

Nd.

28. Frumvarp til laga

[28. mál]

um umboðsmann Alþingis.

Flm.: Gunnar G. Schram, Pétur Sigurðsson, Ellert B. Schram,
Friðrik Sophusson.

1. gr.

Kjör umboðsmanns Alþingis fer fram í sameinuðu þingi. Kosning gildir til fjögurra ára frá og með 1. janúar eftir kjör.

Umboðsmaður Alþingis skal vera þeim kostum búinn er þarf til að gegna embætti hæstaréttardómara.

Ef umboðsmaður Alþingis andast eða verður af öðrum orsökum ófær um að gegna starfi sínu framvegis skal sameinað þing kjósa af nýju umboðsmann til fjögurra ára. Sama hátt skal á hafa ef umboðsmaður fær að eigin ósk lausn frá starfi eða sameinað þing samþykkir með tveimur þriðju hlutum greiddra atkvæða að svipta hann starfanum.

Ef umboðsmaður Alþingis getur ekki um stundarsakir sinnt starfi sínu sakir veikinda eða annarra atvika er sameinuðu þingi rétt að kjósa staðgengil til að leysa starf hans af hendi meðan hann er fjarri.

2. gr.

Sameinað þing kys fimm manna nefnd til að fjalla um málefni umboðsmanns Alþingis.

Umboðsmaður skal njóta sömu launakjara og hæstaréttardómarar. Að auki má veita honum viðbótargreiðslur, dagpeninga o.s.frv., eftir því sem þurfa þykir.

Umboðsmaður má ekki án samþykkis umboðsmannsnefndar sameinaðs þings taka sér stöðu eða starf í fyrirtæki eða stofnun í eign hins opinbera eða einkaaðila.

3. gr.

Umboðsmaður ræður sjálfur og segir upp starfsliði sínu. Um starfsfólk, tölu þess og launakjör, skal ákveða nánar í reglugerð um starfsemi umboðsmanns.

4. gr.

Hlutverk umboðsmanns Alþingis er að kappkosta að tryggja góða opinbera stjórnsýslu og að stjórnarvöld beiti ekki nokkurn mann rangindum.

5. gr.

Umboðsmaður Alþingis er trúnaðarmaður þess og gegnir starfi sínu samkvæmt lögum þessum og reglugerð sem sameinað þing setur um starfsemi hans. Að öðru leyti vinnur umboðsmaður starf sitt sjálfstætt og óháður Alþingi.

6. gr.

Umboðsmaður Alþingis fjallar um opinbera stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga með þeim takmörkunum á verksviði sem hér skal greina:

1. Í ríkiskerfinu eru eftirtaldar stofnanir skildar undan verksviði umboðsmanns:
 - a. Alþingi.
 - b. Dómstólar í dómsathöfnum.
 - c. Þjóðkirkjan um trúarkenningar.
2. Stjórnsýsla sveitarfélaga fellur undir verksvið umboðsmanns með þeim takmörkunum sem hér skal greina:
 - a. Stjórnsýslu þjóðkjörinna sveitarstjórna tekur umboðsmaður eingöngu til meðferðar að sjálfs sín frumkvæði ef hann telur sjónarmið réttaröryggis eða aðrar sérstakar ástæður liggja til, sbr. 1. mgr. 7. gr.
 - b. Þegar umboðsmaður fjallar um málefni sveitarfélaga ber honum að hyggja að sérhögum þeirra.
3. Sameinað þing getur kveðið nánar á um verksvið umboðsmanns í reglugerð um starfsemi hans.

7. gr.

Umboðsmaður Alþingis getur tekið mál til meðferðar eftir kvörtun eða að sjálfs sín frumkvæði.

Kvörtun getur hver sá borið fram við umboðsmann sem telur stjórnarvald hafa beitt sig rangindum.

Sá, sem sviptur hefur verið frelsi, á rétt til að bera mál undir umboðsmann í lokuðu bréfi.

Kvartandi skal greina nafn sitt og heimilisfang. Öll tiltæk sönnunargögn skal hann láta fylgja kvörtun.

Kvörtun skal bera fram innan árs frá því að stjórnsýslugerðingur var framinn eða til lykta leiddur.

Ef stjórnsýslugerðingur má skjóta til æðra stjórnarvalds er ekki unnt að kvarta undan honum fyrir en æðra stjórnarvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Þá hefst ársfrestur skv. 5. mgr.

Umboðsmaður sker úr hvort fram borin kvörtun veitir nægilegt tilefni til málsmeðferðar.

8. gr.

Umboðsmaður Alþingis á heimtingu á að stjórnarvöld láti honum í té alla tiltæka vitneskju sem hann þarfnast til að vinna starf sitt, svo sem með afhendingu skýrslna, skjala, bókana o.s.frv.

Réttur umboðsmanns til að krefjast vitneskju sætir þeim takmörkunum sem taldar eru upp í 2. tölul. 125. gr., 2. og 4. tölul. 126. gr. laga nr. 85/1936 og 94. gr. laga nr. 74/1974.

Umboðsmaður getur kvatt mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli þykja skipta. Gilda þá, eftir því sem við á, bæði reglur laga nr. 74/1974 um rannsókn opinberra mála fyrir dómi, sbr. X. kafla þeirra laga, og reglur þeirra laga um vitni, mat, skoðun og skjöl. Heimilt er þeim, er hlut á að máli, að vera viðstaddur vitnaleiðslur. Honum skal, ef þörf krefur, skipa réttargæslumann skv. ákvæðum 2. mgr. 80. gr. laga nr. 74/1974. Ákveða má að vitnaleiðslur þessar fari fram fyrir luktum dyrum.

9. gr.

Umboðsmaður Alþingis skal hafa frjálsan aðgang að skrifstofu, vinnustað, þjónustustofnun eða öðru húsnæði stjórnarvalds og hverri þeirri starfsemi sem verksvið hans tekur til.

10. gr.

Nú ákveður umboðsmaður Alþingis að taka til meðferðar kvörtun á hendur stjórnarvaldi og skal þá skýra frá efni kvörtunar nema rannsókn kunní að torveldast stórum sakir þess.

11. gr.

Svo framarlega sem ekki leiðir annað af starfi umboðsmanns skv. lögum þessum og reglugerð um starfsemi hans ber honum að gæta þagnarskyldu um atvik sem honum verða kunn í starfi enda þurfi þau eðli máls samkvæmt að fara leynt og séu ekki þegar á almennings vitorði. Þagnarskylda helst þótt umboðsmaður láti af starfi. Sama þagnarskylda hvílir á starfslíði hans.

12. gr.

Umboðsmaður Alþingis getur sagt álit sitt á hverju því máli sem kemur til meðferðar hans.

Umboðsmaður getur bent á að stjórnarvaldi eða opinberum sýslunarmanni hafi orðið á mistök, vanræksla, ranglæti eða hvaðeina annað er ábótavant þykir. Ef hann kemst að þeirri niðurstöðu að stjórnarsýslugerningur brjóti í bág við lög, skorti stoð í lögum eða sé ógildur o.s.frv. getur hann látið það álit sitt í ljósi.

Umboðsmaður getur látið mál niður falla að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnarvalds.

Umboðsmaður getur látið saksóknara eða handhafa ögunarvalds vita á hvern hátt hann telur hæfilegt að hafast að gagnvart opinberum starfsmanni.

Umboðsmaður getur lagt fyrir yfirvald að beita ögunarráðum III. kafla laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 38/1954.

Umboðsmaður getur lagt fyrir saksóknara ríkisins að hefja réttarrannsókn eða að höfða opinbert mál vegna ætlaðs afbrots í opinberu starfi, sbr. þó 14. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

13. gr.

Ef umboðsmaður Alþingis verður áskynja meinbuga á gildandi lögum eða reglugerðum skal hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðuneyti eða sveitarstjórn.

14. gr.

Umboðsmaður skal gefa Alþingi árlega skýrslu um starfsemi sína á liðnu almanaksári. Skýrsluna skal prenta og birta opinberlega fyrir 1. september ár hvert.

Ef umboðsmaður verður áskynja stórvægilegra mistaka eða afbrota stjórnarvalds getur hann gefið Alþingi eða hlutaðeigandi ráðuneyti sérstaka skýrslu um málið. Ef starfsmaður sveitarstjórnar á í hlut getur umboðsmaður gefið sveitarstjórn sérstaka skýrslu.

Umboðsmaður ákveður sjálfur hvort hann gefur opinbera tilkynningu um mál og á hvern hátt hann gerir það.

Ávallt er umboðsmaður lætur frá sér fara tilkynningu um mál skal hann skýra frá hvað stjórnarvald, er í hlut á, hefur fært fram sér til varnar.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með lagafrumvarpi þessu er lagt til að stofnað verði embætti umboðsmanns Alþingis. Umboðsmaðurinn mun hafa það hlutverk að styðja menn til þess að ná rétti sínum í skiptum við stjórnvöld, koma í veg fyrir að menn séu beittir rangindum af hálfu opinberra aðila og stuðla þannig að bættri opinberri stjórnsýslu í landinu.

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

Full ástæða er til þess að leggja sérstaka áherslu á síðasta atriðið sem hér var nefnt. Oft hefur verið bent á að nauðsynlegt væri að Alþingi hefði meira og betra eftirlit með því hvernig þeim lögum er framfylgt sem þingið setur. Þótt framkvæmd laga sé verkefni framkvæmdarvaldsins en ekki löggjafarvaldsins hlýtur Alþingi engu síður að láta sig miklu skipta að sú löggjöf, sem það setur, nái tilgangi sínum og sé framkvæmd á þann hátt sem efni standa til. Því eftirlitshlutverki getur Alþingi nú gegnt með skipun rannsóknarnefnda, fyrirspurnum til ráðherra, óskum um skýrslur þeirra um einstök mál og með umræðum utan dagskrár. Það er hins vegar ljóst að æskilegt er að gera slíkt eftirlit virkara og sterkara. Að því er stefnt með þessu frumvarpi um umboðsmann Alþingis. Slíkur fulltrúi þingsins mun lögum samkvæmt hafa vald til þess að kanna, bæði að eigin frumkvæði og eftir beiðni, hvort eftir lögum hefur verið farið í einstökum tilvikum og þeim framfylgt af hálfu stjórnvalda svo sem til er ætlast. Ljóst er að jafnan geta menn leitað til dómstóla landsins ef þeir telja að um bein lögbrot sé að ræða í málum, sem þeir eiga aðild að, af hálfu stjórnvalda eða annarra. En oft getur verið um að ræða framkvæmd löggjafar sem ekki er á þá lund sem löggjafinn hefur til ætlast án þess að um bein lögbrot sé að ræða. Þegar svo stendur á getur umboðsmaður Alþingis komið til skjalanna, rannsakað málið og gefið Alþingi skýrslu um það. Á þann hátt getur þingið betur en nú er haft eftirlit með lagaframkvæmd í landinu.

Hitt atriðið er ekki síður mikilvægt en það snýr að réttaröryggi borgaranna í viðskiptum þeirra við stjórnvöld landsins. Með því að setja á stofn embætti umboðsmanns Alþingis skapar þingið einstaklingum, borgurunum, tækifæri til að leita réttar síns með skjótum og áhrifaríkum hætti í málum sem heyra ekki beinlínis undir dómstólana. Er með því tvímælalaust komið til móts við vaxandi óskir almennings um aukið aðhald að stjórnvöldum. Umboðsmaður Alþingis er embættismaður sem tekur við kvörtunum á hendur opinberum stjórnvöldum og sýslunarmönnum frá fólki sem þykir misgert við sig. Umboðsmaðurinn rannsakar þessar kvartanir og kærur og ef þær teljast á rökum reistar gerir hann tillögur um á hvern hátt menn skuli fá leiðréttingu mála sinna. Hvilir þá sú skylda á stjórnvöldum að taka mál upp að nýju til afgreiðslu og úrskurðar í ljósi niðurstöðu rannsóknar umboðsmannsins.

Á þennan hátt er stuðlað að auknu réttaröryggi þegnanna í þjóðfélaginu, mannréttindi þeirra betur tryggð en nú er og stjórnsýslan jafnframt gerð réttlátari og virkari. Með því er í raun grundvöllur lýðræðislegra stjórnarhátta treystur og betur búið að rétti einstaklingsins í þjóðfélaginu.

Í mörgum nágrennalanda okkar er talið að fenginni reynslu að embætti umboðsmanns sé mikilvægur þáttur réttarríkisins þar sem jafnt yfirvöld sem þegnar verða að fara að lögum og grundvallarmannréttindi eru virt. Til þess að tryggja sjálfstæði umboðsmannsins sem best gagnvart stjórnvöldum er víða hafður sá háttur á að umboðsmaðurinn starfar á vegum þjóðþingsins og sem trúnaðarmaður þess.

