

Nd.

523. Frumvarp til laga

[294. mál]

um umboðsmann Alþingis.

(Lagt fyrir Alþingi á 109. löggjafarþingi 1986–87.)

1. gr.

Að loknum hverjum kosningum til Alþingis kýs sameinað þing umboðsmann Alþingis. Hann skal uppfylla skilyrði laga til að mega gegna embætti hæstaréttardómara og má ekki vera alþingismaður.

Ef umboðsmaður andast eða verður af öðrum sökum ófær um að gegna starfi sínu framvegis skal sameinað þing kjósa umboðsmann að nýju. Sama hátt skal hafa á ef umboðsmaður fær að eigin ósk lausn frá embætti sínu eða meiri hluti sameinaðs þings samþykkir að víkja honum úr embætti. Með meiri hluta er hér átt við meira en helming allra alþingismanna.

Við tímabundin forföll umboðsmanns getur Alþingi kosið staðgengil til að gegna embættinu meðan forföll vara.

2. gr.

Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum þessum. Leitast hann við að tryggja að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og góða stjórnsluhætti.

3. gr.

Því aðeins fjallar umboðsmaður um stjórnslu sveitarfélaga að um sé að ræða ákvarðanir sem skjóta má til ráðherra eða annars stjórnvalds ríkisins.

4. gr.

Umboðsmaður er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi.

5. gr.

Umboðsmaður getur tekið mál til meðferðar eftir kvörtun eða að sjálfs sín frumkvæði. Kvörtun getur hver sá borið fram við umboðsmann sem telur stjórnvald hafa beitt sig rangindum.

6. gr.

Kvörtun til umboðsmanns skal vera skrifleg og skal þar greint nafn og heimilisfang þess er kvartar. Öll tiltæk sönnunargögn um málsatvik skulu og fylgja kvörtun.

Kvörtun skal bera fram innan árs frá því er stjórnslugerningur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur.

Ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur felld úrskurð sinn í málinu. Ársfresturinn skv. 2. mgr. hefst þá frá þeim tíma.

7. gr.

Umboðsmaður Alþingis getur krafist stjórnvöld um þær upplýsingar sem hann þarfnast vegna starfs síns, þar á meðal getur hann krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öðrum gögnum sem mál varða.

Umboðsmaður getur ekki krafist upplýsinga er varða öryggi ríkisins inn á við eða út á við eða utanríkismál er leynt skulu fara nema með leyfi ráðherra þess sem í hlut á.

Umboðsmaður getur óskað þess að dómari kveðji mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli þykja skipta. Um vitnaleiðsluna skal farið eftir reglum laga nr. 74/1974, um meðferð opinberra mála, eftir því sem við á. Heimilt er málsaðila að vera viðstaddur vitnaleiðsluna. Honum skal, ef þörf krefur, skipa réttargæslumann samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 80. gr. laga nr. 74/1974. Ákveða má að vitnaleiðslur þessar skuli fara fram fyrir luktum dyrum.

8. gr.

Umboðsmanni ber að gæta þagnarskyldu um þau atvik sem honum verða kunn í starfinu og leynt eiga að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna. Sama gildir um starfsmenn umboðsmanns. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

9. gr.

Nú ákveður umboðsmaður Alþingis að taka til meðferðar kvörtun á hendur stjórnvaldi og skal þá strax skýra stjórnvaldinu frá efni kvörtunarinnar nema hætta sé á að rannsókn kunnri að torveldast af þeim sökum.

Jafnan skal gefa stjórnvaldi, sem kvörtun beinist að, kost á að skýra málið fyrir umboðsmanni áður en hann lýkur málinu með álitserð skv. 2. tölul. 2. mgr. 10. gr.

10. gr.

Telji umboðsmaður þegar í upphafi að kvörtun gefi ekki nægilegt tilefni til nánari athugunar eða uppfylli ekki skilyrði laganna til að mega hljóta meðferð skal hann tilkynna kvartanda það og er málinu þá lokið.

Hafi umboðsmaður tekið mál til meðferðar geta lyktir þess orðið:

- a. Hann getur látið mál niður falla að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds.
- b. Hann getur gefið álit um hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort annars hafi verið brotið gegn góðum stjórnsýsluháttum. Telji hann um að ræða brot í starfi sem varðar viðurlögum samkvæmt lögum skal hann gera viðeigandi yfirvöldum viðvart.

