

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2011.

Nefndin hefur fjallað um skýrsluna á opnum fundi 1. nóvember sl. og var fundurinn sendur út á vef Alþingis og Ríkisútvarpsins og er upptaka af honum aðgengileg á heimasíðu Alþingis.

Á fundinn komu Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis, Berglind Bára Sigurjónsdóttir, skrifstofustjóri á skrifstofu umboðsmanns Alþingis, og Særún María Gunnarsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu umboðsmanns Alþingis.

Í skýrslunni er gerð grein fyrir álitum og bréfum sem umboðsmaður lauk á árinu 2011 auk þeirra sem Róbert R. Spanó, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, lauk sem settur umboðsmaður.

Fjölgun kvartana.

Starfsumhverfi umboðsmanns hefur breyst nokkuð, m.a. með auknum verkefnum sem varða eftirlit með framfylgd siðareglna og kvartanir vegna þeirra sem og auknum fjölda kvartana og hefur vinna við frumkvæðismál þurft að mæta afgangi. Kvörtunum til umboðsmanns hefur fjölgað um 40% frá árinu 2010 til 2011, úr 377 í 528 og sama þróun er á yfirstandandi ári. Fyrir nefndinni kom fram að vandinn sem embættið stendur frammi fyrir er einnig sá að fleiri mál en áður þarfnast ítarlegri og oft krefjandi lögfræðilegrar athugunar vegna skorts á fordæmum og óvissu um lagareglur og taka þar með meiri tíma. Þannig hefur óafgreiddum málum fjölgað. Í árslok 2010 voru þau 102 en 157 í árslok 2011 sem er 54% fjölgun. Um mitt þetta ár, þ.e. 2012, voru óafgreidd mál rúmlega 200. Afgreiðslutími mála hefur því lengst óhjákvæmilega hjá embættinu. Nefndin telur að sú fjölgun sem er á kvörtunum til umboðsmanns sé merki um það að fólk er betur meðvitað um réttindi sín og telur æskilegt að bregðast við þessari aukningu svo að umboðsmaður geti sinnt hlutverki sínu og borgararnir fengið úrlausn sinna mála á meðan hagsmunir eru virkir.

Endurskoðun á lögum um umboðsmann Alþingis.

Nefndin fjallaði um hvort hægt væri að bregðast við auknum málafjölda hjá umboðsmanni með endurskoðun á skipulagi embættisins og þá sérstaklega hvort rétt væri að leggja til að embættinu yrði skipt upp í deildir að norski fyrirmynd. Endurskoðun á lögum um umboðsmann Alþingis stendur nú yfir og verður frumvarp til laga um breytingu á lögum um umboðsmann Alþingis væntanlega lagt fram á yfirstandandi þingi. Nefndin telur rétt að skoðað verði við undirbúnings frumvarpsins hvort tilefni sé til að deildarskipta embættinu og auka möguleika á sérhæfingu innan þess.

Umboðsmaður vakti athygli á að embættið er í annarri stöðu en þau sem eru í nágrennalöndunum varðandi jafnréttisreglur og bann við mismunun en sambærileg ákvæði hafa ekki verið fest í lög um umboðsmann Alþingis. Nefndin telur eigi að síður að það felist í hlutverki umboðsmanns sem málsvara borgaranna og þeim grundvallarreglum sem eru bundnar í

stjórnarskrá að hann gæti að því að slík réttindi séu virt en telur rétt að hugað verði að því hvort gera eigi breytingu á lögnum í þessa veru.

Viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns.

Almennt fara stjórnvöld að tilmælum sem birtast í álitum umboðsmanns. Umboðsmaður upplýsti nefndina þó um að þeir sem til hans leita hafi í einhverjum tilfellum ekki viljað fara fram með kvörtun af hræðslu við viðbrögð stjórnvaldsins við erindinu. Nefndin telur það algjörlega óviðunandi framkomu við borgarana ef stjórnvöld láta þá gjalda þess að hafa leitað til umboðsmanns á grundvelli þeirra heimilda sem þeim eru fengin með lögum. Nefndin telur að stjórnvöldum beri að fagna því að borgararnir séu meðvitaðir um rétt sinn og líti á kvartanir sem tækifæri til að bæta þá þjónustu og það hlutverk sem þeim er fengið að rækja.

