

Álit allsherjarnefndar

um skýrslu umboðsmanns Alþingis 2009.

1. Álit meiri hluta.

Allsherjarnefnd skilar nú í fjórða 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. Umfjöllun um skýrslur ársins 2007 og 2008 hefur ekki farið fram á þingfundi heldur einungis á fundum allsherjarnefndar sem skilaði álit um skýrslurnar og eru þau prentuð sem fylgiskjöl með álit þessu (fskj. II og III).

Nefndin fjallaði um skýrsluna á opnum fundi með kjörnum umboðsmanni Alþingis, Tryggva Gunnarssyni, og settum umboðsmanni Alþingis, Róbert Ragnari Spanó, þann 29. nóvember 2010 en það er sami háttur og var þegar fjallað var um skýrslu ársins 2008. Skýrslan fyrir árið 2009 er verk setts umboðsmanns þar sem kjörinn umboðsmaður starfaði allt það ár fyrir rannsóknarnefnd Alþingis en kom inn sem umboðsmaður í málum þegar settur umboðsmaður vék sæti vegna hæfisreglna. Uptaka af fundinum er aðgengileg á vef allsherjarnefndar Alþingis.

Hlutverk umboðsmanns Alþingis.

Umboðsmaður Alþingis er starfsmaður þingsins og trúnaðarmaður þess sem hefur það hlutverk samkvæmt lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að hafa eftirlit með stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum. Skal hann auk þess gæta að því að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnýsluhætti. Til umboðsmanns geta borgararnir leitað með gagnrýni, kvartanir og ábendingar ef þeir telja á sér brotið í stjórnýslunni.

Umboðsmaður Alþingis getur einnig tekið upp mál að *eigin frumkvæði*, sbr. ákvæði 5. gr. laganna og starfsemi og málsmeðferð stjórnvalda til almennrar athugunar. Við ákvörðun um hvaða mál skuli tekin til athugunar hefur verið byggt á því sjónarmiði að málin hafi almenna þýðingu, horfi til umbóta og séu liður í að bæta réttaröryggi borgaranna.

Þá getur umboðsmaður tilkynnt Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn ef hann verður þess var að *meinbugir eru á gildandi lögum* eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum, sbr. 11. gr. Hlutverk umboðsmanns Alþingis er mjög mikilvægur hluti af markvissu, þingeftirliti, þ.e. eftirliti gagnvart framkvæmdarvaldinu, ríkisstjórn og stjórnýslu ríkisins og hvernig hún er framkvæmd. Meginmarkmið þess er að auðvelda borgurunum að leita með skilvirkum hætti réttar síns og tryggja réttaröryggi þeirra.

Málaflokkar o.fl.

Í umfjöllun nefndarinnar um skýrslu ársins 2009 var komið inn á nokkur álitaefni sem bæði settur umboðsmaður og kjörinn töldu rétt að vekja athygli á auk þeirra sem nefndarmenn spurðu sérstaklega um. Sú umfjöllun var ekki tæmandi en skýrslan veitir, eins og fyrri skýrslur, greinargott yfirlit yfir þau úrlausnarefni sem settur umboðsmaður þurfti að leysa úr á árinu. Í formála og fyrsta kafla skýrslunnar er fjallað um mál sem umboðsmaður telur hafa

almenna þýðingu fyrir starfssvið umboðsmanns. Í öðrum kafla eru tölulegar upplýsingar um starfsemina. Ný mál voru 338 og fækkaði þeim um 8 frá árinu á undan. Kvartanir voru 333 og frumkvæðismál 15 talsins. Afgreidd mál voru 319 sem er þónokkur fækkun frá árinu áður en þá voru þau 354 talsins.

Í skýrslunni kemur fram að það er að meginefni til sömu málaflokkar sem kvartað er yfir og umfangið mjög svipað milli ára, þ.e. stærstu flokkarnir varða málefni opinberra starfsmanna, skatta og gjöld, almannatryggingar, málsmeðferð ákærvalds, fangelsismál, mál sem varða banka, sjóði og fjármálastofnanir og loks málefni barna. Kom fram að umboðsmaður hefði náð að halda sig við viðmiðunarreglur sínar um málshraða en þar miðar hann við sex mánuði.

Stærsti einstaki málaflokkurinn er eins og áður tafir hjá stjórnvöldum á afgreiðslu mála eða 16,8% af heildinni en var 17% árið á undan. Hefur nefndin lagt áherslu á það í álitum vegna skýrslu ársins 2008 og 2007, sem eru fylgiskjöl með þessu álitum, að stjórnvöld taki sig verulega á í þessu efni. Tafir á afgreiðslu mála eru sérstaklega ámælisverðar þegar málsmeðferðartími er ákveðinn með lögum og leggur meiri hlutinn því enn á ný ríka áherslu á það við stjórnvöld að leysa úr málum innan lögbundinna fresta, m.a. með endurupptöku þeirra þegar þess gerist þörf. Meiri hlutinn telur að þannig sé unnt að viðhalda og auka traust almennings á stjórnvöldum en það er markmiðið sem stefna skal að.

Rekstur embættisins.

Nefndin fjallaði nokkuð um rekstur embættisins í ljósi niðurskurðar síðustu ára og hvernig brugðist hafi verið við breyttum aðstæðum. Kom fram að starfsmönnum umboðsmanns hefur fækkað úr 10 í 7 milli ára þar sem ekki hefur verið endurráðið í störf þeirra sem látið hafa af störfum. Afleiðing fækkunarinnar hefur í för með sér lengri afgreiðslutíma mála og telur meiri hlutinn slíkt varhugavert. Ekki síst þegar litið er til þess að enn hafa ekki komið fram af fullum þunga mál sem tengjast bankahruninu 2008, þar sem ekki er unnt að leita til umboðsmanns Alþingis fyrr en kæruleiðir innan stjórnvöldanna hafa verið tæmdar. Fram kom að óhjákvæmilegt væri annað en að frumkvæðismálum mundi fækka og þau jafnvel falla niður í kjölfarið á fækkun starfsmanna en þau eru mjög tímafrek.

