

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2014.

Nefndin fjallaði um skýrsluna á opnum fundi 22. september 2015, sbr. 3. mgr. 19. gr. laga um þingsköp Alþingis, og á fundum sínum 12., 17. og 26. nóvember. Á fundinn komu Tryggi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis, Hafsteinn Dan Kristjánsson, aðstoðarmaður umboðsmanns, og Maren Albertsdóttir, lögfræðingur hjá umboðsmanni Alþingis.

Í skýrslunni er yfirlit yfir starfsemi embættisins á árinu 2014 og vakin athygli á meginþáttum í starfi umboðsmanns. Á árinu var Þorgeir Ingi Njálsson settur umboðsmaður frá miðjum febrúar til loka júní samhliða umboðsmanni Alþingis vegna vinnu hans við undirbúning að gerð fræðsluefnis fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar. Þeirri vinnu hefur ekki náðst að ljúka.

Á fundum nefndarinnar var fjallað um helstu ábendingar í skýrslunni og þær sem umboðsmaður vakti athygli á. Þá var sérstaklega fjallað um frumkvæðismálin og það forvarnargildi sem vinnsla þeirra hefur fyrir stjórnsýsluna auk möguleika til að auka gæði þjónustunnar sem hún á að veita borgurinum.

Málafjöldi.

Umboðsmaður hefur þurft að forgangsraða verkefnum og gera breytingar á starfsemi embættisins til að bregðast við auknu álagi sem stafar af auknum fjölda kvartana en þær hafa farið úr 300 og upp í 500 á ári, þ.e. um 40%. Fram kom að lokið er 87,5% af þeim málum sem bárust á árinu en sérstök áhersla hefur verið lögð á það á kostnað annarra verkefna umboðsmanns. Nefndin telur að aukinn málafjöldi síðustu ár sé skýr vitnisburður um það traust sem umboðsmaður nýtur og einnig merki um aukna réttarvitund hjá borgurinum. Nefndin telur einnig að áhersla umboðsmanns á að ljúka málum sem byggjast á kvörtunum frá borgurinum sé eðlileg í ljósi þess að umboðsmaður er oftast síðasti aðilinn sem þeir geta leitað til telji þeir sig hafa verið beitta rangsleitni við meðferð máls í stjórnsýslunni.

Heimasíða umboðsmanns.

Embættið heldur úti heimasíðu til að veita upplýsingar um þau mál sem eru afgreidd. Á árinu voru einungis birtar upplýsingar um innan við 30 mál þó að gagnlegar upplýsingar geti verið í öðrum málum en vegna álags hefur það ekki náðst. Umboðsmaður telur þó þörf á að auka upplýsingaflæðið, m.a. svo að borgurinum verði betur ljóst hvort og þá hvenær embættið geti aðstoðað þá. Á opna fundinum kom fram að á milli 50 og 60% erinda til umboðsmanns er vísað frá að lokinni forathugun hjá embættinu þar sem þau uppfylla ekki lagaskilyrði til að umboðsmaður geti fjallað um þau. Nefndin telur í ljósi þess mikilvægt að það grundvallarskilyrði fyrir því að umboðsmaður geti tekið kvörtun einstaklings eða lögaðila til meðferðar að kæruleið innan stjórnsýslunnar hafi verið tæmd verði betur kynnt, t.d. með því að sýna feril mála og kæruleiðir innan stjórnsýslunnar með myndrænum hætti á heimasíðum umboðsmanns og stjórnvalda.

Verksvið umboðsmanns.

Á fundinum var rætt hvort þrengja þyrfti reglur um hvaða mál væru tekin fyrir hjá umboðsmanni og að þessi umræða hefði einnig verið til umræðu hjá öðrum embættum á Norðurlöndunum. Benti umboðsmaður á að ástæðan fyrir auknum kvörtunum er réttindavakning í samfélaginu hjá borgurunum sem vita að þeir eiga tiltekinn rétt ef þeir telja að ekki sé leyst úr málum þeirra á málefnalegum forsendum. Umboðsmaður hefur lagt áherslu á að svara kvörtunum ekki með stuttum stöðluðum bréfum þar sem reynslan af því hefur verið að málín koma þá til meðferðar hjá embættinu á ný. Áherslan hjá embættinu hefur þó verið að stytta bréf og álit án þess að það komi niður á efni þeirra og að sá sem kvartar finni að það sé tekið á móti kvörtuninni og að einstaklingur hafi svarað henni. Nefndin tekur undir þessa afstöðu og telur mikilvægt að einstaklingar sem leita til embættisins séu virtir sem slíkir.

