

## Forslag

til

### Lov om ændring i lov om folketingets ombudsmand.

Fremsat den 11. marts 1958 af *justitsministeren*.

I § 15 i lov nr. 203 af 11. juni 1954 om folketingets ombudsmand som ændret ved lov nr. 71 af 29. marts 1957 ændres ordene

„folketingsåret 1957-58“ til: „folketingsåret 1958-59“.

### *Bemærkninger til lovforslaget.*

Da ombudsmandsordningen er en nydannelse i dansk ret, blev det ved ombudsmandsloven af 11. juni 1954 bestemt, at loven skulle forelægges folketinget til revision i folketingsåret 1956-57.

Ombudsmanden kunne imidlertid først påbegynde sin virksomhed den 1. april 1955, og da ombudsmandsinstitutionen efter justitsministeriets opfattelse havde virket for kort tid til, at erfaringerne herfra kunne danne grundlag for en revision af loven, stillede ministeriet forslag om forlængelse af fristen for lovens revision. Ved lov nr. 71 af 29. marts 1957 blev revisionen herefter udskudt til folketingsåret 1957-58.

I forbindelse med forslaget om udskydelse af lovens revision havde ombudsmanden over for justitsministeriet bl. a. erklæret, at de hidtil indvundne erfaringer ikke gav ham grundlag for at foreslå ændringer i de beføjelser, der var tillagt ham ved ombudsmandsloven, men at der kunne blive tale om

på et senere tidspunkt at overveje spørgsmålet om afgrænsning af virksomhedsområdet i forhold til de kommunale myndigheder.

Spørgsmålet om en eventuel ændring af ombudsmandsloven, så ombudsmanden også får indseende med den kommunale forvaltning, blev af justitsministeriet forelagt indenrigsministeriet til udtalelse efter indhentet erklæring fra de kommunale organisationer.

I den som bilag aftrykte skrivelse af 30. januar 1958 har de fire kommunale hovedorganisationer afgivet deres svar på forespørgslen.

De af organisationerne fremhævede synspunkter, er nu genstand for nærmere overvejelse i justitsministeriet. Disse overvejelser kan næppe ventes tilendebragt allerede i indeværende folketingsår, og der stilles derfor forslag om, at ombudsmandslovens revision udskydes til folketingsåret 1958-59.

DEN DANSKE KØBSTADFORENING  
 DE SAMVIRKENDE  
 SOGNERÅDSFORENINGER I DANMARK  
 FORENINGEN „BYMÆSSIGE KOMMUNER“  
 AMTSRÅDSFORENINGEN I DANMARK

Bilag.

København, den 30. januar 1958.

*Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, København K.*

I skrivelse af 3. august 1957 (k. k. j. nr. 1520/57) har indenrigsministeriet udbedt sig en udtalelse fra de kommunale organisationer angående det af folketingets ombudsmand i skrivelse af 15. november 1956 over for justitsministeriet rejste spørgsmål om, hvorvidt lov nr. 203 af 11. juni 1954 om folketingets ombudsmand bør søges ændret således, at ombudsmanden får indseende med den kommunale forvaltning.

I et foredrag i en kommunal forsamling i efteråret har folketingets ombudsmand nærmere præciseret sit eget standpunkt derhen, at det må anses for ønskeligt, at den kommunale forvaltning ved en revision af ombudsmandsloven inddrages under tilsyn af folketingets ombudsmand. Ombudsmanden tilkendegav herved som sin opfattelse, at selv om det ikke skønnedes nødvendigt at opstille nogen særlig begrænsning i så henseende, ville det dog måske være forsvarligt fra tilsynet at undtage kommunalbestyrelsernes virksomhed som besluttende organer. Endvidere måtte det præciseres, at klage til ombudsmanden i kommunale anliggender som regel først skulle kunne optages til behandling, efter at sagen havde været forelagt for en ordinær kommunal eller statslig rekursmyndighed. Endelig skulle det i ombudsmandens instruks betones, at tilsynet med de kommunale myndigheder skal udøves under iagttagelse af de særlige vilkår, hvorunder den kommunale administration virker, og at der ikke bør ske underkendelse af et af den kommunale myndighed udøvet skøn inden for rammerne af, hvad der kan være sagligt forsvarligt.

