

**Sp.**                                **93. Tillaga til þingsályktunar**                                **[85. mál]**  
um umboðsmann Alþingis.

Flm.: Ellert B. Schram, Friðrik Sophusson.

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að leggja fram frumvarp til laga um umboðsmann Alþingis.

## Greinargerð.

Á þinginu 1970-1971 bar Pétur Sigurðsson alþm. Sjálfstæðisflokksins fram tillögu til þingsályktunar um undirbúning löggjafar um embætti umboðsmanns Alþingis. Á umliðnum árum hafði þeirri skoðun margoft verið hreyft, að nauðsynlegt væri að setja löggjöf um sérstakan umboðsmann Alþingis. Hafði reyndar áður verið flutt tillaga til þingsályktunar af Kristjáni Thorlacius varaþingmanni Framsóknarflokksins ásamt fleiri þingmönnum sama efnis á þinginu 1966-1967.

Tillaga Péturs var samþykkt sem þingsályktun 19. maí 1972.

Á þinginu 1972-1973 var lagt fram stjórnarfrumvarp um umboðsmann Alþingis. Frumvarpið komst til nefndar í fyrri deild, og skilaði þingnefndin álit og mælti með samþykkt frumvarpsins. Lengra komst þó málið ekki, og síðan hefur það ekki verið endurflutt. Hins vegar lagði Benedikt Gröndal þingmaður Alþýðuflokksins fram frumvarp til laga um umboðsnefnd Alþingis á þinginu 1976-1977. Það frumvarp var í öllum meginatriðum byggt á fyrrnefndu stjórnarfrumvarpi og nánast eini munurinn sá, að í stað umboðsmanns skyldi kosin umboðsnefnd, sem yrði ein af fastanefndum þingsins.

Megintilgangur beggja þessara frumvarpa var sá sami, þ. e. að koma upp aðila, sem hefði það hlutverk að styðja menn til að ná rétti sínum, hindra stjórnvöld í að beita menn rangindum og stuðla að góðri opinberri stjórnsýslu.

Á yfirstandandi þingi hafa verið fluttar allmargar tillögur um skipun rannsóknarnefnda, sem eiga að hafa það verkefni að taka til athugunar einstök verkefni, fyrirtæki eða stjórnsýslu, sem flutningsmenn telja að rannsaka þurfi, vegna þess að réttur almennings sé fyrir borð borinn. Enginn dómur er lagður á tilgang eða réttmæti þessara tillagna, en vegna þeirra hafa skapast miklar umræður innan þings sem utan um hlutverk slíkra rannsóknarnefnda almennt talað og afstöðu Alþingis í þessu tilliti.

Vitaskuld ber Alþingi að taka til rannsókna mikilvæg mál, sem almenningur varða. Er reyndar beinlínis gert ráð fyrir því í stjórnarskrá lýðveldisins. Athyglisvert er hins vegar hversu sárásjaldan þingið hefur notfært sér rétt þennan. Skýringarnar eru tvímiðalaust tvenns konar. Í fyrsta lagi hafa tillögur um skipan rannsóknarnefnda oftast verið af pólitískum toga spunnar og bornar fram af stjórnarandstöðu til að koma höggi á ráðherra eða ríkisstjórn. Þær hefur því oftast dagað uppi eða þær verið felldar. Í öðru lagi stafar tregða þingsins af þeirri yfirgnæfandi skoðun, a. m. k. til skamms tíma, að það væri fremur hlutverk dómstóla að annast slíkar rannsóknir sem sprottnar væru af ásökunum eða grun um saknæmt atferli eða misbeitingu vald. Í reynd hafa menn því mjög virt þá þrískiptingu milli löggjafarvalds, dómsvalds og framkvæmdavalds, sem stjórnarskráin mótast af.

Í seinni tíð hefur mönnum orðið ljóst, að með aukinni stjórnsýslu og viðameira framkvæmdavaldi þyrfti að tryggja betur en áður, að réttur væri ekki brotinn á einstaklingum, að rangindum verði ekki beitt, þótt þau séu ekki beinlínis lögbrot, og að löggjafarvaldið geti haft nánara eftirlit með því, að lögum sé fylgt.