Nefndin fjallaði nokkuð um verkefni umboðsmanns og stöðu mála hjá embættinu í samanburði við önnur norræn ríki. Kom fram að álitafni sem embætti umboðsmanns glímur við eru sambærileg við þau sem eru til umfjöllunar hjá embættunum annars staðar á Norðurlöndum. Nefndi hann sem dæmi mál sem varða stöðu embættismanna og ráðherra. Hér er byggt á norrænu lagaumhverfi og því oftast hægt að leita að fyrirmyndum þar. Umboðsmaður tók fram að í stjórnarsýslunni vanti upp á að rökstuðningur sé fullnægjandi þar sem lagagrundvöllurinn virðist ekki hafa verið skoðaður sérstaklega áður en ákvarðanir eru teknar og þar vanti upp á að tungumálakunnáttu starfsmanna stjórnarsýslunnar til að geta skoðað norræn lögskýringargögn til gagns. Nefndin telur miður að svo sé og telur að huga þurfi að því að efla kennslu í norrænum tungumálum og efla þurfi norrænt samstarf innan stjórnarsýslunnar.

Fræðsluefni fyrir starfsfólk stjórnarsýslunnar.

Á fundinum var einnig rætt um þörf á fræðsluefni fyrir starfsfólk stjórnarsýslunnar en embættið fékk fjármagn til þess að vinna að slíku efni við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2013 sem að sögn umboðsmanns þyrfti að vera tiltölulega einfalt og höfða til allra starfsmanna stjórnarsýslunnar. Umboðsmaður upplýsti að ekki hefði unnist tími til að ljúka þeirri vinnu, m.a. vegna þess álags sem er á embættinu, en að fjármagnið sé frátekið fyrir það verkefni. Nefndin telur nauðsynlegt að umboðsmaður ljúki þessu verkefni hið fyrsta. Með því væri unnt að sinna kennslu og endurmenntun hjá starfsmönnum stjórnarsýslunnar með markvissari hætti auk þess sem slíkt fræðsluefni mundi nýtast sem uppflettirit fyrir starfsmenn við úrlausnir þeirra mála sem við er að fást hjá stjórnarsýslunni.

Opinberir starfsmenn.

Á fundinum var einnig fjallað um aukinn fjölda mála tengdan opinberum starfsmönnum og hvort umboðsmaður teldi lögum og reglum ábótavant sem um þá gilda. Kom fram að umboðsmaður taldi aukninguna fyrst og fremst eiga rætur í breytingum á starfsumhverfi opinberra starfsmanna, þ.e. meiri þrengingum á vinnumarkaði. Benti umboðsmaður á að lagagrundvöllinum væri ekki ábótavant heldur skorti á að þeir sem færu með starfsmannamál hjá stjórnvöldum hefðu nægilega þekkingu og reynslu í að beita þeim reglum sem gilda um mál opinberra starfsmanna. Hér sé því um stjórnunarvanda hjá þeim sem eiga að fara með starfsmannamál hjá stjórnvöldum en ekki ófullnægjandi lagagrundvöll. Nefndin tekur undir þau sjónarmið og telur mikilvægt að unnið verði að því að uppfræða stjórnendur um þennan málaflokk.

Málshraði hjá stjórnvöldum.

Fyrirferðarmesti málaflokkurinn hjá umboðsmanni eru tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls. Á árinu 2014 voru þetta rúmlega 21% skráðra mála en þeim hefur fækkað frá árinu á undan þegar hlutfallið var 26%.

