

F. t. l. vedr. Folketingets Ombudsmand

Lovforslag nr. L 213. Fremsat den 7. maj 2009 af Thor Pedersen (V), Svend Auken (S), Søren Espersen (DF), Holger K. Nielsen (SF) og Helge Adam Møller (KF)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand

(Folketingets ombudsmands pension, Ombudsmandens kompetence i forhold til halvoffentlige organer og private institutioner m.v.)

§ 1

I lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand, som ændret ved lov nr. 556 af 24. juni 2005, foretages følgende ændringer:

1. I § 5 ændres »ventepenge« til: »eftervederlag« og »§§ 3-7« til: »§§ 3-5«.

2. I § 5 indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* I stedet for at modtage eftervederlag og pension beregnet efter § 5 i lov om vederlag og pension m.v. for ministre kan ombudsmanden begære, at pensionen beregnes efter regler svarende til dem, der gælder for Folketingets tjenestemænd, jf. § 1, stk. 2, i lov om tjenestemandspension, og således at det tidsrum, hvor ombudsmanden har fungeret som ombudsmand, kan medregnes i den samlede pensionsalder.«

3. I § 7, *stk. 1*, indsættes som 2. *pkt.*:

»Ombudsmandens virksomhed omfatter også frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v., hvor frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed.«

4. § 7, *stk. 4*, affattes således:

»*Stk. 4.* Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativt helt eller delvis inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågælden-

de organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.«

5. I § 13 indsættes som *stk. 4*:

»*Stk. 4.* Ombudsmanden kan i særlige tilfælde forlænge fristen i stk. 3.«

6. I § 18 indsættes som 2. *pkt.*:

»I forbindelse med en sådan undersøgelse kan Ombudsmanden, ud over hvad der følger af § 21, bedømme forhold vedrørende en institutions eller myndigheds indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.«

7. I § 19, *stk. 1*, indsættes efter »Myndigheder«: »m.v.«, og i *stk. 2* indsættes efter »myndigheder«: »m.v.«

8. I § 19 indsættes som *stk. 5*:

»*Stk. 5.* Folketingets Ombudsmand har, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til at inspicere private institutioner m.v., hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, jf. § 7, stk. 1, 2. *pkt.* Politiet yder om nødvendigt bistand til gennemførelsen.«

9. § 20, *stk. 2*, affattes således:

»*Stk. 2.* Ombudsmanden kan bestemme, at en udtalelse, en redegørelse eller en rapport og foreløbige udgaver heraf samt høringskrivelser og myndighedernes hørings svar først er undergivet

aktindsigt, dagen efter at den endelige udtalelse, redegørelse eller rapport er sendt til vedkommende myndighed.«

10. I § 21 indsættes som 2. pkt.:

»I forbindelse med Ombudsmandens inspektionsvirksomhed gælder desuden bestemmelsen i § 18.«

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 3

Stk. 1. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Stk. 2. For Færøerne og Grønland kan der ved kongelig anordning senere foretages de ændringer i loven, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lovforslaget har til formål at revidere lov om Folketingets Ombudsmand (ombudsmandsloven) på enkelte punkter og er udarbejdet i samarbejde med Folketingets Ombudsmand. Lovforslaget fremsættes af Folketingets Præsidium efter indstilling fra Retsudvalget.

Formålet med lovforslaget er bl.a. at gennemføre en ændring af reglerne om Folketingets ombudsmands pension. Efter de gældende regler optjener ombudsmanden ikke pension efter det 8. år, hvor vedkommende fungerer som ombudsmand. Det kan virke mindre rimeligt især for ombudsmænd, der genvælges af Folketinget over lange perioder. På den baggrund har Folketingets Præsidium besluttet at foreslå loven ændret, så den fulde funktionstid som ombudsmand kan medregnes ved beregning af pensionen.

Lovforslaget indeholder herudover flere andre ændringer af ombudsmandsloven. Disse ændringer er foranlediget af drøftelser mellem Retsudvalget og Folketingets Ombudsmand.

Folketingets Ombudsmand er i oktober 2007 blevet udpeget som national forebyggende mekanisme efter den valgfri protokol til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Det foreslås på den baggrund, at det af bestemmelsen i ombudsmandslovens § 7, stk. 1, kommer til at fremgå, at Ombudsmandens virksomhed også omfatter frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v., hvor frihedsberøvelsen enten er sket i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed. I den forbindelse foreslås det at indføre hjemmel til, at Ombudsmanden uden retskendelse har adgang til at inspicere institutionerne m.v.

Endvidere foreslås det at udvide Ombudsmandens kompetence i forhold til halvoffentlige og private selvejende institutioner, idet det foreslås, at Ombudsmanden skal kunne beslutte, at de pågældende organer

omfattes af Ombudsmandens virksomhed i samme omfang, som disse ved lov eller administrativt inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning.

Med lovforslaget foreslås desuden, at Ombudsmanden, i tilfælde hvor den højeste administrative myndigheds stillingtagen er foranlediget af Ombudsmanden, kan forlænge klagefristen i ombudsmandslovens § 13, stk. 3.

Bedømmelsesgrundlaget i forbindelse med Ombudsmandens inspektionsvirksomhed foreslås præciseret, så det fremover kommer til at fremgå direkte af loven, at Ombudsmanden ved inspektioner kan bygge sine udtalelser på almindelige, humanitære synspunkter.

Endelig foreslås bestemmelsen i § 20, stk. 2, ændret, så Ombudsmanden kan bestemme, at Ombudsmandens rapporter, udtalelser, redegørelser m.v., foreløbige udgaver heraf samt høringsbreve og myndighedernes høringssvar først er undergivet aktindsigt dagen efter afsendelsen af den endelige rapport, udtalelse, redegørelse m.v.

Retsudvalget forventer under udvalgsbehandlingen af lovforslaget at drøfte behovet for en eventuel ændring af ombudsmandslovens § 30 om anvendelse af betegnelsen ombudsmand.

2. Folketingets ombudsmands pension

2.1. Gældende ret

I henhold til § 5 i ombudsmandsloven har ombudsmanden ret til ventepenge (nu eftervederlag) og pension efter regler svarende til de regler, der gælder for ministre i §§ 3-7 i lov om vederlag og pension m.v. for ministre.

Dette indebærer, at ombudsmandens egenpension svarer til pensionen for en statstjenestemand på skalartrin 49 (lønramme 36), og at der sker en hurtig optjening af pensionsalder. F.eks. opnås en pensionsalder på 9 år ved en funktionstid som ombudsmand fra 1 indtil 2 år, og fuld pensionsalder opnås ved en funktionstid på over 8 år.

Baggrunden for at sidestille ombudsmanden med en minister i relation til pension er, at Folketinget – på samme måde som for så vidt angår ministre – kan afskedige ombudsmanden, blot denne ikke længere nyder Folketingets tillid.

De gældende regler i tjenestemandspensionsloven indebærer endvidere, at en ombudsmand, der før eller efter sin funktionstid som ombudsmand har haft en tjenstemandsstilling, ikke har mulighed for at sammenlægge perioderne ved opgørelsen af pensionsalder. Det vil sige, at der for en person, som har bestridt en stilling både som tjenestemand og som ombudsmand, må foretages en kumuleret pensionsopgørelse bestående af tjenestemandspensionen og ministerpensionen. Dette gælder, uanset om den periode, hvor vedkommende er tjenestemand, ligger før eller efter perioden som ombudsmand eller eventuelt både før og efter. Hvis den pågældende har været tjenestemand både før og efter perioden som ombudsmand, må disse perioder sammenlægges.

