

**Athugun umboðsmanns Alþingis
á skráningu og afgreiðslu mála
hjá 32 stjórnvöldum,
samanburður 2002-2006
(Mál nr. 3566/2002)**

Efnisyfirlit

1. Inngangur	3
2. Helstu niðurstöður	4
3. Tilfni, tilgangur og aðferðir	5
4. Skráning erinda	10
5. Svör við erindum	15
6. Málshraði	16
7. Eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála	21
8. Frestir og ítrekanir	22
9. Tilkynningar um tafir	25
10. Meðferð tölvupósts	28
11. Niðurstöður og tilmæli til stjórnvalda	29
Skrá yfir myndir og töflur	35
Fylgiskjal 1, bréf til stjórnvalda í athuguninni dags. 2. ágúst 2002	36
Fylgiskjal 2, bréf til stjórnvalda í athuguninni dags. 11. apríl 2006	39
Fylgiskjal 3, spurningalisti 2006	41
Fylgiskjal 4, stjórnvöld sem athugunin tók til.	43

1. Inngangur

Reglur stjórnsýslulaga og upplýsingalaga gera kröfur um að stjórnvöld hagi skráningu og meðferð erinda sem þeim berast með ákveðnum hætti. Er ýmist að þessar kröfur leiðir beint af efni laganna eða stjórnvöld þurfa sjálf að setja sér ákveðnar viðmiðanir í þessu efni. Við eftirlit umboðsmanns Alþingis með störfum stjórnvalda hefur nokkuð borið á því að þessum reglum hafi ekki verið fylgt. Einkum hefur það komið upp í tilefni af kvörtunum vegna tafa á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum. Þessi staða mála varð mér tilefni til þess að huga að því hvernig best yrði staðið að könnun þessara mála almennt hjá stjórnvöldum og þá hvernig leggja mætti grunn að slíkum athugunum sem hægt væri að endurtaka til samanburðar. Ég lít svo á að með þessu sé af hálfu umboðsmanns Alþingis í senn verið að hafa eftirlit með því hvernig stjórnsýslan starfar í samræmi við gildandi lög og veita henni aðhald og leiðbeiningar um það sem betur má fara.

Á árinu 2002 ákvað ég því að kanna að eigin frumkvæði skráningu og málsmeðferð hjá 32 stjórnvöldum á innsendum erindum frá einstaklingum og öðrum einkaaðilum. Þetta var í fyrsta sinn sem ráðist var í slíka upplýsingaöflun af hálfu umboðsmanns Alþingis og því ljóst að um ákveðna tilraun var að ræða að því er varðar aðferðafræði enda viðfangsefni þeirra stjórnvalda sem athugunin tók til mismunandi bæði að efni og umfangi t.d. fjölda erinda sem þeim berast. Þá eru þess einnig dæmi að notast sé við mismunandi skjalaskráningu innan stofnana eftir starfsdeildum. Eins og lýst er í kafla 3 ákvað ég að láta við það sitja að kynna þeim stjórnvöldum sem tekin voru til athugunar á árunum 2002 og 2003 niðurstöður athugunar minnar á starfsháttum hvers stjórnvalds. Jafnframt var það niðurstaða mín að rétt væri að gera frekari athuganir til samanburðar áður en niðurstöður athugunarinnar í heild yrðu birtar. Sú athugun fór fram vorið 2006.

Í álitinu þessu eru niðurstöður úr athuguninni í heild dregnar saman í örstuttu máli í næsta kafla. Aðferðum við könnunina, tilefni hennar og tilgangi er nánar lýst í sérstökum kafla. Sérstakir kaflar eru um skráningu og svör við erindum, málshraða, eftirlit með stöðu og afgreiðslu erinda, setningu fresta, beitingu ítrekana, tilkynningar um tafir og notkun tölvupósts. Hafa verður í huga að álit þetta hefur fyrst og fremst að geyma tölulega niðurstöðu af þessum athugunum og lýsingu á ályktunum sem af þeim verða dregnar. Lögfræðileg umfjöllun um efni þeirra reglna sem hér eiga í hlut er því í lágmarki og aðeins til að skýra tilefni þeirra spurninga sem bornar voru fram.

Til grundvallar niðurstöðum liggja svör stjórnvalda við spurningum um starfsreglur þeirra og verklag 2002 og 2006 ásamt könnun á vinnslu 700 erinda sem bárust þessum 32 stjórnvöldum á einni viku haustið 2002. Gerð er grein fyrir breytingum hjá stjórnvöldunum frá 2002 til 2006 á reglum og verklagi varðandi þá sjö þætti sem kannaðir voru. Niðurstöðurnar eru metnar á grundvelli almennra reglna stjórnsýslulaga og viðmiða um afgreiðslu erinda innan hæfilegs tíma og vandaða málsmeðferð. Ekki var sérstaklega leitað skýringa á ríkjandi ástandi og niðurstöður eru því fremur lýsandi en greinandi. Í niðurstöðukafla eru sett fram tilmæli um úrbætur þar sem framkvæmd virðist áfátt eða að minnsta kosti hægt að standa betur að henni.

2. Helstu niðurstöður.

- Almennt skrá stjórnvöld mál með reglubundnum hætti. 2006 höfðu 30 af 32 stjórnvöldum rafræna málaskrá. Frá 2002 höfðu 7 stjórnvöld tekið upp slíkt kerfi eða bætt nýtingu sína á því kerfi sem þau höfðu þá.
- Möguleikar kerfanna eru þó ekki að fullu nýttir. 2002 sögðust 18% nota áminningu um tímafrest með almennum hætti, 27% með takmörkuðum hætti en 55% ekki. 2006 sögðust 18% nýta áminningu með almennum hætti, 43% með takmörkuðum hætti en 39% ekki.
- Tæpur helmingur stjórnvalda kennir starfsmönnum kerfisbundið á málaskrána og dæmi um að starfsmönnum sé ekki kunnur möguleiki á notkun áminningar um tímafrest.
- Í einstökum tilvikum kom í ljós misbrestur á því að mál væru skráð um leið og erindi barst eða stjórnvald hóf mál að eigin frumkvæði.
- Nokkur misbrestur er á að stjórnvöld svari erindum innan eðlilegra tímamarka og dæmi um að mál dái uppi. Það tók 3 stjórnvöld um 10 mánuði að svara fyrirspurnarbréfi vegna fyrri hluta þessarar könnunar en aðeins 3 stjórnvöld svöruðu innan rúms frests sem gefinn var.
- Frá 2002 til 2006 fjölgaði stjórnvöldum sem fylgdu skráðum reglum um málshraða en þeim fækkaði sem hvorki studdust við ákveðin viðmið né skráðar reglur. Ekkert ráðuneyti hafði skráðar reglur 2002, 6 fylgdu viðmiðum en 6 höfðu hvorki reglur né viðmið. 2006 höfðu 2 ráðuneyti sett sér skráðar reglur, 6 fylgdu viðmiðum en 4 höfðu hvorki reglur né viðmið.
- Könnun á afgreiðslu einstakra erinda bendir til þess að íslensk stjórnsýsla sé nokkuð skilvirk og afgreiði meginþorra erinda á tiltölulega skömmum tíma. Af málum sem voru lengur en tvo mánuði í vinnslu tel ég að

afgreiðsla 24% hafi tekið of langan tíma. Þrettán stjórnvöld, þar af 9 ráðuneyti, áttu mál á þessum lista. Ellefu af þessum 13 stjórnvöldum höfðu ekki sett sér skráðar reglur um málshraða.

- Almennt efldu stofnanir sem athugunin tók til reglubundið eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála á könnunartímanum en því hrakaði í ráðuneytum. Átta stofnanir efldu eftirlit en því hrakaði hjá tveimur. Ekkert þeirra ráðuneyta sem sagðist hafa reglubundið eftirlit 2002 sinnti því 2006 en eitt ráðuneyti hafði tekið upp reglubundið eftirlit í öllum málaflokkum og annað í sumum.
- Bæði 2002 og 2006 höfðu 10 af 32 stjórnvöldum reglubundið eftirlit í öllum málaflokkum. 2002 höfðu 2 stjórnvöld að hluta reglubundið eftirlit en 6 árið 2006. 2002 sinntu 20 stjórnvöld ekki reglubundnu eftirliti og 2006 fór starfsemi 16 stjórnvalda fram án reglubundins eftirlits.
- Athugun á setningu fresta og beitingu ítrekana bendir til þess að veruleg brögð séu að því að ekki sé fylgt lagafyrirmælum um setningu fresta og nokkuð um að stjórnvöld sem óska umsagnar láti hjá líða að fylgja beiðni sinni eftir með ítrekun berist ekki svar.
- Vísbendingar eru um að veruleg brögð séu að því að stjórnvöld fylgi ekki lagafyrirmælum um að tilkynna um tafir á vinnslu mála. Við samanburð á mati stjórnvalda sjálfra á því hvernig þau framfylgdu reglunni og skoðun á afgreiðslu einstakra mála kom í ljós að mat þeirra samrýmdist ekki að öllu leyti hinni raunverulegu framkvæmd.

3. Tilefni, tilgangur og aðferðir.

Tilgangur athugunarinnar var að varpa ljósi á það hvernig skráningu og afgreiðslu erinda væri almennt háttáð í stjórnslu íslenska ríkisins og hvort meðferð þeirra mála sem könnuð voru fullnægði þeim kröfum sem gerðar eru í stjórnslulögunum og að hluta til samkvæmt upplýsingalögum. Hlutverk umboðsmanns Alþingis er að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt einstaklinga gagnvart stjórnvöldum landsins. Umboðsmaður skal gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti. Í lögum um umboðsmann Alþingis er gert ráð fyrir því að hann ræki hlutverk sitt aðallega með þrennum hætti.¹

- Með athugun máls vegna kvörtunar frá þeim sem hlut eiga að máli.
- Með því að taka mál til meðferðar að eigin frumkvæði.

¹ Sbr. 4., 5. og 11. gr. laga nr. 85/1997

- Með því að fjalla um meinbugi á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða á starfsháttum í stjórnsýslunni.

Tilfni þess að ég hóf athugunina var að ég hafði orðið var við að nokkur misbrestur var á að stjórnvöld lykju afgreiðslu mála innan hæfilegs tíma og oft skorti á að stjórnvöld fylgdu þeim reglum sem fram koma í stjórnsýslulögunum um fresti og tilkynningar um tafir í vinnslu máls.²

- Ákvarðanir í málum skulu teknar svo fljótt sem unnt er.
- Þar sem leitað er umsagnar skal það gert við fyrstu hentugleika. [...] Stjórnvald skal tiltaka fyrir hvaða tíma óskað er eftir að umsagnaraðili láti í té umsögn sína.
- Þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast ber að skýra aðila máls frá því. Skal þá upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta.

Athugunin hófst á árinu 2002 er ég tilkynnti 32 stjórnvöldum að ég hefði ákveðið með heimild í 5. gr. laga um umboðsmann Alþingis, að taka til athugunar að eigin frumkvæði nokkur atriði varðandi meðferð þeirra á erindum frá einstaklingum og öðrum einkaaðilum og svör við þeim.³ Stjórnvöldin voru valin með hentugleikaúrtaki, athugunin tók til allra ráðuneytanna nema hagstofunnar og síðan voru valdar ein til fjórar undirstofnanir hvers ráðuneytis (nema forsætis- og utanríkisráðuneytis) og haft í huga að þær væru misstórar með fjölbreytt stjórnsýslusvið og verkefni.⁴ Athugunin var tvíþætt, annars vegar beindist hún að öflun upplýsinga um málsmeðferð og verklag stjórnvaldanna almennt en hins vegar að því að kanna úrvinnslu einstakra erinda sem stjórnvöldunum bárust á tilteknu tímabili. Spurningar í fyrirnefnda hlutanum voru almenns eðlis og lutu að skráningu og svörum við erindum, eftirliti með stöðu og afgreiðslu mála, reglum eða viðmiðum um málshraða, tímafrestum vegna umsagna, tilkynningum um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu, ástæðu tafa og upplýsingum um hvenær afgreiðslu væri að vænta. Einnig var spurt um meðferð erinda sem bárust í tölvupósti og hvort gerðar hefðu verið breytingar hjá viðkomandi stjórnvaldi í framhaldi af setningu laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.⁵ Svör stjórnvalda við fyrirspurnarbréfinu bárust á árunum 2002 og 2003. Þá heimsóttu starfsmenn mínir starfsstöðvar stjórnvaldanna og

² Sbr. 2. og 3. mgr. 9. gr. laga nr. 37/1993

³ Sjá fylgiskjal 1

⁴ Sjá fylgiskjal 4

⁵ Lög nr. 77/2000

öfluðu frekari upplýsinga, m.a. með því að yfirfara sérstaklega meðferð og svör við erindum sem bárust vikuna 16. – 20. september 2002. Samráð var haft við stjórnvöldin um framkvæmd og tímasetningu þessarra athugana. Heimsóknirnar fóru fram á árinu 2003 og var afgreiðsla sjö hundruð erinda könnuð. Úrvinnsla upplýsinganna var mjög umfangsmikil og tímafrek og stóð fram á mitt ár 2004. Við athuginina kom í ljós að verulegur munur var á fjölda þeirra erinda sem bárust einstökum stjórnvöldum á þeim dögum sem könnunin tók til og þar sem erindin voru fæst gat það orkað mjög tvímælis að draga of víðtækar almennar ályktanir af þeim um stöðuna hjá viðkomandi stjórnvaldi. Ég taldi því nauðsynlegt að senda öllum stjórnvöldunum 32 samantekt með niðurstöðum hjá hverju um sig og gefa þeim kost á að gera athugasemdir. Hugmyndin var einnig að samantektirnar gætu orðið stjórnvöldunum tilefni til að hyggja að breytingum og úrbótum. Svör bárust frá 18 stjórnvöldum. Efnislegar athugasemdir gerðu 6 stjórnvöld. Önnur 6 tilkynntu um úrbætur sem þau hefðu ýmist hrint í framkvæmd eða ynnu að. Svör frá 6 stjórnvöldum voru mjög stutt með smávægilegum áréttingum, tilkynningum um að þau hefðu engar athugasemdir eða einvörðungu með þökkum fyrir gagnlegar ábendingar. Ekkert svar barst frá 14 stjórnvöldum.