11. gr.

Ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skal hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn.

12. gr.

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

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

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

Ávallt er umboðsmaður lætur frá sér fara tilkynningu um mál skal hann greina hvað stjórnvaldið, er hlut á að máli, hefur fært fram sér til varnar.

13. gr.

Umboðsmaður skal njóta sömu launakjara og hæstaréttardómarar. Hann á rétt til biðlauna í þrjá mánuði er hann lætur af starfi.

Umboðsmanni er óheimilt að taka að sér stöðu eða starf hjá opinberum aðilum eða einkaaðilum sem með einhverjum hætti geta tengst starfi hans sem umboðsmanns þannig að hætta sé á að hann fái ekki litið hlutlaust á málavöxtu í máli sem til hans kann að berast.

14. gr.

Umboðsmaður ræður sjálfur starfsfólk síns embættis. Um fjölda þess og launakjör skal farið eftir reglum sem Alþingi setur skv. 15. gr.

15. gr.

Alþingi setur nánari reglur um störf og starfshætti umboðsmanns. Reglur þessar skulu settar með ályktun í sameinuðu Alþingi að loknum tveimur umræðum.

16. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1988.

Ákvæði til bráðabirgða.

Umboðsmaður Alþingis skal kjörinn í fyrsta sinn skv. 1. gr. laga þessara fyrir 1. janúar 1988.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið að ósk forsætiráðherra af hæstaréttarlögmönnum Eiríki Tómassyni og Jóni Steinari Gunnlaugssyni. Er það gert samhliða frumvarpi til stjórnslulaga sem sömu menn sömdu og lagt er fram um leið og þetta frumvarp. Frumvörpin eru liður í þeirri stefnu ríkisstjórnarinnar að endurskipuleggja stjórnkerfið, m.a. í því skyni að auka réttaröryggi.

Í frumvarpi þessu er lagt til að stofnsett verði embætti umboðsmanns Alþingis. Yrði hlutverk umboðsmannsins að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga samkvæmt því sem nánar er fyrir mælt í frumvarpinu. Hugmyndin um embætti umboðsmanns þjóðþingsins er komin frá Norðurlöndum. Í Svíþjóð, Danmörku og Noregi hafa mismengi verið í lögum ákvæði um umboðsmenn. Er það 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.

Það er mjög þýðingarmikið að setning laga um umboðsmann Alþingis haldist í hendur við setningu stjórnslulaga þar sem kveðið er á um reglur um meðferð mála í stjórnslunni. Er frumvarp um það efni, eins og áður gat, flutt samhliða þessu frumvarpi. Vísast til athugasemda með því um tengsl þessara tveggja frumvarpa.

Áður hafa verið fluttar á Alþingi tillögur um umboðsmann Alþingis. Á 92. löggjafarþingi 1971–1972 var samþykkt þingsályktunartillaga Péturs Sigurðssonar um undirbúning löggjafar um embætti umboðsmanns Alþingis. Á 94. löggjafarþingi 1973–1974 var lagt fram stjórnarfrumvarp um umboðsmann Alþingis en það varð ekki útrætt. Á 98. löggjafarþingi 1976–1977 var Pétur Sigurðsson fyrsti flutningsmaður frumvarps um sama mál og var það ekki útrætt. Á sama þingi flutti Benedikt Gröndal frumvarp til laga um umboðsnefnd Alþingis sem þjóna átti hliðstæðu hlutverki. Á 100. löggjafarþingi 1978–1979 fluttu Ellert B. Schram o.fl. þingsályktunartillögu þar sem skorað var á ríkisstjórnina að leggja fram

frumvarp til laga um umboðsmann Alþingis. Sú tillaga varð ekki heldur útrædd. Á 108. löggjafarþingi 1985–1986 fluttu Gunnar G. Schram o.fl. frumvarp um umboðsmann Alþingis sem var samhljóða stjórnarfrumvarpinu frá 1973. Það frumvarp varð ekki útrætt og hefur verið lagt fram á ný af sömu þingmönnum á þessu þingi.

