

27. oktober 2005

**Ombudsmandens præsentation af
beretningen for 2004
ved Retsudvalgets offentlige debatmøde
den 2. november 2005**

Indledningsvis vil jeg gerne på ny takke Retsudvalget for dette arrangement. Som jeg har nævnt ved tidligere lejligheder, så er det offentlige møde om ombudsmandens beretning en glimrende anledning til at diskutere og uddybe ombudsmandsembedets funktion og de retlige, administrative og forvaltningsetiske spørgsmål som uvægerligt bliver berørt i de sager og det arbejde der afspejles i den årlige beretning.

Selv giver jeg først en kort introduktion til beretningen og dens hovedtal. Herefter vil direktør Jens Møller orientere om et udvalg af de mere markante sager, og endelig vil inspektionschef Lennart Frandsen afslutte vores indledning med at orientere om inspektionerne. For at give så meget plads som muligt til dialogen og spørgsmålene, vil vi fatte os i korthed.

-0-

Selv om beretningen kun dækker kalenderåret 2004, falder det mig naturligt at nævne ombudsmandens 50-års-jubilæum som blev fejret i dagene omkring den 1. april i år. Jeg vil først og fremmest gerne her benytte lejligheden til igen at takke Folketinget for den støtte og opbakning som kom så tydeligt frem under jubilæet. Også i forbindelse med fejringen af jubilæet blev det klart hvor afgørende vigtig støtten fra Folketinget er for ombudsmanden.

Jeg vil ikke bruge mere tid på jubilæet, blot nævne at vi har udgivet to bøger og inden årets udgang håber at kunne fuldende vores trilogi af bøger udgivet i anledning af 50-års jubilæet. Og så bør jeg nok nævne at mange af vores internationale gæster efterfølgende har takket for et godt arrangement – en tak jeg også ønsker at videregive til Folketinget.

-0-

I forhold til sidste år er den eneste formmæssige nyskabelse i beretningen at vi i år har vedhæftet en CD-rom. Vi håber hermed at have gjort det teknisk muligt at få beretningen ud til endnu flere led af medarbejdere i stat og kommune – og helst også til de medarbejdere der har den daglige kontakt til borgerne.

-0-

Jeg vil herefter gennemgå nogle af nøgletallene i beretningen for 2004:

Antallet af nye sager i 2004 var 4.093. I 2003 var det tilsvarende tal 4.298.

Antallet af henvendelser fra klagere faldt i samme tidsrum fra 3.956 til 3.883; altså en nedgang på 73 sager, eller knap 2 %.

Sådanne udsving i antallet af henvendelser og nyoprettede sager har vi oplevet før. Fra 1998 til 1999 faldt antallet af nye sager således fra 3.630 til 3.423. Faldet varede dog kun frem til 2000, og i 2001 var vi igen over 1998-niveauet.

Der har således altid i embedets historie været fluktuationer i antallet af henvendelser og nye sager. Det har aldrig været muligt at forklare disse mindre udsving i henvendelserne fra klagere. Der er efter min mening her tale om et vist mål af tilfældigheder.

Nedgangen i antallet af nyoprettede sager kan dog i år i vidt omfang forklares med at antallet af sager som indgår i egen drift-projekter, i 2003 var 165 mod 40 i 2004. – En anden del af den samlede nedgang i sagstallet skyldtes at antallet af nyoprettede inspektionssager halveredes fra 46 i 2003 til 23 i 2004. Dette skyldes imidlertid ikke på nogen måde en nedprioritering af inspektionsvirksomheden. Et niveau på omkring 20-25 inspektionssager årligt er det tilsigtede og normale; det var tallet for 2003 som af forskellige årsager var ”unaturligt” højt.

I 2004 afsluttede vi 3.964 sager. Sidste år afsluttede vi 4.094 sager.

Som det er tilfældet med antallet af henvendelser fra borgerne, er der utvivlsomt også mange forklaringer på udsvinget i antallet af afsluttede sager.

Den vigtigste og sikreste er at vi har fået målt vores udnyttelse af de 23 fuldtids sagsbehandlerestillinger vi havde normeret i 2003 og 2004. I 2003 var den faktiske kapacitet 23,06, og i 2004 21,01 – altså godt to sagsbehandlere mindre i 2004. Denne forskel må især forklares med at vi ikke har været så gode til at udfylde de huller der opstår i organisationen på grund af barsel og orlov med videre.