Vegna anna við vinnslu kvartana sem ávallt hafa forgang hjá embættinu og fleiri ástæðna tók úrvinnsla athugunarinnar lengri tíma en áætlað hafði verið og fullnaðarfrágangur heildarálits dróst. Eftir að ráðuneyti og stofnanir svöruðu upphaflegu fyrirspurnarbréfi vakti athygli mína, við vinnslu kvartana vegna einstakra mála, að í ýmsum tilvikum virtist málsmeðferð hjá einstökum stjórnvöldum ekki vera í samræmi við það verklag sem þau höfðu lýst og töldu sig fylgja. Eftir nánari skoðun á þessu og í ljósi þess að nokkur tími var liðinn frá því að stjórnvöldin veittu hinar almennu upplýsingar var ákveðið að gera aðra athugun til samanburðar. Vegna takmarkaðs mannafla og fjárveitinga var ekki ráðist í það verkefni fyrr en árið 2006. Af sömu ástæðum sá ég mér ekki fært að leggja í jafn umfangsmikla gagnaöflun til að kanna málsmeðferð og afgreiðslu einstakra erinda eins og gert hafði verið árið 2002. Þess í stað var ákveðið að heimsækja öll stjórnvöldin 32 að nýju og leggja fyrir spurningalista.⁶ Hugsunin var að í viðtali væri hægt að fylgja spurningum eftir og viðmælendur gætu auk þess að lýsa verklagi á hverjum stað útskýrt sérstakar aðstæður eða viðfangsefni sem þar kynnu að vera. Upplýsingar yrðu því betri og nákvæmari en

⁶ Sjá fylgiskjal 3

fengjust í skriflegum svörum við fyrirspurn. Stjórnvöldin tilnefndu þá starfsmenn sem svörin veittu. Þetta voru í flestum tilvikum skjalaverðir eða skjalastjórar, oft ásamt skrifstofustjórum eða umsjónarmönnum með almennum rekstri, upplýsingastjórum, forstöðumönnum eða forstjórum. Sem fyrr var athyglinni beint að tilhögun skráningar erinda frá borgurunum, reglum um málshraða, eftirliti með stöðu og skráningu mála, tilhögun fresta, ítrekana og tilkynninga um tafir á vinnslu máls. Einnig var spurt um skjalastjórnunarkerfi stjórnvaldsins, hvort starfsmönnum væri kennt kerfisbundið á það, hvort möguleikar þess til tímastjórnunar væru almennt nýttir og hvaða reglur giltu um meðferð tölvupósts. Heimsóknirnar fóru fram í apríl og maí 2006.

Aðaltilgangur þeirrar þrjúþættu athugunar sem hér er lýst var að afla upplýsinga um hvernig stjórnvöld framkvæma reglur stjórnsýslulaganna og jafnframt reglur upplýsingalaganna að því er lýtur að skráningu og afgreiðslu mála. Með ákvæðum 9. gr. stjórnsýslulaganna frá árinu 1993 var hnykkt á þeirri óskráðu grundvallarreglu að ákvarðanir í málum skyldu teknar svo fljótt sem unnt væri. Þótt ekki sé gengið lengra í texta laganna en að orða það svo að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er leiðir af öðrum reglum greinarinnar að stjórnvöld þurfa að viðhafa ákveðið verklag við afgreiðslu mála. Þar er annars vegar um að ræða verklag sem þau verða að móta hvert fyrir sig og stundum kann þar að vera mismunur á milli hinna ólíku málaflokka sem viðkomandi stjórnvald þarf að fást við. Af þessum toga eru t.d. viðmiðanir sem stjórnvöld þurfa að móta sér um hvaða tíma þau áætli að þurfi til afgreiðslu einstakra mála en slíkar viðmiðanir eru nauðsynlegar til þess að unnt sé að framkvæma regluna um tilkynningar til aðila ef fyrirsjáanlegar tafir verða á afgreiðslu máls. Það er að minnsta kosti erfitt að átta sig á því hvenær um fyrirsjáanlegar tafir er að ræða ef ekki er fylgt neinum fyrirfram ákveðnum viðmiðunum um áætlaðan afgreiðslutíma einstakra erinda hvað þá að upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Málshraði hjá stjórnvöldum hefur sífellt verið viðfangsefni hjá umboðsmanni Alþingis frá því að hann hóf störf árið 1988 og ítrekað verið bent á mikilvægi þess að stjórnvöld hagi störfum sínum þannig að þau ljúki afgreiðslu mála innan hæfilegs tíma í samræmi við 9. grein stjórnsýslulaga og eftir atvikum aðrar reglur um málshraða. Það hefur jafnframt verið viðhorf mitt að forsenda þess að stjórnvöld geti fylgt reglunum um málshraða á fullnægjandi hátt sé að þau haldi skipulega á málum við alla vinnslu þeirra. Bætt tækni hefur auðveldað þetta og sýnir könnunin að stjórnvöld nýta hana að ákveðnu marki en jafnframt að enn eru vannýttir

ákveðnir möguleikar. Með þessari athugun er reynt að fá mynd af stöðu mála hjá stjórnvöldum að þessu leyti og leggja grunn að tilmælum um úrbætur.

Framkvæmd og úrvinnsla athugunarinnar er jafnframt liður í því að byggja upp hjá embætti umboðsmanns Alþingis upplýsingabanka um skipulag og vinnubrögð í stjórnarsýslunni. Slík þekking kemur að notum við úrlausn einstakra kvartana sem berast til embættisins og gera umboðsmanni betur kleift að átta sig á því hvort þau mál sem berast til hans í formi kvartana séu til marks um að frávik hafi orðið í starfsháttum stjórnvalds frá því sem ráðgert var. Það kann síðan að verða umboðsmanni tilefni til þess að athuga starfshætti viðkomandi stjórnvalds nánar.

Ég tel að við þær athuganir sem lýst er í álitinu hafi fengist haldbærar vísendingar, sem draga megi af ályktanir og þær eigi að geta verið stjórnvöldum tilefni til þess að huga betur að framkvæmd þessara mála og þá í samræmi við þau tilmæli sem ég set fram í álitinu. Umbætur á grundvelli þessara ábendinga ættu að nýtast stjórnvöldum við að bæta stjórnarsýslu sína og auka skilvirkni hennar. Ég tek það fram að ég tel mig þegar sjá af þeim upplýsingum sem aflað var með heimsóknunum vorið 2006 að ákveðin stjórnvöld hafi á grundvelli niðurstöðu fyrri hluta könnunarinnar sem þeim voru kynntar um mitt ár 2004 gert breytingar og þannig bætt úr annmörkum sem til staðar voru. Í einstaka tilvikum kom þó í ljós að málsmeðferð hafði hrakað frá 2002 til 2006 og er það til dæmis raunin varðandi reglubundið eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála í sumum ráðuneytum.

Í þessu álitinu er farin sú leið að draga saman þær upplýsingar sem aflað var hjá stjórnvöldum á árunum 2002 til 2006 og birta þær án þess að gerð sé grein fyrir því hvernig einstök stjórnvöld og stofnanir komu út. Eins og áður sagði sendi ég þeim 32 stjórnvöldum sem athugunin tók til niðurstöður fyrri hluta athugunarinnar og ég vænti þess að stjórnendur hlutaðeigandi stjórnvalda fari yfir þær niðurstöður sem fram koma í þessu álitinu og leggi mat á hvaða breytingar þeir telja þörf á að gera að því er varðar starfshætti stjórnvaldsins. Hjá embætti umboðsmanns Alþingis hefur nú verið aflað upplýsinga og látið reyna á mismunandi aðferðafræði við athugun þessara mála. Gera verður ráð fyrir að af hálfu umboðsmanns Alþingis verði framhald á athugunum af þessu tagi og væntanlega væri tímabært að endurtaka hliðstæða athugun innan tveggja eða þriggja ára nema stjórnvöld sjálf, t.d. forsætisráðuneytið, hafi frumkvæði að því að slíkar úttektir verði gerðar með reglubundnum hætti sem liður í því að ná fram auknum gæðum íslenskrar stjórnarsýslu. Ég tek það fram að ég tel líka ástæðu til að huga nánar að því hvort koma megi við einfaldari mælingum á frammistöðu

stjórnvalda í þessu efni heldur en gert var í þeim athugunum sem hér er lýst. Það er að minnsta kosti ljóst að það skiptir miklu að ekki líði of langur tími frá því að upplýsinga er aflað og þar til niðurstaðan liggur fyrir.

4. Skráning erinda.

Stjórnvöldum er skylt að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt. Það er forsenda góðs skipulags og reglufestu í vinnslu mála. Í upplýsingalögum er ákvæði um skráningarskyldu og varðveislu málgagna þannig að þau séu aðgengileg.⁷ Almennur á rétt til aðgangs að gögnum eins og nánar er mælt fyrir í lögnum og þegar fram kemur beiðni um slíkt skulu stjórnvöld veita aðgang innan tiltölulega skamms tíma. Það er því liður í vönduðum stjórnsýsluháttum að stjórnvöld fullnægi skráningarskyldu samkvæmt nefndu lagaákvæði um leið og erindi berst eða stjórnvald hefur meðferð máls að eigin frumkvæði. Til að ná því markmiði stjórnsýslulaganna að tryggja skilvirkni og réttaröryggi borgaranna er óhjákvæmilegt að stjórnvöld skrái með skipulegum hætti málin sem þau hafa í vinnslu og stöðu þeirra á hverjum tíma.

4.1. Tækni og aðferðir við skráningu.

Á síðustu árum hefur komið til aukin og bætt tækni til notkunar við skráningu skjala og skjalastjórnun. Þessi tækni gefur fjölbreytta möguleika til að skrá innkomin skjöl og fylgjast með afgreiðslu þeirra. Frá sjónarhóli reglna stjórnsýslulaga og upplýsingalaga er það vissulega sjálf skráning skjalanna sem hefur fyrst og fremst vægi þegar hugað er að nýtingu þessarar tækni en hún gefur einnig í flestum tilvikum möguleika á því að skrá við móttöku erindis eða stofnun máls áætlaðan afgreiðslutíma og láta minna á með vélrænum hætti ef þessi frestur líður án þess að erindið hafi hlotið afgreiðslu.

Öll stjórnvöld sem athuginin tók til halda skrár yfir mál á tölvutæku formi. Algengust er skráning í hefðbundna málaskrá, þar sem erindi eða mál sem stjórnvaldið stofnar fá hlaupandi númer. Undir það málnúmer eru síðan skráð önnur erindi, skjöl og ýmsar upplýsingar sem tengjast málinu og úrvinnslu þess á öllum stigum. Í öðru lagi er um að ræða kerfi sem nefna má persónuskrá. Í því eru gögn, erindi, afgreiðslur og ákvarðanir stjórnvaldsins er varða einstakling, félag eða

⁷ 22. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996

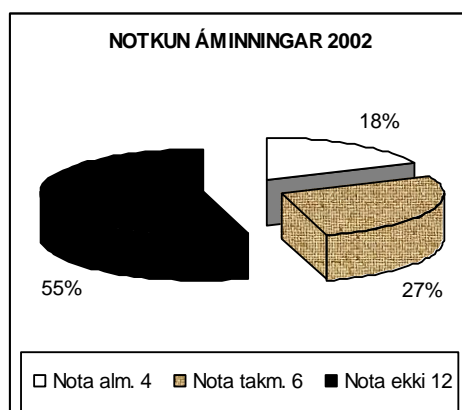
fyrirtæki, skráð á nafn og kennitölu viðkomandi. Í þriðja lagi halda nokkur stjórnvöld enn bréfadagbók, stundum samhliða málaskrá og er enn dæmi um það 2006 að þessi skrá sé handskrifuð. Í bréfadagbók eru skráð þau erindi sem stjórnvaldinu berast og þau erindi sem það sendir frá sér en bókin gefur hvorki yfirsýn yfir þau mál sem eru til meðferðar hjá stjórnvaldinu á hverjum tíma né stöðu þeirra.

Almennt má segja að nýting stjórnvalda á tæknibúnaði við skráningu hafi batnað á þeim fjórum árum sem liðu frá upphafi til loka athugunarinnar. Vorið 2006 höfðu 30 af 32 stjórnvöldum í athuginni rafræna málaskrá, aðeins 2 stjórnvöld höfðu það ekki. Hjá tveimur stjórnvöldum höfðu þó ekki allar deildir eða svið aðgang að málaskránni. Í öðru tilvikinu var um að ræða yfirstjórn viðkomandi embættis þar sem skipulag gerði ráð fyrir að sinnt væri innra eftirliti, meðal annars með skráningu, vinnslu og afgreiðslu erinda. Frá 2002 höfðu 7 stjórnvöld ýmist tekið í notkun rafræna málaskrá eða aukið og bætt nýtingu sína á því kerfi sem þau þá höfðu. Rafræn málaskrá veitir gott yfirlit og er handhægt tæki til eftirlits með stöðu mála. Hægt er að láta kerfið minna starfmenn á þegar frestir til athugasemda eru liðnir eða önnur tímamót runnin upp eða að renna upp í vinnslu mála. Málaskrá ætti einnig að nýtast við verkstjórn og skipulagningu vinnu hjá stjórnvöldunum. Það sjónarmið kom fram hjá viðmælanda sem tók þátt í að koma málaskrá stjórnarráðsins á fót að kerfið hefði ekki nýst við verkstjórn í jafn ríkum mæli og vænst hefði verið. Annar viðmælandi taldi að kerfið væri að mjakast úr því að vera skjalavistunarkerfi í að vera verkstjórnartæki. Hjá nokkrum stjórnvöldum sögðu skjalaverðir misbrest á því að gengið væri frá málum strax og vinnslu þeirra lyki. Þar sem þetta á við gefur kerfið stjórnendum ekki réttar upplýsingar um verkefnastöðu, hvorki í heild né hjá einstökum starfsmönnum. Þar sem viðmælendur tóku sterkast til orða sögðu þeir verulegan misbrest á frágangi að þessu leyti, annars staðar var sagt að brögð væru að þessu eða að það brynni við.

