

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, með síðari breytingum (OPCAT-eftirlit).

Flm.: Steingrímur J. Sigfússon, Guðjón S. Brjánnsson, Brynjar Níelsson,
Þorsteinn Sæmundsson, Þórunn Egilsdóttir, Jón Þór Ólafsson,
Bryndís Haraldsdóttir, Þorsteinn Víglundsson, Inga Sæland.

1. gr.

Á eftir 1. mgr. 2. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Umboðsmaður sinnir jafnframt hlutverki þess eftirlitsaðila sem tilgreindur er í 3. gr. valfrjálsrar bókonar frá 18. desember 2002 við samning Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1984 gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

2. gr.

Á eftir 2. mgr. 3. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Þegar umboðsmaður sinnir því hlutverki sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 2. gr. tekur starfs svið hans enn fremur til stofnana og heimila á vegum einkaaðila þar sem dvelja einstaklingar sem eru sviptir frelsi sínu og frelsissviptingin á sér stoð í fyrirmælum opinberra aðila, að undirlagi þeirra, með samþykki eða er látin átölulaus af þeirra hálfu.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Umboðsmaður Alþingis getur krafist stjórnvöld og aðra sem falla undir eftirlit umboðsmanns um þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns, þar á meðal getur hann krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öllum öðrum gögnum sem snerta mál, eftirlit eða athuganir umboðsmanns, þ.m.t. eru heilsufarsupplýsingar, sjúkraskrár og gögn um vistun og meðferð einstaklinga. Heimild þessi tekur einnig til þess að fá gögnin afhent í rafrænu formi. Gögn skulu afhent umboðsmanni honum að kostnaðarlausu.

b. Á eftir orðinu „sveitarfélaga“ í 2. mgr. kemur: og þeirra einkaaðila sem falla undir eftirlit umboðsmanns.

c. Á eftir orðinu „stjórnvalda“ í 3. mgr. kemur: og einkaaðila að því marki sem þeir falla undir starfssvið hans.

d. Við 3. mgr. bætast þrír málslíðir, svohljóðandi: Umboðsmaður skal enn fremur án dómsúrskurðar eiga frjálsan aðgang að stofnunum og heimilum á vegum einkaaðila þar sem dvelja einstaklingar sem eru eða geta verið sviptir frelsi sínu, sbr. 3. mgr. 3. gr. Getur umboðsmaður rætt einslega við starfsmenn slíkra stofnana og heimila og þá sem þar dvelja. Hið sama á við um undirnefnd um forvarnir skv. 2. gr. valfrjálsrar bókonar

frá 18. desember 2002 við samning Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1984 gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

e. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Við rannsókn máls og athuganir sínar skv. 1. og 3. mgr. er umboðsmanni heimilt að leita aðstoðar lögreglu þegar sérstaklega stendur á og er lögreglu þá skylt að veita aðstoð ef umboðsmaður óskar þess.

4. gr.

Við 2. másl. 8. gr. laganna bætist: og aðra sem starfa í þágu hans.

5. gr.

Við 10. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Umboðsmaður getur enn fremur, til viðbótar við það sem segir í 2. mgr., látið í ljós álit sitt á því hvort atriði sem varða starfsemi stofnunar eða heimilis, auk atriða sem varða meðferð og aðbúnað þeirra sem sviptir hafa verið frelsi sínu, séu andstæð sjónarmiðum um mannúð og mannvirðingu. Getur hann beint tilmælum til þeirra sem sæta eftirliti hans sem miða að því að bæta meðferð og aðbúnað frelsissviptra einstaklinga og að því að fyrirbyggja pyndingar og aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. 2. másl. 1. mgr. orðast svo: Með skýrslunni skal samhliða gerð grein fyrir starfi umboðsmanns skv. 3. mgr. 3. gr. og hún skal birt opinberlega fyrir 1. september ár hvert.
- b. Í stað orðanna „greina hvað stjórnvaldið, er hlut á að máli, hefur fært fram sér til varnar“ í 4. mgr. kemur: greina frá þeim skýringum sem sá aðili sem eftirlit umboðsmanns beinist að hefur fært fram vegna þeirra atriða sem umboðsmaður gerir athugasemdir við.

7. gr.

Á eftir 17. gr. laganna kemur ný grein, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Um vernd þeirra sem greina frá brotum.

Þrátt fyrir fyrirmæli laga, siðareglna eða samninga um þagnar- eða trúnaðarskyldu er þeim sem býr yfir upplýsingum eða gögnum um brot á lögum, vönduðum stjórnsýsluháttum, siðareglum eða öðrum reglum og starfsháttum, í starfsemi þeirra sem falla undir starfssvið umboðsmanns, heimilt í þágu þeirra almannahagsmuna sem umboðsmaður hefur eftirlit með að greina honum frá slíku og afhenda honum gögn þar að lútandi.

Sá sem óskar eftir að greina frá eða afhenda gögn skv. 1. mgr. skal taka fram ef hann óskar eftir að njóta verndar samkvæmt þessari lagagrein. Umboðsmaður greinir viðkomandi frá því hvort upplýsingarnar hafi orðið honum tilefni athafna þannig að ákvæði 4. mgr. eigi við.

Umboðsmaður skal gæta leyndar um þær persónuupplýsingar sem hann aflar eða honum berast skv. 1. mgr. nema viðkomandi veiti til þess afdráttarlaust samþykki sitt, sbr. þó e-lið 2. mgr. 10. gr. Í því felst að réttur einstaklinga til að fá vitneskju um hvaða persónuupplýsingar þeirra umboðsmaður hefur unnið með er ekki fyrir hendi. Heimilt er að eyða persónugreinanlegum upplýsingum og öðrum gögnum sem umboðsmaður fær skv. 1. mgr. eða aflar af því tilefni þegar umboðsmaður telur ekki lengur þörf á þeim við meðferð á máli.

Óheimilt er að láta hvern þann sæta óréttlátri meðferð sem í góðri trú hefur veitt umboðsmanni upplýsingar sem leitt hafa til athafna umboðsmanns vegna upplýsingagjafarinnar. Til slíkrar meðferðar telst t.d. að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta hvern

þann sem látið hefur umboðsmanni í té upplýsingar gjalda þess á annan hátt. Séu leiddar líkur að slíku skal gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að umboðsmanni hafi verið látnar í té upplýsingar.

Brot gegn 4. mgr. varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

Ákvæði þessarar greinar taka einnig til þeirra sem greina undirnefnd skv. 2. gr. valfrjálsrar bókunar frá 18. desember 2002 við samning Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1984 gegn pyndingum og annarri grimmilegri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá brotum eða misfellum í starfsemi stofnana og heimila skv. 3. mgr. 3. gr.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

I.

Frumvarp þetta var lagt fram á 148. löggjafarþingi (647. mál) til kynningar og kom því ekki til umræðu. Líkt og þá er frumvarpið nú flutt af nefndarmönnum í forsætisnefnd og áheyrnarfulltrúum Viðreisnar og Flokks fólksins í nefndinni. Frumvarpið er óbreytt að öðru leyti en því að við samningu 7. gr. frumvarpsins, um vernd þeirra sem greina umboðsmanni frá brotum sem falla undir starfssvið hans, var haft í huga að frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, sem þá var komið fram, tæki ásamt persónuverndarreglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 til umboðsmanns Alþingis. Í meðförum Alþingis var frumvarpinu breytt og samþykkt að gildissvið laganna og reglugerðarinnar tæki ekki til starfa Alþingis og stofnana þess, þ.m.t. umboðsmanns Alþingis, sbr. 5. mgr. 4. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, sem tóku gildi 15. júlí 2018. Um þá umfjöllun vísast að öðru leyti til kafla VII.4 í greinargerð og skýringa við einstök ákvæði í frumvarpi því sem lagt var fram á síðasta löggjafarþingi. Í ljósi þessa hafa viðeigandi breytingar verið gerðar á 3. mgr. 7. gr. og greinargerð frumvarpsins.

Frumvarpið var jafnframt kynnt á vef Alþingis 27. júní 2018 og óskað eftir því að ábendingar bærust forsætisnefnd fyrir 10. ágúst. Ábendingar bárust frá tveimur aðilum og er gerð grein fyrir þeim í kafla VIII hér á eftir. Þær breytingar sem gerðar hafa verið á texta frumvarpsins og greinargerð takmarkast við framangreind atriði, fyrir utan smávægilegar orðalagsbreytingar.

Með þingsályktun nr. 8/145, 19. desember 2015, fól Alþingi ríkisstjórninni að fullgilda fyrir Íslands hönd bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT), 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. Gert er ráð fyrir því að fullgilding bókunarinnar af hálfu Íslands fari fram þegar frumvarp þetta hefur hlotið afgreiðslu á Alþingi.

Með frumvarpinu er lagt til að umboðsmaður Alþingis verði sá aðili hér á landi sem sinni því eftirliti sem bókunin kveður á um (OPCAT-eftirlit).

II.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er efni bókunarinnar rakið með eftirfarandi hætti:

„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 fyrirmælum 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.“

Í greinargerðinni er jafnframt rakin innleiðing annarra þjóða á bókuninni og farið yfir athugasemdir nefndar Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum frá 8. júlí 2008 og nefndar ráðherraráðs Evrópuráðsins um pyndingar frá 2013, þar sem íslensk stjórnvöld eru hvött til þess að fullgilda bókunina og að komið verði á sjálfstæðu eftirlitskerfi innan lands.

Í niðurlagi greinargerðarinnar er rakið að í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi hafi umboðsmönnum þjóðþinganna verið falið með lögum að sinna hinu innlenda OPCAT-eftiliti. Þá hafi umboðsmaður Alþingis í reynd sinnt þessu eftirliti að nokkru leyti hér á landi á grundvelli heimilda sinna til þess að taka upp mál að eigin frumkvæði. Kemur fram í greinargerðinni að Evrópunefnd gegn pyndingum hafi látið þess getið í fyrrnefndri skýrslu sinni að fram hefði komið á fundi nefndarinnar með umboðsmanni Alþingis að embættið gæti ekki lengur sinnt reglulegu eftirliti á þessum vettvangi vegna fjárskorts og takmarkaðs mannafla.

Í svari dómsmálaráðherra við fyrirspurn Birgittu Jónsdóttur á 146. löggjafarþingi (169. mál, á 39. fundi, 6. mars 2017) um innleiðingu bókunarinnar kemur fram að það hafi verið eindregin tillaga innanríkisráðuneytisins að umboðsmanni Alþingis yrði falið eftirlitið og að forsætisnefnd hafi fyrir sitt leyti fallist á það. Jafnframt er í svari ráðherra rakið að ráðuneytið vinni að því að finna leiðir til þess að fjármagna verkefnið.

III.

Bókunin (OPCAT) felur í sér tvenns konar eftirlit. Annars vegar þarf að koma á fót einni eða fleiri sjálfstæðum eftirlitsstofnunum (e. National Preventive Mechanism, NPM) sem hefur viðtækar heimildir til að heimsækja þá staði þar sem dvelja einstaklingar sem eru eða kunna að vera sviptir frelsi sínu. 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 (e. UN Subcommittee on the Prevention of Torture, SPT) eftirlit á þeim stöðum þar sem fólk getur verið svipt frelsi sínu.

Með frelsissviptingu í bókuninni er átt við hvers konar fangelsun, vistun eða gæslu af hálfu opinberra aðila eða einkaaðila þar sem einstaklingurinn hefur ekki frelsi 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 átölu-lausa eða láta hana líðast þrátt fyrir ábendingar um hana.

Samkvæmt upplýsingum innanríkisráðuneytisins frá 24. maí 2017 var fjöldi stofnana, heimila og deilda sem þá var talið að gætu fallið undir OPCAT-eftirlitið eftirfarandi:

- 4 fangelsi (samtsals 190 rými),
- 5 vistunarúrræði utan fangelsa,
- 25 lögreglustöðvar (samtsals 99 fangaklefar),
- 4 staðir fyrir geðsjúka,
- 5 staðir á vegum barnaverndaryfirvalda (27–29 rými),
- 2 sérúrræði fyrir 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).