I denne anledning skal man, efter at spørgsmålet har været gjort til genstand for drøftelse mellem de kommunale organisationer, herved fremføre følgende betragtninger:

1) Under overvejelserne ved ombudsmandsinstitutionens tilblivelse var det ikke tanken, at folketingets ombudsmand skulle have tilsyn med kommunerne. Ved udarbejdelsen og behandlingen i sin tid af bestemmelsen i grundlovens § 55, hvorefter ombudsmanden skal have indseende med statens forvaltning, var det en given forudsætning, at kommunernes forvaltning skulle falde uden for hans embedsområde, og den samme forudsætning gjaldt ved udarbejdelsen af forslaget til ombudsmandsloven. Den ganske specielle bestemmelse i forslaget § 5, stk. 2, vedrørende klager over frihedsberøvelse, der også angik kommunale myndigheder, tog alene sigte på gennemførelse af grundlovens § 71, stk. 7, vedrørende det særligt anordnede tilsyn fra folketinget med personer under frihedsberøvelse, og denne bestemmelse udgik under behandlingen i folketinget under henvisning til den forventede særlige lovgivning om dette spørgsmål.

Det skal ikke bestrides, at grundlovens § 82, der forudsætter, at det kommunale selvstyre er undergivet statens tilsyn, rummer vide muligheder for at indføre bestemmelser om statsmyndighedernes indseende med den kommunale forvaltning, men det forekommer ikke utvivlsomt rigtigt at ville benytte denne bestemmelse som hjemmel for at indføre et ombudsmandstilsyn med kommunerne. Grundlovens ord om kommu-

nalt selvstyre „under statens tilsyn“ leder tanken i retning af tilsyn fra regeringens side og ikke i retning af et tilsyn fra folketinget ved dets ombudsmand. Et ombudsmandstilsyn med kommunerne vil i forhold til de her i landet hidtil kendte former for tilsyn med kommunerne fremtræde som en principiel nydannelse, som naturligt burde være nævnt i grundloven i forbindelse med indførelse af ombudsmandsinstitutionen i statsforvaltningen; manglen af en sådan særlig omtale leder snarest til den modsætningslutning fra grundlovens § 55, at ombudsmanden ikke kan befatte sig med kommunernes forvaltning.

2) Imidlertid gør ombudsmanden gældende, at der er et meget kraftigt, reelt behov for gennemførelse af en sådan kontrol, og han henviser i denne forbindelse dels til de henvendelser, han har fået fra enkeltpersoner rundt om i landet, dels til pressens holdning, ligesom han peger på den i Sverige og Finland stedfundne udvikling.

Herom bemærkes følgende:

For så vidt der til støtte for indførelse af en ombudsmandskontrol med danske kommuner henvises til forholdene i udlandet, bør man have i erindring, at en ombudsmandsinstitution uden for Danmark overhovedet kun kendes i Sverige samt Finland, der i mangt og meget har opbygget sit administrative system efter svensk forbillede. Men selv i Sverige har man ikke dristet sig til at tage skridtet fuldt ud, idet man ved den netop stedfundne udvidelse fra statstjenesten til kommunerne af den mere end århundredgamle ombudsmandstilsynsordning ikke har udstrakt tilsynet til at omfatte kommunalbestyrelsesmedlemmerne i deres egenskab af besluttende. At man har haft betænkeligheder selv ved en sådan begrænset overførelse af ombudsmandskontrollen på det kommunale område, finder tydeligt udtryk deri, at det pålægges ombudsmanden at vise varsomhed og tage særlige hensyn til det kommunale styres særegenheder, således at han i modsætning til, hvad der gælder på det statslige område, stilles meget frit med hensyn til, hvilke kommunale spørgsmål han overhovedet vil tage sig af. Betænkelighederne er også kommet til orde fra kommunal side, idet de svenske kommunale organisationer har gjort

gældende, at der ikke i Sverige var noget behov for udvidelse af ombudsmandsinstitutionen til det kommunale område.

