

NOTAT

PRÆSENTATION AF OMBUDSMANDENS BERETNING FOR 2008
PÅ DET OFFENTLIGE DEBATMØDE MED RETSUDVALGET
DEN 1. DECEMBER 2009

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



Som ved de tidligere offentlige møder mellem Retsudvalget og Folketingets Ombudsmand vil vi (direktør Jens Møller, inspektionschef Lennart Frandsen og jeg selv) gøre vores introduktion til beretningen så kort som muligt for at give mere plads til spørgsmål og dialog.

Direktør Jens Møller vil fremdrage nogle hovedtemaer fra beretningen. Inspektionschef Lennart Frandsen vil orientere om inspektionerne, og selv vil jeg give nogle nøgletal for embedets virksomhed.

Indledningsvis vil jeg dog gerne gøre en bemærkning om den måde sagerne i beretningen er bygget op og skrevet på.

I forbindelse med vores sprogpolitik vedtog vi i 2008 at indlede sagerne med afsnittet "Ombudsmandens udtalelse" – altså starte med resultatet af undersøgelsen. Tidligere begyndte vi med en, ofte meget lang og kompliceret, sagsfremstilling. Sagsfremstillingen er nu anbragt til sidst i ombudsmandens udtalelse. I beretningen for 2008 vil man finde eksempler på begge strukturer, men det skyldes hovedsageligt at nogle af sagerne var skrevet og sendt til klagerne og myndighederne før vi traf beslutning om at ændre strukturen.

Antallet af nye sager var i 2008 4.229 mod 3.976 i 2007. Tallet for sager der blev oprettet på grundlag af en klage, steg på samme vis fra 3.732 i 2007 til 4.089 i 2008.

Som jeg har fremhævet ved alle de foregående års debatmøder, så er udviklingen i disse og andre nøgletal svingende fra år til år, og bl.a. af den grund er det efter min mening næppe muligt at uddrage entydige konklusioner.

Tallet for sager som blev afsluttet, var 4.164 mod 4.188 i 2007, og antallet af sager der afventede ombudsmandens behandling, steg fra 92 i 2007 til 119 i 2008.

Andelen af sager hvor vi foretog en såkaldt realitetsbehandling, faldt fra 22,1 pct. i 2007 til 16,4 pct. i 2008. Antallet af sager hvor jeg har givet kritik eller henstilling, faldt tilsvarende fra 30,2 pct. i 2007 til 23,8 pct. i 2008. Det er klart

20. november 2009

at vi nøje overvåger udviklingen i netop disse nøgletal, men som sagt mener jeg ikke vi på nuværende tidspunkt kan udlede brugbare konklusioner.

I 29 sager valgte myndighederne at genoptage sagen allerede som følge af at ombudsmanden havde bedt om en udtalelse. I vores statistik opføres sager af denne karakter under *afviste sager* fordi ombudsmanden netop ikke behandler sagen færdig.

Vores sagsbehandlingstid ligger nogenlunde stabilt: For afviste sager er der tale om en lille stigning fra gennemsnitligt 32,6 dage til 33,2 dage, og for de realitetsbehandlede sager et mindre fald fra gennemsnitligt 182,3 dage til 178,7 dage.

Som jeg nævnte sidste år, bør Folketingets Ombudsmand – i lighed med de institutioner han kontrollerer – efter min mening opstille mål for den tilstræbte sagsbehandlingstid i klagesagerne, dels for de sager der afvises, og dels for de sager der undergives realitetsbehandling.

Målene er at 90 pct. af de sager som afvises, bør være afsluttet inden for to måneder. 75 pct. af de sager som undergives realitetsbehandling, bør være afsluttet inden for seks måneder; efter et år skal 90 pct. af de sager som undergives realitetsbehandling, være afsluttet.

Vi har endnu ikke ressourcer til at kunne føre disse målsætninger ud i livet. Men under de nuværende rammer nåede vi i 2008 op på følgende: 88,2 pct. af de afviste sager blev afsluttet inden for de to måneder (regnet som 60 dage) – målet var 90 pct. Og 68,9 pct. af de realitetsbehandlede sager blev afsluttet inden for et halvt år – målet var 75 pct. 84,5 pct. af realitetssagerne var afsluttet efter et år, og her var målet 90 pct.

Vi vil naturligvis fortsat sigte efter at nå disse mål.

