

Lovforslag nr. L 92. Fremsat den 1. december 1994 af Erling Olsen (S), Ivar Hansen (V), Henning Grove (KF), Margrete Auken (SF) og Kirsten Jacobsen (FP)

Forslag

til

Lov om Folketingets Ombudsmand

Kapitel 1

Valg, afskedigelse m.v.

§ 1. Efter hvert folketingsvalg samt ved embedsledighed vælger Folketinget en ombudsmand.

Stk. 2. Afgår ombudsmanden ved døden, bestemmer Folketingets Retsudvalg, hvem der skal udøve ombudsmandens funktioner, indtil Folketinget har valgt en ny ombudsmand.

§ 2. Medlemmer af Folketinget og kommunale råd kan ikke udføre hvervet som ombudsmand.

Stk. 2. Ombudsmanden skal have bestået juridisk kandidateksamen.

§ 3. Nyder ombudsmanden ikke længere Folketingets tillid, kan Folketinget afskedige ombudsmanden.

§ 4. Ombudsmanden kan med 6 måneders varsel forlange sig afskediget til udgangen af en måned.

Stk. 2. Ombudsmanden afskediges fra udgangen af den måned, hvori vedkommende fylder 70 år.

§ 5. Ombudsmandens løn fastsættes af Folketinget. Ombudsmanden har ret til ventepenge og pension efter regler svarende til de i lov om vederlag og pension m.v. for ministre §§ 3-7 indeholdte bestemmelser.

§ 6. Må ombudsmanden fratræde uden varsel, bevarer denne sin løn i 3 måneder fra udgangen af den måned, hvor ombudsmanden fratræder. Afgår ombudsmanden ved døden

inden denne periodes udløb, tilkommer den del af lønnen, som ikke er udbetalt ved dødsfaldet, ombudsmandens ægtefælle eller, hvis ombudsmanden ikke efterlader sig ægtefælle, dem af børnene, der er berettiget til børnepension.

Stk. 2. Så længe der udbetales lønindtægt, sker der ikke udbetaling af ventepenge eller pension.

Stk. 3. § 3, stk. 2, i lov om vederlag og pension m.v. for ministre finder tilsvarende anvendelse på lønnen i henhold til stk. 1.

Kapitel 2

Ombudsmandens kompetence

§ 7. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Ombudsmandens virksomhed omfatter ikke domstolene.

Stk. 3. Ombudsmanden behandler ikke klager over nævn, der i betryggende former træffer afgørelse om tvister mellem private, selv om vedkommende nævn i anden sammenhæng betragtes som tilhørende den offentlige forvaltning.

Stk. 4. Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. administrativt inddrages under forvaltningsloven, lov om offentlighed i forvaltningen eller lov om offentlige myndigheders registre, kan ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed.

§ 8. Ved bedømmelsen af den del af den offentlige forvaltning, der er kommunal, skal

ombudsmanden tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

§ 9. Folkekirken er omfattet af ombudsmandens virksomhed, bortset fra spørgsmål, der direkte eller indirekte vedrører kirkens lære eller forkyndelse.

Kapitel 3

Forholdet til Folketinget

§ 10. Ombudsmanden er i udøvelsen af sit hverv uafhængig af Folketinget. Folketinget fastsætter almindelige bestemmelser for ombudsmandens virksomhed.

§ 11. Ombudsmanden afgiver en årlig beretning til Folketinget om sin virksomhed. Beretningen offentliggøres.

Stk. 2. Såfremt ombudsmanden giver meddelelse om en sag til Folketinget, en minister eller en kommunalbestyrelse, jf. § 24, eller ombudsmanden fremdrager en sag i sin årlige beretning, skal der i meddelelsen eller beretningen gives oplysning om, hvad den pågældende myndighed eller person har anført til sit svar.

§ 12. Bliver ombudsmanden i særlige tilfælde opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser, skal ombudsmanden give Folketinget og vedkommende minister meddelelse herom. Med hensyn til mangler ved kommunale bestemmelser skal ombudsmanden give meddelelse til vedkommende kommunalbestyrelse.

Kapitel 4

Indgivelse af klage

§ 13. Klager over de i §§ 7-9 nævnte myndigheder eller institutioner kan indgives til ombudsmanden af enhver. Den, som er frihedsberøvet, har ret til i lukket skrivelse at rette henvendelse til ombudsmanden.

Stk. 2. En klage skal være navngivet.

Stk. 3. Klage skal være indgivet inden et år efter, at forholdet er begået.

§ 14. Klage over forhold, der kan påklages til den anden forvaltningsmyndighed, kan ikke indgives, førend den anden forvaltningsmyndighed har truffet afgørelse.

§ 15. Klager over behandlingen af personer, der er berøvet deres personlige frihed uden for strafferetsplejen, skal henvises til det af Folketinget i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, nedsatte tilsyn, der kan overdrage ombudsmanden at medvirke ved behandlingen af sådanne klager, for så vidt de er rettet mod nogen, der henhører under ombudsmandens virksomhed.

§ 16. Ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Stk. 2. Hvis en klage ikke giver ombudsmanden anledning til kritik, henstilling m.v., kan sagen afsluttes, uden at ombudsmanden forinden forelægger klagen til udtalelse for vedkommende myndighed, jf. § 20, stk. 1.

Kapitel 5

Iværksættelse af undersøgelse på eget initiativ og inspektion

§ 17. Ombudsmanden kan af egen drift optage en sag til undersøgelse.

Stk. 2. Ombudsmanden kan gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager.

§ 18. Ombudsmanden kan undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed.

Kapitel 6

Sagens oplysning

§ 19. Myndigheder, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter m.v., som forlanges af ombudsmanden.

Stk. 2. Ombudsmanden kan afkræve myndigheder, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, skriftlige udtalelser.

Stk. 3. Ombudsmanden kan indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold, som er af betydning for ombudsmandens undersøgelser. Forklaringerne afgives efter reglerne i retsplejelovens kapitel 68.

Stk. 4. Ombudsmanden kan besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler.

§ 20. Ombudsmanden må ikke udtale kritik, afgive henstilling m.v., før vedkommende myndighed eller person har haft lejlighed til at udtale sig.

Kapitel 7

Bedømmelse og reaktion

§ 21. Ombudsmanden skal bedømme, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver.

§ 22. Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag.

§ 23. Ombudsmanden kan henstille, at der meddeles fri proces i anledning af forhold, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed.

§ 24. Såfremt ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at der i den offentlige forvaltning må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal ombudsmanden give meddelelse om sagen til Folketingets Retsudvalg og til vedkommende minister, henholdsvis vedkommende kommunalbestyrelse.

§ 25. Sager, der anlægges i den borgerlige retsplejes former mod ombudsmanden i anledning af dennes afgørelser, udtalelser m.v., kan efter påstand fra ombudsmanden afvises.

Kapitel 8

Personale, organisation, habilitet m.v.

§ 26. Ombudsmanden antager og afskediger selv sine medarbejdere. Disses antal, løn og pension fastsættes i overensstemmelse med reglerne i Folketingets forretningsorden. Embedets udgifter afholdes over Folketingets budget.

§ 27. Ombudsmanden kan bestemme, at en af medarbejderne midlertidigt skal udøve ombudsmandens funktioner.

§ 28. Ombudsmanden har tavshedspligt med hensyn til de forhold, som ombudsmanden bliver bekendt med under udøvelsen af sin virksomhed, såfremt hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet. Den samme forpligtelse påhviler ombudsmandens personale.

§ 29. Foreligger der i en sag omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om ombudsmandens upartiskhed, underretter ombudsmanden Folketingets Retsudvalg, der bestemmer, hvem der skal udøve ombudsmandens funktioner.

Stk. 2. Ombudsmanden må ikke uden samtykke af Folketingets Retsudvalg have hverv i offentlige eller private virksomheder, foretægter eller institutioner.

Kapitel 9

Ikrafttræden m.v.

§ 30. Denne lov træder i kraft den 1. juli 1995.

Stk. 2. Samtidig ophæves lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 642 af 17. september 1986, bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962 af instruks for Folketingets Ombudsmand samt retsplejelovens § 779.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslagets baggrund.

Folketingets Ombudsmand gav i 1989 Folketingets Retsudvalg tilsagn om at udarbejde et notat om behovet for en eventuel revision af henholdsvis lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 642 af 17. september 1986) og Folketingets instruks for Folketingets Ombudsmand (bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962).

Ombudsmandens notat blev sendt til Retsudvalget i maj 1990.

Folketingets Præsidium besluttede på møde den 3. oktober 1991 at nedsætte et sagkyndigt udvalg til overvejelse af ændringer i reglerne om ombudsmanden. Udvalget, som blev endeligt udpeget den 25. marts 1992, fik 11 medlemmer. Blandt medlemmerne var medlemmer indstillet af Folketingets Ombudsmand, Den Danske Dommerforening, Indenrigsministeriet, Justitsministeriet, Statsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark samt af Københavns og Frederiksberg Kommuner i forening. Hertil kom 2 personligt udpegede medlemmer, advokat Dorthe Horstmann og professor Claus Haagen Jensen. Som formand udpegedes professor i forvaltningsret, dr.jur. Bent Christensen.

I maj 1994 afsluttede udvalget sit arbejde med en betænkning om ændring af lovgivningen vedrørende Folketingets Ombudsmand.

Lovforslaget bygger på det forslag til en ny lov og de overvejelser, som er indeholdt i denne betænkning.

Den 2. august 1994 anmodede Folketingets formand 46 forskellige ministerier m.fl. om en udtalelse over ombudsmandslovudvalgets betænkning.

Følgende institutioner blev anmodet om en udtalelse:

Arbejdsministeriet, Boligministeriet, Energiministeriet, Finansministeriet, Fiskeriministeriet, Forskningsministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigsministeriet, Industri- og Samordningsministeriet, Justitsministeriet, Kirkeministeriet, Kulturministeriet, Landbrugsministeriet, Miljøministeriet, (Ministeriet

for Kommunikation og Turisme), Skatteministeriet, Socialministeriet, Statsministeriet, Sundhedsministeriet, Trafikministeriet, Udenrigsministeriet, Undervisningsministeriet, Økonomiministeriet, Præsidenten for Højesteret, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Roskilde, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Aalborg, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Den Danske Dommerforening, Foreningen af Statsamtmand, Kommunaldirektørforeningen i Danmark, Advokatrådet, Folketingets Ombudsmand, AC (Akademikernes Centralorganisation), DJØF (Danmarks Jurist- og Økonomforbund), Forbundet af Offentligt Ansatte, Foreningen af Statsamtsjurister og Foreningen af dommerfuldmægtige i Danmark. De modtagne svar er samtidig med fremsættelsen tilstillet Folketingets Retsudvalg, jf. den i fremsættelsestalen refererede aftale om fremgangsmåden ved behandling af lovforslaget i Folketinget.

2. Lovforslagets hovedpunkter.

a) Ny lov eller ændringslov.

Lovforslaget fremtræder som et lovforslag om en ny »hovedlov« og er ikke blot et lovforslag om ændring af dele af de gældende regler om ombudsmandens virksomhed.

Baggrunden herfor er denne: De gældende regler om ombudsmandens virksomhed stammer – bortset fra mindre betydelige tilføjelser i 1972 – fra 1955 og 1961. Reglerne er udarbejdet efter lovgivningstekniske principper, som siden er blevet ændret væsentligt. Reglerne trænger således til en modernisering. Dertil kommer, at ombudsmandsembedet gennem årene har udviklet sig til en kontrolinstans i forhold til *myndigheder* og ikke som forudsat i 1955 en kontrollant af enkeltpersoner. For at indarbejde dette træk i reglerne har en mere gennemgribende omskrivning været påkrævet.

Loven om Folketingets Ombudsmand var den første generelle forvaltningslov. Siden er kommet flere

generelle forvaltningslove til – især lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven. Disse regelsæt har til dels samme anvendelsesområde som lov om Folketingets Ombudsmand. Det er derfor naturligt at foretage en redaktionel tilpasning af ombudsmandsloven til de øvrige forvaltningslove.

På en del punkter indeholder lovforslaget desuden realitetsændringer i den bestående retstilstand. Ændringerne har i sig selv nødvendiggjort en vis omskrivning af de gældende regler.

Såvel behovet for redaktionel fornyelse som indarbejdelse af realitetsændringer har betinget udarbejdelse af forslag til en ny lov.

Spørgsmål, der vedrører ombudsmandsinstitutionens interne forhold, organisation samt den nærmere tilrettelæggelse af arbejdet, er ikke reguleret i loven. Disse spørgsmål vil blive reguleret i den instruks, der vil blive udstedt i henhold til lovforslagets § 10.

En række forhold, som er reguleret i den nugældende instruks, men som naturligt hører hjemme i loven, er medtaget i lovforslaget.

b) Ændring af ombudsmandens kompetence over for kommunerne.

1°. Lovforslagets væsentligste spørgsmål vedrører ombudsmandens kompetence over for kommunerne.

Efter den gældende ombudsmandslovs § 4, stk. 2, omfatter ombudsmandens virksomhed »personer, der virker i kommunernes tjeneste . . . for så vidt angår de sagsområder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed«. Den samlede kommunalbestyrelses virksomhed er ikke undergivet ombudsmanden. Dog kan ombudsmanden ifølge § 6, stk. 5, af egen drift optage en sag til undersøgelse. I så fald gælder begrænsningerne i § 4, stk. 2, ikke »for så vidt der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser«. Efter § 4, stk. 3, skal ombudsmanden ved udøvelsen af sine beføjelser »tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker«.

Lovforslaget indebærer, at de første to begrænsninger i ombudsmandens kompetence ophæves. Om den nærmere baggrund for lovforslaget henvises til ombudsmandsudvalgets betænkning side 64-75.

Udvalgets overvejelser vedrørende ophævelse af den første begrænsning er gengivet i betænkningen side 64-73. Overvejelserne bag denne del af lovforslaget er følgende:

Siden 1961, da ombudsmandens begrænsede kompetence over for kommunerne blev indført, er kommunalforvaltningens samlede vægt i den offentlige forvaltning vokset kraftigt. I 1961 eksisterede der en meget vid adgang for borgerne til at påklage kommunale afgørelser til statslige myndigheder. I de

senere år har der imidlertid været en tendens til at begrænse sådanne klagemuligheder. Kombinationen af disse to forhold indebærer en begrænsning i ombudsmandens indseende med den samlede offentlige forvaltning, hvis man sammenligner med forholdene, som de var i 1961.

