

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



Alþingi, nefndarsvið  
b.t. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 22. nóvember 2018

**Umsögn Íslandsdeildar Amnesty International um frumvarp til laga um umboðsmann Alþingis (OPCAT-eftirlit), 149. löggjafarþing 2018–2019. Þingskjal 250 - 235. mál**

Íslandsdeild Amnesty International fagnar frumvarpi til laga sem leggur til að umboðsmaður Alþingis verði sá aðili hér á landi sem sinnir því eftirliti sem kveðið er á um í bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT-eftirlit). Því er einnig fagnað að bókunin verði fullgild af hálfu Íslands þegar frumvarpið hefur hlotið afgreiðslu á Alþingi.

Íslandsdeild Amnesty International hefur í áraradír ítrekað við íslensk stjórnvöld mikilvægi þess að fullgilda valfrjálsu bókunina við umræddan samning. Með lögfestingu á heimild umboðsmanns Alþingis til að sinna OPCAT-eftirliti er stigið mikilvægt skref í átt að fullgildingu bókunarinnar hér á landi.

Þann 10. desember 2018 verða 34 ár liðin frá gildistöku samnings Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri og vanvirðandi meðferð eða refsingu. Frá árinu 1984 hefur mikill meirihluti ríkja heims eða 165 ríki fullgilt samninginn. Var hann fullgiltur af hálfu Íslands 21. október 1996 og tók gildi hér á landi 22. nóvember sama ár.

Valfrjáls bókun við samninginn var samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 18. desember 2002 og undirrituð fyrir Íslands hönd 23. september 2003. Bókunin felur í sér að óháðri eftirlitsnefnd sé heimilað að heimsækja reglulega stofnanir í aðildarríkjum þar sem frelsissviptir einstaklingar eru vistaðir og kanna aðstæður þeirra, sbr. III hluti, 11. gr. bókunarinnar. Auk þess segir í IV. hluta, 17. gr. bókunarinnar að gert sé ráð fyrir að þau ríki sem fullgilda bókunina setji á fót eitt eða fleiri innlend eftirlitskerfi í þeim tilgangi að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða í samræmi við samninginn. Í dag hafa 88 ríki fullgilt bókunina en þar af hafa 70 ríki sett á fót innlend eftirlitskerfi. Þá hafa 14 ríki skrifað undir bókunina, Ísland þar á meðal.

Íslandsdeild Amnesty International ítrekar eftirfarandi atriði við lögfestingu á heimild umboðsmanns Alþingis til að sinna OPCAT-eftirliti og fullgildingu valfrjálsu bókunarinnar:

- **Að umboðsmanni sé tryggt nægjanlegt fjármagn, óháð pólitískri ihlutun:** Tryggja skal umboðsmanni Alþingis fjármagn til lengri tíma og að fjárveitingar til stofnunarinnar verði ekki takmarkaðar vegna geðþótta ákvarðana, svo sem til refsingar vegna gagnrýni á stjórnvöld.
- **Að sjálfstæði, nauðsynleg sérþekking og jafnvægi í kynjahlutfalli þeirra sem sinna eftirlitinu sé tryggt:** Sérfræðingar sem sinna eftirlitinu verða að búa yfir tilskilinni hæfni og sérfræðipekkingu, sbr. IV hluti bókunarinnar, 2. mgr. 18. gr. Dæmi um sérfræðipekkingu er til að mynda mannréttindalögfræði, sálfræði og læknisfræði. Leitast skal við að halda jöfnu kynjahlutfalli og fullnægjandi fyrirsvári þjóðarbrotá og minnihlutahópa í landinu, sbr. IV hluti bókunarinnar, 2. mgr. 18. gr.
- **Umboðsmanni Alþingis skal tryggður óhindraður aðgangur að stöðum þar sem einstaklingar hafa verið sviptir frelsi sínu:** Fjárframlög til eftirlitsins ættu að vera nægjanleg til að eftirlitsaðilar geti farið í reglulegar eftirlitsheimsóknir á staði þar sem einstaklingar hafa verið sviptir frelsi sínu og viðhaldi þannig virku OPCAT-eftirliti.
- **Ótakmarkaður og öruggur aðgangur að umboðsmanni Alþingis:** Tryggja skal að almenningur og einstaklingar sem hafa verið sviptir frelsi sínu hafi öruggan og greiðan aðgang að umboðsmanni Alþingis.

Að lokum hvetur Íslandsdeild Amnesty International íslensk stjórnvöld til að innleiða sérstakt ákvæði og skilgreiningu um pyndingar í almenn hegningarlög nr. 19/1940.