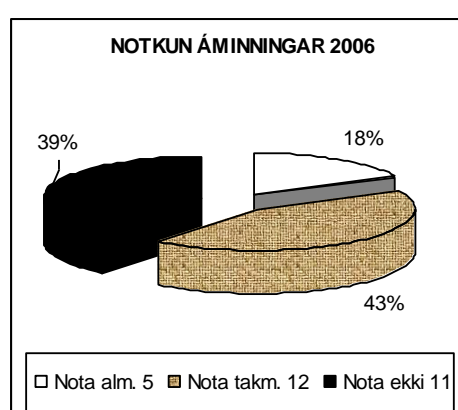
En þótt notkun rafrænnar málaskrár hafi aukist fer því fjarri að möguleikar kerfanna séu almennt að fullu nýttir til að leggja grunn að skilvirkri framkvæmd á þeim viðmiðunum sem leiða af stjórnsýslulögum og þar með til að auðvelda stjórnvöldum að fylgja lögnum. Dæmi um þetta er skráning á fyrirhuguðum afgreiðslutíma og notkun vélrænna áminninga ef komið er að þeim fresti og þar með væntanlega að því að þörf sé á að senda aðila málsins tilkynningu um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu málsins og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Vorið 2006 sögðust 28 stjórnvöld hafa málaskrárkerfi sem gæfi þeim kost á að setja inn tímafresti til

áminningar í vinnslu máls en hjá einu þeirra höfðu reyndar ekki allir starfsmennirnir aðgang að kerfinu. Hjá 11 stjórnvöldum er þessi möguleiki almennt ekki nýttur, 12 stjórnvöld segjast nota hann með takmörkuðum hætti, þ.e. þegar tímafrestur til að afgreiða erindi sé lögbundinn, ef erindið er á tímafresti frá sendanda eða samkvæmt ákvörðun stjórnvaldsins sjálfs eða sumir starfsmenn nota möguleikann. Hjá sumum stjórnvöldum virtist möguleikinn einkum eða einvörðungu notaður þegar sendandi setur tímafrest á afgreiðslu en slíkt gera helst önnur stjórnvöld. Aðeins hjá 5 stjórnvöldum var möguleikinn sagður nýttur með almennum hætti en hjá einu þeirra hafa ekki allir starfsmennirnir aðgang. Samkvæmt þessu segjast 18% stjórnvalda sem hafa möguleikann nota hann með almennum hætti, 43% segjast gera það með takmörkuðum hætti en 39% ekki. Breytingin frá 2002 felst í því að fleiri stjórnvöld hafa möguleikann og hlutfallslega fleiri segjast nota hann með takmörkuðum hætti. Sama hlutfall 18% sagðist þá nota möguleikann með almennum hætti, 27% gerðu það með takmörkuðum hætti en 55% ekki.

Mynd 4.1.



Mynd 4.2.



Misjafnt er hvort stjórnvöld kenna starfsmönnum kerfisbundið á skjalaskrárkerfin. Spurt var um þetta atriði vorið 2006 en ekki 2002. Fimmtán stjórnvöld sögðust kenna starfsmönnum með kerfisbundnum hætti á skjalastjórnunarkerfið. Sjö stjórnvöld sögðust ekki kenna öðrum en nýliðum á kerfið en önnur sögðust gera þetta eftir hendinni. Tvö stjórnvöld hafa ekki rafræna málaskrá og hjá tveimur er notkun hennar bundin við hluta starfseminnar. Í heimsókn til eins stjórnvalds kom fram að skjalaverði var ekki kunnugt um möguleika málaskrárkerfisins til að setja inn tímafresti til áminningar.

Ekki verður hér lagður dómur á gæði þeirra málaskrárkerfa sem stjórnvöld nota. Rétt er þó að geta þess að nokkrir viðmælendur kvörtuðu undan því að kerfið sem notað er alls staðar í stjórnarráðinu og í nokkrum stofnunum hefði óhentugt ritvinnslukerfi. Það gæfi ekki færi á að rekja breytingar (track changes) og væri því ekki notað ef starfsmenn væru að kasta drögum á milli sín. Vegna stíðleika kerfisins notuðu sumir starfsmenn margra stjórnvalda aðallega eða eingöngu ritvinnslukerfið “word”. Þetta skapaði hættu á að gleymdist að “hengja word-skjöl” á málin í skránni. Sums staðar var þetta sagt vera eða hafa verið verulegt vandamál. Aðeins einn viðmælandi í ráðuneyti taldi að ritvinnslan í málaskrárkerfinu hentaði vel fyrir verkefnin þar. Nokkrir kvörtuðu undan því að dýrt væri og seinlegt að aðlaga kerfið þörfum á hverjum stað. Hjá tveimur stjórnvöldum hafði verið skipt um kerfi á síðustu tólf mánuðum. Bæði völdu kerfi sem vinnur á Microsoft grunni og ritvinnsla þess er “word”.

4.2. Gallar á skráningu.

Almennt fullnægja stjórnvöld þeirri lagaskyldu að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim með reglubundnum hætti. Við skoðun skráningar 700 mála sem stjórnvöldum bárust vikuna 16. – 20. september 2002 fundust þó nokkrir ágallar. Einkum var um að ræða að mál voru ekki skráð um leið og erindi barst eða meðferð máls hófst að frumkvæði stjórnvalds en slíkt verður að telja annmarka á almennri stjórnsýsluframkvæmd.

Hjá einu stjórnvaldi sem skiptist í nokkur svið og hefur starfsemi á fleiri stöðum fékkst ekki einfalt yfirlit yfir skráningu erinda og hefðbundna málsmeðferð. Það virtist henda nokkuð oft að erindi til einstakra sviða voru seint eða ekki send til skráningar í miðlæga bréfadagbók stjórnvaldsins. Sama virtist eiga við um erindi sem einstök svið höfðu sent frá sér. Slík framkvæmd er ekki í samræmi við vinnureglur stjórnvaldsins enda óvíst að stjórnvald geti sinnt skyldum sínum með fullnægjandi hætti ef óvissa ríkir um hvort tiltekin erindi hafi borist, séu til meðferðar eða vinnslu þeirra lokið.

Hjá einu stjórnvaldi sem sinnir eftirlitshlutverki greindu starfsmenn á milli þess hvort frávik frá fullnægjandi framkvæmd væru veruleg eða ekki. Teldist frávik ekki verulegt var þeim sem eftirlitið beindist að gefinn frestur til úrbóta áður en gripið yrði til annarra aðgerða. Slíkar tilkynningar eða ábendingar voru ekki skráðar í málaskrá stjórnvaldsins. Það var aðeins ef beðið var um frekari frest að málið varð að

máli í málaskrá. Að mínu áliti verður að ganga út frá því að mál hefjist þegar eftirlitsmaður tekur þá afstöðu að úrbóta sé þörf, hvort sem frávik er verulegt eða ekki. Þar með verði skráningarskylda upplýsingalaga virk og framkvæmd stjórnvaldsins eins og hér er lýst hafi því ekki verið í samræmi við lög.⁸

Í málaskrá eins stjórnvalds í athuguninni var erindi um leigu á tiltekinni ríkiseign ekki skráð fyrr en rúmum fimm mánuðum eftir að það var dagsett. Ekki lá fyrir hvenær umsóknin barst stjórnvaldinu en hún var ekki skráð í málaskrá fyrr en um leið og minnisblað um vettvangsskoðun starfsmanna stjórnvaldsins á eigninni. Hjá öðru stjórnvaldi voru tvö mál sem áttu rætur að rekja til umsókna um leyfi vegna tiltekinnar starfsemi ekki stofnuð í málaskrá viðkomandi stofnunar fyrr en ákvörðun hennar var send umsækjendum.

Þótt það sé ekki orðað með beinum hætti í 22. gr. upplýsingalaga að stjórnvöldum beri að skrá mál um leið og þau koma til meðferðar verður hér að gæta þess að skráningarskyldan stendur í tengslum við skylduna til að láta af hendi gögn í þeim málum sem í hlut eiga innan nokkuð skamms tíma, að fullnægðum öðrum skilyrðum laganna. Forsenda þess að geta þetta er að hafa vitneskju um og yfirsýn yfir þau mál sem eru til meðferðar og tengd gögn. Tilgangur reglubundinnar skráningar næst ekki nema að litlu leyti ef skráningarskyldunni er fullnægt eftirá og líkur aukast á að mál dagi uppi.

Almennt skrá stjórnvöld mál með reglubundnum hætti. 2006 höfðu 30 af 32 stjórnvöldum rafræna málaskrá. Frá 2002 höfðu 7 stjórnvöld tekið upp slíkt kerfi eða bætt nýtingu sína á því kerfi sem þau höfðu þá. Möguleikar kerfanna eru þó ekki að fullu nýttir. 2002 sögðust 18% þeirra sem höfðu búnað með möguleika til að setja inn áminningu um tímafrest nýta hann með almennum hætti, 27% með takmörkuðum hætti en 55% ekki. 2006 sögðust 18% nýta áminningu með almennum hætti, 43% sögðust gera það með takmörkuðum hætti en 39% ekki. Tæpur helmingur stjórnvalda kennir starfsmönnum kerfisbundið á málaskrána og dæmi er um að starfsmönnum sé ekki kunnugt um möguleika á notkun áminningar um tímafrest. Í einstökum tilvikum kom í ljós misbrestur á því að mál væru skráð um leið og erindi barst eða stjórnvald hóf mál að eigin frumkvæði.

⁸ 22. gr. laga nr. 50/1996

5. Svör við erindum.

Bæði 2002 og 2006 voru stjórnvöld spurð hvort þau svöruðu skriflegum erindum skriflega, hvort einhver hefði eftirlit með því að erindum væri svarað og hvernig eftirlitið færi þá fram. Svörin voru einróma á þann veg að skriflegu erindi væri ávallt svarað skriflega ef það væri mat stjórnvaldsins að það krefðist svars. Eftirlit með svörun var í flestum tilvikum sagt það sama eða svipað og eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála sem fjallað er um í kafla 6. Þar kemur fram að 2002 hafði 31% stjórnvalda reglubundið eftirlit, 6% að hluta en 63% ekki. 2006 hafði sama hlutfall 31% reglubundið eftirlit, 19% að hluta en 50% ekki. Misjafnt er hvort stjórnvöld hafa einhverjar reglur um það hversu fljótt skal svara en að hluta hanga þær saman við reglur um hraða í vinnslu máls. Í 6. kafla er fjallað um málshraða og kemur fram að 2002 höfðu 12% stjórnvalda skráðar reglur, 44% höfðu ákveðin viðmið en sama hlutfall, 44%, höfðu engar reglur. 2006 höfðu 28% skráðar reglur, 44% höfðu viðmið en 28% engar reglur. Aðspurð um hvenær stjórnvöld miðuðu við að svara erindum 2006 sögðust nokkur reyna að veita eitthvert svar innan tveggja, þriggja eða fjögurra vikna.

Gögn úr allmörgum málum sem umboðsmanni Alþingis hafa borist vegna kvartana bera með sér að framkvæmd þeirra reglna sem stjórnvöld segjast fylgja um afgreiðslutíma erinda sem þeim berast sé ekki jafn skipuleg og reglubundin eins og ætla mætti af svörum þeirra. Á árunum 2000-2004 voru 17-18,6% kvartana sem bárust umboðsmanni vegna tafa á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum. Á árinu 2005 var hlutfallið 14,6%.⁹ Í ljósi þess viðfangsefnis sem athugun mín tók til ákvað ég að fylgjast sérstaklega með því innan hvaða tíma stjórnvöld svöruðu því fyrirspurnarbréfi sem ég sendi þeim vegna þessarar athugunar 2. ágúst 2002 en þar tók ég fram að ég óskaði eftir að svar við bréfinu bærist mér fyrir 20. september 2002 eða innan 45 daga. Meðalsvartími við fyrirspurnarbréfinu var hins vegar 88 dagar og aðeins þrjú stjórnvöld náðu að svara innan 45 daga. Það vakti líka athygli mína og þá ekki síst vegna þess að stjórnvöldum mátti vera ljóst að hverju athugun mín beindist, þ.e. málsmæðferð og málshraða sérstaklega, hve mörg stjórnvöld svöruðu seint. Það tók 12 stjórnvöld meira en tvo mánuði að svara bréfinu og var meðalsvartími þeirra 152 dagar. Af þessum 12 stjórnvöldum höfðu 10 ekki reglulegt eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála en 2 sögðust hafa það. Hjá fjórum af þessum 12 stjórnvöldum dróst

⁹ Skýrslur umboðsmanns Alþingis 2003, 2004 og 2005.

mjög lengi að svara, þrjú þeirra svöruðu eftir um það bil tíu mánuði en eitt eftir rúma sjö. Engar skýringar eru á drættinum aðrar en þær að málin hafi dagað uppi í meðförum viðkomandi stjórnvalda um langan tíma. Ég tek það fram að ég ákvað sérstaklega að senda ekki ítrekunarbréf til stjórnvalda af þessu tilefni en fylgdi bréfinu eftir með símtölum til að ná síðustu svörum í hús.

Nokkur misbrestur er á að stjórnvöld svari erindum innan eðlilegra tímamarka og dæmi um að mál dagi uppi. Til dæmis tók það þrjú stjórnvöld um 10 mánuði að svara fyrirspurnarbréfi vegna fyrri hluta þessarar könnunar en aðeins 3 stjórnvöld svöruðu innan rúms frests sem gefinn var.

