

Nefndarálit

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

Frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þórhall Vilhjálmsson frá laga-skrifstofu Alþingis, Tryggva Gunnarsson umboðsmann Alþingis og Vilhelmínu Ósk Ólafsdóttur frá umboðsmanni Alþingis, Heiðu Björgu Pálmadóttur frá Barnaverndarstofu, Önnu Lúðvíksdóttur og Birnu Guðmundsdóttur frá Íslandsdeild Amnesty International, Elínu G. Einarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Bryndísi Helgadóttur, Rögnu Bjarnadóttur og Hinriku Söndru Ingimundardóttur frá dómsmálaráðuneytinu, Sigríði Friðjónsdóttur ríkissaksóknara, Sigríði Björk Guðjónsdóttur og Helga Valberg Jensson frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og Gunnar Inga Ágústsson og Þórð Sveinsson frá Persónuvernd.

Umsagnir um málið bárust frá Amnesty International, Barnaverndarstofu, Mannréttindaskrifstofu Íslands og UNICEF á Íslandi og Persónuvernd. Einnig bárust nefndinni minnisblað frá umboðsmanni Alþingis og upplýsingar frá embætti ríkissaksóknara.

Með frumvarpinu er lagt til að umboðsmanni Alþingis verði falið að sinna eftirliti sem bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu kveður á um (OPCAT-eftirlit). Með þingsályktun nr. 8/145, frá 19. desember 2015, fól Alþingi ríkisstjórninni að fullgilda fyrir Íslands hönd bókunina 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.

Samkvæmt bókuninni er um tvíþætt eftirlit að ræða, þ.e. eftirlit alþjóðlegrar nefndar og innanlandseftirlit. Með frumvarpinu er lagt til að umboðsmanni verði falið innanlandseftirlit samkvæmt bókuninni.

Eftirlit umboðsmanns.

Á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að OPCAT-eftirlitið félli vel að verkefnum umboðsmanns, sérstaklega í ljósi þess að embættið væri sjálfstætt og óháð utanaðkomandi valdi. Þá var bent á mikilvægi þess að embættinu verði tryggt fjármagn til að byggja upp nægilega sérþekkingu og til að geta sinnt reglulegum eftirlitsheimsóknum á staði þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að til þess að tryggja að eftirlitinu verði til framtíðar sinnt í samræmi við þær skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld munu undirgangast með fullgildingu bókunarinnar þurfi að gera ráð fyrir viðbótarfjármagni í fjármálaáætlun og fjárlögum. Nefndin bendir á að umboðsmanni er falið eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og að tryggja réttindi borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins og telur að aukin verkefni í þá veru falli því vel að hlutverki hans og tekur

undir nauðsyn þess að nægilegt fjármagn sé tryggt til að unnt sé að sinna því í samræmi við þær skuldbindingar sem felast í bókuninni og leggur áherslu á að svo verði.

Á fundum nefndarinnar var bent á að þeim sem undir eftirlitið munu falla og bera ábyrgð á einstaklingum sem hafa verið sviptir frelsi sínu á einn eða annan hátt sé falið gríðarlega ábyrgðarmikið verkefni. Mikilvægt sé að slíkum verkefnum sé sinnt af vandvirkni og varfærni og að öflugt eftirlit sé viðhaft. Kom fram að auknu eftirliti er fagnað þar sem það sé til þess fallið að tryggja gæði og bæta þá þjónustu sem viðkomandi er falið að veita. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og telur að verkefnið falli vel að hlutverki umboðsmanns en fyrir liggur að undirbúningur þess að taka við verkefninu hefur staðið yfir í nokkurn tíma hjá umboðsmanni og að þegar hefur verið farið í eftirlitsheimsóknir til stofnana sem undir eftirlit umboðsmanns heyra, t.d. geðsviðs Landspítala á Kleppi og meðferðarstöðvarinnar á Stuðlum varðandi neyðarvistun unglunga. OPCAT-eftirlitið verður starfrækt innan frumkvæðiseiningar umboðsmanns og hefur umboðsmaður opnað vefsíðu með upplýsingum um eftirlitið. Nefndin tekur því undir að umboðsmaður sé vel undir það búinn að taka við þessu mikilvæga verkefni en samkvæmt efni frumvarpsins mun eftirlit umboðsmanns einnig ná til stofnana og heimila á vegum einkaaðila þar sem einstaklingar dvelja sem eru sviptir frelsi sínu.

Aðgangur að gögnum.

Á fundum nefndarinnar var sérstaklega rætt um aðgang umboðsmanns að gögnum en umboðsmaður bendir á að með tilkomu OPCAT-eftirlitsins muni reyna enn frekar á eftirlit umboðsmanns með vistun og meðferð þeirra sem eru frelsissviptir vegna ákvarðana lögreglu, þ.m.t. við handtöku, rannsókn sakamála og eftir að einstaklingar hafa verið úrskurðaðir í gæsluvarðhald og aðra gæslu sem og í fangelsi eða önnur viðeigandi úrræði. Telur umboðsmaður að þrátt fyrir að slík tilvik komi einungis til hans í undantekningartilfellum sé nauðsynlegt, til að honum sé unnt að sinna eftirlitinu, að hann hafi lagaheimild til aðgangs að gögnum í slíkum málum.