Síðustu tvo áratuginu hefur embætti umboðsmanns verið til umræðu á Alþingi en löggjöf ekki verið um það sett til þessa. Sérstök ástæða er til þess að minna á tillögu

stjórnarskrárnefndar Alþingis í þessu efni. Í skýrslu nefndarinnar um endurskoðun stjórnarskrárinnar, sem send var þingflokkunum í janúar 1983, er lagt til að í stjórnarskránni verði embætti umboðsmanns Alþingis lögbundið. Er umboðsmanninum þar kosin hin forna nafngift „ármaður“. Nefndin lagði til að eftirfarandi grein bættist við stjórnarskrána:

„Alþingi kýs fulltrúa sem nefnist ármaður. Er hlutverk hans að gæta þess að stjórnsýsluþyrifvöld skerði ekki rétt manna í störfum sínum og skal nánar um það fjallað í lögum. Sérhver sá, sem telur á rétt sinn gengið af hálfu yfirvalda, getur leitað til ármanns með erindi sitt.“

Um þessa tillögu voru fulltrúar allra flokka í nefndinni sammála og fylgdi henni eftirfarandi skýring:

„Grein þessi er nýmæli. Er tilgangur ákvæðisins að auðvelda mönnum að fá leiðréttingu mála sinna ef þeir telja á rétt sinn gengið af hálfu þeirra yfirvalda sem getið er í greininni. Áþekk ákvæði eru í stjórnarskrám ýmissa landa og eru þau talin hafa gefið góða raun.“

Var þessi tillaga tekin óbreytt upp í frumvarp það til nýrra stjórnarskipunarlaganna sem formaður nefndarinnar, Gunnar Thoroddsen þáverandi forsætisráðherra, lagði fram á 105. löggjafarþingi vorið 1983.

Tillögur um að löggjöf verði sett um umboðsmann Alþingis eiga sér lengri aldur. Þann 19. maí 1972 var samþykkt þingsályktunartillaga Péturs Sigurðssonar um undirbúning löggjafar um embætti umboðsmanns Alþingis. Hafði áður verið flutt tillaga um sama efni af Kristjáni Thorlacíus, varaþingmanni Framsóknarflokksins, og fleiri þingmönnum á þinginu 1966–67.

Á þinginu 1972–73 var lagt fram stjórnarfrumvarp um málið, en það hlaut ekki endanlega afgreiðslu. Á þinginu 1976–77 fluttu Pétur Sigurðsson og Sverrir Hermannsson frumvarp um umboðsmann Alþingis. Það varð ekki útrætt. Á sama þingi flutti Benedikt Gröndal, þingmaður Alþýðuflokksins, frumvarp um umboðsnefnd Alþingis. 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.

Það síðasta, sem í þessu máli hefur gerst, er það að á þinginu 1978 lögðu þeir Ellert B. Schram og Friðrik Sophusson fram þingsályktunartillögu þar sem skorað var á ríkisstjórnina að leggja fram frumvarp um umboðsmann Alþingis.

Það frumvarp, sem hér er flutt, er samhljóða því frumvarpi um umboðsmann Alþingis sem lagt var fyrir þingið árið 1973. Var það flutt af núverandi flutningsmönnum á þinginu 1985–1986 en varð ekki útrætt. Fylgir hér aftast greinargerð um málið sem Sigurður Gizurarson sýslumaður samdi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um 1. mgr. 1. gr.:

Sameinað þing Alþingis kýs umboðsmann. Kjör umboðsmanns kann að fara fram hvenær sem er á kjörtímabili Alþingis. Ekki er víst að umboðsmaður sitji út kjörtímabil sitt, sbr. 3. mgr. 1. gr. frv. Ef umboðsmaður lætur af starfi skal kjósa nýjan umboðsmann til fjögurra ára. Alþingi kann að verða rofið áður en fjögurra ára kjörtímabili þess lýkur, sbr. 24. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Kjörtímabil Alþingis og umboðsmanns þurfa ekki að falla saman.

Ráð er fyrir því gert að Alþingi ákveði sjálft eftir hvaða reglum umboðsmannskjör skuli fara fram. Þykir rétt að inn í þingskapalög Alþingis séu felldar reglur um það efni.

Um 2. mgr. 1. gr.:

Kjörgengi umboðsmanns er sama og embættisgengi hæstaréttardómara, sbr. 5. gr. laga

um Hæstarétt, nr. 75/1973, sbr. og almenn dómaraskilyrði í 32. gr. laga, um meðferð einkamála í héraði, nr. 85/1936.

Um 3. mgr. 1. gr.:

Sameinað þing getur svipt umboðsmann starfi með tveimur þriðju hlutum greiddra atkvæða. Er þar tekin upp regla norsku laganna, sem þykir eðlilegri en danska reglan, um að meiri hluti Þjóðþingsins geti svipt umboðsmann starfi.

Um 4. mgr. 1. gr.:

Staðgengill umboðsmanns um stundarsakir skal uppfylla sömu hæfisskilyrði og hann sjálfur, sbr. 2. mgr. 1. gr. frv.

Um 2. gr.

Um 1. mgr. 2. gr.:

Sameinað þing kýs fimm manna nefnd til að fjalla um málefni umboðsmanns. Nefnd þessi á að hafa á hendi það trúnaðarsamband sem er á milli Alþingis og umboðsmanns. Getur umboðsmaður því ávallt snúið sér til hennar með erindi sín við þingið. Er eðlilegt að umboðsmannsnefndin leggi drög í samráði við umboðsmann að reglugerð um starfsemi hans, sbr. 2. gr. frv.

Um 2. mgr. 2. gr.:

Ákvæði 2. mgr. 2. gr. frv. um launakjör umboðsmanns miðar að því að tryggja umboðsmanni fjárhagslegt sjálfstæði í starfi á borð við hæstaréttardómara og þá virðingu sem því er samfara að njóta launa á við þá.

Um 3. mgr. 2. gr.:

Ákvæði 3. mgr. 2. gr. frv. skal stuðla að því að gera umboðsmann sem sjálfstæðastan og óháðastan og tryggja sem best hlutleysi hans í hverju máli.

Um 3. gr.

Ákvæði 3. gr. frv. á enn fremur að stuðla að sjálfstæði umboðsmanns. Þess vegna skal hann vera sjálfráður um hverja hann velur sem aðstoðarmenn sína.

Um 4. gr.

Umboðsmanni Alþingis er ekki ætlað að halda uppi reglubundnu eftirliti með opinberri stjórnsýslu í stóru og smáu. Því fær hann ekki annað með takmörkuðu starfsliði. Hann bregður jafnan ekki við nema að gefnu tilefni er honum berst kvörtun eða honum verður kunnugt um gagnrýni á hendur stjórnarvaldi sem honum þykir rétt að kanna nánar, sbr. 1. mgr. 7. gr. frv. Í frumvarpi þessu er því sniðgengið að kalla starfsemi umboðsmanns „eftirlit“.

Hlutverk umboðsmanns er að kappkosta að tryggja góða opinbera stjórnsýslu og að stjórnarvöld beiti ekki nokkurn mann rangindum. Með þessari yfirlýsingu 4. gr. frv. er mörkuð sú stefna sem umboðsmaður skal fylgja í starfi sínu. Samkvæmt henni er það réttaröryggi þegnsins, einstaklingsins, sem umboðsmaður skal gera sér far um að tryggja sem best. Ákvæði 4. gr. frv. skal skilja þannig að einnig einkafyrirtæki, sameignarfélög, hlutafélög, samvinnufélög og hvers konar félög geta leitað aðstoðar umboðsmanns og borið fram kvartanir við hann. Mál, sem umboðsmaður tekur til meðferðar að sjálfs sín frumkvæði, þurfa þó ekki beinlínis að varða réttaröryggi einstakra þegna eða félaga gagnvart stjórnarvöldum. Hvers konar hugsanleg lögbrot, óreiðu og vanstjórn í opinberri

stjórnsýslu getur umboðsmaður tekið til rannsóknar. Einn þáttur í starfi umboðsmanns skal vera að gera tillögur almenns eðlis til endurbóta á stjórnsýslu. Þar á meðal skal hann gera tillögur til að ráða bót á meinbugum á lögum og reglugerðum sem hann kemur auga á, sbr. 13. gr. frv.

Um 5. gr.

Umboðsmaður Alþingis er trúnaðarmaður þess. Af því þykir leiða að hann getur ekki tekið þátt í stjórn máli né átt setu á Alþingi.

Umboðsmaður getur af þessari ástæðu ekki fjallað um kvartanir á hendur Alþingi eða einstökum þingmönnum vegna starfa þeirra sem þingmenn. Umboðsmaður fjallar því ekki um umræður á Alþingi, nefndarálit o.s.frv. Og hann skal að jafnaði ekki taka afstöðu til álitamála af stjórn málatoga eða til mála sem teflt geta í tvísýnu trausti almennings til hlutleysis hans. Verður umboðsmaður sjálfur að skera úr hvað hann telur rétt að hætta sér langt í þeim efnum. Sjá nánar um 12. gr. frv.

Af trúnaðarsambandi umboðsmanns og Alþingis leiðir ekki að það geti boðið honum eða bannað varðandi úrlausn einstakra mála. Um úrlausn einstakra mála skal umboðsmaður vera óháður Alþingi að öðru en því sem Alþingi hefur þegar ákveðið í lögum um umboðsmann og í reglugerð um starfsemi hans.

Rétt þykir að sameinað þing hafi samráð við umboðsmann þann, sem kosinn verður, um setningu reglugerðar um starfsemi hans. Getur það orðið verkefni þingnefndar þeirrar sem fjalla skal um málefni hans, sbr. 1. mgr. 2. gr. frv.

Um 6. gr.

Verksvið umboðsmanns Alþingis tekur bæði til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Í 6. gr. frv. eru þó settar nokkrar takmarkanir á verksviðið.

Í 6. gr. frv. er sniðgengið að tala um „opinbera starfsmenn“ þótt í reynd hljóti rannsókn mála að beinast gegn stjórnsýslu þeirra. Eins og löggin eru orðuð getur könnun umboðsmanns tekið til stjórnsýslu hvers þess sem starfar sem „opinber sýslunarmaður“ þótt hann gegni starfi aðeins stuttan tíma sem borgaralegri kvöð.

Í stað þess að tala um „opinbera starfsmenn“ eða „opinbera sýslunarmenn“ er í lögnum oftast talað um „stjórnsýslu“, „stjórnarvöld“, „stofnanir“ o.s.frv. Er álitnið miklu skipta í hinu fámenna íslenska þjóðfélagi að aðgerðir umboðsmanns beinist sem minnst gegn persónu þeirra sem við opinbera stjórnsýslu fást, sbr. þó 2., 4., 5. og 6. mgr. 12. gr. frv.

Um 1. tölul. 6. gr.:

- a. Alþingi er, eins og áður segir, skilið undan verksviði umboðsmanns, sbr. það sem segir um 5. gr. frv. Gildir það bæði um löggjafarmálefni og stjórnsýslu. Skrifstofa Alþingis er því undanskilin verksviði hans. Sama máli gegnir ef Alþingi tekur sér fyrir hendur að fremja einstaka stjórnsýslugerninga.
- b. Dómstólar eru undanskildir verksviði umboðsmanns um dómsathafnir. Stjórnsýsluathafnir dómstóla getur umboðsmaður hins vegar fjallað um. Hér á landi fara sýslumenn og bæjarfógetar bæði með dómsmál og stjórnsýslu. Þar sem stjórnsýsluathafnir eru svo stór þáttur starfs þeirra þykir ekki rétt að þiggja þá að því leyti undan verksviði umboðsmanns. Verður umboðsmaður að skera úr vafaatriðum um hvort um dómsathöfn eða stjórnarathöfn sé að ræða. Sama regla gildir um öll dómaraembætti, svo fremi þau fáist einnig við stjórnsýslu.
- c. Þjóðkirkjan er skilin undan verksviði umboðsmanns um trúarkenningar sínar. Sker umboðsmaður úr hvort um trúarkenningar sé að ræða.
- d. Samkvæmt 1. tölul. 6. gr. frv. fellur stjórnsýsla ráðherra og ríkisstjórnar undir verksviði

umboðsmanns. Í reynd hafa embættismenn þessa stjórnslu á hendi þótt stjórnslugerningar séu gefnir út og undirritaðir af ráðherra. Beinist hugsanleg rannsókn og gagnrýni því venjulega ekki að ráðherrum, heldur að embættismönnum.

Um 2. tölul. 6. gr.:

Stjórnslu sveitarfélaga fellur undir verksvið umboðsmanns með þeim takmörkunum sem hér skal greina:

Þær ákvarðanir stjórnarvalda sveitarfélaga, sem sætt geta málskoti til yfirvalds á vegum ríkisins, tekur umboðsmaður til meðferðar með sama hætti og ákvarðanir ríkisstjórnarvalda.

Málskot til æðra stjórnarvalds er jafnan talið heimilt ef lægra sett stjórnarvald er eðlilegur þáttur í föstu stjórnkerfi ríkisins. Samkvæmt því má jafnan skjóta ákvörðunum stjórnarvalda sveitarfélaga til ráðuneytis eða annars ríkisstjórnarvalds þótt ekki sé til þess sérstök heimild í settum lögum ef ríkisstjórnarvaldið hefur yfirstjórn þess málefnis sem sveitarstjórnarvaldið fjallar um.

Hins vegar eru sums staðar í lögum sérstök ákvæði um slíka kærueimild, sbr. t.d. lög um vernd barna og ungmenna, nr. 53/1966. Barnaverndarnefndir eru kosnar af hreppsnefndum eða bæjarstjórnnum, sbr. 6. gr. þeirra laga. Barnaverndarnefndarúrskurðum má skjóta til fullnaðarúrskurðar barnaverndarráðs, sbr. 1. mgr. 56. gr. laganna. Ráðherra skipar barnaverndarráð.

Sú almenna takmörkun á verksviði umboðsmanns, sem getið er í 6. mgr. 7. gr. frv., gildir vitaskuld þegar um er að ræða ákvarðanir sveitarstjórnarvalds sem skjóta má til ríkisstjórnarvalds. Getur umboðsmaður því ekki tekið slíka kvörtun á hendur sveitarstjórnarvaldi til meðferðar fyrr en kvartandi hefur neytt kærueimildar til ríkisstjórnarvalds og það fellt úrskurð í málinu. Ef svo ber við leiðbeinir umboðsmaður kvartanda um notkun kærueimildar.