Á fundinum var sérstaklega fjallað um *málshraða hjá úrskurðarnefndum* sem fjalla um mál sem varða veruleg persónuleg málefni einstaklinga, t.d. almannatryggingar, atvinnuleysistryggingar o.fl., en þar skiptir oftast meginmáli að fá niðurstöðu í mál eins fljótt og hægt er. Meðferð slíkra mála hjá embætti umboðsmanns sem uppfylla ekki kröfur laga eða almennar reglur um málshraða hefur falist í að safna saman upplýsingum og koma þeim til viðkomandi ráðuneytis með fyrirspurn um hvernig ætlunin sé að bregðast við. Ef stjórnvöld bregðast við og reyna að bæta úr hefur umboðsmaður ekki aðhafst frekar. Í nokkrum tilvikum hefur umboðsmaður skilað álit og sett fram sjónarmið um þau, t.d. um hvernig unnt væri að bæta málshraða. Hafa tillögurnar jafnvel orðið tilefni lagasetningar en sameining nefnda á velferðarsviðinu var m.a. rökstudd með því að stefnt væri að því að ná fram frekari málshraða hjá sameinaðri nefnd. Nefndin telur að slíkt aðhald sem umboðsmaður veiti stjórnsýslunni sé mikilvægt og til þess fallið að auki gæði þjónustunnar við borgarana.

Á fundinum var sérstaklega minnst á *úrskurðarnefnd um upplýsingamál* en meðalafgreiðslutími hjá henni er um 200 dagar. Benti umboðsmaður í því sambandi á að þegar kærur til nefndarinnar tengjast upplýsingaöflun vegna vinnslu fréttu hjá fjölmiðlum sé erfðara að veita nauðsynlegt aðhald með stjórnvöldum ef afgreiðslutíminn er svo langur. Fram kom að ekki hefði verið að brugðist við þessum langa hala hjá úrskurðarnefndinni í fjárlögum. Nefndin telur það ámælisvert og nauðsynlegt að tryggja nægt fjármagn til að stytta megi afgreiðslutíma nefndarinnar þannig að fjölmiðlar geti veitt stjórnvöldum raunverulegt aðhald á hverjum tíma.

Einföldun málsmeðferðar.

Umboðsmaður upplýsti nefndina um að áherslan hjá embættinu hafi verið að ljúka málum sem byggjast á kvörtunum og horfa til atriða sem lúta beint að þeim sem hafa borið þær fram. Því hefur ekki verið unnt að leggja áherslu á að skoða ýmis álitafni sem geta verið undirliggjandi við meðferð mála hjá stjórnvöldum og hafa almenna þýðingu sem þarf að koma á framfæri við stjórnvöld. Til að bregðast við því hefur umboðsmaður kosið að koma slíkum upplýsingum á framfæri við stjórnvöld með einfaldari hætti, þ.e. með ábendingum.

Þá hefur umboðsmaður einnig lagt áherslu á að einfalda alla málsmeðferð, stytta bréf og álit eins og hægt er, m.a. til að létta vinnslu mála. Hann vill í þessu sambandi gefa gott fordæmi, m.a. vegna þeirrar þróunar sem virðist vera í stjórnsýslunni, hjá lögmönnum og dómstólum, að skjöl lengjast mjög mikið og aukinn tími fer því í að vinna einstök mál. Nefndin telur þetta fordæmi umboðsmanns mjög gott og telur að stjórnvöld þyrftu að fara markvisst í slíka vinnu, m.a. til að einfalda og létta vinnslu mála og auka þar með gæði innan stjórnsýslunnar.

Frumkvæðismálin.

Á fundinum kom fram að frumkvæðismálum hefði fækkað verulega hjá umboðsmanni síðustu ár vegna aukins málafjölda og álags hjá embættinu. Ekkert slíkt mál hefur formlega verið tekið fyrir á þessu ári en verið er að ljúka einu máli.

Nokkur frumkvæðismál bíða afgreiðslu hjá embættinu, t.d. mál sem tengist ágreiningi um viðskipti með tiltekna eignarhluta sem Orkuveita Reykjavíkur fór með en sveitarfélögin eiga. Kom fram að Orkuveitan vildi leggja fram kvörtun hjá umboðsmanni vegna málsins sem

telur, þrátt fyrir að umboðsmaður fjalli ekki um mál milli stjórnvalda, rétt að skoða það sérstaklega, m.a. þar sem það hefur almenna þýðingu um þær skyldur sem hvíla á sveitarstjórn-um til að hafa eftirlit með slíkum viðskiptum í þágu borgaranna.

