

Yfirlit yfir frumkvæðis- og forathugunarmál hjá embætti umboðsmanns Alþingis 1. febrúar 2017

1 Frumkvæðismál

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, getur umboðsmaður að eigin frumkvæði ákveðið að taka mál til meðferðar. Hann getur jafnframt tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar. Frumkvæðismál er því aðeins skráð að umboðsmaður hafi tekið ákvörðun á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 að taka málefni til formlegrar athugunar. Til undirbúnings því hvort slík ákvörðun verður tekin kann umboðsmaður að fara þá leið að óska eftir upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum og gera þannig forathugun á málinu.

Vegna fjölda kvartana og fjárveitinga til embættisins á árunum 2011 til 2016 hafði umboðsmaður einungis tækifæri til að sinna athugun frumkvæðismála í mjög takmörkuðum mæli og hafa slík mál í mörgum tilvikum því beðið afgreiðslu lengur en umboðsmaður hefði kosið. Þegar dró úr fjölda nýrra kvartana á árinu 2016 og tekist hafði að stytta afgreiðslutíma þeirra var síðastliðið haust tekin sú ákvörðun að undirbúa lokaafgreiðslu þeirra frumkvæðismála og forathugunarmála sem hafa beðið afgreiðslu. Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2017 samþykkti Alþingi að auka við fjárveitingar til umboðsmanns þannig að hann geti betur sinnt þessum þætti í starfsemi embættisins. Í samræmi við þetta hefur umboðsmaður þegar lokið afgreiðslu á 2 frumkvæðismálum og 18 forathugunarmálum og fyrir liggur áætlun um lyktir annarra mála sem stofnuð höfðu verið fyrir síðustu áramót auk þeirra nýju frumkvæðismála sem umboðsmaður stefnir þegar á að taka upp og ljúka á árinu 2017. Hinn 1. febrúar 2017 biðu eftirtalin frumkvæðismál afgreiðslu hjá embættinu:

1. **Mál nr. 1775/1996: Þjónustugjaldaheimildir í lögum.** Athugunin hófst í kjölfar breytinga á stjórnarskrá árið 1995 þar sem skerpt var á kröfum um skattlagningarheimildir. Stjórnvöld brugðust við með því að gera sjálf úttekt á þjónustugjaldaheimildum og tillögur um breytingar. Umboðsmaður hefur síðan fylgst með þróun þessara mála og fjallað um kvartanir sem honum hafa borist vegna gjaldtöku opinberra aðila þar sem reynt hefur á heimildir til skattheimtu, töku þjónustugjalda og hvaða kostnaður falli undir slíkar heimildir. Síðast var fjallað um slíkt í álitum umboðsmanns frá 21. desember sl. í máli nr. 9021/2016 þar sem fjallað var um gjaldtöku sveitarfélags vegna fyrirspurnar um skipulagsmál. Stefnt er að því að ljúka þessu máli með álitum á fyrri hluta árs 2017 þar sem fjallað verður um tiltekin álitafni sem komið hafa upp við athuganir umboðsmanns á lagaheimildum og framkvæmd við töku þjónustugjalda.
2. **Mál nr. 4890/2006: Auglýsingar á lausum störfum hjá ríkinu.** Framkvæmd stjórnvalda á reglum um auglýsingar á lausum embættum og störfum hjá ríkinu varð umboðsmanni tilefni athugunar og gagnaöflunar. Þrátt fyrir að umræddar reglur séu að efni til skýrar hafa athuganir umboðsmanns sýnt að nokkur misbrestur er á því að þeim sé fylgt. Í álitum umboðsmanns vegna kvartana hefur verið fjallað um tiltekin atriði þessara mála en reynslan sýnir að þegar gerðar hafa verið athugasemdir við tiltekna framkvæmd verður vart nýrra tilvika sem ætla verður að víki frá reglunum. Í álitum vegna frumkvæðismálsins er áætlunin að fjalla almennt um framkvæmd þessara reglna og þau frávik frá þeim sem gætt hefur að undanförmu. Stefnt er að því að þessari athugun verði lokið á síðari hluta ársins 2017.