- a. Stjórnslu þjóðkjörinna sveitarstjórna tekur umboðsmaður til meðferðar að sjálfs sín frumkvæði ef hann telur sjónarmið réttaröryggis eða aðrar sérstakar ástæður liggja til. Honum er hins vegar ekki skylt að taka stjórnslu þjóðkjörinna sveitarstjórna til meðferðar eftir kvörtun.

Með þjóðkjörnum sveitarstjórnnum er átt við aðalstjórnvöldin í sveitarfélögum, sveitarstjórnir sem kjörnar hafa verið í almennum kosningum. Eru það hreppsnefndir, bæjarstjórnir og borgarstjórn Reykjavíkur.

- b. Þegar umboðsmaður fjallar um málefni sveitarfélaga ber honum að hyggja að sérhöfum þeirra. Annars vegar á það sérstaklega við þegar umboðsmaður tekur mál upp að sjálfs sín frumkvæði gagnvart þjóðkjörnum sveitarstjórnnum. Þær eru eins konar smækkuð mynd Alþingis. Hins vegar er stjórnslu smærri sveitarfélaga, einkum hreppsfélaga, mjög almenns eðlis. Starfsmenn þeirra eru ekki sérhæfðir og reisa ákvarðanir sínar gjarnan á þekkingu á staðháttum og fólki í sveitarfélagi. Þar myndast því síður reglubundin stjórnsluþökun eins og í stærri sveitarfélögum.

Um 3. tölul. 6. gr.:

Rétt þykir að sameinað þing hafi heimild til að afmarka verksvið umboðsmanns frekar ef því þykir nauðsyn til bera. Má þá setja þær reglur í reglugerð um starfsemi umboðsmanns, sbr. 5. gr. frv.

Um 7. gr.

Um 1. mgr. 7. gr. frv.:

Umboðsmaður getur tekið mál til meðferðar hvort heldur er eftir kvörtun eða að sjálfs sín frumkvæði. Allar kvartanir tekur hann fyrst til frumkönnunar. Leiðir hún þá til þess að vísað er frá þeim kvörtunum sem umboðsmaður hefur ekki vald til að fjalla um eða eru

augljóslega ekki á rökum reistar o.s.frv. Aðrar kvartanir tekur umboðsmaður til meðferðar.

Að sjálfs sín frumkvæði getur umboðsmaður tekið til meðferðar hvers konar atferli stjórnarvalda sem honum þykir rannsóknar vert. Er gert ráð fyrir að hann fái vitneskju um slík mál aðallega í gegnum fjölmiðla, dagblöð, útvarp o.s.frv. Umboðsmaður er þá ekki bundinn við rannsókn eins einstaks máls, heldur getur tekið til könnunar ákveðið ástand innan stjórnsýslunnar sem enginn einn starfsmaður eða stjórnarvald er riðið við. Þó er gert ráð fyrir að meginverkefni umboðsmanns verði rannsókn einstakra mála þar sem kvörtun hefur borist á hendur einstöku stjórnarvaldi.

Þegar umboðsmaður tekur mál til meðferðar að sjálfs sín frumkvæði er hann ekki bundinn af ákvæði 6. mgr. 7. gr. frv. Æðra stjórnarvald þarf því ekki að hafa fellt úrskurð í máli að undangengnu málskoti, sbr. orðalag 6. mgr. 7. gr. frv.

Um 2. mgr. 7. gr.:

Kvörtun getur hver sá borið fram við umboðsmann sem telur stjórnarvald hafa beitt sig rangindum. Kvörtunarheimild takmarkast því ekki við þá sem hafa íslenskt ríkisfang.

Um 3. mgr. 7. gr.:

Sá sem sviptur hefur verið frelsi á rétt til að bera mál sitt undir umboðsmann í lokuðu bréfi. Mikilsvert þykir að þeir sem lokaðir eru inni í fangelsum eða á hælum eigi þess kost að bera fram kvartanir án þess að þær fari í gegnum hendur yfirmanna þessara stofnana sem þær oft beinast gegn.

Um 4. mgr. 7. gr.:

Kvartandi skal greina nafn sitt og heimilisfang. Umboðsmaður tekur því ekki við nafnlausum bréfum. Enn fremur skal kvartandi láta fylgja öll þau gögn sem styðja kunna mál hans. Reynslan annars staðar á Norðurlöndum sýnir að margt fólk á mjög óhægt með að skrifa upp hugsanir sínar skipulega. Er því gert ráð fyrir að þrátt fyrir ákvæði 4. mgr. 7. gr. frv. geti fólk gengið inn á skrifstofu umboðsmanns og greint frá kvörtun sinni. Starfsfólk umboðsmanns aðstoðar við að semja skriflega kvörtun og leiðbeinir um útvegum allra tiltækra sönnunargagna.

Um 5. mgr. 7. gr.:

Kvörtun skal bera fram innan árs frá því að gagnrýndur stjórnsýslugerningur var framinn eða til lykta leiddur. Er þá miðað við hvenær kvörtun berst umboðsmanni. Nauðsyn þykir bera til að setja ákveðinn frest sem unnt sé að bera fram kvartanir á því að endalaust skulu menn ekki geta tekið upp gerðir stjórnarvalda og kvartað undan þeim við umboðsmann. Þykir eitt ár hæfilegur frestur.

Ef um er að ræða stjórnsýslugerninga sem skjóta má til æðra stjórnarvalds hefst fresturinn ekki fyrr en það hefur úrskurðað málið. Ákvæði 5. mgr. 7. gr. frv. verður að skilja á þann veg í málum þar sem kvartað er undan seinagangi á afgreiðslu máls að fresturinn telst ekki hefjast fyrr en drætti málsins lýkur hjá stjórnarvaldi. Ef mál dregst þannig óhæfilega í höndum stjórnarvalds þarf kvartandi þó ekki að bíða allt til þess er drætti lýkur. Hann getur borið fram kvörtun þegar dráttur er orðinn óhæfilegur.

Um 6. mgr. 7. gr.:

Í 6. mgr. 7. gr. frv. felst sú regla að sé kærheimild fyrir hendi innan stjórnkerfisins þá skal fullreyna þá leið fyrst áður en borin er fram kvörtun til umboðsmanns. Stjórnarvöld skulu sjálf fá fyrst tækifæri til að leiðrétta ákvarðanir sem hugsanlega eru rangar áður en farið er til aðila utan stjórnkerfis þeirra með kvartanir. Það væri óviðeigandi. Síðar kæmi ef til vill á daginn að æðra stjórnarvald hefði örugglega leiðrétt ef það hefði fengið tækifæri til

þess. Ef umboðsmaður vísar frá sér kvörtun með þeim rökum að æðra stjórnarvald hafi ekki fjallað um málið er rétt að hann láti stjórnarvaldi þessu í té vitneskju um afstöðu sína.

Af reglu 6. mgr. 7. gr. frv. leiðir að sé kvartað undan öðru atferli en því sem sætir málskoti, t.d. málsmeðferðinni eða framkomu opinbers starfsmanns, þarf einstaklingur ekki að kæra til æðra stjórnarvalds og bíða eftir úrskurði þess áður en hann ber fram kvörtun við umboðsmann.

Um 7. mgr. 7. gr.:

Umboðsmaður sker úr hvort fram borin kvörtun veitir nægilegt tilefni til málsmeðferðar. Þá er kvartanir berast umboðsmanni er vitaskuld mismunandi ljóst hvort þær falla undir verksvið umboðsmanns og hvort þær eru rannsóknar verðar. Sumar kvartanir falla augljóslega utan verkahings hans eins og t.d. kvartanir á hendur einstaklingum. Vísar hann þeim þá strax frá. Aðrar kvartanir berast ef til vill of seint eftir að ársfrestur 5. mgr. 7. gr. frv. er liðinn. Er þeim þá vísað frá án frekari athugunar nema umboðsmaður telji rétt að eiga sjálfstætt frumkvæði að rannsókn málsins, sbr. 1. mgr. 7. gr. frv. Aðrar kvartanir kunna að vera vafasamari. Er það lagt á vald umboðsmanns að meta hversu miklum tíma og vinnu hann ver til rannsóknar á hverju máli. Varðandi þær kvartanir, sem hann tekur til meðferðar, sker hann úr á hvaða stigi málsmeðferðar sem verða vill hvort mál skuli niður falla þar sem ekkert athugavert hafi komið í ljós o.s.frv.

Af markmiði starfsins leiðir vitaskuld að umboðsmaður skal ávallt gera kvartanda rökstudda grein fyrir því hvers vegna hann vísar máli frá eða lætur það falla niður eftir að málsmeðferð þess er hafin.

Um 8. gr.

Umboðsmaður á heimtingu á að stjórnarvöld láti honum í té alla tiltæka vitneskju sem hann þarfnast til framkvæmdar starfs síns, svo sem með afhendingu skýrslna, skjala, bókana o.s.frv.

Heimild þessi er nauðsynleg til þess að umboðsmaður fái rækt starf sitt með árangri. Ráð er gert fyrir því að umboðsmaður geti m.a. krafist vinnugagna stjórnarvalds, sem notuð hafa verið til undirbúnings ákvörðun, en honum kann sakir þagnarskyldu að vera óheimilt að skýra frá hvað í þeim stendur, sbr. 11. gr. frv.

Til þess að fá samræmi milli þessara heimilda umboðsmanns til öflunar vitneskju og lagaákvæða um öflun gagna í dómsmálum eru þó takmarkanir þær, sem gilda um undanþágu og bann við vitnisburði fyrir dómi, einnig að nokkru látnar gilda gagnvart umboðsmanni. Reglur 2. mgr. 8. gr. frv. eru þó ekki eins víðtækar og reglur 125. og 126. gr. laga nr. 85/1936, ýmist af því að sum ákvæði þessara greina eiga ekki við um stjórnarvöld eða af því að umboðsmaður sjálfur skal gæta þagnarskyldu, sbr. 11. gr. frv. Á því ekki að vera varhugavert að láta honum í té vitneskju sem leynt skal fara.

Víðtækar heimildir umboðsmanns til öflunar vitneskju varða ekki aðeins stjórnarvöldin, heldur getur hann og neytt þeirra ráða, sem tiltæk eru í dómsmálum til rannsóknar og gagnaöflunar, sbr. 3. mgr. 8. gr. frv. Getur hann bæði neytt þeirra heimilda, sem kveðið er á um í lögum um meðferð einkamála í héraði, nr. 85/1936, og í lögum um meðferð opinberra mála, nr. 74/1974. Getur umboðsmaður samkvæmt þessum ákvæðum kvatt einstaklinga, sem við mál eru riðnir, fyrir dóm til vitnisburðar.

Ákvæði 9. gr. frv. um aðgang umboðsmanns að húsnæði stjórnarvalds þjónar sama tilgangi.

Um 9. gr.

Umboðsmaður getur notað heimild 9. gr. til að skoða skrifstofur og gögn í þeim, embættisbækur og skjöl, og tekið sýnishorn úr þeim. Einnig getur hann heimsótt dvalarheimili, fangelsi, spítala o.s.frv. og kynnt sér stjórn stofnunar og aðbúnað vistmanna.

Ákvæðið þjónar tvennum tilgangi. Annars vegar gilda sömu sjónarmið og um rannsókn mála, vettvangsgöngu o.s.frv. Hins vegar getur umboðsmaður notað heimildina til almenns aðhalds. Vitneskjan um að von geti verið á heimsókn umboðsmanns veitir aðhald.

Um 10. gr.

Ákvæði 10. gr. frv. er ætlað að tryggja að það stjórnarvald eða sá opinberri sýslunarmaður, sem kvörtun beinist gegn, fái fullt tækifæri til að verja sig eða m.ö.o. að tryggð sé drengileg meðferð máls hans. Frá þessari reglu má umboðsmaður ekki víkja nema rannsókn kunni að torveldast stórum sakir þess, t.d. af því að sakargögnum kunni að verða spillt.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frv. er kveðið á um þagnarskyldu umboðsmanns.

Umboðsmaður hefur víðtækt vald til að afla gagna frá stjórnarvöldum, sbr. 8. gr. frv. Verða honum þá ef til vill kunn atvik sem lögum eða eðli máls samkvæmt þurfa að fara leynt. Samkvæmt 12. gr. frv. er umboðsmanni hins vegar rétt að láta uppi álit sitt og skýra opinberlega frá málefnum innan verkahringis síns. Verður umboðsmaður því að meta hverju hæfilegt og viðeigandi sé að skýra frá. Á það ekki síst við vinnugögn sem umboðsmaður fær frá stjórnarvöldum. Gögn þessi sýna títt hvernig stjórnarvald komst að niðurstöðu og ákvörðun. Ef umboðsmaður ætlar sér að gagnrýna forsendur ákvörðunar verður hann því stundum að vitna til þessara gagna og það er honum heimilt. Sama gildir þegar umboðsmaður fær vitneskju frá opinberum sýslunarmönnum, sem þagnarskylda hvílir á.

Hins vegar má umboðsmaður ekki skýra frá vitneskju, sem honum verður kunn í starfi og engu skiptir við framkvæmd starfs hans, nema sérstakar ástæður mæli með því. Gilda hér venjulegar reglur um þagnarskyldu.

Um 12. gr.

Um 1. mgr. 12. gr.:

Umboðsmaður getur sagt álit sitt á hverju því máli sem kemur til meðferðar hans.