Virðingafyllst,

**AMNESTY INTERNATIONAL**  
Íslandsdeild

Anna Lúðvíksdóttir

Framkvæmdastjóri

Íslandsdeild Amnesty International

[anna@amnesty.is](mailto:anna@amnesty.is)

S: 511 7903

F.h. Barnaverndarstofu,  
Heiða Björg Pálmadóttir,  
forstjóri Barnaverndarstofu

## Bréf

Alþingi, nefndasvið  
Austurstræti 8 - 10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 22. nóvember 2018  
2018010037

### Efni: Umsögn - OPCAT eftirlit - 235. mál.

Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, með síðari breytingum (OPCAT-eftirlit), 235. mál.

Barnaverndarstofa vísar til erindis frá nefndasviði Alþingis, dags. 7. nóvember 2018, þar sem stofunni var gefið tækifæri til að veita stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, með síðari breytingum (OPCAT-eftirlit), 235. mál. Þakkar Barnaverndarstofa fyrir að fá tækifæri til að tjá sig um frumvarpið.

Ef frumvarpið nær fram að ganga verður umboðsmanni Alþingis falið að sinna OPCAT-eftirliti á grundvelli bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu með stofnunum og heimilum þar sem dvelja einstaklingar sem hafa verið sviptir frelsi sínu.

Á grundvelli barnaverndarlaga nr. 80/2002 eru rekin heimili og stofnanir sem fallið geta undir umrætt eftirlit, ekki síst heimili sem ríkið rekur á grundvelli XIII. gr. laganna (heimili og stofnanir á ábyrgð ríkisins sem Barnaverndarstofa annast uppbyggingu á og rekur, eða felur öðrum rekstur á grundvelli þjónustusamnings).

Barnaverndarstofa fagnar því ef frumvarpið nær fram að ganga og aukið verður við það eftirlit sem haft er með frelsissviptum einstaklingum, þ.á m. meðferðarheimilum sem stofan ber ábyrgð á. Þeim aðilum, sem falið er að bera ábyrgð á einstaklingum sem hafa verið sviptir frelsi sínu á einn eða annan hátt, er falið gríðarlega ábyrgðarmikið verkefni. Það er mikilvægt að slíkum verkefnum sé sinnt af vandvirkni og varfærni og að öflugt eftirlit sé með þeim.

Barnaverndarstofa treystir því að umboðsmaður Alþingis muni sinna verkefninu vandlega og að sú þekking sem þar býr á grundvelli þeirra verkefna sem umboðsmaður hefur sinnt undanfarin 30 ár muni nýtast vel við eftirlitið.

Vonast Barnaverndarstofa því til þess að Alþingi samþykki frumvarpið og að það ytra eftirlit sem felst í OPCAT-eftirlitinu muni leiða til þess að innra eftirlit ríkisins með frelsissviptum einstaklingum verði aukið og eflt.

Barnaverndarstofa veitir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fúslega nánari upplýsingar og skýringar og er reiðubúin að fylgja umsögn sinni eftir á fundi með nefndinni verði þess óskað.

Virðingarfyllt  
f.h. Barnaverndarstofu



Heiða Björg Pálmadóttir  
forstjóri Barnaverndarstofu





MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 16. nóvember 2018.

**Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um um breytingu á lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, með síðari breytingum (OPCAT-efirlit), Þingskjal 250-235. mál.**

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar.

MRSÍ fagnar frumvarpinu enda er löngu orðið tímabært að að tekið verði upp eftirlit í samræmi við valfrjálsu bókunina við samning S.þ. gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

MRSÍ styður og heils hugar að umboðsmanni Alþingis verði falið eftirlitshlutverk þetta, einkum í ljósi þess að embættið er sjálfstætt og óháð utanaðkomandi valdi, þ.e. óháð yfirstjórn þeirrar stofnunar sem það heimsækir hverju sinni sem og ríkisstjórn. Enn fremur skal á það bent að innan dyra embættisins er að finna þá fagmennsku og þekkingu sem einna best verður á kosið til framfylgja eftirlitshlutverki þessu.

MRSÍ væntir þess að tryggt verði að umboðsmaður Alþingis fái fjármagn til þess að sinna verkefninu sem skyldi.

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

---

Margrét Steinarsdóttir  
framkvæmdastjóri

Alþingi  
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd  
150 Reykjavík



## Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík  
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606  
netfang: postur@personuvernd.is  
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 5. desember 2018

Tilvísun: 2018111592G1Á/--

### **Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis.**

Persónuvernd vísar til beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þann 7. nóvember 2018 um umsögn stofnunarinnar um frumvarp til breytinga á lögum nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis (235. mál á 149. löggjafarþingi 2018-2019, þskj. 250).

Með frumvarpinu er leitast við að innleiða kröfur valfrjálstrar bókunar frá 18. desember 2002 við samning Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1984 gegn pyndingum og annarri grimmilegri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu sem undirrituð var fyrir Íslands hönd þann 23. september 2003. Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að umboðsmaður Alþingis sinni því eftirliti sem bókunin kveður á um, eða svokölluðu OPCAT-eftirliti.