I samme periode er der sket en væsentlig ændring i den kontrol med kommunerne, der udøves af kommunaltilsynet (tilsynsrådene og Indenrigsministeriet). Kommunaltilsynet har fået en øget betydning. Tilsynets kontrolvirksomhed adskiller sig imidlertid med hensyn til bedømmelsesgrundlag, organisatorisk tilhørsforhold og sanktionsmuligheder fra ombudsmandsinstitutionen.

De bevæggrunde, der i lovgivningen har været for afskæring af administrativ rekurs i forhold til kommunale afgørelser, fører ikke nødvendigvis til en afskæring også af ombudsmandens retligt prægede kontrolvirksomhed. Tværtimod blev det i betænkning 1168/1989 tilkendegivet, at adgangen til ombudsmandsprøvelse kan reducere betænkelighederne ved den forenkling af det administrative klagesystem, som er ét blandt flere motiver til at afskære rekurs.

Behovet for retlig kontrol også med de kommunale afgørelser, der ikke kan påklages i den administrative rekurs, dækkes bedst af ombudsmandsinstitutionen. Den er oprettet med det hovedformål at styrke den enkeltes retsstilling over for forvaltningen inden for de grænser for forvaltningens virksomhed, som realiseringen af lovgivningsmagtens mål sætter, altså at varetage retssikkerheden. Institutionen har opbygget en meget betydelig forvaltningsretlig ekspertise, især inden for den almindelige forvaltningsret. Med blikket rettet mod lande med forvaltningsdomstole kan man sige, at ombudsmandsinstitutionen – med meget begrænsede ressourcer, men med betydelig succes – har udfyldt den rolle, som en øverste forvaltningsdomstol udfylder i vore nabolande.

På den anden side bør den ekspertise på specielt kommunalretlige områder og det kendskab til den kommunale virkelighed, som er opsamlet i kommunaltilsynet, medinddrages i den retlige kontrol. Det er imidlertid ikke teknisk muligt at trække en tilstrækkelig klar grænse for, i hvilket omfang ombudsmanden i forbindelse med behandlingen af klager over kommunale afgørelser m.v. bør inddrage kommunaltilsynet. Ombudsmandens mulighed for selv at vælge at bruge embedets ressourcer, hvor de gør mest nytte, jf. lovforslagets § 16, tillader dog ombudsmanden på en smidig måde at anlægge en praksis, der udnytter kommunaltilsynets særlige kommunalretlige ekspertise og kendskab til kommunernes forhold, selv hvor sagen ikke allerede er eller har væ-

ret behandlet af kommunaltilsynet, førend den kommer til ombudsmanden.

Ophævelsen af begrænsningen af ombudsmandens kontrol med den samlede kommunalbestyrelse skyldes flere forhold.

Først og fremmest synes det vanskeligt at begrunde de gældende regler, hvorefter der er en forskel i ombudsmandens stilling i forhold til på den ene side kommunalbestyrelsen og på den anden side økonomiudvalget og de stående udvalg. Der er tale om kollegiale organer nedsat af og blandt kommunalbestyrelsens medlemmer, og henlæggelsen af opgaver til udvalg er alene begrundet i hensynet til en praktisk arbejdsdeling og -tilrettelæggelse. Hertil kommer, at sagers behandling i kommunalbestyrelsen kan bero på tilfældigheder (f.eks. et udvalgsmedlems standning af en udvalgsbeslutning med krav om forelæggelse i kommunalbestyrelsen) eller på lokale traditioner.

Det kan desuden synes mindre rimeligt, at sager, hvor en kommunalbestyrelse (eventuelt helt formelt) har truffet afgørelse, ikke umiddelbart er undergivet ombudsmanden, mens det modsatte gælder, når en sag er afgjort af udvalg eller administration i henhold til så detaljerede retningslinjer fastlagt af kommunalbestyrelsen, at afgørelsen alene er en ren eksekvering.

Endelig vil den nu indførte adgang til helt at undlade at nedsætte stående udvalg, jf. den kommunale styrelseslovs § 65 a, kunne medføre, at flere sager end tidligere forelægges for kommunalbestyrelsen med den konsekvens, at ombudsmandens kompetence – utilsigtet – indskrænkes.

2°. Udvidelsen af ombudsmandens indseende til at omfatte også kommunerne medfører ikke ændring af princippet i den gældende ombudsmandslovs § 6, stk. 3, der er videreført uændret i lovforslagets § 14.

Reglen er udtryk for et alment accepteret princip, nemlig at konflikter mellem forvaltningen og en borger bør søges løst inden for forvaltningen, førend der gribes til andre udveje, og reglen bør opretholdes også over for kommunerne. Hvor der er hjemmel til administrativ rekurs af kommunale forvaltningsakter, skal rekursen være udnyttet, førend ombudsmanden kan behandle en klage.

Hvor en statslig myndighed, herunder det kommunale tilsyn, har behandlet en kommunal afgørelse, uden at der er tale om en rekurs, kan der klages til ombudsmanden over den statslige myndighed. Ombudsmanden kan også tage stilling til den underliggende kommunale afgørelse. Det forudsættes, at ombudsmanden ikke behandler en sag, som en statslig myndighed har taget op til undersøgelse, men at han

afventer tilsynsmyndighedens færdigbehandling af sagen. Se i øvrigt betænkningen side 75-81.

3°. En udvidelse af ombudsmandens indseende til også at omfatte kommunalforvaltningens forvaltningsakter betyder, at disse forvaltningsakter vil blive bedømt på grundlag af gældende ret samt god forvaltningsskik, se nærmere betænkningen side 81-83, jf. side 41-64 samt bemærkningerne til lovforslagets § 21.

Konsekvensen heraf er imidlertid ikke uden videre, at ombudsmandens bedømmelse vil få samme udfald, hvad enten forvaltningsakten er udstedt af den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning eller af et kommunalt organ.

Ombudsmandens senere beretninger viser, at regler og retsgrundsætninger om sagsbehandlingen, altså forvaltningsprocessuelle regler, spiller en meget stor rolle som grundlag for ombudsmandens bedømmelse af forvaltningsakter. Der er grund til at tro, at dette også vil gælde, hvis ombudsmandens indseende udvides til også at omfatte kommunerne. Heri er imidlertid intet overraskende. Forvaltningsloven gælder jo også for kommunerne.

Derimod bør man kunne vente, at bedømmelsen af de hjemmelsspørgsmål, der har forbindelse med det administrative skøn, vil blive præget af, at beslutningen om udstedelse af en skønsmæssig forvaltningsakt er truffet af et kollegium, der er politisk sammensat og derfor repræsenterer forskellige synspunkter og interesser, der naturligvis kan influere på udfaldet.

Det er særlig åbenbart, når bedømmelsen angår afvejningen mellem de lovlige hensyn eller kriterier. Den afvejning i de kommunalpolitiske organer mellem lovlige byplanmæssige, trafikmæssige og økonomiske forhold samt nabohensyn og lignende, der har været bestemmende for en lokalplans indhold, for en byggeretlig dispensation eller for tilladelse til i en eller anden forstand miljøbelastende virksomhed, bør ombudsmanden ikke prøve. Ombudsmanden må naturligvis acceptere, at afvejningen kan falde forskelligt ud i forskellige kommuner bestemt af lokale og lokalpolitiske forhold. Heri er intet nyt. Hvor ombudsmanden allerede efter gældende ret – via rekursmyndigheden eller tilsynsmyndigheden – bedømmer beslutninger truffet af kommunalpolitiske organer, prøves den afvejning, som politikerne har foretaget mellem lovlige hensyn, ikke, jf. side 82 i ombudsmandslovudvalgets betænkning.

Den politiske sammensætning kan tillige præge bedømmelsen af, om et hensyn eller et kriterium overhovedet er lovligt. Hvis en eller anden vurderingspræmis er væsentlig for brudfladerne i den poli-

tisk valgte forsamling, er der grund til at tro, at præmissen også vil være et lovligt hensyn, der lovligt kan inddrages i den skønsmæssige afvejning. Heller ikke dette er noget nyt. Efter en nu ophævet lov havde lovgivningsmagten henlagt beslutningen om udstedelse af tilladelse til visse omnibusruter til et nævn bestående af en formand og 6 af Folketinget udpegede medlemmer. Af lovens bestemmelser og nævnets sammensætning sluttede ombudsmanden, at »trafikpolitiske synspunkter« – herunder skiftende politiske opfattelser af, hvordan trafikberedskabet skal tilrettelægges – skulle have betydelig vægt ved skønsmæssig tildeling af rutebilkørsel, og blandt de lovlige trafikpolitiske synspunkter var »de betydelige og politisk prægede modsætningsforhold . . . vedrørende forholdet mellem offentlig og privat virksomhed på trafikområdet«, jf. FOB 1971.116.

4°. Efter den gældende lovs § 4, stk. 3, skal ombudsmanden ved udøvelsen af sine beføjelser tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker. Denne begrænsning ønskes bibeholdt.

§ 8 i lovforslaget svarer med nogle uvæsentlige sproglige ændringer til § 4, stk. 3, i den gældende lov.

Den er udtryk for den høje vurdering af lokalt og lokalpolitisk selvstyre, der var et af elementerne i den ordning, der blev gennemført i 1961. Denne vurdering har ikke ændret sig i mellemtiden. Enhver ændring af ombudsmandens forhold til kommunerne må respektere lokalt og lokalpolitisk selvstyre inden for de rammer, som lovgivningen og anden gældende ret lægger.

Spørgsmålet er, hvilke konkrete udslag denne respekt bør give.

Der kan i alt fald blive tale om to. Ombudsmanden skal respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt og skal lægge til grund, at det er kommunalbestyrelsen, der inden for gældende rets rammer fordeles kommunens ressourcer.

Hvor der er tale om skønsmæssige forvaltningsakter eller lignende afgørelser, må ombudsmanden respektere den lokalpolitiske afvejning inden for gældende rets rammer og den deraf følgende mulige forskellighed mellem kommunerne. Se ovenfor under 3°.

5°. På ét punkt kan der opstå problemer ved en udvidelse af ombudsmandens indseende til også at omfatte kommunerne. Ombudsmandens inspektioner og i undtagelsestilfælde ombudsmandens stillingtagen til sagsbehandlingstiden kan føre til, at ombudsmanden henstiller, at der tilføres en bestemt

kommunal forvaltningsgren øgede ressourcer. Problemet har især betydning ved »anstaltsinspektioner« af sygehuse, døgninstitutioner m.v.

Det er en selvfølge, at ombudsmanden aldrig har kunnet påbyde øget ressourcetilførsel til en institution.

I det omfang inspektionerne har angået statslige institutioner, er ombudsmandens henstillinger om øgede ressourcer indgået blandt alle de andre ønsker, som konstant konkurrerer om statens omfattende, men dog begrænsede ressourcer. Ombudsmandens henstillinger har således ikke haft en særlig gennemslagskraft. Rådigheden over statens ressourcer tilkommer Folketinget, og så længe ombudsmanden ikke kan påberåbe sig et særligt retligt grundlag – et retskrav – for en bestemt ressourceanvendelse, indgår ombudsmandens anbefalinger blandt alle de andre krav og ønsker.

Det samme bør naturligvis gælde, når de inspicerede institutioner er kommunale, og rent faktisk adskiller ombudsmandens beretninger om de amtskommunale psykiatriske hospitaler, som ombudsmanden efter aftale med vedkommende amtskommune allerede under den gældende lovgivning har inspiceret, sig ikke fra tilsvarende beretninger om statslige institutioner.

Det kan imidlertid ikke afvises, at ombudsmandens henstillinger om øgede ressourcer til en institution kan opfattes som mere bindende af en kommunalbestyrelse end af Folketinget. Det understreges derfor, at ombudsmanden i sin kontrol med kommunalforvaltningen skal respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt. Ombudsmanden skal lægge til grund, at det er kommunalbestyrelsen, der inden for lovens rammer fordeler kommunens ressourcer.

c) Ombudsmandens forhold til domstolene og domstolslignende nævn.

1°. Efter den gældende lov er ombudsmanden ikke kompetent over for domstolene. Ombudsmandsloven og dens forarbejder indeholder ingen nærmere angivelse af, hvilke organer der betragtes som domstole.

Der er ikke tvivl om, at de domstole, der er omfattet af retsplejeloven, falder uden for ombudsmandens virksomhed. Det drejer sig om Højesteret, landsretterne, byretterne, Sø- og Handelsretten i København, Den særlige Klageret, kommissionsdomstole og undersøgelsesretter. Enkelte andre organer må i relation til ombudsmanden lige så utvivlsomt betragtes som domstole. De klareste eksempler er Rigsretten og boligretterne.

Der foreslås ingen ændringer i denne kompetencebegrænsning.

2°. En række kollegiale organer, der ved deres sammensætning, opgaver og procesform ligner de utvivlsomme domstole i større eller mindre udstrækning, har i praksis givet anledning til tvivl.

En del af disse nævn har ved lovgivning fået henlagt afgørelser af tvister mellem borgere, eller der er i lovgivningen åbnet for, at nævn ved denne funktion kan nedsættes.

Karakteristisk for disse nævn er – foruden tvistløsningsfunktionen – en domstolslignende proces og ofte dommermedlemskab. Landvæsenstretter, hegnsyn, huslejenævn, Forbrugerklagenævnet, Advokatnævnet, tjenestemandstretter og Arbejdsretten er eksempler på sådanne tvistnævn.

I sin hidtidige praksis har ombudsmanden erklæret sig kompetent over for visse af disse nævn, f.eks. Forbrugerklagenævnet og huslejenævnene. Over for andre, f.eks. landvæsenstretterne og Advokatnævnet, har ombudsmanden anset sig for inkompetent.

Nævn, der under en betryggende proces træffer afgørelse i tvister mellem borgerne, bør være uden for ombudsmandens indseende, selv om vedkommende nævn hviler på et offentligretligt grundlag. Ombudsmanden bør koncentrere sig om sit kerneområde: forholdet mellem forvaltningen og borgerne, også for at modvirke, at ombudsmandsinstitutionen bliver for stor.

Med henblik på at lade ombudsmanden i hvert enkelt tilfælde overveje sin kompetence efter de retningslinjer, der er udstukket i betænkningen, foreslås indført en regel (lovforslagets § 7, stk. 3), hvorefter ombudsmanden ikke behandler klager over nævn, der må anses for tvistnævn.