Denne faktiske reduktion af vores kapacitet kan også ses i at der i 2004 er afsluttet 190 færre realitetssager end i 2003 (fra 1.011 til 921 sager).

Jeg vil dog også tilføje at vi opfatter sagerne som stadigt mere komplicerede. Jeg vil ikke gå så vidt som til på dette grundlag at konstatere at forvaltningens sager i almindelighed bliver mere komplicerede – det er jo stadig kun en meget begrænset del af forvaltningens samlede antal sager vi ser. Men måske er der grundlag for at formode at borgerne – helt naturligt – retter henvendelse til ombudsmanden i stadigt stigende grad fordi kompleksiteten – i det juridiske og/eller det faktuelle – har været støt stigende de seneste 15-20 år.

I 147 sager af de 921 realitetsbehandlede sager udtalte ombudsmanden kritik og/eller afgav henstilling. Dette tal bør suppleres med at myndighederne i 33 tilfælde valgte at genoptage behandlingen af sagen som følge af at ombudsmanden havde bedt om en udtalelse. De 33 sager indgår i beretningens statistik som afviste sager fordi ombudsmanden på denne bag-

grund indstillede behandlingen af sagen. Men tager man dem med, vil man kunne se at ombudsmandens beskæftigelse med sagerne har haft umiddelbare konsekvenser i ca. 19 % af de behandlede sager.

Antallet af sager der afventede ombudsmandens behandling, og som var rejst i 2004 eller tidligere, var pr. 1. juni 2004 103 sager.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i realitetssagerne var 153 dage – et fald i forhold til 2002 og 2003 hvor tallet var 181, henholdsvis 164 dage. Som jeg nævnte sidste år, bør det nok tilføjes at embedet efter min mening kun til en vis grad kan styre udviklingen i dette tal. Sammenholdt med at vi modtog færre nye sager og også færdigbehandlede færre sager, passer dette tal selvfølgelig meget godt: lidt færre sager, men hurtigere ekspeditionstid.

Herefter vil jeg overlade ordet til Jens Møller.

-0-

Jeg har som ved de tidligere arrangementer udvalgt et par sager som efter vores mening siger noget generelt og væsentligt om forholdet mellem borgeren og forvaltningen. Ved de seneste to offentlige møder har jeg i mit udvalg af sager prøvet at koncentrere mig om de krav der stilles til sagsbehandlingen, og de krav der stilles til indholdet eller lovligheden af forvaltningens beslutninger.

I år har jeg bl.a. udvalgt en sag hvor ombudsmanden i grundlaget for sin opfattelse af sagen også henviser til begrebet *god forvaltningsskik* – altså de krav der stilles, ikke efter lovgivningen, men efter almindeligt accepterede forvaltningsetiske normer for hvordan forholdet mellem borger og forvaltning bør være.

-0-

Sagen der er omtalt på side 498 (sag 17-1), er en sag fra Udenrigsministeriets område, men i virkeligheden handler den generelt om vigtige forvaltningsretlige konsekvenser der ikke så sjældent kan opstå i forbindelse med borgernes personlige fremmøde på offentlige kontorer.

En dansk statsborger rettede under et ophold i udlandet henvendelse til den derværende danske ambassade. Efter myndighedernes forklaringer skulle den pågældende danske statsborger have kontaktet en familie og tilbudt sin hjælp til mod betaling at ordne familiens sag om sammenføring. Familien havde efter det oplyste betalt, men ønskede efterfølgende ikke at indgive en politianmeldelse.

Da den danske statsborger senere vendte tilbage til ambassaden, fik han oplyst at han var uønsket på ambassadens område og ikke kunne få adgang, men at han i øvrigt kunne få den service fra ambassaden som han og alle andre var berettiget til.

Klageren var ikke enig i ambassadens beskrivelse af hændelsesforløbet.

Klagen til ombudsmanden handlede først og fremmest om hvorvidt ambassaden var berettiget til at nægte klageren personlig adgang til ambassaden. Men ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare bevisspørgsmål – og i sager som denne hvor der er uenighed om hvad der er foregået, kan ombudsmanden derfor ikke tage endelig stilling til det centrale spørgsmål om hvorvidt det var berettiget at nægte den pågældende klager personlig adgang til ambassaden.