Lagt er til í 3. gr. frumvarpsins að umboðsmaður Alþingis geti krafist stjórnvöld og aðra sem falla undir eftirlit umboðsmanns víðtækar upplýsingar sem hann þarfnast vegna starfs síns, þ.m.t. upplýsingar um heilsuhagi, auk upplýsinga um vistun og meðferð einstaklinga. Þá er í 7. gr. frumvarpsins lagt til að þrátt fyrir fyrirmæli laga, siðareglna eða samninga um þagnar- eða trúnaðarskyldu sé þeim sem búa 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. Í 3. mgr. sömu greinar lagt til að umboðsmaður skuli gæta leyndar um þær persónuupplýsingar sem hann aflar eða honum berast nema viðkomandi veiti til þess afdráttarlaust samþykki sitt. Einnig segir að í því felist að hinn skráði eða aðrir, sem kunna að koma fyrir í þeim gögnum eigi ekki rétt á



vitneskju um hvaða persónuupplýsingar umboðsmaður hefur unnið um þá. Þá segir í 4. mgr. sömu greinar að óheimilt sé að láta hvern þann sæta óréttlátri meðferð sem í góðri trú hefur veitt umboðsmanni upplýsingar sem leitt hafa til athafna umboðsmanns vegna upplýsingagjafarinnar.

Í 20. gr. framangreindrar bókunar segir meðal annars að til að gera innlendum forvarnaraðilum kleift að starfa samkvæmt umboði sínu skuli veita þeim aðgang að öllum upplýsingum um fjölda þeirra einstaklinga sem sviptir eru frelsi sínu á stöðum þar sem einstaklingar eru í gæslu, auk aðgangs að öllum upplýsingum sem varða meðferð þessara einstaklinga og aðstæður þeirra í gæslu. Þá segir í 1. mgr. 21. gr. bókunarinnar að ekkert yfirvald eða opinber starfsmaður skuli fyrirskipa, beita, leyfa eða láta átölulaus nein viðurlög gegn nokkrum einstaklingi eða samtökum fyrir að hafa veitt innlendum forvarnaraðila upplýsingar, hvort heldur þær eru réttar eða rangar, og engan slíkan einstakling eða samtök skal skaða á nokkurn annan hátt. Í 2. mgr. sömu greinar segir að trúnaðarupplýsingar, sem innlendir forvarnaraðili hefur aflað, skuli háðar þagnarskyldu og að ekki skuli birtar neinar persónuupplýsingar nema með afdráttarlausu samþykki viðkomandi einstaklings.

Með hliðsjón af framangreindum ákvæðum frumvarpsins og bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu er það mat Persónuverndar að framangreindar heimildir umboðsmanns Alþingis til vinnslu persónuupplýsinga séu nauðsynlegar til að uppfylla skilyrði bókunarinnar. Gerir Persónuvernd því ekki athugasemdir við þær.

Persónuvernd bendir á að gildissvið laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga tekur ekki til vinnslu persónuupplýsinga hjá Alþingi og stofnunum þess, þ.m.t. umboðsmanni Alþingis, sbr. 5. mgr. 4. gr. laganna. Hefur Persónuvernd þar af leiðandi ekki eftirlit með þeirri vinnslu persónuupplýsinga sem þar fer fram, þ. á m. öryggi upplýsinganna. Að mati Persónuverndar er því æskilegt að í lögum nr. 85/1997 kveðið sé á um að gera skuli viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar öryggisráðstafanir til að tryggja viðunandi öryggi persónuupplýsinga með hliðsjón af nýjustu tækni, kostnaði við framkvæmd, eðli, umfangi, samhengi og tilgangi vinnslunnar og áhættu, mislíklegri og misalvarlegri, fyrir réttindi og frelsi einstaklinga.

Að öðru leyti gerir Persónuvernd ekki athugasemdir við frumvarpið eins og á stendur.

F.h. Persónuverndar,

  
Þórður Sveinsson

  
Gunnar Ingi Ágústsson

**Til:** Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

**Frá:** Umboðsmanni Alþingis

**Efni:** Frumvarp um breytingu á lögum um UA (OPCAT-eftirlit)

**Dags.** 26. nóvember 2018

235. mál

Starfssvið umboðsmanns Alþingis tekur til stjórnýslu ríkisins og undir eftirlit hans, í umboði Alþingis, falla því m.a. starfsemi og rannsóknir lögreglu á sakamálum, meðferð ákærvalds, fullnusta refsinga og vistun í fangelsum og önnur refsivörsluúrræði. Með tilkomu OPCAT mun 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.

