

Álit allsherjarnefndar

um skýrslu umboðsmanns Alþingis 2008.

Allsherjarnefnd skilar nú í þriðja skipti álit um skýrslu umboðsmanns Alþingis í samræmi við 1. mgr. 23. gr. laga um þingsköp Alþingis sem breytt var með lögum nr. 68/2007. Markmiðið með breytingunum var að tryggja betur en áður tengsl embættis umboðsmanns og þingsins sjálfs og undirstrika mikilvægi þess að skýrsla umboðsmanns fái viðeigandi umfjöllun í þeirri fastanefnd þingsins sem fjallar um málefni embættisins. Eitt mikilvægasta hlutverk Alþingis er að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu, ríkisstjórn og stjórnvöldum ríkisins og hvernig hún er framkvæmd. Embætti umboðsmanns er mikilvægur hluti markviss þingeftirlits og í reynd sá hluti sem borgararnir geta leitað til með gagnrýni og kvartanir.

Árið 2008 var afmælisár embættisins en þá voru 20 ár liðin frá stofnun embættis umboðsmanns Alþingis. Hlutverk hans er að hafa, í umboði Alþingis, eftirlit með stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum og auk þess að stuðla að því að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnvöldum og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnvöldsluhætti. Á þessum tveimur áratugum hefur umboðsmaður náð að festa sig í sessi sem sjálfstæður og óháður málsvari borgaranna og hefur veitt stjórnvöldum raunverulegt aðhald í störfum sínum ásamt því að koma með tillögum að úrbótum. Þannig hefur hann haft mikil áhrif og mótað stjórnvöldsluna.

Allsherjarnefnd fjallaði um skýrslu umboðsmanns um afmælisárið 2008 á opnum fundi sem var haldinn í beinni útsendingu á vef Alþingis með Tryggva Gunnarssyni, kjörnum umboðsmanni, og Róberti Ragnari Spanó, settum umboðsmanni frá ársbyrjun 2009. Markmiðið með reglum forsætisnefndar um opna fundi er að opna umræðu um efni sem eiga sérstakt erindi við borgarana. Telur nefndin að þegar litið er til mikilvægis þess verkefnis sem umboðsmaður fer með, þ.e. eftirlits- og aðhaldshlutverkið gagnvart stjórnvöldum, sé nauðsynlegt að skýrslan fái opnari umfjöllun í nefndinni og var niðurstaða hennar því að halda opinn fund um skýrsluna. Fundurinn var haldinn 24. nóvember sl. í beinni útsendingu og er upptaka af honum aðgengileg á vef þingsins. Þetta er í fyrsta skipti sem fjallað er um skýrslu umboðsmanns í beinni útsendingu og telur nefndin að með því sé skref stigið til þess að auka vægi umfjöllunarinnar um skýrsluna bæði innan Alþingis og utan þess. Þannig er aðhald aukið með stjórnvöldum á hverjum tíma auk þess sem ætla má að forvarnaráhrifin verði meiri þegar umfjöllunin fær veglegri sess. Fyrirmynd þessa er fengin frá Danmörku en þar hefur skýrsla þarlends umboðsmanns verið rædd á slíkum fundum frá árinu 2002. Þar hefur þróunin verið sú að almenningur hefur getað tekið þátt í fundnum með því að beina spurningum til umboðsmanns og telur nefndin rétt að á vegum Alþingis verði hugað að því hvernig unnt er að undirbúa slíka umræðu.

Ársskýrsla umboðsmanns Alþingis er nokkurs konar spegill þess hvernig til hefur tekist í stjórnvöldum á hverju ári og telur nefndin vert á þessum tímamótum að líta til baka og skoða eldri skýrslur embættisins. Þær gefa yfirlit yfir starfið og þau áhrif sem það hefur haft á stjórnvöldsluna á hverjum tíma. Á þeim árum sem liðið hafa frá stofnun embættisins hefur umfang stjórnvöldslunnar aukist mikið og samhliða því eru gerðar auknar kröfur til málsmeð-

ferðar. Þá eru borgararnir almennt betur upplýstir um réttindi sín og leita eftir þeim innan stjórnvöldum sem einnig er vísbending um að kæruleiðirnar skili árangri. Því er ljóst að árangur embættisins er mikill, hvort sem litið er til þess að tryggja réttindi borgaranna í stjórnvöldum eða veita stjórnvöldum nauðsynlegt aðhald. Nefndin leggur áherslu á að eftirlit umboðsmanns er til þess fallið að gera stjórnvöldum vandaðri og afkastameiri og auka jafnframt traust borgaranna á henni.