Efter denne korte introduktion vil jeg overlade ordet til Jens Møller.

-0-

Jeg har ved introduktionen på de tidligere debatmøder samlet nogle af sagerne fra beretningerne under traditionelle forvaltningsretlige begreber som fx *krav til sagsbehandlingen*, *indholdsmæssige krav* eller, som sidste år, *de uskrevne retlige normer* der omgærder de skrevne retsregler.

I år vil jeg bruge en horisontal indfaldsvinkel og prøve at se lidt på hvilke temaer beretningssagerne for 2008 berører.

Til dette års beretning har ombudsmanden udvalgt fire sager der handler om sagsbehandlingstider. Tre sager har myndighedernes vejledningspligt som hovedtema. To sager handler om aktindsigt, og tre sager handler om inhabilitet. To sager har fortrolighed og videregivelse af følsomme oplysninger som hovedtema, og fire sager handler om offentligt ansattes forhold. Endvidere er der seks sager som, på den ene eller anden måde, handler om de krav der stilles til beslutningers indhold og lovlighed. 10 sager handler så om andre spørgsmål, som fx sag 1-1 om manglende underskrifter i Arbejdsskadestyrelsens breve.

Temaerne i de udvalgte sager er ikke, og det vil jeg gerne understrege, et dækkende udtryk for hvad borgerne klager over til ombudsmanden. Valget af de sager som offentliggøres i beretningen, foretages efter andre kriterier, først og fremmest om de er af generel juridisk interesse, og/eller om de afdækker væsentlige fejl og mangler i forvaltningens behandling af borgerne og deres sager. Derfor kan det for så vidt være tilfældigt at der i årets beretning fx er offentliggjort fire sager om sagsbehandlingstider.

På den anden side kan man i statistikken se at 25,9 pct. af alle sager med kritik og henstilling netop angik spørgsmålet om sagsbehandlingstiden, og at hver femte af de afviste sager i 2008 handlede om sagsbehandlingstider.

Det er ikke kun beretningen for 2008 der viser at sagsbehandlingstiderne hos myndighederne optager borgerne og ombudsmanden. Lige siden de første beretninger fra embedet har der været offentliggjort sager om spørgsmålet.

For mig at se er der ingen tvivl om at forvaltningens sagsbehandlingstider er af afgørende betydning for forholdet mellem myndighed og borger, og det underer jo heller ikke at sagsbehandlingstiderne har været fulgt og debatteret intenst i hvert fald siden 1920'erne.

Forskellige betænkninger, cirkulærer og henstillinger har siden da prøvet at angive de hovedhensyn og retningslinjer som myndighederne bør lægge til grund. I 1973 udsendte Statsministeriet fx et cirkulære med råd til forvaltningen om bl.a. at orientere klagere når sagsbehandlingen trak ud. Cirkulæret var blevet til efter en opfordring fra ombudsmanden og blev senere udsendt på ny efter en debat her på Christiansborg. I dag henviser ombudsmanden oftest til Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven fra 1986 og cirkulæreskrivelserne fra Justitsministeriet og Indenrigsministeriet af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling som bygger på parametre fra den gode forvaltningsskik.

En af de fire sager der er offentliggjort i år, er sag 20-5 (på s. 488). En landmand skulle bruge en miljøgodkendelse for at udvide sin kvægbestand og indsendte en ansøgning i december 2007. Et halvt år senere var sagsbehand-

lingen endnu ikke begyndt, og kommunen regnede først med at sagen ville være færdigekspederet i oktober 2009. Sagen blev omtalt i pressen, og ombudsmanden tog sagen op på eget initiativ og udtalte bl.a. at kommunalreformen uden tvivl havde medført store arbejdsopgaver for kommunerne både før og efter 1. januar 2007. Der måtte derfor være en vis forståelse for at sagsbehandlingstiderne i en periode blev længere. Men ombudsmanden benyttede sagen til at slå fast at det er kommunens opgave at medvirke til at sikre at denne periode bliver så kort som muligt, og at sagsbehandlingstiderne under alle omstændigheder er forsvarlige. Sager der, som denne, har virkning for ansøgerens levevej, kan efter ombudsmandens mening ikke vente så længe. Ombudsmanden bad kommunen om underretning om det videre forløb. Sagen er stadig ikke afsluttet, og ombudsmanden har her i september måned indledt en undersøgelse af en tilsvarende sag fra samme kommune, denne gang om en landmand der foreløbigt har ventet i tre år på at få en byggetilladelse og miljøgodkendelse til en svinestald.