2.2. Lovforslagets indhold

Som nævnt ovenfor er de gældende pensionsbestemmelser for ombudsmanden begrundet i, at Folketinget – på samme måde som for så vidt angår ministre – kan afskedige ombudsmanden blot denne ikke længere nyder Folketingets tillid. Historisk har det dog vist sig, at ombudsmænd typisk har haft en væsentligt længere funktionstid end ministre. Således har der fra embedets oprettelse i 1955 og til i dag kun været fire ombudsmænd. Især for ombudsmænd, der genvælges af Folketinget over lange perioder og eventuelt bliver pensioneret fra stillingen som ombudsmand, kan de gældende regler virke mindre rimelige, idet der efter det 8. funktionsår ikke optjenes yderligere pension, og idet den optjente pension svarer til pensionen på et væsentligt lavere skalatrin (skalatrin 49) end det skalatrin, som ombudsmanden lønnes efter (skalatrin 55).

Det foreslås derfor at indføre en alternativ pensionsordning for ombudsmanden. Ombudsmanden vil herefter i stedet for at lade sig pensionere efter de gældende regler – der videreføres uændret – kunne begære, at pensionen beregnes efter regler svarende til dem, der gælder for statens og Folketingets tjenstemænd i øvrigt, jf. lov om tjenestemandspension. Det foreslås endvidere, at funktionstiden som ombudsmand kan medregnes i den samlede pensionsalder, hvis ombudsmanden før eller efter sin funktionstid som ombudsmand har anden ansættelse, der berettiger til optjening af tjenestemandspension. Beregningen sker i disse tilfælde år for år og ikke med den særlige optjening efter de regler, der gælder for ministre.

Ombudsmanden skal senest på fratrædelsestidspunktet vælge, hvilket regelsæt denne ønsker at lade sig pensionere henholdsvis lade pensionen beregne efter. Skulle ombudsmanden afgå ved døden uden forinden at have taget stilling til sin pensionsordning, vælges den for ægtefællen mest gunstige løsning ved fastsættelsen af ægtefællepensionen.

Det bemærkes, at der er foretaget en mere teknisk tilretning i forhold til det lovudkast, der blev sendt i høring. I dette udkast hed det, at »ombudsmanden kan begære sig *pensioneret* efter regler svarende til dem, der gælder for Folketingets tjenstemænd«. Med denne affattelse kunne en kommende ombudsmand, som fratrådte af en årsag, der ikke kunne tilregnes vedkommende, vælge at lade sig pensionere og få pension udbetalt, selv om vedkommende ikke var fyldt 60 år. Efter den ændrede formulering kan pensionen tidligst komme til udbetaling fra det 60. år, medmindre der foreligger helbredsmæssig begrundelse for en tidligere udbetaling.

Da hensigten med at ændre pensionsbestemmelserne alene har været at bringe ombudsmandens pension i et rimeligt forhold til den fastsatte løn, foreslog Finansministeriet den nævnte tilretning, der sikrer, at pension kun udbetales, hvis ombudsmanden er fyldt 60 år eller der er en helbredsmæssig begrundelse for det. Ud over den nævnte bemærkning fra Finansministeriet har der ikke været bemærkninger i høringsrunden til forslaget om ændring af bestemmelsen om ombudsmandens pension.

3. Undersøgelse af frihedsberøvedes forhold på private institutioner

3.1. Gældende ret

Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning. Hovedreglen om Ombudsmandens virksomhedsområde er således angivet på samme måde som anvendelsesområdet for offentlighedsloven og forvaltningsloven. Uden for Ombudsmandens kompetence falder Folketinget og organer under Folketinget, domstolene samt private virksomheder og organisationer.

Ombudsmanden kan i medfør af ombudsmandslovens § 18 undersøge enhver institution eller virksomhed og ethvert tjenestested, der hører under Ombudsmandens virksomhed. Inspektionerne gennemføres bl.a. på psykiatriske hospitaler og i fængsler, arresthuse, forsorgsinstitutioner, kaserner, døgninstitutioner for børn og unge, detentioner, venterum, sociale/psykiske bosteder og lignende institutioner, hvor borgere opholder sig mere eller mindre ufrivilligt. Myndighederne er i medfør af ombudsmandslovens § 19, stk. 1,

forpligtet til at meddele Ombudsmanden de oplysninger og udlevere de dokumenter m.v., som Ombudsmanden forlanger. Ombudsmanden kan endvidere efter § 19, stk. 2, afkræve myndighederne skriftlige udtalelser. Ombudsmanden kan endelig ifølge § 19, stk. 4, besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler.

FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne fra 1948 forbyder anvendelse af tortur eller grusom, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf. Dette forbud er blevet fulgt op med folkeretligt bindende forbud mod tortur i bl.a. den europæiske menneskerettighedskonvention fra 1950 og FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder fra 1966.

FN's Generalforsamling vedtog i 1984 en konvention mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. I tilknytning hertil vedtog FN's Generalforsamling den 18. december 2002 en tillægsprotokol til torturkonventionen (den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT)).

Tillægsprotokollen, som Danmark undertegnede den 26. juni 2003 og ratificerede den 25. juni 2004, trådte i kraft den 22. juni 2006. 42 lande inklusive Danmark har pr. 1. januar 2009 ratificeret eller tiltrådt protokollen.

Tillægsprotokollens formål er at etablere et system med regelmæssige besøg foretaget af uafhængige internationale og nationale instanser på steder, hvor folk er berøvet deres frihed, med henblik på at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

De deltagende stater har i henhold til tillægsprotokollen oprettet en Underkomité til Forebyggelse af Tortur og anden Grusom, Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf under Komiteen mod Tortur (i det følgende benævnt forebyggelseskomiteen), der skal samarbejde med de deltagende stater om gennemførelse af protokollen.

Den valgfri protokol til FN-konventionen pålægger i artikel 17 Danmark at oprette, udpege eller opretholde et eller flere besøgsorganer til forebyggelse af tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (nationale forebyggende mekanismer). Den nationale forebyggende mekanisme skal være funktionelt og personelt uafhængig.

Udenrigsministeriet anmeldte i oktober 2007 Folketingets Ombudsmand som national forebyggende mekanisme til FN.

Som minimum skal de nationale forebyggende mekanismer have kompetence til regelmæssigt at under-

søge behandlingen af frihedsberøvede på tilbageholdelsessteder, at fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder om forbedring af behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede og om forebyggelse af tortur m.v. samt at indgive forslag og bemærkninger om eksisterende eller foreslået lovgivning, jf. tillægsprotokollens artikel 19.

De nationale forebyggende mekanismer skal, for at de kan opfylde deres mandat, gives adgang til alle nødvendige oplysninger om de frihedsberøvede og tilbageholdelsesstederne samt adgang til alle tilbageholdelsessteder og dertil hørende anlæg og faciliteter, jf. protokollens artikel 20. De deltagende stater skal i den forbindelse sørge for, at den nationale forebyggende mekanisme har adgang til ethvert sted inden for sin jurisdiktion og kontrol, hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed.