3°. Over for en række nævn, som vel er domstolslignende, men ikke afgør tvister mellem borgerne, har ombudsmanden anset sig for inkompetent. Der har typisk været tale om nævn, hvori der har været dommerrepræsentation, og som har varetaget opgaver, der minder stærkt om de traditionelle domstolsager, og som har haft en stærkt judicialiseret sagsbehandling. Eksempler på sådanne organer, der er anset for domstole, men som ikke kan karakteriseres som tvistnævn, er fredningsnævn, taksations- og overtaksationskommissioner i henhold til lov om offentlige veje, lov om by- og landzoner og lov om naturbeskyttelse samt valgbarhedsnævnet.

Omvendt har ombudsmanden anset sig for kompetent over for en række nævn, som også har domstolslignende træk. Til disse hører Overfredningsnævnet, Den Sociale Ankestyrelse, Arbejdsmarke-

dets Ankenævn, de sociale ankenævn, Miljøklagenævnet, Flygtningenævnet, Erhvervsankenævnet og Landsskatteretten.

Udvalget har peget på, at det er nærliggende at undtage nævn, der under domstolslignende procesformer udfører samme opgaver som domstolene efter grundlovens § 63. Også nævn, som tager stilling til særlig væsentlige retsforhold mellem forvaltningen og borgerne kan tænkes undtaget fra ombudsmandens indseende. Men for disse nævns vedkommende bør procesformen være afgørende. Kun de nævn, der ved kontradiktorisk proces, mulighed for mundtlighed, besigtigelse m.v. er domstolslignende, bør undtages fra ombudsmandens indseende.

Udvalgets overvejelser kan ikke føre til en præcis afgrænsning af ombudsmandens kompetence. Lovforslaget indeholder derfor – bortset fra § 7, stk. 3, om tvistnævn – ingen nærmere angivelse af retningslinjer for ombudsmandens kompetence over for de domstolslignende nævn.

I stedet foretrækkes den løsning, at lovgivningsmagten for hvert enkelt domstolslignende nævn, f.eks. Flygtningenævnet og Erhvervsankenævnet, i vedkommende lov træffer bestemmelse om, hvorvidt nævnet skal være under ombudsmandens indseende eller ikke.

Indtil lovgivningsmagten måtte have truffet afgørelse, bør ombudsmanden fastholde sin nuværende praksis over for nævn, hvis status ombudsmanden allerede har taget stilling til. Over for nævn, hvis status ombudsmanden ikke tidligere har bedømt, bør ovenstående retningslinjer være bestemmende for ombudsmandens afgørelse om sin kompetence.

d) Domstolenes kompetence over for ombudsmanden.

Det er i nogle få tilfælde hændt, at borgere har anlagt sag mod ombudsmanden med henblik på enten at få ombudsmanden tilpligtet at undersøge en sag eller at anerkende, at hans udtalelse i en sag har været urigtig. Disse sager er enten blevet afvist eller hævet efter dommertilkendegivelse om, at sagsøger savnede den fornødne retlige interesse.

En tredje mulighed, som ikke har vist sig i praksis, er, at et forvaltningsorgan eller en person i forvaltningen anlægger sag med påstand om, at ombudsmandens bedømmelse af forvaltningsorganets eller personens afgørelse eller optræden kendes uberettiget.

Det grundlæggende i retssager, der anlægges af borgere, er bedømmelsen af forvaltningens handlinger, og dem kan domstolene bedømme under retssager, hvori vedkommende forvaltningsorgan optræder som part. Og ombudsmandens afgørelser om optagelse til realitetsbehandling i henhold til den gæl-

dende lovs § 6, stk. 4, afhænger af omstændigheder som forholdet mellem ombudsmandsinstitutionens ressourcer og dens arbejdsbyrde, ombudsmandens bedømmelse af, hvilke problemer der i den aktuelle situation har størst almen betydning osv. Disse afgørelser er derfor som altovervejende hovedregel ikke egnede til at underkastes den retlige prøvelse, som domstolene udøver.

Hertil kommer, at søgsmål som de beskrevne belaster ombudsmandsinstitutionens ressourcer, der naturligtvis bør bruges til kontrol med forvaltningen og ikke til at føre retssager.

Også søgsmål, der anlægges af myndigheder eller personer i offentligt hverv, vil normalt være overflødige. Ombudsmandens udtalelse er ikke retligt bindende, og eventuelle retlige tvivsspørgsmål kan sædvanligvis afklares under en retssag, hvor ombudsmanden ikke er inddraget. Men undtagelsesvis kan sådanne søgsmål være berettiget. Det kan særligt være tilfældet i de sjældne situationer, hvor ombudsmandens udtalelse indeholder kritik af en bestemt person og ikke blot af et forvaltningsorgan. Her kan personen have en berettiget interesse i at kunne få domstolens endelige bedømmelse af det retlige tvivsspørgsmål.

På denne baggrund har udvalget peget på, at der er tilstrækkelig grund til at begrænse domstolens prøvelse over for ombudsmanden ved at indføre en bestemmelse, hvorefter domstolene efter påstand herom fra ombudsmanden kan afvise civile søgsmål, der er anlagt mod ombudsmanden i anledning af afgørelser, udtalelser m.v. (lovforslagets § 25).

Lovforslaget begrænser ikke domstolens adgang til at prøve forvaltningsafgørelser under retssager mellem borgere og forvaltningen, uanset om ombudsmanden forud for retssagen har taget stilling til den forvaltningshandling, der er under prøvelse.

Lovforslaget betyder heller ikke, at domstolene er forpligtet til at tage en afvisningspåstand til følge. Hvis domstolene finder, at sagsøgeren har den fornødne retlige interesse i et søgsmål mod ombudsmanden, vil domstolene således kunne tage sagen under påkendelse.

Udvalget har overvejet, men ikke fundet tilstrækkelig grund til at foreslå indført en særregel om ombudsmandens vidnepligt i forhold til domstolene, herunder i forhold til kommissionsdomstole og undersøgelsesretter.

e) Forholdet til Folketinget.

Ombudsmanden vælges af Folketinget efter hvert folketingsvalg, jf. lovforslagets § 1, stk. 1, og Folketinget kan når som helst afskedige ombudsmanden, hvis denne ikke længere nyder Folketingets tillid, jf.

lovforslagets § 3. Men én gang valgt og indtil afskedigelse udøver ombudsmanden sit hverv uafhængig af Folketinget, jf. lovforslagets § 10.

Uafhængigheden har den selvfølgeligelige konsekvens, at Folketinget ikke kan pålægge ombudsmanden at tage en sag op til behandling eller forbyde ombudsmanden at behandle en sag. Så meget mindre kan Folketinget diktere udfaldet af ombudsmandens sagsbehandling.

Uafhængigheden er blevet understreget af det forhold, at Folketinget og dets udvalg har afholdt sig fra efterfølgende stillingtagen til og kritik af ombudsmandens udtalelser, selv om disse fra tid til anden har været genstand for debat i salen eller i udvalgene.

Den respekt for ombudsmandens uafhængighed, som Folketinget således har vist, har været en væsentlig forudsætning for ombudsmandsinstitutionens succes.

Når ombudsmanden har til opgave på Folketingets vegne at have indseende med forvaltningen, er det en selvfølge, at ombudsmanden ikke kan have indseende med Folketinget.

Udviklingen med hensyn til de metoder, hvormed Folketinget realiserer sine beføjelser til at føre kontrol med regering og forvaltning, har imidlertid rejst nogle problemer om den nærmere grænsedragning mellem Folketingets kontrol og ombudsmandens indseende med forvaltningen.

Problemerne har især vist sig, hvor et stående udvalg under et samråd med ministeren har drøftet et anliggende, hvorom der er eller vil kunne træffes afgørelse i forvaltningen af vedkommende minister eller på dennes vegne. Efter hele ombudsmandsinstitutionens formål – og tillige for at bevare institutionens politiske neutralitet – har ombudsmanden haft det selvfølgeligelige udgangspunkt ikke at ville realitetsbehandle eventuelle klager vedrørende sådanne anliggender.

Den nærmere udformning af dette udgangspunkt har i praksis givet anledning til tvivl. I oktober 1989 har Folketingets Udvalg for Forretningsordenen med ombudsmandens tilslutning derfor fastlagt retningslinjer for forholdet mellem samråd i folketingsudvalg og ombudsmandens indseende. Kernen i retningslinjerne er, at samråd om andet end lov- og beslutningsforslag som hovedregel anses for orienterende og således ikke hindrer ombudsmanden i at behandle vedkommende anliggende. Hvis hovedreglen fraviges og der altså foreligger en stillingtagen i folketingsudvalget, der hindrer ombudsmandens indseende, skal udvalgets protokol indeholde oplysning herom. Ombudsmanden modtager kopi af alle

samrådsspørgsmål og kan få oplysning om udvalgenes protokolleringer, når han ønsker det.

Det følger af lovforslagets § 7, stk. 1, at Folketinget ikke er omfattet af ombudsmandens indseende. De problemer, der også i fremtiden måtte opstå vedrørende grænsedragningen mellem Folketingets kontrol med forvaltningen og ombudsmandens indseende med samme, er ikke søgt løst i lovteksten.

Ovenstående tager sigte på ombudsmandens forhold til Folketinget i betydningen folketingsmedlemmer og organer sammensat af folketingsmedlemmer. Også Folketingets administration er imidlertid uden for ombudsmandens kompetenceområde.

Dette har ikke hidtil været noget problem. Oprindeligt havde Folketingets administration kun den opgave at betjene Folketinget. Ved Rigsrevisionens overførelse til Folketinget er der imidlertid sket en vis ændring heri. Overførelsen har ført til, at Rigsrevisionen, der hidtil har været omfattet af ombudsmandens indseende, nu er udenfor. Overførelsen har ligeledes medført, at forvaltningsloven og offentlighedsloven ikke længere gælder for Rigsrevisionen, men ved Folketingets bekendtgørelse nr. 447 af 6. maj 1992 er der indført særlige regler om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling.

Rigsrevisionens virksomhed har så begrænset betydning for kerneområdet for ombudsmandens indseende – forholdet forvaltning/borger – at der ikke har været grund til at ændre på det forhold mellem Rigsrevisionen og ombudsmandskontrollen, som er skabt ved Rigsrevisionens overførelse til Folketinget.

f) Ombudsmanden og den private sektor.

1°. Uden for ombudsmandens kompetence falder personer, organer, virksomheder, sammenslutninger og andre indretninger, som må henregnes til den private sektor.

En del indretninger hører organisatorisk, opgavemæssigt og finansielt til i grænseområdet mellem egentlige forvaltningsmyndigheder og utvivlsomt private virksomheder. Sådanne organer er ganske talrige, og det har hyppigt givet anledning til tvivl, om sådanne organer er omfattet af ombudsmandens kontrol.

Praksis er nærmere beskrevet side 105-107 i betænkningen.

2°. Et tilsvarende afgrænsningsproblem foreligger i forhold til forvaltningsloven, offentlighedsloven og lov om offentlige myndigheders registre. Disse love omfatter alle forvaltningsmyndigheder, hvad enten de hører under den statslige eller kommunale forvaltning, og hvad enten der er tale om almindelige

forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsenheder som f.eks. Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio.

Uden for den generelle forvaltningsretlige lovgivnings anvendelsesområde falder som udgangspunkt institutioner, foreninger og selskaber, der er oprettet på privat initiativ og organiseret på privatretligt retsgrundlag.

Det gælder uanset om (en del af) den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder.

Også private organer, der er tillagt kompetence til at træffe afgørelse om uddeling af offentlige midler, falder udenfor.

Statslige og kommunale institutioner, der er organiseret i selskabsform, f.eks. som aktieselskab, er ikke umiddelbart omfattet af denne lovgivning. Det samme gælder koncessionerede selskaber og selskaber, hvori staten er aktionær m.v., uanset karakteren af den virksomhed, de udøver.

Sådanne privatorganiserede selskaber kan dog efter omstændighederne inddrages under den pågældende lovgivning i medfør af offentlighedslovens § 1, stk. 3, eller forvaltningslovens § 1, stk. 2.

Praksis er mere indgående beskrevet i betænkningen side 107-110, jf. side 112.

3°. Allerede fordi ombudsmanden tidligere end Justitsministeriet måtte tage stilling til afgrænsningen af den offentlige forvaltning, og fordi beskrivelsen af afgrænsningen i ombudsmandsloven og de øvrige love ikke er identisk, er der ikke fuldstændig kongruens i den fastlagte praksis på de to områder. Som eksempel kan nævnes, at ombudsmanden har anset sig for kompetent over for beskikkede advokater og forsvarere og delvis over for Kammeradvokaten. Disse private advokaters virksomhed er ikke omfattet af den generelle offentligretlige lovgivning. Omvendt har ombudsmanden ikke selv ment at have kompetence med hensyn til Kofoeds Skole i København, de selvejende daginstitutioner, Københavns Handelshavn, HT, Grundejernes Investeringsfond og Naturgas Sjælland I/S, mens disse organer anses for omfattet af de øvrige forvaltningslove.

Det bør – for så vidt angår afgrænsningen i forhold til den private sektor – tilstræbes at skabe en kongruens mellem fastlæggelsen af området for ombudsmandens indseende og det, der i den generelle forvaltningsretlige lovgivning beskrives som »den offentlige forvaltning«. Noget andet er, at forvaltningsmyndighedernes afgørelser og Justitsministeriets vejledende udtalelser om den generelle forvaltningslovgivnings gældeområde naturligvis er lige så lidt retligt bindende for ombudsmanden, som de er

F. t. l. om Folketingets Ombudsmand

for domstolene. Men der bør efter udvalgets opfattelse foreligge meget gode grunde for, at ombudsmanden ikke følger den – måske langvarige – praksis, som forvaltningsmyndighederne har fulgt.

4°. Lovforslagets § 7, stk. 1, afgrænser ombudsmandens virksomhed til at gælde »alle dele af den offentlige forvaltning«, dvs. med samme formulering, som er anvendt i de øvrige generelle forvaltningslove.

Rent praktisk betyder det, at organer som de selv-ejende institutioner med driftsoverenskomst med kommuner, Grundejernes Investeringsfond, Naturgas Sjælland I/S og HT, fremover vil være undergivet ombudsmandens kontrol. Private efterskoler, seminarier og folkehøjskoler vil fortsat falde uden for ombudsmandens kompetence. Ombudsmanden vil kunne beslutte, at eksempelvis Patientforsikringsforeningen og Fællesudvalget for Læplantning inddrages under ombudsmandens kontrol i samme udstrækning, den generelle forvaltningsmyndighed er gjort anvendelig for disse organer.

Udvalgets forslag indebærer altså, at ombudsmanden ikke selv bør udvide sit kompetenceområde ud over den generelle forvaltningslovgivnings grænse. Men hvis en minister efter en af lovenes bemyndigelser udvider vedkommende generelle forvaltningslovs område, bør ombudsmanden kunne beslutte at udvide sit område tilsvarende. Men ombudsmanden kan også lade være.

