

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2016.

Nefndin hefur í samræmi við 1. mgr. 8. tölul. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis fjallað um skýrsluna á fundum sínum, m.a. á opnum fundi 12. mars sl., sbr. 3. mgr. 19. gr. laga um þingsköp Alþingis, auk þess sem nefndin fór og heimsótti embætti umboðsmanns Alþingis í Þórshamri við Templarasund. Á opna fundinn komu Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis, Særún María Gunnarsdóttir skrifstofustjóri og Vilhelmina Ósk Ólafsdóttir, forstöðumaður frumkvæðismála hjá umboðsmanni Alþingis.

Í skýrslunni er yfirlit yfir störf umboðsmanns og helstu viðfangsefni á árinu skipt eftir málaflokkum. Þar er yfirlit yfir frumkvæðismál sem og athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda, m.a. um meinbugi á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum og stjórnsýsluframkvæmd, auk tölulegra upplýsinga um skráð mál og afgreiðslur.

Á opnum fundi nefndarinnar kynnti umboðsmaður skýrsluna og þær almennu ábendingar sem hann taldi þurfa að vekja athygli nefndarinnar á, en ábendingarnar vörðuðu stjórnsýsluna og það hvort hún fylgi vönduðum stjórnsýsluháttum. Auk þess lagði hann sérstaka áherslu á mikilvægi þess að vandað væri til lagasetningar.

Málafjöldi.

Fram kom að kvörtunum til umboðsmanns á árinu 2016 hefði fækkað um 5,5% frá árinu áður en 415 ný mál voru tekin upp. Afgreidd mál voru 419 en það er fjórða árið í röð sem afgreidd mál eru fleiri en mál sem berast embættinu. Í árslok 2016 var afgreiðslu lokið á nær 89% þeirra kvartana sem bárust á árinu. Tæplega 52% þeirra var lokið innan eins mánaðar. Það er svipað hlutfall og árið 2015. Um 91% mála ársins 2016 var auk þess lokið innan fjögurra mánaða og um 97% innan sex mánaða frá því að kvörtun barst.

Málsmeðferðartími hjá umboðsmanni hefur styst enda hefur áhersla verið lögð á að veita kvörtunum frá borgurunum forgang í starfsemi embættisins og hraða afgreiðslu þeirra eins og kostur er. Nefndin telur það mjög jákvætt og sérstaklega mikilvægt að embættið geti viðhaldið þeim árangri sem það hefur náð. Nauðsynlegt er að umboðsmaður geti leyst úr kvörtunum sem borgararnir beina til embættisins á sem stystum tíma, sérstaklega þegar litið er til þess að mál sem berast umboðsmanni hafa alloft verið lengi til meðferðar í stjórnsýslunni.

Málaflokkar.

Fjölbreytni einkennir þau viðfangsefni sem koma til umboðsmanns Alþingis í formi kvartana, erinda og fyrirspurna en stærsti málaflokkurinn er eins og oft áður tafir á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum þótt skráðum málum hafi fækkað milli ára úr 20% í 15,6% árið 2016. Aðrir fyrirferðarmiklir málaflokkar tengdust opinberum starfsmönnum (13%), almannatryggingum (7,9%), sköttum og gjöldum (4,8%), útlendingum (3,8%), fjármála- og tryggingarstarfsemi (3,4%), lífeyrismálum (2,4%) og skipulags- og byggingarmálum (2,4%). Þá barst eins og áður töluvert af kvörtunum sem tengjast lögreglu- og sakamálum og málefnum fatlaðs

fólks. Auk þess bárust hlutfallslega fleiri kvartanir sem varða málefni útlendinga árið 2016, þ.e. 16 kvartanir, en aðeins ein árið 2015. Nefndin tekur fram að þau viðfangsefni sem koma til umboðsmanns Alþingis endurspeglu eðli málsins samkvæmt þau málefni og málaflokka þar sem unnt ætti að vera að bæta þjónustuna við borgarana.

Frumkvæðiseftirlit.

Á fundum nefndarinnar var einnig rætt um frumkvæðismál, en í 5. gr. laga um umboðsmann Alþingis segir: „Umboðsmaður getur að eigin frumkvæði ákveðið að taka mál til meðferðar. Hann getur jafnframt tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar.“ Árið 2016 lauk umboðsmaður afgreiðslu á einu frumkvæðismáli og 18 forathugunarmálum en þau höfðu verið 11 árið áður. Umboðsmaður tók eitt mál til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði árið 2016 en ekkert mál var tekið til formlegrar athugunar árið 2015. Árið 2016 sendi umboðsmaður stjórnvöldum einungis átta forathugunarbréf sem skýrist af því að megináherslan var á að ljúka málum sem höfðu verið til athugunar.