Raunlækkun til stofnana Alþingis samkvæmt fjárlagafrumvarpi 2011, þ.e. umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar var 8,4% frá fjárlögum ársins 2010. Í álitum nefndarinnar um fjárlagafrumvarpið var lögð áhersla á mikilvægi þess að þær stofnanir sem veita stjórnvöldum aðhald með vönduðu eftirliti fái nauðsynlega fjármuni til þess að rækja hlutverk sitt, þ.e. umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun. Þá telur meiri hlutinn enn fremur nauðsynlegt að tryggja getu umboðsmanns til að framfylgja því hlutverki sínu að taka upp mál að eigin frumkvæði. Við lokaafgreiðslu fjárlaga var niðurskurðarkrafa til umboðsmanns því lækkuð frá tillögum í frumvarpinu og nam lækkunin á fjárlögum ársins 2011 3,3% miðað við árið á undan.

Yfirstjórnar- og eftirlitsheimildir ráðherra.

Settur umboðsmaður fjallaði um nokkur atriði sem hann taldi að þingmenn ættu að fylgja eftir á grundvelli eftirlitsskyldu sinnar og nefndi sérstaklega mál sem laut að yfirstjórnar- og eftirlitsheimildum ráðherra en hann vakti einnig máls á þessu við umfjöllun um skýrslu ársins 2008. Málið sem hann nefndi á fundinum snerist um það að hvaða marki ráðherrum er skylt að sýna frumkvæði gagnvart undirstofnunum þegar ljóst er að fyrir liggur kerfislægt vandamál, t.d. samskiptaörðugleikar milli starfsmanns og yfirmanns stofnunar. Ráðherra hafði upplýsingar frá starfsmanni um þessa samskiptaörðugleika og bendir umboðsmaður á mikil-

vægi þess að slíkar athugasemdir séu teknar alvarlega og brugðist við þeim af ábyrgð og festu, sérstaklega þegar viðkomandi geta hvorki fengið úrlausn mála sinna með kæru til æðra stjórnvalds né sérstaks stjórnvalds sem færi með eftirlitshlutverk á umræddu málsviði. Telur umboðsmaður að á ráðherra geti hvílt jákvæð eftirlitsskylda, þ.e. að honum geti verið skylt að sýna frumkvæði og sjá til þess að starfsemi undirstofnunar sé í lögmætu horfi jafnvel þó að honum berist ekki erindi vegna málsins. Bar ráðuneytinu því að taka með beinum og skýrum hætti afstöðu til þess hvort skylda hvíldi á því til að grípa til raunhæfra og virkra úrræða á grundvelli yfirstjórnar- og eftirlitshheimilda sinna. Meiri hlutinn telur mikilvægt að ráðherrar framfylgi slíkum jákvæðum eftirlitsskyldum og að til þess að þeir geti fylgst með að starfsemi stofnunar sé í lögmætu horfi sé mikilvægt að samband ráðuneyta við undirstofnanir sé gott og að kallað sé reglulega eftir upplýsingum um starfsemina.

Málefni opinberra starfsmanna.

Nefndin fjallaði nokkuð um ástæður þess að málefni opinberra starfsmanna eru svo stór hluti þeirra mála sem koma til kasta umboðsmanns. Benti kjörinn umboðsmaður á að forstöðumenn opinberra stofnana fara með opinbert vald og koma því fram í umboði almennings. Þetta er mjög sérstakur þáttur í opinberu valdi þar sem reynir bæði á lögfestar og ólögfestar reglur. Þannig gilda ákveðnar reglur um það hvernig eigi að bera sig að t.d. við ráðningu starfsmanna og starfslok en ólögfestar m.a. um að ráða þann sem hæfastur er. Tók umboðsmaður fram að viðfangsefnið varðar réttaröryggi þeirra borgara í þessu landi sem eru starfsmenn almennings.

Nefndi umboðsmaður í þessu sambandi einnig mál er lúta að starfssviði dómstóla en hann fær oft kvartanir frá einstaklingum sem telja að dómstólar hafi gert á þeirra hlut. Hefðbundnar dómsathafnir falla utan starfssviðs umboðsmanns en innan þeirra fer fram talsvert mikil stjórnýsla og eiga hinar almennu reglur starfsmannalaga þar við en hins vegar er uppi óvissa um það hvort starfsmenn dómstóla geti leitað til umboðsmanns eins og aðrir sem telja á sér brotið. Telur umboðsmaður slíka réttaróvissu uppi í því að hann hefur ekki talið sér unnt að taka slík mál fyrir. Benti hann á nauðsyn þess að Alþingi taki skýra afstöðu til þess hvort ákvarðanir sem teknar væru í almennri stjórnýslu dómstóla ættu að falla undir starfssvið umboðsmanns. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að skoða það sérstaklega og þá hvernig unnt er að skýra réttarstöðu starfsmanna dómstólanna að þessu leyti, m.a. með því að líta til nágrannalandanna, og telur eðlilegt að það verði skoðað innan þeirrar nefndar sem forsætisnefnd hefur skipað til að endurskoða lög um umboðsmann Alþingis.

Skylda til að auglýsa störf.