3.2. Lovforslagets indhold

De foreslåede bestemmelser i § 7, stk. 1, 2. pkt., § 19, stk. 1 og 2, og § 19, stk. 5, er indsat med henblik på at sikre Ombudsmanden adgang til at udføre opgaver som national forebyggende mekanisme efter den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Med ratifikationen af tillægsprotokollen til torturkonventionen har Danmark forpligtet sig til at tillade besøg af forebyggelseskomiteen og den nationale forebyggende mekanisme på »ethvert sted inden for sin jurisdiktion og kontrol, hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed eller på dennes opfordring eller med dens samtykke eller indvilligelse«, jf. protokollens artikel 4. Det nationale forebyggende organ skal således gives adgang til alle tilbageholdelsessteder med dertil hørende anlæg og faciliteter.

De tilbageholdelsessteder, der efter konventionen skal undersøges, er ikke begrænset til institutioner, der er en del af den offentlige forvaltning. Derfor foreslås det, at det af bestemmelsen i ombudsmandslovens § 7, stk. 1, kommer til at fremgå, at Ombudsmandens kompetence inden for konventionens anvendelsesområde også omfatter private institutioner m.v. Som eksempler på institutioner, som vil blive omfattet af Ombudsmandens kompetence ved den foreslåede ændring, kan nævnes private sociale bosteder for børn eller ældre.

Med forslaget udvides Ombudsmandens virksomhed således til også at omfatte frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v., hvor frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed. Ordlyden af den foreslåede bestemmelse svarer til ordlyden i protokollens artikel 4. Ved frihedsberøvelse forstås enhver form for tilbageholdelse, fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat forvaringssted, som den frihedsberøvede ikke har tilladelse til frit at forlade, jf. protokollens artikel 4.

Ombudsmanden skal gives adgang til oplysninger om tilbageholdelsesstederne og de frihedsberøvede personer, herunder antal, behandling og forhold under frihedsberøvelsen. Under besøgene på tilbageholdelsesstederne har Ombudsmanden ret til at føre samtaler uden opsyn eller vidner med de frihedsberøvede og med enhver anden person, som efter Ombudsmandens opfattelse kan give relevante oplysninger.

Pligten til efter den gældende ombudsmandslovs § 19, stk. 1 og 2, at meddele oplysninger, udlevere dokumenter og udarbejde skriftlige udtalelser til Ombudsmanden påhviler alene myndigheder omfattet af Ombudsmandens virksomhed. Med de foreslåede ændringer af ombudsmandslovens § 7 vil Ombudsmandens virksomhed imidlertid også omfatte frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v., hvor frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed. Som konsekvens heraf foreslås bestemmelserne i § 19, stk. 1 og 2, ændret, så også disse institutioner m.v. er forpligtet til at meddele Ombudsmanden oplysninger og udlevere dokumenter, og således at Ombudsmanden kan afkræve institutionerne m.v. skriftlige udtalelser.

Ombudsmanden skal som national forebyggende mekanisme have adgang til alle tilbageholdelsessteder og dertil hørende anlæg og faciliteter, og som beskrevet tidligere udgør private institutioner m.v. i begrænset omfang tilbageholdelsessteder omfattet af tillægsprotokollen. Det er derfor væsentligt, at Ombudsmanden, hvis Ombudsmanden skal være i stand til at opfylde mandatet som national forebyggende mekanisme, kan gennemføre inspektioner af disse private institutioner m.v. På den baggrund foreslås det, at der tilvejebringes hjemmel til, at Ombudsmanden uden retskendelse har adgang til at inspicere private institutioner m.v., hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed.

Bestemmelsen forventes kun undtagelsesvis anvendt og alene i det omfang, det skønnes nødvendigt for udførelsen af opgaver efter den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Ombudsmanden er ikke omfattet af lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven), jf. lovens § 1, stk. 1. Det forudsættes imidlertid, at Ombudsmanden i forbindelse med kontrolbesøg hos private følger principperne i loven. Politiet yder, i det omfang det er nødvendigt, Ombudsmanden bistand til gennemførelsen af inspektionerne.

Ombudsmanden forventer at opfylde forpligtelsen som national forebyggende mekanisme ved regelmæssigt at undersøge behandlingen af frihedsberøvede personer på tilbageholdelsessteder gennem ca. 40 inspektioner årligt med særlig fokus på torturkonventionens overholdelse. Inspektionerne forventes at være af mere begrænset omfang end ombudsmandsinstitutionens almindelige inspektioner af fængsler, psykiatriske afdelinger m.v. Endvidere forventes inspektionerne vedrørende overholdelsen af tillægsprotokollen til torturkonventionen at have en anden karakter end de traditionelle inspektioner, idet inspektionerne bl.a. skal involvere lægelig sagkundskab. Det er hensigten, at repræsentanter for Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT) og Dansk Institut for Menneskeretligheder (DIM) ved deltagelse i inspektionerne skal bidrage med faglig og saglig ekspertise.

Formålet med inspektionerne er at forebygge tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling. Ved inspektionerne vil en række fysiske/faktiske – herunder lægefaglige – forhold, som de frihedsberøvede er underlagt, blive vurderet i lyset af dette formål. Som eksempel på forhold, der vil blive vurderet, kan nævnes de frihedsberøvedes adgang til læge, medicin og hospitalsbehandling, anvendelse af tvang (form, hyppighed og årsag), adgang til information og besøg udefra, adgang til sund og tilstrækkelig mad og drikke, cellers/værelses/opholdsarealers beskaffenhed samt sanitære forhold. Ved inspektionerne vil der blive afholdt samtaler med såvel ansatte som frihedsberøvede om forholdene.

Inspektionerne forudses at have en varighed af op til 2 dage – afhængigt af institutionens størrelse. Inspektionerne forventes gennemført af ca. 4 personer inklusive deltagere fra RCT og DIM.

Der findes for tiden ca. 120 offentlige institutioner m.v., som det vil være relevant at inspicere med henblik på at opfylde forpligtelsen som national forebyg-

gende mekanisme. Antallet af private institutioner m.v., hvor egentlig frihedsberøvelse finder sted, skønnes at være lavt.

4. Halvoffentlige organer og private institutioner

4.1. Gældende ret

Ombudsmanden fører i henhold til ombudsmandslovens § 7, stk. 1, tilsyn med myndigheder, der hører under »den offentlige forvaltning«. Uden for embedets kompetence falder modsætningsvis Folketinget og organer under Folketinget, domstolene samt private virksomheder og organisationer.

Offentlighedsloven og forvaltningsloven gælder ligeledes for »den offentlige forvaltning«, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1, og forvaltningslovens § 1, stk. 1. Af lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven) § 1, stk. 1, følger, at loven finder anvendelse ved tvangsindgreb, som foretages af den offentlige forvaltning.

Lovene indeholder alle hjemmel til, at vedkomende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, jf. forvaltningslovens § 1, stk. 2, offentlighedslovens § 1, stk. 2, og retssikkerhedslovens § 1, stk. 4.

Dette gælder, for så vidt angår offentlighedsloven og forvaltningsloven, kun, hvis udgifterne ved de pågældende organers virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne. I henhold til retssikkerhedsloven er det et krav, at de pågældende organer ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelser til at anvende visse tvangsindgreb eller oplysningspligter.