Samkvæmt ákvæði þessu ber umboðsmanni að láta í ljósi ráð og leiðbeiningar, óskuldbindandi tilmæli eða beina gagnrýni við stjórnarvald, sem í hlut á, eftir því sem við þykir eiga hverju sinni. Ráð er fyrir því gert að heimild 1. mgr. 12. gr. verði þungamiðjan í starfsaðferð og valdi umboðsmanns. Sams konar heimildir eru í dönsku og norsku lögnum og er málum sem meðferð umboðsmanns sæta nánast alltaf lokið með álitssgerð. Leggja Norðmenn sérstaka áherslu á að umboðsmaður beiti sér ekki á annan hátt í málum en með óskuldbindandi álitssgerð.

Um 2. mgr. 12. gr.:

Þá er umboðsmaður hefur lokið könnun sinni á máli skal hann segja stjórnarvaldi og þegn álit sitt. Getur hann þá bent á að stjórnarvald hafi framið lögbrot, að athafnir þess eða ákvarðanir skorti stoð í lögum eða að þær séu reistar á ófullnægjandi eða röngum forsendum. Er vonast til að umboðsmaður á grundvelli mikillar þekkingar sinnar á málefninu, álits síns og þeirrar stöðu sem hann skipar, verði svo áhrifaríkur að stjórnarvöld og þegnar muni jafnaðarlega virða og sætta sig við álit hans á máli. Til að umboðsmaður sé þó ekki máttvana ef álit hans er virt að vettugi getur hann ef nauðsyn krefur lagt fyrir yfirvald að beita ögunarráðum III. kafla laga nr. 38/1954 eða lagt fyrir saksóknara ríkisins að hefja réttarrannsókn eða að höfða opinbert mál vegna afbrots í opinberu starfi, sbr. 5. og 6. mgr. 12. gr. Er yfirvaldi eða saksóknara skylt að fara eftir fyrirmælum umboðsmanns í þessu efni.

Sömuleiðis getur umboðsmaður sagt álit sitt á hvort stjórnarvald hafi sýnt þegn

nægilega nærgætni, sanngirni og hvort það hafi viðhaft handahóf o.s.frv. Samkvæmt þessu skal umboðsmaður því geta sagt álit sitt á hreinum matsatriðum. En vitaskuld verður umboðsmaður að vera því varfærari í yfirlýsingum sínum ef hann hefur ekki við réttarreglur að styðjast. Verður hann þar m.a. að varast að draga á nokkurn hátt úr sjálfstæði stjórnarvalds til að vinna að verkefnum hins frjálsa mats. En eins og á síðustu árum hefur verið sýnt skýrlega fram á er mat stjórnarvalds að norrænum rétti afar sjaldan algerlega frjálst. Þar koma til greina almennar reglur laga þess efnis að fullnægjandi og málefnalegar forsendur séu lagðar til grundvallar ákvörðun, að gætt sé vissra jafnræðis- og réttlætisreglna o.s.frv. Á þessum jafri grundvallarreglna laga og hins frjálsa mats getur þörfin verið brýn að umboðsmaður segi álit sitt á því hvort stjórnarvald hafi beitt valdi sínu réttilega.

Um 3. mgr. 12. gr.:

Umboðsmanni er í sjálfsvald sett hvenær hann lætur mál niður falla. Kemur þar m.a. til greina að láta mál niður falla þegar stjórnarvald hefur gefið skýringu sína eða leiðrétt mistök sem því hafa orðið á. Gert er ráð fyrir því að umboðsmaður afli skýrslna og gagna á víxl frá kvartanda og stjórnarvaldi og gefi báðum aðilum þegar í stað kost á að kynna sér gögn og skýrslur sem hinn aðilinn lætur umboðsmanni í té.

Um 4. mgr. 12. gr.:

Mistök stjórnarvalds eða vanræksla geta verið svo alvarlegs eðlis að umboðsmaður telji nauðsynlegt að segja æðra stjórnarvaldi eða saksóknara hvað hann álíti rétt að gera í málinu.

Um 5. og 6. mgr. 12. gr.:

Ákvæði 5. og 6. mgr. 12. gr. eru sett til öryggis fyrir umboðsmann en ekki er ætlast til að aðgerðir samkvæmt þeim verði fastur þáttur í starfi hans. Óheppilegt verður að teljast að umboðsmaður lendi í aðiljastöðu í málum, en komist hann í þá erfiðu aðstöðu að stjórnarvald virði álitsgerð hans að vettugi kann það að skipta hann miklu að geta gripið til heimilda 5. eða 6. mgr. 12. gr.

Um 13. gr.

Auk starfs síns við úrlausn einstakra mála skal umboðsmaður hafa vakandi auga með því hvort ekki finnist meinbugir á lögum eða reglugerðum. Þar getur verið um margs kyns galla að ræða, svo sem beinar prentvillur eða missagnir, hugsunarvillur og ósamræmi af flestu tagi. Einnig geta meinbugir verið fólgnir í því að megns óréttlætis eða mismunar gæti í lögum eða reglugerðum o.s.frv. Skal umboðsmaður tilkynna Alþingi, hlutaðeigandi ráðuneyti eða sveitarstjórn þar um.

Um 14. gr.

Um 1. mgr. 14. gr.:

Umboðsmaður skal gefa Alþingi árlega skýrslu um starfsemi sína á liðnu almanaksári. Úrlausn hans á einstökum málum getur síðar orðið leiðbeinandi í fjölda annarra mála og þannig orðið fordæmi. Auk þess getur umboðsmaður látið uppi álitsgerðir almenns eðlis sem fyrir fram er vitað að varða fjölda mála. Af þessum ástæðum er útgáfa ársskýrslu umboðsmanns veigamikill þáttur í starfi hans. Er gagnlegt að ársskýrslan sé lögð fyrir sameinað þing og þingmenn taki hana til umræðu. Fæst þannig opinber umræða um stjórnsýsluna og endurbætur á henni.

Um 2. mgr. 14. gr.:

Ákvæði 2. mgr. 14. gr. ber að skilja á þann veg að komi í ljós stórvægileg mistök eða afbrot stjórnarvalds, þá getur umboðsmaður látið þar við sitja að gefa Alþingi eða

hlutaðeigandi ráðuneyti eða sveitarstjórn sérstaka tilkynningu um málið. Er honum ekki skylt að fjalla einnig um málið í ársskýrslu. Enn fremur getur hann látið saksóknara ríkisins vita um málið, sbr. 4. mgr. 12. gr.

Um 3. mgr. 14. gr.:

Efni 3. mgr. 14. gr. gengur í sömu átt og efni 2. mgr. 14. gr. Er ákvæðinu einkum ætlað að vera umboðsmanni vörn gegn ágangi blaðamanna og annarra sem sækjast eftir vitneskju um hvernig umboðsmaður hefur farið með mál. Mál umboðsmanns er einatt eftirsótt blaðaefni. Er algjörlega lagt á vald umboðsmanns hvernig hann skýrir opinberlega frá málum.

Um 4. mgr. 14. gr.:

Ákvæði þessarar málsgreinar gegnir svipuðu hlutverki og ákvæði 10. gr. Stjórnarvald varðar eðlilega miklu að allt það, sem það hefur fært fram sér til varnar, komi fram í tilkynningum umboðsmanns. Getur það vitaskuld haft mikil áhrif á hverjar skoðanir almenningur myndar sér á grundvelli tilkynninga og skýrslna umboðsmanns.

Fylgiskjal.

Greinargerð fyrir frumvarpi til laga um stöðu og starf umboðsmanns Alþingis.

Hvað er „umboðsmaður“?

Frumvarp það, sem hér liggur fyrir, er nýmæli hérlendis. Ráðgert er með lagafrumvarpi þessu að til starfa taki umboðsmaður Alþingis.

„Umboðsmaður“ er embættismaður sem tekur við kvörtunum á hendur opinberum stjórnarvöldum og sýslunarmönnum landsstjórnarinnar frá fólki sem þykir misgert við sig. Umboðsmaður rannsakar þessar kvartanir og ef þær skoðast á rökum reistar leggur hann til hvað sé til bóta því sem áfátt er. Jafnframt því að leysa þannig vandræði manna er hlutverk umboðsmanns að stuðla almennt að bættri stjórnsýslu. Þeirri skoðun vex fylgi að umboðsmannskerfið sé ómissandi í réttarríkjum, þ.e. þjóðfélögum þar sem jafnt yfirvöld sem þegnar verða að fara að lögum og grundvallarmannréttindi eru virt. Til þess að tryggja sjálfstæði umboðsmanns sem best gagnvart stjórnarvöldum er víða höfð sú skipan á að umboðsmaður starfar á vegum þjóðþingsins og sem trúnaðarmaður þess.

Uppruni og útbreiðsla hugmynda um umboðsmenn.

Hugmyndin um umboðsmann Alþingis er sótt til hinna Norðurlandanna. Þjóðir þessara landa búa við sömu réttarhefð og Íslendingar.

Fyrst var embætti umboðsmanns sett á stofn í Svíþjóð árið 1809. Nýlunda starfs hans og stöðu var einkum sú að umboðsmaður kom fram fyrir hönd Ríkisþingsins og stóð utan stjórnkerfis framkvæmdarvaldsins. Þannig var stuðlað að sjálfstæði hans gagnvart þeim stjórnarvöldum sem hann átti að veita aðhald. Sænsku umboðsmennirnir störfuðu síðan mann fram af manni í meira en heila öld án þess að starf þeirra ætti sér nokkra hliðstæðu í öðrum löndum.

Finnar urðu næstir til að setja á laggir embætti umboðsmanns. Þeir bjuggu við mjög áþekka stjórnarhætti og Svíar. Umboðsmaður finnska þjóðþingsins tók til starfa árið 1919, rétt eftir að Finnar höfðu öðlast sjálfstæði.

Á síðustu árum sívaxandi stjórnsýslu og valds opinberra starfsmanna þykir umboðsmaður hafa sannað ágæti sitt sem ómissandi stofnun í réttarríkjum.

Danir stofnsettu árið 1954 embætti umboðsmanns Þjóðþingsins. Starfshættir hans eru þó í ýmsu frábrugðnir sænska fyrirkomulaginu.

Nokkrum árum síðar fetuðu **Norðmenn** í fótspor Dana og lögfestu umboðsmannstilhögunina. Umboðsmaður norska Stórþingsins tók til starfa í ársbyrjun 1963. Fer hann í flestu að á líkan veg og danski umboðsmaðurinn.

Til fróðleiks skal þess geta að hugmyndir um umboðsmann hafa borist víða um heim og skotið rótum. Oftast nær er fyrirmyndin sótt til Norðurlanda þótt mótuð sé í framkvæmd á ýmsa vegu.

Á **Nýja-Sjálandi** var umboðsmannsstaða sett á laggir árið 1962. Gætti þar mjög danskra áhrifa. Hann starfar á vegum þingsins (Parliamentary Commissioner) og rannsakar það sem kvartað er undan í ríkisstjórnsýslunni.

Árið 1966 var í stjórnlögum **Guyana** kveðið á um stofnsetningu umboðsmannsstöðu. Um fyrirkomulag hennar var í mörgum greinum litið til Nýja-Sjálands.

Árið 1966 kvað stjórnarskrá **Tansaníu** á um rannsóknarnefnd á vegum þjóðþingsins. Hlutverk hennar er að rannsaka atferli fulltrúa almannavaldsins, hvernig þeir beita valdi sínu eða hvort þeir misbeita því. Rannsóknarnefndin tekur við kvörtunum á hendur stjórnarvöldum.

Á **Stóra-Bretlandi** var árið 1967 stofnuð staða umboðsmanns þingsins (Parliamentary Commissioner for Administration). Gætir í starfsháttum hans bæði einkenna norrænu umboðsmannanna og hins nýsjálenska.

Á **Norður-Írlandi** tók til starfa árið 1969 umboðsmaður með sams konar verksviði og breski umboðsmaðurinn.

Um frekari útbreiðslu umboðsmannshugmynda má nefna:

Í **Kanada** hafa verið lagðar fram tillögur um umboðsmenn á vegum sambandsríkisins. Þrjú ríki innan ríkjasambandsins hafa fengið umboðsmann, Alberta (1967), New Brunswick (1967) og Manitoba (1969).

Hin nýja stjórnarskrá **Ghana**, sem lögfest var 1969, geymir ákvæði um umboðsmann.

Í **Indónesíu** stofnuðu sex félög lögfræðinga árið 1967 til starfsemi sem hefur það hlutverk að fjalla um kvartanir einstaklinga vegna meðferðar yfirvalda og þjóðfélagsins á málum þeirra.

Í **Írsku Lýðveldinu** stendur til að stofna embætti umboðsmanns.

Í **Ísrael** hefur eftirlitsmaður ríkisins (State Controller) talið sig hafa vald til að fjalla um kvartanir á hendur stjórnvöldum. Nú er í undirbúningi lagasetning um umboðsmann sem deild innan embættis eftirlitsmanns ríkisins. Borgirnar Jerúsalem og Tel Aviv hafa umboðsmenn.

Í **Malasíu** var árið 1958 sett á laggir stofnun til baráttu gegn spillingu (Anti Corruption Agency) sem deild í forsætisráðuneytinu. Er hún talin gegna að nokkru leyti sama hlutverki og umboðsmaður mundi gegna.

Í **Niðurlöndum** lagði hollenska ríkisstjórnin fyrir þjóðþingið frumvarp til laga um umboðsmann sem þingið skyldi ráða til starfa. Í því er gert ráð fyrir að sérstök þingnefnd fjalli um kvartanir áður en þeim er vísað til umboðsmanns.

Í **Bandaríkjum Norður-Ameríku** verður víða vart áhuga á umboðsmannstilhöguninni. Hafa bæði verið lögð fram frumvörp til alríkislaga og til laga innan sambandsríkja um umboðsmann. Á Hawaii hefur starfað umboðsmaður frá árinu 1969. Sama ár var stofnuð

staða umboðsmanns í Oregon-ríki. Einnig hafa komið fram frumvörp um umboðsmann í New York borg, Philadelphia, Minneapolis og öðrum borgum.