Frumvarpið, sem var flutt á þinginu 1973–1974, var að mestu leyti samið af Sigurði Gizurarsyni, nú bæjarfógeta á Akranesi. Með því frumvarpi fylgdi ítarleg og vönduð greinargerð. Er vísað til hennar í heild (sjá Alþingistíðindi A-deild 1973–74, bls. 703–727).

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um 1. málsgrein.

Hér er ráðgert að sameinað þing skuli kjósa umboðsmann að loknum hverjum kosningum til Alþingis. Þetta er sama fyrirkomulag og haft er í Danmörku. Má ætla að það sé fallið til að auðvelda umboðsmanni störf ef hann sækir umboð sitt beint til meiri hluta þess þings sem situr hverju sinni.

Um embætti hæstaréttardómara vísast til 5. gr. laga um Hæstarétt Íslands, nr. 75/1973, og 32. gr. laga um meðferð einkamála í héraði, nr. 85/1936.

Um 2. málsgrein.

Í ákvæðinu er vikið að því hvernig fara skuli ef umboðsmaður lætur af starfi áður en kjörtímabili lýkur. Þá er eðlileg sú regla að meiri hluti allra alþingismanna geti vikið umboðsmanni úr embætti. Er þetta sami háttur og ríkir í Danmörku og er í samræmi við þá skipan að umboðsmaðurinn sækir umboð sitt beint til Alþingis eins og það er skipað hverju sinni.

Um 3. málsgrein.

Alþingi verður að meta hvenær tímabundin forföll umboðsmanns gefa tilefni til kosningar staðgengils. Það mundi að jafnaði vera nauðsynlegt við forföll sem fyrirsjáanlegt þykir að muni vara, t.d. tvo til þrjú mánuði eða lengur. Staðgengill umboðsmanns þarf að sjálfsgöðu að uppfylla öll skilyrði þess að mega gegna umboðsmannsembættinu.

Um 2. gr.

Í þessari grein er sett meginregla um hlutverk umboðsmanns. Þótt sagt sé að umboðsmaður skuli hafa eftirlit með stjórnslu felst ekki í því skylda til að fylgjast reglubundið með allri stjórnslu í stóru og smáu. Til slíks þyrfti meiri háttar stofnun með miklu starfslíði. Aðeins er ætlast til að umboðsmaður bregði við þegar hann fær til þess sérstakt tilefni, þ.e. kvörtun eða sérstaka vitneskju með öðrum hætti en tilvik sem hann telur rétt að kanna nánar (sbr. 1. mgr. 5. gr. frv.).

Í síðari málslíð greinarinnar er mælt fyrir um meginefni eftirlitshlutverks umboðsmannsins. Er hér sjálfsagt þýðingarmest að tekin verði í lög almenn regla um jafnræði manna gagnvart athöfnum stjórnvalda. Felst m.a. í þessu að málefni manna ber að afgreiða í stjórnslu eftir almennum lagasjónarmiðum en ekki geðþótta. Er sú regla raunar talin gilda á Íslandi þótt ólögfest sé. Svo er einnig í öðrum ríkjum sem talin eru til svonefndra „réttarríkja“.

Í greinargerð með hliðstæðu ákvæði í 4. gr. frumvarpsins frá 1973 sagði m.a. svo:

„Hlutverk umboðsmanns er að kappkosta að tryggja góða opinbera stjórnslu, og að stjórnarvöld beiti ekki nokkurn mann rangindum. Með þessari yfirlýsingu 4. gr. frv. er mörkuð sú stefna, sem umboðsmaður skal fylgja í starfi sínu. Samkvæmt henni er það réttar-

öryggi þegnsins, einstaklingsins, sem umboðsmaður skal gera sér far um að tryggja sem best. Ákvæði 4. gr. frv. skal skilja þannig, að einnig einkafyrirtæki, sameignarfélög, hlutafélög, samvinnufélög og hvers konar félög geta leitað aðstoðar umboðsmanns og borið fram kvartanir við hann. Mál, sem umboðsmaður tekur til meðferðar að sjálfs sín frumkvæði, þurfa þó ekki beinlínis að varða réttaröryggi einstakra þegna eða félaga gagnvart stjórnarvöldum. Hvers konar hugsanleg lögbrott, óreiðu og vanstjórn í opinberri stjórnarsýslu getur umboðsmaður tekið til rannsóknar. Einn þáttur í starfi umboðsmanns skal vera að gera tillögur almenns eðlis til endurbóta á stjórnarsýslu. Þar á meðal skal hann gera tillögur til að ráða bót á meinbugum á lögum og reglugerðum, sem hann kemur auga á, sbr. 13. gr. frv.“ (hér 11. gr. frv.). Allt þetta á við hér.