I det omfang de tre love administrativt udstrækkes til at omfatte private selskaber, institutioner, foreninger m.v., kan ombudsmanden i henhold til ombudsmandslovens § 7, stk. 4, bestemme, at de pågældende organer skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

I praksis har det imidlertid vist sig, at bemyndigelsen til administrativt at inddrage halvoffentlige organer under de generelle forvaltningslove sjældent udnyttes. I stedet vedtages det ved lov, om og i hvilket omfang de anførte love finder anvendelse på private og halvoffentlige organer. Bestemmelser i lov om, at forvaltningsloven eller offentlighedsloven gælder for

private eller halvoffentlige organer, ændrer ikke ved organets grundlæggende status som privat organ, og offentligretlige regler, herunder ombudsmandsloven, vil således kun gælde for organet i den udstrækning, det er fastsat i loven.

En del institutioner m.v. hører organisatorisk og opgavemæssigt til i grænseområdet mellem egentlige forvaltningsmyndigheder og private virksomheder. Ombudsmanden er kompetent over for de institutioner m.v., som i praksis anses for offentlige myndigheder, men er ikke kompetent over for de institutioner m.v., som anses for private, uanset om de pågældende institutioner udøver opgaver af offentlig karakter og eventuelt ved lov er omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven. Halvoffentlige organer og private selvejende institutioner er således kun omfattet af ombudsmandens virksomhed, hvis de anses for offentlige myndigheder, eller hvis den lov, hvorved institutionen inddrages under forvaltningsloven og offentlighedsloven, tillige indeholder en bestemmelse om, at institutionen skal omfattes af Ombudsmandens virksomhed.

4.2. Lovforslagets indhold

Hensigten med ombudsmandslovens § 7 er at skabe overensstemmelse mellem Ombudsmandens kompetence og anvendelsesområdet for henholdsvis offentlighedsloven, forvaltningsloven og retssikkerhedsloven. Dette er sket dels ved den almindelige afgrænsning af Ombudsmandens kompetence til at omfatte »den offentlige forvaltning«, dels ved den gældende bestemmelse i § 7, stk. 4, hvorefter Ombudsmanden kan bestemme, at organer, som administrativt inddrages under de nævnte generelle forvaltningslove, skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

I praksis har det imidlertid som nævnt vist sig, at inddragelse af selskaber, institutioner, foreninger m.v. under forvaltningsloven og offentlighedsloven er sket ved lov, således at det i lovgivningen bestemmes, i hvilket omfang de to love finder anvendelse på private og halvoffentlige organer. Dette er navnlig tilfældet på det sociale område og undervisningsområdet, hvor der findes et meget stort antal selvejende institutioner. Nogle af disse institutioner anses i praksis for offentlige myndigheder, mens andre er blevet kategoriseret som private. Visse af de selvejende institutioner, som er blevet kategoriseret som private, er ved lov helt eller delvis blevet inddraget under forvaltningsloven og offentlighedsloven, men ikke under ombudsmandsloven. Som eksempel kan nævnes institutioner, der er inddraget under forvaltningslovens og offentlighedslovens regler efter bestemmelsen i § 43, stk. 2, i den sociale retssikkerhedslov.

Ombudsmanden er som tidligere nævnt alene kompetent i forhold til institutioner m.v., der anses for offentlige myndigheder, som administrativt er blevet inddraget under de generelle forvaltningsretlige love, eller som ved lov er omfattet af ombudsmandens virksomhed. Ombudsmandens kompetence i forhold til de nævnte halvoffentlige organer og institutioner er der- ved blevet uensartet.

Dette forekommer ikke hensigtsmæssigt i forhold til den retssikkerhedsmæssige beskyttelse af brugeres og ansattes forhold. Baggrunden herfor er navnlig, at lovbestemmelser, hvorved organer m.v. inddrages under forvaltningsloven og offentlighedsloven, i almindelighed skyldes, at det pågældende organ har fået tilført offentligretlige beføjelser og opgaver. Når organet bliver inddraget under den almindelige forvaltningslovgivning, sker der derved en yderligere påvirkning af organets status i retning af at være en offentlig myndighed. Disse forhold taler for, at den ombudsmandskontrol, der føres med, at de offentligretlige regler bliver overholdt, også bør gælde i disse tilfælde.

Det foreslås på den baggrund at ændre bestemmelsen i § 7, stk. 4, således at Ombudsmanden også i forhold til selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ved lov helt eller delvis inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

Den foreslåede ændring af bestemmelsens ordlyd til at omfatte »de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning« skyldes, at der i praksis er eksempler på, at halvoffentlige organer m.v. ved lov eller administrativt ikke alene er blevet inddraget under forvaltningsloven eller offentlighedsloven, men også under forvaltningsretlige grundsætninger. Hvor eksempelvis visse forvaltningsretlige grundsætninger i henhold til lov eller administrative regler gælder for et halvoffentligt organ m.v., vil Ombudsmanden efter den foreslåede bestemmelse kunne bestemme, at dette organ i samme omfang – dvs. for så vidt angår overholdelse af de pågældende grundsætninger – skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

En beslutning efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 4, bør – ligesom det er tilfældet efter den gældende bestemmelse – meddeles det pågældende selskab eller den pågældende forening eller institution. Desuden vil Ombudsmandens beslutning som efter de gældende regler skulle offentliggøres i den årlige beretning og meddeles Folketingets Retsudvalg.

5. Forlængelse af klagefristen

5.1. Gældende ret

En klage til Folketingets Ombudsmand skal ifølge ombudsmandslovens § 13, stk. 3, indgives, inden 1 år efter at forholdet er begået. Fristen regnes fra den højeste administrative myndigheds stillingtagen til sagen.

Ombudsmandslovens 1-års-frist er absolut, og der er ikke hjemmel til at dispensere fra fristen. Ombudsmanden vil derimod kunne rejse en sag af egen drift på grundlag af den for sent indkomne klage, hvis betingelserne herfor er til stede.

5.2. Lovforslagets indhold

Det foreslås, at det af bestemmelsen i ombudsmandslovens § 13 kommer til at fremgå, at Folketingets Ombudsmand i særlige tilfælde kan forlænge fristen i § 13, stk. 3. Det er hermed hensigten at præcisere, at Ombudsmanden, i tilfælde hvor den højeste administrative myndigheds stillingtagen er foranlediget af Ombudsmanden, kan fastsætte en længere klagefrist.

Præciseringen omfatter de tilfælde, hvor bestemmelsen i ombudsmandslovens § 14 ikke direkte er til hinder for, at Ombudsmanden behandler en klage, men hvor Ombudsmanden på baggrund af ombudsmandslovens § 16, stk. 1, sammenholdt med § 14 mener, at sagen bør behandles af en administrativ myndighed, før Ombudsmanden eventuelt behandler sagen.

Hvis omstændighederne tyder på, at en eventuel ny klage ikke kan nå at blive behandlet inden udløbet af 1-års-fristen fra den afgørelse, den oprindelige klage angår, kan Ombudsmanden i disse tilfælde vælge at meddele klageren, at en eventuel ny klage over den afgørelse, som den første klage angik, vil blive anset for rettidig, hvis den modtages af Ombudsmanden inden en individuelt fastsat, kortere frist fra klagerens modtagelse af myndighedens svar.