Umfang stjórnvöldum fer ört vaxandi og á fundinum kom fram að aldrei hefðu fleiri mál verið afgreidd en á afmælisárinu, eða 354 mál, en í árslok voru 104 mál óafgreidd. Þegar mála fjöldi er skoðaður aftur í tímann sést að nokkuð mikil aukning hefur orðið strax á fyrstu tíu árum embættisins en þá fimmfaldaðist fjöldi skráðra mála, úr 70 málum á fyrsta árinu í 360 á því tíunda. Eftir það fækkar skráðum málum nokkuð og þau verða um og yfir 300 á ári hverju. Fram kom að umboðsmaður hefur sett sér viðmiðunarreglur um málshraða, þ.e. að afgreiða mál innan sex mánaða frá kærni en það hefur ekki alltaf tekist, m.a. vegna þess að oft fjallar hann um úrlausnarefni sem ekki hefur verið fjallað um áður og þarf að gefa sér tíma til þess.

Á fundinum kom fram að á árinu voru viðfangsefni svipuð og síðustu ár og fjallað um sömu mála flokka. Stærsti einstaki mála flokkurinn er eins og áður tafir hjá stjórnvöldum á afgreiðslu mála, eða 17% af heildinni, og er það heldur fleiri mál en síðustu ár. Nefndin telur mikilvægt að viðkomandi stjórnvöld taki sig verulega á í þessu efni og bæti úr enda er það tiltölulega auðvelt fyrir þau og varðar málsaðila oft mjög miklu. Telur nefndin tafir á afgreiðslu mála sérstaklega á mælisverðar þegar málsmeðferðartími er ákveðinn samkvæmt lögum og lagði á 136. lögjafarþingi ríka áherslu á það í álitinu sínu um skýrslu ársins 2007 að við þær aðstæður sem ríktu í efnahagsmálum væri enn ríkari ástæða en áður til að leysa úr málum innan lögbundinna fresta, m.a. með endurupptöku þeirra þegar þess gerist þörf. Þannig væri unnt að viðhalda og auka traust almennings á stjórnvöldum.

Í nokkrum mála flokkum varð fjölgun milli ára, m.a. í málum er lutu að fangelsum en þeim hafði fækkað verulega á síðastliðnum árum. Þá fjölgaði málum milli ára er lutu að opinberum starfsmönnum, sköttum og gjöldum, almannatryggingum, aðgangi að gögnum og upplýsingum og skipulags- og byggingarmálum. Málum sem falla undir flokkinn málsmeðferð og starfshættir stjórnvöldum fækkaði nokkuð milli ára en sérstaka athygli vakti þar í hve hlutfallslega mörgum málum reyndi á rannsóknarskyldu stjórnvalda en það voru 11 mál. Í skýrslunni kemur fram að í fimm málum reyndi á rannsóknarregluna við úrlausn á réttarstöðu þeirra sem sækja um opinber störf eða við lausn frá störfum.

Við umfjöllun nefndarinnar var nokkuð rætt um álit umboðsmanns vegna skyldu til að auglýsa opinber störf. Kom fram að í árslok 2006 hefði umboðsmaður ákveðið að eigin frumkvæði að taka til athugunar hvernig ákvæðum laga og reglna um auglýsingar lausra embætta og starfa hefði verið fylgt. Tók athugunin til árána 2005 og 2006 og var takmörkuð við setningar, skipanir og ráðningar í störf hjá ráðuneytum og þau tilvik þar sem ráðherra fer með veitingarvaldið, t.d. störf forstöðumanna ríkisstofnana eða önnur störf hjá ríkinu. Tilfni þessa voru ábendingar sem bárust um að misbrestur væri á að störf og embætti væru auglýst. Kom fram að þrátt fyrir athugasemdir umboðsmanns og skýrar reglur sé dæmunum alltaf að fjölga og þau verði fjölbreyttari. Niðurstaða umboðsmanns hefur því tekið lengri tíma en áætlað var og er væntanleg á vormánuðum. Nefndin tekur undir mikilvægi þess að umboðsmaður fylgist með því að farið sé að settum reglum og bendir á að þeim er ætlað að tryggja að stjórnvöld geti valið úr sem flestum hæfum umsækjendum um hverja stöðu. Nefndin telur þó einnig að þessi fjölmörgu dæmi gefi ákveðna vísbendingu um þörf á endurskoðun reglnanna.

