

Álit allsherjarnefndar

um skýrslu umboðsmanns Alþingis 2007.

Allsherjarnefnd skilar nú í annað skipti álit um skýrslu umboðsmanns Alþingis í samræmi við 1. mgr. 23. gr. laga um þingsköp Alþingis sem breytt var með lögum nr. 68/2007. Markmiðið með breytingunum var að tryggja betur en áður tengsl embættis umboðsmanns og þingsins sjálfs og undirstrika mikilvægi þess að skýrsla umboðsmanns fái viðeigandi umfjöllun í þeirri fastanefnd þingsins sem um málefni embættisins fjallar.

Árið 2008 voru 20 ár liðin frá stofnun embættis umboðsmanns Alþingis. Hugmyndin að stofnun embættisins var fengin frá Norðurlöndunum og í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum um embætti umboðsmanns Alþingis árið 1997 segir að það sé samdóma álit manna að með þessari skipan hafi fundist virk leið til aðhalds með stjórnvöldum sem hafi bætt mjög stjórnsýslu landanna án þess að vera of þung í vöfum í einstökum málum. Hlutverk umboðsmanns hefur allt frá upphafi verið að hafa, í umboði Alþingis, eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum og stuðla að því að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Hefur umboðsmaður á þessum tíma náð að festa sig í sessi sem sjálfstæður og óháður málsvari borgaranna og hefur veitt stjórnvöldum raunverulegt aðhald í störfum sínum ásamt því að koma með tillögur að úrbótum.

Allsherjarnefnd hefur fjallað um skýrslu umboðsmanns fyrir árið 2007 á tveimur fundum. Árið var nítjándi starfsár embættis umboðsmanns Alþingis. Nefndin heimsótti embættið 28. október 2008 og gerði umboðsmaður þar grein fyrir meginþáttum starfseminnar og fór yfir helstu atriði skýrslunnar sem lögð hafði verið fram á þingi nokkru áður. Þá kom umboðsmaður á fund nefndarinnar 12. nóvember sama ár og svaraði spurningum nefndarmanna um einstök atriði skýrslunnar. Í umfjöllun nefndarinnar um skýrsluna kom fram að umboðsmaður hefur sett sér það stefnumið að afgreiðslu mála sé að jafnaði lokið innan sex mánaða frá því kvörtun berst. Fram kom að það markmið hefði ekki náðst að fullu m.a. vegna þess að málum hefði fjölgað um 13% milli árána 2006 og 2007. Þá kom einnig fram að nokkrar breytingar hefðu verið gerðar á vinnubrögðum hjá umboðsmanni sem felast í því að fjallað er sameiginlega um samþætt mál eða mál með svipuð álitafni og þau afgreidd samhliða. Hefur umboðsmaður þá gjarnan sent bréf til stjórnvalda vegna þeirra í heild. Nefndin telur ákveðna hagræðingu fólga í því fyrir stjórnvöld sem leiði að auki til þess að samræmis sé gætt við úrlausn sambærilegra mála innan stjórnsýslunnar.

Tæplega helmingur mála sem kemur til umboðsmanns er sendur til stjórnvalda. Kom fram að umboðsmaður gerði það einungis þegar hann teldi slíkt nauðsynlegt. Varða athugasemdirnar yfirleitt meðferð tiltekins máls hjá stjórnvaldi en ekki efnislega niðurstöðu og því almennt ekki sérstök þörf á að gera breytingar á lögum eða reglum. Fram kom að stjórnvöld bregðast oftast vel við tilmælum umboðsmanns í þessum málum og fari eftir þeim. Í sumum tilfellum hefur þó nokkur dráttur orðið á því að umboðsmanni sé svarað og að hann fái skýringar á því sem hann leitar eftir. Þessar tafir geti haft afgerandi þýðingu þar sem miklir hagsmunir eru í húfi, svo sem í atvinnustarfsemi fyrirtækja og einstaklinga, og haft mikinn