Jafnframt greindi umboðsmaður frá því að það komi einnig fyrir að stjórnvöld fresti afgreiðslu mála sem hafa verið send umboðsmanni þangað til álit hans liggur fyrir. Nefndin vekur athygli á að umboðsmaður er ekki hluti stjórnarsýslunnar sem á að afgreiða málið heldur eiga borgararnir rétt á að láta reyna á hvort rétt sé staðið að málum, þ.e. hvort málsmeðferð sé í samræmi við lög og góðar stjórnarsýsluvenjur. Kvörtun til umboðsmanns á ekki að hafa nein áhrif á málshraða hjá stjórnvöldum.

Tafir hjá stjórnvaldi.

Fyrir nefndinni kom fram að enn eru kvartanir vegna tafa stærsti einstaki málaflokkurinn hjá umboðsmanni og telur hann að sumpart megi leita skýringa í því að víða er mikið álag í stjórnarsýslunni. Málsmeðferðartími innan stjórnarsýslunnar hefur lengst og kvörtunum fjölgað. Tímáfrestir í stjórnarsýslunni eru almennt ekki fastákveðnir heldur viðmið og umboðsmaður telur það því ekki lausn að lengja frestina. Nefndin hefur áður bent á að það geti verið unnt að bregðast við töfum á málsmeðferð með því að nýta rafræn samskipti meira en gert er. Einnig sé sjálfsagt að láta einstaklinga eða lögaðila vita ef mál þeirra tefjast í stjórnarsýslunni og hvers vegna. Með því er í reynd verið að sýna í verki það þjónustuhlutverk sem stjórnarsýslan gegnir gagnvart borgurinum.

Fræðsla fyrir starfsmenn stjórnarsýslunnar.

Á fundinum lagði umboðsmaður, eins og oft áður, mikla áherslu á nauðsyn þess að fræða starfsmenn í stjórnarsýslunni um hlutverk þeirra og skyldur gagnvart þeim sem til þeirra leita. Reglurnar eru settar af kjörnum fulltrúum og starfsmönnum stjórnarsýslunnar er því ekki í sjálfsvald sett hvaða grundvallarsjónarmiðum þeir fylgja. Hann undirstrikar að þekking á reglunum sé grundvöllur þess að þeim sé fylgt. Þá sé það einnig grundvöllur þess að unnt sé að bæta þjónustu stjórnarsýslunnar við borgarana. Ekki sé nægilegt að halda námskeið fyrir starfsmenn stjórnarráðsins eingöngu eins og hefur verið gert á vegum stjórnarsýsluskóla forsætisráðuneytisins heldur þurfi einnig að fræða starfsmenn stofnana ríkis og sveitarfélaga sem sinna ekki síður fjölbreyttum verkefnum á vegum stjórnarsýslunnar. Reglurnar snerta mörg svið, svo sem í málum tengdum leikskólum, kennslu, heilbrigðisþjónustu o.fl. Nefndin telur að þeir sem sinna þeirri þjónustu sem fellur undir stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga verði að fá kennslu í undirstöðureglum stjórnarsýsluréttar sem þeir eru bundnir af að framfylgja við meðferð mála sem starfsmenn stjórnvalda. Má nefna að nauðsynlegt er að við meðferð mála fái borgararnir fullnægjandi upplýsingar um mál og leiðbeiningar frá stjórnvöldum, þeir fái notið andmælaréttar, rökstuðnings o.fl. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið umboðsmanns um að með skipulegri fræðslu megi bæta þjónustu við borgarana, auka réttaröryggi þeirra og fækka kvörtunum.

Gerð fræðsluefnis.

Fram kom að umboðsmaður og starfsfólk hans hafa gjarnan verið fengin til að kenna starfsmönnum í stjórnsýslunni og að í þeirri kennslu vakni mikill áhugi meðal starfsmanna til þess að fræðast og finna leiðir til að bæta þjónustuna. Þá kom einnig fram að umboðsmaður telji nauðsynlegt að unnið sé markvisst að því að útbúa kennsluefni sem henti fyrir starfsmenn stjórnsýslunnar og viðfangsefni sem þeir eru að fást við. Ef aðgengilegt kennsluefni er til geta fleiri sinnt kennslu en umboðsmaður eða starfsmenn hans. Nefndin tekur undir það og telur að þó álit umboðsmanns séu þekkingarbrunnur fyrir starfsmenn stjórnsýslunnar sé það engu að síður nauðsynlegt að taka saman efni sem henti fyrir starfsmenn og sé aðgengilegt við kennslu og bendir á að í fjárlögum fyrir árið 2013 er veitt 12 millj. kr. tímabundið framlag til þessa verkefnis.