3. **Mál nr. 5105/2007: Samningar og yfirlýsingar ráðherra um fjárhagslegan stuðning.** Tílefni þessa máls voru upplýsingar sem fram komu um að fjármálaráðherra og landbúnaðarráðherra hefðu undirritað tiltekna viljayfirlýsingu fyrir hönd ríkisstjórnarinnar um fjárhagslegan stuðning við uppbyggingu ákveðinna mannvirkja og aðstöðu. Þessar upplýsingar urðu umboðsmanni tílefni til athugunar á heimildum ráðherra til að veita yfirlýsingar eða undirrita samninga um fjárhagslega stuðning án þess að fyrir lægi afstaða Alþingis til hlutaðeigandi máls í ljósi krafna um lagaheimild til athafna stjórnvalda og jafnræðis borgaranna. Með samþykkt nýrra laga um opinber fjármál nr. 123/2015 hafa orðið breytingar á lagareglum um þessi mál og þar með þeim grundvelli sem athugunin beindist að. Því er gert ráð fyrir að hún verði formlega felld niður á næstunni.
4. **Mál nr. 5117/2007: Meðferð eigandavalds og eftirlit sveitarfélaga með eignarhlutum í félögum.** Upplýsingar um ráðstöfun eigna Orkuveitu Reykjavíkur með stofnun dótturfélagsins Reykjavík Energy Invest og sala hluta í því félagi urðu umboðsmanni tílefni til að taka meðferð sveitarstjórna á eigandavaldi og eftirlit þeirra með eignum sveitarfélags til almennrar athugunar. Við vinnslu málsins hefur jafnframt verið aflað upplýsinga um meðferð á slíkum eignarhlutum hjá fleiri sveitarfélögum. Stefnt er að því að þessari athugun verði lokið á fyrri hluta ársins 2017.
5. **Mál nr. 6334/2011: Vistun fanga á lögreglustöðvum.** Upplýsingar um plássleysi í fangelsum og vistun fanga á lögreglustöðvum urðu umboðsmanni tílefni til að hefja almenna athugun á vistun gæsluvarðhalds- og afplánunarfanga. Í ljósi áforma stjórnvalda um breytingar á framkvæmd þessara mála og tilkomu nýs fangelsis hefur athugun þessa máls beðið en stefnt er að því að henni verði lokið á síðari hluta ársins 2017 í kjölfar frekari gagnaöflunar um stöðu þessara mála nú.
6. **Mál nr. 6376/2011: Jafnræði og samræmi við framkvæmd launa- og starfsmannamála ríkisstarfsmanna.** Upphaflegt tílefni þessarar athugunar var samþykkt ríkisstjórnar á árinu 2009 um heildarlækkun launa hjá starfsfólki stjórnarráðsins og undirstofnana. Síðar hafa umboðsmanni af og til borist erindi og kvartanir þar sem gerðar eru athugasemdir við að ekki sé gætt jafnræðis og samræmis milli ríkisstarfsmanna sem starfi hjá mismunandi stofnunum ríkisins og af hálfu þeirra sem leitað hafa til umboðsmanns er þá vísað til þess að vinnuveitandinn sé sá sami, þ.e. íslenska ríkið. Á grundvelli fyrirliggjandi gagnaöflunar er stefnt að því að þessari athugun verði lokið á fyrri hluta ársins 2017.
7. **Mál nr. 6385/2011: Upplýsingagjöf stjórnvalda til almennings.** Á síðustu árum hafa breytingar á lögum og yfirlýsingar stjórnvalda stefnt að því að auka upplýsingagjöf til almennings og aðgang að upplýsingum og gögnum sem varðveitt eru eða verða til hjá opinberum aðilum. Tilvik sem komið hafa upp á þessum sama tíma þar sem stjórnvöld hafa tregðast við að afhenda gögn eða dráttur hefur orðið á birtingu upplýsinga urðu hins vegar umboðsmanni tílefni til þess að taka almenna framkvæmd þessara mála til athugunar. Upplýsingaöflun vegna málsins kom fyrst til vegna viðbragða við beiðnum fjölmiðla um afhendingu á upplýsingum um kostnað íslenska ríkisins vegna samninganefndar um svonefndan Icesave-samning og sérfræðikostnað henni tengdum. Síðar hafa bæst við fleiri tilvik þar sem umboðsmaður hefur óskað eftir upplýsingum. Stefnt er að því að þessari athugun verði lokið í mars 2017.