Fram kom að slíkt eftirlit sé falið ríkissaksóknara sem á að hafa eftirlit með því að farið sé eftir reglum um meðferð sakamála við meðferð og rannsókn slíkra mála og að þeir sem telji á sér brotið geti leitað til ríkissaksóknara auk þess sem ákvörðun um vistun eða önnur þvingunarúrræði má ávallt bera undir dómstóla. Kom fram að eftirlit ríkissaksóknara sé meira eftir að héraðsaksóknari tók til starfa og að svigrúm til eftirlitsins sé meira en hafi verið. Þá var sérstaklega varað við því að afskipti af slíkum málum í miðri rannsókn kunni að hafa áhrif á meðferð rannsókna og að það gangi gegn sjálfstæði ákærvaldsins. Þá var jafnframt á það bent að umboðsmaður eigi þess ekki kost að skila álitu sínu í miðri rannsókn enda kynni það að skaða enn frekar rannsókn ef í álitu eru upplýsingar sem ella þyrftu að vera aðilum og eftir atvikum vitnum huldar. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og leggur því ekki til breytingar á frumvarpinu í þessa veru en telur nauðsynlegt að dómsmálaráðuneytið vinni með umboðsmanni að því hvernig best sé að haga eftirliti með slíkum málum.

Vernd uppljóstrara.

Nefndin fjallaði um ákvæði 7. gr. frumvarpsins en þar er lagt til að kveðið verði á um vernd þeirra sem í þágu almannahagsmuna greina umboðsmanni frá brotum á lögum, vönduðum stjórnsýsluháttum, siðareglum eða öðrum reglum eða starfsháttum, og afhenda honum gögn þar að lútandi. Á grundvelli 5. gr. laga um umboðsmann Alþingis getur hann tekið mál upp að eigin frumkvæði á grundvelli ábendinga sem honum hafa borist. Í greinargerð með frumvarpinu segir að heimild umboðsmanns verði ekki jafnað til uppljóstrunarúrræðis og að í henni felist engin vernd fyrir þann sem leitar til umboðsmanns. Þá séu engin ákvæði í gild-

andi lögum sem gera umboðsmanni kleift að verða við ósk þess sem snýr sér til hans um nafnleynd. Nefndin telur því nauðsynlegt að kveðið verði á um slíkt úrræði í lögum um umboðsmann Alþingis, ekki einungis vegna þeirra krafna sem koma fram í bókuninni varðandi vernd þeirra sem í góðri trú greina umboðsmanni eða alþjóðlegu undirnefndinni frá upplýsingum um starfsemi stofnana og heimila heldur einnig vegna mikilvægis þess að slíkur möguleiki sé fyrir hendi ef borgararnir telja sig þurfa að greina umboðsmanni frá málum sem fela í sér slík brot að falli undir ákvæðið.

Á fundum nefndarinnar var rætt hvort það væri nægilega skýrt að unnt væri að óska eftir nafnleynd á þessum grundvelli. Í 2. mgr. 7. gr. er lagt til að kveðið verði á um að sá sem óskar eftir að greina umboðsmanni frá brotum skuli taka fram ef hann óskar eftir að njóta verndar samkvæmt lagagreininni. Fyrir nefndinni kom fram að gert sé ráð fyrir að umboðsmaður leiðbeini þeim sem hyggst senda honum upplýsingar eða gögn á þessum grunni um skilyrði þess að hann geti notið nafnleyndar. Nefndin tekur í því sambandi undir sjónarmið sem koma fram í greinargerð með frumvarpinu um að umboðsmaður meti hvort upplýsingar hafi þýðingu fyrir athuganir hans og greini þeim sem í hlut á frá því. Með því sé stuðlað að því að úrræðið verði síður misnotað.

Persónuupplýsingar.

Persónuvernd benti í umsögn sinni á að gildissvið laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, tekur ekki til vinnslu persónuupplýsinga hjá umboðsmanni Alþingis, sbr. 5. mgr. 4. gr. laganna. Þar af leiðandi hafi Persónuvernd ekki eftirlit með þeirri vinnslu persónuupplýsinga sem þar fer fram. Fram kom á fundi nefndarinnar að Persónuvernd telji æskilegt að í lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, sé kveðið á um að gera skuli viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar öryggisráðstafanir til að tryggja viðunandi öryggi persónuupplýsinga með hliðsjón af nýjustu tækni, kostnaði fyrir framkvæmd, eðli, umfangi, samhengi og tilgangi vinnslunnar og áhættu, mislíklegri og misalvarlegri, fyrir réttindi og frelsi einstaklinga. Nefndin fjallaði um það hvort tilefni væri til að bæta framan­greindu við frumvarpið og var það niðurstaða nefndarinnar að það yrði borið undir forsætis­nefnd Alþingis að fara yfir reglur um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis í heild sinni, með tilliti til tæknibreytinga og ábendinga Persónuverndar.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Alþingi, 10. desember 2018.

Helga Vala Helgadóttir,
form., frsm.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Jón Þór Ólafsson.

Brynjar Níelsson.

Jón Steindór Valdimarsson.

Kolbeinn Óttarsson Proppé.

Óli Björn Kárasón.

Þorsteinn Sæmundsson.

Þórunn Egilsdóttir.