Nefndin telur að embætti umboðsmanns sé rétti vettvangurinn til að vinna að slíku kennsluefni þar sem þar er tekist á við fjölbreytt álitaeftni á degi hverjum. Ljóst er að þörfin er mikil í ljósi þeirra fjölbreyttu verkefna sem sinnt er innan stjórnsýslu ríkis- og sveitarfélaga.

Umboðsmaður benti einnig á að það er sérstaklega mikilvægt að starfsmenn séu meðvitaðir um málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttarins þegar teknar eru matskenndar ákvarðanir sem varða borgarana miklu, svo sem við meðferð starfsmannamála, ráðningar í störf og uppsagnir og tekur nefndin undir það.

Eftirlits- og yfirstjórnunarheimildir ráðherra.

Umboðsmaður benti nefndinni á að með því að færa meðferð einstakra málaflokka frá ráðuneytum til úrskurðarnefnda sé hætt á að ráðuneytin missi yfirsýn yfir þá og þar með á það hvernig lagaframkvæmd hefur reynst og hvort úrbóta sé þörf í málaflokknum. Telur hann að ráðuneytin fái í fæstum tilvikum upplýsingar um þau álitaeftni sem þarna brenna á og lykilstofnanir fái heldur ekki vitneskju um úrlausn mála. Með þeim breytingum sem gerðar voru á lögum um Stjórnarráð Íslands, sbr. lög nr. 86/2010, voru áður óskráðar eftirlits- og yfirstjórnunarheimildir festar í lög. Á grundvelli þeirra er mikilvægt að ráðuneytin hafi frumkvæði gagnvart undirstofnunum sínum og úrskurðarnefndum og fylgist með því með virkum hætti hvort stjórnsýsla þeirra fari fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti og bregðist við ef svo er ekki. Nefndin minnir í því sambandi á ábyrgð ráðherra á málaflokkum sínum og telur mikilvægt að þeir veiti úrskurðarnefndum aðhald á grundvelli eftirlits- og yfirstjórnunarheimilda sinna, sbr. ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands.

Fyrir nefndinni kom fram að umboðsmaður hefði áhyggjur af úrskurðarnefnd um upplýsingamál en það er einn af þeim málaflokkum þar sem tíminn skiptir grundvallarmáli þegar litið er til þeirra hagsmuna sem nefndin fjallar um. Hann hefði á grundvelli heimilda sinna gert athugasemdir við forsætisráðuneytið þar sem hann taldi málsmeðferðartíma hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál of langan. Fyrir nefndinni kom fram að vegna þessara ábendinga frá umboðsmanni hefði forsætisráðuneytið styrkt nefndina með aukinni aðstoð og samkvæmt upplýsingum frá úrskurðarnefndinni sé málsmeðferðartíminn hjá nefndinni nú viðunandi. Nefndin telur nauðsynlegt að umboðsmaður sinni þessu eftirliti sínu og fylgist með hvar málsmeðferð er ekki í samræmi við lög og góða stjórnsýsluhætti og að ráðuneytin bregðist við eftir efni eins og forsætisráðuneytið gerði.

Fyrir nefndinni kom einnig fram að umboðsmaður hefði fengið kvartanir og ábendingar sem tengdust Samkeppniseftirlitinu, m.a. um langan málsmeðferðartíma. Hann hefði gert eftirlitinu viðvart en einnig skrifað ráðuneytinu sem upplýsti að það hygðist bregðast við með tillögum við afgreiðslu fjárlaga og fjárukalaga. Málum hefur fjölgað mikið frá bankahruni,

málsmeðferð lengst og þurft hefur að beita strangari forgangsröðun verkefna þannig að mörgum kvörtunum um meint samkeppnislagabrot hefur verið hafnað og því ekki tekin til rannsóknar vegna þess að aðrar rannsóknir eru taldar mikilvægari. Nefndin tekur fram að í fjárlögum er veitt 20 millj. kr. tímabundið framlag til að bregðast við þessu aukna verkefnaálagi hjá Samkeppniseftirlitinu.

Gæði lagasetningar.