Umboðsmannstilhögunin í hnotskurn.

Hér í upphafi má nefna helstu einkenni umboðsmanns.

Hann:

1. Starfar í þágu þegna þjóðfélagsins og auðveldar þjóðþingi að veita stjórnarvöldum aðhald.
2. Er sjálfstæður bæði gagnvart stjórnarvöldum 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 stjórnarvalda eða á sjálfur frumkvæði að könnun á atferli stjórnarvalda.
5. Rannsakar mál á hlutlausan hátt, aflar skjala og vitneskju með skýrslum stjórnarvalda og einstaklinga.
6. Viðhefur málsmeðferð sem er skjótvirk, einföld og kostnaðarlítill.
7. Hefur ekki vald til að ákveða viðurlög við misgerðum. Í Svíþjóð og Finnlandi eru umboðsmenn þó saksóknarar. Hann hefur ekki heldur vald til að afturkalla, ógilda eða breyta stjórnsýslugerðingum. Aðaltæki hans eru álitserðir.
8. Gefur víðast hvar árlega skýrslu um starfsemi sína. Er hún prentuð og birt opinberlega.
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 þegn 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.

Áhrif lífshátta vorra tíma á réttaröryggi þegna.

Þjóðfélagsþegnar hlutu margvísleg mannréttindi gagnvart valdhöfum þegar hin frjállegu stjórnslög voru sett víða í Norðurálfu á 19. öld. Þá skaut sú regla rötum að yfirvöld gætu ekkert aðhafst án lagaheimildar. Hér var endurborin gamla reglan: „Með lögum skal land byggja . . .“. Meginregla þessi er uppistaðan í hugmyndum um réttarríkið.

Á allra síðustu árum verður mönnum þó öllu fremur tíðrætt um velferðarríkið. Og um leið og allt kapp er lagt á að hrinda í framkvæmd hugmyndum um velferðarríkið, tefla menn stundum í tvísýnu þeim verðmætum sem réttarríkinu eru tengd.

Umfangsmikil félagsmála- og efnahagslöggjöf vorra tíma nær ekki fram að ganga nema með víðtækum afskiptum yfirvalda af gerðum þegna. Venjulega er afskiptum þannig hagað að réttindi og skyldur stofnast með opinberum stjórnsýslugerðingum. Efni hans ákveður stjórnarvald með meira eða minna frjálsum mati. Á þennan hátt er fólk í fjölda mörgum atriðum orðið háð ákvörðunum opinberra sýslunarmanna.

Mistök eru förunautar athafna. Gildir þar einu hverjar þær eru og hver á í hlut. Opinbera sýslunarmenn henda mistök eins og aðra. Og þótt vandað sé til tekst val þeirra misvel.

Vitaskuld er réttaröryggi þegna þjóðfélagsins hætta búin af auknu valdi og sýslu opinberra starfsmanna. Þegar mál manna eru komin í hendur annarra er hætt við að umhyggjan verði ekki söm og áður. Starf umboðsmanna erlendis sýnir langan lista alls kyns kvartana og ásakana á hendur opinberum starfsmönnum og stjórnarvöldum. Kvartanir

beinast gegn mistökum eða vanrækslu, einföldustu pennaglöpum, yfirsjónum, skeytingarleysi, ófullnægjandi könnun máls, ósanngirni, skorti á nærgætni, hrottaskap, seinagangi og töfum, hlutdrægni og mannamun, vanrækslu á að gera viðvart, skilningsleysi, handahófi og gerræði, hroka, sleifarlagi, röngum og ófullnægjandi forsendum ákvörðunar, kúgun, lögbrotum, misnotkun valds og hvers konar ranglæti.

Varnaglar réttar- og stjórnkerfisins til tryggingar góðri stjórnsýslu voru flestir slegnir þegar fyrirferð almannavaldsins var ólíkt minni en nú gerist. Gera verður allt sem unnt er til að tryggja réttarstöðu þegna sem best gagnvart stjórnarvöldum. Því er nú horfið að því ráði hér á Íslandi að leggja frumvarp fyrir Alþingi um embætti umboðsmanns Alþingis.

Hvernig hefur góð stjórnsýsla og réttarstaða þegnanna verið tryggð hingað til?

Fjölmörg atriði í löggjöf og þjóðfélagsskipulagi eiga að tryggja góða stjórnsýslu og jafnframt réttarstöðu þegna gagnvart opinberum stjórnarvöldum. Má raða þessum atriðum saman í eins konar „tryggingarkerfi góðrar stjórnsýslu“. Skal hér vikið að helstu atriðum:

A. Eftirlit.

Í stjórnkerfi hins opinbera fer fram eftirlit yfirmanna með undirmönnum.

Enn fremur starfa ýmsar stofnanir eða sýslunarmenn til eftirlits á vissum sviðum. Skulu þess nefnd dæmi:

1. Sameinað þing kýs þrjá yfirskoðunarmenn til að gagnskoða árlega reikninga um tekjur og gjöld landsins og til að gæta þess hvort tekjur landsins séu allar taldar og hvort nokkuð hafi verið af hendi greitt án heimildar, sbr. 43. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.
2. Ríkisendurskoðandi hefur yfirstjórn sérstakrar stofnunar, sem yfirfara skal bókhaldslega alla reikninga ríkisins og ríkisstofnana, sbr. lög nr. 61/1931.
3. Félagsmálaráðuneytið hefur auk þess eftirlit með sveitarstjórnnum, sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, þar á meðal fjárreiðum þeirra, sbr. lög nr. 58/1961. Sýslunefndir fylgjast og með fjárreiðum hreppsnefnda, sbr. 2. mgr. 58. gr. nefndra laga.
4. Ýmsar stofnanir eru starfandi á vegum ríkisins til almenns eftirlits á vissum sviðum, eins og t.d. heilbrigðiseftirlit, brunavarnaftirlit, rafmagnseftirlit o.s.frv. Tekur eftirlit þetta til ríkisstofnana sem annarra aðila í þjóðfélaginu.

B. Viðurlög.

1. Opinberir starfsmenn bera refsíabyrgð á mistökum og vanrækslu í starfi. Í XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 er lögð refsing við ýmiss konar brotum í opinberu starfi. Þar er m.a. um að ræða ýmiss konar misgjörðir opinberra starfsmanna í skiptum þeirra við almenning.
2. Opinberir starfsmenn bera skaðabótaábyrgð á tjóni sem þeir kunna að valda í sýslu sinni eftir almennum skaðabótareglum.
3. Ráðherrar bera bæði refsí- og skaðabótaábyrgð samkvæmt sérstökum lögum um ráðherraábyrgð, sbr. lög nr. 4/1963. Í þeim málum dæmir Landsdómur, sbr. lög nr. 3/1963.
4. Starfsmenn ríkisins kunna að sæta viðurlögum yfirmanna sinna. Veita má áminningu vegna yfirsjóna og vanrækslu í ögunarskyni, sbr. 7. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Enn fremur má veita starfsmanni lausn frá starfi ef hann vanrækir starf sitt eða á annan hátt brýtur starfsskyldur sínar, sbr. III. kafla laga nr. 38/1954. Starfsmaður, sem brotlegur gerist, kann með dómi að verða sviptur rétti til að gegna stöðunni, sbr. 12. gr. laga nr. 38/1954.

C. Málskot.

1. Einstaklingi, sem vill ekki sætta sig við ákvörðun stjórnarvalds í máli sínu, er almennt talið heimilt að skjóta ágreiningnum til æðra stjórnarvalds til úrskurðar. Stundum eru skýr ákvæði í lögum um slíka stjórnlega kæru en það er alls ekki alltaf.
2. Enn fremur er jafnan heimilt hér á landi að bera ágreining við stjórnarvöld undir dómstóla nema ágreiningur sé skilinn undan lögsögu dómstóla með fortakslausu ákvæði í settum lögum, sbr. m.a. 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins, nr. 33/1944.

Að jafnaði er það ekki nauðsynlegt að maður hafi notað heimild sína til að skjóta máli til æðra stjórnarvalds áður en hann freistar þess að rétta hlut sinn með dómsúrskurði, sbr. ritið „Stjórnarfarsréttur“ eftir Ólaf Jóhannesson, á bls. 321.

D. Reglur um málsmeðferð.

Í lögum og reglugerðum um stjórnslu eru víða reglur um hverri meðferð mál skuli sæta. Markmiðið er að stuðla að svo vandaðri málsmeðferð að ákvörðun verði ekki tekin á grundvelli ófullnægjandi eða rangra forsendna.

E. Aðhald þjóðþingsins.

Alþingi veitir stjórnarvöldum aðhald. Ríkisstjórn og ráðherrar bera ábyrgð gagnvart Alþingi á því að sýslunarmönnum framkvæmdarvaldsins fari starfið vel úr hendi. Ríkisstjórn og einstakir ráðherrar eru af eðlilegum ástæðum undir vökulli gagnrýni þingmanna stjórnarandstöðu.

Sem ein þriggja megingreina ríkisvaldsins hefur Alþingi það hlutverk að halda framkvæmdarvaldinu í skefjum, sbr. m.a. 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Að baki er sú hugsun að þannig megi forðast ofvöxt valds og yfirtroðslur gagnvart þegnum þjóðfélagsins.

Þjóðþing hafa hönd í bagga með framkvæmdarvaldi á ýmsan hátt:

1. Samkvæmt þingræðisreglunni verða ríkisstjórnir og einstakir ráðherrar að beygja sig fyrir samþykktum þjóðþings í megin stefnumálum. Ríkisstjórn, sem ekki nýtur stuðnings þingmeirihlutans, skal fara frá völdum. Þingræðisreglan gildir í aðalatriðum hér á landi.
2. Stjórnarvöld mega ekki hafast að nema með fullkominni lagaheimild, hvort heldur er að ræða um boð, bönn eða aðra íhlutun.
3. Þjóðþing kýs stjórnir, ráð og nefndir innan stjórnkerfis framkvæmdarvalds, sbr. t.d. hér á landi kjör Alþingis í menntamálaráð, útvarpsráð, húsnæðismálastjórn, stjórn Seðlabanka og annarra ríkisbanka og sjóða.
4. Ríkisstjórn eða einstökum ráðherrum er stundum skylt að hafa samráð við þingnefndir um vissa málaflokka, sbr. t.d. hér á landi 16. gr. laga nr. 61/1958 og 5. gr. laga nr. 54/1972 um utanríkismálanefnd. (Nú l. nr. 52/1985, 15. gr.)
5. Þingmenn hafa það hlutverk að gagnrýna gerðir framkvæmdarvaldshafa. Einstakir þingmenn eiga þess kost að beina fyrirspurnum til ráðherra og krefja þá sagna um gerðir sínar og sinna undirmanna í stjórnslu, sbr. hér á landi 31. gr. laga nr. 115/1936 um þingsköp Alþingis og 10. gr. laga nr. 54/1972, sbr. og 9. gr. sömu laga um ráðherraskýrslur. (Nú l. nr. 52/1985, 29.–31. gr.)

Varnaglarnir halda ekki lengur?

Það tryggingarkerfi góðrar stjórnslu, sem vér búum við og nú var greint frá, þykir ekki duga nógsamlega. Svo mjög hafa völd og umsvif stjórnarvalda aukist.

1. Málskot til æðra stjórnarvalds hefur að líkindum veitt þegnum virkasta vernd gegn röngum stjórnslugurningum fram til þessa. Kæruleið þessi er ekki flókin og kostar ekki mikið fé. Dómstólaleiðin er hins vegar venjulega bæði dýr og seinfarin svo að hún vex fólki í augum.

En annmarki kæruleidarinnar er sá að æðra stjórnarvald lendir iðulega í aðiljaaðstöðu vísvitandi eða óafvitandi. Því hættir til að leggjast á sveif með lægra settu stjórnarvaldi sem á í deilu við þegn.

2. Valdajafnvægi þjóðþings og framkvæmdarvalds hefur jafnframt raskast frá því sem áður var.

a. Áður höfðu þingmenn góða innsýn í verkefni hins einfalda stjórnkerfis framkvæmdarvaldsins. Þá veitti gagnrýni þeirra valdhöfum við stjórnsýslu mikið aðhald. Nú verður ekki ávallt sagt að svo sé. Ráðherrar bera að formi til ábyrgð á gerðum embættismanna sem vinna að sérhæfðum verkefnum. En embættismennirnir bera sjálfir hina raunverulegu ábyrgð. Fyrirspurnum þingmanna getur ráðherra oft ekki svarað nema með því að endurtaka orð embættismanna eða að leggja fram sérfræðilegar skýrslur þeirra. Á skýrslum, sem lagðar eru fram, er oft sérfræðilegt málfar og röksemdaleiðsla sem erfitt er að hrekja með almennum rökum. Þetta bil til sérfræðanna veldur því iðulega að gagnrýni þingmanna hittir ekki í mark. Á móti þessu er m.a. reynt að vega með sérfræðilegri aðstoð við þingflokka, sbr. lög nr. 56/1971.

b. Frumkvæði stjórnmalalegrar leiðsögu er á síðustu árum að miklu leyti komið úr höndum þjóðþings til ríkisstjórnar og sérfræðinga framkvæmdarvalds. Þingmenn anna ekki sakir tíma- og sérþekkingarskorts hinum flóknu og fjölbreytilegu verkefnum lagasetningar nú á tímum.