Á fundum nefndarinnar var að nýju rætt um álit umboðsmanns vegna skyldu til að auglýsa opinber störf. Umboðsmaður ákvað í árslok 2006 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. Við umfjöllun um ársskýrslu 2008 kom fram að athugininni væri ekki lokið og að þrátt fyrir athugasemdir umboðsmanns og skýrar reglur sé dæmunum alltaf að fjölga og þau séu að verða fjölbreyttari. Kom fram að athugunin hefði því verið unnin áfram og er niðurstöðu að vænta á þessu ári. Meiri hlutinn ítrekar þá afstöðu sína að farið sé að settum reglum í þessu sambandi og bendir á að þeim er ætlað að tryggja að stjórnvöld geti valið úr sem flestum hæfum umsækjendum um hverja

stöðu. Meiri hlutinn telur að þessi fjölmörgu dæmi gefi vísbendingu um þörf á endurskoðun reglnanna eins og hún benti á í álitu vegna síðustu skýrslu.

Fræðsla starfsfólks stjórnarsýslunnar.

Umboðsmaður lagði á það sérstaka áherslu eins og síðustu ár að ekki náist árangur í að bæta stjórnarsýsluna nema með því að fræða starfsfólk stjórnarsýslunnar um reglur stjórnarsýsluréttarins sem og um alþjóðlegar reglur sem innihalda fjölþjóðlegar skuldbindingar um réttindi borgaranna. Það er grundvallaratriði fyrir réttaröryggi borgaranna að starfsfólkið viti hvaða reglum á að fylgja og að þjónustan sem það veitir uppfylli gæðakröfur laga og réttarreglna. Bendir umboðsmaður á að málsmeðferðarreglur stjórnarsýsluréttarins eru skýrar og löggjöfin því almennt ekki vandamálið, þótt hún mætti vera ítarlegri, heldur þekking og þjálfun starfsmannanna í að fylgja reglunum og jafnframt að unnt sé að bæta úr því með aukinni fræðslu. Meiri hlutinn tekur undir þetta sjónarmið eins og áður og bendir á að á vegum forsætisráðuneytis hefur verið starfræktur stjórnarsýsluskóli Stjórnarráðs Íslands frá haustinu 2010 og er markmið hans að efla endurmenntun og þjálfun starfsmanna ráðuneyta. Þar hafa verið haldin námskeið fyrir nýja starfsmenn, námskeið fyrir stjórnendur og að auki einstaklingsbundin fræðsla fyrir nýja stjórnendur og aðstoðarmenn. Meiri hlutinn telur mjög mikilvægt að starfrækja slíkan skóla eða tryggja með námskeiðshaldi endurmenntun og þjálfun starfsmanna en ekki eingöngu innan ráðuneyta heldur einnig fyrir starfsmenn stofnana sem fara með opinbert vald, m.a. undirstofnana ráðuneyta.

Þagnarskyldureglur og vernd uppljóstrara.

Í umfjöllun um misbrest í stjórnarsýslunni taldi kjörinn umboðsmaður ástæðu til að nefna að þegar litið er til nágrennalandanna eru Íslendingar nokkuð á eftir varðandi reglur um þagnarskyldu í opinberri stjórnarsýslu. Bendir hann á að til þurfi að vera einhver vettvangur fyrir upplýsingar úr stjórnarsýslunni sem eðlilegt er að vekja máls á. Slík mál þurfa að eiga einhvern farveg þó að nauðsynlegt sé að ákveðin mál séu unnin í trúnaði og að um þau gildi reglur um þagnarskyldu. Kom einnig fram að hann hefði orðið var við að þeir sem hafa borið sín mál fram eða kært til umboðsmanns hefðu fengið neikvæð viðbrögð frá stjórnvöldum. Tekur hann í því sambandi fram að það verða engar framfarir og umbætur í stjórnarsýslunni, sem snýst um að þjónusta borgaranna, nema til séu einstaklingar sem hafa til að bera þá elju að koma með athugasemdir og ábendingar vegna hennar. Embættið hefur stuðlað að umbótum í gegnum árin sem grundvallast á kvörtunum eða ábendingum frá fólki sem telur að eitthvað megi betur fara í stjórnarsýslunni eða telur sig hafa verið beitt órétti. Meiri hlutinn tekur heils hugar undir þessi sjónarmið og telur mikilvægt að viðmót stjórnarsýslunnar við kvörtunum og ábendingum mótist af þessu sjónarmiði öðru fremur.

Bendir umboðsmaður á að það kunnir einnig að vera þörf á að hafa möguleika til að vernda þá einstaklinga sem vilja leita til umboðsmanns með ábendingar með sérstöku verndarákvæði. Settur umboðsmaður benti einnig á í þessu sambandi að ef opinber starfsmaður tekur þá ákvörðun að greina frá einhverju, þá sé það varla málefni sem varða viðkvæm persónuleg málefni einstaklinga heldur fremur kerfislæg vandamál, jafnvel misbeiting valds, lögbrot eða brot á vönduðum stjórnarsýsluháttum og siðareglum sem þeir verða áskynja í starfi sínu og þeir telji innri boðleiðir ekki bera árangur eða þyki óviðeigandi og því þurfi að vera til staðar sérstök úrræði sem geri ráð fyrir að unnt sé að koma slíkum upplýsingum á framfæri við umboðsmann. Bendir umboðsmaður á að flest vestræn lýðræðisríki eru með þannig fyrirkomulag að viðkomandi geti komið upplýsingum á framfæri án þess að þurfa að gjalda fyrir það á einhvern hátt.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að bregðast við þessum athugasemdum og leggur til að við endurskoðun laga um umboðsmann Alþingis sem þegar hefur verið ákveðið að fari fram á vegum þingsins verði þetta skoðað sérstaklega. Meiri hlutinn birtir í fylgiskjali með álitinu tillögu að nýrri lagagrein um vernd uppljóstrara sem nefndin fékk frá umboðsmanni (fskj. I).