Þegar fjallað er um umfang OPCAT-eftirlitsins á grundvelli tölulegra upplýsinga, líkt og þeirra hér að framan, verður að hafa í huga að erfitt er að ákvarða nákvæman fjölda þeirra staða sem eftirlitið tekur til. Ástæður þess eru m.a. að í ákveðnum tilvikum er vandkvæðum bundið að skilgreina fyrir fram og skera úr um hvort tiltekin stofnun eða heimili falli undir eftirlitið að því leyti hvort þar sé um að ræða aðstæður sem mögulega kunna að fela í sér frelsissviptingu í viðtækri merkingu þess hugtaks. Hér má sem dæmi nefna heimili einstaklinga sem þiggja einhvers konar félagslega liðveislu eða heimaþjónustu á eigin heimili. Einnig má nefna vanda við að ákvarða tölu tiltekinna tegunda staða, en í því tilliti má sem dæmi nefna að undir eftirlitið falla farartæki sem notuð eru til fangaflutninga eða við færslu einstaklinga úr landi og þeim er ekki frjálst að yfirgefa. Þá er eðli málsins samkvæmt fjöldi umræddra staða breytilegur vegna ákvarðana um að stofna til slíkrar starfsemi eða að leggja hana niður. Loks verður að hafa í huga að fjöldi einstaklinga sem er eða getur verið frelsissviptur á hverjum stað er mjög breytilegur. Annars vegar er um að ræða stórar stofnanir þar sem fjöldi einstaklinga vistast á hverjum tíma, svo sem fangelsi, hjúkrunarheimili og stofnanir eða heimili sem standa að áfengis- og vímuefnamedferðum af einhverju tagi. Hins vegar eru heimili þar sem fáir einstaklingar vistast saman, svo sem sambýli og sum búsetuúrræði,

og stundum er einungis um að ræða einn einstakling, svo sem í þeim tilvikum þegar viðkomandi þiggur einhvers konar þjónustu á eigin heimili. Tilvitnaðar aðstæður gera það nánast ógerlegt að ákvarða nákvæmar tölur fyrir allar tegundir stofnana eða heimila sem falla undir eftirlitið og ógerlegt er að afmarka umfang þess nákvæmlega. Í ljósi þessa verður alltaf að gæta ákveðinnar varfærni í umfjöllun um umfang eftirlitsins.

Eins og áður er rakið hefur umboðsmönnum þjóðþinga á Norðurlöndunum, utan Íslands, verið falið að fara með hlutverk hinnar sjálfstæðu eftirlitsstofnunar (NPM), hverjum í sínu landi. Sú hefur einnig orðið raunin í fleiri löndum 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 átta manna starfseiningu undir stjórn sérstaks forstöðumanns og umboðsmanns í Noregi en í Danmörku hefur þessu eftirliti verið sinnt af þeirri starfseiningu sem almennt sinnir eftirlitsheimsóknum og vettvangsúttektum hjá embætti umboðsmannsins. Forstöðumaður þeirrar starfseiningar stjórnar því OPCAT-eftirlitinu undir yfirstjórn umboðsmanns. Í báðum tilvikum er síðan fengin utanaðkomandi sérfræðiastoð og fulltrúar mannréttindastofnana í viðkomandi landi taka eftir atvikum þátt í heimsóknum. Það er sameiginlegt með embættum umboðsmanna á Norðurlöndunum að þau hafa öll í 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 tilviki getur reynt á sjálfstæða mælikvarða sem mótast hafa í framkvæmd eftirlitsnefndar Sameinuðu þjóðanna með þeim samningi sem eftirlitið byggist á. Með OPCAT bætist jafnframt við eftirlit með stöðum á vegum einkaaðila þar sem dvelja einstaklingar sem eru eða kunna að vera sviptir frelsi sínu og hefur af því tilefni þurft að gera viðeigandi breytingar á lögum um embætti umboðsmannanna.

IV.

Samkvæmt gildandi lögum taka starfsheimildir umboðsmanns Alþingis til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, þ.m.t. stofnana þar sem um frelsissviptingu er eða getur verið að ræða, svo sem fangelsa, dvalarheimila fyrir aldraða og vistheimila fyrir börn, sem rekin eru á vegum þeirra. Í lögum er jafnframt tekið fram að starfssvið umboðsmanns taki einnig til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Á þetta getur t.d. reynt þegar einkaaðili rekur hjúkrunar- og dvalarheimili fyrir aldraða og stjórn slíks aðila tekur í samræmi við 15. gr. laga um málefni aldraðra, nr. 125/1999, ákvörðun um dvöl á viðkomandi heimili sem telst vera stjórnvaldsákvörðun. Samkvæmt því væri unnt að fela umboðsmanni OPCAT-eftirlit með slíkum stofnunum og heimilum að óbreyttum lögum. Að öðru leyti falla stofnanir og heimili á vegum einkaaðila almennt ekki undir eftirlitið. Til þess að unnt sé að fela umboðsmanni Alþingis að fara með OPCAT-eftirlitið með slíkum stöðum er nauðsynlegt að gera tilteknar breytingar á lögum um umboðsmann Alþingis.

Í Danmörku var farin sú leið að láta valdsvið umboðsmanns ná til stofnana á vegum einkaaðila þar sem dvelja einstaklingar sem sviptir hafa verið frelsi sínu með aðkomu stjórnvalds (d. offentlig myndighed), eins og nánar er lýst í 7. gr. dönsku laganna (Bekendtgørelse af lov om Folketingets Ombudsmand nr. 349 af 22/03/2013). Sérstaklega er kveðið á um grundvöll mats, tilmæla og ábendinga þegar umboðsmaður tjáir sig vegna OPCAT-eftirlitsins, en þar reynir ekki aðeins á túlkun réttarreglna heldur jafnframt á mat á aðstæðum og aðbúnaði þar

sem frelsissviptir dvelja „ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter“ eins og segir í 18. gr. dönsku laganna. Á þennan hátt er umboðsmanni jafnframt gert kleift að tjá sig almennt um aðstæður á opinberum stofnunum, svo sem fangelsum, vistheimilum og sjúkrahúsum, þar sem beinum fyriræmum laga sleppir. Þær breytingar sem gerðar voru á lögnum um danska umboðsmanninn fólu í sér breytingu á starfssviði, rannsóknarheimildum, þ.m.t. aðgangsheimild með aðstoð lögreglu, skyldu til að veita upplýsingar og á matsgrundvelli fyrir álit hans um lyktir máls.

Í Noregi voru tekin inn í lögum um norska umboðsmanninn almenn ákvæði um þennan þátt í starfi hans. Er beinlínis tekið fram að umboðsmaður sé sá aðili sem lýst er í 3. gr. valfrjálsrar bókonar við samning Sameinuðu þjóðanna. Með því að fara slíka leið er OPCAT-eftirlitið gert að sérstöku viðfangsefni umboðsmanns og þar með sýnilegt sem slíkt gagnvart Sameinuðu þjóðunum. Gert er ráð fyrir að umboðsmaður Stórþingsins í Noregi komi á fót ráðgefandi nefnd til að sinna verkefnum. Að öðru leyti er í lögnum mælt nánar fyrir um aðgang að starfsemi einkaaðila þar sem frelsissviptir dvelja og um rétt til upplýsinga frá slíkum aðilum. Enn fremur um þagnarskyldu og heimildir umboðsmanns til að koma á framfæri tilmælum um úrbætur og úrvinnslu þeirra.

V.

Með frumvarpi þessu er lagt til að umboðsmaður Alþingis verði sá aðili sem annist OPCAT-eftirlit samkvæmt hinni valfrjálsu bókon og að höfð verði hliðsjón af breytingum sem gerðar voru á lögum um umboðsmann Þjóðþingsins í Danmörku og umboðsmann Stórþingsins í Noregi þegar þessum embættum var falið OPCAT-eftirlit í löndunum. Þannig verði, að norskri fyrirmynd, sérstaklega áréttað að hlutverk umboðsmanns Alþingis verði jafnframt að vera sá aðili sem samkvæmt hinni valfrjálsu bókon Sameinuðu þjóðanna frá 18. desember 2002 sinni OPCAT-eftirliti hér á landi (NPM). Að öðru leyti er að meginsteftu stuðst við þær breytingar sem gerðar voru á lögum um umboðsmann Þjóðþingsins í Danmörku en eins og síðar verður rakið er þar ekki að finna ákvæði um vernd þeirra sem greina frá brotum. Til samræmis við breytingar á hlutverki umboðsmanns er lagt til að starfssvið hans taki til stofnana á vegum einkaaðila þar sem dvelja einstaklingar sem eru eða kunna að vera sviptir frelsi sínu og frelsissviptingin á sér stoð í fyriræmum opinberra aðila, að undirlagi þeirra, með samþykki þeirra eða er látin átölulaus af þeirra hálfu. Nauðsynlegt er, samhliða þessu, að ákvæðum gildandi laga um rannsóknarheimildir umboðsmanns verði breytt svo að þær taki einnig til hlutaðeigandi einkaaðila og þegar sérstaklega standi á geti umboðsmaður leitað aðstoðar lögreglu við öflun upplýsinga og gagna. Þá er áréttað að sú þagnarskylda, sem hvílir á umboðsmanni Alþingis og starfslíði hans, taki einnig til sérfræðinga sem hann kann að fá til aðstoðar í einstökum málum, sbr. lokamálsgrein 7. gr. laga um umboðsmann Alþingis. Þá er lögð til sú breyting á 10. gr. gildandi laga, þar sem fjallað er um lyktir máls, að umboðsmaður geti enn fremur látið í ljós álit sitt á því hvort atriði sem varða starfsemi stofnana eða heimila, auk atriða sem varða meðferð og aðbúnað þeirra sem á slíkum stöðum dvelja, séu andstæð sjónarmiðum um mannúð og mannvirðingu. Einnig er lagt til að samhliða ársskýrslu sinni geri umboðsmaður grein fyrir OPCAT-eftirliti sínu og að ekki verði lengur krafa um að prenta ársskýrslu umboðsmanns sem honum ber að skila til Alþingis. Jafnframt er áréttað að umboðsmaður skuli greina frá skýringum sem sá aðili sem eftirlit hans beinist að hefur fært fram. Í 7. gr. frumvarpsins er nýmæli um vernd þeirra sem veita umboðsmanni eða undirnefndinni um varnir gegn pyndingum upplýsingar. Vísast nánar um þá umfjöllun til kafla VII hér á eftir og skýringa við greinina.

Loks er lagt til að kveðið verði sérstaklega á um heimild undirnefndarinnar til aðgangs að stofnunum og heimilum á vegum einkaaðila, þar sem dvelja einstaklingar sem geta verið sviptir frelsi sínu og til þess að ræða einslega við starfsmenn og þá sem þar dvelja.

VI.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins frá 29. janúar 2016 til forseta Alþingis er þeirri skoðun lýst að það mundi falla vel að hlutverki og stöðu umboðsmanns Alþingis að sinna eftirliti samkvæmt hinni valfrjálsu bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sem væri í samræmi við framkvæmd eftirlitsins í ýmsum aðildarlöndum bókunarinnar.

Í minnisblaði umboðsmanns til forseta Alþingis 5. ágúst 2016 er farið yfir mögulegt fyrirkomulag eftirlitsins hjá embætti umboðsmanns Alþingis og áætlun um kostnað. Forsætisnefnd kynnti innanríkisráðuneytinu minnisblað umboðsmanns 10. október 2016 og féllst á að eftirlitinu mætti koma fyrir hjá umboðsmanni, enda væri áskilið að ráðuneytið tryggði nauðsynlega fjármuni til verkefnisins í fjárlögum fyrir árið 2017. Að því gefnu að fjárveitingar fengjust myndi forsætisnefnd beita sér fyrir því að nauðsynlegar breytingar yrðu gerðar á lögum um umboðsmann Alþingis um aðkomu hans að eftirlitinu.