Forslaget betyder endvidere, at ombudsmandens kompetence udvides, for så vidt angår organer, der er omfattet af den generelle forvaltningslovgivning, men som i ombudsmandens hidtidige praksis ikke er blevet anset for omfattet af hans kompetence.

g) *Ombudsmanden og EU-retten.*

En voksende andel af al gældende ret her i landet – som i de øvrige EU-lande – bestemmes af regler, der stammer fra EU's organer. Der kan være tale om regler, som umiddelbart gælder her i landet og derfor skal anvendes af danske myndigheder. Men der kan også være tale om love vedtaget af Folketinget eller bekendtgørelser udstedt af en minister til gennemførelse af beslutninger truffet af EU's organer.

I begge situationer træffer forvaltningsorganer, som ombudsmanden har indseende med, afgørelser, som ikke kan bedømmes uden anvendelse af EU-regler, eller hvor forståelsen af de anvendte regler i hvert fald kræver kendskab til EU-retten.

Ombudsmanden har tidligere givet udtryk for, at ombudsmanden fandt det påkrævet, at embedet udviste nogen tilbageholdenhed på dette område, idet embedet efter ombudsmandens opfattelse i alminde-

lighed måtte anses for et mindre egnet forum for afklaringer af tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler.

EF/EU-retlige reglers betydning for danske forvaltningsorganer har siden – ikke mindst som følge af det indre markedes gennemførelse – fået et sådant omfang, at ombudsmandens standpunkt ikke kan opretholdes. Hvis ombudsmanden fortsat skal kunne kontrollere danske forvaltningsorganers rets anvendelse, må EU-retlige regler inddrages i ombudsmandens bedømmelsesgrundlag.

Efter udvalgets opfattelse bør ombudsmandsinstitutionens anvendelse af EU-retten tilrettelægges således:

Hvis et EU-retligt spørgsmål, der er afgørende for ombudsmandens stillingtagen til en sag, som er under behandling hos ombudsmanden, samtidig er under behandling hos en af fællesskabsdomstolene, bør ombudsmanden undlade at behandle sagen eller i det mindste udsætte sin stillingtagen, til vedkommende domstol har talt. Sagt med andre ord: Ombudsmanden bør optræde over for verserende sager for retten i 1. instans og EF-Domstolen, som ombudsmanden gør over for sager, der verserer for danske domstole.

I alle andre tilfælde bør EU-retten simpelt hen inddrages i ombudsmandens bedømmelsesgrundlag i sager, hvor EU-retlige regler – herunder EU-domstolens domme – har betydning.

Lovforslaget indeholder derfor ingen bestemmelser, der særligt tager sigte på ombudsmandens anvendelse af EU-retten.

h) *Ombudsmandsinstitutionens interne forhold.*

1°. Reglerne om valg, genvalg og afskedigelse af ombudsmanden, ombudsmandens habilitet, ombudsmandens sagsbehandling og embedets organisering er i alt væsentligt kun undergivet redaktionelle ændringer.

2°. Lovforslagets § 16 afløser den gældende lovs § 6, stk. 4, samt instruksens § 6, stk. 1. Ifølge § 16 afgør ombudsmanden, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelser. Bestemmelsen er principielt meget betydningsfuld, idet den – i modsætning til, hvad der gælder for rekursinstanser og domstolene – giver ombudsmanden ret til at afvise at behandle klager, som opfylder lovens processuelle betingelser. Herved får ombudsmanden mulighed for at koncentrere sig om de problemer i den offentlige forvaltning, der – bedømt ud fra de retssikkerheds- og beskyttelseshensyn, der er ombudsmandsinstitutionens ideologiske grundlag – er mest betydningsfulde, og for at samle sig om spørgsmål, hvor der er en særlig

grund til at tro, at ombudsmandens udtalelser vil have gennemslagskraft.

I praksis har bestemmelsen været benyttet dels til helt at afvise en række sager, som formelt har været omfattet af ombudsmandens kompetence, dels til at begrænse ombudsmandens undersøgelse og prøvelse af sager, som har været optaget til realitetsbehandling.

Praksis er beskrevet side 269 ff i betænkningen. Det er i lovforslagets § 16, stk. 1, fastslået, at ombudsmanden fortsat skal have ret til at afvise klager, selv om de almindelige forudsætninger for at indgive klage i øvrigt måtte være opfyldt.

Bestemmelsen angiver ingen betingelser for ombudsmandens anvendelse af beføjelsen. Ombudsmanden kan således fortsat anvende bestemmelsen, som ombudsmanden finder det mest hensigtsmæssigt.

i) Ombudsmandens iværksættelse af undersøgelser på eget initiativ.

Ombudsmanden iværksætter en række undersøgelser på eget initiativ. Det drejer sig om undersøgelser af konkrete sager, generelle såkaldt egen driftundersøgelser samt inspektioner af offentlige institutioner.

Reglerne herom er foreslået samlet i et kapitel (lovforslagets kapitel 5). Samtidig er det nu udtrykkeligt lovfæstet, at ombudsmanden kan gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager.

j) Resultatet af ombudsmandens prøvelse.

1°. Efter den gældende ombudsmandslovs § 9, stk. 1 og 2, kan ombudsmanden pålægge anklagemyndigheden at rejse forundersøgelse eller tiltale ved de almindelige domstole for forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, dog med reservation af Folketingets adgang til at rejse rigsretssag, ligesom ombudsmanden kan pålægge vedkommende statslige styrelse at rejse disciplinærsag. Er der i en kommunal vedtægt givet bestemmelser om disciplinærfølgning, kan ombudsmanden ligeledes pålægge vedkommende kommunale myndighed at rejse disciplinærsag.

Disse sanktioner har aldrig været anvendt.

Hovedbestemmelsen om resultatet af ombudsmandens prøvelse er blevet ombudsmandslovens § 9, stk. 3: »I øvrigt kan ombudsmanden altid over for den pågældende fremsætte sin opfattelse af sagen.«

Ombudsmandens udtalelse om sin opfattelse af det retligt korrekte i forvaltningsakten eller forvaltningens øvrige handlinger eller om forvaltningens adfærds overensstemmelse med god forvaltningsskik

kan stå alene. Men udtalelsen kan også være ledsaget af henstillinger om genoptagelse af en sag, eventuelt med angivelse af det efter ombudsmandens opfattelse rigtige resultat. Og udtalelsen kan være ledsaget af kritik, der kan formuleres i mere eller mindre fordømmende vendinger.

Ombudsmandens udtalelser kan på forskellig måde gives øget vægt.

I praksis oversender ombudsmanden løbende væsentlige udtalelser til Folketingets Retsudvalg, og i den årlige beretning offentliggøres væsentlige udtalelser.

Efter lovens § 10, stk. 1, skal ombudsmanden give Folketinget og vedkommende minister eller kommunalbestyrelse meddelelse om fejl og forsømmelser af større betydning. Også sådanne sager optages i beretningerne.

Endelig bestemmer § 11, at ombudsmanden, når denne bliver opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser, skal give Folketinget og vedkommende minister henholdsvis kommunalbestyrelse meddelelse herom.

Ombudsmanden har desuden to muligheder for påvirkning af forvaltningen, som ikke er omtalt i ombudsmandsloven.

Under enkeltsagers behandling og især ved de systematiske egen driftundersøgelser, som er igangsat de senere år, kan ombudsmanden påvirke forvaltningens sagsbehandling og retsanvendelse.

Hvis et retligt spørgsmål er tvivlsomt, ledsager ombudsmanden ikke helt sjældent sin udtalelse eller sin henstilling med en bemærkning om, at han, hvis vedkommende borger vil anlægge sag ved domstolene, vil henstille fri proces. Sådanne henstillinger følges altid.

2°. Den gældende lovs bestemmelser er præget af det svenske forbillende. I Sverige spiller det individuelle embedsmandsansvar en helt anden rolle end hos os. Lovens § 9, stk. 1 og 2, giver som følge heraf ombudsmanden beføjelse til at pålægge vedkommende myndigheder at rejse tiltale eller disciplinærsag – underforstået mod bestemte personer – og stk. 3 taler om ombudsmandens adgang til »over for den pågældende« at fremsætte sin opfattelse. Allerede på et meget tidligt tidspunkt blev praksis imidlertid den, at ombudsmandens reaktioner næsten altid er rettet mod et forvaltningsorgan og ikke mod en bestemt person.

Som anført under a) har denne praksis i lovforslaget ført til en omskrivning af de regler, der peger i retning af udelukkende eller overvejende personrelaterede sanktioner. I stedet er anvendt ord og vendinger, som afspejler praksis.

Bestemmelserne i den gældende ombudsmandslovs § 9, stk. 1 og 2, har – som nævnt ovenfor – aldrig været anvendt, og de stemmer dårligt med, at ombudsmanden som altovervejende hovedregel bedømmer forvaltningsorganer og ikke personer beskæftiget i disse organer.

Bestemmelserne er derfor ikke medtaget i lovforslaget.

Ombudsmanden kan herefter ikke pålægge vedkommende myndighed at rejse tiltale eller disciplinærsag. Han kan naturligvis fortsat afgive henstilling herom.

3°. Ombudsmandens henstillinger om fri proces til en klager i sager, der rejser virkelig tvivlsomme retlige spørgsmål, har vist sig at være en værdifuld reaktion. Den bidrager til at skaffe en endelig afgørelse af den konkrete sag, og den fremmer muligheden for at få klargjort grundlæggende forvaltningsretlige problemer.

Man kunne derfor rejse det spørgsmål, om der til retsplejelovens regler om fri proces bør føjes en bestemmelse om, at i tilfælde, hvor fri proces er anbefalet af ombudsmanden, skal der efter ansøgning meddeles fri proces, uanset om de økonomiske betingelser i øvrigt er opfyldt.

En sådan regel er ikke anset for nødvendig. Den kan skabe en ubegrundet ulighed mellem den, der går direkte til domstolene, og den, der først klager til ombudsmanden. Og udvalget går ud fra, at Justitsministeriet som hidtil vil efterkomme ombudsmandens henstilling om fri proces, medmindre meget vægtige grunde taler imod.

4°. I et notat af maj 1990 rejste ombudsmanden spørgsmålet om at give ombudsmanden adgang til under særlige omstændigheder at gøre en udtalelse bindende for en kommunal myndighed og i givet fald pålægge den kommunale tilsynsmyndighed at anvende tvangsmidler med henblik på gennemførelse af ombudsmandens udtalelse.

Ombudsmandsudtalelsernes retligt uforbindende karakter er ét af de tre træk, der karakteriserer ombudsmandsinstitutionen som prøvelsesorgan for forvaltningen. Ombudsmanden bestemmer selv, om ombudsmanden vil realitetsbehandle en sag, og bestemmer selv, hvilke dele af en sag ombudsmanden vil koncentrere sin opmærksomhed om. Ombudsmandens udtalelser er retligt uforbindende. Ombudsmanden kan udtale sig om det eller de retlige spørgsmål, han har taget op til behandling, uden at behøve at inddrage de komplicerede afvejninger, der er nødvendige for brugen af ugyldighed eller lignende reaktioner.

Disse særtræk ved ombudsmandsinstitutionen har haft to gavnlige følger:

Ombudsmandsinstitutionen har kunnet koncentrere sig om det grundlæggende, det generelle, det fremadrettede. Uden sådan koncentration ville ombudsmandsinstitutionens massive påvirkning af forvaltningen i de forløbne 35 år ikke have været mulig.

Netop fordi ombudsmandens udtalelser ikke er retligt bindende, har ombudsmandsudtalelsernes gennemslagskraft været afhængig af kvaliteten af udtalelsernes argumentation og af den genklang, udtalelserne har kunnet vække især i Folketinget, hvis ombudsmand ombudsmanden jo er, men også i den almindelige opinion.

At tillægge ombudsmandsudtalelserne retligt bindende virkning selv i undtagelsestilfælde vil være en fravigelse af disse særtræk, en fravigelse, der ikke er påvist tilstrækkeligt behov for.

Der er næppe den forskel på den statslige forvaltning og kommunerne, som forslaget i ombudsmandens notat af maj 1990 forudsætter. Hvis ombudsmanden finder, at en kommune har optrådt således, at der undtagelsesvis er behov for at anvende den kommunale styrelseslovs tvangsmidler over for kommunen, vil ombudsmanden også uden en særbestemmelse om gennemtvungelse over for kommunerne kunne rette henvendelse til kommunaltilsynet. Dette vil i de undtagelsestilfælde, som ombudsmandens notat har for øje, givetvis følge ombudsmandens henstilling, og skulle det ikke ske, har ombudsmanden samme mulighed for via Retsudvalget at få rejst sagen i Folketinget over for den politisk ansvarlige indenrigsminister, der jo er øverste kommunale tilsynsmyndighed.

k) Nye opgaver for ombudsmandsinstitutionen.

1°. Ligestilling af handicappede.

Folketinget vedtog den 2. april 1993 et beslutningsforslag (Folketingsåret 1992-93, B 43) om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere.

Beslutningens hovedindhold er følgende:

»Folketinget henstiller til alle statslige og kommunale myndigheder samt private virksomheder med eller uden offentlig støtte at

- efterleve princippet om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere og
- tage hensyn til og skabe muligheder for hensigtsmæssige løsninger under hensyntagen til handicappedes behov i forbindelse med forberedelse af beslutninger, hvor hensyntagen overhovedet kan komme på tale.«

Beslutningen anviser tre veje til at få henstillingen ført ud i livet.

Der oprettes et center for ligebehandling af handicappede, der skal indsamle, initiere og formidle nødvendig information og ekspertise om handicappedes vilkår og virkninger af givne handicap og desuden være opmærksom på tilfælde, hvor der sker diskrimination af mennesker med handicap. Centret er allerede oprettet.

Folketinget skal årligt modtage en beretning om udviklingen på området.

Folketinget anmoder Folketingets Ombudsmand om at følge udviklingen i ligebehandlingen og eventuelt meddele påtale, hvis dette er muligt inden for ombudsmandsembedets kompetence.

I det omfang der allerede findes eller senere vedtages særlige regler om handicappede, herunder folkeretlige regler, som Danmark er bundet af, eller der opstår spørgsmål om anvendelse af alment gældende retsregler på netop handicapområdet, vil ombudsmandens indsats for at efterleve Folketingets anmodning ikke være noget nyt og ikke volde problemer.