Strukturreformen er også en del af grundlaget for den anden sag jeg vil nævne her: sag 18-3 (på s. 399). Her havde de tidligere amter i samarbejde med det daværende indenrigs- og sundhedsministerium lavet nye vejledende retningslinjer for kassation af statsamternes, og dermed senere statsforvaltningernes, arkivalier. Konsekvensen blev at statsamterne i 2006 begyndte at kassere deres sager i stort omfang – og efter at være blevet opmærksom på problemet igennem behandlingen af nogle konkrete sager tog ombudsmanden det generelle spørgsmål op af egen drift. Der er især to hensyn der her spiller en rolle: Det første hensyn er at myndighederne sikrer sig bevis for det præcise grundlag for deres afgørelser. Det styrker selvfølgelig borgernes retssikkerhed og tilliden til systemet. Det andet hensyn knytter sig til muligheden for efterfølgende at kunne give aktindsigt efter lovgivningens regler.

Det væsentligste spørgsmål i sagen var om det var tilstrækkeligt kun at opbevare akterne i et år. Især med henvisning til forældelseslovgivningen mente ombudsmanden som udgangspunkt at opbevaring i et år ikke var tilstrækkeligt. Statsforvaltningerne mente dog at samtlige akter i alle sociale sager inden for en tidsramme på i hvert fald fem år som udgangspunkt kunne tilvejebringes på ny. Ombudsmanden havde derfor ikke grundlag for at kritisere statsforvaltningernes praksis med at sende egne sagsakter til kommunerne, men fastslog at det var statsforvaltningernes ansvar at deres arkivalier blev opbevaret forsvarligt og i den fornødne periode. Ombudsmanden vil derfor fortsat bede om at låne akterne i sagen i tilfælde hvor der klages over en afgørelse truffet af det sociale nævn eller beskæftigelsesankenævnet – og ombudsmanden forudsætter at nævnene da vil være i stand til at fremskaffe akterne i sagen via kommunerne.

Fire af sagerne i årets beretning kan, som nævnt, siges at handle om offentligt ansattes forhold. Jeg skal her blot nævne sag 16-1 (på s. 347). Sagen handler om hvorvidt det er foreneligt med lov om Folketingets Ombudsmand at en myndighed – her Udenrigsministeriet – anser en klage til ombudsmanden som brud på en bestemmelse i en fratrædelsesaftale. Ombudsmanden henviste i sagen bl.a. til konsekvenserne af to højesteretsdomme fra 2005 hvorefter hans muligheder for at behandle afskedigelsessager der er afsluttet ved aftale, er begrænsede. Hvis et forlig mellem myndigheden og den afskedigede medarbejder gør op med enhver *indsigelse*, vil ombudsmanden formentlig være afskåret fra at prøve sagligheden og behandlingsmåden af afskedigelsen. Klager til ombudsmanden der er omfattet af fratrædelsesaftaler, afvises derfor som udgangspunkt. Men i sagen slog ombudsmanden fast at adgangen for enhver til at klage til ombudsmanden ikke kan undergives begrænsninger, medmindre der er klare holdepunkter for det i lovgivningen – og heraf følger efter ombudsmandens mening at myndighederne ikke er bemyndiget til, ved at indgå aftaler eller på anden måde, at medvirke til at begrænse adgangen for borgerne til at klage til ombudsmanden.

-0-

Herefter vil Lennart Frandsen kort fortælle om embedets inspektionsvirksomhed:

Der blev i 2008 gennemført i alt 23 inspektioner der fordeler sig således:

| | |
|--|-----------|
| Fængsler | 2 |
| Arresthuse | 5 |
| Detentioner | 8 |
| Venterum | 1 |
| Psykiatriske Afdelinger | 1 |
| Sociale/psykiatriske bosteder / Distriktskykiatrien | 2 |
| Døgninstitutioner for børn og unge | 1 |
| Handicaptilgængelighed | 1 |
| Pension | 1 |
| I alt | 23 |

For 2009 er der gennemført – eller vil blive gennemført – i alt 23 inspektioner inden for de samme institutionsområder.