Að ósk dómsmálaráðuneytisins tók umboðsmaður í nóvember 2017 saman nánari skýringar á áætluðum kostnaði við eftirlitið. Kemur þar fram að áætlunin hafi verið unnin á grundvelli upplýsinga frá embættum umboðsmanna þjóðþinganna á Norðurlöndunum um umfang verkefnisins, m.a. miðað við fjölda stofnana sem féllu undir eftirlitið hér á landi og kostnaðarliði við það. Eftir að hafa skýrt einstaka liði við framkvæmd eftirlitsins, var það mat umboðsmanns að upphafleg áætlunum um 38,3 millj. kr. kostnað (miðað við árið 2017) væri rétt. Það væri með öllu óráðlegt að ýta verkefninu úr vör nema fyrir lægi að fjárveiting til þess á árinu 2018 tæki mið af fyrirliggjandi fjárhagsáætlun og yrði þá ekki lægri á því ári en þær 24 millj. kr. sem ráðuneytin hefðu lagt til, enda ljóst að á því ári yrði starfsemin takmörkuð við að undirbúa og skipuleggja eftirlitið og hefja það á síðari hluta ársins.

Við meðferð Alþingis á frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2018 var samþykkt tillaga meiri hluta fjárlaganefndar um 24 millj. kr. framlag til embættis umboðsmanns Alþingis til þess að skipuleggja og annast eftirlit á grundvelli bókunarinnar. Til þess að tryggja að eftirlitinu verði til framtíðar sinnt í samræmi við þær skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld munu undirgangast með fullgildingunni bókunarinnar vantar 14,3 millj. kr. Því er ljóst að gera verður ráð fyrir slíkri viðbót í fjármálaáætlun og síðari fjárlögum.

VII.

Í 21. gr. hinnar valfrjálsu bókunar er lagt bann við því að opinber aðili eða opinber starfsmaður (e. authority or official) fyrirskipi, beiti, leyfi eða láti afskiptalausar hvers konar refsiaðgerðir gagnvart einstaklingi eða lögaðila fyrir að hafa veitt innlendum forvarnaaðila (umboðsmanni samkvæmt frumvarpinu), eða fulltrúum hans upplýsingar, hvort heldur þær eru réttar eða rangar. Sama á við þegar upplýsingar eru veittar undirnefndinni, sbr. 15. gr. bókunarinnar. Jafnframt að slíkt skuli ekki skaða slíkan einstakling eða samtök á nokkurn hátt. Í 2. mgr. 21. gr. bókunarinnar er enn fremur tekið fram að trúnaðarupplýsingar sem aflað hefur verið á grundvelli 1. mgr. 21. gr. bókunarinnar skuli háðar þagnarskyldu og að ekki skuli birta neinar persónuupplýsingar nema með afdráttarlausu samþykki viðkomandi einstaklings. Til þess að unnt sé að sinna því eftirliti, sem gert er ráð fyrir að umboðsmaður og undirnefndin sinni á grundvelli hinnar valfrjálsu bókunar, er nauðsynlegt að í lögum um umboðsmann sé fjallað um vernd þeirra sem greina umboðsmanni frá brotum eða því sem

misfarist hefur í starfsemi stofnana eða heimila sem hin valfrjálsa bókun tekur til. Um slíka einstaklinga hefur verið notað orðið „uppljóstrari“ fyrir orðið *whistleblower* á ensku.

Í frumvarpinu er lagt til að í gildandi lög um umboðsmann Alþingis verði tekið upp almennt ákvæði um vernd þeirra sem láta umboðsmanni í té upplýsingar um brot á lögum, vönduðum stjórnsýsluháttum, siðareglum eða öðrum reglum og starfsháttum í starfsemi þeirra, sem falla undir starfssvið umboðsmanns og enn fremur um misfellur í starfsemi stofnana eða heimila, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Ástæða þessa er m.a. að oft geta slíkar upplýsingar lotið að fleiri en einum þætti sem eftirlit umboðsmanns tekur til.

Ekki er hægt að vísa til hliðstæðs fyrirkomulags eða skilgreiningar á vernd uppljóstrara í lögum hér á landi. Hugmyndir um vernd uppljóstrara ganga þó almennt út á að sá sem í góðri trú greinir frá spillingu, ólögmatum ráðstöfunum eða annarri ámælisverðri háttsemi í starfsemi opinberra aðila eða hjá einkaaðilum skuli njóta verndar gegn óréttmætum aðgerðum í hans garð, til að mynda uppsögn úr starfi eða skerðingu á réttindum vegna uppljóstrana sinna. Með ámælisverðri háttsemi er vísað til hátternis sem er siðferðilega ámælisvert eða stefnir heilsu eða öryggi fólks eða umhverfi í hættu án þess að um sé að ræða brot á lögum eða reglum. Í skilgreiningu á uppljóstrara má oft sjá enska hugtakið *wrongdoing*, sem vísar ýmist til spillingar, brota á lögum eða reglum (t.d. siðareglum) eða annars konar gagnrýnisverðrar háttsemi. Jafnframt er vísað til þess að það sem ljóstrað er upp um skuli varða almannahagsmunir eða að uppljóstrunin sé í almannabágu til þess að réttlætjanlegt sé að uppljóstrari njóti verndar þrátt fyrir að hafa t.d. þagnar- eða trúnaðarskyldur. Þannig liggja þau sjónarmið að baki vernd uppljóstrara að það sé mikilvægt að greina frá broti eða ámælisverðri háttsemi, ekki aðeins fyrir þá starfsemi sem um ræðir heldur einnig fyrir samfélagið allt.

Við samningu reglna sem hafa það að markmiði að vernda uppljóstrara geta risið ýmis álitamál um það hvernig vernd uppljóstrara verði best tryggð, um miðlun upplýsinga sem falla undir þagnarskyldu og trúnaðarskyldu, um réttindi þeirra sem upplýsingarnar eiga við um samkvæmt persónuverndarreglum og um stöðu þess sem greinir frá ef þær upplýsingar sem um er að ræða leiða líkur að refsiverðu broti hans sjálfs eða því að hann hafi brotið starfsskyldur sínar og um rétt slíks aðila til að fella ekki á sig sök.

1.

Málefni tengd vernd uppljóstrara og upplýsinga- og tjáningarfrelsi hafa á síðustu árum komið til umfjöllunar á Alþingi. Má þar t.d. nefna frumvarp til laga um miðlun upplýsinga og vernd uppljóstrara á 145. löggjafarþingi (þskj. 574, 411. mál), sem upphaflega var lagt fram á 141. löggjafarþingi. Enn fremur álit allsherjarnefndar um skýrslu umboðsmanns Alþingis 2009 á 139. löggjafarþingi (þskj. 1463, 822. mál) um að hugað verði sérstaklega að vernd uppljóstrara við endurskoðun laga um umboðsmann. Þá samþykkti Alþingi 16. júní 2010 þingsályktun um að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu varðandi vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis, nr. 23/138. Með ályktuninni var ríkisstjórninni falið að leita leiða til þess að tryggja vernd „afhjúpenda“ (e. whistleblowers). Í greinargerð með tillögu til ályktunarinnar er m.a. lagt til að teknar verði til skoðunar breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og sveitarstjórnarlögum varðandi þagnarskyldu til að almannahagsmunir sé sem best tryggðir. Mennta- og menningarmálaráðherra skipaði í maí 2010 stýrihóp til þess að fylgja eftir ályktuninni. Vinnuhópurinn lauk störfum í júní 2016. Meðal tillagna vinnuhópsins er að í lögum um umboðsmann verði kveðið á um möguleika starfsfólks stjórnsýslunnar til þess að benda umboðsmanni á ákvarðanir og athafnir innan stjórnsýslunnar sem ekki eru lögum samkvæmt og að óheimilt verði að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta mann gjalda þess á annan hátt ef hann hefur látið umboðs-

manni í té upplýsingar sem þýðingu hafa við athugun hans. Loks má nefna að á 131., 132. og 133. lögjafarþingi var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum til verndar trúnaðarsambandi fjölmiðla og heimildarmanna þeirra og til verndar starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga vegna upplýsingagjafar í þágu almannaheilla. Frumvarpið varð ekki að lögum.

2.

Orðið „uppljóstrari“ getur haft mismunandi merkingu þar sem það kemur fyrir í ritum, fjölmiðlum og í almennri umræðu. Það getur vísað til starfsmanns eða fyrrum starfsmanns opinberrar stofnunar eða fyrirtækis einkaaðila sem nýtir sér tjáningarfrelsi sitt til þess að vekja athygli almennings á því að á vinnustað eða stofnun sé ekki farið að lögum eða fylgt rétttri framkvæmd. Orðið getur einnig haft þrengri merkingu, en þá er vísað til þess að uppljóstrun starfsmanns sé eða geti verið andstað trúnaðar- eða þagnarskyldu hans. Enn fremur getur orðið *uppljóstrari* vísað til þess að sá sem er eða hefur verið starfsmaður opinbers aðila, einkaaðila eða samtaka vekur athygli á lögbrotum í starfseminni.¹ Orðið *uppljóstrari* vísar þannig til þeirrar háttsemi einstaklings að greina frá vitneskju sem hann býr yfir og varðar almannahag.

Orðið *uppljóstrari* hefur hins vegar ákveðna merkingu í sakamálaréttarfari, sbr. 89. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, sem sérstakt úrræði við rannsókn sakamála, sbr. III. kafla reglna nr. 516/2011, um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála. Þrátt fyrir þessa orðnotkun er hér einkum vísað til uppljóstrara sem heimildarmanns lögreglu, einstaklings sem veitir upplýsingar í þágu tiltekinnar rannsóknar lögreglu. Við rannsókn sakamála er greint á milli uppljóstrara sem þiggja greiðslur fyrir uppljóstranir og einstaklinga sem greina lögreglu frá refsiverðum brotum, sbr. enn fremur 149. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem leggur refsingu við rögum uppljóstri til yfirvalds. Það hefur vískað ókosti að nota orðið uppljóstrari sem þýðingu á enska orðinu *whistleblower* um það þegar einstaklingur „gerir viðvart“ um atvik sem fela ekki endilega í sér lögbrot en varða mikilsverða almannahagsmuni. Að baki slíku býr sá tilgangur að stuðla að góðri framkvæmd í þágu samfélagslegra hagsmuna. Erfitt virðist vera að finna lipurt nafnorð um athöfnina að gera viðvart um eitthvað eða um einstaklinginn sem gerir slíkt. Í ljósi þess að í athöfninni felst að greina frá atvikum sem varða almannahag eða gera viðvart um þau væri mögulegt að byggja á sagnarsambandinu „greina frá“ sem hefur hlutlausari merkingu og tala um *frágreiningu* og þann sem greinir frá sem *frágreinanda*. Til samanburðar er slíkur aðili í norsku nefndur *varsler* „en person som melder fra om ulovlige el. kritikverdige forhold“; *varsler* er dregið af sögninni *varsle* sem mun vera skyld sögninni „að vara við“. Hugtakið uppljóstrun er samkvæmt þessu ekki bundið við það að greina frá eða veita upplýsingar um afbrot heldur felur það í sér að komið er upp um eitthvað eða eitthvað er afhjúpað.

Úrræði til þess að koma uppljóstrunum á framfæri eða til þess að taka við þeim (d. whistleblowerordninger, e. whistleblowing schemes) geta einnig verið mismunandi. Í sinni einföldustu mynd getur verið um að ræða úrræði sem komið er á fót hjá opinberum aðila, einkaaðila eða samtökum þar sem starfsmaður og eftir atvikum aðrir geta komið á framfæri, nafnlaust, upplýsingum um lögbrot eða annað sem aflaga hefur farið í starfseminni (Bet. 1553/2015, bls. 44).

Samkvæmt 5. gr. laga um umboðsmann Alþingis getur umboðsmaður að eigin frumkvæði ákveðið að taka mál til meðferðar. Það er því ekki útilokað að umboðsmaður taki mál til meðferðar á grundvelli ábendinga sem honum hafa borist. Heimild umboðsmanns verður ekki

¹ Betænkning om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger nr. 1553/2015, bls. 43 og 274.

jafnað til uppljóstrunarúrræðis og embætti umboðsmanns var ekki komið á fót til þess að vera grundvöllur fyrir starfsmenn stjórnsýslunnar til að koma á framfæri upplýsingum um starfsemi stjórnvalda. Í heimild umboðsmanns felst enn fremur engin vernd fyrir þann sem leitar til umboðsmanns í góðri trú gegn því að hann verði látinn gjalda þess að hafa veitt umboðsmanni upplýsingar. Þá eru engin ákvæði í gildandi lögum sem gera umboðsmanni kleift að verða við ósk þess sem snýr sér til hans um nafnleynd.

