

Til lovforslag nr. L 57. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 14. maj 1996

Betænkning

over

Forslag til lov om Folketingets Ombudsmand

[af Erling Olsen (S), Ivar Hansen (V), Henning Grove (KF), Margrete Auken (SF) og Kirsten Jacobsen (FP)]

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til Folketingets Ombudsmand, indenrigsministeren og professor, dr. jur. Bent Christensen, som disse har besvaret skriftligt. Professor Bent Christensen har endvidere ydet udvalget ekspertbistand.

Endvidere har udvalget modtaget to skriftlige henvendelser fra Dansk Blindesamfund og Forbrugerrådet.

Der er af et flertal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Enhedslistens medlem) lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Flertallet finder det væsentligt at understrege, at kerneområdet for ombudsmandens virksomhed til enhver tid skal være varetagelse af den enkelte borgers interesser i forhold til de offentlige myndigheder. Med andre ord skal hovedparten af ombudsmandens ressourcer anvendes til behandling af klager m.m. fra den enkelte borger over en offentlig myndighed og kun helt undtagelsesvis til behandling af klage fra én myndighed over en anden.

Som allerede anført i Retsudvalgets beretning af 21. september 1995 over lovforslag nr. L 92, folketingsåret 1994-95, Folketingstidende tillæg B side 1128, lægger udvalget afgørende vægt på, at Folketingets Ombudsmand person-

ligt kan præge ombudsmandsinstitutionens virksomhed og i videst muligt omfang have personligt kendskab til de udtalelser, der afgives. Flertallet finder derfor, at der kun bør være én ombudsmand.

For i øvrigt at understrege denne helt særlige rolle, som Folketingets Ombudsmand har, har flertallet stillet ændringsforslag om beskyttelse af betegnelsen ombudsmand, således at det ikke længere skal være muligt for andre klageinstanser og lignende at anvende den betegnelse, medmindre det er besluttet af Folketinget.

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, er dets væsentligste spørgsmål ombudsmandens kompetence over for kommunerne. Siden ombudsmandsinstitutionens start er kommunalforvaltningens samlede vægt i den offentlige forvaltning vokset kraftigt. Flertallet lægger vægt på, at denne decentralisering ikke skal medføre nogen forringet retsstilling for den enkelte borger. Flertallet kan derfor tilslutte sig den ændring af ombudsmandens kompetence i forhold til kommunerne, som lovforslaget indebærer.

Flertallet finder det dog vigtigt at understrege, at ombudsmanden allerede i henhold til den gældende lov har kompetence til at tage kommunale sager op af egen drift. Det nye, som dette lovforslag indfører, er en udvidelse af borgernes muligheder for at klage over en afgørelse truffet af en kommunal myndighed.

Efter den gældende ombudsmandslov kan ombudsmanden kun behandle klager fra bor-

gerne over en kommunal afgørelse inden for de sagsområder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed. Under henvisning til denne bestemmelse har ombudsmanden måttet afvise at behandle en række klagesager, idet de har ligget uden for ombudsmandens kompetence. Disse sager har fordelt sig over stort set alle kommunale forvaltningsgrene, men med en lille overvægt på sager vedrørende socialforvaltninger og skattemyndigheder. Endvidere har det været karakteristisk, at langt de fleste sager har drejet sig om afgrænsede konflikter mellem kommunen og klageren. Der har eksempelvis været tale om klager over afskedigelser og ansættelser, klager over afgørelser om parkeringsafgifter, klager over støj- og trafikproblemer og klager over renovationsordninger.

De afviste klager har typisk ikke angået generelle spørgsmål om ressourceforbruget i kommunen, men om konkrete forhold. De fleste af sagerne har endvidere omhandlet dagligdags forekommende spørgsmål, som må anses for mindre væsentlige for myndighederne, men som typisk opfattes som væsentlige af klagerne. Med den nye bestemmelse i lovforslagets § 7, stk. 1, vil ombudsmanden ikke længere være afskåret fra at behandle klager fra borgerne over denne type afgørelser.