kostnað í för með sér fyrir viðkomandi. Nefndin leggur áherslu á að slíkt feli í sér brot á reglum um málshraða og til þess fallið að draga úr réttaröryggi borgaranna sem umboðsmanni er einmitt ætlað að standa vörð um. Þá felist það í skyldum stjórnvalda á hverjum tíma og standi þeim næst að bæta úr ef miður fer og að ekki sé þörf á því fyrir borgarana að leita til dómstóla í þeim málum sem varða eingöngu málsmeðferð en ekki efnislega niðurstöðu. Nefndin leggur ríka áherslu á að við þau miklu áföll sem orðið hafa í efnahagslífi þjóðarinnar sé enn meiri nauðsyn þess að stjórnvöld gæti að réttaröryggi borgaranna og líti á ábendingar og tilmæli umboðsmanns sem leiðbeinandi og leysi mál gagnvart borgurunum m.a. með endurupptöku þeirra þegar þess gerist þörf. Þannig er unnt að viðhalda og auka traust almennings á stjórnarsýslunni.

Mikilvægur þáttur í starfi umboðsmanns eru svokölluð frumkvæðismál, þ.e. mál sem umboðsmaður tekur upp að eigin frumkvæði. Það eru oft mál sem fjallað er um í samfélaginu eða fjölmiðlum. Í þeim tilfellum hefur umboðsmaður oft beint því til viðkomandi stjórnvalds að breyta vinnubrögðum eða reglum. Í skýrslunni kemur fram að stjórnvöld hafi almennt farið eftir tilmælum umboðsmanns utan tveggja tilvika. Nefndin telur að það aðhald sem umboðsmaður veitir stjórnvöldum með þessum hætti sé mjög mikilvægt og enn fremur sé mikilvægt að stjórnvöld fari eftir tilmælum og ábendingum hans.

Telur nefndin rétt að vekja sérstaka athygli á einu frumkvæðismáli í skýrslunni sem varðar greiðslur til fanga fyrir vinnu innan fangelsanna og réttindi tengd þeim. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að framkvæmd á greiðslum til fanga yrði færð til þess horfs að þeir teldust launþegar í merkingu ákvæða um slysatryggingu almannatryggingalaga eða að gildandi lagareglur yrðu endurskoðaðar þannig að slysatryggingar fanga uppfylltu að lágmarki þær kröfur sem leiðir af ákvæði evrópsku fangelsisreglnanna um slysatryggingar fanga við vinnu. Tekur nefndin undir þessi tilmæli umboðsmanns og kallar eftir því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið finni viðunandi lausn sem tryggi lágmarksvernd.

Á fundum nefndarinnar benti umboðsmaður á ýmislegt sem má betur fara í stjórnarsýslunni almennt, m.a. á nauðsyn þess að uppfæra starfsfólk um reglur stjórnarsýsluréttarins sem og um reglur Evrópuréttarins sem innihalda fjölbjóðlegar skuldbindingar um réttindi borgaranna gagnvart stjórnvöldum, t.d. hvað varðar heilsu, framfærslu og menntun. Nefndin tekur undir mikilvægi þessa og telur nauðsynlegt að stjórnendur stofnana innan stjórnarsýslunnar, bæði ríkis og sveitarfélaga, séu meðvitaðir um þá nauðsyn að stuðla að því að starfsmenn viðhaldi vel þekkingu sinni og þjálfun til þess að bæta og tryggja réttaröryggi.

Þá benti umboðsmaður einnig á að hjá kærunefndum innan stjórnarsýslunnar vanti yfirsýn og þekkingu á reglum um stjórnarsýsluleg réttindi borgaranna og að til þeirra komi í raun of fá mál til þess að unnt sé að viðhalda sérhæfingu. Nefndin telur því rétt með vísan til þessara ábendinga og enn fremur réttaröryggissjónarmiða að leggja til að fram fari skoðun á því hvort unnt er að styrkja kærunefndir innan stjórnarsýslunnar með því að fækka þeim, jafnvel sameina þær eða færa verkefni þeirra til viðkomandi ráðuneyta sem getur falið í sér ákveðna hagráðingu í rekstri.