Flestum sem þekkja til starfa Alþingis og þingmanna, er ljóst, að þingið sjálft getur ekki tekið að sér eftirlitshlutverk. Skipun rannsóknarnefnda getur verið háð tilviljunum og pólitískum valdahlutföllum á þingi. Enginn trygging er fyrir því, að réttmætar tillögur um rannsóknir nái fram að ganga, en jafnmiklar líkur til þess, að óraunhæf og tilefnislaus mál verði samþykkt. Erfitt getur verið fyrir alþingismenn að meta hvaða rannsóknarnefndir á að skipa og hverjar ekki, og enginn veit enn hvaða hlutverki slíkar nefndir gegna. Eiga þær að kveða upp dóma í málum, eða eiga þær eingöngu að safna upplýsingum án þess að draga ályktanir? Og hvaða gildi hafa slíkar rannsóknir, ef inn í þær dragast flokkspólitískar deilur og fyrir fram mótaðar skoðanir flutningsmanna á málavöxtum?

Síðast en ekki sist er vart við því að búast, að eins og starfsaðstöðu þingsins er nú háttað og tíma þingmanna, að þeir hafi mikla möguleika til að sökkva sér niður í umfangsmiklar rannsóknir í langan tíma.

Jafnframt því sem fallist er á, að þingið skapi einstaklingum, borgurum, tækifæri til að leita réttar síns með skjótum og áhrifaríkum hætti í málum sem heyra ekki beint undir dómstóla, þá sýnist flutningsmönnum þessarar tillögu heppilegast, að sett verði á stofn embætti umboðsmanns Alþingis. Kemur það tvímælalaust til móts við vaxandi óskir almennings um aukið aðhald að stjórnvöldum, verður farvegur fyrir þau mál, sem nú er talað um að nefndir rannsaki, og auðveldar Alþingi sjálfu að fylgjast með framkvæmd laga.

Hugmyndin um umboðsmann er sótt til Norðurlanda, en þær þjóðir búa við sömu réttarhefð og sams konar stjórnskipan og við Íslendingar. Til frekari útskýringa á hlutverki umboðsmanns, stöðu og starfi vísast til greinargerðar með frumvarpinu frá 1973, sem samin var af Sigurði Gizurarsyni sýslumanni.

Þar eru rakin helstu einkenni umboðsmanns:

Umboðsmaðurinn:

- 1) starfar í þágu þegna þjóðfélagsins og auðveldar þjóðþingi að veita öðrum stjórnvöldum aðhald;
- 2) er sjálfstæður bæði gagnvart stjórnvöldum framkvæmdarvalds og þjóðþingi um úrlausn einstakra mála;
- 3) nýtur virðingar og áhrifa sakir sjálfstæðis, hlutleysis, mikillar þekkingar og sanngirni.
- 4) tekur við kvörtunum út af rangindum stjórnvalda eða á sjálfur frumkvæði að könnun á atferli stjórnvalda;
- 5) rannsakar mál á hlutlausan hátt, aflar skjala og vitneskju með skýrslum stjórnvalda og einstaklinga;
- 6) viðhefur málsmeðferð, sem er skjótvirk, einföld og kostnaðarlítill;
- 7) hefur ekki vald til að ákveða viðurlög við misgerðum;
- 8) gefur víðast hvar árlega skýrslu um starfsemi sína;
- 9) gefur kvartanda skýringu, ef hann vísar kvörtun frá með því að hún er utan verksviðs hans eða ekki á rökum reist;
- 10) hefur rétt til að skoða skrifstofur, dvalarheimili, fangelsi o. s. frv. til almenns aðhalds eða til rannsóknar einstakra mála;
- 11) er til aðstoðar hverjum og einum einstaklingi, sem til hans vill leita. Ekkert kostar að bera fram kvörtun við umboðsmann. Kvartandi skal ekki þurfa að útvega sér aðstoð lögfræðings á eigin kostnað. Umboðsmaður fylgir máli hans fram með nægilegum hraða;
- 12) er almennt athugull um, hvort ekki sé einhvers staðar að finna brotalamir eða ósamræmi í lögum eða reglugerðum, og gerir tillögur til endurbóta.