Í tengslum við frumkvæðismálin benti umboðsmaður á að á honum hvíldi ákveðin tilkynningarskylda til stjórnvalda um meinbugi á lögum og að í þeim kvörtunum sem berast komi fram fjölmargar athugasemdir og ábendingar sem hann teldi nauðsynlegt að koma á framfæri við stjórnvöld. Umboðsmaður hefur þá sent svokallað forathugunarbréf til að afla upplýsinga um hvort tilefni er til að taka mál til athugunar. Stjórnvöld gætu þá brugðist við og jafnvel endurskoðað mál og verkferla ef ástæða er til. Embættið sendi 18 slík bréf á síðasta ári en það sem af er þessu ári hafa þau einungis verið átta þótt talið hafi verið fullt tilefni til að senda fleiri slík bréf. Forkönnunarmál eru því hugsuð sem forvarnaraðgerð svo ekki þurfi að koma til frumkvæðismáls. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að embættinu sé unnt að sinna þessum málum og bendir á forvarnargildi sem falið er í þeirri vinnu þar sem mögulegt er að benda á kerfislæg vandamál í einstökum málaflokkum sem mörg mál geta verið undir. Takist vel til mun kvörtunum sem berast umboðsmanni vegna meðferðar mála í stjórnsýslunni jafnvel fækka til muna.

Umboðsmaður lagði á fundinum áherslu á að það er Alþingis að ákveða hvaða umfang sé á starfsemi umboðsmanns og að ef vilji er til þess að unnt sé að sinna frumkvæðismálum þurfi að auka fjármagn til umboðsmanns með 15 millj. króna aukafjárveitingu. Nefndin telur í ljósi þess hve frumkvæðismál eru mikilvægur þáttur í starfi umboðsmanns og því hlutverki sem hann gegnir í að auka réttaröryggi borgaranna sé það grundvallaratriði að embættið fái fjárveitingu til að geta sinnt þessu mikilvæga verkefni.

Meinbugir á lögum og framkvæmd.

Á fundinum kom einnig til umfjöllunar mál frá borgara sem snýr að umkvörtunum um valdmörk Seðlabanka og rannsókn á tilteknu skuldabréfaútboði fyrirtækis. Kvörtunin hefur verið til meðferðar hjá embættinu í talsverðan tíma. Fyrir nefndinni kom fram að þetta tiltekna mál hefur einnig verið til meðferðar hjá ákærvaldinu. Samkvæmt lögum um umboðsmann Alþingis getur hann ekki tekið fyrir kvörtun nema búið sé að tæma kæruleið innan stjórnsýslunnar.

Umboðsmaður taldi engu síður þörf á að taka tiltekin atriði sem komu fyrir í málinu til skoðunar vegna ábendinga um alvarlega meinbugi á lögum og framkvæmd. Umboðsmaður upplýsti að hann væri að ganga frá bréfi sem hann mundi senda nefndinni, m.a. með ábendingum um að við lagasetningu væri nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hver eigi að fara með rannsóknarverkefni og þá þurfi einnig að tryggja að nægileg þekking sé fyrir hendi til þess að fara með slíkt verkefni. Hann upplýsti einnig að þegar hann gerði sér grein fyrir þeim annmörkum sem voru á lögum um gjaldeyrishöft og framkvæmd þeirra kom hann því á framfæri við fjármála- og efnahagsráðuneyti og Seðlabanka. Ábendingarnar vörðuðu lagagrundvöll reglna sem Seðlabanki Íslands hafði sett án þess að formleg staðfesting ráðherra á reglunum lægi fyrir. Það varð tilefni til þess að frumvarp til breytinga á lögnum var lagt fram vorið 2011 og samþykkt í september 2011. Fram kom að mál sem voru til meðferðar hjá ákærvaldinu voru felld niður vegna þessara formgalla. Umboðsmaður lagði áherslu á að þegar afskipti ríkisins væri fyrir hendi í málum yrði lagagrundvöllurinn að vera traustur. Nefndin tekur undir það grundvallaratriði.

Nefndin hefur nú til umfjöllunar bréf umboðsmanns vegna málsins sem hann sendi einnig fjámála- og efnahagsráðherra, formanni bankaráðs og bankastjóra Seðlabanka Íslands og hefur fengið upplýsingar um fyrstu viðbrögð ráðuneytisins og bankans við ábendingum

umboðsmanns. Nefndin mun einnig skoða sérstaklega ábendingar um hvernig unnt er að auka gæði lagasetningar og formfestu.