De danske kommunale organisationer må ligeledes for deres vedkommende nære betænkeligheder ved på indeværende tidspunkt at udvide folketingets ombudsmands funktionsområde til det kommunale felt og finder ikke, at de argumenter, der er anført for en sådan reform, er tungtvejende. For så vidt ombudsmanden peger på, at 171 klagere i henvendelser til ham har klaget over kommunale anliggender, finder man det ikke uberettiget at gøre gældende, at i hvert fald kun en nøjere undersøgelse af, hvem der har klaget, hvad der er klaget over, samt i hvilket omfang de normale rekursmuligheder har været udnyttet, vil kunne give et finderpeg om, hvorvidt det foreliggende lader formode, at der er så stort et reelt behov for reformen, at den bør virkeliggøres; det bør heller ikke overses, at et meget stort antal af de til ombudsmanden indgående klager som bekendt er ubegrundede.

Efter de kommunale organisationers opfattelse er det kommunale styre i forvejen under tilstrækkelig kontrol.

I kommunalforvaltningen påhviler ansvaret for forvaltningens rigtighed — også i forhold til den enkelte borger — efter gældende dansk kommunallovgivning altid de af den lokale befolkning valgte tillidsmænd, der ved valgperiodens udløb må have deres mandat bekræftet af vælgerne. Allerede heri ligger en betydningsfuld, generel garanti for, at den kommunale administration røgtes på forsvarlig måde.

Dernæst er det kommunale styre i dag på alle væsentlige områder under kritik fra statsmyndigheder, fra kommunernes egne organer og fra kommunernes beboere. De danske kommuner står under almindeligt tilsyn af indenrigsministeriet, for sognekommunernes vedkommende i første instans af amtsrådet, jfr. købstadkommunallovens § 30 og landkommunallovens §§ 31 og 32. Derudover føres der af de enkelte fagministerier på deres respektive områder i udstrakt grad tilsyn med den kommunale forvaltning, enten derved at myndighederne selv griber ind i de enkelte sager eller derved, at sager tages op til behandling efter klage. Man fremhæver, at medens en ombudsmand kun

kan påtale fejl og forsømmelser, men ikke kan træffe en ny afgørelse, har klageinstan- serne i reglen også myndighed til at træffe en ny afgørelse.

Yderligere er det kommunale styre i sær- lig grad under offentlighedens indseende. Praktisk talt alle større og mange mindre sager kommer offentligt frem i kommunal- bestyrelsen, og den interesserede offentlighed vil derhos i vidt omfang gennem pressen og på anden måde være orienteret om kommu- nale forhold. Kommunens beboere vil gen- nem kontakt med kommunalbestyrelses- medlemmer eller gennem pressen have nem adgang til at øve kritik over for den kom- munale administration såvel i sager af almindelig karakter som i konkrete sager.