8. **Mál nr. 6497/2011: Aðbúnaður hælisleitenda.** Upplýsingar um aðbúnað hælisleitenda sem vistaðir voru á vegum félagsþjónustu Reykjanesbæjar urðu umboðsmanni tilefni til að taka til athugunar tiltekin atriði varðandi réttindi hælisleitenda samkvæmt innlendum lögum og alþjóðlegum skuldbindingum. Umrætt húsnæði er ekki lengur nýtt með sama hætti og ný búsetuúrræði hafa komið til. Stefnt er að því að kanna stöðu þessara mála nú á næstu mánuðum með það í huga að athuguninni verði lokið á síðari hluta ársins 2017.
9. **Mál nr. 7505/2013: Fangelsið Litla-Hrauni.** Í tilefni af heimsókn setts umboðsmanns Alþingis í fangelsið Litla-Hrauni 3. maí 2013 tók hann til athugunar tiltekin atriði er varða málefni fanga sem vistaðir eru þar. Settur umboðsmaður skilaði drögum að skýrslu sinni um heimsóknina 31. september 2013. Í ljósi áforma stjórnvalda um breytingar á fangelsismálum og tilkomu nýs fangelsis hefur verið beðið með að ljúka vinnu við þessa athugun en stefnt er að því að henni verði lokið á síðari hluta ársins 2017.
10. **Mál nr. 9164/2016: Húsnæðismál einstaklinga í virkri áfengis- og vímuefnaneyslu.** Kvartanir og ábendingar frá einstaklingum urðu umboðsmanni tilefni til að taka tiltekin atriði varðandi húsnæðisvanda einstaklinga í virki áfengis- og vímuefnaneyslu í Reykjavík til almennrar athugunar. Reykjavíkurborg hefur verið veittur viðbótarfrestur til 15. febrúar nk. til að senda umboðsmanni upplýsingar og skýringar vegna athugunarinnar. Stefnt er að því að þessari athugun verði lokið á fyrri hluta ársins 2017.

2 Forathugunarmál/fyrirspurnir

Áður en umboðsmaður tekur ákvörðun um hvort tilefni sé til þess af hans hálfu að taka mál til formlegrar frumkvæðisathugunar er oft farin sú leið að óska eftir upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum. Slíkum forathugunarmálum getur annað hvort lokið að fengnum umbeðnum upplýsingum og gögnum eða með því að umboðsmaður ákveði að taka málið til formlegrar athugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og er þá stofnað sérstakt frumkvæðismál. Hinn 1. febrúar 2017 voru eftirfarandi forathugunarmál til meðferðar hjá embættinu:

1. **Mál nr. F-9/2013:** Kvartanir og ábendingar um kjör og réttindi stundakennara við Háskóla Íslands urðu umboðsmanni m.a. tilefni til að óska eftir upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu og fjármála- og efnahagsráðuneytinu um hvort þessi ráðuneyti hygðust hafa aðkomu að úrlausn ágreiningsins og óska eftir afstöðu Háskóla Íslands til málsins. Aðilar málsins hafa upplýst umboðsmann um að unnið sé að samkomulagi og er beðið staðfestingar á því.
2. **Mál nr. F-12/2013:** Upplýsingar um erfiðleika við að manna stöður lækna og sérhæfðra starfsmanna á Landspítala urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá velferðarráðuneytinu og landlækni um eftirlit embættisins með gæðum heilbrigðisþjónustu. Athugunin beinist að framkvæmd ákvæða laga um að ráðherra skuli marka stefnu um heilbrigðisþjónustu innan ramma laganna og kveða í reglugerð á um faglegar lágmarkskröfur til reksturs heilbrigðisþjónustu á einstökum sviðum. Í reglugerðinni skal m.a. kveða á um lágmarkskröfur um mönnun, húsnæði, aðstöðu, tæki og búnaðar til reksturs heilbrigðisþjónustu. Með tilliti til umfangs málsins hefur ekki verið unnt að taka ákvörðun um framhald þess en stefnt er að því að ákvörðun um hvort ráðist verði í frumkvæðisathugun af þessu tilefni liggi fyrir eigi síðar en í byrjun sumars í ár.