Siden 1997 da Folketingets Ombudsmands inspektionsvirksomhed blev væsentligt udvidet, er der gennemført næsten 350 inspektioner – hovedparten af inspektionerne er rettet mod steder hvor der sker frihedsberøvelse. Det lyder umiddelbart som mange inspektioner, og det er det også.

Antallet skal imidlertid holdes op mod det meget store antal institutioner der er i landet, og som Folketingets Ombudsmand har en forpligtelse til systematisk at foretage inspektion af. Med systematisk menes der også at der skal ske geninspektioner.

Der er i perioden siden 1997 foretaget inspektioner af alle de steder hvor der i offentlig regi sker egentlig frihedsberøvelse. Mange steder er der sket geninspektioner, og nogle steder er inspiceret 3 eller 4 gange i den nævnte periode. Jeg ser her bort fra de psykiatriske afdelinger hvor vi mangler ca. halvdelen af landets ca. 53 psykiatriske afdelinger.

For at gøre det lidt mere konkret: Vi foretog i begyndelsen af november i år inspektion af Arresthuset i Århus. Sidst vi havde foretaget inspektion af det arresthus, var i 1999 – sagen sluttede dog først i 2003. Det er jo lang tid mellem inspektionen og geninspektionen – også længere tid end det er normalt.

Der er imidlertid nogle ting som man skal være opmærksom på når man skal bedømme det tidsrum der kan gå mellem inspektion af de enkelte steder:

- Folketingets Ombudsmand er ikke mindst gennem inspektionerne blevet en kendt institution blandt indsatte i arresthuse og i fængsler. I 2008 behandlede vi således 305 sager på Direktoratet for Kriminalforsorgens område (i øvrigt med en kritikprocent på 30 af de realitetsbehandlede sager som udgjorde 108 sager). Det er det område hvor der nu gennem flere år har været flest sager hos Folketingets Ombudsmand. Specielt for Arresthuset i Århus kan jeg oplyse at vi i perioden behandlede 44 sager vedrørende dette arresthus.
- Som jeg var inde på ved Retsudvalgets høring sidste år, er de enkelte inspektioner i virkeligheden et led i et samlet projekt. Her f.eks. et arresthusprojekt. Det der har betydning ved inspektion af ét arresthus, kan meget vel også få betydning for de andre 39 arresthuse/arrestafdelinger. F.eks. har Folketingets Ombudsmand netop over for Direktoratet for Kriminalforsorgen taget et initiativ der kan få betydning for alle arresthuse og fængsler på baggrund af nogle inspektioner. Beskæftigelsen af indsatte i arresthusene (og i fængslerne) er problematisk. Nogle steder kan der slet ikke tilbydes de indsatte be-

skæftigelse – andre steder er det kun få af de indsatte der tilbydes beskæftigelse. Det betyder at indsatte mange steder er henvist til at sidde låst inde i deres celle i arbejdstiden ubeskæftiget. Reglerne går ud på at man så vidt muligt skal tilbydes beskæftigelse, og at det skal være i fællesskab.

- Folketingets Ombudsmand har også iværksat en ny slags inspektioner der betyder at vi oftere kommer rundt til f.eks. de enkelte arresthuse. Inspektionerne er ikke fulde inspektioner – de er som nævnt foretaget – men består navnlig i samtaler med talsmænd og de enkelte indsatte der ønsker en samtale. Man skal i den forbindelse huske på at borgerne har mulighed for at møde personligt op hos Folketingets Ombudsmand og mundtligt forelægge deres sag. Den mulighed har de indsatte ikke, skønt behovet herfor kan være stort på grund af vanskeligheder med at formulere en skriftlig klage.
- Det bør også nævnes at der er steder som påkalder sig Folketingets Ombudsmands specielle opmærksomhed på grund af særlige forhold. Det gælder f.eks. Politigårdens Fængsel og Sikringsafdelingen i Nykøbing Sjælland. Politigårdens Fængsel blev etableret i 2004, men er allerede blevet inspiceret – helt eller delvis – 3 gange. Og Sikringsafdelingen er blevet inspiceret flere gange.

Som man kan se, skal man – når man bedømmer inspektionsvirksomheden – ikke blot se på de enkelte inspektioner, herunder hvor lang tid der går mellem de enkelte inspektioner. Virksomheden skal ses i sammenhæng med Folketingets Ombudsmands samlede virksomhed.

-0-