Flertallet finder det lige så vigtigt at betone, at ombudsmandens behandling af klager over en kommunal afgørelse naturligvis må ske med fuld respekt for det kommunale selvstyre. Det vil sige, at ombudsmanden skal respektere den kommunale budgetmagt, og at ombudsmanden skal lægge til grund, at det er kommunalbestyrelsen, der med respekt af lovgivningsmæssige og eventuelle andre forpligtelser fordeler kommunens ressourcer, og at ombudsmanden således, hvor der er tale om skønsmæssige forvaltningsakter eller lignende afgørelser, må respektere den lokalpolitiske afvejning og de deraf følgende forskelle mellem kommunerne.

Hvad angår de kommunale afgørelser, hvor ombudsmanden har eller med lovforslaget får tillagt en kompetence, bør ombudsmanden være sidste led i kæden og f.eks. ikke behandle en sag, der er indbragt for tilsynsrådet, før dets afgørelse foreligger. I øvrigt finder flertallet ikke anledning til nærmere at regulere forholdet mellem ombudsmanden og kommunaltilsynet.

På baggrund af ønskerne om, at ombudsmanden personligt kan præge institutionen, jf. ovenfor, har flertallet været optaget af, hvordan man kan sikre, at den udvidelse af sagsmængden, som lovforslaget indebærer, ikke medfører, at ombudsmanden bliver afskåret fra at udøve dette personlige præg. En af de ting, udvalget har overvejet, er, om og i givet fald på hvilke områder man kan indskrænke/afskære ombudsmandens indseende og dermed sagsmængden til gengæld for de nye områder, der tillægges institutionen.

Lovforslaget gentager i § 16, stk. 1, den gældende lovs bestemmelse om, at det er ombudsmanden selv, der afgør, om han finder anledning til at behandle en klage. Flertallet har overvejet, om ombudsmanden skulle pålægges nogle begrænsninger på dette felt f.eks. i form af indførelse af en bagatelgrænse for, at en klage kan føre til en konkret behandling. Flertallet forudsætter, at sådanne overvejelser allerede i dag indgår i ombudsmandens vurdering af, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse. Desuden finder flertallet det ikke muligt i selve loven at indføre en sådan grænse. Flertallet vil derfor fortsat lade det være op til ombudsmandens skøn, om en klage har en sådan betydning, at den bør føre til en undersøgelse.

En anden mulighed for at begrænse sagsmængden er at stille større krav til de klageberettigede f.eks. således, at kun personer med en retlig interesse i en sags afgørelse kan indbringe den for ombudsmanden. Lovforslaget gentager i § 13, stk. 1, den gældende ombudsmandslovs bestemmelse om, at klager kan »indgives til ombudsmanden af enhver«. Adgang for enhver til at klage over forvaltningen er ikke det sædvanlige. Den borger, der vil anfægte en forvaltningsafgørelse ved at gå til domstolene eller ved at klage til et ankenævn, en styrelse, en minister osv., skal have en retlig interesse i sagens afgørelse. Det vil sige, at klageren i alle andre situationer end i forholdet til ombudsmanden skal have en kvalificeret tilknytning til sagen. Det sagsforhold, som klagen angår, skal berøre klageren mere end så mange andre, og eventuelle følger for klageren skal have en vis vægt.

Uanset disse kvalifikationskrav, som normalt stilles til den person, der vil klage over en afgørelse, finder flertallet dog, at adgangen for enhver til at klage til ombudsmanden er et vig-

tigt særkende for hele ombudsmandsinstitutionen og -begrebet. Som indledningsvis påpeget understreger det netop, hvad der er ombudsmandens kerneområde, nemlig varetagelsen af den enkelte borgers interesser i forhold til den offentlige forvaltning i en sådan grad, at denne adgang bør opretholdes. Bestemmelsen har i øvrigt stået uændret siden den første ombudsmandslov fra 1954.