Þá benti settur umboðsmaður á að verði lagt til að tekið verði upp ákvæði um vernd uppljóstrara í lög um umboðsmann Alþingis væri einnig nauðsynlegt að taka afstöðu til upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu í framhaldinu. Bendir meiri hlutinn í því sambandi á að frumvarp til breytinga á þingsköpum Alþingis, þskj. 1014, 596. mál, er til umfjöllunar í þingskapanefnd og þar er m.a. fjallað um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu. Telur meiri hlutinn eðlilegt að þingskapanefndin skoði sérstaklega samhengi við tillögu þessa.

Mörk einkaréttar og opinbers réttar.

Á fundinum var fjallað um undirbúning þeirra mála sem lögð eru fyrir Alþingi og mikilvægi þess að vanda hann. Lagði umboðsmaður í því sambandi sérstaka áherslu á að nauðsynlegt væri að átta sig á því hvernig einstök verkefni eru skilgreind út frá reglum einkaréttarins og hins opinbera réttar og að tekin sé skýr afstaða til þess, annaðhvort í lagatexta eða lögskýringargögnum, hver sé stjórnábylgja staða aðila. Nefndi hann í því sambandi sérstaklega breytingar á lagareglum um Ríkisútvarpið sem var fært frá því að vera hefðbundin ríkisstofnun í opinbert hlutafélag. Breytingin hafði þýðingu fyrir eðli stofnunarinnar og þá sérstaklega varðandi málefni einstakra starfsmanna og að það hefði í för með sér ákveðið vandamál í túlkun, þ.e. hvort umboðsmaður hefði eitthvert umboð til að fjalla um málefni starfsmanna eftir breytinguna. Var niðurstaða hans sú að umboðsmaður gæti ekki fjallað um málið vegna þess hvernig Alþingi hefði skipað þessum málum að lögum þar sem hann hefði ekki valdheimildir til þess. Taldi hann mikilvægt að þingmenn gerðu sér grein fyrir því við slíkar breytingar á löggjöf að hvaða marki starfsemi á að lúta fullkomlega reglum einkaréttarins þar sem stjórnábylgjur eiga ekki við eða hvort um er að ræða verkefni sem hið opinbera fer með og því nauðsynlegt að viðhalda þeim eftirlitsúræðum sem þingið hefur sett, þ.e. umboðsmanni Alþingis. Meiri hlutinn telur þessar ábendingar umboðsmanns mjög mikilvægar og nauðsynlegt að skoða strax í undirbúningsferlinu ítarlega afleiðingar þeirra tillagna að breytingum á löggjöf sem ætlunin er að leggja fyrir þingið. Komi ekki fram nægilega góðar skýringar á afleiðingunum þurfi nefndir þingsins að kalla eftir þeim hjá viðkomandi stjórnvöldum.

Í skýrslu umboðsmanns er vakin athygli á þeirri aðstöðu sem borgararnir eru settir í þegar stjórnvöld telja sér heimilt í skjóli þess að lagareglur eru óljósar að leggja kostnað við þjónustu á borgarana þrátt fyrir þá meginreglu að ekki er heimilt að taka gjald fyrir opinbera þjónustu nema sérstök lagaheimild standi til þess. Bent er á nauðsyn þess að löggjafinn taki skýra afstöðu til þess hver sé hin stjórnábylgja staða. Með öðrum orðum hvort það sé ætluð löggjafans að víkja frá meginreglunni um að kostnaður af starfsemi og þjónustu sem hið opinbera veitir almenningi, eða áskilur að þeir taki þátt í, sé borinn af sköttum og öðrum tekjum en gera borgurunum þess í stað að bera kostnað eða hluta kostnaðar af þjónustunni með þjónustugjöldum eða greiðsluþátttöku. Meiri hlutinn telur þetta mikilvæga ábendingu og telur að þegar lagafyrirmæli eru ekki skýr í þessum efnum beri stjórnvöldum að túlka þau borgurunum í hag. Jafnframt beinir nefndin þeim tilmælum til samgöngunefndar að hún líti sérstaklega til álits umboðsmanns Alþingis í máli 5234/2008 við endurskoðun umferðarlaga.

Meinbugir á lögum.

Á fundinum var fjallað sérstaklega um tilkynningar umboðsmanns til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórna í tilefni af meinbugum á lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða -framkvæmd, sbr. 11. gr. laga um umboðsmanna Alþingis, en í skýrslunni er yfirlit yfir þau tilvik þar sem komist var að niðurstöðu um meinbugi á lögum á árinu 2009. Var í því sambandi fjallað um hvort styrkja þyrfti löggjafann þannig að þingið kæmi sér upp laga-skrifstofu. Taldi umboðsmaður að það væri til bóta að þingið mundi í innra starfi sínu efla að einhverju leyti þennan þátt, þ.e. að skoða að hvaða marki þörf er á viðbrögðum af hálfu þingsins vegna álita umboðsmanns, t.d. hvort taka þyrfti upp einhvers konar miðlægan vettvang sem væri mannaður sérfræðingum hvort sem það væri með lagaskrifstofu Alþingis eða á öðrum sambærilegum vettvangi. Meiri hlutinn bendir í því sambandi á að með nýju frumvarpi til breytinga á lögum um þingsköp Alþingis (þskj. 1014, 596. mál) er lagt til að fastanefndum þingsins verði fækkað og málefnasviði breytt. Markmiðið með breytingunum er að styrkja starf nefndanna og auka skilvirkni nefndastarfsins og byggjast tillögurnar m.a. á tillögum úr skýrslu starfshóps um eftirlitshlutverk Alþingis. Telur meiri hlutinn að verði þær breytingar samþykktar skapist tækifæri til að huga betur m.a. að eftirfylgni mála sem koma frá umboðsmanni þar sem þingmenn munu sitja í færri nefndum og því hafa betri tíma til að setja sig inn í mál, fylgja þeim eftir og veita stjórnvöldum aðhald og hafa eftirlit með starfs-háttum þeirra.