Endelig må det nævnes, at ombudsmanden allerede efter de gældende bestemmelser i vidt omfang rent faktisk har indseende med, at kommunale opgaver røgtes forsvarligt, nemlig gennem behandlingen af sager, hvori statsmyndigheder optræder som tilsyns- førende eller som klageinstans i forhold til kommunale myndigheder. Ombudsmanden anfører ganske vist i sin fornævnte skrivelse, at det i nogle tilfælde har vist sig utilfreds- stillende, at han kun har kunnet tage stilling til den overordnede statsmyndigheds af- afgørelse, men ikke til den kommunale myn- digheds afgørelse eller behandling af sagen. Hertil bemærkes imidlertid, at ombuds- manden, selv om han formelt mangler hjemmel til en egentlig indskriden over for de kommunale myndigheder, dog i reglen gennem sin redegørelse for en sags forløb vil kunne vise sit syn på de kommunale leds optræden og derved i realiteten tage stilling til disse myndigheders behandling af sagen. Man fremhæver, at ombudsmanden allerede efter de gældende bestemmelser har adgang til af egen drift at optage sager, hvori stats- myndigheder har taget stilling til kommu- nale afgørelser, ligesom ombudsmanden, når han modtager klager i kommunale spørgs- mål, kan henvise klageren til at benytte den sædvanlige klagevej og derefter, når klagen samt dens afgørelse foreligger, selv kan tage sig af sagen, hvis han skønner det for- nødent.

I sit fornævnte foredrag omtalte folke- tingets ombudsmand indenrigsministeriets virksomhed som tilsynsførende og respon- derende og nævnte en udtalelse herom i

professor Ernst Andersens doktordisputats, hvori det hedder, at det må siges at være i nøje overensstemmelse med de bedste sider af den danske folkekarakter, når indenrigs- ministeriet og amtsrådene stedse har anset det som en hovedopgave at yde kommunal- bestyrelserne vejledning i forvaltningen. Ombudsmanden udtalte i tilknytning hertil, at et ombudsmandstilsyn med kommunerne således ikke vil betyde et brud med en hidtil fulgt linje, men vil kunne føje sig harmonisk til en allerede gældende ordning. Dette ræsonnements rigtighed kan de kommunale organisationer på ingen måde anerkende. De kommunale tilsynsmyndigheders virke- form har gennem tiderne været tilrettelagt med henblik på i videst muligt omfang at gøre førelsen af klagesager unødvendig, idet man gennem den responderende virksomhed søger at bidrage til, at kommunerne træffer fornuftige og rigtige afgørelser, og iøvrigt, hvis man under sagernes behandling bliver opmærksom på fejl eller urimeligheder, søger dem afhjulpet eller afbødet i mindelighed. Ombudsmandens virksomhed forudsætter derimod en klageprocedure. Selv om man med ombudsmanden må være enig i, at det, hvis der indførtes ombudsmandstilsyn med kommunerne, ville være nødvendigt, at eventuelle klager måtte henvises til først at gå den normale klagevej, inden de gik til ombudsmanden, finder man anledning til stærkt at understrege, at lovgivningsmagten ved på denne måde at pege på og akcentuere betydningen af at følge de formelle klage- veje vil give udviklingen et skub i retning af en klagementalitet, der — medens den i Sverige er tilvant — i Danmark måtte føles som noget uønsket. Medens det således i Sverige anses for en selvfølge, at enhver, der ikke er tilfredse med en administrativ af- afgørelse, må klage, og det anses for helt i sin orden, at den, der ikke klager, mister sin ret, vil i Danmark den besindige og forstan- dige borger lægge en ikke ringe vægt på at undgå at sætte sagen på spidsen gennem en formel klage. Mod en udvikling, der fører bort fra denne grundindstilling, mener man at burde advare.

3) Forslaget om en udvidelse af ombuds- mandens tilsyn til kommunerne motiveres undertiden med, at mange opgaver, der varetages af kommunerne, i virkeligheden er statslige, og at det derfor er inkonsekvent,

at disse sager er unddraget ombudsmandens tilsyn. Som det imidlertid også er fremhævet af ombudsmanden selv, er det dog uklart, hvad der er egentlige statsopgaver. Man fremhæver imidlertid, at i sager, der efter almindelig opfattelse betragtes som statslige, vil der i reglen være adgang til påklage til statsmyndighederne, og i så fald er der sørget for fornøden kontrol. Hertil kan føjes, at statsopgaver, der er henlagt til kommunale organer, derigen- nem jo netop i højere grad vil være under offentlighedens indseende, end hvis de blev administreret af et statsorgan uden deltagelse af valgte repræsentanter. At grænsen mellem de statslige og det kommunale forvaltningsområde og dermed afgrænsningen af ombudsmandens nuværende kompetence- område, hvad enten man lægger sagens reale indhold til grund eller sonderer efter, hvilke myndigheder der har behandlet den, ikke er skarp, kan ikke motivere, at ombuds- mandskontrollen gøres altomfattende.