Fyrir nefndinni kom fram að vegna eðlis þeirra fjölbreytilegu viðfangsefna sem eru til úrlausnar í stjórnýsslunni séu mörg viðfangsefni sem umboðsmaður telji ástæðu til að skoða, en hann verði að vanda valið með tilliti til þess að þau skili árangri til umbóta. Hann hefur því lagt áherslu á að sinna málum þar sem unnt er að taka á almennum ágöllum og kerfislægum vanda. Nefndin tekur undir mikilvægi þess að umboðsmaður geti sinnt frumkvæðiseftirliti og lagt áherslu á það enda ríkur þáttur í því leiðbeiningarhlutverki sem umboðsmaður hefur í reynd gagnvart stjórnýsslunni. Nefndin telur nauðsynlegt að umboðsmaður geti lagt áherslu á frumkvæðisathuganir, en við afgreiðslu fjárlaga á Alþingi fyrir árið 2017 var samþykkt að auka við fjárveitingar til umboðsmanns svo að hann gæti betur sinnt þessum þætti í starfi embættisins.

Vettvangsathuganir og ný verkefni.

Á síðasta fjórðungi ársins 2016 var hafin vinna við undirbúning að stofnun sérstakrar starfseiningar innan embættisins sem mun annast frumkvæðis- og forathuganir. Liður í þeirri starfsemi verða vettvangsathuganir þar sem talin er þörf á að kanna meðferð mála og þjónustu, svo sem í fangelsum og stofnunum þar sem vistaðir eru einstaklingar sem búa við skert frelsi eða færni. Nefndin telur mikilvægt að umboðsmaður nái að sinna því hlutverki sem honum er falið gagnvart einstaklingum með skert frelsi.

Nefndin tekur einnig fram að með ályktun Alþingis frá 19. desember 2015 um fullgildinguna valfrjálsrar bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmi- legri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT), nr. 8/145, var samþykkt að hefja án tafar undirbúning að innleiðingu hennar hér á landi. Fram kom að í bréfi til Alþingis frá þáverandi innanríkisráðuneyti hefði verið lýst þeirri afstöðu að það myndi falla vel að stöðu og hlutverki umboðsmanns Alþingis að sinna eftirliti samkvæmt bókuninni, sem felur í sér að heimsækja þá staði þar sem frelsissviptir dvelja eða grunur er um að þeir dvelji. Embættum umboðsmanna annarra þjóðþinga Norðurlandarákja hefur verið falið að sinna þessu eftirliti. Undir það geta m.a. fallið vistunarúrræði utan fangelsa, staðir fyrir geðsjúka, staðir á vegum barnaverndaryfirvalda, dvalar- og hjúkrunarheimili, sambýli og önnur sambærileg heimili auk íbúða- eða búsetukjarna og þjónustuíbúða. Að beiðni forseta Alþingis tók umboðsmaður saman minnisblað um hugsanlegt fyrirkomulag eftirlitsins ef því yrði komið fyrir hjá umboðsmanni, sem og um umfang þess og kostnaðaráætlun. Fyrir nefndinni kom fram að í undirbúningi er hjá forsætisnefnd Alþingis frumvarp til laga um breytingar á

lögum um umboðsmann Alþingis þar sem lagt er til að umboðsmanni verði falið að sinna eftirlitinu.

Nefndin telur að verkefnið geti fallið vel að stöðu og hlutverki umboðsmanns sem og þeirrar nýju starfseiningar innan embættisins sem annast frumkvæðis- og forathugunarmál auk vettvangsheimsóknna. Nefndin tekur hins vegar fram að með því að fela umboðsmanni þetta hlutverk skapast væntingar hjá borgurunum um að því verði vel sinnt. Fyrir liggur að þetta nýja verkefni felur í sér eftirlit með fleiri aðilum en þeim sem alla jafna falla undir eftirlit umboðsmanns, þ.e. einkaaðilum sem reka úrræði á borð við heimili og stofnanir þar sem frelsissviptir einstaklingar dveljast.

Nefndin leggur því áherslu á að verkefninu fylgi nægilegt fjármagn til að eftirlitið verði skilvirkt og mannréttindi þeirra einstaklinga sem um er að ræða verði tryggð.

Sjálfstæðar úrskurðarnefndir.