Í skýrslu umboðsmanns er einnig getið um aðra meinbugi á lögum, þar á meðal um eftirlit með meðferð sjúkraskráa. Umboðsmaður taldi ástæðu til að vekja athygli Alþingis og ráðherra heilbrigðismála á því hvort ástæða væri til að kveða með skýrari hætti á um það í lögum hvert inntak eftirlits landlæknis með lögum um sjúkraskrár skyldi vera og þá hvort borgararnir ættu rétt á að fá álit landlæknis á því hvort ákvæði laganna hefðu verið brotin legðu þeir fram kvörtun þess efnis. Umboðsmaður vakti einnig athygli Alþingis á óvissu sem virtist vera uppi í framkvæmd á milli embættis landlæknis og Persónuverndar um hlutverk þeirra samkvæmt ákvæðum laga um sjúkraskrár, um kæru til lögreglu þegar mál kæmi til kasta beggja stjórnvalda, eins og í umræddu máli. Athugun umboðsmanns í þessum efnum kom í kjölfar kvörtunar einstaklings en persónuupplýsingar úr sjúkraskrá hans rötuðu í úrskurð siðanefndar Læknafélags Íslands sem birtur var í Læknablaðinu og á vef Læknafélagsins. Laut kvörtun einstaklingsins að viðbrögðum embættis landlæknis, velferðarráðuneytisins og Persónuverndar og meðferð þeirra á erindum hans í kjölfarið. Nefndin tekur undir með umboðsmanni um að nauðsynlegt er að skýra inntak eftirlits bæði landlæknis og Persónuverndar varðandi meðferð sjúkraskráa.

Eftirlit með stofnunum þar sem frelsissvipt fólk dvelst.

Á fundinum var einnig fjallað um álitæfni sem varða eftirlit með stofnunum þar sem frelsissviptir einstaklingar dveljast og hvort þurfi að auka það með einhverjum hætti. Umboðsmaður upplýsti að embættið hefði að eigin frumkvæði sinnt vettvangsathugunum hjá stofnunum þar sem frelsissviptir einstaklingar dveljast, t.d. í fangelsum, en að dregið hefði úr því vegna aukins fjölda mála hjá umboðsmanni.

Á síðasta löggjafarþingi var lögð fram þingsályktunartillaga um fullgildingu valfrjálsrar bókonar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT). Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fékk málið til umfjöllunar frá utanríkismálanefnd vegna stjórnskipulegra þátta þess en í 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að engan megi beita pyndingum né ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sbr. einnig 3. gr. laga um Mannréttindasáttmála Evrópu. Nefndin taldi að fullgilding bókonarinnar væri í fullu samræmi við þær jákvæðu skyldur sem taldar eru hvíla á ríkinu um að tryggja, á sínu yfirráðasvæði, vernd gegn því að einstaklingar verði settir í þær aðstæður að geta sætt pyndingum eða annarri ómannúðlegri meðferð og væri eðlilegt framhald þeirrar þróunar sem hefur orðið í að tryggja mannréttindi. Í nefndinni var einróma stuðningur við málið þegar síðasta löggjafarþingi lauk þótt þingsályktunartillagan hefði ekki verið samþykkt. Málið hefur verið lagt fram að nýju og hefur verið afgreitt frá utanríkismálanefnd til seinni umræðu.

Við umfjöllun málsins á síðasta löggjafarþingi ræddi nefndin sérstaklega um eftirlitið sem samkvæmt viðaukanum er tvíþætt, þ.e. sjálfstætt landseftirlit sem eigi að sinna reglubundnu forvarnar- og eftirlitsstarfi með stöðum þar sem frelsissviptir eru vistaðir og að hingað komi reglulega alþjóðleg forvarnar- og eftirlitsnefnd, undirnefnd um varnir gegn pyndingum (e. SPT, Subcommittee on Prevention of Torture) sem sinni eftirliti. Á fundum nefndarinnar var sérstaklega rætt um hvar og hvernig best væri að hafa innanlandseftirlitið og voru umboðsmaður Alþingis, embætti landlæknis, Mannréttindaskrifstofa Íslands og ný stofnun sem sinnti þessu hlutverki nefnd í því sambandi. Á fundinum benti umboðsmaður sérstaklega á að við skoðun á því verði Alþingi að vera meðvitað um að slíkt eftirlit er í eðli sínu verkefni framkvæmdarvaldsins. Ef það yrði falið embætti umboðsmanns kunni það að hafa ákveðnar

eðlisbreytingar í för með sér fyrir embættið og gæti takmarkað möguleika þess til að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu og stjórnýslu þess. Nefndin telur nauðsynlegt að skoðað verði sérstaklega við undirbúning málsins hvernig og hvar eftirlitinu verði best fyrir komið og beinir því til hlutaðeigandi aðila að hafa ábendingar umboðsmanns í huga við þá vinnu.