Denne klageadgang må ses i sammenhæng med bestemmelsen i lovforslagets § 16, stk. 1, der giver ombudsmanden ret til at afvise klager, selv om de almindelige forudsætninger for at indgive klage i øvrigt måtte være opfyldt. Denne bestemmelse kan føre til, at klager fra personer, der savner retlig interesse, ikke realitetsbehandles. Ombudsmanden har oplyst, at hvis en klager savner konkret interesse i en sag, kan dette forhold føre til, at ombudsmanden under henvisning til denne bestemmelse afviser at behandle sagen. Dette gælder især henvendelser fra udenforstående om sager af helt personlig karakter f.eks. om bistandshjælp og arbejdsskader eller tvangsfjernelse af børn.

Som en tredje mulighed for at begrænse sagsmængden for ombudsmanden har flertallet overvejet, om man bør afskære ombudsmandens kompetence i forhold til afgørelser truffet af domstolslignende nævn. Afgørende er, om retsgarantierne for visse af disse nævns vedkommende er så gode, at det er forsvarligt at afskære borgernes adgang til at klage til ombudsmanden over afgørelser truffet af vedkommende nævn. Disse retsgarantier består bl.a. i, at nævnene er uafhængige og ikke kan modtage tjenestebefalinger om behandlingen og udfaldet af den enkelte klagesag. Desuden har disse nævn en domstolslignende procesform f.eks. omfattende mundtlig procedure og partsafhøring og med mulighed for klageren for at møde med en advokat. Endelig får alle nævnsmedlemmer forelagt alt skriftligt materiale og altså ikke blot sagsresuméer udarbejdet af forvaltningen, og de overværer proceduren og træffer selv afgørelse i sagen.

Selv om man fjerner eller indskrænker borgernes mulighed for at klage til ombudsmanden over afgørelser truffet af disse domstolslignende nævn, bør ombudsmandens mulighed for at tage sager op af egen drift bibeholdes også for disse nævns vedkommende. Herved sikres det, at ombudsmanden som udgangs-

punkt vil kunne tage konkrete sager op, såfremt de rejser principielle spørgsmål, eller hvis der kan være tale om grove forseelser. Ved ombudsmandens vurdering af, om en sag bør tages op af egen drift, skal ombudsmanden endvidere som efter hidtidig praksis lægge afgørende vægt på, om sagen har væsentlig betydning for en eller flere borgere. Spørgsmålet om eventuelle egen drift-undersøgelser i henhold til lovforslagets § 17, stk. 2, over for denne type nævn kan næppe eller kun rent undtagelsesvis forventes. Kun hvis det over for ombudsmanden sandsynliggøres, at der i forbindelse med nævnets administration er begået systemfejl, som har ført til, at et større antal sager er blevet fejlbehandlet, vil en mere systematisk egen drift-undersøgelse kunne komme på tale.

Ved afgørelsen af, hvilke af disse nævn der skal undtages fra ombudsmandens indseende, har flertallet lagt vægt på, om nævnets afgørelser træffes under ledelse af en dommer og eventuelt med flere dommers medvirken, med umiddelbar sagsfremstilling direkte for dommerne og under iagttagelse af det kontradiktoriske princip, hvilket vil sige, at parterne tilvejebringer oplysningerne i sagen og har mulighed for at kommentere den anden parts påstande.

Flygtningenævnet er et organ, der i sin sagsbehandling er meget domstolslignende. Samtidig vil det betyde en ikke ubetydelig nedsættelse af sagsmængden hos ombudsmanden, hvis man fjerner muligheden for at klage til ombudsmanden over afgørelser truffet af Flygtningenævnet. Ombudsmanden har oplyst, at der i 1993 blev indgivet 285 klager over Flygtningenævnets afgørelser, hvoraf 3 førte til kritik og/eller henstilling. I 1994 var klagetallet 380, hvoraf 15 førte til kritik og/eller henstilling, og i 1995 var de tilsvarende tal henholdsvis 240 og 5. I 1993 har ombudsmanden ikke rejst sager af egen drift over for Flygtningenævnet, mens det skete én gang i 1994 og én gang i 1995.