Nefndin fjallaði einnig um sjálfstæðar úrskurðarnefndir á fundum sínum. Umboðsmaður Alþingis tók fram á opna fundinum að almennt færu stjórnvöld eftir tilmælum umboðsmanns en að það væri ekki alltaf reyndin með sjálfstæðar úrskurðarnefndir. Í þeim tilvikum getur ráðherra sem ber ábyrgð á starfsemi stjórnvöldunnar gagnvart Alþingi ekki gripið inn í starfsemi sjálfstæðra úrskurðarnefnda nema varðandi það að starfsemin sé í lögmætu horfi og málshraði sé eðlilegur. Umboðsmaður tók fram að í þeim tilvikum þegar lægra sett stjórnvald fer ekki að tilmælum umboðsmanns gæti ráðherra gripið inn í og mál kæmust þar með í farveg. Nefndin hefur skilning á því að í einhverjum tilfellum er þörf á sérhæfðum úrskurðarnefndum, sérstaklega þegar málafjöldi er mikill á ákveðnu sviði og mál eru umfangsmikil. Með þeirri tilhögun sé engu að síður verið að færa valdið frá þeim sem almennir borgarar hafa kosið sem fulltrúa sína til að fara með það vald til annarra sem eru umboðslausir. Nefndin tekur því undir með umboðsmanni Alþingis að ekki sé til stjórnsýsla án ábyrgðar og að varhugavert sé að starfsemi slíkra úrskurðarnefnda sé án eftirlits. Nefndin telur því ríka þörf á að fram fari heildstæð úttekt á því hjá stjórnvöldum á hvaða sviðum sé eðlilegt að hafa sjálfstæðar úrskurðarnefndir, bæði út frá þjónustu við borgarana, hagkvæmni og skilvirkni en einnig út frá ábyrgð og eftirliti.

Almannathjónusta.

Á opna fundinum benti umboðsmaður á mikilvægi þess að stjórnkerfið bregðist betur við þegar hann bendir á það sem betur megi fara í starfsemi stjórnvalda. Kveðið er á um hlutverk umboðsmanns í 2. gr. laga um umboðsmann Alþingis: „Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum þessum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal hann gæta þess að jafnræði sé í heidri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, vandaða stjórnsýsluhætti og siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.“ Þannig er umboðsmaður í reynd gæslumaður Alþingis fyrir því að borgararnir fái þann rétt sem þeim er tryggður samkvæmt lögum. Nefndin telur það grundvallaratriði í starfsemi stjórnvalda að þau taki ábendingum umboðsmanns alvarlega og nýti þau tækifæri sem í þeim felast til að bæta þjónustuna sem þeim er falið að veita borgurunum.

Í því sambandi var einnig rætt um skyldur opinberra starfsmanna sem hafa m.a. það hlutverk að þjóna almennum borgurum. Í 14. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er kveðið á um eftirfarandi: „Starfsmanni er skylt að rækja starf sitt með alúð og samviskusemi í hvívetna. Hann skal gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Hann skal

forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað getur rýrð á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við. “Í greininni segir enn fremur: „Starfsmanni er skylt að veita þeim sem til hans leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar, þar á meðal að benda þeim á það, ef svo ber undir, hvert þeir skuli leita með erindi sín.“ Benti umboðsmaður á tilvik þar sem ekki hefði verið gætt að þessum skyldum. Þannig hefði í sumum tilfellum vantað upp á að gætt væri að kurteisi, lipurð og réttisýni við meðferð mála. Þá var einnig nefnt að borgararnir upplifðu í sumum tilfellum að stjórnkerfið ynni gegn þeim þegar þeir leituðu réttar síns í stjórnsýslunni og skirrðist við að leiðrétta ákvarðanir sem vörðuðu þá. Þannig gæti það verið slík þrautaganga að þeim væri nauðugur einn kostur að sækja þann rétt í dómsmáli sem væri sérstaklega þungt og erfitt fyrir efna-minna fólk auk þess sem dæmdur málskostnaður væri ekki í samræmi við raunverulegan kostnað við að reka slík mál. Nefndin bendir á mikilvægi þess að innan stjórnsýslunnar verði unnið að því markmiði að bæta þjónustu þeirra sem fara með opinbert vald gagnvart borgur-unum, svo sem með því að sinna fræðslu og endurmenntun fyrir þá um hvaða reglur gilda um meðferð þess valds. Nefndin bindur vonir við að það fræðsluefni sem umboðsmaður hefur unnið að geti nýst vel fyrir starfsmenn stjórnsýslunnar sem uppflettirit við úrlausnir mála sem og við endur- og símenntun. Þá sé mikilvægt að stjórnvöld sinni markvisst því að minnka flækjustig og að auðvelda aðgengi að upplýsingum og leiðbeiningum til þess að einfalda og skýra mál. Þannig verði markmiðið með þjónustunni að veita borgurunum þann rétt sem þeim er tryggður með lögum á faglegan og skilvirkan hátt.

Brynjar Nielsson, Þorsteinn Sæmundsson og Þórunn Egilsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 20. apríl 2018.

Helga Vala Helgadóttir,
form., frsm.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Jón Þór Ólafsson.

Jón Steindór Valdimarsson.

Kolbeinn Óttarsson Proppé.

Óli Björn Kárason.