Sérkenni stjórnsýslunnar er að þær reglur sem fylgja þarf eru oft einungis að hluta til festar í lög. Margar grundvallarreglur stjórnsýsluréttarins eru óskráðar, m.a. reglan um skyldubundið mat stjórnvalda. Nokkuð reyndi á slík mál en þá hefur löggjafinn falið stjórnvöldum að taka ákvörðun og setja reglur um hvernig leysa eigi úr tilteknum málum og eru nefnd nokkur dæmi í skýrslunni. Þá lagði umboðsmaður áherslu á skyldu stjórnvalda til að svara fyrirspurnum og samspil þess við vandaða stjórnsýsluhætti. Nefndin telur að sú ábending snúi einnig að ásýnd stjórnsýslunnar, þ.e. að viðkomandi aðilar fái að fylgjast með gangi mála innan stjórnsýslunnar og bendir á að þar mætti nýta rafræna miðla mun meira.

Á fundinum var einnig rætt hvernig hið opinbera ætti að fara með eignir sínar og fjármuni en settur umboðsmaður benti á að það væri eitt stærsta verkefni Alþingis að taka afstöðu til þess. Ljóst er að hinu opinbera eigendavaldi eiga að vera önnur mörk sett en þau sem gilda gagnvart hefðbundnum einkaréttarlegum lögmálum enda ólíkir hvatar sem búa að baki. Reglur stjórnsýsluréttarins gilda um opinbera aðila sem eiga að gæta almannahagsmuna og vinna fyrir fólkið í landinu. Taldi umboðsmaður ljóst að ein viðbrögðin yrðu þau að eftirlitsumhverfinu með fjármálamarkaðinum verði breytt og inngríp hins opinbera aukið. Minnti umboðsmaður í því sambandi á mikilvægi þess að við setningu laga sé skýrt hvaða valdheimildir stjórnvöldum séu veittar, til þess að réttarstaðan sé skýrari, réttaröryggi borgaranna meira og eftirlit umboðsmanns þjóni tilgangi sínum.

Nefndin ræddi frumkvæðismálin sérstaklega en það eru mál sem umboðsmaður tekur upp að eigin frumkvæði og eru mikilvægur þáttur í starfi hans. Umboðsmaður upplýsti að embættinu bærust fjölmargar ábendingar, auk þess sem hann fylgdist með því sem er að gerast í samfélaginu en hann þyrfti að vera vandlátur á hvaða mál væru tekin til athugunar. Þróunin hefði verið að almennt sé byggt á því sjónarmiði að málin hefðu almenna þýðingu, horfi til umbóta og séu liður í að bæta réttaröryggi borgaranna. Tók hann sérstaklega fram að frumkvæðismálum hefði ekki verið beitt vegna tiltekinna mála einstaklinga eða lögaðila þó að þau gætu lotið að tilvikum sem snertu einstaklinga en byggt væri á að þau hefðu almenna þýðingu.

Fjöldi frumkvæðismála hefur aukist úr 6 í 14 milli árána 2008 og 2009. Fram kom að á því gæti verið sú skýring að þegar bréf er sent frá umboðsmanni til stjórnvalds og óskað eftir upplýsingum sé það í upphafi skráð sem frumkvæðismál. Stór hluti erinda sem settur umboðsmaður hefði sent á árinu 2009 væri til þess að óska eftir upplýsingum frá viðkomandi stjórnvaldi um atriði sem gæti þarfnast frekari skoðunar. Ef svo væri, hæfist hin formlega frumkvæðisathugun en annars væri málinu lokið.