Der opstår heller ingen vanskeligheder, så længe det drejer sig om at påse, at forvaltningen optræder med særlig hensynsfuldhed over for netop handicappede. Denne opgave er en selvfølgelig del af det, der i ombudsmandens praksis beskrives som »god forvaltningsskik«.

I vidt omfang er ligebehandlingen af handicappede imidlertid afhængig af ikkelovbundne bevillinger fra stat eller kommune. I det omfang dette er tilfældet, kan der opstå lignende problemer som dem, der melder sig, hvor ombudsmanden efter besøg på institutioner for indsatte, sindssyge m.v. henstiller bygningsændringer eller lignende.

Ombudsmanden må i sådanne tilfælde respektere, at det er Folketinget henholdsvis kommunalbestyrelserne, der har budgetmagten. Ombudsmandens henstillinger må derfor i sådanne situationer konkurrere med alle de andre krav, der stilles til de offentlige kasser. Følgen kan meget vel være, at effekten af ombudsmandens henstillinger bliver begrænset.

2°. Systematiske inspektioner af fængsler.

Den Europæiske Komité vedrørende forebyggelse af tortur og anden umenneskelig behandling eller straf (Torturkomiteen) har anbefalet, at mulighederne for, at afsoningsanstalterne i Danmark kan inspiceres af uafhængige organer, undersøges. Anbefalingen er i tråd med artikel 5 i de europæiske fængselsregler, hvorefter de indsattes rettigheder skal sikres ved hjælp af kontrol udført af et organ, der ikke hører til fængselsadministrationen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har som følge deraf over for udvalget rejst spørgsmålet om, hvor-

vidt den inspektionsvirksomhed, som ombudsmandsinstitutionen allerede udøver, kan udvides således, at ombudsmanden foretager systematisk inspektion af samtlige kriminalforsorgens anstalter.

Ombudsmanden udøver allerede i vidt omfang kontrol med fængslerne, dels via inspektioner, dels ved behandling af enkeltsager.

Ved inspektioner i fængsler har ombudsmanden i første række undersøgt, om de ofte omfattende og detaljerede regler om de indsattes rettigheder efterleves i praksis. Derudover har ombudsmanden bedømt, om de rent fysiske rammer for de indsatte ophold har været acceptable ud fra mere almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

En udvidelse og systematisering af ombudsmandens inspektioner over for kriminalforsorgens anstalter vil således ligge i forlængelse af ombudsmandens hidtidige virksomhed.

Systematisk inspektion er imidlertid ressourcekrævende. Som det fremgår af de statistiske oplysninger, har antallet af inspektioner været svingende. Det hænger sammen med, at andre opgaver, især klagebehandlingen, i perioder har måttet prioriteres højere end inspektionerne.

Forudsætningen for, at ombudsmandsinstitutionen kan udføre systematisk inspektionsvirksomhed over for kriminalforsorgens anstalter, er derfor, at der tilføres institutionen så mange yderligere ressourcer, at de øvrige opgaver kan udføres på forsvarlig måde.

Som følge af intensiveringen af ombudsmandens inspektion af fængsler foreslås retsplejelovens § 779 om det tilsyn, som medlemmer af Københavns Borgerrepræsentation og amtsrådene fører med arresthusene, ophævet.

3°. Realiseringen af disse nye opgaver.

Realiseringen af disse nye opgaver vedrørende handicappede og fængsler er ikke særligt fremhævet i lovforslaget. De er omfattet af lovforslagets § 18 om inspektioner.

3. Administrative og økonomiske konsekvenser.

a) Ressourcebehov.

En række af de foreslåede lovændringer må forventes ikke at få nævneværdige konsekvenser for ombudsmandsinstitutionens personalebehov. Det gælder bl.a. præciseringen af ombudsmandens kompetence over for domstolslignende nævn og over for den private sektor.

Tre af de foreslåede ændringer må forventes at få følger virkninger for omfanget af arbejdsopgaverne og for institutionens indretning. Det gælder forslagene

om ændring af kompetencen i forhold til kommunerne, om den intensiverede indsats til fremme af ligebehandling og ligestilling af handicappede og om de mere systematiske inspektioner af fængsler.

Ophævelsen af den nugældende begrænsning i § 4, stk. 2, af kompetencen over for kommunerne må formodes at ville øge sagsantallet. Det er vanskeligt at sætte præcist tal på forøgelsen.

Stigningen vil med sikkerhed kunne forventes at overstige det antal sager, som for øjeblikket afvises med udtrykkelig henvisning til § 4, stk. 2. Dette beror på, at en række sager for øjeblikket ikke forelægges for ombudsmanden, fordi de berører i forvejen kender begrænsningen eller i forbindelse med telefoniske eller personlige henvendelser er blevet informeret herom. Dertil kommer, at ophævelsen af kommunebegrænsningen kan føre til, at der indgives et større antal klager fra sagsområder, som ikke hidtil har været bragt i ombudsmandens søgelys. Det er ikke urealistisk at anslå det øgede sagsantal som følge af ændringen af § 4, stk. 2, til mindst 500-700 sager om året. Denne stigning på 15-20 pct. af det nuværende sagstal må forventes at indtræde forholdsvis hurtigt efter, at ændringen er gennemført.

Forslaget om overladelse af yderligere inspektionsopgaver vedrørende fængsler må forventes at føre et mere omfattende inspektionsarbejde med sig. Herudover må der i forbindelse med inspektionerne forventes at fremkomme konkrete klager i forbindelse med samtaler med indsatte samt egen drift-undersøgelser af mere afgrænsede problemer. Hertil kommer en vis forøgelse af inspektionsvirksomheden i forhold til det kommunale område, især af psykiatriske hospitaler og andre institutioner for mentalt handicappede.

Den personalemæssige virkning af forslaget om fysisk handicappede er usikker. En vis øgning i arbejdsmængden som følge af inspektionsvirksomhed samt iværksættelse af undersøgelser på eget initiativ må dog påregnes.

Det vil således utvivlsomt være nødvendigt at tilføre ombudsmandsinstitutionen øgede ressourcer og at tage institutionens interne organisation op til overvejelse.

Ombudsmandsinstitutionen har givet følgende oplysninger om det skønnede behov for *øgede ressourcer*:

De nuværende arbejdsopgaver varetages af et personale omfattende ca. 40 årsværk. På baggrund af ovenstående betragtninger må der påregnes en udvidelse på 20-25 pct. af medarbejderstaben, det vil sige 8-9 yderligere årsværk. Det kan samtidig forventes, at der overvejende vil blive tale om akademiske medarbejdere, og at der kan blive tale om anderledes normerede stillingskategorier end de nuværende.

De samlede lønudgifter ved institutionen var i 1993 12.370.000 kr. I budgettet for 1994 regnes med en lønudgift på 12.408.000 kr. En udvidelse som nævnt må forventes at medføre en lønudgiftsforøgelse på ca. 2,5 mio. kr. Kontorholdsudgifterne for 1993 var 1.024.000 kr. For 1994 er budgetteret med 860.000 kr. Der kan påregnes en forøgelse på ca. 200.000 kr. på denne konto. Leje af yderligere lokaler må påregnes at beløbe sig til ca. 140.000 kr. årligt. Den anslåede sammenlagte udgiftsforøgelse udgør således ca. 2,8 mio. kr.

Udvidelsen af ombudsmandens kompetence til også at omfatte kommunerne må ventes at medføre et nyt øget ressourceforbrug i kommunerne. Disse udgifter, der næppe realistisk kan bedømmes på forhånd, er ikke medtaget i ovenstående udgiftsskøn.

b) Ombudsmandsinstitutionens opbygning.

Efter den gældende ombudsmandslov træffer ombudsmanden selv bestemmelse om institutionens organisatoriske indretning. Denne ordning bør fastholdes. Loven bør ikke indeholde regler herom. Men udvalget har givet udtryk for nogle mere principielle synspunkter for ombudsmandsinstitutionens organisation.

Der bør være én ombudsmand. Flere sideordnede ombudsmænd kan føre til kompetencetvist og kan gøre det vanskeligt at fastholde en linje, ikke mindst i bedømmelsen af generelle forvaltningsprocessuelle spørgsmål og i fastlæggelsen af kravene til god forvaltningsskik.

Det er for ombudsmandsordningens succes helt afgørende, at ombudsmanden personligt kan præge institutionens virksomhed. Det er ombudsmanden og ikke ombudsmandsinstitutionen, der har den legitimation, der ligger i at være valgt af Folketinget og kunne afskediges af dette.

Dette mål kan nås ad to veje.

Arbejdet internt i institutionen må tilrettelægges således, at ombudsmanden personligt kan tage stilling til grundlæggende afgørelser og følge den almindelige praksis, også selv om ombudsmanden ikke inddrages i hver eneste sag.

Bestemmelsen i lovforslagets § 16, stk. 1, må bevidst anvendes til at koncentrere institutionens behandling af klager til dem, der har særlig betydning, herunder for forvaltningens fremtidige adfærd.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Bestemmelsen svarer til den gældende lovs § 1, stk. 1, 1. led, § 1, stk. 2, 1. pkt., samt § 1, stk. 3.

Bestemmelsen i den gældende lovs § 1, stk. 2, om

den afgående ombudsmands funktionsperiode er udeladt. Bestemmelsen må anses for overflødig.

Til § 2

1. led i stk. 1 svarer til § 2 i den gældende lov, hvorefter ombudsmanden ikke må være medlem af Folketinget.

Bestemmelsen er omformuleret, således at det præciseres, at ombudsmanden ikke er afskåret fra valg til Folketinget, men at et eventuelt medlemskab af Folketinget udelukker, at ombudsmanden kan udføre hvervet som ombudsmand.

Samtidig er det i 2. led tilsvarende fastsat, at et eventuelt medlemskab af en kommunalbestyrelse ligeledes udelukker ombudsmanden fra at udføre dette hverv.

En bestemmelse svarende til stk. 2 findes i den nugældende lovs § 2. Det fastsatte uddannelseskrav understreger ombudsmandsembedets juridiske karakter.

Til § 3

Bestemmelsen afløser den nugældende lovs § 1, stk. 4.

Til § 4

§ 4 svarer til § 13 i den nugældende lov.

Til § 5

§ 5 er i alt væsentligt identisk med § 12, stk. 1, i den gældende lov. I modsætning til den gældende lov er ombudsmandens løn ikke knyttet sammen med lønnen for en højesteretsdommer.

Ombudsmandens ret til ventepenge og pension skal ses i sammenhæng med, at Folketinget kan afskedige ombudsmanden, blot ombudsmanden ikke længere nyder Tingets tillid.

Til § 6

§ 6 er med en redaktionel omskrivning en gentagelse af den nugældende lovs § 14.

Til § 7

§ 7 afløser den nuværende lovs § 1, stk. 1, og § 4, stk. 1 og 2.

1) Ved formuleringen af § 7, stk. 1, understreges to forhold:

Ombudsmandens kompetence afgrænses på et institutionelt grundlag, mens den gældende lov afgrænser ombudsmandens kompetence på såvel et institutionelt som et personrelateret grundlag.

Med den nye formulering bringes lovtæksten i overensstemmelse med en fast praksis, hvorefter ombudsmanden kun i helt ekstraordinære situationer retter sine undersøgelser mod bestemte personer i den offentlige forvaltning. Se nærmere under pkt. 2 a og j i de almindelige bemærkninger.

Kommunernes forvaltning sidestilles – med respekt af lovforslagets § 8 – med statens. Den nugældende lovs § 4, stk. 2, om begrænsningerne i ombudsmandens kompetence over for kommunerne er ikke gentaget.

Om baggrunden for ændringen se pkt. 2 b under de almindelige bemærkninger.

Ophævelsen af de nugældende begrænsninger omfatter alle kommunale organer. De kommunalpolitiske organer, kommunalbestyrelsen, udvalgene, borgmesteren og i magistratskommuner magistratsmedlemmer vil efter lovforslaget fuldt ud høre under ombudsmandens virksomhed.

Det samme gælder ansatte i den kommunale forvaltning, herunder ansatte i kommunale institutioner m.v.

Det forhold, at ombudsmandens kontrolvirksomhed udstrækkes til at omfatte hele den offentlige forvaltning, medfører endvidere, at ombudsmanden uden begrænsninger vil få indseende med en række myndigheder, der har tilknytning til kommunerne, men som har en i forhold til kommunalbestyrelserne selvstændig kompetence, og som ikke er omfattet af det kommunale tilsyn. Som eksempler herpå kan nævnes de kommunale skattemyndigheder, folkeoplysningsudvalgene og skolebestyrelserne ved folkeskolerne.

Afgrænsningen af ombudsmandens kompetence over for lokale nævn af domstolslignende karakter som f.eks. skatteankenævn og huslejenævn vil skulle ske efter de almindelige principper for afgrænsning af ombudsmandens kompetence i forhold til domstolene og domstolslignende nævn, jf. pkt. 2 c under de almindelige bemærkninger.

Den foreslåede ændring indebærer, at kommunale fællesskaber, jf. den kommunale styrelseslovs § 60, som ombudsmanden i sin hidtidige praksis ikke har anset sig for kompetent over for, nu vil være omfattet af ombudsmandens kontrolvirksomhed.

2) § 7, stk. 2 og 3, angår ombudsmandens forhold til domstole og domstolslignende nævn. Utvivlsomme domstole er – som hidtil – ikke omfattet af ombudsmandens indseende. Nævn, som i betryggende former træffer afgørelse om tvister mellem private, falder ligeledes udenfor. Ombudsmanden må i hvert enkelt tilfælde afgøre, om et nævn ved opgaver, sammensætning og procesform er omfattet af § 7, stk. 3.

Nævn, der er domstolslignende ved at udøve en funktion, der ligner domstolens prøvelse efter

grundlovens § 63, og nævn, der under domstolslignende former tager stilling til særlig væsentlige retsforhold mellem forvaltningen og borgerne, er ikke omtalt i lovtæksten. Lovgivningsmagten forudsættes for hvert af disse domstolslignende nævn at tage stilling til, om vedkommende nævn skal være omfattet af ombudsmandens indseende.

Se i øvrigt de almindelige bemærkninger under pkt. 2 c.

3) Forvaltningslovens § 1, stk. 2, offentlighedslovens § 1, stk. 3, samt § 2 i lov om offentlige myndigheders registre indeholder alle bemyndigelse til, at det ved bekendtgørelse bestemmes, at de pågældende love skal gælde helt eller delvis for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Bemyndigelserne gælder dog kun, hvis udgifterne ved de pågældende organers virksomhed overvejes ved dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de pågældende organer ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens eller en kommunes vegne.