3.

Í íslenskum lögum má þegar finna í ýmsum ákvæðum reglur sem lúta að uppljóstrun. Ákvæðin má almennt greina eftir því hvort þau fela í sér úrræði til að upplýsa um lögbrot á málefnasviði opinbers eftirlitsaðila eða þeim er ætlað að vernda sérstaklega þann sem kemur upplýsingunum á framfæri. Séu slík ákvæði skoðuð í heild sinni má sjá að þau eru sundurleit. Sameiginlegt er að þau eru að jafnaði sett í þágu almannahagsmuna á tilgreindum réttarsviðum. Þau ganga hins vegar mislangt í því að tryggja þeim sem í góðri trú greinir frá broti eða misfellum í starfsemi vernd gegn viðbrögðum þeirra sem bera ábyrgð á henni. Ekki liggja fyrir upplýsingar um framkvæmd slíkra ákvæða. Þó má ráða af ákvæðum laga um embætti sérstaks saksóknara, sem felld hafa verið úr gildi, að erfitt hafi reynst að beita ákvæðum sem heimiluðu ríkissaksóknara að láta ekki sæta ákæru þann sem að eigin frumkvæði lét í té upplýsingar eða gögn í máli þótt upplýsingarnar eða gögnin hafi leitt líkur að broti hans sjálfs.

a. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Samkvæmt 13. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sbr. 4. gr. breytingalaga nr. 86/2010, er óheimilt að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja um í starfi. Er ákvæðinu ætlað að vera vörn fyrir starfsmenn og jafnframt hvatning til að aðhafast verði þeir áskynja um lögbrot eða brot á siðareglum. Ekki er fjallað sérstaklega um rétt starfsmanns til nafnleyndar eða hvernig með skuli fara ef leiða má líkur að því hann hafi sjálfur gerst sekur um refsiverða háttsemi. Ákvæði starfsmannalaga geyma ekki heldur sérstök úrræði ef brotið er gegn ákvæðinu, til að mynda um rétt til miskabóta eða skaðabóta.

b. Starfsmenn sveitarfélaga.

Í 13. gr. samþykkt fyrir umboðsmann borgarbúa, sbr. samþykkt forsætisnefndar Reykjavíkurborgar 31. janúar 2014, er fjallað um „uppljóstrun/vernd starfsmanna“. Samkvæmt ákvæðinu geta starfsmenn Reykjavíkurborgar eða einstakir viðsemjendur og samstarfsaðilar komið á framfæri upplýsingum vegna mistaka eða réttarspjalla sem þeir hafa orðið áskynja í starfi sínu og varða stjórnsýslu eða þjónustu Reykjavíkurborgar. Umboðsmaður er þá „bundinn sérstakri þagnarskyldu um auðkenni þess aðila sem upplýsingarnar veitir“. Starfsmaður Reykjavíkurborgar sem veitir upplýsingar skal „njóta verndar gegn ákvæðum laga og reglna sem leitt geta til neikvæðra afleiðinga, svo sem agaviðurlaga“. Sambærilegar samþykktir hafa ekki verið settar fyrir önnur sveitarfélög. Undirstrika verður að ákvæðið styðst ekki við sett lög og því ekki fullljóst hvernig með það færi ef á reyndi.

c. Samkeppnislög.

Í 3. mgr. 42. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, sbr. 5. gr. laga nr. 52/2007, er gert ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitið geti ákveðið að kæra ekki einstakling hafi hann, eða fyrirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn hjá, haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. laganna, sem geta leitt til rann-

sóknar eða sönnunar á broti eða eru mikilvæg viðbót að mati eftirlitsins við þau sönnunargögn sem það hefur þegar í förum sínum, enda séu nánari skilyrði uppfyllt sem Samkeppniseftirlitið mælir fyrir um í reglum. Slíkar reglur hafa ekki verið settar.

Ákvæði 3. mgr. 42. gr. samkeppnislaga mæla ekki fyrir um vernd þess sem greinir eftirlitinu frá lögbrotum. Þó er tekið fram í 2. mgr. 42. gr. að ekki sé heimilt að nota upplýsingar sem fyrirsvarsmáður fyrirtækis hefur veitt Samkeppniseftirlitinu sem sönnunargagn í sakamáli sem höfðað er gegn honum vegna brota sem tilgreind eru í 41. gr. a., en þar er vísað til brota gegn 10. gr. og/eða 12. gr. laganna.

d. Lög um embætti sérstaks saksóknara.

Í 1. mgr. 5. gr. laga um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, var sérstök heimild til handa ríkissaksóknara, að fenginni rökstuddri tillögu frá hinum sérstaka saksóknara, að láta þann sem hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta lögreglu eða saksóknara í té upplýsingar eða gögn ekki sæta ákæru þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að broti hans sjálfs. Lögin voru felld brott með lögum nr. 47/2015 við nýja skipan ákærvalds. Í lögskýringargögnum segir að beiting ákvæðisins hafi „þótt nokkuð vandasöm“ og að ekki hafi þótt „nægt tilefni til að gera sambærilegt ákvæði að almennri reglu í sakamálalögum“. Um leið var með 30. gr. laga nr. 47/2015 gerð sú breyting á ákvæðum almennra hegningarlaga að taka megi til greina þegar hegning er tiltekin hvort viðkomandi hafi veitt af sjálfsdáðum aðstoð eða upplýsingar sem hafa verulega þýðingu við að upplýsa brot hans, aðild annarra að brotinu eða önnur brot, sbr. 9. tölul. 1. mgr. 70. gr. almennra hegningarlaga og enn fremur svipaða heimild til að færa refsingu niður úr lágmarki, sbr. 74. gr. laganna.

e. Lög um rannsókn á falli bankanna.

Í 1. mgr. 12. gr. laga um rannsókn á falli bankanna, nr. 142/2008, er að finna ákvæði af sama meiði og 13. gr. a starfsmannalaga um vernd þeirra sem greina frá brotum og voru þau sett í þágu rannsóknar á falli bankanna. Samkvæmt því er óheimilt að rýra réttindi, segja upp samningi eða slíta honum eða láta mann gjalda þess á annan hátt ef hann hefur látið nefndinni í té upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir rannsóknina. Ákvæðið er ekki takmarkað við ríkisstarfsmenn en gengur lengra þar sem sönnunarbyrðinni er skipt. Er þá tekið fram að séu leiddar líkur að því að misbeiting gagnvart starfsmanni hafi átt sér stað skuli gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að hann hafi veitt nefndinni upplýsingar.

Ákvæði af sama toga og voru í 5. gr. laga um embætti sérstaks saksóknara eru einnig í 2. og 3. mgr. 12. gr. laga um rannsókn á falli bankanna. Af skýringum við ákvæðið má ráða að þar hafi verið byggt á sambærilegri heimild og þá lá fyrir í frumvarpi því sem varð að lögum um embætti sérstaks saksóknara.

f. Lög um rannsóknarnefndir.

Í 9. gr. laga um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, eru ákvæði sem miða því að vernda þá sem í góðri trú veita rannsóknarnefndum á vegum Alþingis upplýsingar eða gögn sem hafa þýðingu fyrir hlutaðeigandi rannsókn. Efnislega á ákvæðið samsvörun við 12. gr. laga um rannsókn á falli bankanna en geymir þó nánari lýsingu á skilyrðum þess að ríkissaksóknari ákveði að hlutaðeigandi sæti ekki ákæru.

g. Lög um fjármálafyrirtæki.

Með lögum nr. 23/2017 var tveimur greinum, 60. gr. a og 60. gr. b, bætt við lög um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Í þeim er annars vegar fjallað um skyldu fjármálafyrirtækja til þess að koma á fót sérstöku úrræði innan þeirra til þess að taka við tilkynningum starfsmanna um brot, möguleg brot og tilraunir til brota á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem gilda um starfsemi fjármálafyrirtækis. Hins vegar er fjallað um vernd starfsmanns sem greint hefur frá broti í starfsemi fjármálafyrirtækis. Tekið er fram að sá sem taki við tilkynningu og sjái um vinnslu þeirra sé bundinn þagnarskyldu gagnvart öðrum starfsmönnum fyrirtækis og utanaðkomandi aðilum um persónugreinanlegar upplýsingar sem koma fram í tilkynningu. Þó er heimilt að miðla slíkum upplýsingum til Fjármálaeftirlitsins og lögreglu. Auk þessa er lögð sú skylda á fjármálafyrirtækið að vernda starfsmann sem í góðri trú hefur tilkynnt um brot gegn því að hann sæti misrétti sem rekja megi til tilkynningar hans og það sama eigi við um tilkynningar til Fjármálaeftirlitsins. Ef fjármálafyrirtæki brýtur gegn skyldu sinni um vernd starfsmanns skal það greiða honum bætur vegna beins fjártjóns eða miska.

*h. Valfrjáls bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmi-
legri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT-eftirlit).*

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. hinnar valfrjálsu bókunar, sem ætlunin er að innleiða og að umboðsmaður hafi eftirlit með framkvæmd hennar, skal ekkert yfirvald eða opinber starfsmaður fyrirskipa, beita, leyfa eða láta átölulaus nein viðurlög gegn nokkrum einstaklingi eða samtökum fyrir að hafa veitt innlendum forvarnaaðila upplýsingar, hvort heldur þær eru réttar eða rangar. Sama á við þegar upplýsingar eru afhentar undirnefndinni með sama hætti, sbr. 15. gr. bókunarinnar. Þá er tekið fram í 2. mgr. 21. gr. bókunarinnar að trúnaðarupplýsingar sem aflað er skuli háðar þagnarskyldu og að ekki skuli birta neinar persónuupplýsingar nema með afdráttarlausu samþykki viðkomandi einstaklings. Samkvæmt þessu gerir bókunin ráð fyrir vernd þeirra sem í góðri trú greina umboðsmanni og undirnefndinni frá upplýsingum um starfsemi stofnana og heimila, sbr. 2. gr. frumvarpsins.

4.

Eins og rakið er í kafla I hér að framan taka nýsamþykkt lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og persónuverndarreglugerð Evrópusambandsins² ekki til starfa Alþingis og stofnana þess. Í frumvarpi því sem lagt var fram á 148. löggjafarþingi (647. mál) var á hinn bóginn við það miðað að svo yrði. Um þau sjónarmið sem lágu til grundvallar því að nýta heimildir reglugerðarinnar til þess að setja sérstök ákvæði um að halda megi leyndu hver hafi veitt umboðsmanni upplýsingar um brot eða misfellur í starfsemi sem heyrir undir starfs-
svið hans og aðrar persónugreinanlegar upplýsingar um aðra sem koma fyrir í slíkum málum er fjallað í kafla VII.4 í greinargerð fyrrnefnds frumvarps. Þrátt fyrir að persónuverndarreglugerðin taki ekki til umboðsmanns Alþingis þykir engu að síður rétt að byggja áfram á þeim sjónarmiðum sem þar eru rakin og taka af öll tvímæli um að gæta skuli leyndar um þær persónuupplýsingar sem umboðsmaður fær og skráir vegna þessara mála. A það jafnt við um þann sem greinir frá upplýsingum og aðra sem þar koma við sögu. Með því er stefnt að því að sá sem veitir umboðsmanni upplýsingar verði ekki látinn gjalda þess á neinn hátt og að

² Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB (almenna persónuverndarreglugerðin).

upplýsingarnar séu í þágu þeirra almannahagsmuna sem umboðsmaður hefur eftirlit með, sbr. 2. gr. gildandi laga um umboðsmann Alþingis, en einnig vegna hins nýja OPCAT-eftirlits, sbr. 1. og 2. gr. frumvarpsins. Hér má að öðru leyti vísa til skýringa við 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins.