Um 3. gr.

Ljóst er skv. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. og 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8 1986, að sveitarfélög ráða sjálf málefnum sínum að vissu marki. Þau sæta hins vegar einnig eftirliti landsstjórnarinnar samkvæmt því sem ákveðið er í lögum. Þessu frumvarpi er ekki ætlað að fela í sér nein efnisákvæði um það hvaða ákvarðanir sveitarstjórna sæti eftirliti landsstjórnarinnar. Um það efni er vísað til annarra lagaákvæða, sbr. 11. gr. frumvarps til stjórnarsýslulaga sem flutt er samhliða frumvarpi þessu. Þess má þó geta hér að venjulega er unnt að bera undir landsstjórnina (félagsmálaráðherra) álitafni um hvort sveitarstjórnir hafi farið að lögum í sýslu sinni (sjá um þessi efni t.d. rit Ólafs Jóhannessonar: Stjórnarfarsréttur, almennur hluti II, 2. útg. endurskoðuð, fjölrit, Rvík 1974). Valdsvið umboðsmannsins gagnvart sveitarstjórnnum verður auðvitað það sama og landsstjórnarinnar.

Um 4. gr.

Þó að umboðsmaður sé kosinn af Alþingi og starfi þannig í umboði þess getur Alþingi ekki gefið honum nein fyrirmæli um starfann. Er vitaskuld nauðsynlegt að umboðsmaðurinn hafi sjálfstæða stöðu í einstökum málum og taki ekki við fyrirmælum frá neinum.

Um 5. gr.

Í 5. gr. eru samhljóða ákvæði og voru í frumvarpinu 1973 í 1. og 2. mgr. 7. gr. Vísast til athugasemda við þau ákvæði þar sem sagði m.a. um 1. mgr.:

„Umboðsmaður getur tekið mál til meðferðar, hvort heldur er, eftir kvörtun eða að sjálfs sín frumkvæði. Allar kvartanir tekur hann fyrst til frumkönnunar. Leiðir hún þá til þess, að vísað er frá þeim kvörtunum, sem umboðsmaður hefur ekki vald til að fjalla um eða eru augljóslega ekki á rökum reistar o.s.frv. Aðrar kvartanir tekur umboðsmaður til meðferðar.

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

Um 2. málsgrein.

Hér er kveðið á um hverjir megi bera fram kvörtun. Þar eru ekki önnur skilyrði sett en að viðkomandi aðili telji stjórnvald hafa beitt sig rangindum. Aðrir, sem telja sig þekkja

dæmi um rangindi í stjórnslu sem ekki beinist að þeim sjálfum, geta, ef þeir vilja, vakið athygli umboðsmanns á málinu. Metur hann þá, hvort hann tekur málið til meðferðar „að sjálfs sín frumkvæði“ skv. 1. mgr.

Ekki er það skilyrði skv. 2. mgr. að sá sem kvartar sé íslenskur ríkisborgari.

Um 6. gr.

Um 1. málsgrein.

Hér er kveðið á um lágmarksformskilyrði kvörtunar. Til þess gæti komið að starfsfólk umboðsmanns veitti aðstoð og leiðbeiningar við að koma kvörtun í skriflegt og tækt form. Við nafnlausum kvörtunum tekur umboðsmaður ekki.

Um 2. og 3. málsgrein.

Í athugasemdum með samsvarandi ákvæðum frumvarpsins 1973 sagði svo:

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

Ef um er að ræða stjórnslugerninga, sem skjóta má til æðra stjórnvalds, hefst fresturinn ekki, fyrr en það hefur úrskurðað málið. Ákvæði [3. mgr.] verður að skilja á þann veg í málum, þar sem kvartað er undan seinangangi á afgreiðslu máls, að fresturinn telst ekki hefjast, fyrr en drætti málsins lýkur hjá stjórnvaldi. Ef mál dregst þannig óhæfilega í höndum stjórnvalds, þarf kvartandi þó ekki að bíða allt til þess, er drætti lýkur. Hann getur borið fram kvörtun, þegar dráttur er orðinn óhæfilegur.