Undirbúningur löggjafar.

Á fundinum kom fram að það berast hlutfallslega fleiri kvartanir til umboðsmanns Alþingis en algengt er hjá fjölmennari þjóðum sem hann telur ráðast af því hve viðfangsefnin eru mörg. Kom fram að kjörinn umboðsmaður hefði einnig skoðað það hversu oft hann fyndi meinbugi á lögum í samanburði við önnur lönd og að það væri mun meira um það hér. Taldi hann að það ætti rót sína að rekja til mismunandi undirbúnings löggjafar og brýndi hann þingmenn sérstaklega til þess að vanda lagasetningu. Nefndi hann sem dæmi endurskoðun upplýsingalaga í Danmörku í samanburði við héraðs endurskoðun. Þar var árið 2002 skipuð 22 manna nefnd sem safnaði saman miklum upplýsingum og umræðum í skýrslu sem var gefin út árið 2009 („Betænkning om offentlighedsloven nr. 1510/2009“) og kynnt þeim sem hafa áhuga og hagsmuni af málinu. Málið hefur verið til umræðu síðan skýrslan kom út og var frumvarp til upplýsingalaga lagt fram. Fyrir nefndinni kom fram að málið er nú til meðferðar í danska þinginu og að ekki er víst að það náist að afgreiða það fyrir vorið en megin-deiluefnið þar er hvernig fara á með aðgang að pólitískum gögnum.

Umboðsmaður benti á að endurskoðun upplýsingalaga hér á landi hefði farið þannig fram að skipaður var hópur þriggja lögfræðinga til að endurskoða þau og vinna að frumvarpi til nýrra upplýsingalaga sem kynnt var á heimasíðu forsætisráðuneytisins þar sem umsagnar-aðilum gafst stuttur frestur til að senda inn umsagnir. Málið er nú til meðferðar hjá allsherjarnefnd og hefur nefndin fengið fjölmargar athugasemdir í umsögnum sem hún telur nauðsynlegt að fara mjög vel yfir.

Umboðsmaður bendir á í tengslum við athugasemdir sínar um mikilvægi þess að vanda lagasetningu að lög eiga í eðli sínu að vera sáttmáli sem á að standa lengi. Til þess að unnt sé að skapa virðingu fyrir lögum og reglum þurfi aðkomu sem flestra að samningu þeirra og greiningu á því hver þörfin sé fyrir lagasetningu. Nauðsynlegt er því að þingmenn taki sér nægilegan tíma til þess að fara yfir þau mál sem lögð eru fram til þess að unnt sé að mæta kröfu um vandaða lagasetningu en það er grundvallaratriði þegar litið er til réttaröryggis borgaranna sem meginhlutverk umboðsmanns snýst um að gæta. Meiri hlutinn bendir í þessu

sambandi á að þegar frumvörp eru lögð fram á Alþingi sé, í meðförum þeirrar nefndar sem fer með málið, venjulega kallað eftir umsögnum frá hagsmunaaðilum og sérfræðingum, stofnunum og félagasamtökum auk þess sem þeir sem mál varða geta komið umsögnum um þingmál á framfæri við nefnd, þ.e. allir sem það vilja. Þá sé jafnan lögð vinna í að reyna að mæta sjónarmiðum og athugasemdum í umsögnum aðila ef fram koma og jafnvel ákveðið ef ekki næst sátt um mál eða breytingar, að fresta afgreiðslu þeirra eða láta málin liggja ef nefndin telur nauðsynlegt að meiri vinna sé lögð í málið á vettvangi ráðuneyta. Meiri hlutinn fellst engu síður á þessi sjónarmið og telur nauðsynlegt að taka athugasemdir umboðsmanns til mjög alvarlegrar íhugunar.

Almennar leiðbeiningar og eftirfylgni.

Meiri hlutinn tekur undir að þó að viðfangsefni umboðsmanns séu að meginstefnu til kærur eða ábendingar einstaklinga eru almennar leiðbeiningar fólgnar í álitum hans fyrir stjórnvöld. Meginhlutverk þeirra sem starfa í stjórnsýslunni er að þjónusta almenning og til þess að unnt sé að ná raunverulegum árangri í að bæta þjónustuna er nauðsynlegt að bregðast við álitum og athugasemdum umboðsmanns Alþingis eins fljótt og unnt er. Meiri hlutinn tekur fram að almennt fara stjórnvöld eftir ábendingum umboðsmanns.

Meiri hlutinn telur að embætti umboðsmanns Alþingis hafi náð að festa sig mjög vel í sessi og öðlast traust meðal borgaranna. Meiri hlutinn telur þó að það mætti kynna almenningsi embættið enn betur og tekur fram að ef þingmenn fylgi álitum umboðsmanns betur eftir geti það m.a. orðið til þess að vekja meiri athygli á embættinu og styrkja það enn frekar. Umboðsmaður tók fram að í reynd er þetta hringrás eftirlits þar sem þingmenn þurfa einnig að fylgja álitum umboðsmanns eftir. Á fundinum komu fram ábendingar til umboðsmanns um að hann sendi tölvupóst til allra þingmanna um leið og álit hans eru birt á netinu og telur meiri hlutinn að slíkt gæti orðið til þess að auðvelda þingmönnum eftirlit með stjórnvöldum. Þá gæti birting skýrslunnar á vef umboðsmanns einnig haft áhrif í því sambandi. Loks telur meiri hlutinn nauðsynlegt að ræða skýrsluna í byrjun hvers þings og skila álitum innan sex vikna frá þingsetningu.