6. Málshraði.

Málshraðareglan í 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaganna felur í sér að stjórnvöldum ber að taka ákvarðanir í málum svo fljótt sem unnt er. Stjórnvöldum ber að afgreiða mál án ástæðulausra tafa. Reglan byggist á óskráðri meginreglu stjórnsýsluréttarins sem hefur víðtækara gildissvið en að taka bara til þeirra ákvarðana sem falla undir stjórnsýslulögin. Reglunni er ætlað að stuðla að skilvirkri og greiðri stjórnsýslu í þágu borgarana og því að stjórnvöld taki ekki lengri tíma en nauðsyn krefur í að ljúka afgreiðslu á málum þeirra, enda geta tafir á meðferð og afgreiðslu máls innan stjórnsýslunnar valdið aðila réttarspjöllum. Það orðalag málshraðareglunnar að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er tekur mið af því hversu ólík þau mál eru sem stjórnsýslan fæst við. Það er því næsta örðugt að setja almenna reglu um innan hvaða tímamarka afgreiðslu mála skuli lokið hjá stjórnvöldum heldur verður það að fara eftir aðstæðum bæði hvers eðlis viðkomandi mál er og því álagi sem er á viðkomandi stofnun á hverjum tíma. Einnig verður að hafa í huga að innan sömu stofnunar getur eðli þeirra mála sem hún fær til afgreiðslu verið ólíkt og kallað á mismunandi afgreiðslutíma. Málshraði má heldur ekki bitna á gæðum stjórnsýslunnar. Hinn lagalegi rammi málshraðareglunnar gengur því ekki lengra um afgreiðslutíma en áður var lýst en með tilliti til þess réttaröryggis sem henni er ætlað að tryggja borgurinum er kveðið á um að stjórnvöld skuli tilkynna aðilum máls um fyrirjáanlegar tafir á afgreiðslu máls, upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Þá er líka kveðið á um heimild til að kæra það til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð ef afgreiðsla máls dregst óhæfilega.¹⁰

¹⁰ Sjá 3. og 4. mgr. 9. gr. laga nr. 37/1993

Hin lagalega umgjörð málshraðareglu stjórnáslaganna kallar í reynd á að stjórnvöld fylgi í störfum sínum einhverjum viðmiðunum eða reglum um hversu langan tíma þau ætli almennt til afgreiðslu erinda af því tagi sem um ræðir hverju sinni. Eðlilega geta þessar viðmiðanir verið mismunandi eftir því viðfangsefni sem erindin hljóða um og miðað við aðstæður innan stofnunar á hverjum tíma. Þeirri skyldu að tilkynna um fyrirsjáanlegar tafir verður þannig trauðla framfylgt nema stjórnvaldið hafi gert upp við sig hvað sé eðlilegur afgreiðslutími erinda sem því berast. Til viðbótar kemur síðan að í samræmi við vandaða stjórnásluhætti ber stjórnvöldum að hafa það skipulag á starfsemi sinni að afgreiðsla erinda sé hverju sinni lögð í ákveðinn farveg sem miði að skilvirkri og réttri afgreiðslu svo fljótt sem unnt er.

Í heimsókn til stjórnvalda vorið 2006 var ein spurningin á listanum svohljóðandi: “Hvenær hefur mál tafist svo lengi að tilkynna beri um tafir?”. Viðmælendur hjá stjórnvöldum sem ekki höfðu skýrar reglur um málshraða áttu mjög erfitt með að svara spurningunni eða gátu það alls ekki. Í þessum tilvikum voru dæmigerð svör “mat starfsmanns sem vinnur málið” eða “starfsmenn meta” og stundum var bætt við í “samráði við yfirmenn”.

6.1. Reglur um málshraða.

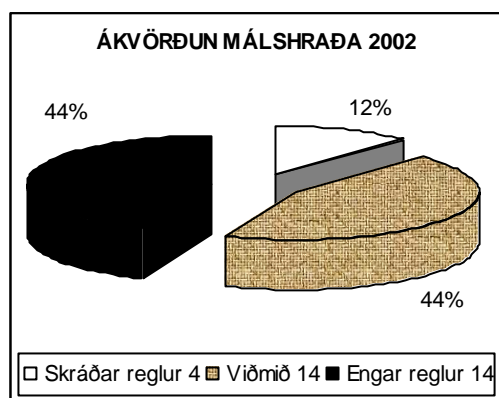
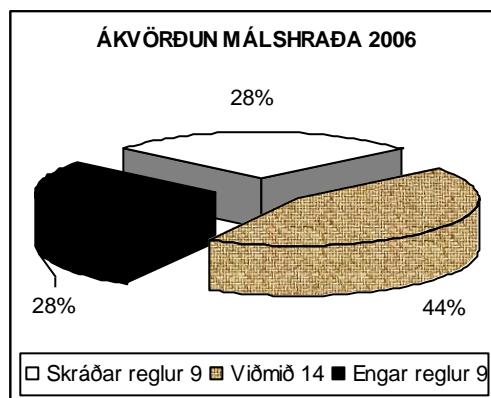
Í svörum stjórnvalda í athuguninni 2002 kom fram að aðeins 4 stjórnvöld af 32 höfðu skráðar reglur um afgreiðslutíma erinda, þrjú höfðu sett sér reglurnar en hjá einu stjórnvaldi gilti lögbundinn frestur um afgreiðslu allra erinda. Hjá 14 stjórnvöldum höfðu myndast ákveðin viðmið í framkvæmd eða komu fram t.d. í gæðahandbók. Hjá jafn mörgum, 14 stjórnvöldum, var hvorki fyrir að fara skriflegum reglum né ákveðnum viðmiðum um málshraða.

Í athuguninni 2006 kom í ljós að 9 stjórnvöld höfðu skráðar reglur um afgreiðslufresti og hafði fjölgað um 5 stjórnvöld í þessum hópi frá 2002. Hjá 14 stjórnvöldum giltu ákveðin viðmið og voru jafn mörg stjórnvöld í þessum hópi og 2002. Hjá 9 stjórnvöldum giltu engar reglur um afgreiðslufresti 2006 en það hafði verið raunin hjá 14 stjórnvöldum 2002.

Tafla 6.1. Ákvörðun málskraða

	2002	2006
Skráðar reglur	4	9
Viðmið	14	14
Engar reglur	14	9
Samtals	32	32

Eins og taflan ber með sér fjölgaði stjórnvöldum með skráðar reglur en þeim fækkaði sem höfðu engar. Tekið skal fram að stjórnvöld voru sett í þann flokk sem átti við um meirihluta erinda þeirra, stjórnvald sem hafði t.d. lögbundinn frest um minnihluta erinda en að öðru leyti engar reglur féll í þann flokk. Hjá tveimur stjórnvöldum þar sem málsmeðferðartími er að jafnaði mjög langur vegna eðlis starfseminnar gilda ekki sérstakar reglur um hraða en fylgt er skráðum verkferlum. Það stuðlar að betra skipulagi í vinnslu og minnkar líkur á að mál dagji uppi. Ekkert ráðuneytanna 12 hafði skráðar reglur um málskraða 2002. Sex sögðust fylgja ákveðnum viðmiðum en 6 höfðu hvorki skráðar reglur né viðmið. 2006 höfðu 2 ráðuneyti sett sér skráðar reglur, 6 fylgdu einhverjum viðmiðum en 4 höfðu hvorki skráðar reglur um málskraða né fylgdu ákveðnum viðmiðum.

Mynd 6.2.**Mynd 6.3.**

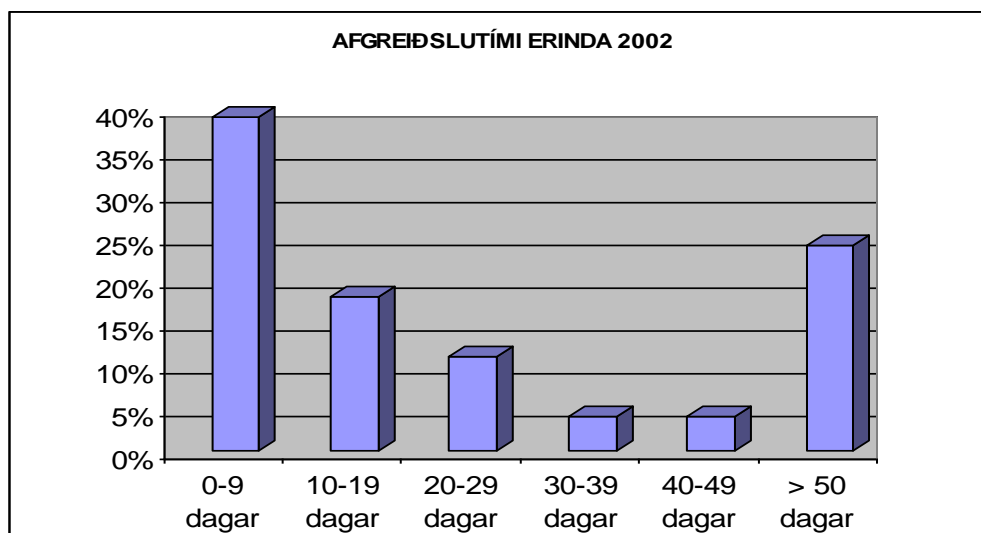
6.2. Afgreiðslutími einstakra mála.

Í könnuninni 2002 var skoðuð afgreiðsla erinda frá borgurunum sem komu til stjórnvalda vikuna 16. – 20. september og þörfnuðust svara eða annarra viðbragða. Samtals voru skoðuð 700 erindi en við valið verður að setja þann mikilvæga fyrirvara að ekki var hægt að fella alla málaflokka sumra stjórnvalda undir athuginina. Í

sumum tilvikum var aðeins tekið úrtak úr þeim málum sem bárust viðkomandi stjórnvaldi á umræddu tímabili. Ástæður þess voru meðal annars að skráning stjórnvaldsins gaf ekki yfirlit yfir meðferð einstakra mála eða afgreiðslutíma þeirra eða að um mjög mikinn fjölda erinda var að ræða. Skoðun gagna úr þessum málum og samantekt upplýsinganna sem á hefði þurft að halda hefði útheimt vinnu og kostnað sem ekki var talið rétt að leggja í vegna athugunarinnar. Hjá einu stjórnvaldi þurfti að afmarka athugunina á annan hátt en hjá öðrum vegna skjalaskráningarkerfis þess. Þetta dregur nokkuð úr ábyggileika niðurstaðna varðandi afgreiðslutíma erinda. Í öðru lagi var könnunartímabilið svo stutt að hjá sumum stjórnvöldum féllu mjög fá erindi undir könnunina. Hjá 16 stjórnvöldum komu færri en 10 mál til skoðunar. Hjá 22 stjórnvöldum voru málin 20 eða færri og samtals aðeins 25% af heildarfjöldanum. Mikill meirihluti, 75% málanna, var frá tíu stjórnvöldum.

Af þeim 700 málum sem skoðuð voru höfðu 553 verið afgreidd innan tveggja mánaða og komu þau ekki til nánari athugunar. Upplýsingar voru þó teknar saman um afgreiðslutíma allra 700 málanna. Niðurstöðunum er lýst á næstu mynd. Þar kemur fram að um 39% erindanna voru afgreidd innan 10 daga, um 57% innan 20 daga og 68% innan 30 daga. Fjórdungur, 24% voru hins vegar lengur en 50 daga til meðferðar. Þótt ákveðna fyrirvara verði að setja við þessar niðurstöður benda þær til þess að íslensk stjórnarsýsla sé nokkuð skilvirk og afgreiði meginþorra þeirra erinda sem henni berast innan tiltölulega skamms tíma.

Mynd 6.4.



Þau 147 erindi sem ekki voru afgreidd innan tveggja mánaða voru könnuð nánar með hliðsjón af málsmeðferðareglum stjórnarsýsluréttarins. Var þar horft til þeirra sömu sjónarmiða og á reynir þegar umboðsmaður Alþingis metur í tilefni af kvörtun hvort fullnægt hafi verið þeirri reglu 9. gr. stjórnarsýslulaga að afgreiða mál svo fljótt sem unnt er. Þar verður að meta aðstæður í hverju máli og þá með tilliti til skýringa stjórnvalda en við þetta mat verður að líta til þess hvert er efni málsins, hvað hafi þurft að gera til að upplýsa það nægjanlega, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga, og hvaða telja verði hæfilegan tíma til að ljúka afgreiðslu þess miðað við aðstæður almennt í stjórnarsýslunni og skýringar stjórnvalda. Á grundvelli þessara sjónarmiða varð það niðurstaðan að meðferð á 35 málum hefði tekið of langan tíma. Það er 24% þeirra mála sem voru lengur en tvo mánuði í afgreiðslu en 5% allra þeirra 700 mála sem skoðuð voru. Þrettán stjórnvöld, þar af níu ráðuneyti, áttu mál á þessum lista. Athyglisvert er að ellefu af þessum þrettán stjórnvöldum höfðu ekki sett sér reglur um málshraða. Samtals voru 19 af þessum 35 málum sem of langan tíma tók að afgreiða, til meðferðar í ráðuneytum en rétt er að minna á að ráðuneytin fara með yfirstjórn og eftirlit þeirra málaflokka og stofnana sem undir þau heyra. Níu af 12 ráðuneytum áttu mál á listanum en aðeins fjórar stofnanir. Samtals áttu stofnanirnar 16 mál á listanum en þar af átti ein stofnun 11 mál.

Frá 2002 til 2006 fjölgaði stjórnvöldum sem sögðust fylgja skráðum reglum um málshraða en þeim fækkaði sem hvorki studdust við ákveðin viðmið né skráðar reglur. 2002 sögðust 12% hafa skráðar reglur, 44% fylgdu viðmiðum en 44% höfðu hvorki skráðar reglur né viðmið. 2006 sögðust 28% hafa skráðar reglur, 44% sögðust fylgja viðmiðum en 28% höfðu hvorki reglur né viðmið. 2002 hafði ekkert ráðuneyti skráðar reglur, 6 fylgdu viðmiðum en 6 höfðu hvorki reglur né viðmið. 2006 höfðu 2 sett sér skráðar reglur, 6 fylgdu viðmiðum en 4 höfðu hvorki reglur né viðmið.

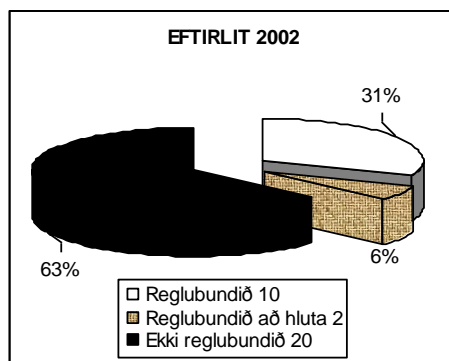
Þótt ákveðna fyrirvara verði að setja við niðurstöður athugunarinnar á afgreiðslu einstakra erinda benda þær til þess að íslensk stjórnarsýsla sé nokkuð skilvirk og afgreiði meginþorra erinda á tiltölulega skömmum tíma. Af erindum sem voru lengur en tvo mánuði í vinnslu þegar athugunin fór fram 2002 tel ég að afgreiðsla 24% hafi tekið of langan tíma. Þrettán stjórnvöld, þar af 9 ráðuneyti, áttu mál á þessum lista. Ellefu af þessum 13 stjórnvöldum höfðu ekki sett sér skráðar reglur um málshraða.

7. Eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála.

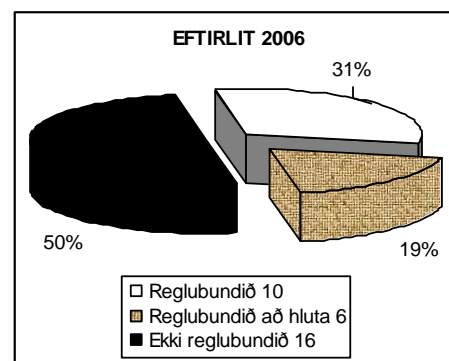
Með eftirliti er átt við eftirlit að frumkvæði yfirmanna eða stjórnenda hjá viðkomandi stjórnvaldi. Viðbrögð yfirmanns gagnvart undirmanni í kjölfar kvörtunar frá þeim sem sent hefur inn erindi telst ekki eftirlit og heldur ekki þótt starfsmenn eigi þess kost að bera upp mál á starfsmannafundum. Reglubundið eftirlit er aðeins ástundað þar sem yfirmenn fara reglulega með skipulegum hætti yfir stöðu þeirra mála sem til afgreiðslu eru hjá stjórnvaldinu hverju sinni.

Í athuguninni 2002 kom í ljós að reglubundnu eftirliti með stöðu og afgreiðslu mála var sagt sinnt í öllum málaflokkum hjá 10 stjórnvöldum af 32. Hjá 2 stjórnvöldum fór fram reglubundið eftirlit í sumum málaflokkum en 20 stjórnvöld sinntu ekki reglubundnu eftirliti. 2006 fengust þær upplýsingar að 10 stjórnvöld hefðu reglubundið eftirlit í öllum málaflokkum sínum og 6 að auki höfðu reglubundið eftirlit í sumum málaflokkum. Hjá 16 stjórnvöldum höfðu yfirmenn hins vegar ekki reglubundið eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála og hjá 3 þeirra var raunar ekkert eftirlit í sumum málaflokkum.

Mynd 7.1.



Mynd 7.2.



Eins og sjá má fjölgaði stjórnvöldum sem hafa reglubundið eftirlit í sumum málaflokkum úr 2 í 6 frá 2002 til 2006. Að sama skapi voru stjórnvöld þar sem reglulegt eftirlit var ekki ástundað 4 færri 2006 en verið hafði 2002. Tíu af stjórnvöldunum 32 sem athugunin tók til höfðu bætt eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála á tímabilinu en eftirliti hnignaði hjá 6 stjórnvöldum. Almennt má segja að stofnanirnar hafi eflt reglubundið eftirlit hjá sér en því hafi hins vegar hnignað í ráðuneytum. Frá þessu eru þó undantekningar, eitt ráðuneyti hafði 2006 tekið upp reglubundið eftirlit í öllum málaflokkum og annað í sumum. Samkvæmt niðurstöðum

athugunarinnar var reglubundið eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála ástundað í fjórum ráðuneytum árið 2002. Þá tilkynnti einn ráðuneytisstjórinn 2004 þegar hann gerði athugasemdir við niðurstöður fyrri hluta athugunarinnar að reglubundið eftirlit hefði verið tekið upp í ráðuneytinu í upphafi þess árs. Þegar aftur var spurt um eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála vorið 2006 var ekki reglulegt eftirlit í þessu ráðuneyti og raunar ekkert eftirlit í sumum málaflokkum. Sama gilti í öðru ráðuneyti þar sem reglubundið eftirlit var sagt ástundað árið 2002. Ekkert þeirra fjögurra ráðuneyta sem sögðust hafa reglubundið eftirlit árið 2002 hafði það árið 2006 samkvæmt athuguninni. Átta undirstofnanir ráðuneyta höfðu eftir reglubundið eftirlit sitt, hjá 2 hafði því hrakað en staðan var óbreytt hjá 10. Dæmi eru um að stjórnvöld hafi sett sér mælanleg markmið varðandi svör við erindum og afgreiðslu þeirra. Séu mælingarnar gerðar reglulega bæta þær sýn yfir stöðuna á hverjum stað og styðja við almennt eftirlit.

Almennt efldu stofnanir sem athugunin tók til reglubundið eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála á könnunartímanum en því hrakaði í ráðuneytum. Átta stofnanir efldu eftirlit en því hrakaði hjá tveimur. Ekkert þeirra ráðuneyta sem sagðist hafa reglubundið eftirlit 2002, sinnti því 2006 en eitt ráðuneyti hafði tekið upp reglubundið eftirlit í öllum málaflokkum og annað í sumum.

Bæði 2002 og 2006 höfðu 10 stjórnvöld, eða 31% reglubundið eftirlit í öllum málaflokkum. 2002 sögðust 2 stjórnvöld hafa reglubundið eftirlit í sumum málaflokkum en 6 árið 2006. 2002 sinntu 20 stjórnvöld, eða 63%, ekki reglubundnu eftirliti og 2006 fór starfsemi 16 stjórnvalda, eða 50%, fram án reglubundins eftirlits.

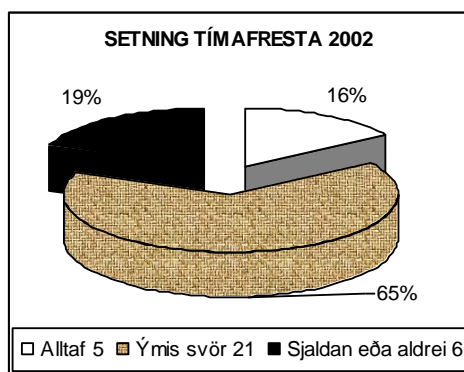
8. Frestir og ítrekanir.

Þegar leitun umsagnar er liður í töku stjórnvaldsákvörðunar skal hennar óskað við fyrstu hentugleika og ef leita þarf eftir fleiri en einni umsögn skal það gert samtímis ef því verður við komið. Tiltaka skal fyrir hvaða tíma óskað er eftir að umsagnaraðili láti umsögn sína í té.¹¹ Bæði 2002 og 2006 voru stjórnvöld spurð hvort þau gættu þeirrar lagaskyldu að setja umsagnaraðilum og málsaðilum tímafresti þegar óskað væri umsagnar eða annarra gagna. 2002 fullyrtu 5 stjórnvöld, eða 16%, að þau gættu ávallt að reglunni. Svör frá 21 stjórnvaldi, eða 66%, voru ekki afdráttarlaus.

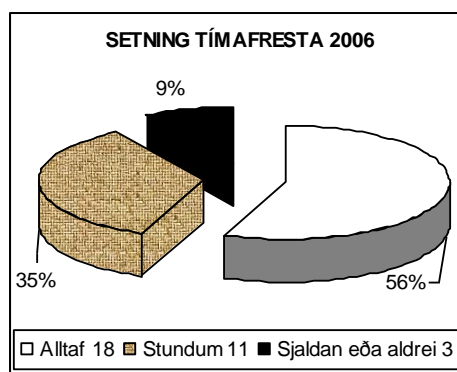
¹¹ 2. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga

Sagt var að þetta væri almenna reglan, meginreglan, að þetta væri gert að jafnaði, lang oftast eða í flestum tilvikum, alltaf í tilteknum málum, að ekki væri hægt að fullyrða að þetta væri alltaf gert og einstaka stjórnvald svaraði spurningunni ekki beint. Sex stjórnvöld, eða 19%, sögðust ekki gæta að reglunni eða að á hana reyndi sjaldan. Þar sem æskilegt þótti að fá gleggri upplýsingar um þessa stjórnsýsluframkvæmd voru viðmælendur í athuguninni 2006 spurðir ítarlegar þannig að unnt væri að flokka svörin í þrjá flokka, alltaf, stundum og sjaldan eða aldrei. Átján stjórnvöld, eða 56%, sögðust þá alltaf gæta þess að setja fresti þegar óskað væri eftir umsögn eða gögnum. Ellefu stjórnvöld, eða 34%, sögðust gæta þess stundum en þrjú, eða 9%, sögðust sjaldan eða aldrei gera það. Þetta eru mun afdráttarlausari niðurstöður en 2002 en á móti kemur að upplýsingarnar eru ekki alveg sambærilegar og verður að hafa það í huga við skoðun myndanna.

Mynd 8.1.



Mynd 8.2.

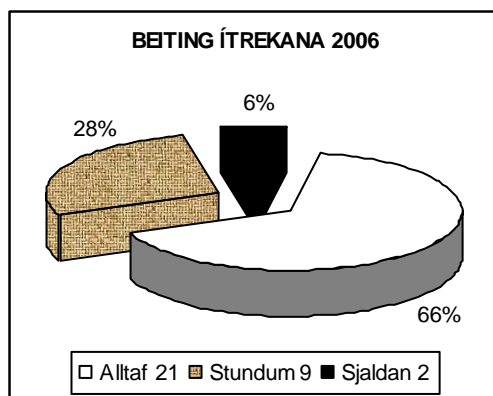


Þegar umsagnarbeiðni er liður í meðferð stjórnsýslumáls gildir fortakslaust ákvæði stjórnsýslulaganna um setningu tímafrests. Þegar stjórnvald óskar upplýsinga frá málsaðila verður ekki fullyrt að ákvæðið eigi alltaf við en setning tímafrests er hins vegar nauðsynleg til að tryggja að mál fái svo skjóta afgreiðslu sem verða má. Því verður að telja setningu fresta í þessum tilvikum rétta leið til að tryggja eðlilega framvindu í vinnslu mála í stjórnsýslunni.

Auk þess að spyrja um setningu fresta var í athuguninni 2006 spurt hvort stjórnvaldið ítrekaði beiðni um umsögn eða gögn vegna vinnslu máls ef þetta bærisk ekki. 2002 var ekki spurt um beitingu ítrekana í skriflegum spurningalista sem stjórnvöldunum 32 var sendur. Í athugun á afgreiðslu 700 mála var hins vegar í þeim málum sem voru lengur en 2 mánuði í vinnslu og þar sem óskað hafði verið

umsagnar, athugað hvort ítrekun hafði verið send ef umsögn barst ekki. Varðandi tímasetningu ítrekunar er stjórnvöldum sem ekki hafa sett frest til að skila umsögn eða öðrum gögnum augljóslega nokkur vandi á höndum. 2006 fengust þau svör frá tuttugu og einu stjórnvaldi, eða 66%, að alltaf væri ítrekað ef umsagnir eða gögn sem óskað hefði verið eftir bærust ekki. Níu stjórnvöld, eða 28%, sögðust ítreka stundum en tvö, 6%, sögðust sjaldan gera það.

Mynd 8.3.



Hjá einu stjórnvaldi var það sagt fara eftir eðli mál hvort ítrekun væri send, ef aðeins væri verið að gefa kost á umsögn eða tjáningu en hún væri ekki nauðsynleg vegna vinnslu málsins, væri það ekki gert. Hjá öðru stjórnvaldi kom fram að ef ekki væri brugðist við væri venjulega gripið til aðgerða gagnvart málsaðila. Eitt stjórnvald sagðist venjulega senda ítrekun ef útlit væri fyrir töku íþyngjandi ákvörðunar en ef útlit væri fyrir ívilnandi ákvörðun væri það ekki gert. Á öðrum stað var sá háttur hafður á að ef umsögn eða upplýsingar bárust ekki var athugað hvort málsaðili hefði flutt búferlum, væri svo var ítrekun send á nýtt heimilisfang en byggja málsaðili enn á sama stað var ekki ítrekað.

Skoðun á vinnuferli í 147 þeirra 700 mála í fyrri hluta athugunarinnar árið 2002, sem voru meira en tvo mánuði í vinnslu, leiddi í ljós að umsagnar hafði verið leitað í 23 málum, eða um 16% þeirra. Í liðlega helmingi, nánar til tekið í 12 málum, var umsagnaraðila ekki settur frestur til að láta umsögn sína í té. Í ljósi skýrra lagafyrirmæla um að slíka fresti eigi að setja í stjórnsýslumálum, verður þetta að teljast hátt hlutfall. Þá lét það stjórnvald sem leitað hafði umsagnar, hvort sem í henni var settur frestur eða ekki, hjá líða í 6 af þessum 23 málum, að ítreka umsagnarbeiðni sína, þrátt fyrir að tilefni hefði verið til þess að mínu mati.

Könnun á setningu fresta og beitingu ítrekana, með ólíkum aðferðum, bendir til þess að veruleg brögð séu að því að ekki sé fylgt lagafyrirmælum um setningu fresta og nokkuð um að stjórnvöld sem óska umsagnar láti hjá líða að fylgja beiðni sinni eftir með ítrekun. 2006 sögðust 56% alltaf setja fresti, 35% sögðust gera það stundum en 9% sjaldan eða aldrei. 66% sögðust alltaf ítreka ef umsögn eða gögn bærust ekki, 28% sögðust gera það stundum en 6% sjaldan eða aldrei.

9. Tilkynningar um tafir.

Samkvæmt stjórnarsýslulögum ber stjórnvöldum að tilkynna um fyrirsjáanlegar tafir á meðferð mála, um ástæður tafanna og hvenær afgreiðsla sé að vænta.¹² Sambærilegar reglur kunna einnig að vera í sérlögum, svo sem reglan sem fram kemur í lögum um bindandi álit í skattamálum, en hún felur í sér að ef ekki er unnt að láta uppi bindandi álit innan fjögurra vikna frá því að beiðni berst skuli tilkynna álitsbeiðanda skriflega um frestun og skýra ástæður hennar.¹³ Í fyrirspurnarbréfi til stjórnvalda 2002 spurði ég hvort stjórnvaldið fylgdi þeirri reglu að tilkynna um fyrirsjáanlegar tafir og einnig var kannað hvort þetta hefði verið gert í þeim 147 málum sem verið höfðu lengur en tvo mánuði í vinnslu og könnuð voru sérstaklega. Í heimsókn til stjórnvalda 2006 var spurt hvort stjórnvöld fylgdu þeirri reglu að tilkynna um fyrirsjáanlegar tafir. Þrír svarmöguleikar voru gefnir, að það væri alltaf gert, að það væri stundum gert og að það væri sjaldan eða aldrei gert. Ætlast var til að viðmælendur svöruðu út frá reglum eða verklagi hjá stjórnvaldinu og tilfinningu sinni fyrir því hvernig því væri framfylgt.