Í [3. mgr.] felst sú regla, að sé kærheimild fyrir hendi innan stjórnkerfisins, þá skal fullreyna þá leið fyrst, áður en borin er fram kvörtun til umboðsmanns. Stjórnarvöld skulu sjálf fá fyrst tækifæri til að leiðrétta ákvarðanir, sem hugsanlega eru rangar, áður en farið er til aðila utan stjórnkerfis þeirra með kvartanir. Það væri óviðeigandi. Síðar kæmi ef til vill á daginn, að æðra stjórnarvald hefði örugglega leiðrétt, ef það hefði fengið tækifæri til þess. Ef umboðsmaður vísar frá sér kvörtun með þeim rökum, að æðra stjórnarvald hafi ekki fjallað um málið, er rétt, að hann láti stjórnarvaldi þessu í té vitneskju um afstöðu sína.

Af reglu [3. mgr.] leiðir, að sé kvartað undan öðru atferli en því sem sætir málskoti, t.d. málsmeðferðinni eða framkomu opinbers starfsmanns, þarf einstaklingur ekki að kæra til æðra stjórnvalds og bíða eftir úrskurði þess, áður en hann ber fram kvörtun við umboðsmann.“

Um 7. gr.

Um 1. málsgrein.

Víðtæk heimild umboðsmanns til að krefja stjórnvöld um upplýsingar er nauðsynleg til að frumvarpið, ef að lögum verður, ná tilgangi sínum. Er í 8. gr. frv. kveðið á um þagnar-skyldu umboðsmanns og starfsmanna hans.

Um 2. málsgrein.

Hér er gerð sjálfsögð undantekning um rétt umboðsmannsins til að krefjast upplýsinga af stjórnvöldum.

Um 3. málsgrein.

Hér er mælt fyrir um heimild umboðsmanns til að krefjast vitnaleiðslu um atvik er honum þykja máli skipta. Um þessar vitnaleiðslur fer þá eftir lögum um meðferð opinberra mála, sjá einkum X. og XII. kafla þeirra laga. Síðari málsliðir greinarinnar skýra sig sjálfir.

Um 8. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins frá 1973 var ákvæði um þagnarskyldu nokkuð öðruvísi orðað, þótt efnislega sé ekki mikill munur á. Athugasemdirnar með greininni þá eiga alveg við um 8. gr. Þar sagði m.a. (greinatilvitnunum breytt):

„Umboðsmaður hefur víðtækt vald til að afla gagna frá stjórnarvöldum, sbr. 7. grein frv. Verða honum þá ef til vill kunn atvik, sem lögum eða eðli máls samkvæmt þurfa að fara leynt. Samkvæmt 10. grein frv. er umboðsmanni hins vegar rétt að láta uppi álit sitt og skýra opinberlega frá málefnum innan verkahring hans. Verður umboðsmaður því að meta, hverju hæfilegt og videigandi sé að skýra frá. Á það ekki síst við vinnugögn, sem umboðsmaður fær frá stjórnarvöldum. Gögn þessi sýna títt, hvernig stjórnarvald komst að niðurstöðu og ákvörðun. Ef umboðsmaður ætlar sér að gagnrýna forsendur ákvörðunar, verður hann því stundum að vitna til þessara gagna og það er honum heimilt. Sama gildir, þegar umboðsmaður fær vitneskju frá opinberum sýslunarmönnum, sem þagnarskylda hvílir á.

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

Um 9. gr.

Um 1. málsgrein.

Ákvæði þessu er ætlað að tryggja að málsmeðferð sé drengileg gagnvart stjórnvaldi því sem hlut á að máli.

Um 2. málsgrein.

Þótt svo standi á að umboðsmaður hafi ekki strax skýrt stjórnvaldi frá efni kvörtunar vegna undanþágureglunnar í 1. mgr. er honum samt óheimilt að ljúka málinu með álitgerð nema stjórnvaldið hafi áður átt þess kost að skýra málið af sinni hálfu.

