöfun í 5. mgr. 25. gr. frumvarpsins, sem fjallar um heimild miðstöðvarinnar til að boða skjólstæðinga reglulega á fund til að ræða hvernig hann hefur hlítt öryggisráðstöfun. Ef skjólstæðingur verður ekki við boðun á fund *felur miðstöðin lögreglu að flytja hann á fundinn*. Velta má fyrir sér hvort það samræmist ekki betur meðalhófi að miðstöðin geri skjólstæðingi einfaldlega grein fyrir því að það að mæta ekki á fund geti haft sömu afleiðingar í för með sér og að veita ekki upplýsingar eða uppfylla ekki að öðru leyti skilyrði öryggisráðstöfunar.

Í 31. gr. frumvarpsins er fjallað um vistverur og persónulega muni. Í 3. mgr. er meðal annars tekið fram að skjólstæðingur megi hafa persónulega muni í sínu rými svo framarlega sem þeir séu *í samræmi við húsreglur öryggisstaðar*. Vissulega getur verið eðlilegt að til staðar séu húsreglur sem miða að því að gæta að öryggi og velferð skjólstæðinga. Í ljósi þess að persónulegir munir geta skipt miklu máli fyrir suma einstaklinga, sem vegna fötlunar sinnar treysta á tiltekna muni til að róa sig niður, telur Mannréttindastofnun þó ástæðu til þess að áréttu í ákvæðinu sjálfu að slíkar reglur þurfi að byggja á málefnalegum sjónarmiðum og ekki ganga lengra en nauðsyn ber til. Má í því sambandi hafa hliðsjón af orðalagi 2. mgr. 37. gr. frumvarpsins, þar sem áréttað er að takmarkanir á samskiptum og aðgengi að net- og samskiptamiðlum þurfi ávallt að „vera málefnalegar og í samræmi við meðalhófsreglu.“

Í 1. mgr. 38. gr. frumvarpsins er tryggður réttur einstaklinga til aðgangs að fjölmiðlum, í samræmi við rétt einstaklinga til tjáningarfrelsis og upplýsinga, sbr. m.a. 73. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944. Í ákvæðinu segir hins vegar að takmarka megi slíkan rétt m.a. ef það sé *talið raska ró eða öryggi á öryggisgæslustað*. Ekki er ljóst hvað er átt við með „ró á öryggisstað“, en í athugasemdum með greininni er í dæmaskyni vísað til þess þegar aðgangur að fjölmiðlum „hefur neikvæð áhrif á líðan eða hegðun skjólstæðings“, sem er einnig óljóst og matskennt. Samkvæmt stjórnarskrá er einungis heimilt að takmarka tjáningarfrelsi með lögum ef það er talið nauðsynlegt í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra. Í ljósi þess leggur Mannréttindastofnun til að ákvæðið verði þrengt, þannig að einungis megi takmarka þennan

rétt ef það er talið nauðsynlegt til að tryggja öryggi viðkomandi einstaklings eða réttindi annarra á öryggisgæslustað.

Heilbrigðisþjónusta

Í 27. gr. frumvarpsins er fjallað um félags- og heilbrigðisþjónustu skjólstæðinga sem sæta öryggisgæslu. Í ákvæðinu er áréttað að skjólstæðingar skuli njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir og er í því sambandi vísað í lög um heilbrigðisþjónustu. Einstaklingar sem sæta öryggisgæslu eru í sérstaklega viðkvæmri stöðu og eru flestir með einhvers konar fötlun og/eða geðröskun. Eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins er að tryggja að þeir sem sæta öryggisráðstöfunum fái stuðning, þjálfun og meðferð og að veitt heilbrigðisþjónusta stuðli að aukinni hæfni, virkri þátttöku, farsælli endurhæfingu og aðlögun að samfélaginu. Til þess að því markmiði verði náð telur Mannréttindastofnun brýnt að tryggja ríkari rétt til geðheilbrigðisþjónustu við hæfi í frumvarpinu. Má í því sambandi benda á að mikill misbrestur hefur verið á því að föngum sé tryggður réttur til geðheilbrigðisþjónustu, þrátt fyrir að þeir eigi samkvæmt lögum einnig að njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir. Unnið hefur verið að því að bæta stöðuna á undanförunum árum, m.a. með því að koma á sérstöku geðheilsuteymi fanga. Stofnunin leggur því til að frumvarpinu verði breytt, þannig að sérstaklega verði tekið fram í 27. gr. að koma skuli á fót þverfaglegu geðheilsuteymi fyrir fólk í öryggisgæslu, sem skuli tryggja samfellda, samþætta og faglega geðheilbrigðisþjónustu fyrir skjólstæðinga sem sæta öryggisgæslu. Þá er mikilvægt að í teyminu sé til staðar þekking á sértækari þörfum fatlaðs fólks, til dæmis fólks með þroskahömlun og einhverfu.

Réttur til útiveru

Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. frumvarpsins skal skjólstæðingur á öryggisgæslustað eiga rétt á útiveru og að sinna tómsundum, líkamsrækt og íþróttum í frítíma *eftir því sem aðstæður leyfa*. Skal tími veittur til slíkrar ástundunar vera a.m.k. ein og hálf klukkustund á dag *nema það sé ósamrýmanlegt öryggi á öryggisgæslustað*. Alþjóðlegir eftirlitsaðilar á sviði mannréttinda, þ. á m. Evrópunefnd um varnir gegn pyndingum og ómannlegri og varnvirðandi meðferð eða refsingu (CPT nefndin), hafa bent á mikilvægi þess að einstaklingar hafi skilyrðislausan rétt til útiveru á öryggisgæslustöðum, geti notið útiveru óháð veðri og hafi aðgang að skjóli utandyra. Það er álit Mannréttindastofnunar að þennan rétt megi ekki skerða í þágu öryggis á öryggisgæslustað, þvert á móti sé það hlutverk öryggisgæslustaðar að tryggja öryggi skjólstæðinga utandyra með réttri þjálfun starfsfólks og fullnægjandi aðstöðu. Leggur stofnunin því til að fyrirvarinn „nema það sé ósamrýmanlegt öryggi á öryggisgæslustað“ verði felldur brott.

Stjórnsýslueftirlit

Í 61. gr. frumvarpsins má finna tæmandi talningu á þeim ákvörðunum Miðstöðvar um öryggisráðstafanir sem sæta kæru til úrskurðarnefndar velferðarmála. Af því leiðir að ýmsar íþyngjandi ákvarðanir sæta ekki kæru. Mannréttindastofnun hefur skilning á því að tryggja þurfi stöðugleika og skilvirkni og því sé ekki æskilegt að hægt sé að kæra allar ákvarðanir til æðra stjórnvalds. Hins vegar veltir stofnunin fyrir sér hvort fleiri ákvarðanir séu svo íþyngjandi að rétt sé að þær séu kærar og má þar til dæmis nefna ákvörðun um að banna heimsóknir frá tilteknum aðilum, sbr. 1. mgr. 33 gr., synjun á veitingu leyfis, sbr. 1. mgr. 34. gr. og ákvörðun um vöktun á símtölum eða netnotkun einstaklings, sbr. 2. mgr. 37. gr.

Virðingarfyllt,



Margrét María Sigurðardóttir,
framkvæmdastjóri Mannréttindastofnunar Íslands