Yfirleitt fara stjórnvöld eftir tilmælum umboðsmanns sem geta verið almenns eðlis eða sérstök tilmæli. Kom fram að í tveimur málum hefði ekki verið farið eftir sérstökum tilmælum umboðsmanns, þ.e. máli er varðaði stimpilgjöld og var til meðferðar hjá fjármálaráðuneyti og máli hjá óbyggðanefnd er varðaði rökstuðning málskostnaðarákvörðunar. Nefndin telur mjög mikilvægt að farið sé eftir tilmælum umboðsmanns enda sé markmiðið með eftirliti hans að bæta stjórnsýsluna og veita stjórnvöldum aðhald sem verður grundvöllur þess að undirbyggja traust á þeim.

Umboðsmaður lagði sérstaka áherslu á að ekki náist árangur í að bæta stjórnsýsluna nema með því að fræða starfsfólk stjórnsýslunnar um reglur stjórnsýsluréttarins, sem og um alþjóðlegar reglur sem innifela fjölþjóðlegar skuldbindingar um réttindi borgaranna, enda sé það grundvallaratriði fyrir réttaröryggi borgaranna að starfsfólkið viti hvaða reglum á að fylgja. Nefndin tekur sérstaklega undir þetta sjónarmið eins og áður og telur sérstaklega mikilvægt í því þjóðfélagsumróti sem nú ríkir að ráðuneyti og stofnanir geri átak til þess að bæta úr þessu enda bera þau ábyrgð á því að þjónustan sem borgurunum er veitt uppfylli gæðakröfur

laga og réttarreglna. Nefndin telur mikilvægt að skoðað verði hvort leggja eigi meiri áherslu á þekkingu á reglum stjórnisýsluréttarins, t.d. við ráðningar starfsmanna stjórnisýslunnar eða með því að nýir starfsmenn sitji námskeið. Jafnframt verði hugað sérstaklega að endurmenntun innan stjórnisýslunnar en í máli umboðsmanns kom fram að fjöldi manna innan stjórnisýslunnar hefði ekki fengið neina slíka menntun.

Nefndin fjallaði um þá þróun innan stjórnisýslunnar að einkaréttarlegar leiðir eru notaðar í auknum mæli við lausn á ýmsum málum. Umboðsmaður nefnir dæmi um þetta í skýrslu sinni, svo sem að opinbera fyrirtækið ÁTVR reikni sér arð og að samið sé um uppgjör bóta vegna niðurskurðar á búfé. Umboðsmaður vakti athygli á því við umfjöllun um skýrslu ársins 2007 að það færðist í aukana að þjónusta við borgarana sé með samningum færð til einkaréttarlegra aðila sem taki að sér að sjá um þjónustuna og benti hann á mikilvægi þess að við þá samningsgerð sé gætt að settum lögum og reglum á viðkomandi sviði varðandi réttindi borgaranna. Nefndin tók undir það í álitinu sínu og taldi að með slíkum samningum væri oft unnt að bæta þjónustu við borgarana en taldi mikilvægt að lögbundin réttindi yrðu ekki skert. Þá taldi nefndin einnig mikilvægt að vanda samninga opinberra aðila við einkaaðila, svo sem einkaskóla og einkafyrirtæki á heilbrigðissviði, vegna réttaröryggis og hugsanlegra skaðabóta, þar reyndi á forsvaranlega stjórnisýslu og meðferð fjármuna. Ítrekar nefndin þessi sjónarmið nú.

Á fundinum vakti settur umboðsmaður athygli á því að í júlí sl. lauk hann frumkvæðisathugun varðandi skyldur sem kunna að hvíla á ráðherra til að gæta að störfum undirstofnana. Var niðurstaðan sú að á þeim gæti hvílt bein jákvæð skylda til að grípa til virkra úrræða til að haga innra skipulagi og málsmeðferð með þeim hætti sem áskilið er í lögum. Byggist það á yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki ráðherra sem bundinn er af almennum leiðbeiningarsjónarmiðum ekki síst út á við, gagnvart borgurum, og inn á við, gagnvart undirstofnunum.