Um 10. gr.

Í þessari grein er kveðið á um hvernig lyktir kvörtunarmálanna geta orðið.

Gangi mál „alla leið“ lýkur því með álitgerð skv. b-lið 2. mgr. Áhersla skal lögð á að álitgerð umboðsmanns er ekki skuldbindandi, hvorki fyrir kvartanda né stjórnvaldið sem hlut á að máli. Í álitgerð geta falist tilmæli, gagnrýni, ráð eða leiðbeiningar, allt eftir eðli málsins hverju sinni. Er þetta sami háttur og ríkir í Noregi og Danmörku, þ.e. að álitgerðir umboðsmanns eru ekki formlega skuldbindandi. Hins vegar er þess að vænta hér, eins og þar, að álit umboðsmanns verði jafnan talið vega þungt, þannig að farið sé að álit hans og tilmælum.

Auk þess að segja álit sitt á lagaatriðum getur umboðsmaður látið uppi álit á því hvort stjórnvald hafi farið að með nægilegri nærgætni eða sanngirni. Þannig má hann láta uppi álit á hreinum matsatriðum sem ekki hafa beina lagalega þýðingu í skiptum aðila.

Loks er í b-lið 2. mgr. gert ráð fyrir að umboðsmaður geri yfirvöldum viðvart ef um er að ræða brot sem varða viðurlögum. Er þetta sjálfsögð regla.

Um 11. gr.

Meinbugir á lögum eða reglum geta verið nánast formlegs eðlis, svo sem misræmi milli ákvæða, prentvillur, óskýr texti o.fl. Einnig geta meinbugir verið beinlínis fólgir í efnisatriðum, svo sem mismununar milli manna, reglugerðarákvæði skorti lagastöð eða hreinlega að telja verði ákvæði ranglátt mælt á huglægum mælikvarða. Allt þetta getur umboðsmaður látið til sín taka skv. 11. gr. frv.

Um 12. gr.

Þetta ákvæði er tekið óbreytt úr frumvarpinu 1973. Vísast til athugasemda með því þar sem sagði (greinatilvitnunum breytt):

Um 1. málsgrein.

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

Um 2. málsgrein.

„Ákvæði 2. mgr. ber að skilja á þann veg, að komi í ljós stórvægileg mistök eða afbrot stjórnarvalds, þá getur umboðsmaður látið þar við sitja að gefa Alþingi eða hlutaðeigandi ráðuneyti eða sveitarstjórn sérstaka tilkynningu um málið. Er honum ekki skylt að fjalla einnig um málið í ársskýrslu. Enn fremur getur hann látið saksóknara ríkisins vita um málið, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. frv.“

Um 3. málsgrein.

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

Um 4. málsgrein.

„Ákvæði þessarar málsgreinar gegnir svipuðu hlutverki og ákvæði 9. gr. frv. Stjórnarvald varðar eðlilega miklu, að allt það, sem það hefur fært fram sér til varnar, komi fram í tilkynningum umboðsmanns. Getur það vitaskuld haft mikil áhrif á, hverjar skoðanir almenningur myndar sér á grundvelli tilkynninga og skýrslna umboðsmanns.“

Um 13. gr.

Um 1. málsgrein.

Ákvæði þetta miðar að því að tryggja umboðsmanni fjárhagslegt sjálfstæði í starfi á borð við hæstaréttardómara og þá virðingu að njóta launa til jafns við þá.

Svo sem ráðningu umboðsmanns er háttáð kann hann að þurfa að hverfa úr starfi án þess að vita um það sjálfur með miklum fyrirvara. Er þá rétt að hann njóti nokkurra biðlauna.

Um 2. málsgrein.

Þetta ákvæði skýrir sig sjálft og á að tryggja sjálfstæði og hlutleysi umboðsmanns í starfi.

Um 14. gr.

Ákvæði 14. gr. er fallið til þess að stuðla frekar að sjálfstæði umboðsmannsins með því að hann verður sjálfráður um hverja hann velur sem aðstoðarmenn sína.

Um 15. gr.

Parfnast ekki skýringa.

Um 16. gr.

Hér er gert ráð fyrir að lögín öðlist gildi sama dag og stjórnsýslulög, sbr. 20. gr. frumvarps til þeirra laga.