Umboðsmaður upplýsti á fundinum að hann fengi fjölmargar ábendingar um störf Alþingis og það sem borgararnir teldu að betur mætti fara í lagasetningu og fékk nefndinni yfirlit yfir þær ábendingar sem komið hafa fram formlega en þær koma einnig fram í samtölum borgaranna við starfsmenn umboðsmanns Alþingis. Fram kom að ábendingar þessar varða yfirleitt efni lagasetningar en ekki starfshætti þingsins sjálfs. Þannig komi fram kvartanir frá þeim sem t.d. telja að brotin sé á þeim jafnræðisregla þar sem þeirra tilvik rúmist ekki innan laga en telja að það sé að fullu sambærilegt við það sem fellur innan rammans. Í gögnum frá umboðsmanni var nefnt sem dæmi kvörtun er varðaði fjárhæð greiðslna úr fæðingarorlofs-sjóði, þ.e. eftir því hvort barn hefði fæðst 1. janúar 2009 eða 1. janúar 2010. Umboðsmaður taldi kvörtunina varða þætti sem löggjafinn hefði með skýrum hætti tekið afstöðu til með lögum og taldi sig breyta skilyrði til að geta tekið málið til frekari athugunar og lauk umfjöllun um það. Á fundinum var nefnt annað dæmi sem umboðsmaður taldi ekki falla undir starfssvið sitt en það var um jafnréttismál sem kvartað var yfir. Málið varðaði ákvæði laga um skráð trúfélög, nr. 108/1999, 2. mgr. 8. gr., og talið að ákvæði þeirrar greinar færi gegn anda laga um jafnan rétt kvenna og karla og jafnræðisreglu stjórnarskrár. Þar er kveðið á um að barn skuli frá fæðingu heyra til sama trúfélagsi og móðir og þurfi samþykki hennar til að breyta þeirri skráningu. Niðurstaða umboðsmanns var að kvörtunin lyti að því fyrirkomulagi sem löggjafinn hefði ákveðið um skráningu barna í trúfélög en starfssvið hans næði ekki til starfa Alþingis og stofnana þess eða hvernig til tækist við löggjöf sem Alþingi hefði samþykkt, þ.m.t. hvort lög væru í andstöðu við stjórnarskrá. Nefndin telur mjög mikilvægt að fá slíkar ábendingar frá umboðsmanni og telur þær til þess fallnar að veita þinginu aðhald við lagasetningu.

Nefndin tekur í þessu sambandi fram að forsætisráðherra hefur lagt fram á Alþingi þingsályktunartillögu um vandaða lagasetningu (þskj. 624 í 486. máli) og einnig skilað skýrslu til þingsins um vandaða lagasetningu, opinberar eftirlitsreglur og störf ráðgjafarnefndar 2006–2011 (þskj. 612 í 474. máli). Nefndin telur að ef Alþingi samþykki slíka ályktun sé löggjafinn að setja framkvæmdarvaldinu auknar kröfur við undirbúning þingmála. Með því verði undirbúningur þeirra settur í fastari og vandaðri skorður þannig að gæði lagasetningar geti aukist. Það geti einnig leitt til þess að meiri sátt verði um mál þegar þau koma til meðferðar Alþingis sem geti auðveldað skipulag umfjöllunar um mál í nefndum og í þingsal.

Meinbugir á lögum.

Nefndin hefur fjallað um ábendingar umboðsmanns um meinbugi á lögum og fengið útskýringar hjá viðkomandi ráðuneytum. Nefndin fjallaði m.a. um málefni Íslandsstofu en þar hafði umboðsmaður komist að þeirri niðurstöðu að stofan félli undir stjórnsýslulög. Ráðning forstjóra væri því stjórnsýsluákvörðun og um þá ákvörðun giltu málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga, svo sem rökstuðningur o.fl. Málið var einnig kært til úrskurðarnefndar um upplýsingamál vegna aðgangs að upplýsingum um umsækjendur og var úrskurður nefndarinnar í samræmi við álit umboðsmanns, þ.e. að Íslandsstofa félli undir upplýsingalög. Nefndin

fundaði með fulltrúum utanríkisráðuneytisins um málið og þar kom fram að ráðuneytið tæki undir skilning umboðsmanns og úrskurðarnefndarinnar á stjórnáslulegri stöðu stofnunarinnar. Nefndin telur mikilvægt að undirbúningur nýrra stofnana verði vandaður og að ljóst sé frá upphafi hver ætlunin er að stjórnásluleg staða þeirra verði og kveðið sé með skýrum hætti á um það ef ætlunin er að þær falli utan gildissviðs stjórnáslu- eða upplýsingalaga.