6. Bedømmelsesgrundlaget ved inspektioner

6.1. Gældende ret

Folketingets Ombudsmand har foretaget inspektioner af offentlige institutioner siden embedets start i 1955. Baggrunden for inspektionsvirksomheden er navnlig, at Folketingets Ombudsmand har en særlig forpligtelse til at være opmærksom på de forhold, som bydes personer, der er anbragt et bestemt sted mere eller mindre mod deres vilje.

I forarbejderne til den nugældende ombudsmandslov, der trådte i kraft den 1. januar 1997, er det forud-

F. t. l. vedr. Folketingets Ombudsmand

sat, at Folketingets Ombudsmand foretager systematiske inspektioner af Kriminalforsorgens anstalter, herunder fængsler og arresthuse. Desuden inspiceres psykiatriske afdelinger, sociale og psykiatriske bosteder, sygehuse, døgninstitutioner m.v.

Folketinget vedtog den 2. april 1993 et beslutningsforslag om ligestilling og ligebehandling af handicappede (Folketingstidende 1992-93, tillæg A, spalte 6015 (B 43)). Bl.a. på baggrund heraf anmodede Folketinget i forarbejderne til den nugældende ombudsmandslov Ombudsmanden om at følge udviklingen i ligebehandling på handicapområdet og eventuelt meddele påtale, hvor dette er muligt inden for Ombudsmandens kompetence, jf. Folketingstidende 1995-96, tillæg A, side 1714. Dette sker bl.a. ved inspektioner af handicaptilgængelighed i offentlige bygninger m.v. Ombudsmanden har herudover gennemført egen drift-undersøgelser af byggesager hos kommuner om kommunernes dispensationer fra handicaptilgængelighedskrav samt gennemført og iværksat undersøgelser af handicaptilgængeligheden på jernbanestationer, til Kriminalforsorgens institutioner og til landets kirker, kirkegårde og bygninger i tilknytning til kirkerne.

Endelig vedtog Folketinget den 19. maj 2004 som tidligere nævnt et forslag til folketingsbeslutning om Danmarks undertegnelse af den valgfri protokol til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 6169 (B 129)), hvor det bl.a. er forudsat, at Ombudsmanden skal varetage opgaven som national forebyggende mekanisme. Dette indebærer bl.a. inspektioner på tilbageholdelsessteder med dertil hørende anlæg og faciliteter. Der henvises i øvrigt til det i afsnit 3 anførte.

6.2. Lovforslagets indhold

De inspektioner, som Folketingets Ombudsmand udfører, koncentrerer sig bl.a. om institutionerne m.v.'s fysiske rammer, herunder bygningsmæssige forhold og vedligeholdelsesstand samt udendørsarealer. I inspektionerne indgår også undersøgelse af beskæftigelses- og undervisningsmuligheder, forplejning, pleje, fritidsforhold og lægetilsyn. Der findes endvidere et stort antal regler bl.a. i straffuldbyrdesloven, psykiatriloven og lov om social service samt i internationale konventioner af betydning for beboernes forhold. Ombudsmanden kontrollerer, om disse regler bliver overholdt. Herudover bedømmer Ombudsmanden forholdene efter en almindelig medmenneskelig standard.

Bedømmelsesgrundlaget i forbindelse med inspektionsvirksomheden er bredere end det traditionelle be-

dømmelsesgrundlag, som er beskrevet i ombudsmandslovens § 21. I takt med at inspektionsvirksomheden udvides med nye opgaver, som bl.a. beskrevet ovenfor, bliver dette mere udtalt. Udpegningen af Ombudsmanden som national forebyggende mekanisme efter den valgfri protokol til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf indebærer således, at denne konvention, den internationale praksis, der er knyttet til den, og andre ratificerede konventioner om beskyttelse mod tortur, umenneskelig, grusom og nedværdigende behandling indgår i Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag. Hertil kommer, at inspektioner med henblik på opfyldelse af tillægsprotokollen til torturkonventionen skal involvere lægelig sagkundskab.

Ombudsmandens bedømmelse af sager skal ifølge ombudsmandslovens § 21 ske med henblik på en vurdering af, om myndigheder eller personer, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret, eller om de på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver. »Gældende ret«, dvs. lovgivning, ulovbestemte grundsætninger, internationale konventioner m.v., udgør det samme grundlag, som domstolene bygger på i prøvelsessager i henhold til grundlovens § 63, stk. 1. Ombudsmanden er herudover forpligtet til at påse, om forvaltningen har handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Endelig kan ombudsmanden i forbindelse med sin inspektionsvirksomhed bygge sine udtalelser på grundlag af almindelige, humanitære synspunkter, jf. Folketingstidende 1995-96, tillæg A, side 1720.

Hensigten med forslaget om at ændre § 21 er at præcisere, at Ombudsmanden under inspektioner af institutioner m.v. – ud over spørgsmål af mere traditionel retlig karakter – også bedømmer de almindelige, humanitære fysiske og psykiske forhold for institutionens klienter. Ombudsmandens vurdering er i den forbindelse præget af et krav om retssikkerhed, hensynfuldhed og menneskeværdig behandling af borgerne. Ombudsmandens bedømmelse kan f.eks. give sig udtryk i forslag og henstillinger om bygningsændringer, bedre vedligeholdelse eller bedre fritids- og beskæftigelsesforanstaltninger.

7. Offentliggørelse af foreløbige redegørelser m.v.

7.1. Gældende ret

Efter den nugældende § 20, stk. 2, kan Ombudsmanden i konkrete tilfælde bestemme, at en høringskrivelse, en foreløbig udtalelse, en foreløbig redegørelse eller en foreløbig rapport vedrørende et projekt,

som Ombudsmanden har taget op af egen drift, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven og forvaltningsloven, førend vedkommende myndighed har haft lejlighed til at udtale sig herom. Undtagelsen fra offentlighed gælder, indtil myndighedens høringssvar foreligger, og altså ikke frem til tidspunktet for udarbejdelse af den endelige redegørelse.

Ombudsmanden anvender foreløbige rapporter, redegørelser, udtalelser m.v. som led i sine inspektioner, i undersøgelser af bl.a. større og komplicerede sager samt i projekter, som Ombudsmanden tager op af egen drift. Den foreløbige rapport, udtalelse eller redegørelse forelægges i disse tilfælde for de involverede forvaltningsmyndigheder. Baggrunden for, at der i de nævnte sager ofte anvendes foreløbige dokumenter, er navnlig, at denne fremgangsmåde giver det bedst mulige grundlag for forvaltningsmyndighedernes stillingtagen til sagen. Idet den foreløbige rapport, redegørelse, udtalelse m.v. afgives til de involverede forvaltningsmyndigheder, er den undergivet aktindsigt i medfør af reglerne i offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Den nuværende bestemmelse i ombudsmandslovens § 20, stk. 2, blev indført i forbindelse med ændringen af ombudsmandsloven i 1996, jf. Retsudvalgets betænkning af 14. maj 1996 (Folketingstidende 1995-96, tillæg B, side 871 ff.). Baggrunden for bestemmelsen var Ombudsmandens undersøgelse af Nørrebro-sagen, hvor der havde været fremsat kritik af, at den foreløbige redegørelse i sagen var blevet offentliggjort af Justitsministeriet, før den daværende rigsadvokat havde haft mulighed for at udtale sig om den kritik, der var indeholdt i redegørelsen.