Í 7. gr. gildandi laga um umboðsmann Alþingis, lög nr. 85/1997, segir að umboðsmaður geti krafði stjórnvöld 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 mál snerta. Þá hefur umboðsmaður frjálstan aðgang að öllum starfsstöðvum stjórnvalda í þágu starfs síns og skulu starfsmenn láta honum í té alla nauðsynlega aðstoð af því tilefni. Eina undantekningin frá rétti umboðsmanns til aðgangs að gögnum og upplýsingum hjá stjórnvöldum er í 4. mgr. þar sem segir að umboðsmaður geti ekki krafist upplýsinga er varða öryggi ríkisins eða utanríkismál sem leynt skulu fara nema með leyfi ráðherra þess sem í hlut á.

Í frumvarpi til fyrstu laga um umboðsmann Alþingis, lög nr. 13/1987, sagði í athugasemd með 7. gr.: „Víðtæk heimild umboðsmanns til að krefja stjórnvöld um upplýsingar er nauðsynleg til að frumvarpið, ef að lögum verður, ná tilgangi sínum.“ Í framhaldinu var bent á að í 8. gr. væri kveðið á um þagnarskyldu umboðsmanns og starfsmanna hans. Þessi víðtæki réttur umboðsmanns Alþingis til aðgangs að gögnum, upplýsingum og starfsstöðvum stjórnvalda er sá sami og er og hefur verið hjá umboðsmönnum þjóðþinganna í Danmörku og Noregi enda lög in um umboðsmann Alþingis byggð á fyrirmyndum þaðan. Bæði hér á landi og þar hefur verið gengið út frá því að þessi réttur sé án annarra takmarkana en beinlínis koma fram í lögum um umboðsmennina, sbr. undantekninguna um öryggi ríkisins og utanríkismál. Því komi þagnarskylduákvæði eða ákvæði um takmarkanir á aðgengi að gögnum og upplýsingum hjá tilteknum stjórnvöldum í lögum um starfsemi þeirra ekki í veg fyrir rétt umboðsmanns til að fá slík gögn frá stjórnvöldum ef hann telur slíkt nauðsynlegt vegna athugana sinna. Í því sambandi skipti t.d. engu máli á hvaða stigi meðferð viðkomandi máls er hjá stjórnvöldum. Hér þarf að hafa í huga að tilefni þess að umboðsmaður óskar eftir að fá tiltekin gögn afhent frá stjórnvöldum er ýmist kvörtun frá þeim sem telur sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu stjórnvalds, athugun að eigin frumkvæði á tilteknu máli eða starfsháttum eða eftirlit á grundvelli OPCAT. Í þessum tilvikum beinast athuganir umboðsmanns að athöfnum og meðferð stjórnvalda á málum þeirra einstaklinga eða lögaðila sem í hlut eiga, t.d. þess sem kvartar eða dvelur í fangelsi og á öðrum stöðum sem OPCAT-eftirlitið tekur til. Gagnaöflun umboðsmanns er því í þágu þess að hann geti sjálfstætt og í þágu þess eftirlits sem hann sinnir í umboði Alþingis, án þess að stjórnvöld geti ráðið því hvaða gögn hann fær aðgang að, lagt mat á það hvort stjórnvöld hafi með réttum hætti staðið að málum þeirra einstaklinga og lögaðila sem hlutaðeigandi gögn fjalla um.

Ég tek fram að almennt hefur umboðsmaður Alþingis, rétt eins og umboðsmenn þjóðþinganna í nágrannalöndunum, ekki mætt neinni fyrirstöðu af hálfu stjórnvalda um afhendingu gagna. Hér á landi hafa stjórnvöld þó í tveimur tilvikum á þessu ári og árinu 2017 byggt á því að þar sem ekki sé fyrir hendi sérstök lagaheimild í lögum um viðkomandi málefni geti þau ekki afhent umboðsmanni umbeðin gögn.



Almenn heimild í lögum um umboðsmann dugi þar ekki til. Þótt almennt verði að telja það andstætt þeim sjónarmiðum og almennri lögskýringu sem byggja verður á við túlkun á heimild umboðsmanns til að fá gögn afhent frá stjórnvöldum var þó talið rétt við undirbúning að því frumvarpi til breytinga á lögum um umboðsmann sem nefndin hefur nú til umfjöllunar að bregðast sérstaklega við vegna tilviks sem kom upp á árinu 2017. Málið varðaði synjun Landspítala á að afhenda umboðsmanni sjúkraskrá einstaklings. Þar kom einnig til að gert er ráð fyrir að OPCAT-eftirlitið muni, til viðbótar við starfsemi á vegum stjórnvalda, taka til einkaaðila þar sem frelsissviptir dvelja og þar kunna að vera haldnar sjúkraskrár og skráðar aðrar heilsufarsupplýsingar sem þörf er á að skoða vegna eftirlitsins. Var því brugðist við þessu með tillögu í fyrirbyggjandi frumvarpi um breytingu á orðalagi 1. mgr. 7. gr. laga um umboðsmann, sjá a.-lið 3. gr. frumvarpsins og athugasemd við það ákvæði.