Rétt er að undirstrika að með frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir nafnlausum tilkynningum og ekki er heldur hvatt til slíks fyrirkomulags. Almennt verður þó eðli málsins samkvæmt að gera ráð fyrir að umboðsmanni berist slíkar tilkynningar og það fari eftir mati umboðsmanns á atvikum hvort slíkar ábendingar gefi tilefni til athugunar á grundvelli 5. gr. gildandi laga um umboðsmann Alþingis og enn fremur að umboðsmaður leiðbeini þeim sem hyggst senda honum upplýsingar eða gögn, sbr. 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins, um skilyrði þess að hann geti notið nafnleyndar.

5.

Ákvæði um vernd uppljóstrara hafa ekki verið sett í löggjöf um umboðsmenn norrænu þjóðþinganna. Í öðrum norrænum löndum hafa málefni uppljóstrara þó verið til umfjöllunar. Má þar vísa til breytinga á norsku vinnuverndarlögunum 2007, enn fremur skýrslu nefndar á vegum danska dómsmálaráðuneytisins um tjáningarfrelsi og uppljóstranir (Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger nr. 1533/2015). Í skýrslu nefndarinnar er greint á milli uppljóstrunarúrræða sem komið er á fót innan stjórnáráðs sjálfrar og eru þannig hluti af starfsemi hlutaðeigandi stjórnvalds og úrræða í lögum um stjórnvöld sem sinna eftirliti í tilteknum málaflokkum þar sem hægt er að koma á framfæri upplýsingum um starfsemi aðila sem falla undir eftirlit stjórnvaldsins. Rakið er að fimm sveitarfélög hafi komið sér upp uppljóstrunarúrræði, þ.m.t. í Kaupmannahöfn (d. borgerráðgjiver). Mismunandi er hvernig úrræðin eru nánar útfærð. Öll gera þau ráð fyrir að uppljóstrari geti notið nafnleyndar. Hvað varðar hefndaraðgerðir gagnvart uppljóstrurum er tekið fram í fjölda leiðbeininga að uppljóstranir í góðri trú geti ekki leitt til viðurlaga að starfsmannarétti. Hvað viðkemur úrræðum sem komið er á fót með lögum eru þau hluti af úrræðum stjórnvalda sem fara með opinbert eftirlit á ákveðnu málefnasviði. Í slíkri löggjöf eru jafnframt sérstök ákvæði um þagnarskyldu starfsmanna stjórnvaldsins. Hver sem býr yfir upplýsingum um lögbrot eða misfellur getur komið upplýsingum um slíkt á framfæri við eftirlitsaðilann. Eðli málsins samkvæmt eru úrræði af þessum toga takmörkuð við upplýsingar sem falla undir hið lögbundna eftirlit stjórnvaldsins (Bet. 1553, bls. 44–47). Í meginniðurstöðu nefndarinnar kemur fram að hún telur ekki ástæðu til þess að setja sérstaka löggjöf um uppljóstrara. Þess í stað lagði nefndin til að í einstökum stofnunum innan stjórnáráðs yrði það metið sérstaklega og hvort ástæða væri til að hafa sérstakt uppljóstrunarúrræði innan þeirra. Ekki væri hægt að styðjast við sömu reglur í öllum tilfellum. Nefndin dró jafnframt saman almenn sjónarmið um það hvernig megi koma upp úrræði fyrir uppljóstranir í opinberri stjórnáráði sem rúmist innan gildandi laga (Bet. 1553, bls. 378–381).

Enn fremur má vísa hér vísa til skýrslu til sænsku ríkisstjórnarinnar SOU 2014:31 *Visselblåsare, Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*. Í skýrslunni má jafnframt finna yfirlit yfir erlenda löggjöf. Í niðurstöðu hennar (bls. 21–29) kemur fram að sænsk löggjöf um þetta málefni sé bæði flókin og óaðgengileg. Í þeim tilgangi að varpa skýrara ljósi á réttarstöðuna lagði nefndin til að þrennt yrði gert. Í fyrsta lagi yrðu innleidd í vinnuverndarlöggjöf ákvæði um að starfsmaður eigi rétt á bótum ef honum er sagt upp ef hann í góðri trú hefur komið á framfæri upplýsingum um alvarlegar misfellur. Í öðru lagi verði sett ákvæði í sænsku vinnuverndarlögin um að vinnuveitendur, að því marki sem það er nauðsynlegt, skyldu setja innri reglur fyrir uppljóstrara eða grípa til annarra ráðstafana

í því augnamiði að gera það mögulegt að koma á framfæri upplýsingum um alvarlega vanrækslu á vinnustaðnum. Í þriðja lagi yrðu settar reglur í upplýsingalög og lög um þagnarskyldu (s. offentlighets- och sekretesslagen 2009:400) sem miða að því að vernda auðkenni uppljóstrara, til að mynda um að þagnarskylda um nafn uppljóstrarans skuli hvíla á þeim sem taka við uppljóstrunum um alvarlega vanrækslu. Með lögum 2016:749, *Lag om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*, sem komu til framkvæmda 1. janúar 2017, voru sett sérstök ákvæði sem er ætlað að vernda launþega sem greina frá alvarlegu misferli í starfsemi (s. alvarliga missförhållanden) gegn hefndaradgerðum.

Á vettvangi Evrópuráðsins, Sameinuðu þjóðanna og OECD, í umfjöllun um baráttu gegn spillingu, hafa málefni uppljóstrara og vernd þeirra einnig verið til umfjöllunar. Þá hefur Mannréttindadómstóll Evrópu fjallað um vernd opinberra starfsmanna skv. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem upplýsa um spillingu og lögbrot sem varða almannahag.

6.

Í frumvarpinu er lagt til að þeir sem búa yfir upplýsingum um lögbrot, brot á vönduðum stjórnarsýsluháttum, siðareglum eða öðrum reglum og starfsháttum í starfsemi stjórnvalda eða einkaaðila, sem falla undir starfsvið umboðsmanns, geti veitt umboðsmanni slíkar upplýsingar og enn fremur þeir sem búa yfir upplýsingum um misfellur í starfsemi stofnana eða heimila sem umboðsmaður skal hafa eftirlit með, sbr. 1. og 2. gr. frumvarpsins. Leggja verður áherslu á að umboðsmaður meti hvort upplýsingarnar hafi þýðingu fyrir athuganir hans og greini þeim sem í hlut á frá því. Með slíku er stuðlað að því að úrræðið sé síður misnotað.

Í frumvarpinu er lagt til að sá sem gerir viðvart um brot á lögum, vönduðum stjórnarsýsluháttum eða siðareglum skuli eiga rétt á því að njóta nafnleyndar gagnvart öðrum en umboðsmanni. Nafnleynd er þó ávallt háð vilja þess sem greinir frá og er háð því að hann hafi ekki sjálfur upplýst um nafn sitt eða upplýst hafi verið um það með öðrum hætti. Til viðbótar er jafnframt lagt til að mælt verði fyrir um að óheimilt verði að láta þann sem gerir viðvart í góðri trú gjalda þess eða sæta óréttlátri málsmeðferð. Skiptir þá ekki máli hvort um er að ræða opinberan starfsmann eða annan aðila sem hefur átt í samskiptum við hlutaðeigandi stjórnvald eða stofnun eða heimili sem fellur undir OPCAT-eftirlit umboðsmanns. Jafnframt er lagt til að sönnunarbyrði verði skipt með þeim hætti að séu leiddar líkur að óréttlátri málsmeðferð skuli gagnaðili sýna fram á að ákvörðun hans sé reist á öðrum forsendum en þeim að hlutaðeigandi hafi veitt umboðsmanni upplýsingar.

Einnig er lagt til að heimilt verði að miðla upplýsingum til umboðsmanns sem þagnarskylda er um samkvæmt lögum, siðareglum eða samningum. Af því leiðir að sá sem í hlut á verður ekki látinn sæta refsingu fyrir það að láta umboðsmanni í té slíkar upplýsingar. Almennt verður þó að miða við að þær upplýsingar sem umboðsmanni yrði greint frá geti varðað kerfislæg vandamál, jafnvel misbeitingu valds, lögbrot eða brot á vönduðum stjórnarsýsluháttum eða siðareglum, sem einstaklingar verða áskynja í starfi sínu. Varði slík mál á hinn bóginn með einhverjum hætti upplýsingar sem þagnarskylda nær til er mikilvægt að sá sem í hlut á verði ekki látinn sæta viðurlögum fyrir að greina umboðsmanni frá atvikum eða máli. Ef um er að ræða upplýsingar sem þagnarskylda er um fer um þagnarskyldu umboðsmanns, starfsmanna hans og þeirra sem starfa í þágu umboðsmanns skv. 8. gr. laga um umboðsmann Alþingis. Geta brot á því ákvæði sætt refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga.

Hvað varðar upplýsingar eða gögn sem leiða líkur að refsiverðu broti eða broti á starfskyldum þess sem gert hefur umboðsmanni viðvart er gert ráð fyrir því að umboðsmaður geti tekið við slíkum upplýsingum. Á hinn bóginn er ekki gengið svo langt að umboðsmanni verði

óheimilt að upplýsa lögreglu eða önnur stjórnvöld um mögulega refsiverða háttsemi. Telji umboðsmaður að um sé að ræða brot í starfi sem varði viðurlögum getur hann í samræmi við e-lið 2. mgr. 10. gr. laganna gert viðeigandi yfirvöldum viðvart um slíkt. Með slíku fyrirkomulagi væri ekki gengið gegn sjálfstæði ákærvalds. Við slíkar aðstæður reynir jafnframt á rétt aðila til að fella ekki á sig sök, sbr. reglur sakamálaréttarfars og 6. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu. Ber umboðsmanni við slíkar aðstæður að gæta þess að réttur einstaklings sem greint hefur honum frá brotum eða misfellum, sbr. 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins, sem leitt geta til viðurlaga á hendur honum sjálfum sé virtur. Í því felst nánar að umboðsmanni væri óheimilt að afhenda gögn eða láta af hendi upplýsingar sem notaðar yrðu sem sönnunargagn í máli á hendur þeim einstaklingi.

VIII.

Eins og rakið er í kafla I hér að framan var frumvarpið kynnt á vef Alþingis og óskað eftir því að ábendingar bærust forsætisnefnd fyrir 10. ágúst 2018. Tvær ábendingar bárust og lutu þær báðar að efni 7. gr. frumvarpsins um vernd þeirra sem greina frá brotum. Í annarri var vakið máls á því að ákvæði frumvarpsins ættu ekki að taka til stjórnslu dómstóla en í núgildandi lögum um umboðsmann Alþingis er tekið fram að starfssvið hans taki ekki til starfa dómstóla, sbr. b-lið 3. mgr. 3. gr. laga um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997.

Hin ábendingin barst með bréfi, dags. 27. júlí 2018, frá nefnd sem forsætisráðherra skipaði í apríl 2018 um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis. Í ábendingum nefndarinnar voru gerðar athugasemdir við þau skilyrði sem sett væru fyrir því að sá sem greinir umboðsmanni frá misfellum eða brotum geti notið verndar skv. 7. gr. frumvarpsins. Taldi nefndin að með þeim væru sett of ströng skilyrði fyrir vernd samkvæmt ákvæðinu. Þá gerði nefndin einnig athugasemd við skyldu til að eyða upplýsingum þegar athugun umboðsmanns væri lokið, en að mati hennar gætu málefnalegar ástæður verið til þess að varðveita gögn lengur. Á sumarfundi forsætisnefndar 14. ágúst 2018 voru ábendingar nefndarinnar kynntar og samþykkt að lagaskrifstofa þingsins, í samráði við umboðsmann Alþingis, ætti fund með nefndinni.