Eftirlit með lögreglu.

Á fundinum var fjallað um eftirlit með lögreglu og benti umboðsmaður á að eins og þessum málum væri háttað nú sé óskýrt hvert borgarinn geti leitað. Ef um refsiverða háttsemi sé að ræða sé það ríkissaksóknari. Að öðrum kosti geti hann leitað til yfirmanns lögreglu í landinu þ.e. ráðherra og ráðuneytis. Nefndin tekur undir sjónarmið umboðsmanns um að þetta sé ekki nægilega skýrt og einnig að skoða þurfi hvernig fyrirkomulagið á slíku eftirliti eigi að vera, m.a. hversu sjálfstætt það eigi að vera. Hyggst nefndin taka þetta mál til frekari umræðu á sínum vettvangi.

Viðbrögð sjálfstæðra stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns.

Á fundinum var fjallað um sjálfstæðar úrskurðarnefndir og hvers vegna þær væru settar á fót en ákveðin tilhneiging hefur verið síðustu ár til að færa ákvarðanatöku frá ráðherrum til sjálfstæðra stjórnvalda, svo sem stjórnýslunefnda, sem eru orðnar fyrirferðarmiklar í stjórnýslunni. Benti umboðsmaður á að það hefði ekki verið hugsað út frá réttaröryggis-sjónarmiðum og að í reynd vantaði grunnskoðun á því hvernig slíkar nefndir féllu að stjórnskipaninni. Slíkar nefndir fjölluðu um mál innan stjórnýslunnar en lytu ekki stjórnýslu ráðherra. Eftirlit ráðherra með slíkum nefndum væri almennt, þ.e. bundið við að þær færu að lögum og uppfylltu kröfur sem gerðar væru til meðferðar mála innan stjórnýslunnar samkvæmt stjórnýslulögum, m.a. skilyrði um málshraða, andmælarétt og rannsókn mála. Sjálfstæði þeirra takmörkuðu möguleika ráðherra og Alþingis til að sinna eftirliti með þeim og takmörkuðu því einnig möguleika á að kalla einhvern til ábyrgðar fyrir þær.

Á fundum nefndarinnar voru tekin tvö dæmi um tilvik þar slíkar nefndir fóru ekki að tilmælum umboðsmanns. Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða synjaði einstaklingi um endurupptöku máls hans sem varðaði ákvörðun Vinnumálastofnunar um að synja honum um greiðslu atvinnuleysisbóta auk þess sem hann var beittur viðurlögum og endurkrafinn um ofgreiddar atvinnuleysisbætur. Umboðsmaður taldi afstöðu úrskurðarnefndar sem lá til grundvallar ákvörðuninni ekki vera í samræmi við lög. Nefndin hefur nú ásamt fleiri úrskurðarnefndum verið sameinuð í eina nefnd, úrskurðarnefnd velferðarmála. Í seinna dæminu var velferðarráðuneytið sammála afstöðu umboðsmanns í máli er varðaði fæðingarorlof en úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála stóð föst á sínu. Nefndin tekur undir ábendingar umboðsmanns og bendir jafnframt á að það er vandkvæðum bundið fyrir ráðherra að hafa eftirlit með starfi slíkra sjálfstæðra nefnda og sýnir það þann vanda sem við er að glíma.

Benti umboðsmaður í því sambandi á að það væri grundvallarmunur á stöðunni héraendis og annars staðar þar sem ákvarðanir í stjórnýslunni væru kærnanlegar til stjórnýsludómstóla, t.d. í Svíþjóð og Finnlandi. Hér geta borgarar einungis kvartað yfir ákvörðunum sjálfstæðra úrskurðarnefnda innan stjórnýslunnar til umboðsmanns. Nefndin telur ríka þörf á að fara ítarlega yfir stjórnskipulega stöðu sjálfstæðra nefnda með þá meginreglu í huga að það er ekki til stjórnýsla án ábyrgðar. Nefndin telur einnig nauðsynlegt að farið verði í grundvallar-skoðun á því hvort og þá hvaða úrskurðarnefndir eigi að vera sjálfstæðar, m.a. út frá sjónarmiðum um hlutleysi æðra stjórnvalds, og þá samhliða metið hvort færa eigi verkefni þeirra inn í ráðuneytin á ný.