Ud over dette centrale problem om omfanget af myndighedernes adgang til at fastsætte regler om adgang, brug og benyttelse af offentlige bygninger (de såkaldte anstaltsbeføjelser) indeholder sagen et for dagligdagen i forvaltningerne ganske vigtigt spørgsmål – nemlig i hvilket omfang forvaltningsloven og offentlighedslovens regel om notatpligt skal finde anvendelse i situationer hvor borgerne bliver bortvist eller nægtet adgang. Besvarelsen af dette spørgsmål afhænger af hvorvidt beslutningen om at nægte adgang kan siges at være en *afgørelse* i forvaltningslovens forstand.

Ombudsmanden udtalte i sagen at sådanne beslutninger efter hans opfattelse er afgørelses-sager, og at der derfor efter omstændighederne er pligt til at tage notat om forløbet, ligesom der efter omstændighederne kan være pligt til at foretage partshøring, give begrundelser og klagevejledning.

-0-

Den næste sag som jeg ønsker at nævne her – sag 20-2 på side 525 – handlede også om myndighedernes adgang til at fastsætte regler om brug og benyttelse af offentlige institutioner. Sagen er fra Rigshospitalet, nærmere bestemt venteværelset på Sexologisk Klinik.

Venteværelset er forbeholdt patienter, pårørende og andre med ærinde på klinikken. Selv om rummet ikke er specielt indrettet til at formidle eller udveksle behandlingsrelevant information, lå der forskellige offentlige publikationer fremme. Indtil 2002 lå der endvidere materiale fra forskellige patientforeninger.

I begyndelsen af 2002 bad en patientforening Sexologisk Klinik om at lægge foreningens folder ud i venteværelset. Sexologisk Klinik afslog anmodningen. Foreningen klagede til Rigshospitalets direktion der fastholdt afslaget med henvisning til at hospitalet havde en ret til, som led i driften, at regulere adgangsforholdene til institutionen (de i sagen fra før omtalte *anstaltsbeføjelser*), herunder spørgsmålet om hvilket materiale der skal lægges frem – forudsat at reguleringen er sagligt begrundet. Rigshospitalet skønnede at den pjece som foreningen ønskede at lægge frem kunne påvirke patientgruppen negativt og dermed vanskeliggøre behandlingen. H:S tilføjede i anledning af sagen (og her citerer jeg) at *hensynet til patientbehandlingen skal veje tungere end foreningens ønske om fremlæggelse af pjecen i venteværelset...* H:S skrev videre i svarene til ombudsmanden at det var irrelevant at inddrage hensynet til foreningens ytringsfrihed i vurderingen af sagen.

Denne retsopfattelse var ombudsmanden uenig i – og i sagen henviste han bl.a. til grundlovens § 77 og til artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention og udtrykte at

hensynet til ytringsfriheden skulle inddrages – også i sådanne sager om anvendelsen af anstaltsbeføjelserne.

Sammen med sagen fra før viser sagen her at der er retlige rammer for forvaltningens brug af anstaltsbeføjelserne – retlige rammer som ikke er praktisk uvæsentlige for borgernes retssikkerhed.

-0-

Den sidste sag jeg vil nævne, er sag 20-1 der er gengivet på side 517, hvor en kommune over for en borger bekræftede at den havde modtaget to breve fra den pågældende (som senere klagede til ombudsmanden). Kommunen forklarede samtidig at brevet ville blive besvaret om ca. fire uger sammen med de to tidligere breve der indeholdt en række spørgsmål om en social sag som kommunen behandlede.

Efter de fire uger var gået sendte kommunen et nyt brev og gentog at brevene ville blive besvaret – nu med en ny frist på cirka fire uger.

Ved udløbet af denne frist meddelte kommunen imidlertid den pågældende at den efter gennemgangen af henvendelserne nu mente at de rejste spørgsmål allerede var besvaret – og om de spørgsmål som borgeren måtte mene var ubesvarede, tilføjede kommunen at den havde vist vilje til at besvare, men det havde ikke været muligt for kommunen at få den pågældende til at præcisere sine spørgsmål. Da kommunen ikke så muligheder for at tilvejebringe besvarelser eller beslutninger som var tilfredsstillende, meddelte kommunen at den ikke så sig i stand til at besvare flere henvendelser.

I anledning af sagen udtalte ombudsmanden at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis kommunen ved en gennemgang af korrespondancen havde undersøgt om den tidligere havde besvaret dels de tre breve og dels tidligere breve som angiveligt var ubesvarede. Som udgangspunkt bør myndighederne så vidt muligt efter god forvaltningsskik besvare de spørgsmål som borgerne stiller – men der gælder selvfølgelig visse undtagelser herfra. Det kan for eksempel ikke forlanges at en myndighed besvarer et spørgsmål der er besvaret for nylig, ligesom det normalt heller ikke kan kræves at myndigheder giver indholdsmæssigt fuldt dækkende svar på spørgsmål der forudsætter en ganske betydelig indsats fra myndighedernes side for at klarlægge bestemte forhold.