Ríkisstjórnir fá ekki stjórnað svo að lag sé á nema þær geti stuðst við öruggan þingmeirihluta. Ef þingið synjar stefnumálum ríkisstjórnar samþykkis getur það haft miklu víðtækari afleiðingar en áður var. Þess vegna m.a. hefur flokkssagi farið vaxandi. Verða þingmenn að beygja sig fyrir honum ef vinna á skipulega. Í reynd er framvinda þessi takmörkun á þingræðisreglunni.

Í æ ríkara mæli er jafnframt gripið til þess ráðs að framselja sérhæfðum stjórnarvöldum með víðtækum heimildarlögum vald til að setja reglugerðir sem eru löggjafareðlis. Á hverju einstöku sérsviði stjórnsýslu þarf oftast nær að marka sérstaka stjórnarstefnu. Fá sérfræðingar með þessum hætti í reynd stjórnmalalegt, stefnumarkandi vald.

Endurbót á stjórnkerfinu: Umboðsmaður Alþingis.

Skipulag ríkis og sveitarfélaga hefur gengið úr fyrri böndum með ýmsum hætti eins og á hefur verið dregið hér að framan. Umboðsmanni Alþingis er ætlað að ráða bót á agnúum er af hafa hlotist.

1. Umboðsmaður Alþingis stendur utan stjórnkerfis ríkis og sveitarfélaga sem sjálfstæður og hlutlaus aðili. Hann fjallar um þau mál, sem fólk ber undir hann, þegar því þykir stjórnarvald hafa gengið á hlut sinn. Þannig á umboðsmaður að geta orðið hlífiskjöldur lítilmagnans, þegnsins, gegn mistökum, vanrækslu og öðrum rangindum frá hendi stjórnarvalda. Hann rannsakar mál og segir álit sitt. Þetta gerir hann fólki að kostnaðarlausu og með sem skjótustum hætti. Hann kannar mál með hlutlausum hætti og verður því ekki „málflytjandi almennings“ gegn stjórnarvöldum. Fyrir þá sök eru stjórnarvöld líklegri til að virða álit hans. Hlutleysis og sjálfstæðis skal umboðsmaður gæta ekki aðeins gagnvart þegn og stjórnarvaldi heldur einnig gagnvart Alþingi. Gildir þar einu þótt umboðsmaður sé trúnaðarmaður Alþingis. Það skal ekki hafa áhrif á afgreiðslu hans á einstökum málum. Á hinn bóginn verður umboðsmaður vitaskuld að fara eftir ákvæðum laga um umboðsmann og ákvæðum reglugerðar sem sameinað þing kann að setja um starfsemi hans.
2. Umboðsmaður auðveldar Alþingi að veita stjórnarvöldum aðhald. Hann kemur fram sem trúnaðarmaður Alþingis í heild, en hvorki stjórnarliðs né stjórnarandstöðu

sérstaklega. Samstaða þingmeirihluta og ríkisstjórnar leggur hömlur á þingmenn meiri hlutans svo að þeir eru jafnan ekki skeleggir í gagnrýni á gerðir framkvæmdarvalds. Þeir vilja ekki koma ríkisstjórn í vandræði. Á hinn bóginn freista þingmenn í stjórnarandstöðu þess að nota fyrirspurnir til ráðherra út í ásar í baráttu sinni. En eins og dregið hefur verið á eiga þeir iðulega óhægt um vik. Stjórnarvöld skipa sér gjarnan í varnarstöðu. Umboðsmaður er allt öðruvísi settur. Hann hefur víðtækar heimildir til að krefjast vitneskju frá stjórnarvöldum með skýrslugjöf og framlagningu skjala. Og hann á ekki á hættu tortryggni stjórnarvalda með sama hætti og þingmenn. Umboðsmaður hefur þjálfuðu starfslíði á að skipa til málskönnunar. Að lokinni gagnasöfnun er aðstaða hans ólíkt betri en þingmanna til að leggja dóm á gerðir stjórnarvalds. Þannig verður umboðsmaður nýr þáttur í valdajafnvægi þjóðþings og framkvæmdarvalds. Starf hans getur og orðið til að létta tímafrekum erindrekstri af þingmönnum. Kjósandi beiðist þess ef til vill að þingmaður greiði götu sína gagnvart stjórnarvaldi. Þingmaður á óhægt með að skorast undan þótt hann þekki málavexti aðeins eins og kjósandi lýsir þeim. Fyrir áhrif þingmanns afgreiðir stjórnarvald ef til vill málið þótt það telji kjósanda eiga vafasaman rétt til þess. Ef umboðsmaður er til staðar getur þingmaður vísað kjósanda til umboðsmanns með slík mál sem áður hafa mætt tregðu frá hendi stjórnarvalds. Þar fær málið hlutlausu afgreiðslu.

3. Alþingi kýs umboðsmann sem trúnaðarmann sinn. Honum er þannig skipaður sess utan stjórnkerfis framkvæmdarvalds. Og tengsl hans við Alþingi eru til þess fallin að auka honum álit og veita orðum hans mikið vægi. Staða umboðsmanns stendur og fellur með því álit sem hann nýtur því að hann hefur ekki vald til að knýja fram vilja sinn og skoðun. Til starfsins þurfa því að veljast menn sem almennrar viðurkenningar njóta. Umboðsmaður þarf að vera þeim kostum búinn sem krafist er af hæstaréttardómurum. Lögfræðikunnátta er þar ómissandi.
4. Umboðsmaður tekur mál til meðferðar, þ.e. gagnaöflunar og rannsókna, eftir kvörtun eða að sjálfs sín frumkvæði. Kvörtun getur hver og einn borið fram sem telur stjórnarvald hafa beitt sig rangindum. Að sjálfs sín frumkvæði tekur umboðsmaður mál til meðferðar ef honum þykir tilefni til, t.d. ef í dagblöðum er sneitt óþyrmilega að stjórnarvaldi.
5. Þá er kvörtun berst umboðsmanni tekur hann hana fyrst til frumkönnunar. Kemur þá oft í ljós að kvörtun er augljóslega ekki á rökum reist eða fellur utan verkahringis umboðsmanns. Vísar umboðsmaður henni þá þegar í stað frá með skýringu sinni. Ef kvörtun fellur hins vegar innan verkahringis umboðsmanns og hefur hugsanlega við rök að styðjast tekur hann hana til meðferðar. Hann aflar allra tiltækra gagna frá stjórnarvaldi og þegn, svo sem skjala og skýrslna. Að lokinni rannsókn máls segir umboðsmaður álit sitt eftir því sem honum þykir við eiga. Hann gefur ráð og leiðbeiningar. Hann gagnrýnir. Álit hans getur beinst að hverju því sem ábótavant þykir í stjórnsýslu, sbr. nánar hér á eftir um 12. gr. frv. Er einkar mikilvægt að umboðsmaður hafi rétt og skyldu til að segja álit sitt á öllum þáttum samskipta þegns og stjórnarvalds. Kvartanir fólks eru tíðum á þann veg að stjórnarvald hafi að vísu ekki gengið í berhögg við bókstaf laga en þó farið ranglega með vald sitt, skort sanngirni, nærgætni o.s.frv.
6. Stjórnarvöldum er í sjálfsveld sett hvort þau fara eftir álitsgerðum umboðsmanns Alþingis. Honum er ekki ætlað að leggja hönd á sjálfa stjórnsýsluna. Hann stendur utan hennar. En álit hans, þekking, sanngirni og hlutleysi munu væntanlega vega svo þungt að oftast nær taki stjórnarvald orð hans til greina. Sú hefur raunin orðið í Danmörku og Noregi, þar sem þessi háttur er hafður á valdi umboðsmanns.
7. Umboðsmaður kemur ekki til skjalanna fyrr en eftir á. Starf hans á ekki að stuðla að auknu umstangi í stjórnsýslu. Hann getur m.a. leiðbeint í því efni. Hann á ekki heldur að draga úr einurð stjórnarvalda. Í starfi sínu þarf hann að vega hvora gegn annarri,

- þörfina á vönduðum undirbúningi ákvörðunar eða athafnar, og þörfina á skilvirkni og framkvæmdarhraða. Norrænir umboðsmenn gagnrýna oft seinagang stjórnarvalda við afgreiðslu mála.
8. Umboðsmaður getur fjallað um tiltekin vinnubrögð eða ástand í stjórnslu sem kann að snerta marga aðila og fjölda mála samtímis. Í því efni getur hann gert tillögur um endurbætur á lögum eða reglugerðum ef honum þykir þar gæta ósamræmis, ranglætis eða annarra meinbuga, sbr. 13. gr. frv.
 9. Umboðsmaður fjallar um nær alla stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Vissar takmarkanir eru þó gerðar á verksviði hans:
 - a. Alþingi er skilið undan verksviðinu. Umboðsmaður stendur ekki utan Alþingis heldur starfar á vegum þess og er trúnaðarmaður þess. Alþingi hefur sárasjaldan á hendi stjórnslu, heldur gegnir aðallega löggjafarhlutverki og veitir stjórnarvöldum aðhald eins og áður greinir. Af þessum ástæðum þykir rétt að umboðsmaður skipti sér ekki af gerðum Alþingis, hvorki gerðum þingmanna né skrifstofu Alþingis.
 - b. Umboðsmaður fjallar ekki um dómsathafnir. Ef embætti fylgja bæði dómsathafnir og stjórnslu getur umboðsmaður fjallað um stjórnslugerningana. Ef umboðsmanni þykir mikils um vert að fá úrlausn dómstóla um tiltekin vafaatriði í lögum getur hann leiðbeint í því efni og mælt með því við dómsmálaráðuneyti að það veiti gjafsóknarleyfi.
 - c. Umboðsmaður fjallar ekki um trúarkenningar þjóðkirkjunnar enda er þar ekki um stjórnslu að ræða.
 - d. Að öðru leyti ber alla stjórnslu ríkisins undir verksvið umboðsmanns, þar á meðal stjórnslu ríkisstjórnar og ráðherra. Stjórnslustörf ríkisstjórnar og ráðherra eru í reynd að jafnaði unnin af embættismönnum. Álitsgerðir umboðsmanns beinast því raunverulega gegn embættismönnum þótt stjórnslugerningur sé gerður í nafni ráðherra eða ríkisstjórnar. Starfsemi umboðsmanns hefur ekki í för með sér neina takmörkun á stjórnsmálalegri og stjórnskipulegri ábyrgð ríkisstjórnar eða ráðherra gagnvart Alþingi. Undir verksvið umboðsmanns ber alla stjórnslu opinberra sýslunarmanna þótt þeir séu aðeins kjörnir til starfans um skamman tíma eða gegni honum sem algjöru aukastarfi.
 - e. Nokkrar takmarkanir eru hins vegar gerðar á afskiptum umboðsmanns af stjórnslu sveitarstjórna. Til meðferðar með venjulegum hætti tekur hann ákvarðanir sveitarstjórnarvalds sem sætt geta málskoti til yfirvalds á vegum ríkisins. Hins vegar tekur hann eingöngu að sjálfs sín frumkvæði til meðferðar stjórnslu þjóðkjörinna sveitarstjórna ef hann telur sjónarmið réttaröryggis eða aðrar sérstakar ástæður liggja til, sbr. 1. mgr. 7. gr.

Stutt sögudrög.

Til fróðleiks skal hér stuttlega rekja sögu umboðsmanna í Svíþjóð, Danmörku og Noregi.

A. Svíþjóð.

Árið 1809 settu Svíar sér ný stjórnslu. Gætti þar sjónarmiða valdskiptingarkenningarinnar. Ríkisþingið gat ekki samkvæmt þeim lögum haft afskipti af ákvörðunum konungs og framkvæmd laga. Til að vega upp á móti afskiptaleysi þessu átti umboðsmaður Ríkisþingsins (Riksdagens Justitieombudsman eða JO), sem nú kom til skjalanna að gæta þess að konungvaldið seildist ekki út fyrir vébönd sín með ólöglegum athöfnum undirmanna konungs við stjórnslu.

Öðrum þræði höfðu menn og í huga að umboðsmaður gæti treyst réttaröryggi þegna gegn yfirtroðslum og gerræði frá hendi konungsmanna. Í reynd var umboðsmaður fyrst og

fremst hlífiskjöldur þegna gagnvart stjórnarvöldum konungs því að þingræði komst á áður en langt um leið og fékk þá framkvæmdarvaldið aðhald frá Ríkisþinginu.

Samkvæmt 96. gr. sænsku stjórnlaganna skal umboðsmaður í umboði Ríkisþingsins hafa almenna umsjón með að dómendur og aðrir embættis- og starfsmenn ríkisins fari að lögum og öðrum fyrirmælum. Ef umboðsmaður verður áskynja ólöglegs athæfis í embættissýslu skal hann draga opinberan starfsmann til ábyrgðar fyrir dómstólum.

„Reglugerð fyrir umboðsmenn Ríkisþingsins“ var síðast gefin út 29. desember 1967. Þar segir í 2. mgr. 2. gr. m.a.:

„Umboðsmaður skal vera sérstakur saksóknari og höfða mál þegar einhver sem eftirliti hans sætir hefur í framkvæmd þjónustu sinnar brotið gegn lögum eða öðrum fyrirmælum eða á annan hátt vanrækt þjónustuskyldu sína.“

Þá segir enn fremur í 1. mgr. 2. gr.:

„Eftirlit sitt framkvæmir umboðsmaður með eftirlitsferðum, rannsókn og ákvörðunum, sem nauðsyn þykir bera til vegna þess sem fram hefur komið við athugun á eftirlitsferð, í kærú eða á annan hátt.“

Í 2. mgr. 3. gr. segir:

„Umboðsmaður skal þá fyrst og fremst grípa í taumana þegar réttaröryggi einstaklinga er skert eða teflt í hættu eða einhver hefur vanrækt þjónustuskyldu sína í eiginhagsmunaskyni, sakir manngreinarálits eða stórfellds skeytingarleysis.“

Embætti sænska umboðsmannsins var skipt árið 1915. Var þá sett á stofn sérstakt embætti fyrir hermál.