Á fundi mínum með nefndinni 2. nóvember sl. greindi ég frá samskiptum mínum við lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu á þessu ári í tilefni af beiðni minni um að fá afhent gögn sem vörpuðu ljósi á rannsókn máls einstaklings sem hafði kvartað til mín og um stöðu þeirrar rannsóknar. Þar kom fram sú afstaða embættisins að ekki yrði séð að ákvæði 7. og 9. gr. laga um umboðsmann gengju framur ákvæðum sérlaga, laga um meðferð sakamála, um það hverjir hafi aðgang að gögnum meðan á rannsókn sakamáls stendur. Því hafnaði embættið beiðni umboðsmanns um afhendingu umbeðinna gagna en þau voru síðar afhent eftir að rannsókn málsins hjá lögreglu lauk. Tilefni þessarar beiðni umboðsmanns um aðgang að gögnum um framgang og stöðu lögreglurannsóknarinnar var kvörtun þess einstaklings sem rannsóknin beindist að og sú afstaða hans að dráttur hefði orðið á rannsókninni þar sem lögreglan setti slík mál ekki í forgang. Hann benti á að hann hefði sérstaka hagsmuni af því að rannsókn málsins yrði sem fyrst leidd til lykta því rannsóknin hefði leitt til þess að heimild hans til að afplána dóm í öðru máli utan fangelsis hefði verið afturkölluð. Þá væri honum á grundvelli þess að hann ætti nú ólokið máli hjá lögreglunni synjað um reynslulausn.

Í tilefni af þessari afstöðu lögreglustjóra, og þar sem mér var kunnugt um að málið hefði verið rætt við ríkissaksóknara, taldi ég rétt að óska eftir afstöðu ríkissaksóknara til þess hvort lögreglu og ákværuvaldi væri heimilt að takmarka aðgang umboðsmanns að upplýsingum og gögnum í sakamálum sem eru eða hafa verið til rannsóknar. Svar ríkissaksóknara barst mér 6. nóvember sl. og fylgir það minnisblaði þessu í afriti. Í bréfinu kemur fram sú afstaða ríkissaksóknara að lögregla og ákærvald geti takmarkað aðgang umboðsmanns að upplýsingum og gögnum sakamáls þar til endanleg ákvörðun ákæranda um afgreiðslu málsins liggur fyrir. Í bréfi ríkissaksóknara, og reyndar einnig í bréfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, koma fram viðhorf um að það falli utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis að fjalla um málsmeðferð ákærvaldsins á sakamálum, og þá einnig lögreglu samkvæmt bréfi embættis lögreglustjórans, þar til endanleg ákvörðun ákæranda um afgreiðslu málsins liggur fyrir.

Ég tek það fram að ég fæ ekki séð að sá lagagrundvöllur sem stjórnvöld vísa þarna til, og þar með um sjálfstæði ákærvaldsins, breyti því að starfssvið umboðsmanns taki til stjórnsýslunnar í heild og sama gildi um aðgang umboðsmanns að gögnum hjá stjórnvöldum. Starfsemi lögreglu og ákæranda falli þar undir. Það er hins vegar annað mál að staða og hlutverk ákærvalds að lögum við að leggja mat á hvort rannsaka skuli mál sem sakamál og höfða slík mál hefur við eftirlit umboðsmanns Alþingis þá þýðingu að ríkissaksóknara er játuð mjög rúm heimild til að leggja mat á þessi atriði og til ákvörðunar um þau. Það breytir því ekki að umboðsmaður kannar í tilefni af kvörtunum hvort meðferð þessara mála hefur verið í réttu horfi og hefur í undantekningartilvikum gert athugasemdir þegar hann hefur talið að mat ríkissaksóknara hafi ekki verið forsvaranlegt með tilliti til reglna stjórnsýsluréttarins og annarra reglna sem ber að fylgja við meðferð þessara mála. Þá á það sama við um athuganir umboðsmanns á málefnum lögreglu og ákærvalds eins og annarra stjórnvalda að kvartanir vegna slíkra mála eru ekki teknar til athugunar fyrr en stjórnvöld hafa lokið meðferð málanna, hvort sem þau þurfa áður að ganga til sérstakrar eftirlitsnefndar með starfi lögreglunnar, ráðuneytis eða ríkissaksóknara. Í þessum tilvikum eins og öðrum rækir umboðsmaður eftirlit sitt í umboði Alþingis í þágu þess að borgararnir fái notið þeirra réttinda af hálfu stjórnsýslunnar og málsmeðferðar sem Alþingi hefur ákveðið. Það er Alþingis að mæla fyrir um það ef ákveðnir handhafar framkvæmdarvaldsins eiga þar að vera undanskildir.