Af bestemmelsens forarbejder fremgår det, at fremgangsmåden med at forelægge de involverede forvaltningsmyndigheder en foreløbig redegørelse m.v. ikke altid forekom hensigtsmæssig og efter omstændighederne heller ikke helt rimelig over for den pågældende forvaltningsmyndighed eller af hensyn til enkeltpersoners retssikkerhed, hvis dette indebar, at Ombudsmandens foreløbige redegørelser m.v. blev offentliggjort. Dette gælder navnlig i de tilfælde, hvor den foreløbige redegørelse m.v. afviger væsentligt fra den endelige redegørelse m.v.

Samtidig blev det imidlertid fremhævet, at en begrænsning af offentlighedens adgang til indsigt i Ombudsmandens foreløbige redegørelser m.v. måtte have undtagelsens karakter, da der i langt hovedparten af ombudsmandens sager ikke med rimelighed kunne påvises noget påtrængende behov for, at offentlighedens indsigt i ombudsmandens foreløbige redegørelser m.v. begrænsedes. En generel regel, der i alminde-

lighed begrænsede offentlighedens adgang til indsigt i Ombudsmandens foreløbige redegørelser m.v., ville derfor være unødigt vidtgående.

Inspiration til bestemmelsen i ombudsmandslovens § 20, stk. 2, blev bl.a. fundet i den daværende instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling (bekendtgørelse nr. 447 af 6. maj 1992). Ifølge § 7, stk. 1, nr. 7, i denne instruks omfattede retten til aktindsigt i Rigsrevisionens dokumenter ikke »notater og beretninger til statsrevisorerne, før vedkommende minister har haft lejlighed til at udtale sig om et udkast hertil.«

Ved lov nr. 590 af 13. juni 2006 blev der indsat en ny bestemmelse som § 18 b, stk. 2, i rigsrevisorloven, hvorefter retten til aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven i notater og beretninger til statsrevisorerne samt udkast hertil og uddrag heraf først gælder, dagen efter at notatet eller beretningen er afgivet til statsrevisorerne. Denne regel gælder ved aktindsigtsbegæring fremsat over for ministerier og andre forvaltningsmyndigheder. Instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling § 7, stk. 7, blev samtidig ændret i overensstemmelse hermed, for så vidt angår aktindsigtsbegæring fremsat over for Rigsrevisionen, jf. bekendtgørelse nr. 716 af 17. maj 2006.

For så vidt angår Rigsrevisionens virksomhed, gælder det således nu generelt, at tidspunktet for retten til aktindsigt i beretning og notater til statsrevisorerne, herunder udkast hertil og uddrag heraf, udskydes, til dagen efter at dokumentet er afgivet til statsrevisorerne, hvad enten aktindsigtsbegæring fremsættes over for en forvaltningsmyndighed eller over for Rigsrevisionen. I bemærkningerne til lovforslag nr. 177 om ændring af lov om revisionen af statens regnskaber m.m. og lov om statsrevisorerne, jf. Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5954 ff., er om baggrunden for ændringen bl.a. anført, at det ikke er ualmindeligt, at høringssvar giver anledning til (væsentlige) ændringer i den endelige udgave af rigsrevisorberetningen. Det er i den forbindelse anført, at en offentliggørelse af beretningsudkastene i sådanne tilfælde kan medføre en fejlagtig fremstilling i medierne.

7.2. Lovforslagets indhold

Offentliggørelse af Ombudsmandens foreløbige rapporter, udtalelser, redegørelser m.v., herunder navnlig offentliggørelse af de foreløbige dokumenter i pressen, kan give anledning til lignende betænkeligheder i forhold til de berørte myndigheder eller enkeltpersoner. Der lægges i den forbindelse vægt på, at det for alle parter må være mest forsvarligt, at offentlige-

den får mulighed for at debattere rapporter, udtalelser, redegørelser m.v. og konklusionerne heri på baggrund af fuldstændige og korrekte oplysninger.

Derfor foreslås bestemmelsen i § 20, stk. 2, ændret, så Ombudsmanden kan bestemme, at rapporter, udtalelser, redegørelser m.v., foreløbige udgaver heraf samt høringsbreve og myndighedernes høringsvar først er undergivet aktindsigt dagen efter afsendelsen af den endelige udtalelse, redegørelse, rapport m.v.

Hensynet bag den foreslåede ændring af § 20, stk. 2, er fortsat, at det kan være uhensigtsmæssigt for Ombudsmanden, de implicerede myndigheder eller enkeltpersoner, når foreløbige dokumentudkast offentliggøres, idet de foreløbige bemærkninger i disse dokumenter kan blive ændret væsentligt i den endelige rapport, udtalelse, redegørelse m.v.

Rigsrevisorloven og rigsrevisorinstruksen er formuleret som en generel, midlertidig undtagelse fra aktindsigt. Den foreslåede ændrede bestemmelse i § 20, stk. 2, er derimod, ligesom det er tilfældet med den nugældende § 20, stk. 2, en fakultativ regel. Dette indebærer, at foreløbige udtalelser, redegørelser, rapporter m.v. kun kan undtages fra aktindsigt efter en konkret beslutning i den enkelte sag. Det er fortsat vurderingen, at der kun i konkrete tilfælde er behov for at udskyde tidspunktet for adgangen til aktindsigt i ombudsmandens udtalelser m.v. yderligere, og at der ikke er behov for, at reglen gøres til en generel undtagelse. Dette skyldes, at det, som også anført i forarbejderne til den gældende bestemmelse, må have undtagelsens karakter, at offentlighedens adgang til indsigt i Ombudsmandens foreløbige redegørelser m.v. begrænses, idet der i langt hovedparten af de sager, som er eller har været under behandling hos ombudsmanden, ikke kan påvises noget rimeligt behov for, at indsigten begrænses.

Det er fortsat hensigten, at Ombudsmanden i tilfælde af tvivl om, hvorvidt bestemmelsen bør anvendes, bør høre den eller de involverede myndigheder om deres opfattelse af offentlighedsspørgsmålet.

Den foreslåede bestemmelse fraviger – i det omfang ombudsmanden vælger at gøre brug heraf – reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven. I de tilfælde, hvor hjemmelen udnyttes, vil bestemmelsen imidlertid alene udskyde det tidspunkt, hvor der eventuelt vil kunne meddeles aktindsigt, og vil hverken medføre en udvidelse eller indskrænkning af aktindsigtens omfang.

8. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Ved lovforslaget ændres bl.a. reglerne om ombudsmandens pension, så ombudsmanden fremover kan vælge at lade sig pensionere efter reglerne i tjenestemandspensionsloven. Endvidere foreslås Ombudsmandens kompetence udvidet til også at omfatte inspektioner af frihedsberøvedes forhold på private institutioner og i forhold til halvoffentlige organer og private institutioner, som ved lov er blevet inddraget under de forvaltningsretlige regler og principper.

Lovforslaget kan medføre ubetydelige merudgifter til pension til ombudsmanden. Lovforslaget vil herudover ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for stat, regioner og kommuner ud over allerede meddelte bevillinger.