Verksvið sænska umboðsmannsins var rýmkað árið 1957. Upp frá því fjallaði hann einnig um stjórnarsýslu sveitarfélaga. Allir, sem bera fulla embættisábyrgð, eru háðir eftirliti umboðsmanns.

Starfi umboðsmanns var skipt á milli þriggja manna árið 1968. Skipta þessir þrjú menn með sér verkum en embættið er eitt eftir sem áður. Allir þrjú bera þeir titillinn umboðsmaður og hver og einn þeirra starfar sem umboðsmaður.

Sænskri stjórnarsýslu er um margt á annan veg farið en danskri og norskrri. Sænskir ráðherrar eru ekki sjálfstæðir yfirmenn stjórnarsýslu. Þeir hafa að jafnaði ekki úrskurðarvald. Og þeir geta ekki heldur skipað lægra settum stjórnarvöldum fyrir. Þátttaka í ríkisstjórn er þeirra höfuðhlutverk. Af þessari ástæðu tekur verksvið sænsku umboðsmannanna ekki til ráðherra.

Mestmegnis taka lægra sett stjórnarvöld stjórnarsýsluákvæðanir í Svíþjóð. Æðri stjórnarvöld geta ekki gripið í taumana um úrlausn einstakra mála og ekki heldur sett almennar starfsreglur. Sá starfsmaður ríkisins, sem um mál fjallar, tekur að jafnaði ákvörðun á eigin ábyrgð. Og ekki er heldur um að ræða fyrirspurnir á Ríkisþinginu frá þingmönnum til ráðherra, er veitt geti stjórnarvöldum aðhald.

Réttmæti stjórnarsýslugerninga má í Svíþjóð fá kannað með kærú („besvär“). Fer mál annaðhvort til fullnaðarúrskurðar yfirvalds eða til stjórnarsýsludómstólsins („Regeringsrätten“).

Þess er þó getandi að láta má reyna á lögmæti stjórnarsýslugernings fyrir almennum dómstólum með því að höfða sakamál á hendur opinberum starfsmanni. Stjórnarsýslugerningi verður að vísu ekki haggð með dómi í því máli. En sé þar staðfest að starfsmaður hafi gerst sekur um mistök eða vanrækslu dæmist hann til refsingar og skaðabóta. Sænskir ríkisstarfsmenn bera ríka refsíábyrgð á starfi sínu. Samkvæmt refsilögum getur starfsmaður bakað sér ábyrgð sakir „vanrækslu, skilningsskorts eða gáleysis“. Sakamál á hendur sænskum ríkisstarfsmönnum eru alls ekki fátíð. Og það eru einmitt sænsku umboðsmennirnir sem hafa það hlutverk að höfða sakamál á hendur opinberum starfsmönnum.

Jafnframt umboðsmönnum hefur réttarkanslarinn (Justitiekanslern eða JK) það hlutverk að líta eftir því hvort opinberir starfsmenn rækja skyldu sína. Hann er hinn eiginlegi

saksóknari ríkisins. En Akkilesarhæll hans er að hann er maður ríkisstjórnarinnar. Það er því talið treysta mjög tilfinningu manna fyrir réttaröryggi og tiltrú almennings til opinberrar stjórnarsýslu að einnig má leita til umboðsmanns sem er með öllu óháður ríkisstjórninni og þar með stjórnarvöldum.

Sænsku umboðsmennirnir geta átt sjálfir frumkvæði að rannsókn mála. Tilefni finnast í fjölmiðlum og við athugun á eftirlitsferðum. Til eftirlitsferðar þykir hæfilegt að umboðsmaður verji 4–5 vikum á ári hverju. Embætti ríkis og sveitarfélaga úti á landsbyggðinni eru sótt heim, þar er skoðaður allur rekstur og aðbúnaður og sýnishorn tekin úr bókum. Helst verða fyrir valinu dómstólar, lögregla, fangelsi, saksóknarar og lénsstjórnir.

Sumir umboðsmenn hafa gefið dómstólum talsverðan gaum en vitaskuld er stjórnarsýsla framkvæmdarvaldsins aðalverkefnið.

Sænsku umboðsmennirnir hafa ýmis önnur verkefni lögum samkvæmt. Ef Ríkisþingið afræður að höfða landsréttarmál á hendur ráðherra skal umboðsmaður vera sækjandi. Sjálfur getur umboðsmaður einnig átt frumkvæði að slíku máli.

Hver og einn þegn eða félagsskapur þegna getur kært mál til umboðsmanns í Svíþjóð. Hann rannsakar málið. Á hann þá heimtingu á að stjórnarvöld láti honum í té öll nauðsynleg gögn.

Samkvæmt orðum reglugerðar um starfsemi umboðsmanns hefur umboðsmaður ekki vald til ögunar né fyriskipana gagnvart stjórnarvöldum. Hlutverk hans er samkvæmt reglugerðinni að höfða sakamál. En í reynd framkvæmir umboðsmaður drjúgan þátt starfs síns án þess að fara með mál fyrir dómstóla.

Á eftirlitsferðum gefst umboðsmanni tækifæri til að gefa opinberum starfsmönnum ráð og leiðbeiningar. Og verði umboðsmaður var við mistök stjórnarvalds getur hann látið við það sitja að benda stjórnarvaldi á mistök. Ef um er að ræða túlkun á lögum getur umboðsmaður látið málsókn farast fyrir að því tilskildu að starfsmaður fallist skýlaust á lögskýringu hans og heiti því að fara eftir henni framvegis. Ef einhver hefur beðið tjón af völdum opinbers starfsmanns getur umboðsmaður látið saksókn velta á því hvort tjón er bætt. Það meginsjónarmið hefur orðið ofan á að umboðsmaður höfðar ekki sakamál nema nauðsynlegt teljist sakir réttaröryggis. Þá er ekki höfuðmarkmiðið að fá opinberan starfsmann dæmdan, heldur hitt að fá staðfest með dómi hvað sé rétt túlkun laga eða rétt beiting hins frjálsa mats.

Sænsku umboðsmennirnir fjalla aðallega um lagaleg atriði stjórnarsýslunnar og stundum einnig um hrein matsatriði hennar. Umboðsmaðurinn Bertil Wennergren segir í bæklingi sínum „JO-riksdagens ombudsman“ m.a. um grundvallarreglur laga:

„Meðal almennra grundvallarreglna réttarins, sem umboðsmaður skal hafa vakandi auga með að virtar séu, þykir hér hlýða að nefna sérstaklega lagaheimildarregluna (legalitetsprincip: engin íhlutun án lagastoðar), hlutlægnisregluna (objektivitetsprincip: sams konar tilvik skulu sæta sams konar meðferð) og hlutleysisregluna (þess skal gæta að halla ekki máli). Umboðsmaður beitir enn fremur oft þurftarreglunni og hlutfallsreglunni sem svo má kalla. Reynir einkanlega á gildi þeirra þegar um er að ræða mál lögreglu og saksóknara, heilsu- og náttúruverndar, barnaverndar og bindindis en jafnframt í málum um herskyldu og aðbúð nemenda. Með þurftarreglu er átt við að íhlutun skal ekki eiga sér stað nema á knýi raunveruleg, brýn þörf. Hlutfallsreglan felur í sér að íhlutun að því er varðar tegund, stærð og varanleik skal standa í sanngjörnu hlutfalli við markmið sitt (ekki meiri íhlutun en nauðsyn krefur).“

Orð sænska umboðsmannsins þykja gefa nokkra innsýn í hvaða meginreglur Svíar telja máli skipta í stjórnarsýslu.

Umboðsmenn gefa Ríkisþinginu skýrslu. Hún er prentuð og gefin út opinberlega í ítarlegu máli. Þar segir frá höfðuðum dómsmálum og ýmsu öðru, svo sem álitserðum umboðsmanna, og því sem þeir telja til almennra gagnsmuna.

Fjörtíu og átta kjörmenn Ríkispingsins kjósa umboðsmennina til fjögurra ára í senn. Sá sem kosinn er skal vera kunnur fyrir lögþekkingu sína og einstaka ráðvendni. Oftast eru það dómáramur sem kosningu hljóta en stundum málflutningsmenn eða háskólakennarar. Viðurkennt er að embætti umboðsmanns stendur og fellur með álitum þeirra sem það hafa á hendi. Þess vegna er rík áhersla lögð á að fá sem mikilhæfasta menn til starfsins.

B. Danmörk.

Danskur umboðsmaður hefur starfað frá árinu 1954. Þegar eftir síðari heimsstyrjöld var í Danmörku vakin athygli á að umboðsmannsfyrirkomulag Svía væri eftirbreytnivert. Sérstakri nefnd hafði verið falið árið 1946 að endurskoða stjórnarskrána. M.a. fjallaði hún um lögfestingu umboðsmannstilhögunar þegar hún kannaði hvernig stjórnarvöldum yrði veitt aðhald. Á þessum árum uxu mjög verkefni danskrar stjórnsýslu.

Niðurstaða stjórnarskrárnefndarinnar var að taka bæri upp sænska fyrirkomulagið að breyttu breytanda. Í nýju stjórnarskránni sem gekk í gildi árið 1953 var tekið ákvæði þess efnis að þjóðþingið skyldi kjósa einn eða tvo menn til umboðsmannsstarfs gagnvart starfsmönnum framkvæmdarvaldsins.

Lög um umboðsmann Þjóðþingsins (Folketingets ombudsmand) voru sett árið 1954 og reglugerð um starfsemi umboðsmanns árið 1956. Þótt sænska umboðsmannsfyrirkomulagið væri haft að fyrirmynd þótti, eins og áður segir, þó nauðsyn bera til að aðlaga starfsháttu umboðsmanns að dönskum aðstæðum.

Danskir ráðherrar hafa sjálfstætt stjórnsýsluvald en það hafa sænskir starfsbræður þeirra ekki. Þeir geta gefið lægra settum stjórnarvöldum fyrirskipanir. Íðulega hafa þeir úrskurðarvald um málefni stjórnsýslu. Danska Þjóðþingið hefur meira vald en sænska Ríkisþingið til afskipta af stjórnsýslu. Þingmenn geta m.a. beint fyrirspurnum til ráðherra á þingi. Höfundar danska lagafrumvarpsins um umboðsmann voru þeirrar skoðunar að stjórnskipulegs og stjórnsmálalegs aðhalds Þjóðþingsins gætti einungis í meiri háttar málum. Auk þess væri fátítt að ráðherrar bæru raunverulega ábyrgð á málum er ráðuneyti afgreiddu. Stjórnsýslugerningar yrðu að vísu til í nafni ráðherra og þeir bæru ábyrgð að formi til. En þeir fengju allt að einu ekki vitneskju um fjölda mála sem afgreidd væru í ráðuneytum þeirra. Því þótti einsýnt að verkahringur umboðsmanns ætti að taka til ráðherra að formi til. Á hinn bóginn var ekki talið ráðlegt að tefla sjálfstæði dómstóla í tvísýnu með afskiptum umboðsmanns. Sérstakur kærudómstóll fjallar í Danmörku um mál á hendur dómurum sakir dómáramurverka. Öll embættissýsla dómstóla var undanskilin verksviði umboðsmanns.

Upphaflega fjallaði danski umboðsmaðurinn eingöngu um stjórnsýslu ríkisins. Próffessor Stephan Hurwitz, sem fyrst valdist til hins nýja umboðsmannsstarfs og ávann því mikinn hróður, lagði til að verksvið umboðsmanns yrði rýmkað svo að það tæki einnig til stjórnsýslu sveitarstjórnar. Var sú rýmkun gerð árið 1961 með vissum takmörkunum.

Umboðsmaður danska Þjóðþingsins tekur mál til meðferðar eftir kvörtun eða að sjálfs sín frumkvæði. Hann á heimtingu á skýrslum, skjölum og öðrum gögnum, þar á meðal vinnugögnum stjórnarvalds. Hann rannsakar mál með svipuðum hætti og sænski umboðsmaðurinn. Ef fram er komin kvörtun biður hann um skýringar, á víxl frá kvartanda og stjórnarvaldi.

Umboðsmaður er ekki saksóknari. En hann getur lagt fyrir saksóknara ríkisins að höfða opinbert mál. Þessarar heimildar mun danski umboðsmaðurinn þó ekki hafa neytt heldur haldið sig við að segja álit sitt á máli. Jafnan hefur verið farið eftir álitgerðum hans.

Umboðsmaður getur tekist á hendur eftirlitsferðir til embætta, fangelsa, dvalarheimila o.s.frv., en ekki er gert ráð fyrir slíkum ferðum sem föstum þætti í starfi hans eins og tíðkast í Svíþjóð.

Á árunum 1957–66 voru alls um 11 000 mál lögð fyrir danska umboðsmanninn. Þar af snertu 721 mál stjórnarvöld í sveitarfélögum eftir að umboðsmaður tók að fjalla um málefni þeirra árið 1962.

Venjulega hefur rannsókn leitt í ljós að ekki var ástæða til gagnrýni á hendur þeim opinberu sýslunarmönnum sem kvartað var undan. Í þessu felst ekki að kvartanir hafi verið ástæðulausar eða óskynsamlegar. Oft ber við að stjórnarvald greinir ekki ákvörðunarástæður sínar og þar eð kvartandi hefur ekki næga vitneskju um grundvöll ákvörðunar fær hann ekki skilið hana. Í allmörgum málum hefur umboðsmanni með því að skýra málið í smáatriðum tekist að gera kvartanda skiljanlegt að meðferð máls og ákvörðun gáfu ekki tilefni til gagnrýni.