Skýrslan fyrir starfsárið 2009 er mjög vönduð eins og ætíð og er mikilvæg heimild við túlkun reglna á réttarsviði stjórnsýsluréttarins sem enn eru að miklu leyti óskráðar.

Það hlutverk umboðsmanns að tryggja betur réttaröryggi borgaranna er mjög viðamikilið en er nauðsynlegt til þess að skapa traust gagnvart stjórnvöldum og stjórnsýslustofnunum. Fækkun mála hjá umboðsmanni er því það markmið sem stefnt skal að og takist það er ljóst að unnt er að endurvekja það traust sem nauðsynlegt er að stjórnsýslan hafi. Meiri hlutinn leggur því áherslu á mikilvægi þess að nýta ábendingar umboðsmanns og þau tækifæri og tilefni sem gefast til umbóta hvort sem er innan stjórnsýslunnar, sveitarfélaga eða hjá Alþingi, m.a. í vandaðri lagasetningu.

Alþingi, 11. maí 2011.

Róbert Marshall,
form.

Valgerður Bjarnadóttir.

Sigurður Kári Kristjánsson,
með fyrirvara.

Þráinn Bertelsson.

Mörður Árnason.

Þór Saari.

2. Álit minni hluta.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hefur umboðsmaður það hlutverk að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnvöldum landsins og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal hann og gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnvöldum landsins og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnvöldum landsins. Umboðsmaður skal vera í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi.

Minni hluti allsherjarnefndar tekur í einu og öllu undir álit meiri hluta allsherjarnefndar um skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2009 sem unnin er í samræmi við 1. mgr. 23. gr. laga um þingsköp Alþingis sem breytt var með lögum nr. 68/2007. Markmiðið með lagabreytingunum var að tryggja betur en áður tengsl embættis umboðsmanns Alþingis og þingsins sjálfs. Minni hluti allsherjarnefndar getur þó ekki verið á áliti meiri hluta nefndarinnar. Er ástæðan sú að umræður um skýrslur ársins 2007 og 2008 hafa ekki farið fram á þingfundum heldur einungis á fundum allsherjarnefndar. Er það afar ámælisvert af Alþingi, löggjafanum sjálfum, að fylgja ekki eftir ákvæðum b-liðar 11. gr. laga nr. 68/2007, um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, sbr. lög nr. 74/1992 og nr. 102/1993, en þar segir: „Þá skal allsherjarnefnd fjalla um skýrslu umboðsmanns Alþingis áður en hún kemur á dagskrá þingsins og skila áliti um hana.“ Að mati minni hluta allsherjarnefndar er það óafsakanlegt að skýrslur umboðsmanns Alþingis frá árunum 2007 og 2008 hafi ekki verið teknar formlega á dagskrá þingsins sl. tvö ár. Ekki dugir að breiða yfir viljaleysi þetta með því að dreifa áliti allsherjarnefndar frá árunum 2007 og 2008 með áliti nefndarinnar fyrir árið 2009. Er það tillaga minni hluta allsherjarnefndar að umræðum um skýrslu umboðsmanns Alþingis frá árinu 2009 verði fundinn staður nú þegar í dagskrá þingsins á því vorþingi sem nú stendur yfir. Að auki skuli skýrslur umboðsmanns Alþingis frá árunum 2007 og 2008 settar á dagskrá á sama tíma og skulu þessar þrjár ársskýrslur ræðast saman til að gjalda fyrir þau mistök sem átt hafa sér stað eða viljaleysi. Einnig skal á það minnt að verði ekki af umræðum um umræddar skýrslur nú á vorþingi styttest mjög í að umboðsmaður Alþingis skili skýrslu fyrir árið 2010 en hana skal prenta og birta opinberlega fyrir 1. september ár hvert, sbr. 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þá verði brátt fjórar skýrslur frá umboðsmanni óræddar á Alþingi.

Alþingi verður að virða valdmörk og hlutverk sitt og tryggja að skýrslur umboðsmanns Alþingis fái umræður í þinginu sem þeim ber samkvæmt lögum.

Alþingi, 11. maí 2011.

Vigdís Hauksdóttir.

Fylgiskjal I.**Tillaga að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, með síðari breytingum. – Ákvæði um vernd uppljóstrara.**

(Drög.)

1. gr.

Á eftir 7. gr. laganna kemur ný grein, 7. gr. a, svohljóðandi:

Vernd uppljóstrara.

Óheimilt er að láta einstakling gjalda þess ef hann í góðri trú veitir umboðsmanni Alþingis upplýsingar um lögbrot stjórnvalds, óvandaða stjórnsýsluhætti eða brot á siðareglum.

Undir 1. mgr. fellur sú háttsemi að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta einstakling gjalda þess á annan hátt að hann hafi látið umboðsmanni í té upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir rannsókn hans. Séu leiddar líkur að því skal gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að hann hafi veitt umboðsmanni upplýsingar.

Ef einstaklingur hefur frumkvæði að því að láta umboðsmanni Alþingis í té upplýsingar eða gögn sem tengjast stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og óskar eftir því að hann sæti ekki ákæru þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að refsiverðu broti hans sjálfs er umboðsmanni heimilt að óska eftir því við ríkissaksóknara að hann ákveði að hlutaðeigandi sæti ekki ákæru. Ef um opinberan starfsmann er að ræða getur umboðsmaður, af sama tilefni, óskað eftir því við hlutaðeigandi forstöðumann eða ráðuneyti að viðkomandi verði ekki látinn sæta viðurlögum vegna brota á starfsskyldum.