Þótt það sé afstaða mín að þær takmarkanir sem ríkissaksóknari lýsir að séu á aðgangi umboðsmanns að gögnum meðan mál er á rannsóknar- og ákvörðunarstigi hjá lögreglu og ákærvaldi samrýmist ekki lögum um umboðsmann Alþingis verður að hafa í huga að þótt umboðsmaður geti samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 85/1997 „krafið stjórnvöld“ um upplýsingar og gögn þá hefur hann engar beinar valdheimildir til að fylgja slíku eftir nema þá að láta reyna á það við komu á starfsstöð stjórnvaldsins. Í tilvikum undirstofnana ráðuneytanna getur umboðsmaður leitað atbeina viðkomandi ráðherra til að fá umbeðin gögn afhent. Beri það ekki árangur eða ef í hlut á ráðuneyti getur umboðsmaður upplýst Alþingi um málið og það tekið málið upp við viðkomandi ráðherra ef það telur tilefni til. Í þessu tilviki getur reynt á aðgang umboðsmanns að gögnum hjá ríkissaksóknara auk lögreglu en vegna stöðu hans í stjórnkerfinu er ekki kostur á að fara þær leiðir sem annars væru færar gagnvart stjórnvöldum með aðkomu ráðherra og Alþingis. Ég tel því óhjákvæmilegt, í ljósi ofangreindrar afstöðu ríkissaksóknara um aðgang umboðsmanns að gögnum um mál hjá lögreglu og ákærvaldi, að tekin verði afstaða til þess af hálfu Alþingis hvort gera eigi lagaheimild umboðsmanns skýrari að þessu leyti. Hér skiptir líka máli að geta með skýrum og glöggum hætti gert þeim sem til umboðsmanns leita grein fyrir því ef takmarkanir eru á möguleikum hans til að sinna málum viðkomandi.

Ég tek fram að það að umboðsmaður hafi óhindraðan aðgang að gögnum um mál sem eru til rannsóknar og ákvarðanatöku hjá ákærvaldi getur m.a. skipt máli við athuganir og eftirlit á eftirfarandi sviðum: a) Kvörtunum vegna tafa á meðferð mála hjá lögreglu og ákærvaldi; b) Málum tengdum fullnustu refsinga, s.s. reynslulausn, afplánun undir rafrænu eftirliti og samfélagsþjónustu, en þar geta mál sem eru til rannsóknar hjá lögreglu og gangur við rekstur sakamáls haft þýðingu; c) Málum sem varða trúnaðar- og þagnarskyldu lögreglu og ákærvalds, meðferð upplýsinga, uppflettingum í skráum lögreglu o.þ.h.; d) Ásökunum um harðræði, ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð, óhæfilega framkomu, fordóma, hlutdrægni o.þ.h.; e) Athugunum á almennum starfsaðferðum eða vinnubrögðum lögreglu; f) OPCAT-eftirliti sem beinist m.a. að meðferð þeirra sem lögreglan frelsissviptir, flutningi þeirra, vistun í fangaklefum á lögreglustöðvum, t.d. um ástæður handtöku og/eða vistunar í fangaklefa, upplýsingagjöf til handtekinna, tímalengd vistunar og framgang rannsóknar (tíðni yfirheyrslna), framkvæmd einangrunar, útvist o.þ.h.

Hér er rétt að minna á að samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga um umboðsmann á sá sem er sviptur frelsi sínu rétt á að bera fram kvörtun við umboðsmann í lokuðu bréfi og þá er föngum í lögum um fullnustu refsinga tryggður réttur til að hafa bréflaga eða í síma samband við umboðsmann. Sérstaklega er fjallað um rétt gæsluvarðhaldsfanga til að hafa samband við umboðsmann í 2. mgr. 99. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Eigi umboðsmaður Alþingis að geta á grundvelli sjálfstæðis síns sinnt athugunum og brugðist við erindum sem honum berast vegna ofangreindra mála og annarra sem varða starf lögreglu og ákærvalds tel ég mikilvægt að umboðsmaður geti sjálfur ákveðið hvaða gögn hann þarf að fá afhent og á hvaða tíma. Það er gjarnan sammerkt með þessum málum að þeir sem í hlut eiga eru ekki í góðri stöðu til að gæta sjálfir að réttarstöðu sinni og aðbúnaði. Það getur skipt þá verulegu máli, og þá ekki síst með tilliti til þess fyrirvars almannahagsmuna sem stjórnvöld fara með og umboðsmanni er falið að hafa eftirlit með, að umboðsmaður geti með skjótum hætti áttað sig á í hvaða stöðu mál viðkomandi er og gert viðeigandi ráðstafanir. Tilkoma OPCAT-eftirlitsins hjá umboðsmanni knýr einnig á um að ekki sé vafi um heimildir umboðsmanns að því er varðar gögn hjá lögreglu og ákærvaldi vegna mála sem eru til rannsóknar eða ákvarðanatöku.