Af þeim málum, sem voru rannsökuð á árunum 1957–66, gáfu 456 mál tilefni til að gagnrýna stjórnarvald. Til viðbótar voru ráðleggingar gefnar stjórnarvöldum í 157 málum. 1808 mál, eða 75% þeirra mála er rannsökuð voru, gáfu ekki tilefni til aðgerða af hálfu umboðsmanns. Hlutfall þeirra mála, er gáfu tilefni til gagnrýni eða ráðlegginga, kann að þykja fremur lágt en hugfesta verður að almenn varnaðaráhrif umboðsmanns skipta jafnvel meira máli en þau einstöku mál sem árangur bera.

Danski umboðsmaðurinn hefur farið varlega í sakir þegar um er að ræða svokallað frjálst mat stjórnarvalds. Í 1. mgr. 3. gr. reglugerðar um starfsemi hans segir að umboðsmanni beri að athuga hvort nokkur maður sem verksvið hans tekur til, stefni að ólöglegu markmiði, taki handahófskenndar eða ósanngjarnar ákvarðanir eða á annan hátt gerist sekur um mistök eða vanrækslu við framkvæmd starfs síns. Ákvæði þessu beitir umboðsmaður með ýtrustu varúð. Hann gagnrýnir þá því aðeins ákvarðanir á sviði hins frjálsa mats þegar hann getur til stuðnings máli sínu skírskotað til kenninga sérfræðinga og hann getur bent á áreiðanlegar skjalfestar sannanir fyrir því að ákvörðun er handahófskennd eða óskynsamleg.

Alls kyns kvartanir berast umboðsmanni. Margar beinast gegn mismunun. Því er haldið fram að stjórnarvöld taki mismunandi ákvarðanir í sams konar málum. Oftast hefur rannsókn leitt í ljós að mál kvartanda er frábrugðið „sams konar“ máli í einhverju veigamiklu atriði. En þó hafa kvartanir í nokkrum slíkum málum haft við rök að styðjast. Skattýfirvöld hafa t.d. metið tvær sams konar íbúðir í sama fjölbýlishúsi mismunandi til skatts. Mismunandi auðvelt hefur verið eftir landshlutum að fá ökuleyfi að nýju eftir sviptingu þess sakir aksturs undir áhrifum áfengis. Umboðsmaður hefur lagt til að meira samræmi sé komið á þau mál. Í nokkrum málum hefur reynt á spurninguna hvort opinber sýslunarmaður sé vanhæfur til að hafast að, t.d. þátttaka prófessors í umræðum háskóla-deildar um doktorsritgerð tengdasonar hans. Umboðsmaður benti háskólanum á mikilvægi reglna um vanhæfi og háskólinn setti síðan ítarlegar reglur um þátttöku kennara í meðferð mála þar sem frændur eða tengdafólk hefur hagsmuna að gæta. Tíðari eru þó kvartanir um vanhæfi þar sem opinber starfsmaður, sem áður hefur tekið þátt í meðferð máls, á aftur hlut að meðferð þess á málskotsstigi. Þannig hafa ýmsir ráðuneytisstjórar átt sæti í eða jafnvel verið formenn stjórnarsýsludómstóla sem málum á þeirra stjórnsýslusviði er skotið til. Jafnvel þótt slíkt fyrirkomulag hafi við viss rök hallkvæmis að styðjast hefur umboðsmaður álitid það ganga svo í berhöggi við undirstöðurök stjórnsýsludómstóla að hann hefur lagt til endurskoðun reglna á þessu sviði.

Umboðsmaður hefur fjallað um valdþurrð stjórnarvalda, t.d. hvort skólastjóra sé heimilt að segja starfsmanni upp án þess að leggja málið fyrir skólanefnd. Í allmörgum málum hefur umboðsmaður fjallað um hvort stjórnarvald hafi haft næga lagaheimild til að taka ákvörðun. Umboðsmaður kannaði þannig mál þar sem lögreglustjóri hafði bannað eiganda leigubifreiðar að leita eftir viðskiptavinum á leigubílastæði um mánaðarskeið af því að eigandi átti í deilu við nokkra starfsbræður sína. Niðurstaða umboðsmanns var að lögreglustjórinn hefði ekki haft næga lagaheimild til að banna eiganda leigubifreiðarinnar að

nota stæðið. Í nokkrum málum hefur sú spurning verið lögð fyrir umboðsmann hvort gildandi lög veiti stjórnarvaldi heimild til að setja þegnum almennar reglur á tilteknu sviði. Íðulega hefur umboðsmaður tekið til meðferðar mál þar sem opinber starfsmaður hefur ekki farið eftir lögsmætum reglum um málsmeðferð, t.d. þar sem lögregla hefur ekki virt reglur um handtöku og leit. Hann hefur sömuleiðis sagt álit sitt á málum þar sem stjórnarvald hefur látið undir höfuð leggjast að leiðbeina þegn um að honum sé heimilt að skjóta úrskurði til æðra stjórnarvalds. Margar kvartanir hafa snúist um seinagang við afgreiðslu mála og orðið umboðsmanni tilefni til gagnrýni. Hefur umboðsmaður m.a. rannsakað afgreiðsluhátt mála á breiðum grundvelli í því skyni að finna nýjar aðferðir til að stytta afgreiðslutímann. Árangur slíkra almennra rannsókna hefur jafnan verið ráðleggingar umboðsmanns til stjórnarvalda um endurbætur. M.a. hefur hann bent stjórnarvöldum á gamla reglugerð fyrir stjórnarvöld sem kveður svo á að mál milli stjórnarvalda skuli sæta meðferð án skrifinnsku og án ónaúðsynlegra milliliða og að allrar vitneskju skuli afla eftir beinni boðleið en ekki krókaleiðum. Þá hefur umboðsmaður gagnrýnt í nokkrum málum að stjórnarvald hefur ekki kannað mál nægilega áður en það tók ákvörðun.

Þjóðþingið kys umboðsmann. Hann skal vera lögfræðingur og má ekki eiga sæti á þingi. Danir álíta árangur af umboðsmannsstarfinu velta á virðingu þess manns er embættinu gegnir.

C. Noregur.

Árið 1953 lagði stórþingsmaðurinn Lars Ramndal fram lagafrumvarp um umboðsmann fyrir Noreg sem hann hafði sjálfur samið. Frumvarpið hlaut ekki samþykki þingsins en lýðum varð ljóst að nýmæli þetta átti sér marga stuðningsmenn. Árið áður höfðu verið sett lög um umboðsmann fyrir hermál. Nokkrum árum síðar samþykkti Stórþingið frumvarp til laga um umboðsmann sem stjórnarsýslunefnd þingsins hafði samið.

Umboðsmaður Stórþingsins hóf störf árið 1963. Meginröksemdin var að heppilegt væri að gefa fólki kost á stofnun þar sem það gæti sér að kostnaðarlausu fengið kvartanir sínar rannsakaðar á einfaldan hátt.

Fyrsti umboðsmaður Norðmanna, Andreas Schei, fyrrverandi hæstaréttardómari, er enn við störf.

Norsku umboðsmannslögin eru í aðalatriðum sniðin eftir dönsku lögunum. Þykir því ekki ástæða til að endurtaka þau hér í öllum atriðum.

Reglugerð um starfsemi umboðsmanns mælir svo fyrir að áliti hann kvörtun rakalaus skuli hvorki látið getið nafns kvartanda né opinbers starfsmanns eða stjórnarvalds. Í reynd hefur nafns ekki heldur verið getið þegar kvörtun hefur haft við rök að styðjast.

Í umræðum Stórþingsins um ársskýrslu umboðsmanns hefur komið fram almenn ánægja með umboðsmannsstarfið. Taka bæði stjórnarvöld og almenningur undir það. Og léttara þykir nú að hreyfa erindum við stjórnarvöld en áður.

Norski umboðsmaðurinn hefur á að skipa auk skrifstofufólks fjórum ráðunautum og skrifstofustjóra. Eru þeir allir lögfræðingar. Ráðunautar binda sig ekki við tiltekið málefnasvið.

Umboðsmaður les allar kvartanir og útteilir til ráðunauta þeim kvörtunum sem ekki er vísað frá þegar í stað. Þeir rannsaka málið og leggja niðurstöður sínar fyrir umboðsmann. Hann leggur síðan síðustu hönd á verkið og gefur álitserð í eigin nafni.

Umboðsmanni er rétt að heimta allar nauðsynlegar skýrslur og skjöl af stjórnarvöldum. Þeim hefur þó ekki verið talið skylt að láta honum í té vinnugögn til undirbúnings ákvörðun. Umboðsmaður beiðist þó venjulega slíkra gagna enda geyma þau íðulega veigamikla vitneskju um ákvörðunarástæður. Árið 1967 gengu í gildi í Noregi lög um opinbera stjórnarsýslu. Samkvæmt þeim skal stjórnarvald greina frá ákvörðunarástæðum að sjálfs sín frumkvæði eða eftir beiðni.

Að hætti starfsbróður í Danmörku getur norskri umboðsmaðurinn ekki knúið stjórnarvöld til eins eða neins né heldur afturkallað stjórnarsýslugerninga eða ógilt.

Á hinn bóginn getur hann ekki aðeins kannað lögmæti ákvörðunar heldur og þá spurningu hvernig frjálsum mati hefur verið beitt í ýmsum atriðum.

Umboðsmaður fjallar ekki um dómstóla, hvorki dómsathafnir né stjórnarsýsluathafnir þeirra.

Árið 1967 tók norskri umboðsmaðurinn við 1089 kvörtunum. Að sjálfs sín frumkvæði tók hann 14 mál til meðferðar. Um tveimur þriðju hlutum kvartana var strax vísað frá með því að þær féllu utan valdsviðs umboðsmanns. Þar má geta kvartana á hendur dómstólum eða einstaklingum, kvartana í málum þar sem kvartandi hafði ekki notað kæruleið til æðra stjórnarvalds og kvartana sem augljóslega voru ekki á rökum reistar. Kvörtunum af þessu tagi fækkar ekki með árunum þótt starfsemi umboðsmanns verði æ kunnari með almenningi.

Árlega hafa um 300–400 mál þótt verðskulda rannsókn norska umboðsmannsins. Af þeim hafa um 250 mál verið látin niður falla með því ekkert athugavert þótti koma þar fram. Afgangurinn, um 100 mál, hefur borið árangur að nokkru eða öllu leyti. Stjórnarvöld hafa breytt ákvörðun sinni eða komist að samkomulagi við kvartanda í um það bil 50 málum árlega. Oftlega hefur riðið baggamuninn að umboðsmaður hefur bent á þungvæg málsatriði. Milli 50 og 100 mál hafa árlega í för með sér gagnrýni eða ráðleggingar umboðsmanns til stjórnarvalda.

Fjöldi mála snýst um almannatryggingar og lífeyri. Tíðar eru kvartanir um vinnuaðstöðu og launamál. Þá er iðulega kvartað undan því að synjað hafi verið um leyfi til eins eða annars. Margar eru kvartanir á hendur saksóknarvaldinu fyrir að það hefur látið hjá líða að höfða sakamál vegna misgerðar og sama er að segja um kvartanir vegna þess að lögregla þykir ekki hafa verið nógu ötul við málsrannsókn. Komið hefur stöku sinnum fyrir að kvartað er undan því að lögreglumenn gerist offara í starfi. Fjölmennir meðal kvartenda eru þeir sem sitja í fangelsum. Kvartanir þeirra snúast m.a. um meðferð í fangelsi eða synjun fangelsisstjóra á beiðni fanga um að vera látinn laus til reynslu. Sjúklingar á geðveikrahælum senda enn fremur nokkrar kvartanir árlega.

Oftast nær beinast kvartanir gegn ákvörðun stjórnarvalds. Ýmist er því haldið fram að lögum hafi verið ranglega beitt eða að mál hafi ekki verið rannsakað nægilega og ákvörðun því reist á röngum grundvelli málsatvika. Ef um frjálst mat stjórnarvalds er að ræða snúast kvartanir m.a. um mismunun sem ekki styðjist við réttlát rök.

Um það bil fjórði hluti kvartana varðar málsmeðferð stjórnarvalds. Er þar helsta kvörtunarástæða óhóflegur seinagangur stjórnarvalds við afgreiðslu máls.

Afar fáar kvartanir beinast gegn einstökum opinberum sýslunarmönnum.

Meðal kvartenda eru vitaskuld nöldurseggir en þeir eru ekki margir og ásókn þeirra veldur umboðsmanni ekki neinum vandkvæðum.

Eftir nokkurra ára starf norska umboðsmannsins telja Norðmenn fullvíst að hans hafi verið þörf. Af þeim 1719 málum, sem voru rannsökuð á fyrstu fimm starfsárunum, báru kvartanir árangur í 496 eða 24,8% tilfella. Fyrir utan beinan árangur í einstökum málum eru almenn varnaðaráhrif umboðsmannskerfisins ekki álitin skipta minna máli. Vitneskja stjórnarvalda um að þegn geti ávallt leitað til umboðsmanns er stjórnarvaldi hvöt til að rækja starf sitt svo samviskusamlega sem best má verða. Á hinn bóginn eyðir starf umboðsmanns einatt órókstuddum grunsemdum í garð stjórnarvalda. Fólk ber meira traust til álitsgerðar umboðsmanns en skýringa stjórnarvaldsins sjálfs.