Ombudsmanden henstillede at kommunen genoptog sagen med henblik på at fastslå i hvilket omfang kommunen allerede havde besvaret de omhandlede spørgsmål og breve, og herefter tog stilling i hvilket omfang de burde besvares.

-0-

Herefter vil Lennart Frandsen kort fortælle om embedets inspektionsvirksomhed:

Der har i 2004 været gennemført 27 inspektioner der fordeler sig således:

- 2 fængsler
- 5 arresthuse
- 1 pension
- 1 sikret institution
- 4 detentioner
- 5 venterum
- 4 psykiatriske hospitaler
- 2 sociale bosteder
- 2 handicaptilgængelighed
- 1 kommune

Valget af de steder der blev inspiceret, og hvad der samlet er gennemført siden ikrafttrædelsen af den nugældende ombudsmandslov, er der nærmere redegjort for i beretningen side 541-646. Det eneste som jeg her vil fremhæve, er at inspektioner af psykiatriske afdelinger er øget fra 2 i 2003 til 4 i 2004. Det har sammenhæng med et ønske om at opprioritere gennemgangen af det psykiatriske område.

Som det også fremgår af beretningen, retter inspektionerne sig ikke blot mod den institution som bliver inspiceret, men giver også anledning til at Folketingets Ombudsmand beskæftiger sig med en række principielle og generelle spørgsmål som bliver konstateret under inspektionerne.

Det kan illustreres meget godt ved f.eks. at omtale sager som er rejst i forhold til grønlandere. Der har i de senere år været foretaget inspektioner af Grønlanderafdelingen i Anstalten ved Herstedvester, Grønlanderafdelingen i Amtshospitalet i Vordingborg (nu Oringe) og nu Grønlanderafdelingen i Psykiatrisk Hospital i Århus.

Desuden har der været foretaget inspektioner i Grønland af arrester/detentioner som bl.a. har givet anledning til en større generel sag der angår det forhold at anbringelsesgrundlaget her kan være sket på 9 forskellige måder, hvor der ikke er klarhed over hvilke regler der gælder, herunder om hvordan den fysiske indretning skal være. Dette blev der redegjort for på et møde mellem Retsudvalget og Folketingets Ombudsmand den 4. november 2004, og der er netop fra Direktoratet for Kriminalforsorgen kommet en tilbagemelding som nu er under behandling. Folketingets Ombudsmand følger også med i udviklingen med hensyn til beskæftigelsen af de indsatte i anstalterne i Grønland.

Inspektionen af Grønlanderafdelingen i Anstalten ved Herstedvester har givet grundlag for at der er blevet gennemført en ordning således at der sker oversættelse til grønlandsk af breve fra offentlige myndigheder og af domme for de grønlandske indsatte som ikke forstår dansk. Det er også på foranledning af Folketingets Ombudsmand at der er blevet etableret en ordning så der er grønlandske funktionærer ansat på afdelingen (som led i en udstationeringsordning). Endelig kan jeg nævne – som det også var fremme under mødet den 4. november 2004 – at det er blevet sikret at grønlandske indsatte, som er dømt efter den danske

straffelov, også vil have mulighed for at få ferierejse hjem til Grønland i lighed med de indsatte der er dømt efter den grønlandske kriminallov.

Inspektionerne af Grønlænderafdelingen i Amtshospitalet i Vordingborg og Psykiatrisk Hospital i Århus har givet anledning til at rejse sag om ansvaret for hjemtagelse af færdigbehandlede psykiatiske patienter til Grønland, nogle pensionssager, og senest har Folketingets Ombudsmand i forbindelse med inspektionen af Psykiatrisk Hospital i Århus måttet konstatere at de årlige ferierejser for de indlagte grønlændere dér er blevet sparet bort. Dette spørgsmål behandles nu af den grønlandske ombudsmand. Endelig kan det nævnes at der er rejst spørgsmål om det retlige grundlag for tvangsindlæggelse af grønlændere i Danmark.

Jeg nævner altså disse sager for at illustrere at de enkelte inspektioner også giver grundlag for at rejse spørgsmål som ikke blot specifikt angår den institution som bliver inspiceret.