Umfjöllun Alþingis um skýrsluna.

Nefndin fjallaði á fundinum um hvernig best væri að haga umfjöllun Alþingis um skýrslu umboðsmanns þannig að hún leiði til umbóta og aðhalds fyrir stjórnásluna og sé aðgengileg fyrir þá sem þurfa að kynna sér hana og ábendingar umboðsmanns. Komu m.a. fram sjónarmið um að skipta skýrslunni upp eftir málaflokkum og taka þá fyrir og koma þeim á framfæri við sem flestar þingnefndir og stofnanir framkvæmdarvaldsins. Komu einnig fram hugmyndir um að vísa einhverjum hlutum hennar eða álitaeftum til skoðunar hjá einstökum þingnefndum. Slík umfjöllun gæti aukið vægi skýrslunnar og ábendingar umboðsmanns hjá þingnefndum og leitt til aukins aðhalds þeirra með framkvæmdarvaldinu.

Upplýsingar um fyrirsvar málaflokka.

Þá komu einnig fram ábendingar frá umboðsmanni Alþingis um að upplýsingar um hver fari með hvaða málaflokka og verkefni innan stjórnáslunnar séu ekki nægilega aðgengilegar eftir þær breytingar sem gerðar voru á stjórnarráðslögum þar sem m.a. voru afnumin heiti ráðherra og ráðuneyta úr lögum. Nefndin tekur í því sambandi fram að við meðferð þess frumvarps komu fram sjónarmið í áliti meiri hluta allsherjarnefndar (þskj. 1857 í 674. og 675. máli á 139. þingi) um nauðsyn þess að sú grundvallarhugsun yrði höfð að leiðarljósi samhliða þessum breytingum að tryggt yrði að upplýsingar um það hvernig málaflokkar skiptast milli ráðherra og ráðuneyta væru aðgengilegar og skýrar þannig að ekki væri hætt á því að almennir borgarar ættu í erfiðleikum með að leita réttar síns þegar þeir þurfa, t.d. við stjórnáslukærur. Við meðferð frumvarps til laga um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands (þskj. 636 í 214. máli) á yfirstandandi þingi ítrekaði nefndin þessi sjónarmið og beindi því til forsætisráðuneytis að gerð yrði gangskör í því að auka gagnsæi upplýsinga um fyrirsvar einstakra málaflokka, m.a. á vefsíðum ráðuneyta, og jafnvel þannig að á einni síðu verði hægt að fletta upp einstökum málaflokkum og hvaða stofnanir og ráðuneyti fari með þá. Nefndin bindur vonir við að ekki verði þörf á frekari ítrekun þessara sjónarmiða.

Umboðsmaður taldi eigi að síður að fækkun og stækkun ráðuneyta væri til þess fallin að auka getu ráðuneyta til að takast á við þau viðfangsefni sem þeim eru falin en að pólitíska stefnumótunin væri að fá aukið vægi á kostnað hins faglega hluta ráðuneytisins.

Kostnaður við dómsmál.

Umboðsmaður telur að það ætti að auðvelda borgurum að leita til dómstóla þegar önnur úrræði duga ekki og nefndi einnig að kanna þyrfti hvort heimila ætti stjórnáslunni að semja t.d. við einstaklinga eða lögaðila um bætur þegar niðurstaða umboðsmanns eða úrskurðarnefndar liggur fyrir þeim í hag þannig að þeir þurfi ekki að leita réttar síns fyrir dómstólum. Nefndin telur tilefni til að gerð verði athugun á því hvort slík þörf sé fyrir hendi og telur eðlilegt að hún verði unnin á vegum innanríkisráðuneytis.

Nefndin leggur eins og áður áherslu á að unnið sé markvisst að því að skapa grundvöll fyrir traust gagnvart stjórnsýslunni með því að bæta þjónustu við almenna borgara, tryggja ásættanlegan málshraða og skilvirkni þannig að úrlausnir fái á meðan réttindin eru enn virk.

Alþingi, 21. desember 2012.

Valgerður Bjarnadóttir,
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Lúðvík Geirsson.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.

Birgir Ármannsson.

Vigdís Hauksdóttir.

Margrét Tryggvadóttir.