Á fundi með formanni nefndarinnar 29. ágúst 2018 var farið yfir ábendingar hennar og ástæður að baki þeirri tillögu sem lögð er til í frumvarpinu. Í OPCAT-bókuninni er tekið fram að tryggja skuli þeim ákveðna vernd sem veita innlendum aðila sem fer með eftirlit með bókuninni og undirnefnd Sameinuðu þjóðanna upplýsingar. Það eftirlit sem umboðsmaður Alþingis fer með, í umboði Alþingis, með starfsemi í stjórnslunni, þ.m.t. opinberum stofnunum, er ekki bundið við þá þætti í starfsemi þeirra sem falla undir OPCAT-eftirlitið og þær ábendingar og upplýsingar um brot sem einstaklingar koma á framfæri við umboðsmann kunna því að lúta að fleiri atriðum en beinlínis varða það eftirlit með frelsissviptingu sem leiðir af OPCAT-bókuninni. Til þess að ekki verði vafi um stöðu þeirra einstaklinga sem veita umboðsmanni upplýsingar af þessu tagi er því talið mikilvægt að sú vernd sem ákvæðið hljóðar um og meðferð umboðsmanns á slíkum ábendingum almennt lúti sömu reglum. Þá liggur fyrir og var gerð grein fyrir á fundinum með formanni nefndarinnar að umboðsmanni hafa gegnum tíðina borist ábendingar um mál þar sem viðkomandi hefur óskað eftir nafnleynd.

Á fundinum var vegna þeirra athugasemda sem nefndin hafði gert farið yfir reynslu og álitamál sem komið hafa upp hjá þeim aðilum hér á landi þar sem reynt hefur á vernd uppljóstrara, svo sem hjá sérstökum saksóknara vegna mála sem tengdust falli íslensku bankanna árið 2008, sbr. kafla VII.3.d hér að framan, og málum sem umboðsmaður Alþingis hefur haft aðkomu að af þessu tagi og þá einnig vegna starfa hans í rannsóknarnefnd Alþingis vegna

falls bankanna. Meginatriðið er að tryggja þeim sem vilja koma á framfæri upplýsingum um meint brot og frávík í starfsemi stjórnsýslunnar og hjá þeim einkaaðilum sem falla undir OPCAT-eftirlitið leynd um það hver kemur upplýsingunum á framfæri. Reyndin úr starfi umboðsmanns er hins vegar sú að til hans leitar fólk með margvíslegar ábendingar sem oft eru ekki þess eðlis að sú vernd sem ákvæðið fjallar um eigi við og sá sem setur þær fram er ekki að sækjast eftir verndinni eða upplýsingarnar gefa ekki tilefni til þess að umboðsmaður aðhafist vegna þeirra. Í frumvarpinu er byggt á því að mikilvægt sé að þeir sem leita til umboðsmanns, með slíkar upplýsingar, séu ekki í vafa um hvort þeir njóta þeirrar verndar sem um er fjallað í lagaákvæðinu og þeir geti þá leitað annað með málið ef umboðsmaður telur ekki tilefni til að aðhafast. Því er lagt til í frumvarpinu að sá sem óskar eftir að greina frá eða afhenda gögn samkvæmt því skuli taka fram ef hann óskar eftir að njóta verndar samkvæmt lagaákvæðinu og að umboðsmaður skuli greina viðkomandi frá því hvort upplýsingarnar hafi orðið honum tilefni athafna þannig að hann njóti þeirrar verndar sem felst í 4. mgr. ákvæðisins. Þessu ákvæði er því ekki ætlað að vera hindrun í vegi þess að þeir sem vilja láta í té upplýsingar af því tagi sem hér er fjallað um geri það heldur tryggja að meðferð þessara mála sé skýr og einnig staða þess sem lætur í té upplýsingarnar.

Á fyrrnefndum fundi með formanni nefndar forsætisráðherra kom fram að nefndin væri m.a. að huga að því hvort unnt væri að fela einhverjum einum aðila að taka við upplýsingum frá svonefndum uppljóstrum og koma þeim í farveg. Af þessu tilefni var minnt á að þar þyrfti að hafa í huga að þá sérstöðu umboðsmanns Alþingis að hann væri að sinna eftirliti í þágu Alþingis og væri óháður og meti sjálfstætt hvort hann taki mál til athugunar og í hvaða farveg þau eru lögð. Þá hefði hann ekkert boðvald yfir stjórnvöldum eða þeim sem féllu undir eftirlit hans. Á honum hvíldu því ekki sömu verkskyldur og á framkvæmdarvaldshafa, t.d. ráðuneytum og stofnunum, sem væri jafnan skylt að aðhafast væri upplýst um misfellur á málefnasviði þeirra. Ítrekað var að þessu ákvæði frumvarpsins væri aðeins ætlað að mæla fyrir um farveg þessara mála þegar þau bærust umboðsmanni óháð því hvernig málum af þessu tagi yrði almennt skipað innan stjórnkerfisins eða annars staðar.

Hvað við kom ábendingum nefndarinnar um eyðingu gagna var tekið fram að fara þyrfti yfir ákvæði 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins í ljósi nýsamþykkrara laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Á fundinum var gerð grein fyrir þeirri breytingu sem lögð er til í þessu frumvarpi á því ákvæði.

Eftir að farið hafði verið yfir athugasemdir nefndarinnar á fundinum kom fram hjá formanni nefndar forsætisráðherra að hann sæi ekki annað en ljóst væri af þeim skýringum sem fram hefðu komið á fundinum að það ákvæði sem lagt væri til í frumvarpi forsætisnefndar Alþingis um vernd uppljóstrara, þegar þeir leituðu til umboðsmanns Alþingis, gæti fyllilega staðið sjálfstætt og samrýmst þeim tillögum sem nefndin kynni að gera um almenna löggjöf á þessu sviði. Í tölvupósti formanns nefndarinnar 13. september 2018, þar sem vísað var til umræðna á fundinum, er áréttaður sá gagnkvæmi skilningur á milli nefndar hans og forsætisnefndar Alþingis að frumvarp forsætisnefndar og fyrirhugað frumvarp nefndar sem starfar á vegum forsætisráðherra geti vel farið saman og muni raunar vera til þess fallin að styrkja hvort annað.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Rétt þykir að áréttá sérstaklega hlutverk umboðsmanns Alþingis sem þess aðila sem fer með eftirlit hér á landi á grundvelli hinnar valfrjálsu bókunar Sameinuðu þjóðanna frá 18.

desember 2002. Á þennan hátt er lögð áhersla á OPCAT-eftirlitið sem sérstakt viðfangsefni umboðsmanns til viðbótar þeim viðfangsefnum sem leiðir af almennu hlutverki hans.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu felst að starfssvið umboðsmanns tekur jafnframt til athugunar á aðbúnaði og meðferð frelsissviptra einstaklinga á stofnunum eða heimilum í eigu einkaaðila, svo sem sjálfseignarstofnunum. Þessi útvíkkun á starfssviði umboðsmanns nær þó einungis til þeirra athugana sem eru liður í eftirliti hans á grundvelli hinnar valfrjálsu bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna um vernd þeirra sem dvelja á slíkum stofnunum gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Með frelsissviptingu er í þessu samhengi átt við hvers konar fangelsun, vistun eða gæslu einstaklings af hálfu opinberra aðila eða einkaaðila þar sem hann hefur ekki frelsi til þess að yfirgefa vistunina, sbr. 4. gr. bókunarinnar. Svo að stofnun eða heimili falli undir eftirlitið er jafnframt skilyrði að frelsissviptingin eigi sér stoð í fyrirmælum opinberra aðila, að undirlagi þeirra, með samþykki þeirra eða sé látin átölulaus af þeirra hálfu. Rétt er að áréttta að með þessu er jafnframt vísað til tilvika þar sem stjórnvald hefur t.d. áður gert athugasemdir við starfsemi einkaaðila, en lætur hjá líða að bregðast við þeim með athafnaleysi sínu. Í tilviki einkaaðila hefur í Danmörku verið litið svo á að slík aðkoma hins opinbera liggja a.m.k. fyrir í þeim tilvikum þegar stjórnvald tekur ákvörðun um vistun einstaklings á stofnun eða heimili á vegum einkaaðila, þegar hið opinbera greiðir fyrir slíka vistun sem þó er ákveðin af einkaaðila, auk tilvika þar sem einkaaðili tekur ákvörðun um vistun á slíkri stofnun sem hlotið hefur viðurkenningu opinberra aðila til slíkrar starfsemi.

Litið hefur verið svo á að hugtakið „frelssvipting“ nái í þessu tilliti ekki einungis til varanlegrar skerðingar á dvalar- eða staðarfrelsi í þröngri merkingu. Það er einnig talið ná yfir aðstæður þar sem um skemmri nauðung eða röskun á högum er að ræða og það sem telja má takmörkun „í reynd“ á að velja sér dvalarstað (d. faktisk begrænsning af muligheden for at vælge opholdssted), svo sem þegar viðkomandi hefur ekki raunhæfa möguleika til þess að yfirgefa dvalarstað sinn þótt ekki hafi verið lagt formlegt bann við því.

Heimild umboðsmanns til þess að beita frumkvæðisheimildum sínum í tengslum við OPCAT-eftirlitið mun því einnig taka til athugana á aðbúnaði og meðferð frelsissviptra einstaklinga sem vistaðir eru á stofnunum og heimilum á vegum einkaaðila, þ.m.t. til þess að fá aðgang að gögnum, athuga allt húsnæði og viðverustaði og til að ákveða hvar og hvernig athugun fer fram og við hvaða einstaklinga er rætt. Umboðsmaður skal við athugun sína hafa aðgang að upplýsingum um þá einstaklinga sem sviptir hafa verið frelsi sínu, þ.m.t. upplýsingum um fjölda þeirra og meðferð, og um dvalarstaði þeirra og aðbúnað á meðan sviptingin varir. Við athugun sína hefur umboðsmaður rétt til að ræða við frelsissvipta einstaklinga í einrúmi og aðra þá sem að hans mati geta veitt nauðsynlegar upplýsingar, svo sem starfsmenn hlutaðeigandi stofnunar/heimilis.

Um 3. gr.

Með greininni eru lagðar til nokkrar breytingar á 7. gr. gildandi laga sem fjallar um rannsóknarheimildir umboðsmanns.

Við 1., 2. og 3. mgr. eru lagðar til breytingar sem leiðir af breytingum á hlutverki og starfssviði umboðsmanns, eins og nánar er lýst í skýringum við 1. og 2. gr. frumvarpsins.

Sérstaklega er tekið fram í ákvæðinu að heimildir umboðsmanns til að krefjast afhendingar gagna nái til heilsufarsupplýsinga, sjúkraskráa og gagna um vistun og meðferð einstaklinga. Með þeim hætti er ítrekað að ekki eru gerðar neinar takmarkanir á aðgengi umboðsmanns að

gögnum í fórum stjórnvalda eða þeirra einkaaðila sem falla undir eftirlit hans. Þannig koma persónuverndarsjónarmið til að mynda ekki í veg fyrir að honum séu afhent afrit af sjúkra-skrám og gögnum um læknisfræðilega eða annars konar meðferð einstaklinga og framkvæmd hennar, en líklegt er að reyna muni í auknum mæli á öflun slíkra gagna í tengslum við OPCAT-eftirlit umboðsmanns. Starfsmönnum hlutaðeigandi stofnana eða heimila, hvort heldur á vegum hins opinbera eða einkaaðila, ber því að láta umboðsmanni í té gögn sem lúta að rannsókn hans honum að kostnaðarlausu en dæmi eru um að opinber stofnun hafi krafðið umboðsmann um greiðslu kostnaðar við að útbúa og fjölfalda umbeðin gögn. Í tilviki þeirra einkaaðila sem falla undir eftirlitið takmarkast skyldan ekki við almenna starfsmenn, heldur tekur hún jafnframt til annarra sem ætla má að kunni að búa yfir upplýsingum eða gögnum sem nýst geti umboðsmanni við rannsókn hans, svo sem eigenda, rekstraraðila, stjórnar-manna, yfirmanna, sérfræðinga sem veita aðila þjónustu sem athugun umboðsmanns beinist að o.s.frv. Loks er lagt til að við 1. mgr. bætist heimild til þess að krefjast umræddra gagna í rafrænu formi.