Offentlighedsloven og forvaltningsloven er udvidet til at omfatte Fællesudvalget for Beplantning (bekendtgørelse nr. 548 af 15. august 1989) og forvaltningsloven til at omfatte Patientforsikringsforeningen (bekendtgørelse nr. 652 af 23. juli 1992).

I samme udstrækning de generelle forvaltningslovens anvendelsesområde udvides i henhold til de nævnte bestemmelser, skal ombudsmanden efter lovforslagets § 7, stk. 4, have adgang til at inddrage de nævnte organer under sin virksomhed.

En beslutning efter stk. 4 bør meddeles det pågældende selskab, den pågældende forening eller institution. Desuden skal ombudsmandens beslutning offentliggøres i den årlige beretning samt meddeles Folketingets Retsudvalg.

Til § 8

§ 8 svarer med nogle uvæsentlige sproglige ændringer til § 4, stk. 3, i gældende lov. Se i øvrigt om bestemmelsen de almindelige bemærkninger pkt. 2 b, 4°.

Til § 9

En bestemmelse svarende til § 9 findes i § 2, stk. 2, i instruksen for Folketingets Ombudsmand. Der er tale om en begrænsning i ombudsmandens bedømmelsesgrundlag, og bestemmelsen foreslås derfor optaget i selve loven.

I øvrigt tilsigtes der ingen realitetsændringer i forhold til den gældende ordning.

Den ændrede formulering i forhold til § 2, stk. 2, i den gældende instruks skyldes ønsket om at udtryk-

ke ombudsmandskontrollens institutionelle karakter. Se nærmere under pkt. 2 a i de almindelige bemærkninger.

Til § 10

Bestemmelsen svarer med en enkelt redaktionel ændring til § 3 i den gældende lov.

Til § 11

Bestemmelsen i stk. 1 er identisk med den gældende lovs § 10, stk. 2.

Lovforslagets § 11, stk. 2, svarer med enkelte redaktionelt begrundede ændringer til § 10, stk. 3, i den gældende lov.

Til § 12

§ 12 i lovforslaget svarer til § 11 i den gældende lov.

Underretningspligten er dog i lovforslaget begrænset til »særlige tilfælde«. Det forudsættes, at ombudsmanden opretholder sin hidtidige praksis med hensyn til at gøre opmærksom på uklarheder i bestående lovgivning eller andre mangler, der har tilknytning til de vurderinger, der indgår i begrebet retssikkerhed.

Til § 13

§ 13, stk. 1, svarer med redaktionelle ændringer til § 6, stk. 1, i den gældende lov.

Stk. 2 og 3 er enslydende med § 6, stk. 2, i den gældende lov.

Til § 14

§ 14 afløser den gældende lovs § 6, stk. 3, og § 5, stk. 3, i ombudsmandsinstruksen.

I de gældende bestemmelser sondres der mellem klager over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed (§ 6, stk. 3), og klager over andre forhold. Den første type klager kan ombudsmanden efter den gældende lov først behandle, hvis klageadgangen er udnyttet. Klager over andre forhold kan påklages direkte til ombudsmanden, der dog er forpligtet til at indhente erklæring fra en eventuel højere administrativ myndighed. Er der tale om en særlig klagemyndighed, er ombudsmanden forpligtet til at foranledige klagen forelagt en højere myndighed, før han foretager sig videre.

I praksis oversender ombudsmanden normalt altid klager over andre forhold end afgørelser til en højere administrativ myndighed med henblik på, at denne kan tage stilling til forholdet. Se pkt. 2 b, 2°, i de almindelige bemærkninger.

Procesøkonomiske hensyn taler for, at en eventuel administrativ klageadgang skal være udnyttet i alle tilfælde – uanset om klagen vedrører afgørelser eller andre forhold – inden der indgives klage til ombudsmanden.

Lovforslagets § 14 ophæver derfor den tidligere sondring mellem klager over afgørelser og andre forhold. Hermed lovfæstes ombudsmands embedets hidtidige praksis. Se betænkningen side 263.

Til § 15

§ 15 svarer til § 5, stk. 4, i den gældende ombudsmandsinstruks.

Da der er tale om en begrænsning af ombudsmandens kompetence, hører den mere naturligt hjemme i selve loven. Der er ikke i øvrigt tilsigtet en realitetsændring.

Til § 16

Ifølge § 6, stk. 4, i den gældende lov afgør ombudsmanden, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelser.

Ombudsmandsinstruksens § 6, stk. 1, bestemmer, at ombudsmanden – hvis ombudsmanden finder, at en klage, der henhører under ombudsmandens virksomhed, er »grundløs«, eller at de påklagede forhold er »af uvæsentlig betydning« – snarest meddeler klageren, at ombudsmanden ikke finder grundlag for at foretage sig noget i sagen.

Lovforslaget indebærer, at ombudsmanden fortsat kan afvise at iværksætte undersøgelse af en klage, selv om klagen er rettidig, en eventuel klageadgang udnyttet og klagen vedrører et forhold, der er undergivet ombudsmandens virksomhed.

I praksis har ombudsmanden benyttet beføjelsen dels til at afvise en række sager, dels til at begrænse prøvelsen af sager, der er optaget til realitetsprøvelse. Se i øvrigt de almindelige bemærkninger 2 h, 2°.

Det er hensigten, at beføjelsen fortsat skal kunne anvendes, som ombudsmanden finder mest hensigtsmæssigt.

I stk. 2 er det udtrykkeligt bestemt, at ombudsmanden kan afslutte sager, som undergives summarisk behandling, uden først at indhente en udtalelse vedrørende klagen. Denne beføjelse gælder dog kun, hvis ombudsmanden ikke udtaler kritik eller afgiver henstilling. Stk. 2 skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 20, hvorefter ombudsmanden ikke må udtale kritik af en myndighed eller en person, før myndigheden eller personen har haft lejlighed til at udtale sig.

Til § 17

Stk. 1 svarer til den gældende lovs § 6, stk. 5, 1. pkt.

Efter lovforslagets § 7 er de hidtidige grænser for ombudsmandens indseende med kommunerne ophevet. Herefter er den særlige bestemmelse i § 6, stk. 5, 2. pkt., om kommunale sager blevet overflødig. En bestemmelse svarende hertil er derfor ikke medtaget i lovforslaget.

Ombudsmanden har gennem de senere år – med tilslutning fra Folketingets Retsudvalg – gennemført generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager. Ombudsmanden gennemgik eksempelvis i 1988 80 sager om samværstret og underholdsbidrag og afgav en samlet rapport herom. I 1993 foretog ombudsmanden en gennemgang af 100 sager, som Den Sociale Ankestyrelse havde anset for at være af principiel betydning og derfor optaget til realitetsbehandling som 3. instans. Denne praksis foreslås med stk. 2 udtrykkeligt lovfæstet.

Til § 18

1. Efter ombudsmandsinstruksens § 3, stk. 2 og 3, kan ombudsmanden foretage inspektioner. Denne beføjelse har ombudsmanden anvendt regelmæssigt lige fra embedets start. Inspektionerne er især sket på institutioner, hvor de, der befinder sig på institutionen, er i en særlig underlegenhedssituation, såsom fængsler, psykiatriske hospitaler og lignende.

Med samtykke fra vedkommende amtsråd har ombudsmanden i de seneste år inspiceret nogle kommunale psykiatriske hospitaler.

2. Beretningernes referater af disse institutionsbesøg viser, at ombudsmandens bedømmelse af institutionerne især hviler på to slags grundlag.

Det ene er rimelig klart og håndgribeligt. Der findes efterhånden et meget stort antal regler om forholdene i institutionerne, specielt om klienternes forhold. Ombudsmanden prøver som en selvfølge, om disse regler er overholdt.

Det andet bedømmelsesgrundlag er mere diffust. Det kan vist bedst karakteriseres som humanitært, medmenneskeligt. Typiske udslag af dette bedømmelsesgrundlag er bestræbelser på at skabe den bedst mulige tilværelse for institutionens klienter. Bestræbelserne giver sig ikke helt sjældent udtryk i ønsker om bygningsændringer, bedre vedligeholdelse, bedre fritids- og beskæftigelsesforanstaltninger m.v.

Lovforslagets § 18 indebærer for det første, at inspektionsvirksomheden fremover er reguleret i loven og ikke blot i instruksen.

Den gældende lov skelner mellem inspektion af statslige og kommunale institutioner. Med ophævelsen af begrænsningerne i ombudsmandens kompetence over for kommunerne bortfalder også behovet for at opstille begrænsninger for ombudsmandens inspektioner af kommunale institutioner. Se nærmere under pkt. 2 b, 5°, i de almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen i § 8 i lovforslaget vil dog fortsat betyde, at ombudsmanden også i forbindelse med disse undersøgelser skal tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

3. Det forudsættes, at ombudsmanden foretager systematiske inspektioner af fængsler til opfyldelse af en anbefaling fra Den Europæiske Komité vedrørende forebyggelse af tortur og anden umenneskelig behandling eller straf. Se de almindelige bemærkninger pkt. 2 i.

Til § 19

Bestemmelsen afløser § 7, stk. 1, 2 og 4, i den gældende lov, samt § 3, stk. 3, og § 7, stk. 2 og 3, i instruksen.

Pligten til at udlevere oplysninger påhviler ifølge de gældende regler enkeltpersoner.

Efter lovforslaget påhviler oplysnings- og udleveringspligten myndighederne. Derved afspejler teksten den praksis, som har været fulgt fra ombudsmandsinstitutionens start, jf. pkt. 2 a under de almindelige bemærkninger.

Stk. 1 angår udleveringen af allerede foreliggende oplysninger. I lighed med den gældende lovs § 7, stk. 1, har ombudsmanden krav på at få alle oplysninger og dokumenter, uanset om de foreligger som udkast, interne notater, protokoller, oplysninger, der er lagret i edb, netværk osv. Det afgørende er, om de pågældende oplysninger eller aktstykker må antages at have betydning for ombudsmandens undersøgelse af en sag.

Stk. 2 er en lovfæstelse af ombudsmandens praksis, hvorefter ombudsmanden kan udbede sig myndighedernes stillingtagen til bestemte juridiske temaer og/eller anmode om en redegørelse for myndighedens praksis og den bagved liggende retsopfattelse. Se betænkningen side 264.

Stk. 3 svarer til den gældende lovs § 7, stk. 1, 1. og 2. pkt., samt instruksens § 6, stk. 3, 1. og 2. pkt. Ombudsmanden kan således fortsat indkalde personer til indenretlig afhøring. Forklaringerne afgives efter reglerne i kapitel 68 i retsplejeloven. I den nugældende retsplejelov er reglerne om afhøringer og særlige efterforskningskridt indeholdt i dette kapitel;

den gældende lovs henvisning til kapitel 74 er således ikke længere relevant.

Efter den gældende lovs § 7, stk. 4, 3.-6. pkt., er de retsmøder, hvor afhøringerne foretages, ikke offentlige. Den person, en klage angår, har ret til at overvære afhøringerne med bisidder; justitsministeren kan fastsætte regler om, hvem der kan optræde som bisidder, og det er bestemt, at udgifterne til bisidder afholdes efter de regler, der gælder ved statstjenestemænds udgifter til bisidder ved disciplinærforfølgning.

Disse bestemmelser foreslås ikke gentaget.

Der ses ikke at være tilstrækkelig grund til, at indenretlige afhøringer i forbindelse med ombudsmandsundersøgelser skal være undergivet andre regler end dem, der er fastsat i retsplejeloven. Det vil sige, at afhøringerne som udgangspunkt vil være offentlige.

Da ombudsmandsundersøgelser stort set aldrig retter sig mod bestemte ansatte, er der heller ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at opretholde bestemmelserne om adgang til at overvære afhøringer og om bisidder for en person, der er genstand for klage.

Stk. 4 svarer til den gældende ombudsmandsinstrukts § 3, stk. 3. Bestemmelsen er i lovforslaget overført til selve loven, hvor den mest naturligt hører hjemme. Der er tale om en redaktionel ændring af den gældende bestemmelse. Henvisningen i instruksen til den dagældende retsplejelovs § 749, stk. 2, (den nugældende retsplejelovs § 827, stk. 1) om forevisning og udlevering af dokumenter eller ting er ikke anset for påkrævet.

Lovforslagets § 19 gentager ikke henvisningerne i den gældende lovs § 7, stk. 2 og 4, og i instruksens § 7, stk. 3, til retsplejelovens regler om vidneudelukkelse og vidnefritagelse.

I praksis har ombudsmanden haft ubegrænset adgang til de oplysninger og dokumenter, som ombudsmanden har anset for nødvendige for ombudsmandens undersøgelser. Der ses derfor ikke at være behov for en regulering af spørgsmålet i ombudsmandsloven.

Skulle en myndighed nægte at udlevere tavshedsbelagte oplysninger, måtte ombudsmanden enten anlægge sag for at få oplysningerne udleveret eller indkalde til indenretlig afhøring i henhold til lovforslagets § 19, stk. 3. I så fald finder retsplejelovens regler om vidneudelukkelse (for tiden retsplejelovens §§ 169 og 170 samt § 827, stk. 1) anvendelse.

Stk. 4 er medtaget for at præcisere, at inspektion eller besigtigelse også kan foretages i forbindelse med oplysningen af en sag, jf. § 18.

Til § 20

Stk. 1 afløser den gældende lovs § 7, stk. 3.

Bestemmelsen tydeliggør, at ombudsmanden har pligt til at høre såvel eventuelt indklagede personer som indklagede myndigheder, jf. pkt. 2 a i de almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen er endvidere blevet omformuleret, så det kommer klarere frem end i den gældende lov, at der er tale om en kontradiktionsregel.

Det følger af bestemmelsen, at ombudsmanden skal give den, mod hvem undersøgelsen retter sig, lejlighed til at forsvare sig, medmindre ombudsmanden slutter sin undersøgelse uden kritik, henstilling m.v. Pligten gælder såvel undersøgelser, der er rejst ved klage, som sager, der er rejst på ombudsmandens eget initiativ.

Der er tale om en lovfæstelse af den praksis, ombudsmanden i forvejen følger. Se side 264 i betænkningen.

Til § 21

Lovforslagets § 21 afløser den gældende lovs § 5 samt instruksens § 3, stk. 1. Der er i det væsentlige tale om en redaktionel ændring af de gældende bestemmelser.

Det er tydeliggjort, at ombudsmandens bedømmelsesgrundlag i første række er gældende ret, dvs. det samme grundlag, som domstolene bygger på i prøvelsessager i henhold til grundlovens § 63, stk. 1. Se betænkningen side 41-60.

Ombudsmanden er herudover forpligtet til at påse, om forvaltningen har handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Se betænkningen side 60-64.