Á fundinum var rætt um starfsemi kærufnnda í stjórnisýslunni en markmiðið með þeim er að auka skilvirkni og réttaröryggi innan stjórnisýslunnar. Umboðsmaður hefur metið hvernig það fyrirkomulag virkar í raun og hvort þessi tilhögun þjónar þeim tilgangi sínum að auka skilvirkni og réttaröryggi. Fram kom að umboðsmaður hefði stundum efasemdir um að starfsemin virkaði nægilega vel og benti á að oft væri takmörkuð þekking á efnisreglum og málsmeðferðarreglum innan nefndanna og að til þeirra kæmu of fá mál til þess að unnt væri að viðhalda sérhæfingu. Nefndin tekur undir það og bendir á álit sitt frá 136. löggjafarþingi á síðustu skýrslu þar sem hún taldi rétt með vísan til þessara ábendinga og enn fremur réttaröryggissjónarmiða, að leggja til að fram færi skoðun á því hvort unnt væri að styrkja kærufnndir innan stjórnisýslunnar með því að fækka þeim, jafnvel sameina þær eða færa verkefni þeirra til viðkomandi ráðuneyta sem gæti falið í sér ákveðna hagræðingu í rekstri. Nefndin ítrekar þessar ábendingar sínar nú og telur að með vísan til réttaröryggis og mögulegrar hagræðingar sé nauðsynlegt að skoða þetta.

Á fundinum var vikið að setningu neyðarlaganna og því kerfi skilanefnnda og slitastjórna sem komið var á í mikilli skyndingu eftir bankahrunið haustið 2008 og hvort umboðsmaður hefði fjallað um það. Fram kom að umboðsmaður hefði fylgst nokkuð með því en hann teldi nauðsynlegt að gefa andrými til að skoða hver framvinda málsins yrði. Taldi settur umboðsmaður að ákveðin álitafni gætu verið uppi, t.d. hvort ákvarðanir séu teknar á mörkum lögfræðinnar innan einkaréttar eða opinbers réttar og lagði áherslu á mikilvægi þess að þingmönnum sem handhöfum löggjafarvalds yrði að vera það ljóst við setningu laga innan hvaða réttarsviðs þau væru.

Þá taldi hann takmarkanir á því að hvaða marki honum væri unnt að fjalla um ákvarðanir einkaaðila, þ.e. ef þeim hefði verið fengið opinbert vald. Alþingi hefði með lögum nr.

44/2009, um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, tekið ákveðna stefnumarkandi ákvörðun, þ.e. fært stöðu skilaneftirlitið og einnig úr hinu stjórnábylgju eftirlitskerfi yfir í núverandi hlutverk skilaneftirlitið þar sem þær eru mikilvægur liður í slitameðferð gömlu bankanna. Taldi umboðsmaður því lítið svigrúm fyrir hann til að bregðast við kvörtunum er lúta að störfum gömlu bankanna í ljósi þess hvernig Alþingi sjálf hefur komið þessu kerfi á með lagabreytingu í apríl 2009. Þá eru nýju bankarnir ný hlutafélög sem starfa á einkaréttarlegum forsendum. Umboðsmaður benti þó á að í lok október hefðu verið samþykkt lög nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, sem m.a. settu lagaramma um sérstæka skuldaaðlögun þar sem gert væri ráð fyrir ákveðnu eftirlitskerfi, þ.e. eftirlitsnefnd, sem efnahags- og viðskiptaráðherra skipar og hefur eftirlit með samræmdri beitingu reglna um sérstæka skuldaaðlögun sem Fjármálaeftirlitið staðfestir. Taldi umboðsmaður að aðkoma opinberra aðila þar kynni að vera verkefni sem umboðsmaður gæti haft eftirlit með en kerfið væri í sjálfu sér þannig að eftirlitsmöguleikar hans væru verulega takmarkaðir. Nefndin telur þessar athugasemdir umboðsmanns mjög gagnlegar og leggur áherslu á að gætt verði að því við samningu frumvarpa og lagasetningu hver réttaráhrif viðkomandi löggjafar verði.