3. **Mál nr. F-15/2013:** Kvörtun starfandi og fyrrverandi skrifstofustjóra í félags- og tryggingarmálaráðuneytinu og heilbrigðisráðuneytinu sem laut að þeim kostum sem þeim stóð til boða við sameiningu ráðuneytanna varð umboðsmanni tilefni til að vekja athygli forsætisráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins á málinu og óska eftir upplýsingum um viðbrögð þeirra af því tilefni með tilliti til reglna um jafnræði. Stefnt er að því að ljúka þessu máli samhliða frumkvæðismáli nr. 6376/2011.
4. **Mál nr. F-16/2013:** Kvartanir og ábendingar sem lutu m.a. að því að Fjármálaeftirlitið hefði hafnað því að upplýsa einstaklinga um viðbrögð stofnunarinnar við kvörtunum og ábendingum þeirra um möguleg lögbrot urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðherra um stöðu boðaðra breytinga á umgjörð eftirlits á fjármálamarkaði að því er varðar neytendavernd og meðferð þeirra mála m.a. með hliðsjón af kröfum EES-réttar á þessu sviði. Enn er beðið endanlegra viðbragða af hálfu stjórnvalda.
5. **Mál nr. F-19/2014:** Upplýsingar um misvísandi leiðbeiningar af hálfu Reykjavíkurborgar um þýðingu þess við úthlutun félagslegs leiguhúsnæðis að umsækjandi stæði í skuld við Félagsbústaði hf. urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir nánari afstöðu Reykjavíkurborgar til þessa atriðis. Umboðsmaður hefur óskað eftir viðbótarupplýsingum vegna málsins frá velferðarráðuneytinu og er beðið eftir þeim.
6. **Mál nr. F-20/2014:** Upplýsingar um að námsbraut hefði verið „útvistað“ af hálfu Háskóla Íslands til Endurmenntunar Háskóla Íslands urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum um afstöðu mennta- og menningarmálaráðuneytisins til þess fyrirkomulags. Frekari ákvarðanir um framhald málsins verða teknar á næstunni.
7. **Mál nr. F-23/2014:** Upplýsingar m.a. um vinnureglu á velferðarsviði Reykjavíkurborgar þess efnis að starfsmönnum bæri að vísa öllum fyrirspurnum fjölmiðla til upplýsingafulltrúa sviðsins í stað þess að svara slíkum beiðnum sjálfir og umfjöllun fjölmiðla um fyrirmæli til starfsmanna að veita fjölmiðlum ekki upplýsingar um fjölda lausra plássá á leikskólum borgarinnar urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum og gögnum frá Reykjavíkurborg m.a. um samskipti stjórnenda og starfsmanna vegna þessarar framkvæmdar. Frekari ákvarðanir um framhald málsins verða teknar á næstunni.
8. **Mál nr. F-25/2014:** Kvörtun einstaklings sem laut m.a. að fæði á dvalarheimili fyrir aldraða varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá embætti landlæknis um eftirlit embættisins með aðbúnaði á slíkum heimilum. Umboðsmaður hefur til athugunar að taka eftirlit með aðbúnaði á heimilum fyrir aldraða og tiltekin atriði í starfsemi slíkra heimila til athugunar að eigin frumkvæði.
9. **Mál nr. F-27/2014:** Kvartanir frá einstaklingum vegna afgreiðslutíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir almennum upplýsingum um afgreiðslutíma nefndarinnar. Stefnt er að því að ljúka þessu máli samhliða frumkvæðismáli nr. 6385/2011.
10. **Mál nr. F-28/2014:** Kvörtun einstaklings sem laut að aðgengi heyrnarskertra að fjölmiðlaþjónustu Ríkisútvarpsins varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu um fyrirhugaða endurskoðun samnings um útvarpsþjónustu í almannapágu með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 23/2013. Í tilefni af

gerð nýs samnings milli Ríkisútvarpsins og ráðuneytisins sem gerður var á síðasta ári hefur umboðsmaður óskað eftir frekari upplýsingum um þessi mál og mun í framhaldi af því ákveða framhald málsins.

11. **Mál nr. F-30/2014:** Kvörtun lögaðila sem laut að innheimtu gjalds fyrir notkun umhverfismerkisins Svansins varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá umverfis- og auðlindaráðuneytinu um sjónarmið að baki gjaldtökunni. Málið er til afgreiðslu.
12. **Mál nr. F-37/2014:** Kvörtun einstaklings varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá Vinnumálastofnun um það hvernig staðið væri að innheimtu skulda og tilkynningum til málsaðila af því tilefni. Málið er til afgreiðslu.
13. **Mál nr. F-39/2014:** Upplýsingar um stjórnýsluframkvæmd Vinnumálastofnunar við móttöku rafrænna umsókna um atvinnuleysisbætur urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir nánari upplýsingum um framkvæmdina. Málið er til afgreiðslu.
14. **Mál nr. F-40/2014:** Kvörtun einstaklings vegna greiðslu launauppbótar hjá Seðlabanka Íslands m.a. með tilliti til jafnræðis við framkvæmd hennar varð umboðsmanni tilefni til að vekja athygli fjármála- og efnahagsráðherra á málinu og óska eftir viðbrögðum hans við því. Stefnt er að því að ljúka þessu máli samhliða frumkvæðismáli nr. 6376/2011.
15. **Mál nr. F-42/2014:** Upplýsingar um reglur Reykjavíkurborgar um visthæfar bifreiðar urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá sveitarfélaginu um framkvæmd þeirra. Frekari ákvarðanir um framhald málsins verða teknar á næstunni.
16. **Mál nr. F-44/2014:** Upplýsingar um synjun Þjóðskrár Íslands á afhendingu vegabréfa á skrifstofu stofnunarinnar nema gegn greiðslu sérstaks gjalds fyrir skyndiútgáfu urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá stofnuninni um hvernig almennt væri staðið að afhendingu vegabréfa. Beðið er endanlegra svara frá stjórnvöldum vegna málsins.
17. **Mál nr. F-47/2015:** Mál einstaklings sem synjað hafði verið um innlögn á sjúkrahús varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá velferðarráðuneytinu og embætti landlæknis um viðbrögð þessara stjórnvalda vegna málsins. Beðið er endanlegra svara frá stjórnvöldum vegna málsins.
18. **Mál nr. F-49/2015:** Kvörtun einstaklings sem laut að því að póstur sem varðaði dóttur hennar hefði verið stílaður á eiginmann hennar og barnabætur vegna barnsins lagðar inn á reikning hans þótt hann væri ekki faðir þess varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands um skráningu fjölskyldutengsla og notkun svonefndra fjölskyldunúmera. Beðið er frekari upplýsinga frá stjórnvöldum vegna málsins.
19. **Mál nr. F-50/2015:** Upplýsingar um rekstrar- og fjárhagsvanda Hjúkrunarheimilisins Eirar og athugasemdir sem umboðsmanni bárust m.a. um aðkomu sýslumanns að veðsetningu fasteigna hjúkrunarheimilisins urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá sýslumanninum á Norðurlandi Vestra um málsmeðferð embættisins í tengslum við málið. Frekari ákvarðanir um framhald málsins verða teknar á næstunni.