Loks er lagt til að við greinina bætist ný málsgrein sem felur í sér heimild umboðsmanns til þess að leita aðstoðar lögreglu þegar sérstaklega stendur á og að lögreglu sé skylt að veita aðstoð ef umboðsmaður óskar þess. Með þessu er skapaður skýr lagagrundvöllur fyrir því að umboðsmaður geti leitað aðstoðar lögreglu. Á slíkt hefur ekki reynt í framkvæmd en eðlilegt þykir að slík heimild sé til staðar með hliðsjón af breyttu hlutverki umboðsmanns og þegar mál reynast umfangsmikil og aðstoð lögreglu þykir réttmæt, t.d. við öflun gagna.

Um 4. gr.

Hér er lögð til sú breyting á 8. gr. gildandi laga að þagnarskylda, sem umboðsmaður og starfsmenn hans eru háðir, taki einnig til annarra sem starfa í þágu umboðsmanns. Á þetta t.d. við um þá sérfræðinga, hvort heldur innlenda eða erlenda, sem umboðsmaður getur kvatt sér til aðstoðar, sbr. lokamálgrein 7. gr. gildandi laga. Af breyttu hlutverki umboðsmanns leiðir að hann kann í auknum mæli að þurfa að nýta sér aðstoð sérfræðinga við mat á aðbúnaði og meðferð þeirra sem dvelja á stofnunum eða heimilum sem OPCAT-eftirlitið tekur til. Þá kann hann í einhverjum tilvikum að þurfa aðstoð sérfræðinga til samskipta við frelsissvipta einstaklinga, svo sem þá sem ekki eru vel mældir á íslensku eða eiga við einhvers konar sam-skiptavanda að stríða sem gerir sérfræðiaðstoð nauðsynlega.

Um 5. gr.

Eins og greinir í 2. gr. gildandi laga skal umboðsmaður gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, vandaða stjórnsýslu-hætti, siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Gildandi lög um umboðsmann Alþingis gera ráð fyrir því að til um-boðsmanns geti sá leitað sem telur sig hafa verið beittan rangsleitni af þeim sem falla undir eftirlit umboðsmanns. Jafnframt getur umboðsmaður tekið upp mál að eigin frumkvæði. Um lyktir í einstöku máli er síðan fjallað í 10. gr. laganna.

Umboðsmaður getur þegar svo ber undir látið í ljós álit sitt á því hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort annars hafi verið brotið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum eða siðareglum, eins og áður greinir. Þegar athugun umboðsmanns grundvallast á OPCAT-eftir-litinu kann niðurstaða hans að beinast að öðrum þáttum en þeim sem afmarkaðir eru í 2. gr. gildandi laga, svo sem hvort aðbúnaður eða meðferð þeirra sem dvelja á stofnunum eða heim-ilum séu andstæð sjónarmiðum um mannúð (mannsæmandi aðbúnað) eða mannvirðingu. Má því ganga út frá því að tilgangur eftirlits umboðsmanns muni að þessu leyti öðrum þræði vera

að koma í veg fyrir að aðstæður skapist þar sem hætta er á að einstaklingar verði fyrir pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Nauðsynlegt er því að umboðsmaður geti einnig tjáð sig um slíka þætti á þann hátt sem ákvæðið mælir fyrir um. Í dæmaskyni um tilmæli sem sett hafa verið fram á grundvelli sjónarmiða um mannúð og mannvirðingu í Danmörku má nefna tilmæli um breytingar á húsnæði, betra viðhald, betri aðstæður til tómstundaíðkunar, viðeigandi skreytingar á húsnæði o.s.frv.

Um 6. gr.

Með greininni er annars vegar lagt til að umboðsmaður skuli samhliða ársskýrslu sinni gera sérstaklega grein fyrir OPCAT-eftirliti sínu, sbr. 2. gr. frumvarpsins, og jafnframt að ekki verði lengur gerð krafa um að prenta ársskýrslu umboðsmanns sem hann á að gefa Alþingi. Gera verður ráð fyrir að ársskýrslan verði áfram að lágmarki birt á vef umboðsmanns. Er það í samræmi við þá þróun að prenta ekki lengur Alþingistíðindi, en í stað þess eru þingskjöl birt á vef Alþingis. Hins vegar er áréttað að umboðsmaður skuli greina frá þeim skýringum sem sá aðili sem eftirlit umboðsmanns beinist að hefur fært fram vegna þeirra atvika sem umboðsmaður gerir athugasemdir við.

Um 7. gr.

Með greininni er lagt til að við lögin bætist ný grein er fjalli um vernd þeirra sem láta umboðsmanni í té upplýsingar eða gögn um misfellur eða brot í starfsemi stjórnvalda eða einkaaðila sem falla undir starfssvið umboðsmanns skv. 3. gr. laganna, sbr. 2. gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. felst sú almenna regla að þrátt fyrir fyrirmæli laga, siðareglna eða samninga um þagnar- eða trúnaðarskyldu er þeim sem búa yfir upplýsingum og gögnum um lögbrot, brot á vönduðum stjórnsýsluháttum, siðareglum eða öðrum reglum og starfsháttum í starfsemi stofnana heimilt að greina umboðsmanni frá slíku og afhenda honum gögn þar að lútandi. Áréttað er að slíkt sé heimilt í þágu þeirra almannahagsmuna sem umboðsmaður hefur eftirlit með. Samkvæmt þessu mundi það ekki teljast brot á þagnarskyldu að greina umboðsmanni frá upplýsingum sem þagnarskylda er um samkvæmt lögum, siðareglum eða samningum, til að mynda um einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga eða fyrirtækja. Enn fremur mundi slíkt ekki fela í sér brot á trúnaðarskyldu starfsmanns hvort sem hann hefur verið ráðinn í þjónustu opinberra aðila eða einkaaðila. Með því að vísa til *annarra reglna eða starfshátta* er haft í huga að athugun umboðsmanns kann á grundvelli OPCAT-eftirlitsins að beinast að öðrum þáttum en þeim sem afmarkaðir eru í 2. gr. gildandi laga, sbr. þær breytingar sem lagðar eru til á 10. gr. gildandi laga í 5. gr. frumvarpsins. Við nánari afmörkun á þeirri starfsemi sem fellur undir starfssvið umboðsmanns í 1. mgr. verður að líta til hlutverks umboðsmanns skv. 2. gr. gildandi laga og þeirrar breytingar sem lögð er til með OPCAT-eftirliti umboðsmanns, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Almennt verður að gera ráð fyrir því að tilkynningar skv. 1. mgr. lúti að alvarlegri brotum og séu í þágu þeirra almannahagsmuna sem umboðsmaður hefur eftirlit með. Búa þar að baki þau samfélagslegu markmið að stuðla að vandaðri stjórnsýslu og mannsæmandi aðbúnaði þeirra sem eru frelsissviptir á stofnunum og heimilum, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Í ákvæðinu er ekki gerður greinarmunur á því hver lætur umboðsmanni í té upplýsingar. Geta það verið einstaklingar sem hafa orðið varir við brot í starfi sínu, fyrrverandi starfsmenn eða almennir borgarar. Þá er ekki útilokað að upplýsingarnar komi frá lögaðila.

Í fyrri málslið 2. mgr. er gert ráð fyrir því að umboðsmaður greini þeim sem lætur honum í té upplýsingar eða gögn frá meðferð hans á þeim og um athafnir hans á grundvelli þeirra. Mikilvægt er að umboðsmaður leggi í upphafi mat á hvort upplýsingarnar eða gögnin hafi þýðingu fyrir mögulega athugun hans á máli. Tilgangur þessa er að tryggja að sá sem lætur

umboðsmanni í té upplýsingar fái vitneskju um meðferð þeirra og jafnframt að koma í veg fyrir mögulega misnotkun úrræðisins. Verði það niðurstaða umboðsmanns að athafna sig ekki á grundvelli upplýsinganna er það komið undir þeim sem leitað hefur til hans hvort hann kemur upplýsingunum á framfæri með öðrum hætti. Samkvæmt ákvæðinu skal umboðsmaður leggja sjálfstætt mat á upplýsingarnar, hvort þær heyri undir starfssvið hans, trúverðugleika þeirra, hvort þær hafi þýðingu fyrir athugun hans á máli eða gefi tilefni til nánari skoðunar af hans hálfu. Almennt verður að miða við að umboðsmaður líti til alvarleika brots og þeirra hagsmuna sem telja veður að séu í húfi. Við mat sitt getur umboðsmaður þurft að afla frekari upplýsinga og gagna áður en hann tekur afstöðu til framkominnar óskar um vernd samkvæmt greininni. Eðlilegt er að gera kröfu til slíkrar málsmeðferðar, einkum þegar litið er til sanngírni og áreiðanleika, og þar með að koma í veg fyrir misnotkun. Almennt verður að gera ráð fyrir því að upplýsingar þar sem bent er á alvarleg brot á lögum, vönduðum stjórnsýsluháttum eða siðareglum, sem fela í sér kerfislægá vanda eða ósæmilegan aðbúnað þeirra sem eru frelsissviptir á stofnunum eða heimilum, séu þess eðlis að umboðsmaður telji tilefni til að kanna slíkt nánar. Á hinn bóginn geti upplýsingar um ágreining starfsmanna eða samstarfsörðugleika verið þess eðlis að umboðsmaður hafi síður afskipti af slíkum málum. Slíkt verður umboðsmaður þó að meta hverju sinni, m.a. með tilliti til þess hvort um sé að ræða kerfislægá vanda eða hvort brotið hafi verið á réttindum starfsmanns við úrlausn slík máls, þ.e. hvort hlutaðeigandi getur leitað til umboðsmanns skv. 4. gr. gildandi laga eða hvort slíkt mál sætir kærnu til æðra stjórnvalds, sbr. 3. mgr. 6. gr. laganna. Við könnun sína á framkomnum upplýsingum verður umboðsmaður jafnframt að ganga úr skugga um það, eftir því sem unnt er, hvort upplýsingarnar séu veittar í góðri trú eða hvort verið sé að veita rangar eða villandi upplýsingar. Gert er ráð fyrir því að umboðsmaður tilkynni þeim sem í hlut á um ákvörðun sína.

Sú vernd sem mælt er fyrir um í greininni tekur mið af þeim ólíku hagsmunum sem lúta annars vegar að því að veita þeim fullnægjandi vernd sem í góðri trú greina umboðsmanni frá brotum eða misfellum í starfsemi sem heyrir undir eftirlit umboðsmanns og telja verður nauðsynlega með tilliti til almannahagsmuna sem umboðsmaður hefur eftirlit með. Hins vegar eru það hagsmunir þeirra sem upplýsingarnar eiga við um, en þar geta verið persónuupplýsingar um einstaklinga sem brotið er á eða misgert er við og eru frelsissviptir á stofnun eða heimili, sbr. 2. gr. frumvarpsins, upplýsingar um atvik sem þagnarskylda er um og upplýsingar um aðra, svo sem aðstandendur, fjölskyldu eða aðra starfsmenn. Sú vernd sem felst í ákvæðinu er að meginstefnu fjórþætt.