Í samræmi við framangreint beini ég því til nefndarinnar að tekið verði til athugunar að auka við og breyta upptalningu 1. málslíðar 1. mgr. 7. gr. laga nr. 85/1997 frá því sem gert er í a.-lið 3. gr. frumvarpsins þannig að á eftir orðinu sjúkraskrár komi; „, gögn um vistun og meðferð einstaklinga og rannsókn sakamála.“



## RÍKISSAKSÓKNARI

SJF/

Reykjavík, 6. nóvember 2018

Tilvísun ríkissaksóknara: 210810-0515

Með bréfi yðar frá 4. október sl., sem ritað er í framhaldi af samskiptum yðar við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu vegna máls umboðsmanns Alþingis nr. 9625/2018, er þess óskað að ríkissaksóknari lýsi afstöðu sinni til þess hvort lögreglu og ákærvaldi sé heimilt að takmarka aðgang umboðsmanns að upplýsingum og gögnum í sakamálum sem eru eða hafa verið til rannsóknar.

Ríkissaksóknari telur það ótvírætt að á meðan mál er til meðferðar hjá lögreglu og ákærvaldi sé málsmeðferð bundin af ákvæðum laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 (sml). Samkvæmt 1. mgr. 53. gr. sml er markmið rannsókna að afla allra nauðsynlegra gagna til þess að ákæranda sé fært að ákveða að henni lokinni hvort sækja skuli mann til sakar, svo og að afla gagna til undirbúnings málsmeðferð fyrir dómi. Ákvæði laganna fjalla á tæmandi hátt um það hverjir hafi aðgang að gögnum sakamáls á meðan á rannsókn og ákærumeðferð stendur, sbr. 1. mgr. 19. gr., 37. gr. og 47. gr. sml.

Samkvæmt 1. mgr. 52. gr. sml fer ákærandi með stjórn lögreglurannsóknar og ákærumeðferð sakamála og ber honum á öllum stigum málsmeðferðarinnar að tryggja réttindi málaðila; að þeir sem sakaðir eru um brot geti treyst því að þeir fái réttláta málsmeðferð með því að mannréttindi þeirra og öll önnur réttindi lögum samkvæmt séu tryggð, að almannahagsmuna sé gætt og að réttur brotþola sé virtur og hlutur hans réttur svo sem lög standa til. Í þessu samhengi er afar mikilvægt að horfa til þess grundvallaratriðis í sakamálalögum að sjálfstæðis ákærvaldsins sé gætt, þannig að tryggt sé að aðrir, þ.m.t. aðrar stofnanir/embætti, geti ekki haft áhrif á ákærvaldið með afskiptum af málsmeðferðinni eða með því að gefa fyrirmæli í einhverri mynd á meðan ekki hefur verið tekin ákvörðun af ákæranda um lyktir máls.

Allt frá setningu laga um meðferð opinberra mála nr. 82/1961, þar sem fjallað er um embætti saksóknara ríkisins, síðar ríkissaksóknara, hefur verið lögð rík áhersla á sjálfstæði og óhæði ákærvaldsins sem forsendu þess að ákærvaldið geti á fullnægjandi hátt sinnt því hlutverki sem því er ætlað í réttarvörslukerfinu. Með setningu laga nr. 88/2008 er þetta sjálfstæði ákæranda í starfi áréttað sérstaklega. Ríkissaksóknari og aðrir ákærendur þurfa að gæta þess í störfum sínum og málsmeðferð allri að ekki sé vafi um sjálfstæði ákærvaldsins almennt og í sérhverju máli.

Hlutverk ríkissaksóknara er m.a. að gefa út almennar reglur og fyrirmæli um meðferð ákærvalds og hafa almennt og sérstakt eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá handhöfum ákærvalds/ákærendum, sbr. 21. gr. sakamálalaga nr. 88/2008. Í 3. mgr. 21. gr. kemur fram að ríkissaksóknari getur gefið öðrum ákærendum fyrirmæli um einstök mál sem þeim er skylt að hlíta. Einnig getur ríkissaksóknari kveðið á um rannsókn máls, mælt fyrir um framkvæmd hennar og fylgst með henni. Af þessu leiðir

að málsaðili sem telur á sig hallað við rannsókn lögreglu, eða málsmeðferð eftir að mál er komið til meðferðar hjá ákæranda, getur beint erindi til ríkissaksóknara um það atriði.