Om bestemmelserne i lovforslaget, der giver Ombudsmanden det juridiske grundlag for at udføre sine opgaver vedrørende FN's torturkonvention, bemærkes det, at Ombudsmandens budget er forøget uafhængigt af dette lovforslag med henblik på dækning af udgifterne forbundet med disse opgaver. Folketingets Præsidium forhøjede således i december 2008 Ombudsmandens budget for budgetåret 2009 med 1.430.000 kr. og med 1.375.000 kr. for de følgende budgetår.

Budgetforhøjelsen anvendes til yderligere personale (1 AC-konsulent (lønramme 35), yderligere 1 AC-fuldmægtig og yderligere 1/2 kontormedarbejder). Ombudsmanden vil opfylde sine forpligtelser ved at gennemføre ca. 40 inspektioner årligt med særligt fokus på torturkonventionernes overholdelse. Hertil kommer responderende virksomhed i form af gennemgang af relevante lovforslag m.v.

Præsidiat lagde ved denne budgetforhøjelse til grund, at der ikke herudover opstår yderligere udgifter for Folketinget i forbindelse med udførelsen af de opgaver, Ombudsmanden har fået i forbindelse med Danmarks ratifikation af FN's torturkonvention. Det blev ligeledes lagt til grund, at budgetforhøjelsen alene skal dække de udgifter, der opstår for Folketingets Ombudsmand, men derimod ikke for andre myndigheder eller organisationer, såfremt disse efter aftale med Ombudsmanden bistår ved inspektioner el.lign., idet disse myndigheder/organisationer selv afholder udgifterne.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

10. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

11. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

12. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

13. Hørte myndigheder

Et udkast til lovforslaget har været sendt til høring hos følgende myndigheder, organisationer, m.v.:

14. Sammenfattende skema

| | Positive konsekvenser /mindreudgifter | Negative konsekvenser/merudgifter |
|--|---|--|
| Økonomiske konsekvenser for stat, regioner og kommuner | Ingen. | Lovforslaget kan medføre ubetydelige merudgifter til pension til ombudsmanden. |
| Administrative konsekvenser for stat, regioner og kommuner | Ingen. | Ingen. |
| Økonomiske konsekvenser og administrative konsekvenser for erhvervslivet | Ingen. | Ingen. |
| Økonomiske og administrative konsekvenser for borgerne | Ingen. | Ingen. |
| Miljømæssige konsekvenser | Ingen. | Ingen. |
| Forholdet til EU-retten | Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter. | |

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Den foreslåede bestemmelse er dels en konsekvens af, at § 7 i lov om vederlag og pension m.v. til ministre blev ophævet ved lov nr. 447 af 30. juni 1993, dels af, at § 6 i lov om vederlag og pension m.v. til ministre blev ophævet ved lov nr. 1095 af 29. december 1999. Ved den sidstnævnte lovændring blev reglerne om ventepenge endvidere erstattet af indførelsen af eftervederlag.

Til nr. 2

Med den foreslåede bestemmelse gives ombudsmanden mulighed for at begære, at pensionen beregnes efter regler svarende til dem, der gælder for Folketingets tjenestemænd. Funktionstiden som ombudsmand medregnes år for år i den samlede pensionsalder, hvis ombudsmanden før og/eller efter sin funkti-

Advokatrådet, Amnesty Internationals danske afdeling, byretterne, Danmarks Journalisthøjskole, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Journalistforbund, Dansk Røde Kors, Danske Regioner, Danske Mediers Forum, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Det Ethiske Råd, FN-forbundet, Folketingets Ombudsmand, Institut for Menneskerettigheder, KL, KRIM, Kriminalforsorgen, Københavns Universitet, ministerierne, Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre, Retspolitisk forening, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigspolitiet, Sammenslutningen af lokale radio- og tv-stationer i Danmark, Vestre Landsret, Østre Landsret og Aarhus Universitet.

onsperiode som ombudsmand har haft ansættelse, der berettiger til optjening af tjenestemandspension.

Ombudsmanden skal senest på fratrædelsestidspunktet tage stilling til, hvilke regler denne ønsker at lade sig pensionere henholdsvis lade pensionen beregne efter. Skulle ombudsmanden afgå ved døden uden forinden at have taget stilling til sin pensionsordning, vælges den for ægtefællen mest gunstige løsning.

Til nr. 3

Med den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, 2. pkt., kommer det til at fremgå, at Ombudsmandens kompetence omfatter undersøgelse af frihedsberøvedes forhold på private institutioner m.v. Hermed sikres Ombudsmanden adgang til at udføre sine opgaver efter den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Inspektionerne foretages med henblik på om nødvendigt at styrke beskyttelsen af de frihedsberøvede

mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Ved frihedsberøvelse forstås enhver form for tilbageholdelse, fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat forvaringssted, som den frihedsberøvede ikke har tilladelse til frit at forlade, jf. protokollens artikel 4. Afgørelsen om frihedsberøvelse skal være truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed.

Ombudsmandens udøvelse af inspektionsvirksomhed i henhold til tillægsprotokollen til torturkonventionen vil også omfatte undersøgelser af behandlingen af frihedsberøvede på private institutioner m.v., herunder adgang til alle private tilbageholdelsessteder og dertil hørende anlæg og faciliteter samt frihed til at vælge de steder, der besøges, og de personer, der tales med. Ombudsmanden skal i den forbindelse gives adgang til oplysninger om tilbageholdelsesstederne og de frihedsberøvede personer, herunder antal, behandling og forhold under frihedsberøvelsen. Under besøgene har Ombudsmanden ret til at føre samtaler uden opsyn eller vidner med de frihedsberøvede og med enhver anden person, som efter Ombudsmandens opfattelse kan give relevante oplysninger.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4

Med forslaget kan Ombudsmanden bestemme, at selskaber, institutioner, foreninger m.v. omfattes af Ombudsmandens virksomhed, i det omfang de pågældende organer ved lov eller administrativt helt eller delvis inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning.

De pågældende organer vil blive omfattet af Ombudsmandens virksomhed i samme omfang, som organerne er inddraget under de forvaltningsretlige regler og principper.

Til nr. 5

Det er med forslaget hensigten at præcisere, at Ombudsmanden, i tilfælde hvor den højeste administrative myndigheds stillingtagen er foranlediget af Ombudsmanden, kan fastsætte en længere klagefrist end den 1-årige frist, der følger af ombudsmandslovens § 13, stk. 3.

Ombudsmanden vil i disse tilfælde kunne fastsætte en ny, individuelt fastsat, kortere frist, der løber fra klagerens modtagelse af myndighedens svar.

Til nr. 6

Forslaget har til hensigt at præcisere, at Ombudsmanden i forbindelse med sine inspektioner af institutioner m.v. – ud over gældende ret og god forvaltningsskik – også bedømmer institutionernes og myndighedernes bygnings- og driftsmæssige forhold samt behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere ud fra almenmenneskelige, humanitære hensyn. For så vidt angår grundlaget for ombudsmandens inspektioner som national forebyggende mekanisme, henvises desuden til afsnit 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Ombudsmandens inspektioner skal herved medvirke til at skabe den bedst mulige tilværelse for brugeren.