Í fyrsta lagi verður einstaklingur, eins og áður segir, ekki beittur viðurlögum fyrir að láta umboðsmanni í té upplýsingar sem háðar eru þagnar- eða trúnaðarskyldu. Væri ekki mælt fyrir um slíka heimild yrði slík miðlun upplýsinga líklega talin refsiverð skv. 136. gr. almennra hegningarlaga, ef um er að ræða opinberan starfsmann, eða gæti leitt til viðurlaga að starfsmannarétti, svo sem áminningar eða uppsagnar samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, eða til sviptingar eða brottfalls starfsleyfis heilbrigðisstarfsmanns, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, eða talin brot á samningsbundnum skyldum. Slík niðurstaða væri til þess fallin að draga úr vilja einstaklings til að greina umboðsmanni frá mikilsverðum upplýsingum sem máli gætu skipt fyrir eftirlitshlutverk hans. Til þess að taka af allan vafa er jafnframt tekið fram að ákvæði siðareglna eða samninga geti ekki komið í veg fyrir miðlun upplýsinga til umboðsmanns. Sem dæmi um upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu eru upplýsingar sem falla undir 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sem leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli máls, enn fremur upplýsingar sem starfsmenn í heil-

brigðisþjónustu fá um heilsufar sjúklinga, sbr. 17. gr. laga um heilbrigðisstarfsmenn, nr. 34/2012, sbr. enn fremur 27. gr. laga um málefni aldraðra, nr. 125/1999, 5. gr. laga um náms- og starfsráðgjafa, nr. 35/2009, 20. gr. laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, 12. gr. laga um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997, og 13. gr. laga um sjúkraskrár, nr. 55/2009. Taki umboðsmaður við upplýsingum sem þagnarskylda ríkir um fer um þagnarskyldu umboðsmanns, starfsmanna hans og þeirra sem starfa í þágu umboðsmanns skv. 8. gr. gildandi laga og enn fremur 4. gr. frumvarpsins. Rétt er að áréttu að ákvæðið leysir ekki þann sem hefur brotið af sér, eða tekið þátt í slíkri háttsemi sem hinar þagnarskyldu upplýsingar taka til, undan mögulegri saksókn eða að umboðsmaður tilkynni slíkt til hlutaðeigandi yfirvalda, sbr. fyrirmæli e-liðar 2. mgr. 10. gr. gildandi laga. Við slíkar aðstæður ber umboðsmanni þó að gæta að rétti einstaklings til þess að fella ekki á sig sök og að ekki séu afhent gögn eða upplýsingar sem unnt væri að nota sem sönnunargagn í sakamáli á hendur honum.

Í öðru lagi leiðir það af 1. másl. 3. mgr. að umboðsmaður skal gæta leyndar um þær persónuupplýsingar sem hann aflar eða honum berast skv. 1. mgr. Í því felst að umboðsmaður skal gæta trúnaðar um það hver hafi látið honum í té upplýsingarnar og um þær persónugreinanlegu upplýsingar sem gætu leitt það í ljós. Af þessu leiðir að komi fram persónugreinanlegar upplýsingar í upplýsingum skv. 1. mgr. á hinn skráði eða aðrir sem þar kunna að koma fyrir ekki rétt á að fá vitneskju um hvaða persónuupplýsingar umboðsmaður hefur unnið um hann, sbr. 2. másl. 3. mgr. Þykir með þessu rétt að áréttu slíka reglu í þágu þess sem greint hefur umboðsmanni frá upplýsingunum. Einnig að umboðsmaður birtir ekki opinberlega persónuupplýsingar sem þannig er aflað nema viðkomandi veiti til þess afdráttarlaust samþykki. Dæmi um slíkar upplýsingar væru t.d. persónuupplýsingar um þá sem dvelja á stofnunum og heimilum sem OPCAT-eftirlit umboðsmanns tekur til, sbr. enn fremur 2. mgr. 21. gr. hinnar valfrjálsu bókunar. Skv. 2. mgr. greinarinnar er það skilyrði nafnleyndar einstaklings að hann hafi óskað eftir því við umboðsmann að nafni hans verði haldið leyndu. Gera verður ráð fyrir því að umboðsmaður veiti viðeigandi leiðbeiningar um slíkt. Hafi einstaklingur sjálfur komið opinberlega fram undir nafni eða upplýst hefur verið um nafn hans með öðrum hætti, til að mynda af stjórnvaldi, verður nafnleynd væntanlega ekki við komið. Slíkt verður þó að vera háð mati umboðsmanns hverju sinni. Komi á hinn bóginn í ljós að upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að refsiverðu broti þess sem hefur afhent þau umboðsmanni eða að hann hafi brotið starfsskyldur sínar kemur það ekki í veg fyrir að umboðsmaður geri viðeigandi yfirvöldum viðvart um slíkt, sbr. e-lið 2. mgr. 10. gr. gildandi laga.

Í niðurlagi 3. mgr. er jafnframt fjallað sérstaklega um meðferð og heimild til eyðingar persónugreinanlegra upplýsinga og gagna sem umboðsmaður fær skv. 1. mgr. eða aflar vegna slíkra mála. Hér er átt við upplýsingar og gögn um alla þá sem koma fyrir í slíkum gögnum, hvort sem um er að ræða þann sem greinir frá eða aðra, til að mynda þá sem dvelja á heimilum eða stofnunum eða starfsmenn þeirra, sbr. 2. gr. frumvarpsins, eða þá sem sakaðir eru um meint brot á lögum, siðareglum eða vönduðum stjórnisýsluháttum. Tekið er fram að heimilt sé að eyða persónugreinanlegum upplýsingum og öðrum gögnum sem umboðsmaður fær skv. 1. mgr. þegar umboðsmaður telur ekki lengur þörf á þeim við meðferð á máli. Með þessu er áréttuð að ekki leiki vafi á að það er umboðsmaður sem metur hvenær hann telur rétt að eyða upplýsingum og gögnum. Tilgangurinn með því að veita umboðsmanni slíka heimild er að varðveita leynd þess sem leitað hefur til hans með upplýsingar eða gögn skv. 1. mgr. Rétt er að taka fram að lög um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014, gilda ekki um umboðsmann Alþingis, sbr. 3. mgr. 14. gr. laganna, og á honum hvíla því ekki skyldur þeirra laga um meðferð skjala og skilaskyldu en gera verður ráð fyrir að varðveislu skjala sem verða til í starfi umboðs-

manns verði hagað með áþekkingu hætti og þá eftir atvikum komið í vörslu hjá Þjóðskjalasafni Íslands með samkomulagi. Ótvíræð heimild fyrir umboðsmann til að eyða umræddum upplýsingum er því liður í því að tryggja þá leynd sem frumvarpinu er ætlað að búa þeim sem veitt hefur upplýsingarnar.

Jafnframt verður að árétta að heimild umboðsmanns er ekki bundin við athugun hans á máli heldur meðferð þess, til að mynda hjá öðrum aðilum eftir að umboðsmaður hefur haft í frammi athafnir á grundvelli þeirra upplýsinga sem hann hefur fengið. Við mat á því hvort upplýsingum verði eytt ber m.a. að líta til þess hvort umboðsmaður telur þörf á að hafa upplýsingarnar undir höndum til að tryggja, ef á reynir, þá vernd sem ákvæðið mælir fyrir um. Sú regla sem hér er lögð til byggist í fyrsta lagi á því að stuðla að framgangi þeirra almennu hagsmuna sem umboðsmaður hefur eftirlit með, sbr. það hlutverk hans að hafa eftirlit með stjórnáslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins, eins og nánar er rakið í 2. gr. laga um umboðsmann Alþingis. Í öðru lagi leiðir það af OP-CAT-eftirliti umboðsmanns, sbr. 1. gr. frumvarpsins, að óheimilt er að láta þann gjalda þess sem lætur umboðsmanni í té upplýsingar í góðri trú um starfsemi sem fellur undir eftirlitið, sbr. 1. mgr. 21. gr. hinnar valfrjálsu bókunar. Nauðsynlegt er því að gildandi lög um umboðsmann taki mið af þessari skuldbindingu bókunarinnar. Í þriðja lagi má enn fremur nefna að með því að veita aðilum, þ.m.t. starfsmönnum stjórnvalda, stofnana og heimila, sem starfssvið umboðsmanns tekur til, nafnleynd greini þeir umboðsmanni frá broti eða misfellum í starfsemi er mikilsverðum upplýsingum komið á framfæri við umboðsmann án þess að hlutaðeigandi verði látnir gjalda þess á einhvern hátt. Um leið er jafnframt stuðlað að bættri stjórnáslu og framkvæmd á þeim sviðum sem eftirlit umboðsmanns tekur til. Almanna-hagsmunir búa því ljóslega að baki því að umboðsmaður geti ákveðið að upplýsa ekki um nafn þess sem greint hefur honum frá brotum eða misfellum í starfsemi þeirra aðila sem falla undir eftirlit hans.

Í þriðja lagi er skv. 4. mgr. óheimilt að láta þann gjalda þess með óréttlátri meðferð sem látið hefur umboðsmanni í té upplýsingar í góðri trú. Það er skilyrði samkvæmt þessu að upplýsingarnar séu veittar í góðri trú. Almennt verður að gera ráð fyrir því að sá sem greinir frá brotum í stjórnáslunni hafi réttmæta ástæðu til þess að ætla að upplýsingarnar hafi verið réttar, jafnvel þótt síðar komi í ljós að þær voru það ekki, ef tilgangurinn með miðlun þeirra telst ekki ólögmaður eða ósiðlegur. Það kemur því ekki í veg fyrir að sá sem afhendir umboðsmanni upplýsingar njóti verndar samkvæmt ákvæðinu komi í ljós síðar að upplýsingarnar voru rangar. Samkvæmt ákvæðinu er óheimilt að láta þann sem veitt hefur umboðsmanni upplýsingar skv. 1. mgr. sæta óréttlátri meðferð, t.d. með því að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta hvern þann sem látið hefur umboðsmanni í té upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir rannsókn hans gjalda þess á annan hátt. Hér er byggt á því að hvers konar hollustu- og trúnaðarskyldur, t.d. gagnvart vinnuveitanda, sem reistar eru á lögum eða samningi séu látnar víkja þegar umboðsmanni eru látnar í té upplýsingar. Við samningu ákvæðisins hefur einnig verið litið til 13. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sbr. 4. gr. laga nr. 86/2010, þar sem tekið er fram að óheimilt sé að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á síðareglum sem hann hefur orðið áskynja í starfi. Ákvæðið er þó víðtækara þar sem það tekur ekki eingöngu til ríkisstarfsmanna heldur einnig til þeirra sem starfa í þágu einkaaðila sem falla undir starfssvið umboðsmanns. Sú háttsemi sem óheimil er skv. 4. mgr. getur til að mynda falist í því að segja upp ráðningarsamningi eða rýra réttindi starfsmanns, svo sem ef breytingar eru gerðar á störfum hans sem leiðir til skertra launa eða réttinda. Ákvæðið tekur ekki aðeins til ráðningarsamninga heldur einnig til verksamninga og hvers konar annarra

samninga sem kveða á um réttindi og skyldur manna. Þá nær það einnig til stjórnvaldsákvæðana. Ljóst er enn fremur í þessu samhengi að orsakatengsl þurfa að vera á milli upplýsingagjafarinnar og þeirrar ákvörðunar sem um ræðir, þ.e. þess óréttar sem t.d. starfsmaður er látinn sæta. Erfitt getur verið að færa sönnur á að ákvörðun hafi verið reist á því að viðkomandi hafi látið umboðsmanni í té upplýsingar. Því er lagt til að sönnunarbyrðinni verði skipt þannig að séu leiddar líkur að því að maður hafi verið látinn gjalda þess að hafa veitt umboðsmanni upplýsingar sem þýðingu höfðu fyrir athugun hans færast sönnunarbyrðin yfir á gagnaðilann um að aðrar ástæður hafi legið til grundvallar ákvörðuninni.

Þá er skv. 5. mgr. lagt til að refsing verði lögð við broti gegn 4. mgr. Um slík mál fer samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

Í 1. mgr. 21. gr. valfrjálsu bókunarinnar er mælt fyrir um vernd þeirra sem veita innlendum eftirlitsaðila, sbr. 3. gr. bókunarinnar, upplýsingar. Eins og fram kemur í 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að umboðsmaður fari með slíkt hlutverk. Samhljóða ákvæði er um vernd þeirra sem láta undirnefndinni í té upplýsingar, sbr. 15. gr. bókunarinnar. Í tilvitnuðum ákvæðum bókunarinnar er lagt bann við því að opinber aðili eða opinber starfsmaður (e. authority or official) fyrirskipi, beiti, leyfi eða láti afskiptalausar hvers konar refsiaðgerðir gagnvart einstaklingi eða lögaðila fyrir að hafa veitt eftirlitsaðilanum eða fulltrúum hans, upplýsingar, hvort heldur þær eru réttar eða rangar. Jafnframt að slíkt skuli ekki skaða slíkan einstakling eða samtök á nokkurn hátt. Sú vernd sem hér er vísað til er í samræmi við 4. mgr. greinarinnar.

Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.