Eftir gildistöku laga nr. 88/2008 var gerð sú grundvallarbreyting á skipan ákærvalds að nú er öll stjórnýsla ákærvalds á tveimur stigum þannig að ákvarðanir ákæranda á lægra stigi, þ.e. lögreglustjóra og héraðssaksóknara, um lok mála án útgáfu ákæru eru kærnlegar til ríkissaksóknara sem æðsta handhafa ákærvalds, sbr. 1. másl. 6. mgr. 52. gr. og 2. mgr. 147. gr. sml. Þá getur ríkissaksóknari fellt ákvarðanir lögreglustjóra og héraðssaksóknara um lok sakamála úr gildi að eigin frumkvæði sbr. 3. másl. 52. gr., 3. mgr. 147. gr., 4. mgr. 149. gr., 6. mgr. 150. gr. og 3. mgr. 163. gr. sml, en síðastgreinda ákvæðið fjallar um viðurlagaákvarðanir héraðsdómstóla í kjölfar þess að ákærandi gefur sakborningi kost á að ljúka máli fyrir dómi með sektargreiðslu.

Með vísan til þess sem að framan er rakið telur ríkissaksóknari að það sé í brýnni andstöðu við ákvæði sakamálalaga og grundvallarsjónarmið um hlutverk ríkissaksóknara og sjálfstæði ákærvaldsins að samhliða málsmeðferð hjá ákærvaldinu fari fram málsmeðferð hjá embætti umboðsmanns Alþingis.

Að öllu virtu er það því mat ríkissaksóknara að lögregla og ákærvald geti takmarkað aðgang umboðsmanns að upplýsingum og gögnum sakamáls þar til endanleg ákvörðun ákæranda um afgreiðslu málsins liggur fyrir.

Ríkissaksóknari vill í þessu sambandi áréttta að þegar málsmeðferð hjá ákærvaldinu er lokið er ekkert því til fyrirstöðu að láta umboðsmanni Alþingis í té öll gögn sakamáls í þágu málsmeðferðar hans.

Það mál sem vikið var að í upphafi bréfs hefur ekki orðið til áréttingar á leiðbeiningum og/eða fyrirmælum af hálfu ríkissaksóknara um aðgang að gögnum í sakamálum þegar eftir þeim er leitað af hálfu umboðsmanns Alþingis.

  
Sigríður J. Friðjónsdóttir  
ríkissaksóknari



Umboðsmaður Alþingis



Alþingi  
Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. nóvember 2018

## Efni: UNICEF á Íslandi um breytingu á lögum um umboðsmann barna

UNICEF á Íslandi styður samþykkt frumvarps um umboðsmann barna, enda styrkir frumvarpið starf umboðsmanns og þar með stöðu barna á Íslandi. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að efla þátttöku barna með barnaþingi og með öflun upplýsinga um aðstæður barna. Þá er hlutverk ráðgjafahóps barna fest í lög og umboðsmanni uppálagt að stuðla að þátttöku barna í samfélagslegri umræðu og stefnumótun. Í því samhengi er hlutverk umboðsmanns að stuðla að kynningu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins afar mikilvægt.

Umboðsmaður barna gegnir mikilvægu hlutverki við miðlun upplýsinga frá börnum til stjórnvalda. Allt of oft ræða fullorðnir um börn í stað þess að ræða við þau, og styrking embættis umboðsmanns barna er einn liður í að breyta því. Þar eru viðkvæmustu og jaðarsettustu hópar barna mikilvægir, svo sem fötluð börn, börn af erlendum uppruna og börn sem búa við fátækt. Með því að varpa ljósi á stöðu þessara barna í samfélaginu með sérfræðihópum og annarri gagnaöflun, gefur umboðsmaður þeim rödd og stað í samfélaginu. Það mætti leggja enn ríkari áherslu á það hlutverk umboðsmanns í greinargerð.

Jafnframt er búseta barna, og mismunun milli sveitarfélaga, aðkallandi viðfangsefni og nauðsynlegt að skýra betur ábyrgð stjórnvalda í því samhengi. Hlutverk umboðsmanns í að varpa ljósi á mismunun á grundvelli búsetu mætti nefna í greinargerð frumvarpsins.

Til þess að markmið þessa frumvarp geti orðið að veruleika, þarf að tryggja aukið fjármagn til embættisins til lengri tíma. Öflugt embætti umboðsmanns barna er fjárfesting í betra samfélagi fyrir öll börn.

UNICEF á Íslandi hefur lengi talað fyrir því að embætti umboðsmanns sé styrk og fögnum við því þessu frumvarpi og vonumst til að hljóti samþykki þingsins.

Virðingarfyllst,



---

Bergsteinn Jónsson  
Framkvæmdastjóri UNICEF á Íslandi  
[bergsteinn@unicef.is](mailto:bergsteinn@unicef.is)  
S: 552 6364 / 615 4049