Þegar stjórnvöld voru spurð bréflaga 2002 hvort þau tilkynntu um tafir sögðust 10 stjórnvöld, eða 31% almennt gæta að þeirri reglu stjórnarsýslulaga, 15 stjórnvöld, eða 47% treystu sér ekki til að fullyrða að það væri ávallt gert, 3 stjórnvöld, eða 9%, sögðust almennt ekki tilkynna um tafir og 4 stjórnvöld, eða 13%, svöruðu ekki afdráttarlaust. Dæmi um þetta síðastnefnda er eftirfarandi svar: “Ekki er um fastmótaða framkvæmd að ræða þegar tafir verða á afgreiðslu mála. Almennt hefur ekki verið haldið sérstaklega utan um mál sem frestast og hefur það ráðist af atvikum máls hvort sendar eru út tilkynningar til aðila ef dregst að svara erindum.”¹⁴ Þar sem

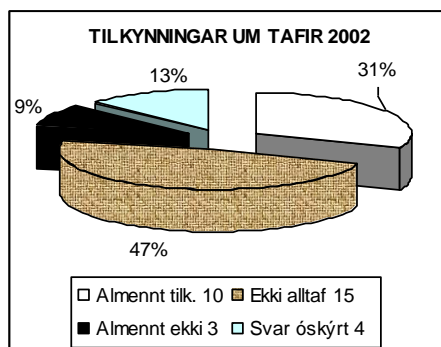
¹² 3. mgr. 9. gr. laga nr. 37/1993

¹³ 1. mgr. 3. gr. laga nr. 91/1998.

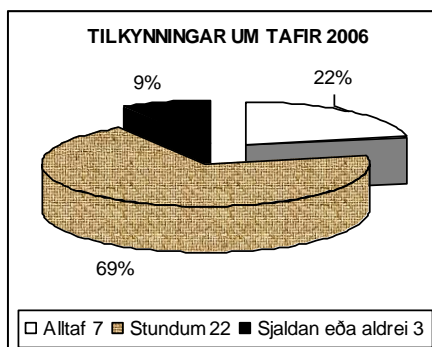
¹⁴ Svar við spurn. 6, sjá fylgiskjal 1.

upplýsinga var aflað með viðtölum 2006 var tækifæri til að spyrja nánar ef svör voru óskýr. Þá sögðust 7 stjórnvöld, eða 22%, alltaf tilkynna um tafir, 22 stjórnvöld, eða 69%, sögðust gera það stundum en 3, eða 9%, sögðust gera það sjaldan eða aldrei.

Mynd 9.1.



Mynd 9.2.



Vegna mismunandi aðferða 2002 og 2006 við könnun á fylgni stjórnvalda við þá reglu að tilkynna um tafir í vinnslu máls eru upplýsingarnar sem aflað var ekki fyllilega sambærilegar. Þær benda þó til þess að ekki hafi orðið miklar breytingar á framkvæmd stjórnvalda að þessu leyti á tímabilinu. Í fyrri könnuninni segjast 10 stjórnvöld almennt gæta að reglunni en í síðari könnuninni var flokkunin strangari og fullyrtu þá 7 stjórnvöld að þau tilkynntu alltaf um tafir. 2002 veittu 15 stjórnvöld svör sem ráða mátti af að reglunni væri ekki alltaf fylgt en 2006 sögðu 22 stjórnvöld að þau tilkynntu stundum eða oft um tafir. Þessir tveir flokkar eru samsíða sambærilegir og einnig flokkarnir “almennt ekki” 2002 og “sjaldan eða aldrei” 2006. Stjórnvöld sem ekki veittu afdráttarlaus svör 2006 voru spurð nánar í viðtölum og fengust þá svör sem hægt var að flokka í einn hinna þriggja flokka sem þá voru notaðir. Að fenginni reynslu virðist almennt ekki unnt að draga mjög afgerandi ályktanir af þeim upplýsingum sem fengust. Þær veita þó vísbendingu um að misbrestur sé á því að stjórnvöld framfylgi ávallt reglu 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga um að tilkynna um tafir. Kemur það og heim og saman við þá mynd sem ég hef fengið af ástandi þessara mála við athuganir á einstökum kvörtunum sem mér hafa borist á síðustu misserum. Það hefur fram að þessu einfaldlega heyrtil undantekninga ef ég hef séð í skjölum þessara mála að stjórnvöld hafi sent aðilum málsins tilkynningar um fyrirsjáanlegar tafir þótt mörg þessara mála hafi verið til afgreiðslu hjá stjórnvöldum um lengri tíma en almennt verður séð að samrýmist málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga miðað við efni málsins. Ég tek það þó fram að á allra síðustu mánuðum hef ég orðið var við

breytingu í þessum efnunum og þá helst hjá þeim stjórnvöldum þar sem ég hef minnt á lagaskyldu um að slíkar tilkynningar séu sendar.

Könnun á afgreiðslu einstakra erinda sem stjórnvöldum bárust á einni viku haustið 2002 sýndi að í 57% þeirra mála þar sem ég mat það svo að afgreiðsla hefði tekið of langan tíma, yrði fullyrt út frá fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingum að stjórnvaldi hafi borið að tilkynna aðila um tafir á afgreiðslu máls hans en að svo hafi ekki verið gert. Þessa ályktun verður þó að taka með vissum fyrirvara þar sem ekki var í öllum tilvikum unnt að gaumgæfa alla þætti málsmeðferðarinnar, meðal annars vegna ófullnægjandi skráningar hjá stjórnvaldinu. Eigi að síður tel ég að á grundvelli þeirra upplýsinga sem aflað var um afgreiðslu málanna megi draga þá ályktun að 2002 hafi stjórnvöld í allt að 60% tilvika ekki tilkynnt um tafir þótt þeim hafi borið að gera það á grundvelli stjórnsýslulaga eða annarra lagafyrirmæla. Níu stjórnvöld af 32, eða 28% brugðust að mínu mati skyldu sinni um að tilkynna um tafir í einu máli eða fleirum. Í þessum hópi eru 7 ráðuneyti og 2 stofnanir. Þriðjungur, 3 stjórnvöld af 9, höfðu sagt í skriflegu svari við fyrirspurn minni að þau gættu almennt að reglunni um að tilkynna um tafir, 5 fullyrtu ekki að ávallt væri gætt að reglunni en 1 stjórnvald svaraði ekki afdráttarlaust. Þessar niðurstöður gefa vísbendingu um að mat stjórnvalda sjálfra á því hvort þau fari almennt að fyrirmælum laga um að tilkynna um tafir samrýmist ekki að öllu leyti raunverulegri framkvæmd. Ekkert þeirra 9 stjórnvalda sem ekki hafði tilkynnt um tafir hafði skriflegar reglur um málshraða 2002 en fjórum árum síðar höfðu 2 þeirra sett sér slíkar reglur. Árið 2002 sögðust 3 þessara 9 stjórnvalda hafa reglubundið eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála en 2006 sögðust 2 hafa reglubundið eftirlit í öllum málaflokkum en eitt sagðist hafa það í sumum.

Vísbendingar eru um að veruleg brögð séu að því að stjórnvöld fylgi ekki lagafyrirmælum um að tilkynna um tafir á vinnslu mála. 31% sagðist almennt fylgja reglunni 2002 en 22% sögðust 2006 alltaf gera það. Við samanburð á mati stjórnvalda sjálfra á því hvernig þau framfylgdu reglunni og skoðun á afgreiðslu einstakra mála kom í ljós að matið samrýmdist ekki að öllu leyti raunverulegri framkvæmd.

10. Meðferð tölvupósts.

Um erindi sem berast stjórnvöldum í tölvupósti gilda almennt sömu málsmeðferðarreglur og um erindi sem berast á pappír eða með símbréfi að því gefnu að um sé að ræða erindi sem þurfi afgreiðslu við samkvæmt efni þess. Í hinu almenna fyrirspurnarbréfi mínu til stjórnvalda 2002 spurðist ég fyrir um hvort þau hefðu sett sér reglur um meðferð erinda í tölvupósti og hvers efnis þær þá væru. Í heimsóknnum 2006 var einnig spurt um þetta atriði. Niðurstaðan er svipuð, 2002 höfðu 14 stjórnvöld sett sér reglur um meðferð erinda í tölvupósti en 18 höfðu ekki gert það, 2006 höfðu 15 sett sér slíkar reglur en 17 ekki. Í báðum tilvikum eru öll ráðuneytin flokkuð með þeim sem hafa sett sér reglur þar sem í handbók stjórnarráðsins eru ákveðnar almennar reglur um meðferð og skráningu tölvupósts. Í heimsóknnum 2006 var því hins vegar svarað til í fjórum ráðuneytum að ekki giltu þar neinar skrifaðar reglur um meðferð tölvupósts og virtist viðmælendum ókunnugt um reglur handbókarinnar. Nær öll stjórnvöld sem ekki höfðu sett sér reglur um meðferð tölvupósts sögðust skrá og meðhöndla erindi sem þannig bærust eins og erindi á pappír.

Nokkuð er mismunandi hve stór hluti erinda til stjórnvalda berst í tölvupósti. Sums staðar er það meiri hluti erinda, til dæmis fengust þær upplýsingar hjá einu stjórnvaldi 2006 að vel innan við 5% erinda bærust á pappír. Í samskiptum starfsmanna stjórnvalda við málsaðila og aðra sem tengjast úrvinnslu mála er tölvupóstur mikið notaður. Í heimsóknnum í tvö ráðuneyti 2006 lýstu viðmælendur áhyggjum af því að misbrestur kynni að vera á að þessi samskipti skiluðu sér öll inn í málaskrárkerfið. Þegar málum er lokað eiga skjalaverðir hins vegar að fara yfir hvort öll málgögn eru til staðar og sjá til þess að það sem á kann að vanta skili sér.

Í athuguninni 2002 varð vart ákveðinnar tregðu hjá sumum stjórnvöldum til að taka fullt mark á og afgreiða með hefðbundnum hætti erindi sem bárust í tölvupósti. Í viðtölum við starfsmenn stjórnvalda í heimsóknnum 2006 kom hins vegar yfirleitt fram vilji til að nota tölvupóst nema þegar erindi krefjast formlegrar undirskriftar. Aðeins hjá einu stjórnvaldi var það þá almenn vinnuregla ef erindi barst í tölvupósti að skrifa til baka og óska eftir formlegu erindi á pappír. Ef um er að ræða umsóknir eða kærur er almennt krafist undirritaðs erindis í bréfi eða símbréfi.

Rétt er að minna á að með lögum nr. 51/2003, sem tóku gildi í apríl 2003, var bætt nýjum kafla við stjórnarsýslulögin, IX. kafla, um rafræna meðferð stjórnarsýslumála. Þar er kveðið á um að stjórnvald skuli ákveða hvort boðið verður upp á þann valkost

að nota rafræna miðlun upplýsinga við meðferð máls. Í svörum 2006 var almennt ekki vísað til þess að slík formleg ákvörðun hefði verið tekin af hálfu stjórnvaldsins en athugunin beindist ekki sérstaklega að því hvernig þessi regla hefði komið til framkvæmda.

11. Niðurstöður og tilmæli til stjórnvalda.

Kerfisbundin skráning stjórnvalda á erindum sem þeim berast er forsenda góðs skipulags og reglufestu í vinnslu mála. Til að tryggja skilvirkni og réttaröryggi borgaranna er skipuleg skráning mála í vinnslu og stöðu þeirra óhjákvæmileg. Við skoðun skráningar einstakra mála árið 2002 fundust ákveðnir ágallar, einkum tengdir því að erindi var ekki skráð um leið og það barst eða málsmeðferð hófst að frumkvæði stjórnvaldsins sjálfs. Dæmi voru um að erindi væru ekki skráð fyrr en við afgreiðslu og jafnvel alls ekki. Árið 2006 voru ekki könnuð einstök mál þannig að ekki er unnt að gera grein fyrir þeim breytinum sem kunna að hafa orðið frá 2002.

Almennt má segja að nýting stjórnvalda á tæknibúnaði við skráningu hafi batnað á þeim fjórum árum sem athugunin stóð. Vorið 2006 höfðu 30 af 32 stjórnvöldum, eða 94%, rafræna málaskrá. Frá 2002 höfðu 7 stjórnvöld, eða 22%, ýmist tekið upp slíkt kerfi eða aukið og bætt nýtingu sína á því kerfi sem þau þá höfðu. En þótt notkun rafrænnar málaskrár hafi aukist fer því fjarri að möguleikar kerfanna séu alls staðar að fullu nýttir til eftirlits með afgreiðslu mála. Vorið 2006 nýttu aðeins 5 stjórnvöld, af 28 sem gátu sett inn tímafresti til áminningar fyrir starfsmenn, búnaðinn með almennum hætti. Þetta eru 18% en 12 stjórnvöld, eða 43%, sögðust nota möguleikann með takmörkuðum hætti og 11 stjórnvöld, eða 39%, notuðu hann alls ekki. Tæpur helmingur, 15 stjórnvöld, sögðust kenna starfsmönnum sínum með kerfisbundnum hætti á skjalastjórnunarkerfið.

- Það eru tilmæli mín að einstök stjórnvöld kanni sérstaklega hvort nýta megi það skjala- og málaskráningarkerfi sem notað er betur til eftirlits með stöðu og afgreiðslu einstakra mála. Sérstaklega á þetta við um vélrænar áminningar og yfirlit ef tafir verða á afgreiðslu mála. Fyrir liggir skýrt hver úr hópi stjórnenda/starfsmanna beri ábyrgð á þessu eftirliti og starfsmönnum sé með reglubundnum hætti kennt á möguleika og rétta notkun kerfanna.

- Þess verði betur gætt að skrá öll ný mál um leið og erindi um þau berast eða til þeirra er stofnað af hálfu stjórnvalda.