Umboðsmaður benti enn á ný á mikilvægi vandaðrar lagasetningar og nauðsyn þess að í undirbúningsgögnum með lagafrumvörpum sé tekin afstaða til þess hvernig þau falli að stjórnarskrá og alþjóðareglum, sem gera ákveðnar kröfur um hvernig haga eigi þessum málum. Umboðsmaður benti á að í nágrannalöndunum sé ekki eingöngu gerð formleg prófun á því hvernig reglur eiga að virka í framkvæmd heldur einnig hvað þær hafa í för með sér og hvernig þær falla að efni stjórnarskrár og stjórnábylgju. Í álitinu frá 136. löggjafarþingi tók nefndin undir svipaðar athugasemdir umboðsmanns og taldi þá mikilvægt að við samningu frumvarpa yrði almennt gerð grein fyrir því hvernig viðkomandi mál fellur að þeim lagaramma sem stjórnarskráin setur og enn fremur að almennt verði tekin afstaða til þessa við lagasetningu Alþingis og afgreiðslu mála hjá fastanefndum þingsins. Nefndin ítrekar þessi sjónarmið og telur nauðsynlegt að þessari gagnrýni verði mætt enda til þess fallin að tryggja réttaröryggi borgaranna til framtíðar.

Skýrslan fyrir afmælisárið 2008 er eins og áður mjög vönduð og verðskuldar mikla athygli og umræðu auk þess sem að hún er mikilvæg heimild við túlkun reglna á réttarsviði stjórnábylgju sem enn eru að miklu leyti óskráðar. Eðli umboðsmannseftirlits er eftirá-efirlit til þess fallið að læra af og er skýrslan nauðsynlegur leiðarvísir til þess að unnt sé að meta hvort breyta þarf löggjöf eða starfsháttum stjórnábylgju. Nefndin telur ljóst að fá rit séu jafnupplýsandi um ástand lýðræðisins og stjórnábylgju eins og skýrsla umboðsmanns.

Allsherjarnefnd telur að með þeirri umfjöllun sem skýrslan fékk í nefndinni sé enn eitt skrefið stigið til þess að auka nauðsynlegt aðhald með stjórnvöldum og að mikilvægt sé að þróa umfjöllunina áfram, t.d. með aðkomu almennings. Mikilvægt er að byggja upp traust á stjórnvöldum og stjórnábylgju í því þjóðfélagsumróti sem nú er og telur nefndin að embætti umboðsmanns hafi veigamikil hlutverk við það stóra verkefni. Í því sambandi skiptir þó mestu máli hvernig stjórnvöld og stofnanir bregðast við álitum umboðsmanns og stærsta vísbendingin um að stjórnábylgju vinni vel og að réttaröryggi sé tryggt er að málum fækki hjá umboðsmanni Alþingis. Skýrslan er eins og áður gífurlega fjölbreytileg, bæði viðfangsefni og lögfræðileg málefni, en að nokkru leyti eru umfjöllunarefni þau sömu og árin á undan. Nefndin telur því að stjórnvöld og stofnanir þurfi að skoða hverju það sætir og hvernig unnt sé að bæta úr til að endurvekja það traust sem nauðsynlegt er að stjórnábylgju hafi.

Nefndin leggur áherslu á að skýrslan fái enn meiri umfjöllun en verið hefur á vettvangi Alþingis. Þannig ætti að stefna að útkomu skýrslunnar fyrr þannig að á haustþingi hverju sinni gæfist ráðrúm til almennrar umræðu meðal þingmanna um skýrsluna.

Nefndin telur að embætti umboðsmanns njóti verðskuldaðs trausts meðal almennra borg-
ara og stofnana stjórnsýslunnar enda er almennt farið eftir tilmælum hans.

Þór Saari áheyrnarfulltrúi í nefndinni er samþykkur álitum þessu.

Alþingi, 23. febr. 2010.

Steinunn Valdís Óskarsdóttir,
form., frsm.

Erla Ósk Ásgeirsdóttir.

Ögmundur Jónasson.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.

Magnús Orri Schram.

Þráinn Bertelsson.