Þá kom fram á fundum nefndarinnar að umboðsmaður hafi fundað með stjórnvöldum til að ræða ákveðin álitæfni í málum, einkum ef þau varða grundvallarspurningar um starfsemi stjórnarsýslunnar. Nefndin telur einnig mikilvægt að slík samvinna eigi sér stað og telur að hún sé til þess fallin að stuðla að því að þeir sem fara með opinbert vald gæti að lögum og góðum stjórnarsýsluháttum í störfum sínum.

Umboðsmaður benti einnig á að í nokkrum tilfellum mætti auðvelda úrlausn einstakra mála borgaranna gagnvart stjórnvöldum með samningum og að ekki væri þörf á að leysa

ágreiningsmál borgaranna gagnvart stjórnvöldum fyrir dómstólum. Telur nefndin eðlilegt, þegar litið er til réttaröryggissjónarmiða, málshraða og kostnaðar fyrir borgarana, að samningsleiðin verði almennt reynd áður en málum er vísað til dómstóla.

Umboðsmaður vakti athygli á því að það færist í aukana að þjónustu við borgarana sé skipað með samningum á sviði einkaréttar þar sem félög eða fyrirtæki taki að sér að sjá um þjónustuna. Benti umboðsmaður á mikilvægi þess að gætt sé að settum lögum og reglum á viðkomandi sviði varðandi réttindi borgaranna við slíka samningsgerð. Nefndin telur mögulegt að með slíkum samningum sé unnt að bæta þjónustu við borgarana en telur mikilvægt að lögbundin réttindi séu ekki skert. Þá telur nefndin einnig mikilvægt að vanda samninga opinberra aðila við einkaaðila svo sem einkaskóla og einkafyrirtæki í heilbrigðisþjónustu vegna réttaröryggis og hugsanlegra skaðabótakrafna, þar sem reyndi á forsvaranlega stjórn-sýslu og meðferð fjármuna.

Umboðsmaður benti einnig á nauðsyn vandaðrar lagasetningar og að hugsanlegar skýringar á því að lagasetning væri ekki nægilega vönduð væri að undirbúningstíminn væri ekki nægilega langur og ekki kæmu nægilega margir að vinnunni. Þá benti umboðsmaður sérstaklega á að við lagasetningu yrði að líta til þess ramma sem stjórnarskráin setur löggjafanum en þar eru gerðar mjög ríkar kröfur. Benti umboðsmaður m.a. á að við endurskoðun á heildarlöggjöf um skólamál hefði ekki verið fjallað um afstöðu gagnvart ákvæðum stjórnarskrárinnar um menntun. Fram kom á fundunum að við undirbúning löggjafar á Norðurlöndunum væri almennt fjallað um þau grundvallarlög sem gilda á viðkomandi sviði. Nefndin telur mikilvægt að við samningu frumvarpa verði almennt gerð grein fyrir því hvernig viðkomandi mál fellur að þeim lagaramma sem stjórnarskráin setur og enn fremur að almennt verði tekin afstaða til þessa við lagasetningu Alþingis og afgreiðslu mála hjá fastanefndum þingsins.

Skýrslur umboðsmanns eru mikilvæg heimild um túlkun reglna á réttarsviði stjórn-sýsluréttarins sem enn er að miklu leyti óskráð. Nefndin telur því sérstaklega ánægjulegt að milli umboðsmanns og stjórnvalda sé samvinna, sérstaklega þegar upp koma álitæfni sem varða grundvallarspurningar á réttarsviðinu. Skýrslan fyrir árið 2007 er eins og áður mjög vönduð og vill allsherjarnefnd þakka umboðsmanni og starfsfólki hans sérstaklega fyrir vel unnin störf á liðnum árum.

Alþingi, 25. febr. 2009.

Árni Páll Árnason,
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir,
varaform.

Birgir Ármannsson.

Ágúst Ólafur Ágústsson.

Árni Þór Sigurðsson.

Sigurður Kári Kristjánsson.

Siv Friðleifsdóttir.