Som det fremgår allerede af lovforslagets almindelige bemærkninger punkt 2. c) om ombudsmandens forhold til domstolene og domstolslignende nævn, har udvalget, der udarbejdede betænkning nr. 1272/1994, der ligger til grund for lovforslaget, peget på det nærliggende i at undtage nævn, der arbejder under dom-

stolslignende procesformer, det vil sige navn med kontradiktorisk proces, mulighed for mundtlighed, besigtigelse m.v., fra ombudsmandens indseende.

Udvalgets overvejelser førte ikke til nogen præcis afgrænsning af ombudsmandens kompetence, men man pegede i stedet på den løsning, at lovgivningsmagten for hvert enkelt domstolslignende nævn som f.eks. Flygtninge-nævnet i vedkommende lov skulle træffe bestemmelse om, hvorvidt nævnet skulle være under ombudsmandens indseende eller ikke.

Med hensyn til om klageadgangen til ombudsmanden skal afskæres i ombudsmandsloven eller i den lovgivning, der i øvrigt regulerer det pågældende nævns virksomhedsområde, finder flertallet det rigtigst, at bestemmelser herom findes i den pågældende særlovgivning. Såfremt sådanne bestemmelser skulle optages i ombudsmandsloven, ville det indebære, at ombudsmandsloven skulle ændres, hver gang et nyt domstolslignende nævn blev oprettet og eventuelt ønskedes undtaget.

På den baggrund foreslår flertallet nu en ændring i udlændingeloven, som undtager ombudsmandens indseende med Flygtningenævnet.

Flertallet vil være meget opmærksom på og følge nøje med i, om de retsgarantier, som i dag findes i forbindelse med behandlingen i Flygtningenævnet, og som har været medvirkende årsag til, at man har fundet at kunne undtage Flygtningenævnets afgørelser fra klageadgang til ombudsmanden, bliver iagttaget, således at forudsætningerne ikke brister på dette punkt.

Flertallet forudsætter endvidere, at Folketinget ved kommende revision af lovgivning, der omfatter domstolslignende nævn, ved en konkret vurdering tager stilling til disse nævns forhold til ombudsmanden.

For så vidt angår mere generelle spørgsmål om ombudsmandens virke, har det været inde i flertallets overvejelser, om man burde begrænse embedsperioden for fremtidige ombuds-mænd. Flertallet har dog ikke ment det nødvendigt at stille forslag herom, idet det fremgår af lovforslagets § 1, stk. 1, at ombudsmanden skal vælges efter hvert folketingsvalg.

På et andet generelt punkt er flertallets overvejelser endt med et ændringsforslag gående ud på, at ombudsmanden i særlige tilfælde

midlertidigt kan undtage foreløbige redegørelser m.v. fra offentlighed.

Et *mindretal* (Enhedslistens medlem af udvalget) vil begære afstemning om ændringsforslag nr. 4, idet mindretallet under ingen omstændigheder vil deltage i den fortsatte forringelse af asylansøgers retsstilling i Danmark. Mindretallet er derfor imod ændringsforslaget om, at Folketingets Ombudsmands virksomhed ikke længere skal omfatte Flygtningenævnet. Mindretallet vil redegøre for sin stilling til lovforslaget ved 3. behandling.

Ændringsforslag

Af et flertal (udvalget med undtagelse af EL):

Til § 20

1) Efter stk. 1 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 2. Ombudsmanden kan bestemme, at en høringsskrivelse, en foreløbig udtalelse, en foreløbig redegørelse eller en foreløbig rapport vedrørende et projekt, som ombudsmanden har taget op af egen drift, jf. § 17, stk. 2, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven og forvaltningsloven, førend vedkommende myndighed har haft lejlighed til at udtale sig herom.«

Ny paragraf

2) Efter § 29 indsættes i *kapitel 8* som ny paragraf:

»§ 01. Betegnelsen ombudsmand eller anden betegnelse, der er egnet til forveksling hermed, må ikke benyttes, medmindre det er hjemlet i en af Folketinget vedtaget lov.«

Til § 30

3) I *stk. 1* ændres »1. juli 1996« til: »1. januar 1997«.