I forbindelse med sin inspektionsvirksomhed kan ombudsmanden desuden bygge sine udtalelser på grundlag af de almindelige humanitære synspunkter. Se pkt. 2 b, 5°, i de almindelige bemærkninger samt bemærkningerne til § 18.

Er der tale om kommunale forhold, er ombudsmanden forpligtet til at tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder kommunestyret virker. Se lovforslagets § 8 og bemærkningerne hertil.

Til § 22

Bestemmelsen svarer til den gældende lovs § 9, stk. 3.

Adgangen til at afgive uforbindende udtalelser har i praksis været ombudsmandens vigtigste beføjelse. Det har ikke været anset for påkrævet eller i øvrigt foreneligt med ombudsmandsinstitutionens særpræg og samfundsmæssige funktion at give ombudsman-

den beføjelse til at træffe bindende afgørelser. Se nærmere under pkt. 2 j i de almindelige bemærkninger.

Den gældende lovs § 9, stk. 1 og 2, vedrørende henholdsvis pålæg og tiltalerejsning og om rejsning af disciplinærsag har ikke været benyttet i praksis. Bestemmelserne harmonerer desuden dårligt med, at ombudsmandsundersøgelser så godt som aldrig er rettet mod enkeltpersoner. Bestemmelsen er derfor udeladt. Se nærmere under pkt. 2 j i de almindelige bemærkninger.

Ifølge den gældende lovs § 7, stk. 3, 2. og 3. pkt., kan en tjenestemand til enhver tid forlange, at en sag, ombudsmanden har indledt undersøgelse af, overgår til behandling efter reglerne om disciplinærsager.

Ombudsmandsundersøgelser rettes typisk ikke mod bestemte personer, og bestemmelsen har ikke spillet nogen nævneværdig rolle i praksis. Dertil kommer, at bestemmelsen uden grund stiller overenskomstansat personale ringere end tjenstemandsansat personale. Bestemmelsen er allerede af disse grunde ikke gentaget.

Det behov for at blive rensset for mistanke gennem en tjenstemandsundersøgelse, som § 7, stk. 3, ønsker at dække, kan opstå i adskillige andre tilfælde end i forbindelse med ombudsmandsundersøgelser, f.eks. i forbindelse med undersøgelsesretter eller kommissionsdomstole. En fastholdelse af en bestemmelse svarende til § 7, stk. 3, burde derfor overvejes i en anden og mere omfattende sammenhæng end i forbindelse med en ændring af ombudsmandsloven.

I øvrigt har den person, som mener sig uberettiget kritiseret af ombudsmanden, mulighed for at indbringe spørgsmålet for domstolene, jf. lovforslagets § 25 og bemærkningerne dertil.

Skulle en disciplinærsag blive rejst vedrørende et forhold, ombudsmanden er i færd med at undersøge, må det i øvrigt forventes, at ombudsmanden sætter sin undersøgelse i bero med henblik på udfaldet af disciplinærsagen, jf. lovforslagets § 14 og de tilhørende bemærkninger.

Til § 23

I tilfælde, hvor en klager agter at anlægge sag mod en myndighed i anledning af forhold, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, kan ombudsmanden ifølge instruksens § 6, stk. 2, 2. pkt., henstille, at der meddeles klageren fri proces.

Bestemmelsen hører naturligt hjemme i loven og er derfor medtaget i lovforslaget.

Adgangen omfatter ifølge lovforslaget ikke alene klagesager, men også sager, ombudsmanden selv har

indledt en undersøgelse af. Det forudsættes, at Justitsministeriet som hidtil vil efterkomme ombudsmandens henstilling om fri proces, medmindre meget vægtige grunde taler imod. Se pkt. 2 i de almindelige bemærkninger.

Til § 24

§ 24 svarer med nogle redaktionelle ændringer til den gældende lovs § 10, stk. 1, og instruksens § 11.

Til § 25

Bestemmelsen er ny.

Ifølge bestemmelsen kan ombudsmanden påstå retssager afvist, der anlægges i den borgerlige retsplejes former mod ham.

Det ønskes dermed understreget, at retssager, der anlægges enten af borgere eller af myndigheder eller personer i den offentlige forvaltning mod ombudsmanden med henblik på at få underkendt udtalelser, ombudsmanden har afgivet som led i sit hverv, som hovedregel bør afvises. Det samme gælder retssager, der anlægges med henblik på at få pålagt ombudsmanden at iværksætte en undersøgelse.

Ved brugen af ordet »kan« understreges, at domstolene ikke er forpligtet til at følge en afvisningspåstand fra ombudsmanden.

Se nærmere under pkt. 2 d i de almindelige bemærkninger og bemærkningerne til § 22.

Til § 26

§ 26 svarer med nogle redaktionelle ændringer til den gældende lovs § 15.

Lovforslaget opretholder den bestående ordning, hvorefter ombudsmanden selv træffer afgørelse om det tildelte budget, om ansættelse og afskedigelse af personale samt om embedets organisation. Se betænkningen side 132.

Til § 27

Lovforslagets § 27 afløser § 16, stk. 1, i den gældende instruks. Adgangen til delegation er dog bredere end efter instruksens, som begrænser delegationsadgangen til situationer, hvor ombudsmanden er midlertidigt ude af stand til at varetage sit hverv.

I overensstemmelse med princippet i § 26 er det overladt til ombudsmanden selv at bestemme omfanget af delegation og de nærmere vilkår herfor. Delegationsadgangen gælder såvel sagernes forberedelse som afgivelse af endelig udtalelse samt udøvelse af beføjelserne efter § 26.

Til § 28

Tavshedspligtsbestemmelsen i lovforslagets § 28 svarer til den gældende lovs § 8 (om ombudsmandens tavshedspligt) og § 14 i instruksens (om både ombudsmandens og personalets tavshedspligt).

Såvel ombudsmanden som det ansatte personale er omfattet af de almindelige tavshedspligtsregler i den borgerlige straffelov.

Lovforslagets § 28 tilsigter ingen ændringer i indholdet af tavshedspligten i forhold til det, der følger af straffelovens tavshedspligtsregler.

Til § 29

Stk. 1, der omhandler ombudsmandens specielle habilitet, svarer til instruksens § 16, stk. 2. Det er anset for naturligt, at bestemmelsen om habilitet optages i selve loven.

Ombudsmanden har i praksis ved opfyldelsen af sin underretningspligt taget udgangspunkt i princippet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, om speciel inhabilitet.

Anses ombudsmanden for specielt inhabil, betragtes også det ansatte personale som afskåret fra at beskæftige sig med den pågældende sag. Denne praksis forventes opretholdt.

Stk. 2 svarer til § 12, stk. 2, i den gældende lov.

**Parallelsammenstilling af udkast til forslag til
Lov om Folketingets Ombudsmand og gældende lov/instruks**

Kapitel 1

Valg, afskedigelse m.v.

Lovforslagets § 1:

Stk. 1: Efter hvert folketingsvalg samt ved embedsledighed vælger Folketinget en ombudsmand.

Stk. 2: Afgår ombudsmanden ved døden, bestemmer Folketingets Retsudvalg, hvem der skal udøve ombudsmandens funktioner, indtil Folketinget har valgt en ny ombudsmand.

Lovforslagets § 2:

Stk. 1: Medlemmer af Folketinget og kommunale råd kan ikke udføre hvervet som ombudsmand.

Stk. 2: Ombudsmanden skal have bestået juridisk kandidateksamen.

Lovforslagets § 3:

Nyder ombudsmanden ikke længere Folketingets tillid, kan Folketinget afskedige ombudsmanden.

Lovforslagets § 4:

Stk. 1: Ombudsmanden kan med 6 måneders varsel forlange sig afskediget til udgangen af en måned.

Stk. 2: Ombudsmanden afskediges fra udgangen af den måned, hvori vedkommende fylder 70 år.

Gældende lov:

§ 1, stk. 1, 1. led:

Efter hvert folketingsvalg samt ved embedsledighed vælger Folketinget en ombudsmand.

§ 1, stk. 2 og 3:

Stk. 2. Den hidtidige ombudsmand fortsætter i sin stilling, indtil det efter nyvalg sammentrædende Folketing har foretaget valg af ombudsmand efter stk. 1, 1. pkt., og den eventuelt nyvalgte ombudsmand har tiltrådt stillingen. Ombudsmandens funktionsperiode kan dog ikke uden Folketingets samtykke overstige 6 måneder efter afholdelsen af valg til Folketinget.

Stk. 3. Afgår ombudsmanden ved døden, bestemmer Folketingets ombudsmandsudvalg, hvem der skal udøve hans funktioner, indtil Folketinget har valgt ny ombudsmand.

Gældende lov:

§ 2:

Ombudsmanden, som ikke må være medlem af Folketinget, skal have den juridiske uddannelse.

Gældende lov:

§ 1, stk. 4:

Hvis ombudsmanden ikke længere nyder Folketingets tillid, kan Folketinget afskedige ham.

Gældende lov:

§ 13:

Ombudsmanden kan med 6 måneders varsel forlange sig afskediget til udgangen af en måned.

Stk. 2. Ombudsmanden afskediges fra udgangen af den måned, hvori han fylder 70 år.

Lovforslagets § 5:

Ombudsmandens løn fastsættes af Folketinget. Ombudsmanden har ret til ventepenge og pension efter regler svarende til de i lov om vederlag og pension m.v. for ministre §§ 3-7 indeholdte bestemmelser.

Lovforslagets § 6:

Stk. 1: Må ombudsmanden fratræde uden varsel, bevarer denne sin løn i 3 måneder fra udgangen af den måned, hvor ombudsmanden fratræder. Afgår ombudsmanden ved døden inden denne periodes udløb, tilkommer den del af lønnen, som ikke er udbetalt ved dødsfaldet, ombudsmandens ægtefælle eller, hvis ombudsmanden ikke efterlader sig ægtefælle, dem af børnene, der er berettiget til børnepension.

Stk. 2: Så længe der udbetales lønindtægt, sker der ikke udbetaling af ventepenge eller pension.

Stk. 3: § 3, stk. 2, i lov om vederlag og pension m.v. for ministre finder tilsvarende anvendelse på lønnen i henhold til stk. 1.

Gældende lov:**§ 12, stk. 1:**

Ombudsmanden lønnes som højesteretsdommer. Derudover kan der efter omstændighederne tilstås ham et personligt tillæg. Han har ret til ventepenge og pension efter regler svarende til de i loven om vederlag og pension m.v. for ministre §§ 3-7 indeholdte bestemmelser.

Gældende lov:**§ 14:**

Stk. 1: Afskediges ombudsmanden uden varsel, eller må han efter et folketingsvalg fratræde uden varsel, fordi han ikke genvælges, bevarer han sin hidtidige lønning i 3 måneder fra udgangen af den måned, hvori han fratræder. Afgår ombudsmanden ved døden inden denne periodes udløb, tilkommer den del af lønindtægten, som ikke er udbetalt ved dødsfaldet, hans ægtefælle eller, hvis ombudsmanden ikke efterlader sig ægtefælle, dem af hans børn, der er berettiget til børnepension.

Stk. 2: Så længe der udbetales lønindtægt, sker der ikke udbetaling af ventepenge eller pension.

Stk. 3: § 3, stk. 2, i lov om vederlag og pension m.v. for ministre finder tilsvarende anvendelse på lønindtægten i henhold til stk. 1.

Kapitel 2

*Ombudsmandens kompetence***Lovforslagets § 7:**

Stk. 1: Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning.

Stk. 2: Ombudsmandens virksomhed omfatter ikke domstolene.

Stk. 3: Ombudsmanden behandler ikke klager over nævn, der i betryggende former træffer afgørelse om tvister mellem private, selv om vedkommende nævn i anden sammenhæng betragtes som tilhørende den offentlige forvaltning.

Stk. 4: Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. administrativt inddrages under forvaltningsloven, lov om offentlighed i forvaltningen eller lov om offentlige myndigheders registre, kan ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed.

Lovforslagets § 8:

Ved bedømmelsen af den del af den offentlige forvaltning, der er kommunal, skal ombudsmanden tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

Lovforslagets § 9:

Folkekirken er omfattet af ombudsmandens virksomhed, bortset fra spørgsmål, der direkte eller indirekte vedrører kirkens lære eller forkyndelse.

Gældende lov:

§ 1, stk. 1:

Efter hvert folketingsvalg samt ved embedsledighed vælger Folketinget en ombudsmand, som på Folketingets vegne har indseende med statens civile og militære forvaltning samt kommunernes forvaltning. Uden for området for ombudsmandens virksomhed falder den del af forvaltningen, der varetages af dommere, justitssekretærer, chefen for skiftekontoret under Københavns Byret, protokolsekretærer i Højesteret og fuldmægtige ved domstolene.

§ 4, stk. 1 og 2:

Stk. 1: Ombudsmandens virksomhed omfatter ministre, statens tjenestemænd og alle andre personer, som virker i statens tjeneste, jfr. dog § 1, stk. 1.

Stk. 2: Endvidere er personer, der virker i kommunernes tjeneste, omfattet af ombudsmandens virksomhed, for så vidt angår de sagsområder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed. Den samlede kommunalbestyrelses virksomhed er ikke undergivet ombudsmanden, jfr. dog § 6, sidste stk.

Gældende lov:

§ 4, stk. 3:

Ombudsmanden skal ved udøvelsen af sine beføjelser tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

Gældende instruks:

§ 2, stk. 2:

Folkekirkenes tjenestemænd henhører under ombudsmandens virksomhed, bortset fra spørgsmål, der direkte eller indirekte vedrører kirkens lære eller forkyndelse.

Kapitel 3

*Forholdet til Folketinget***Lovforslagets § 10:**

Ombudsmanden er i udøvelsen af sit hverv uafhængig af Folketinget. Folketinget fastsætter almindelige bestemmelser for ombudsmandens virksomhed.

Lovforslagets § 11:

Stk. 1: Ombudsmanden afgiver en årlig beretning til Folketinget om sin virksomhed. Beretningen offentliggøres.

Stk. 2: Såfremt ombudsmanden giver meddelelse om en sag til Folketinget, en minister eller en kommunalbestyrelse, jf. § 24, eller ombudsmanden fremdrager en sag i sin årlige beretning, skal der i meddelelsen eller beretningen gives oplysning om, hvad den pågældende myndighed eller person har anført til sit svar.

Lovforslagets § 12:

Bliver ombudsmanden i særlige tilfælde opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser, skal ombudsmanden give Folketinget og vedkommende minister meddelelse herom. Med hensyn til mangler ved kommunale bestemmelser skal ombudsmanden give meddelelse til vedkommende kommunalbestyrelse.