4) For den kommunale administration vil en ombudsmandskontrol efter organisa- tionernes opfattelse ikke kunne undgå at medføre en betydelig arbejdsmæssig belast- ning. Ombudsmanden har ganske vist givet udtryk for, at han ikke mener, at han vil komme til at ulejlige kommunerne med tidsrøvende ekspeditioner af betydning. Han udtaler herved, at der naturligvis vil komme en del sager, som han vil spørge om og få en forklaring på; det vil da — mener han — meget hurtigt vise sig, om der er noget at gøre i sagen. Denne bedømmelse kan set fra kommunernes synspunkt ikke tiltrædes. En offentlig myndighed, som får en klage til høring fra ombudsmanden, vil vel næsten uvægerligt straks underkaste den en så indgående behandling og belysning som overhovedet praktisk muligt og ikke indskrænke sig til i første omgang at give ombudsmanden en kortfattet besked, hvor- ved f. eks. klagens berettigelse summarisk afvises. Men er udarbejdelsen af sådanne redegørelser vanskelig og i højeste grad tids- og arbejdskrævende, f. eks. for central- administrationens embedsmænd, må det være indlysende, at den også i høj grad vil kunne komme til at bebyrde kommunernes folk. Særlig de mindre kommuner, som slet ikke eller kun i begrænset udstrækning råder over uddannet, lønnet udhjælp, og som

hverken kan eller bør være indstillet på udarbejdelse af større skriftlige udfærdigel- ser af den art, der her er tale om, vil blive meget vanskeligt stilled.

Selv om det foreskrives, at der ikke klages til ombudsmanden, før den normale klage- vej har været forsøgt, vil det derhos van- skeligt kunne undgås, at kommunerne i et vist omfang får sager til erklæring fra om- budsmanden, hvori denne betingelse af en eller anden grund ikke er opfyldt. Herigen- nem vil arbejdsbyrden yderligere blive forøget.

5) Ombudsmanden har endelig i sit fore- drag rejst spørgsmålet, om det ville være anbefalelsesværdigt ikke at gennemføre en fuldstændig ombudsmandskontrol med kom- munerne, men — som i Sverige — en delvis kontrol.

Som sondringer, der i så henseende kunne komme i betragtning, nævner ombudsman- den a) sondringen mellem kommunale og statslige opgaver inden for kommunalfor- valtningen, b) den svenske sondring mellem kommunal egenforvaltning af privatretlig karakter og selvforvaltning af offentligretlig karakter, c) en sondring efter om kommunen ved udøvelsen af sin offentlige myndighed direkte griber ind i borgernes personlige eller formuesfære eller ikke og endelig d) en sondring efter, om der foreligger strafansvar. Ombudsmanden fremhæver selv de store vanskeligheder, der vil være forbundet med at praktisere sondringer af denne art, og de kommunale organisationer må i det store og hele være enige i disse betragtninger.

Særlig finder man imidlertid anledning til stærkt at fremhæve, at man ikke her i landet på samme måde som i Sverige kan drage et skarpt skel imellem, hvorvidt de folkevalgte, kommunale tilsynsmænd optræder som med- lemmer af den besluttende forsamling eller som medlemmer af administrative og for- valtende organer, således at de i førstnævnte relation skulle kunne holdes uden for om- budsmandsområdet, men i sidstnævnte ind- drages. I Sverige er den besluttende be- føjelse henlagt til stadsfullmægtige (kom- munalfullmægtige), ret talstærke forsamlin- ger, der kun mødes med forholdsvis lange mellemrum, medens den udøvende beføjelse er henlagt til kommunalnämnd og andre mere snævert sammensatte organer. Denne sondring er helt ukendt her i landet, og

man ser ikke, at der er mulighed for at basere en delvis inddragelse af de danske kommuner under ombudsmandstilsyn herpå.