Ny paragraf

4) Efter § 30 indsættes som ny paragraf:

»§ 02. I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 562 af 30. juni 1995, som ændret ved § 1 i lov nr. 290 af 24. april 1996, foretages følgende ændringer:

1. § 33, *stk. 5, 1. pkt.*, ophæves.

2. Efter § 58 indsættes i *kapitel 8* som ny paragraf:

»§ 58 a. Folketingets Ombudsmands virksomhed omfatter ikke Flygtningenævnet, jf. dog § 17 i lov om Folketingets Ombudsmand.«

Stk. 2. Klager over Flygtningenævnets afgørelser, der er indgivet til Folketingets Ombudsmand inden lovens ikrafttræden, behandles efter de hidtil gældende bestemmelser.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Særligt i visse større og mere komplicerede sager samt i projekter, som ombudsmanden tager op af egen drift, anvendes i ombudsmandens praksis den fremgangsmåde at forelægge de involverede forvaltningsmyndigheder en foreløbig udtalelse eller redegørelse. Denne fremgangsmåde er efter omstændighederne meget velegnet, idet den giver det bedst mulige grundlag for forvaltningsmyndighedernes stilningtagen.

Fremgangsmåden kan dog være mindre hensigtsmæssig og efter omstændighederne heller ikke helt rimelig over for den pågældende forvaltningsmyndighed eller af hensyn til enkeltpersoners retssikkerhed, dersom ombudsmandens foreløbige redegørelse m.v. offentliggøres, særligt hvis der måtte være væsentlige ændringer mellem den foreløbige og den endelige redegørelse m.v.

Den gældende retstilstand indebærer, at en borger ikke kan kræve, at ombudsmanden udleverer en foreløbig redegørelse m.v. Hvis først en foreløbig redegørelse m.v. er afgivet, kan ombudsmanden derimod ikke forhindre myndigheden, klageren eller andre i at offentliggøre denne. Hvis ombudsmanden mener, at det konkret vil være u hensigtsmæssigt eller mindre rimeligt over for myndighederne, at en foreløbig redegørelse m.v. offentliggøres, vil ombudsmanden kunne undlade at gøre en klager bekendt med den foreløbige redegørelse m.v. Derimod er ombudsmanden ikke herre over, om en forvaltningsmyndighed vil skulle udlevere den foreløbige redegørelse m.v. efter offentlighedsloven eller forvaltningsloven, eller om myndigheden beslutter af egen drift at offentliggøre den foreløbige redegørelse m.v.

En begrænsning af offentlighedens adgang til indsigt i ombudsmandens foreløbige redegørelser m.v. må have undtagelsens karakter, idet der i langt hovedparten af de sager, som er eller har været under behandling hos ombudsmanden, ikke med rimelighed kan påvises noget påtrængende behov for, at offentlighedens indsigt i ombudsmandens foreløbige redegørelser m.v. begrænses. En generel regel, der bestemmer, at offentlighedens adgang til indsigt i ombudsmandens foreløbige redegørelser m.v. i almindelighed skulle begrænses, ville derfor være unødigt vidtgående.

Hovedhensynet bag en regel om begrænsning af offentlighedens adgang til indsigt i ombudsmandens foreløbige redegørelser m.v. er hensynet til de involverede myndigheders og enkeltpersoners retssikkerhed. Dette taler for at lade ombudsmanden træffe konkret beslutning om eventuelle begrænsninger i offentlighedens adgang til indsigt i ombudsmandens foreløbige redegørelser m.v.