Der henvises i øvrigt til afsnit 6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 7 og 8

Ifølge de gældende regler påhviler pligten til at meddele Ombudsmanden oplysninger, udlevere dokumenter og udarbejde skriftlige udtalelser de myndigheder, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed. Med de foreslåede ændringer af § 19, stk. 1 og 2, påhviler oplysnings- og udleveringspligten også de private institutioner m.v., der omfattes af Ombudsmandens virksomhed i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, 2. pkt.

Med den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 5, indføres hjemmel til, at Ombudsmanden uden retskendelse har adgang til at inspicere private institutioner m.v., hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, jf. den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, 2. pkt. Ved inspektion forstås undersøgelse af både lokaliteter og journaler og andet materiale.

Bestemmelsen forventes kun undtagelsesvis anvendt og alene i det omfang, det skønnes nødvendigt for udførelsen af opgaver efter den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Ombudsmanden er ikke omfattet af lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb, jf. denne lovs § 1, stk. 1, men forudsættes at følge principperne i loven i forbindelse med kontrolbesøg hos private.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 9

Det foreslås, at Ombudsmanden undtagelsesvis kan bestemme, at rapporter, udtalelser, redegørelser m.v., foreløbige udgaver heraf samt høringskrivelser og myndighedernes hørings svar først er undergivet akt-

indsigt dagen efter afsendelsen af den endelige redegørelse. Herved skabes mulighed for at modvirke, at foreløbige redegørelser m.v., som efterfølgende ændres væsentligt i den endelige udformning, offentliggøres.

Der henvises i øvrigt til afsnit 7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 10

Der henvises til bemærkningerne til nr. 6 og afsnit 3 og 6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Bestemmelsen fastsætter lovens ikrafttrædelsestidspunkt. Det foreslås, at loven af hensyn til hurtig ikrafttrædelse træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Til § 3

Bestemmelsen angår lovens territoriale gyldighed.

Den foreslåede bestemmelse i § 3, stk. 1, giver hjemmel til ved kongelig anordning at sætte loven i

kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger, herunder navnlig ændringer, som følger af den offentlige forvaltnings opbygning på Færøerne og i Grønland og af, at Folketingets Ombudsmand kun er kompetent over for rigsmyndighederne, men ikke over for myndigheder under det færøske og det grønlandske hjemmestyre.

De færøske og de grønlandske myndigheder vil blive hørt, inden loven ved kongelig anordning sættes i kraft på Færøerne og i Grønland.

Den foreslåede bestemmelse i § 3, stk. 2, giver hjemmel til ved kongelig anordning senere at foretage de ændringer i loven, som fremtidige ændringer i forvaltningen på Færøerne eller i Grønland og ændringer af de retsregler, som er af betydning for Folketingets Ombudsmands virksomhed på Færøerne eller i Grønland, nødvendiggør.

Bestemmelsen, som svarer til § 34 i den gældende ombudsmandslov, skyldes de særlige forhold, der gør sig gældende i relation til ombudsmandens kompetence og hjemmestyremyndighederne.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

§ 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.

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

Stk. 2-3. ---

Stk. 4. Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. administrativt inddrages under forvaltningsloven, lov om offentlighed i forvaltningen eller lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, kan ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed.

Lovforslaget

I lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand, som ændret ved lov nr. 556 af 24. juni 2005, foretages følgende ændringer:

§ 1

1. I § 5 ændres »ventepenge« til: »eftervederlag« og »§§ 3-7« til: »§§ 3-5«.

2. I § 5 indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* I stedet for at modtage eftervederlag og pension beregnet efter § 5 i lov om vederlag og pension m.v. for ministre kan Ombudsmanden begære, at pensionen beregnes efter regler svarende til dem, der gælder for Folketingets tjenestemænd, jf. § 1, stk. 2, i lov om tjenestemandspension, og således at det tidsrum, hvor ombudsmanden har fungeret som ombudsmand, kan medregnes i den samlede pensionsalder.«

3. I § 7, stk. 1, indsættes som 2. pkt.:

»Ombudsmandens virksomhed omfatter også frihedsberøvedes forhold på private institutioner, hvor frihedsberøvelsen er sket enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed, på opfordring af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed.«

4. § 7, *stk. 4*, affattes således:

»*Stk. 4.* Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativt helt eller delvis inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.«

*Gældende formulering***§ 13. ---**

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

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

§ 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. Forklaringer afgives efter reglerne i retsplejelovens kapitel 68.

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

§ 20. ---

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.

Lovforslaget

5. I § 13 indsættes som *stk. 4*:

»*Stk. 4.* Ombudsmanden kan i særlige tilfælde forlænge fristen i *stk. 3*.«

6. I § 18 indsættes som 2. pkt.:

»I forbindelse med en sådan undersøgelse kan Ombudsmanden, ud over hvad der følger af § 21, bedømme forhold vedrørende en institutions eller myndigheds indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.«

7. I § 19, *stk. 1*, indsættes efter »Myndigheder«: »m.v.«, og i *stk. 2* indsættes efter »myndigheder«: »m.v.«

8. I § 19 indsættes som *stk. 5*:

»*Stk. 5.* Folketingets Ombudsmand har, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til at inspicere private institutioner m.v., hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, jf. § 7, stk. 1, 2. pkt. Politiet yder om nødvendigt bistand til gennemførelsen.«

9. § 20, *stk. 2*, affattes således:

»*Stk. 2.* Ombudsmanden kan bestemme, at en udtalelse, en redegørelse eller en rapport og foreløbige udgaver heraf samt høringsskrivelser og myndighedernes høringssvar først er undergivet aktindsigt dagen efter, at den endelige udtalelse, redegørelse eller rapport er sendt til vedkommende myndighed.«

Bilag til f. t. l. vedr. Folketingets Ombudsmand

Gældende formulering

§ 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 skyldig i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver.

Lovforslaget

10. I § 21 indsættes som 2. pkt.:

»I forbindelse med Ombudsmandens inspektionsvirksomhed gælder desuden bestemmelsen i § 18.«

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 3

Stk. 1. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Stk. 2. For Færøerne og Grønland kan der ved kongelig anordning senere foretages de ændringer i loven, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Til lovforslag nr. L 213. Skriftlig fremsættelse (7. maj 2009)

Thor Pedersen (V):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand (ombudsmandens pension, inddragelse af halvoffentlige institutioner m.v.).

(Lovforslag nr. L 213).

Formålet med lovforslaget er bl.a. at gennemføre en ændring af reglerne om Folketingets Ombudsmands pension. Efter de gældende regler optjener ombudsmanden ikke pension efter det 8. år, hvor vedkommende fungerer som ombudsmand. Det kan virke mindre rimeligt især

for ombudsmænd, der genvælges af Folketinget over lange perioder. På den baggrund har Folketingets Præsidium besluttet at foreslå loven ændret, så den fulde funktionstid som ombudsmand kan medregnes ved beregning af pensionen. Lovforslaget indeholder herudover flere andre ændringer af ombudsmandsloven. Disse ændringer er foranlediget af drøftelser mellem Retsudvalget og Folketingets Ombudsmand. Der henvises til lovforslagets bemærkninger herom.

Der anmodes om dispensation fra bestemmelsen i Folketingets forretningsordens § 13, stk. 1, hvorefter 3. behandling ikke må finde sted før 30 dage efter fremsættelsen.