Eftirlit með framkvæmdarvaldinu.

Á fundinum var einnig rætt um ábyrgð ráðherra á sínum málaflokkum gagnvart þinginu. Benti umboðsmaður í því sambandi á að ef vikið væri frá því fyrirkomulagi væri hættan sú að þingið, sem á að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu, gæti ekki sinnt því hlutverki. Umboðsmaður leggur áherslu á að þó að það þurfi að tryggja ákveðið sjálfstæði þá þurfi einnig að vera hægt að hafa eftirlit með starfsemi og einhver verði að bera ábyrgð. Umboðsmaður varar við því að bóti sé til kerfi þar sem ábyrgðin er tekin af ráðherrum. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og telur að þetta þurfi að skoða sérstaklega við lagasetningu og undirbúning hennar.

Umboðsmaður nefndi dæmi um mál sem velferðarráðuneyti fól ríkislögmanni að afgreiða og varðaði bótaskyldu Landspítala. Málið ónýttist vegna tafa í afgreiðslu hjá landlækni. Ríkislögmaður hafnaði bótaskyldu ríkisins og taldi málið fyrnt. Settur umboðsmaður tók fram að þótt sjónarmið væru uppi um að skaðabótakrafa væri fyrnd útilokaði það ekki að ráðuneytið tæki efnislega afstöðu til þess hvort greiða ætti bætur án tillits til fyrningar og til að rétta hlut viðkomandi, teldi það á annað borð að stjórnvöld hefðu valdið viðkomandi tjóni með bótaskyldri háttsemi. Í kjölfarið tók ráðuneytið málið upp aftur og lagði fyrir ríkislögmann að semja um bætur í málinu. Nefndin telur þessi sjónarmið umboðsmanns um að stjórnvöld sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum geti ekki komist undan að sinna eftirlitshlutverki sínu gagnvart undirstofnunum og eigi að taka efnislega afstöðu til málsmeðferðar sem varða borgarana og þá þjónustu sem þeir eiga rétt á.

Eftirlit umboðsmanns.

Embætti umboðsmanns Alþingis nýtur trausts og leggur nefndin áherslu á mikilvægi þess að þannig sé bótið að embættinu að því sé gert kleift að starfa faglega og sinna þeim lögbundnu verkefnum sem því eru falin. Í því sambandi var rætt um samhengi fjárveitinga til umboðsmanns og stöðu framkvæmdarvaldsins í tengslum við frumkvæðisathugun á lekamálinu svokallaða sem hafði grundvallaráhrif í stjórnsýslunni. Við meðferð málsins hnýttu forustumenn ríkisstjórnarinnar í forgangsröð umboðsmanns og opinbera birtingu á bréfum til ráðherra en það var litið til annarra embætta á Norðurlöndum við það verklag. Nefndin telur það eðlilegt verklag sérstaklega þegar litið er til þess að umboðsmaður hefur engin þvingunarúrræði heldur er gengið út frá því að framkvæmdarvaldshafar og stjórnsýslan öll veiti umboðsmanni þær upplýsingar sem hann óskar eftir. Nefndin tekur því fram að það er grundvallaratriði að umboðsmaður fái nægilegt fjármagn til að sinna lögbundnum verkefnum sínum með þeim hætti sem hann telur fullnægjandi.

Á fundinum var rætt um mikilvægi þess að umboðsmaður haldi áfram að vera sá öryggisventill sem hann er fyrir borgarana. Nefndin ítrekar skyldu stjórnvalda til að veita umboðsmanni þær upplýsingar sem hann óskar eftir enda er það grundvöllur þess að hann geti sinnt því mikilvæga verkefni sem Alþingi hefur falið honum að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu og hvernig það þjónustar borgarana. Nefndin ítrekar nauðsyn þess að stjórnvöld fari að tilmælum umboðsmanns.

Brynhildur Pétursdóttir, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkt álitinu.

Alþingi, 3. desember 2015.

Ögmundur Jónasson,
form., frsm.

Birgir Ármannsson.

Birgitta Jónsdóttir.

Brynjar Nielsson.

Helgi Hjörvar.

Höskuldur Þór Þórhallsson.

Elsa Lára Arnardóttir.

Árni Páll Árnason.

Willum Þór Þórsson.