Skilyrði ákvörðunar skv. 3. mgr. eru að upplýsingar eða gögn tengist refsiverðu broti í opinberri stjórnsýslu eða broti á opinberum starfsskyldum og talið sé líklegt að þessar upplýsingar eða gögn geti haft verulega þýðingu fyrir rannsókn umboðsmanns samkvæmt lögum þessum eða séu mikilvæg viðbót við fyrirbyggjandi sönnunargögn. Ef upplýsingar eða gögn tengjast refsiverðu broti þá er það jafnframt skilyrði fyrir beitingu þessarar heimildar að rökstuddur grunur sé uppi um það að mati ríkissaksóknara að upplýsingar eða gögn tengist alvarlegu broti, fyrirséð sé að sök þess sem lætur slíkt í té sé mun minni en sök þess eða þeirra sem gögnin eða upplýsingarnar beinast gegn og ástæða sé til að ætla að án þeirra muni reynast torvelt að færa fram fullnægjandi sönnur fyrir broti.

2. gr.

Ákvæði e-liðar 2. mgr. 10. gr. orðast svo: Telji umboðsmaður að um sé að ræða brot í starfi er varði viðurlögum samkvæmt lögum getur hann gert viðeigandi yfirvöldum viðvart, sbr. þó 7. gr. a.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Til skoðunar hefur verið hvort ástæða sé til að setja svokallað uppljóstrunarákvæði í lög nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, sem mæli fyrir um vernd uppljóstrara með þeim hætti að einstaklingar og opinberir starfsmenn verði ekki látnir gjalda þess ef þeir greina umboðsmanni frá lögbrotum eða brotum á vönduðum stjórnsýsluháttum og siðareglum sem þeir verða áskynja um í stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Um

Þetta efni var sérstaklega rætt á fundi allsherjarnefndar þegar fjallað var um ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2009 og þá er þess að geta að umboðsmenn vestnorrænu ríkjanna hafa einnig haft það til skoðunar og rætt það á fundum sínum hvort ástæða kunni að vera að leggja til að slíkt ákvæði verði tekið upp í lög ríkjanna um umboðsmann í ljósi alþjóðlegs laga-umhverfis á þessu sviði. Má hér t.d. nefna samninga Evrópuráðsins og Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu. Þá hefur þing Evrópuráðsins sett tilmæli nr. 1615 frá 2003 um stofnunina umboðsmann en þar kemur m.a. fram að í þeim tilvikum þegar opinberir starfsmenn verða varir við alvarlegar brotalamir í störfum sínum og innri boðleiðir verða ekki taldar bera árangur eða þykja óviðeigandi skuli vera til staðar sérstök úrræði að landsrétti sem geri ráð fyrir að unnt sé að koma slíkum upplýsingum á framfæri við umboðsmann. Svokölluð uppljóstrunar-ákvæði er einnig að finna í einstökum lagabálkum hér á landi og má þar nefna 3. mgr. 42. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, 5. gr. laga nr. 135/2008, um embætti sérstaks saksóknara, 12. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, og 13. gr. a laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. 4. gr. breytingalaga nr. 86/2010. Í síðastnefnda ákvæðinu er sérstaklega kveðið á um að óheimilt sé að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja um í starfi. Með viðeigandi aðilum í skilningi ákvæðisins er m.a. átt við umboðsmann Alþingis, sbr. athugasemdir í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 86/2010.

Fylgiskjal II.

Álit allsherjarnefndar um skýrslu umboðsmanns Alþingis 2008.

(138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 716, 402. mál.)

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 stjórnslu 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 stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum og auk þess að stuðla að því að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti. 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 stjórnsluna.

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 þarlands umboðsmanns verið rædd á slíkum fundum frá árinu 2002. Þar hefur þróunin verið sú að almenningur hefur getað tekið þátt í fundunum 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 stjórnsýslunni 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 stjórnsýsluna á hverjum tíma. Á þeim árum sem liðið hafa frá stofnun embættisins hefur umfang stjórnsýslunnar aukist mikið og samhliða því eru gerðar auknar kröfur til málsmeðferðar. Þá eru borgararnir almennt betur upplýstir um réttindi sín og leita eftir þeim innan stjórnsýslunnar 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 stjórnsýslunni eða veita stjórnsýslunni nauðsynlegt aðhald. Nefndin leggur áherslu á að eftirlit umboðsmanns er til þess fallið að gera stjórnsýsluna vandaðri og afkastameiri og auka jafnframt traust borgaranna á henni.

Umfang stjórnsýslunnar 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 málafjöldi 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 kærðu 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 málaflokka. Stærsti einstaki málaflokkurinn 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 málisverðar þegar málsmeðferðartími er ákveðinn samkvæmt lögum og lagði á 136. löggjafarþingi ríka áherslu á það í áliti 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 stjórnsýslunni.

Í nokkrum málaflokkum varð fjölgun milli ára, m.a. í málum er luttu að fangelsum en þeim hafði fækkað verulega á síðastliðnum árum. Þá fjölgaði málum milli ára er luttu að opinberum starfsmönnum, sköttum og gjöldum, almannatryggingum, aðgangi að gögnum og upplýsing-

um og skipulags- og byggingarmálum. Málum sem falla undir flokkinn málsmeðferð og starfshættir stjórnýslunnar 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. Tilefni 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 stjórnýslunnar er að þær reglur sem fylgja þarf eru oft einungis að hluta til festar í lög. Margar grundvallarreglur stjórnýsluréttarins 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 stjórnýsluhætti. Nefndin telur að sú ábending snúi einnig að ásýnd stjórnýslunnar, þ.e. að viðkomandi aðilar fái að fylgjast með gangi mála innan stjórnýslunnar 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 lögmaum enda ólíkir hvatar sem búa að baki. Reglur stjórnýsluréttarins 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 inngrip 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 árunna 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 fjölpjódlegar 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 stjórnsýsluréttarins, t.d. við ráðningar starfsmanna stjórnsýslunnar eða með því að nýir starfsmenn sitji námskeið. Jafnframt verði hugað sérstaklega að endurmenntun innan stjórnsýslunnar en í máli umboðsmanns kom fram að fjöldi manna innan stjórnsýslunnar hefði ekki fengið neina slíka menntun.