Árið 2002 sögðust aðeins 4 stjórnvöld af 32 hafa skráðar reglur til viðmiðunar um afgreiðslutíma erinda. Hjá 14 stjórnvöldum voru sögð hafa myndast ákveðin viðmið en hjá jafn mörgum var hvorki fyrir að fara skriflegum reglum né ákveðnum viðmiðum um málshraða. Vorið 2006 sögðust 9 stjórnvöld hafa skráðar reglur um afgreiðslufresti, hjá 14 giltu ákveðin viðmið en hjá 9 stjórnvöldum giltu engar reglur um afgreiðslufresti. Ekkert ráðuneytanna hafði skriflegar reglur um málshraða árið 2002 og aðeins helmingur þeirra einhver viðmið. Sex ráðuneyti höfðu hvorki reglur né viðmið um málshraða. Fjórum árum síðar höfðu 2 ráðuneyti sett sér skriflegar reglur um málshraða, hjá 6 giltu ákveðin viðmið en hjá 4 ráðuneytum giltu hvorki reglur né viðmið um málshraða.

Könnunin gefur til kynna að á tímabilinu 2002-2006 hafi stjórnvöldum sem hvorki styðjast við skriflegar reglur um málshraða né fylgja ákveðnum viðmiðum, fækkað hlutfallslega úr 44% í 28%. Þarna er vissulega um framför að ræða en áfram er það svo að meirihluti þeirra stjórnvalda sem athugunin tók til var á árinu 2006 ekki með skráðar reglur um málshraða eða 72%. Þótt stjórnvöld svari því til að þau fylgi ákveðnum óskráðum viðmiðunum um afgreiðslutíma verður að telja æskilegra og betur til þess fallið að auðvelda eftirlit og stjórnun að fyrir hendi séu skráðar reglur um þessar viðmiðanir, meðal annars til að nýir starfsmenn geti betur kynnt sér þær og svör til þeirra sem erindi eiga hjá stjórnvaldinu verði gleggri. Þá verður trauðla séð hvernig stjórnvald sem á annað borð fær einhvern fjölda erinda til afgreiðslu getur fylgt reglum stjórnarsýslulaganna um málshraða og tilkynningar af því tilefni nema styðjast við einhverjar reglur um ætlaðan afgreiðslutíma. Á það verður að leggja áherslu að val á viðmiðunum um lengd þessara fresta þarf að byggjast á mati stjórnvaldsins sjálfs á mismunandi eðli og efni þeirra viðfangsefna sem það þarf að fást við en þó innan þeirra marka að ákvarðanir í málum séu teknar svo fljótt sem unnt er.

- Ég beini því til stjórnvalda sem hafa engar reglur um málshraða eða styðjast aðeins við almenn viðmið að móta og skrá reglur um þá tímafresti sem talið er rétt að hafa til viðmiðunar við afgreiðslu mála og

þar með við að senda út tilkynningar um fyrirsjáanlegar tafir og áætlaðan endanlegan afgreiðslutíma.

Árið 2002 höfðu 20 stjórnvöld af 32, eða 63%, ekki reglubundið eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála. Fjórum árum síðar var hlutfallið 50%. Bæði 2002 og 2006 sögðust 10 stjórnvöld, eða 31% sinna reglubundnu eftirlit í öllum málaflokkum sínum. 2002 sögðust 2 stjórnvöld hafa reglubundið eftirlit í sumum málaflokkum en 2006 sögðust 6 stjórnvöld hafa það. Tíu af stjórnvöldunum 32 sem könnunin tók til bættu eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála á tímabilinu en eftirliti hnignaði hjá 6 stjórnvöldum. Almennt má segja að stofnanir hafi eflt eftirlit hjá sér en því hafi hins vegar hnignað í ráðuneytum. Frá því eru þó undantekningar, eitt ráðuneyti hafði 2006 tekið upp reglubundið eftirlit í öllum málaflokkum og annað í sumum. Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar var reglubundið eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála ástundað í fjórum ráðuneytum árið 2002. Þar að auki tilkynnti einn ráðuneytisstjóri árið 2004 þegar hann gerði athugasemdir við yfirlit sem tekið hafði verið saman að reglubundið eftirlit hefði verið tekið upp í ráðuneytinu. Þegar aftur var spurt um eftirlit með stöðu og afgreiðslu mála 2006 var ekki reglulegt eftirlit í þessu ráðuneyti og raunar ekkert eftirlit í sumum málaflokkum. Sama gildi í öðru ráðuneyti þar sem reglubundið eftirlit hafði verið ástundað árið 2002. Ekkert þeirra fjögurra ráðuneyta sem höfðu reglubundið eftirlit árið 2002 sinnti því árið 2006, samkvæmt könnuninni. Átta undirstofnanir ráðuneyta höfðu eflt eftirlit sitt, hjá tveimur hafði því hrakað en staðan var óbreytt hjá tíu.

- Ég beini því til ráðuneyta og stofnana sem ekki sinna reglubundnu eftirliti með svörum við erindum, stöðu og afgreiðslu mála að taka það upp. Minnt er á það sem áður sagði um nauðsyn þess að skýrt sé hver beri ábyrgð á þessu eftirliti.

Könnun með ólíkum aðferðum á því hvort stjórnvöld setji fresti þegar óskað er eftir umsögnum og beitingu ítrekana af því tilefni, bendir til þess að veruleg brögð séu að því að ekki sé fylgt lagafyrirmælum um setningu fresta og nokkur brögð að því að stjórnvöld sem óska umsagnar láti hjá líða fylgja beiðni sinni eftir með ítrekun. Í liðlega helmingi mála sem könnuð voru 2002 þar sem afgreiðsla tók meira en tvo mánuði og umsagnar var óskað, var umsagnaraðila ekki settur frestur og í fjórðungi

málanna lét stjórnvald hjá líða að ítreka umsagnarbeiðni þótt tilefni hefði verið til þess. Vorið 2006 sögðust 18 stjórnvöld af 32, eða 56%, alltaf setja umsagnaraðilum og málsaðilum sem beðnir væru um upplýsingar fresti. Ellefu stjórnvöld sögðust stundum setja fresti en 3 sögðust sjaldan eða aldrei gera það, samtals eru þetta 44%. Þau svör fengust frá 21 stjórnvaldi að alltaf væri ítrekað ef gögn bærust ekki. Níu stjórnvöld sögðust ítreka stundum en tvö sögðust sjaldan gera það. Niðurstaðan er að aðeins 56% stjórnvalda segjast ávallt setja fresti og 66% segjast alltaf ítreka.

- Ég beini því til stjórnvalda að gæta betur að því að fylgja í framkvæmd lagareglunni um að setja umsagnaraðilum fresti til að láta í té umsögn sína. Það tryggir betur skilvirka afgreiðslu mála ef málsaðilum eru einnig settir slíkir frestir þegar aflað er upplýsinga, gagna eða andmæla frá þeim. Sama gildir um ítrekanir ef svör berast ekki innan þess frests sem settur var.

Veruleg brögð virðast vera að því að stjórnvöld fylgi ekki lagafyrirmælum um að tilkynna málsaðila ef tafir verða í vinnslu máls hans. 2002 sagðist 31% stjórnvalda almennt fylgja reglunni, 47% treystu sér ekki til að fullyrða að þau gerðu það alltaf, 9% sögðust almennt ekki fylgja henni en svör frá 13% stjórnvalda voru það óskýr að ekki þótti fært að fella þau í neinn þessara þriggja flokka. Könnun á afgreiðslu 147 mála sem stjórnvöldum bárust 2002 og voru lengur en tvo mánuði í vinnslu bendir til þess að mat stjórnvalda sjálfra á framkvæmd sinni hafi ekki verið allskostar rétt. Könnun á afgreiðslu málanna bendir til þess að stjórnvöld hafi í allt að 60% tilvika brugðist þeirri lagaskyldu sinni að tilkynna um tafir. Níu stjórnvöld, 7 ráðuneyti og 2 stofnanir brugðust að mínu mati skyldu sinni um að tilkynna um tafir í einu máli eða fleirum. Þrjú þessara stjórnvalda höfðu lýst því yfir að þau gættu almennt að reglunni. Ekkert þeirra hafði sett sér ákveðnar reglur um málshraða á þessum tíma og aðeins 3 af 9 sinntu að sögn reglubundnu eftirliti með stöðu og afgreiðslu mála. 2006 fullyrtu aðeins 7 stjórnvöld, eða 22%, að þau fylgdu alltaf þeirri lagaskyldu að tilkynna um tafir, 22 stjórnvöld, eða 69%, sögðust gera það stundum en 3, eða 9% viðurkenndu að gera það sjaldan eða aldrei.

- Ég beini því til stjórnvalda að sinna þeirri skyldu að tilkynna um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls sem kveðið er á um í 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaganna. Þetta verður trauðla gert án þess að stjórnvöld geri upp við sig hvað teljist hæfilegur málsmeðferðartími í einstökum málaflokkum og setji reglur um slíkar viðmiðanir.

Ég legg á það áherslu að í áliti þessu er ekki farin sú leið að gera grein fyrir niðurstöðum athugana minna hjá einstökum stjórnvöldum eða beina sérstökum tilmælum til þeirra. Ég tel að sú athugun sem hér er lýst sýni að þörf sé á því að stjórnvöld komi almennt betra skipulagi á skráningu mála sem þeim berast og auki eftirlit með afgreiðslu þeirra þannig að reglum stjórnsýslulaga um málshraða verði betur framfylgt. Þessar reglur stjórnsýslulaga gera kröfu til þess að stjórnvöld viðhafi ákveðið skipulag og verklag. Það verður best gert með því að hvert stjórnvald setji sér ákveðnar reglur um þær viðmiðanir sem það ætlar að fylgja í þessu efni og tryggi framkvæmd þeirra með reglubundnu eftirliti. Sú tækni sem nú er almennt notuð hjá stjórnvöldum við skjalaskráningu og skjalastjórnun veitir möguleika á því að framkvæma þetta að stórum hluta til vélrænt. Sé þess að auki gætt að endurskoða verkferla hjá stjórnvaldinu þannig að þeir og tilheyrandi skjalaform falli að reglum stjórnsýslulaganna tel ég að tryggja megi betur, en þessi athugun mín ber með sér að gert sé, að reglum stjórnsýslulaganna um málshraða verði fylgt í framtíðinni. Ég tek það fram að ég fæ ekki séð að úrbætur á þessum atriðum kalli sem slíkar á aukinn mannafla til að sinna störfum í stjórnsýslunni. Bætt skipulag og verklag í störfum stjórnsýslunnar að þessu leyti ætti hins vegar að auka skilvirkni hennar og gæði þjónustunnar við borgarana. Hversu oft heyrum við ekki fréttir og frásagnir af því að stjórnvöld hafi ekki svarað erindum sem til þeirra var beint. Á því kunna auðvitað að vera eðlilegar skýringar en reglurnar um málshraða í stjórnsýslunni eiga einmitt að tryggja að sá sem í hlut á fái að minnsta kosti vitneskju um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls og endanlegt svar svo fljótt sem unnt er. Þessar reglur eru til lítills ef þeim er ekki fylgt.

Ég mun kynna þetta álit þeim stjórnvöldum sem athugun mín beindist að og vekja athygli þeirra á þeim tilmælum sem þar eru sett fram. Ég vænti þess að þau stjórnvöld sem þar eiga hlut að máli sem og önnur beri þær niðurstöður og tilmæli sem fram koma í álitinu saman við þá starfshætti sem nú er fylgt hjá stjórnvaldinu og geri nauðsynlegar úrbætur. Ég mun jafnframt kynna forsætisráðuneytinu þetta álit mitt

sérstaklega þar sem það ráðuneyti fer með framkvæmd stjórnarfarsmálefna almennt og þ.m.t. stjórnslulaga, sbr. 1. tl. 2. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 3/2004, og vekja máls á nauðsyn þess að gerðar verði viðeigandi og samræmdar ráðstafanir af hálfu stjórnvalda til að tryggja betur að þeim reglum stjórnslulaganna sem þessi athugun mín hefur beinst að verði fylgt í störfum einstakra stjórnvalda. Það fer síðan eftir því hvaða breytingar verða á starfsháttum stjórnvalda hvenær tilefni verður til þess að umboðsmaður Alþingis geri á ný, að eigin frumkvæði, úttekt á þeim atriðum í starfsháttum sem voru viðfangsefni þeirrar athugunar sem lýst er í álitu þessu.

Reykjavík, 7. nóvember 2006.

Tryggvi Gunnarsson.

Skrá yfir myndir og töflur

Mynd 4.1. Notkun áminningar 2002	12
Mynd 4.2. Notkun áminningar 2006	12
Tafla 6.1. Ákvörðun málshraða	18
Mynd 6.2. Ákvörðun málshraða	18
Mynd 6.3. Ákvörðun málshraða	18
Mynd 6.4. Afgreiðslutími erinda 2002	19
Mynd 7.1. Eftirlit 2002	21
Mynd 7.2. Eftirlit 2006	21
Mynd 8.1. Setning tímafresta 2002	23
Mynd 8.2. Setning tímafresta 2006	23
Mynd 8.3. Beiting ítrekana 2006	24
Mynd 9.1. Tilkynningar um tafir 2002	26
Mynd 9.2. Tilkynningar um tafir 2006	26

Fylgiskjal 1

Mál nr. 3566/2002.

Reykjavík, 2. ágúst 2002.

Stjórnvald
Heimilisfang

Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 29. desember 1989 í máli nr. 126/1989 kom fram að umboðsmaður teldi brýnt að ráðuneyti og önnur stjórnvöld mótuðu reglur um svör við erindum sem þeim berast frá einstaklingum. Í álitinu var jafnframt gerð grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem umboðsmaður Alþingis taldi rétt að slíkar reglur byggðu á.

Með stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 voru lögfestar tiltekna reglur um þessi málefni, sbr. einkum 9. gr. laganna um málshraða, fyrirkomulag um öflun umsagna og tilkynningar til aðila um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu máls. Þá hefur komið fram við athuganir mínar að stjórnvöld hafa í einstaka tilvikum sett sér nánari vinnureglur um þessi mál og þá meðal annars um svartíma erinda.