Gældende lov:

§ 3:

Folketinget fastsætter almindelige bestemmelser for ombudsmandens virksomhed. I øvrigt er han i udøvelsen af sit hverv uafhængig af Folketinget.

Gældende lov:

§ 10, stk. 2 og 3:

Stk. 2: Ombudsmanden afgiver en årlig beretning til Folketinget om sin virksomhed. Beretningen trykkes og offentliggøres.

Stk. 3: Såfremt ombudsmanden giver meddelelse om en sag til Folketinget, en minister eller en kommunalbestyrelse, eller han fremdrager en sag i sin årlige beretning, skal han i meddelelsen eller beretningen give oplysning om, hvad den pågældende har anført til sit svar.

Gældende lov:

§ 11:

Bliver ombudsmanden opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser, skal han give Folketinget og vedkommende minister meddelelse herom. Med hensyn til mangler ved kommunale bestemmelser skal han tillige give meddelelse til vedkommende kommunalbestyrelse.

Kapitel 4

*Indgivelse af klage***Lovforslagets § 13:**

Stk. 1: Klager over de i §§ 7-9 nævnte myndigheder eller institutioner kan indgives til ombudsmanden af enhver. Den, som er frihedsberøvet, har ret til i lukket skrivelse at rette henvendelse til ombudsmanden.

Stk. 2: En klage skal være navngivet.

Stk. 3: Klage skal være indgivet inden et år efter, at forholdet er begået.

Lovforslagets § 14:

Klage over forhold, der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, kan ikke indgives, førend den anden forvaltningsmyndighed har truffet afgørelse.

Lovforslagets § 15:

Klager over behandlingen af personer, der er berøvet deres personlige frihed uden for strafferetsplejen, skal henvises til det af Folketinget i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, nedsatte tilsyn, der kan overdrage ombudsmanden at medvirke ved behandlingen af sådanne klager, for så vidt de er rettet mod nogen, der henhører under ombudsmandens virksomhed.

Gældende lov:

§ 6, stk. 1 og 2:

Stk. 1: Klager over de i § 4 nævnte personer kan indgives til ombudsmanden af enhver. Den, som er berøvet sin personlige frihed, har ret til i lukket skrivelse at rette henvendelse til ombudsmanden.

Stk. 2: En klage skal være navngivet. Den skal indgives inden 1 år efter, at forholdet er begået.

Gældende lov:

§ 6, stk. 3:

Klage over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, kan ikke indgives til ombudsmanden, forinden den højere myndighed har truffet afgørelse i sagen. Den i stk. 2 nævnte frist regnes da fra denne myndigheds afgørelse.

Gældende instruks:

§ 5, stk. 3:

Angår klagen andre forhold, som kan påklages til højere administrativ myndighed, indhenter ombudsmanden i almindelighed en erklæring fra denne myndighed og gør i alle tilfælde myndigheden bekendt med sagen, før han tager stilling til klagen. Dette gælder dog ikke, hvis klagen afvises efter § 6, stk. 1. Er der med hensyn til det pågældende forhold adgang til at klage til en særlig klagemyndighed, foranlediger ombudsmanden, at sagen forelægges denne myndighed til afgørelse, før han foretager sig videre.

Gældende instruks:

§ 5, stk. 4:

Klager over behandlingen af personer, der er berøvet deres personlige frihed uden for strafferetsplejen, skal henvises til det af Folketinget i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, nedsatte tilsyn, der kan overdrage ombudsmanden at medvirke ved behandlingen af sådanne klager, for så vidt de er rettet mod nogen, der henhører under ombudsmandens virksomhed.

F. t. l. om Folketingets Ombudsmand

Lovforslagets § 16:

Stk. 1: Ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Stk. 2: Hvis en klage ikke giver ombudsmanden anledning til kritik, henstilling m.v., kan sagen afsluttes, uden at ombudsmanden forinden forelægger klagen til udtalelse for vedkommende myndighed, jf. § 20, stk. 1.

Gældende lov:

§ 6, stk. 4:

Ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelser.

Kapitel 5

*Iværksættelse af undersøgelse på eget initiativ og inspektion***Lovforslagets § 17:**

Stk. 1: Ombudsmanden kan af egen drift optage en sag til undersøgelse.

Stk. 2: Ombudsmanden kan gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager.

Gældende lov:

§ 6, stk. 5:

Ombudsmanden kan af egen drift optage en sag til undersøgelse. I så fald gælder de i § 4, stk. 2, nævnte begrænsninger ikke, for så vidt der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser.

Lovforslagets § 18:

Ombudsmanden kan undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed.

Gældende instruks:

§ 3, stk. 2:

Ombudsmanden er berettiget til efter anmodning eller af egen drift at undersøge enhver civil og militær virksomhed, der henhører under hans embedsområde.

Kapitel 6

*Sagens oplysning***Lovforslagets § 19:**

Stk. 1: Myndigheder, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter m.v., som forlanges af ombudsmanden.

Stk. 2: Ombudsmanden kan afkræve myndigheder, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, skriftlige udtalelser.

Stk. 3: Ombudsmanden kan indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold, som er af betydning for ombudsmandens undersøgelser. Forklaringerne afgives efter reglerne i retsplejelovens kapitel 68.

Stk. 4: Ombudsmanden kan inspicere ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler.

Gældende lov:

§ 7, stk. 1, 2 og 4:

Stk. 1: De i § 4 nævnte personer er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger og til at fremlægge de dokumenter og protokoller, han i sit hvervs medfør forlanger.

Stk. 2: Ombudsmandens krav på oplysninger i medfør af stk. 1 er undergivet begrænsninger svarende til retsplejelovens § 169, stk. 1 og stk. 3, § 170, stk. 1, hovedreglen i § 170, stk. 4, og § 749.

Stk. 4: Ombudsmanden kan indkalde personer til for retten at afgive vidnesbyrd om forhold, som er af betydning for hans undersøgelser. Herom gælder retsplejelovens regler om efterforskningsforhør, jfr. retsplejelovens kap. 74. Retsmøderne er ikke offentlige. Den person, som en klage angår, er berettiget til selv og med bisidder at overvære sådanne vidneførelser. Justitsministeren giver regler for, hvem der kan optræde som bisidder. De for statstjenestemænd til enhver tid gældende regler om afholdelse af udgifter til bisidder m.v. ved disciplinær forfølgning finder tilsvarende anvendelse.

Gældende instruks:

§ 3, stk. 3:

Ombudsmanden er berettiget til at inspicere ethvert tjenestested under staten og har med tilsvarende begrænsninger som omhandlet i retsplejelovens § 749, stk. 1, adgang til samtlige lokaler. Under behandlingen af en sag vedrørende den kommunale forvaltning kan ombudsmanden inspicere vedkommende kommunale tjenestested.

§ 7, stk. 2:

Ombudsmanden kan afkræve såvel den, mod hvem klagen rettes, som vedkommende foresatte skriftlige erklæringer samt oplysninger i øvrigt under iagttagelse af reglerne i § 3, stk. 5.

§ 7, stk. 3:

Ombudsmanden kan indkalde personer til for retten at afgive vidnesbyrd om forhold, som er af betydning for hans undersøgelse. Retsplejelovens regler om efterforskningsforhør, jfr. retsplejelovens kapitel 74, finder her ved anvendelse. Retsmøderne er ikke offentlige. Ombudsmanden kan give møde under forhørene eller møde ved andre. Den person, som en klage angår, er berettiget til at møde med bisidder, hvorom han må gøres bekendt ved indvarslingen til det første retsmøde. Indvarslingen skal ske med passende frist. Justitsministeriet giver regler for, hvem der kan optræde som bisidder.

Lovforslagets § 20:

Ombudsmanden må ikke udtale kritik, afgive henstilling m.v., før vedkommende myndighed eller person har haft lejlighed til at udtale sig.

Gældende lov:

§ 7, stk. 3:

Såfremt ombudsmanden ønsker at fremme en klage over nogen af de i § 4 nævnte personer, skal klagen, medmindre aldeles afgørende hensyn til sagens oplysning taler derimod, snarest muligt forelægges den pågældende. Er denne statstjenestemand, kan han til enhver tid forlange, at sagen overgår til behandling efter de i lov om lønninger og pensioner m.v. til statens tjenestemænd § 17, jfr. § 18, fastsatte bestemmelser. Er han kommunal tjenestemand, kan han, såfremt der i vedtægt for den pågældende kommune er givet bestemmelser om disciplinær forfølgning, forlange, at sagen overgår til behandling efter disse bestemmelser.

Kapitel 7*Bedømmelse og reaktion***Lovforslagets § 21:**

Ombudsmanden skal bedømme, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver.

Gældende lov:

§ 5:

Ombudsmanden har indseende med, om de i § 4 nævnte personer gør sig skyldige i fejl eller forsømmelse under udøvelsen af deres tjeneste.

Gældende instruks:

§ 3, stk. 1:

Det påhviler ombudsmanden at være opmærksom på, om nogen, der omfattes af hans virksomhed, i tjenesten forfølger ulovlige formål, træffer vilkårlige eller urimelige afgørelser eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af tjenesten. Ved udøvelsen af sine beføjelser skal ombudsmanden tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

Lovforslagets § 22:

Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag.

Lovforslagets § 23:

Ombudsmanden kan henstille, at der meddeles fri proces i anledning af forhold, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed.

Lovforslagets § 24:

Såfremt ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at der i den offentlige forvaltning må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal ombudsmanden give meddelelse om sagen til Folketingets Retsudvalg og til vedkommende minister, henholdsvis vedkommende kommunalbestyrelse.

Lovforslagets § 25:

Sager, der anlægges i den borgerlige retsplejes former mod ombudsmanden i anledning af dennes afgørelser, udtalelser m.v., kan efter påstand fra ombudsmanden afvises.

Gældende lov:

§ 9, stk. 1, 2 og 3:

Stk. 1: Ombudsmanden kan pålægge anklagemyndigheden at rejse forundersøgelse eller tiltale ved de almindelige domstole for forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, jfr. dog Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 §§ 16 og 60 (Rigsretten).

Stk. 2: Ombudsmanden kan pålægge vedkommende statslige styrelse at rejse disciplinærsag. Er der i en kommunal vedtægt givet bestemmelser om disciplinær forfølgning, kan han pålægge vedkommende kommunale myndighed at rejse disciplinærsag.

Stk. 3: I øvrigt kan ombudsmanden altid over for den pågældende fremsætte sin opfattelse af sagen.

Gældende instruks:

§ 6, stk. 2:

Finder ombudsmanden, at prøvelsen af et påklaget forhold henhører under domstolene, kan han vejlede klageren med henblik på denne mulighed. I tilfælde, hvor klageren agter at anlægge sag mod en statsmyndighed eller en kommunal myndighed i anledning af forhold, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, kan ombudsmanden under iagttagelse af betingelserne i retsplejelovens kapitel 31 henstille, at der meddeles klageren fri proces. Det samme gælder i tilfælde, hvor klageren agter at anlægge sag mod nogen, der virker eller har virket i statens eller en kommunes tjeneste.

Gældende lov:

§ 10, stk. 1:

Får ombudsmanden kundskab om fejl eller forsømmelser af større betydning, som er begået af nogen af de i § 4 omhandlede personer, giver han meddelelse herom til Folketinget og til vedkommende minister. Er fejlen eller forsømmelsen begået af nogen af de i § 4, stk. 2, nævnte personer, giver han tillige meddelelse til vedkommende kommunalbestyrelse.

Kapitel 8

*Personale, organisation, habilitet m.v.***Lovforslagets § 26:**

Ombudsmanden antager og afskediger selv sine medarbejdere. Disses antal, løn og pension fastsættes i overensstemmelse med reglerne i Folketingets forretningsorden. Embedets udgifter afholdes over Folketingets budget.

Lovforslagets § 27:

Ombudsmanden kan bestemme, at en af medarbejderne midlertidigt skal udøve ombudsmandens funktioner.

Lovforslagets § 28:

Ombudsmanden har tavshedspligt med hensyn til de forhold, som ombudsmanden bliver bekendt med under udøvelsen af sin virksomhed, såfremt hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet. Den samme forpligtelse påhviler ombudsmandens personale.

Gældende lov:

§ 15:

Ombudsmanden antager og afskediger selv sine medhjælpere. Disses antal, lønning og pension fastsættes i overensstemmelse med de i Folketingets forretningsorden indeholdte regler. De med ombudsmandshvervet forbundne udgifter afholdes på Folketingets budget.

Gældende instruks:

§ 16, stk. 1:

Når ombudsmanden på grund af sygdom, ferie, bortrejse eller anden årsag midlertidigt er ude af stand til at varetage sit hverv, kan han bestemme, at en af hans medarbejdere midlertidigt skal udøve hans funktioner.

Gældende lov:

§ 8:

Ombudsmanden skal iagttage tavshed med hensyn til de forhold, som han i sit hvervs medfør bliver bekendt med, såfremt hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet. Tavshedspligten ophører ikke, når han fratræder sin stilling.

Gældende instruks:

§ 14:

Stk. 1: Ombudsmanden har tavshedspligt med hensyn til de forhold, som han bliver bekendt med under udøvelsen af sin virksomhed, såfremt hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet. Den samme forpligtelse påhviler det af ombudsmanden ansatte personale.

Stk. 2: Tavshedspligten består også efter fratrædelse.

Lovforslagets § 29:

Stk. 1: Foreligger der i en sag omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om ombudsmandens upartiskhed, underretter ombudsmanden Folketingets Retsudvalg, der bestemmer, hvem der skal udøve ombudsmandens funktioner.

Stk. 2: Ombudsmanden må ikke uden samtykke af Folketingets Retsudvalg have hverv i offentlige eller private virksomheder, foretagender eller institutioner.

Gældende instruks:

§ 16, stk. 2:

Såfremt ombudsmanden finder, at der i en sag foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om hans fuldstændige upartiskhed, underretter han Folketingets ombudsmandsudvalg, der bestemmer, hvem der skal udøve hans funktioner.

Gældende lov:

§ 12, stk. 2:

Ombudsmanden må ikke uden samtykke af et udvalg, som Folketinget har overdraget at træffe afgørelse herom, have hverv i offentlige eller private virksomheder, foretagender eller institutioner.

Kapitel 9*Ikrafttræden m.v.***Lovforslagets § 30:**

Stk. 1: Denne lov træder i kraft den 1. juli 1995.

Stk. 2: Samtidig ophæves lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 642 af 17. september 1986, bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962 af instruks for Folketingets Ombudsmand samt retsplejelovens § 779.