Nefndin fjallaði um þá þróun innan stjórnsýslunnar 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 stjórnsýslu 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 kærunefnda í stjórnsýslunni en markmiðið með þeim er að auka skilvirkni og réttaröryggi innan stjórnsýslunnar. 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 málsmeðferðareglum 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 kerunefndir innan stjórnarsýslunnar 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 skilaneftnda 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 álitaeftni 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 skilaneftndanna úr upprunalegu horfi og þeim tengslum sem þær höfðu við Fjármálaeftirlitið og einnig úr hinu stjórnarsýslulega eftirlitskerfi yfir í núverandi hlutverk skilaneftndanna 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 hefði 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 sértæka 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 stjórnarsýsluréttarins. 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 stjórn-sýsluréttarins 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 stjórn-sýslunnar. Nefndin telur ljóst að fá rit séu jafnupplýsandi um ástand lýðræðisins og stjórn-sýslunnar 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 stjórn-sýslustofnunum 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 stjórn-sýslan 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 endurvekjja það traust sem nauðsynlegt er að stjórn-sýslan 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 stjórn-sýslunnar enda er almennt farið eftir tilmælum hans.

Þór Saari áheyrnarfulltrúi í nefndinni er samþykkuð álitum þessu.

Alþingi, 23. febr. 2010.

Steinunn Valdís Óskarsdóttir,
form., frsm.

Erla Ósk Ásgeirsdóttir.

Ögmundur Jónasson.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.

Magnús Orri Schram.

Þráinn Bertelsson.

Fylgiskjal III.

Álit allsherjarnefndar um skýrslu umboðsmanns Alþingis 2007.

(136. löggjafarþing 2008–2009, þskj. 593, 346. mál.)

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

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

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

Tæplega helmingur mála sem kemur til umboðsmanns er sendur til stjórnvalda. Kom fram að umboðsmaður gerði það einungis þegar hann teldi slíkt nauðsynlegt. Varða athugasemdirnar yfirleitt meðferð tiltekins máls hjá stjórnvaldi en ekki efnislega niðurstöðu og því almennt ekki sérstök þörf á að gera breytingar á lögum eða reglum. Fram kom að stjórnvöld bregðast oftast vel við tilmælum umboðsmanns í þessum málum og fari eftir þeim. Í sumum tilfellum hefur þó nokkur dráttur orðið á því að umboðsmanni sé svarað og að hann fái skýringar á því sem hann leitar eftir. Þessar tafir geti haft afgerandi þýðingu þar sem miklir hagsmunir eru í húfi, svo sem í atvinnustarfsemi fyrirtækja og einstaklinga, og haft mikinn kostnað í för með sér fyrir viðkomandi. Nefndin leggur áherslu á að slíkt feli í sér brot á reglum um málshraða og til þess fallið að draga úr réttaröryggi borgaranna sem umboðsmanni er einmitt ætlað að standa vörð um. Þá felist það í skyldum stjórnvalda á hverjum tíma og standi þeim næst að bæta úr ef miður fer og að ekki sé þörf á því fyrir borgarana að leita til dómstóla í þeim málum sem varða eingöngu málsmeðferð en ekki efnislega niðurstöðu. Nefndin leggur ríka áherslu á að við þau miklu áföll sem orðið hafa í efnahagslífi þjóðarinnar sé enn meiri nauðsyn þess að stjórnvöld gæti að réttaröryggi borgaranna og líti á ábendingar og tilmæli umboðsmanns sem leiðbeinandi og leysi mál gagnvart borgurunum m.a. með endurupptöku þeirra þegar þess gerist þörf. Þannig er unnt að viðhalda og auka traust almennings á stjórnslunni.

Mikilvægur þáttur í starfi umboðsmanns eru svokölluð frumkvæðismál, þ.e. mál sem umboðsmaður tekur upp að eigin frumkvæði. Það eru oft mál sem fjallað er um í samfélaginu eða fjölmiðlum. Í þeim tilfellum hefur umboðsmaður oft beint því til viðkomandi stjórnvalds að breyta vinnubrögðum eða reglum. Í skýrslunni kemur fram að stjórnvöld hafi almennt

farið eftir tilmælum umboðsmanns utan tveggja tilvika. Nefndin telur að það aðhald sem umboðsmaður veitir stjórnvöldum með þessum hætti sé mjög mikilvægt og enn fremur sé mikilvægt að stjórnvöld fari eftir tilmælum og ábendingum hans.

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

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

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

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

Umboðsmaður benti einnig á að í nokkrum tilfellum mætti auðvelda úrlausn einstakra mála borgaranna gagnvart stjórnvöldum með samningum og að ekki væri þörf á að leysa ágreiningsmál borgaranna gagnvart stjórnvöldum fyrir dómstólum. Telur nefndin eðlilegt, þegar litið er til réttaröryggissjónarmiða, málshraða og kostnaðar fyrir borgarana, að samningsleiðin verði almennt reynd áður en málum er vísað til dómstóla.

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

Umboðsmaður benti einnig á nauðsyn vandaðrar lagasetningar og að hugsanlegar skýringar á því að lagasetning væri ekki nægilega vönduð væri að undirbúningstíminn væri ekki

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

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

Alþingi, 25. febr. 2009.

Árni Páll Árnason,
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir,
varaform.

Birgir Ármannsson.

Ágúst Ólafur Ágústsson.

Árni Þór Sigurðsson.

Sigurður Kári Kristjánsson.

Siv Friðleifsdóttir.