Man finder endvidere anledning til at pege på de kommunale tjenestemænds og funktionærers specielle stilling. Medens det inden for statsforvaltningen formelt er vedkommende minister, der er ansvarlig, er det i kommunerne de valgte organer, der har den udøvende magt, og de kommunale funktionærers ansvar er på grund af den nære tilknytning til disse organer rent faktisk et ganske andet end statstjenestemændenes. Ikke blot i kommuner med en lille funktionærstab, men også i de større kommuner er funktionæren i udpræget grad de valgte tillidsmænds praktiske hjælpere, der virker i nøje samarbejde og nøje forståelse med kommunalbestyrelsen og dennes udvalg og har til opgave at udføre de valgte tillidsmænds beslutninger og i det hele at administrere i overensstemmelse med de valgte forsamlings detaillerede anvisninger og i nær føling med disse. At gøre et selvstændigt ansvar gældende imod funktionæren vil der derfor inden for det kommunale område kun i stærkt begrænset omfang være egentlig mening i, og en begrænsning af tilsynet til alene at omfatte funktionærerne ville dermed være en overordentlig upraktisk løsning. Det bør måske også tilføjes, at den omstændighed, at en kommunal funktionær, uanset om han samvittighedsfuldt har truffet en afgørelse under hensyntagen til de valgte tillidsmænds intentioner kunne blive genstand for ombudsmandens kritik, måtte kunne medføre en tendens til, at funktionærerne i videre omfang end ellers naturligt udskød sager til behandling i kommunalbestyrelse eller udvalg m. m.; noget sådant ville selvsagt indebære en uheldig forsinkelse af den kommunale administration.

6) De kommunale organisationer må med ombudsmanden være enige i, at der under ingen omstændigheder bør være en særlig kommunal ombudsmand. Imidlertid er ombudsmanden i sit foredrag selv inde

på, at der efter hans mening i hvert fald ville være en vis mening i at begrænse udvidelsen af ombudsmandskontrollens område, således at kun en del af den kommunale forvaltning inddrages — en begrænsning som det dog erkendes at ville være meget vanskeligt at gennemføre — og samtidig giver ombudsmanden udtryk for, at han nærer ængstelse for, at systemet skal blive sprængt på grund af den arbejdsforøgelse, det vil medføre for ombudsmandsinstitutionen, omend han håber, at ombudsmanden med en vis mindre personaleforøgelse vil kunne overkomme opgaven. Under disse omstændigheder må de kommunale organisationer nære frygt for, at spørgsmålet om en selvstændig kommunal ombudsmand på et eller andet tidspunkt vil dukke op som en praktisk, arbejdsmæssig nødvendighed, så meget mere som der i grundloven er udtrykkelig hjemmel for, at folketinget udpeger to ombudsmænd. Muligheden af en sådan udvikling må mane til tilbageholdenhed med hensyn til en udvidelse af ombudsmandens område.

De kommunale organisationer finder alt taget i betragtning, at argumenterne mod indførelsen af en ombudsmandskontrol med kommunerne er så tungtvejende, at de må nære betænkelighed herved, selv om tilsynet udøves og begrænses som af ombudsmanden foreslået, og man henstiller, at overvejelserne vedrørende den foreslåede reform i hvert fald foreløbig stilles i bero i nogle år.

Den danske Købstadforening.

*Woldhardt Madsen.*

De samvirkende Sognerådsforeninger  
i Danmark.

*Godtfred Knudsen.*

Foreningen „Bymæssige Kommuner“.

*O. Kier.*

Amtsrådsforeninger i Danmark.

*Alfred Bøgh.*