Ég hef nú ákveðið að taka á ný til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, nokkur atriði sem varða meðferð stjórnvalda á innkomnum erindum og svör við þeim. Tilfni þess er að í allmörgum málum að undanförunu hefur komið til athugasemda af minni hálfu vegna dráttar á afgreiðslu mála af hálfu stjórnvalda auk þess sem enn koma upp tilvik þar sem stjórnvöld bregðast seint við tilmælum mínum um upplýsingar eða skýringar vegna kvartana til umboðsmanns Alþingis. Þá hef ég veitt því athygli að nokkuð hefur skort á að stjórnvöld hafi í störfum sínum fylgt áðurnefndum ákvæðum 9. gr. stjórnarsýslulaga og á ég þar sérstaklega við reglur 2. og 3. mgr. Sú athugun sem ég hef ákveðið að gera nú er að nokkru leyti sama eðlis og sú sem vitnað er til hér að framan en þó nokkuð ítarlegri, m.a. í ljósi þess að framþróun í tölvutækni hefur bætt til muna aðstöðu stjórnvalda til skráningar mála og eftirfylgni þeirra.

Með vísan til framangreinds óska ég því eftir upplýsingum um eftirfarandi atriði:

1. Skráning erinda.

- a. Eru öll innkomin erindi skráð hjá og þá með hvaða hætti.
- b. Hver ber ábyrgð á skráningu erinda?

2. Eftirlit með stöðu mála.

- a. Er fyrir hendi eftirlit með stöðu innkominna mála hjá og afgreiðslu þeirra? Ef svarað játandi:
- b. á hendi hvers er slíkt eftirlit?

3. Svör við erindum.

- a. Er öllum skriflegum erindum sem berast svarað skriflega?
- b. Hefur einhver eftirlit með því að erindum sé svarað? Ef svarað játandi:
- c. hvernig fer þá slíkt eftirlit fram?

4. Málshraði.

Hafa verið settar viðmiðunarreglur eða fylgir einhverjum viðmiðum um frest til afgreiðslu erinda almennt eða í ákveðnum málaflokkum, öðrum en þar sem afgreiðslufrestir eru lögákveðnir?

5. Umsagnir.

Er gætt ákvæðis 2. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga þannig að umsagnaraðilum séu settir tilteknir tímafrestir til að láta í té umsagnir sínar?

6. Tafir á afgreiðslu mála.

- a. Veitir upplýsingar í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga þegar fyrirsjáanlegar eru tafir á afgreiðslu máls? Ef svarað játandi:
- b. Hvernig er háttað slíkri upplýsingagjöf annars vegar þegar afgreiðslufrestir eru lögákveðnir og hins vegar ólögákveðnir? (Átt er við á hvaða tímamarki slíkar upplýsingar eru veittar og hvort viðkomandi sé gerð grein fyrir hvenær afgreiðslu máls sé að vænta).

7. Erindi sem berast í tölvupósti.

- a. Hefur sett sér reglur um meðferð erinda sem berast því með tölvupósti? Ef svo er, hvert er efni þeirra?
- b. Ef engar reglur hafa verið settar er óskað eftir upplýsingum um hvaða verklagi ... fylgir í því sambandi.

8. Lög um persónuvernd.

Hefur í einhverju breytt starfsháttum sínum í framhaldi af setningu laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga?

Í framhaldi af bréfi þessu munu starfsmenn mínir gera sjálfstæðar athuganir hjá, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga nr. 85/1997, á skráningu og svörum við innkomnum erindum á ákveðnu tímabili. Mun verða haft samráð við um framkvæmd og tímasetningu þeirrar athugunar.

Ég tek að síðustu fram að með bréfi þessu er aðeins verið að afla almennra upplýsinga um framkvæmd þessara mála hjá þeim stjórnvöldum sem fyrirspurnunum er beint til. Á grundvelli svaranna verður tekið saman yfirlit yfir svörin og almenn lýsing á framkvæmdinni. Umfjöllunin í þessum þætti athugunar minnar mun því ekki beinast að hverju stjórnvaldi fyrir sig heldur verður það viðfangsefni þeirrar athugunar sem framkvæmd verður á vettvangi. Það er því von mín að stjórnvöld geti svarað ofangreindum spurningum án verulegrar fyrirhafnar. Sé það ósk stjórnvalds að koma á framfæri frekari upplýsingum en um er spurt eru þær að sjálfsögðu vel þegar.

Þess er óskað að svar við bréfi þessu berist mér fyrir 20. september nk.

Virðingarfyllst,

Tryggvi Gunnarsson.

Fylgiskjal 2

Mál nr. 3566/2002.

Reykjavík, 11. apríl 2006.

Stjórnvald
heimilisfang

Ég lét á árunum 2002-2004 framkvæma athugun á nokkrum atriðum varðandi skráningu og meðferð stjórnvalda á innkomnum erindum frá borgurunum og var þessi athugun mín gerð að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í bréfi sem ég sendi alls 32 ráðuneytum og stofnunum í ágúst 2002 var tilefni athugunarinnar lýst og meðal annars vísað til álits umboðsmanns frá 29. desember 1989 í máli nr. 126/1989 þar sem lögð var áhersla á að ráðuneyti og önnur stjórnvöld mótuðu reglur um svör við erindum sem þeim berast frá einstaklingum. Eftir að umboðsmaður birti þetta álit voru reglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um málshraða settar, sbr. 9. gr. laganna. Sú athugun sem ég lét gera og fólst bæði í öflun skriflegra svara og athugun á vettvangi miðaði að því að afla upplýsinga um stöðu þessara mála og framkvæmd hjá stjórnvöldum. Að lokinni úrvinnslu gagna um stöðu mála hjá einstökum stjórnvöldum sem athugun mín beindist að var þeim með bréfi, dags. 15. júlí 2004, kynnt samantekt um niðurstöður athugunar minnar hjá viðkomandi stofnun og gefinn kostur á að senda mér athugasemdir. Tilgangurinn með því að senda stjórnvöldum þessar samantektir var einnig sá að þær gætu orðið stjórnvöldum tilefni til þess að huga að breytingum og úrbótum þar sem þess væri talin þörf. Að fengnum athugasemdum frá stjórnvöldum var ætlunin að draga niðurstöður athugunarinnar saman í heild og birta þær. Athugunin var tvíþætt, annars vegar svöruðu stjórnvöld ákveðnum spurningum og hins vegar var málsmeðferð könnuð með því að starfsmenn mínir skoðuðu afgreiðslu erinda sem stjórnvaldinu höfðu borist dagana 16.-20. september 2002. Athugunin leiddi meðal annars í ljós að nokkuð skorti á að stjórnvöld fylgdu í störfum sínum ákvæðum 9. gr. stjórnsýslulaga, sérstaklega reglum 2. og 3. mgr.

Eins og ég lýsti á bls. 20 skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2004, sem kom út í september 2005, leiddu annir við önnur verkefni og þá sérstaklega kvartanir sem embættinu

bárust til þess að úrvinnsla á ofangreindri athugun tók lengri tíma en áætlað hafði verið en síðan sagði í skýrslu minni:

“Á þeim tíma sem leið frá því að svör bárust frá ráðuneytum og stofnunum vakti það hins vegar athygli mína við athugun á kvörtunum sem mér bárust og lutu að einstökum málum hjá þessum sömu ráðuneytum og stofnunum að í ýmsum tilvikum varð ekki séð að meðferð eða málsmeðferðartími málanna væri í samræmi við það almenna verklag sem lýst hafði verið að fylgt væri hjá viðkomandi stjórnvaldi. Eftir nánari athugun á þessu og í ljósi þess tíma sem liðinn var frá því að svör stjórnvalda höfðu borist varð það niðurstaða mín að rétt væri að framkvæma til samanburðar nýja athugun að miklu leyti á sömu atriðum og könnuð voru 2002 og hjá sömu aðilum. Hefur verið unnið að undirbúningi þess verkefnis en vegna takmarkaðs mannafla og fjárveitinga til að kaupa að aðstoð hef ég ekki getað ráðist í þetta verk. Ég vil heldur ekki hefja það nema ég sé nokkuð tryggur með að nú verði unnt að ljúka afgreiðslu málsins af minni hálfu á tiltölulega stuttum tíma.”

Til viðbótar því sem þarna sagði bendi ég á að þrátt fyrir svör stjórnvalda, meðal annars um eftirlit með afgreiðslu mála og að reglum 9. gr. stjórnsýslulaga væri fylgt, hefur um 17% þeirra kvartana sem borist hafa umboðsmanni Alþingis árlega á síðustu árum lotið að töfum á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum. Lengst af hefur það verið svo að þrátt fyrir reglur stjórnsýslulaga hefur það verið fátítt að við athugun mína á einstökum málum hafi legið fyrir tilkynningar um fyrirsjáanlegan drátt á afgreiðslu máls, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga í þeim tilvikum sem afgreiðsla þeirra hefur dregist hjá stjórnvöldum.

Í samræmi við framangreint hef ég nú ákveðið að endurtaka hluta af fyrri athuguninni í því skyni að afla upplýsinga um breytingar sem orðið hafa á þeim tíma sem liðinn er. Á grundvelli svaranna verður tekin saman almenn lýsing á ástandinu hjá þeim stjórnvöldum sem athugunin nær til. Áformað er að starfsmaður minn heimsæki þau stjórnvöld sem könnunin tekur til í apríl og maí næstkomandi og afli þá upplýsinga og svara um tiltekin atriði sem lúta að skráningu og meðferð erinda sem berast viðkomandi stjórnvaldi. Það er því ósk mín að hvert stjórnvald tilefni af sinni hálfu aðila sem verði tengiliður vegna þessarar upplýsingaöflunar, t.d. þann einstakling sem hefur umsjón með skjalasafni og/eða almennum rekstri. Tilnefninguna má senda á netfangið:@umb.althingi.is og í framhaldi af því verður haft samband við viðkomandi um nánari tímasetningu heimsóknar.

Virðingarfyllst,

Tryggvi Gunnarsson.

Fylgiskjal 3.

Umboðsmaður Alþingis 3566/2002

Stjórnvald:

Svarandi/tími:

1.1.	Eru erindi skráð kerfisbundið?	já
		að hluta
		nei
1.2.	Form skráningar	handvirk
		á tölvu
	Tegund skráningar	málaskrá
		persónuskrá
		bréfabók
		fleiri en ein tegund
1.3.	Hver ber ábyrgð á skráningunni?	
1.4.	Er það ávallt sá sem skráður er á mál sem vinnur það og ber áb. á að ljúka því?	
1.5.	Er starfsm. kennt kerfisb. á skjalastjórnunarkerfið?	
1.6.	Hvenær var síðast farið yfir alm. reglur um skjalameðf. og skráningu?	
1.7.	Ef LN – er það notað sem ritvinnsluforrit?	
2.1.	Hvernig er háttað eftirliti með stöðu og afgreiðslu mála?	reglubundið eftirlit
		reglub. en bara í sumum málafl.
		eftirlit en ekki reglubundið
		eftirl. ekki reglub. og bara sumir fl.
		almennt ekki eftirlit
2.2.	Er hægt er að nýta skrán. kerfi til eftirlits m. stöðu mála?	já fullkomlega
		að hluta
		nei
2.3.	Gefur kerfið kost á tímafrestum?	já
		nei
2.4.	Ef hægt að nýta kerfi – er það gert?	já með almennum hætti
		ef erindi er á tímafresti
		þegar frestur er lögbundinn
		sumir stm. nota eða allir stundum
		almennt ekki
2.5.	Hverjar eru reglur um hvernig máli skuli lokið? Hvernig er eftirliti háttað með að þeim sé fylgt?	

3.1.	Er skrifl. erindum svarað skrifl.?		alltaf ef þarf að svara stundum
3.2.	Hver hefur eftirlit?		
3.3.	Hvernig fer það fram?		
4.1.	Gilda einhverjar reglur um hraða í vinnslu máls og hvenær því skuli vera lokið? - Verkferilslýsing		lögbundnir frestir skráðar reglur viðmið t.d. í gæðahandbók viðmið í framkvæmd engar reglur og ekki sérstök viðmið
4.2.	Eru reglurnar eða viðmiðin kynnt starfsmönnum reglulega?		
4.3.	Hvenær var það gert síðast?		
5.1.	Eru umsagnaraðilum/málsaðilum settir tímafr. (2. mgr. 9. gr.stjórnsýslul.)		alltaf stundum sjaldan eða aldrei
5.2.	Er ítrekað ef ums. berst ekki innan fr		alltaf stundum sjaldan eða aldrei
6.1.	Eru veittar upp. um fyrirsjánl. tafir		alltaf stundum sjaldan eða aldrei
6.2.	Hvenær hefur mál tafist svo lengi að tilkynna beri um tafir?		Þegar ljóst er að afgr. fer yfir lögb. frest eða frest skv. skráðum reglum Þegar ljóst er að afgr. fer yfir viðmið, skráð eða í framkvæmd Annað?
6.3.	Hver ákveður hvort og hvenær tilk?		
7.1.	Eru formlegar (skrifaðar) reglur um erindi í tölvupósti		
7.2.	ef ekki – hvert er verklagið?		

Fylgiskjal 4, Stjórnvöld sem könnunin tók til.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið

Fangelsismálastofnun ríkisins

Félagsmálaráðuneytið

Fiskistofa

Fjármálaeftirlitið

Fjármálaráðuneytið

Forsætisráðuneytið

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið

Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti

Íbúðalánasjóður

Landbúnaðarráðuneytið

Landlæknisembættið

Lánasjóður íslenskra námsmanna

Landgræðsla ríkisins

Lyfjastofnun

Lögreglustjórinn í Reykjavík

Menntamálaráðuneytið

Póst- og fjarskiptastofnun

Ríkissaksóknari

Ríkisskattstjóri

Samgönguráðuneytið

Samkeppniseftirlitið (áður Samkeppnisstofnun)

Sjávarútvegsráðuneytið

Skattrannsóknarstjóri ríkisins

Tollstjórinn í Reykjavík

Tryggingastofnun ríkisins

Umhverfissráðuneytið

Umhverfisstofnun (áður Hollustuvernd ríkisins)

Utanríkisráðuneytið

Úrskurðarnefnd almannatrygginga

Útlendingastofnun

Vinnumálastofnun