Derfor foreslås en regel, hvorefter Folketingets Ombudsmand i konkrete tilfælde kan beslutte en midlertidig undtagelse af ombudsmandens foreløbige redegørelser m.v. fra offentlighed efter offentlighedsloven og forvaltningsloven. Den konkrete beslutning træffes af ombudsmanden alene, idet ombudsmanden ikke som vedkommende forvaltningsmyndighed vil komme til at stå i et dårligt lys ved at træffe afgørelse om begrænsning af offentligheden.

Til nr. 2

Flertallet finder, at det er vigtigt at dæmme op for den inflation, der efterhånden er gået i betegnelsen ombudsmand. Der er behov for en beskyttelse af denne titel, så den kun kan anvendes i de tilfælde, hvor Folketinget udtrykkeligt i en lov har vedtaget det på samme måde, som f.eks. retsplejelovens § 120, stk. 1, beskytter betegnelsen advokat.

Den foreslåede bestemmelse er ikke til hinder for, at betegnelsen ombudsmand/ombudsmand anvendes, såfremt der er tale om en fast indarbejdet betegnelse, som har været anvendt i en længere årrække forud for lovens vedtagelse, således som det f.eks. har været tilfældet inden for rammerne af Dansk Politiforbund.

Til nr. 3

Det foreslås, at lovens ikrafttræden udskydes fra den 1. juli 1996 til den 1. januar 1997, således at der bliver tilstrækkelig tid til at forberede ændringerne.

Til nr. 4

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger punkt 2. c) om ombudsmandens forhold til domstolene og domstol lignende nævn, har udvalget, der udarbejdede betænkning nr. 1272/1994, der ligger til grund for lovforslaget, peget på det nærliggende i at undtage nævn, der arbejder under domstol lignende procesformer som f.eks. Flygtningenævnet, fra ombudsmandens indseende.

Ændringsforslaget skal ses på denne baggrund og under henvisning til de overvejelser herom, som fremgår af betænkningens indledende bemærkninger.

Som en konsekvens af forslaget om, at Flygtningenævnets afgørelser m.v. ikke skal kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand, foreslås det at ophæve bestemmelsen i udlændingelovens § 33, stk. 5, 1. pkt., om betingelserne for opsættende virkning med hensyn til en

fastsat udrejsefrist i forbindelse med en klage over Flygtningenævnet til ombudsmanden.

Ændringsforslaget om en ny § 58 a i udlændingeloven indebærer, at Folketingets Ombudsmand ikke kan behandle klager over Flygtningenævnet.

Bestemmelsen omfatter klager over afgørelser vedrørende en sags udfald eller behandling, som Flygtningenævnet, nævnets koordinationsudvalg eller Flygtningenævnets formand eller den, formanden bemyndiger hertil, træffer efter udlændingeloven.

Bestemmelsen omfatter således bl.a. klager over de i §§ 30, stk. 3, 33, 53 a, stk. 1, 53 b, 54, 2. pkt., 55 og 56 nævnte afgørelser og klager over nævnets udtalelser efter § 57, stk. 1. Bestemmelsen omfatter ligeledes klager over en beslutning truffet af nævnets formand eller den, formanden bemyndiger hertil om henvisning af en sag til behandling efter de nærmere regler i § 56.

Ombudsmanden vil dog fortsat have mulighed for af egen drift at tage sager vedrørende Flygtningenævnet op. Disse egen drift-undersøgelser kan såvel dreje sig om konkrete afgørelser som om Flygtningenævnets generelle behandling af sager, jf. lovforslagets § 17.

Dorte Bennedsen (S) Erling Christensen (S) Holger Graversen (S) Per Kaalund (S)

Lissa Mathiasen (S) Margrete Auken (SF) nfm. Bjørn Elmquist (RV) fmd.

Søren Søndergaard (EL) Sonja Albrink (CD) Birthe Rønn Hornbech (V)

Inge Dahl-Sørensen (V) Svend Aage Jensby (V) Erling Oxdam (V)

Helge Adam Møller (KF) John Vinther (KF) Lene Espersen (KF) Tom Behnke (FP)

Dansk Folkeparti havde ikke medlemmer i udvalget.