20. **Mál nr. F-54/2015:** Kvörtun foreldra grunnskólanema yfir vinnubrögðum skólayfirvalda og sveitarfélags í tengslum við athugun á einelti sem foreldrarnir töldu að barn þeirra hefði sætt af hálfu grunnskólakennara varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu um stöðu og hlutverk fagráðs eineltismála sem foreldrarnir höfðu m.a. leitað til vegna málsins. Málið er til afgreiðslu.
21. **Mál nr. F-57/2015:** Kvörtun einstaklings í tengslum við samþykktir og starfsemi Byggingarsamvinnufélags Samtaka Aldraðra varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum um viðbrögð velferðarráðuneytisins við erindum til ráðuneytisins af þessu tilefni. Beiðnin var sett fram til að umboðsmaður gæti metið hvort tilefni væri til að taka stjórnýslu ráðuneytisins í tengslum við staðfestingu samþykpta byggingarsamvinnufélaga til athugunar. Beiðni er endanlegra svara frá stjórnvöldum vegna málsins.
22. **Mál nr. F-63/2016:** Mál einstaklings sem ekki var mæltur á íslensku varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá Tryggingastofnun ríkisins um upplýsingagjöf af hálfu stofnunarinnar til einstaklinga í þeirri stöðu, þ.m.t. um túlkajónustu. Frekari ákvarðanir um framhald málsins verða teknar á næstunni.
23. **Mál nr. F-66/2016:** Mál einstaklings sem synjað hafði verið um skráningu í þrjú trúfélög samtímis varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá innanríkisráðuneytinu um afskipti stjórnvalda af inngöngu og aðild borgaranna að trúfélögum. Beiðni er endanlegra svara frá stjórnvöldum vegna málsins.
24. **Mál nr. F-68/2016:** Kvartanir lögaðila vegna viðbragða Bankasýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins við erindum sem lutu að lögskiptum þessara lögaðila við Landsbankann hf. urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá stjórnvöldum um framkvæmd eftirlits af þeirra hálfu með eigandastefndu ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Svör stjórnvalda bárust umboðsmanni í lok nóvember 2016 og eru nú til úrvinnslu.
25. **Mál nr. F-69/2016:** Kvörtun starfsmanns Háskóla Íslands vegna niðurstöðu málskotsnefndar um mat á fræðiskrifum viðkomandi starfsmanns varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá skólanum um hvernig réttaröryggi aðila væri tryggt við töku ákvarðana sem féllu undir reglur stjórnýsluréttarins og byggðar væru á mati af þessu tagi. Svör stjórnvalda bárust umboðsmanni í lok janúar 2017 og eru nú til úrvinnslu.
26. **Mál nr. F-70/2016:** Kvörtun einstaklings sem laut að ágreiningi um útreikning og uppgjör dráttarvaxta vegna vangoldinna opinberra gjalda varð umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um leiðbeiningar og upplýsingagjöf til aðila um grundvöll og útreikning dráttarvaxta og heimildir stjórnvalda til að fella niður dráttavexti af slíkum kröfum. Svör stjórnvalda bárust umboðsmanni í lok janúar 2017 og eru nú til úrvinnslu.