

PRÆSENTATION AF OMBUDSMANDENS BERETNING FOR
2009 PÅ DET OFFENTLIGE DEBATMØDE MED RETSUDVALGET
DEN 30. NOVEMBER 2010

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



Ved Folketingets Ombudsmand, Hans Gammeltoft-Hansen

17. november 2010

1.

Det er, ligesom ved de tidligere høringer, en glæde for mig og ombudsmandsinstitutionen at mødes med Folketingets Retsudvalg og alle til stede her i dag om ombudsmandens beretning for 2009. Jeg takker Retsudvalget for denne mulighed.

[Præsentation af direktør Jens Møller, der senere vil introducere temaet om digitalisering og forvaltningsretlige krav, og afdelingschef Kaj Larsen, der vil introducere emnet om offentligt ansattes ytringsfrihed.]

Det er aftalt at jeg indledningsvis skal give en kort, generel introduktion til beretningen; især med henblik på at fremhæve eventuelle tendenser i udviklingen inden for forvaltningskulturen. Først vil jeg dog gerne benytte lejligheden til at sige et par ord om beretningens form der er i år ændret markant, og til også ganske kort at præsentere nogle nøgletal for embedet.

2.

Beretningerne som ombudsmanden har afleveret til Folketinget siden 1955, har indtil i år været bygget op på stort set samme vis. Fokus har været på at redegøre for basale tal der afspejler embedets virksomhed, og på at give en række principielle sager videre til Folketinget, myndighederne, retsvidenskaben og naturligvis offentligheden.

Udviklingen af især it-teknologien og de søgemuligheder den har givet i form af hjemmesider med videre, har bidraget afgørende til at vi har kunnet ændre og modernisere beretningens form og indhold. Årets udvalgte sager er stadig en væsentlig del af beretningen, men nu lægges de løbende på ombudsmandens hjemmeside, og i den trykte beretning er de lagt på en cd-rom. De centrale tal er ligeledes stadig med. Det nye er at vi i en række artikler fra hver af embedets kontorer og afdelinger giver et mere tematiseret billede af de problemer og emner ombudsmanden beskæftiger sig med. Vi tror at det giver en bedre tilgang for dem vi aflægger beretningen til, og for andre interesserede

der gerne vil sætte sig ind i essensen i ombudsmandsinstitutionens virksomhed.

Om nøgletallene vil jeg ganske kort sige at der i 2009 ikke er meget nyt under solen: antallet af nye sager var 4.379 mod 4.229 i 2008. Vi afsluttede 4.415 sager mod 4.164 i 2008, og pr. 1. juni 2010 havde vi 166 konkrete enkeltsager, oprettet før den 1. januar 2010, der ikke var afsluttet. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager som blev afvist, var 36,1 dage, og 5,4 måneder for de realitetsbehandlede. Vores mål var, og er, at 90 % af de klagesager der afvises, bør være afsluttet inden for 2 måneder – dette nåede vi ikke helt i 2009, hvor kun 85,2 % blev afsluttet inden for fristen. For de realitetsbehandlede sager er målet at 75 % af klagesagerne bør være afsluttet inden for 6 måneder, og 90 % bør være afsluttet inden 1 år. Vi nåede 75,4 % inden for 6 måneder og 85,9 % inden for 1-års-målsætningen. Vi vil selvfølgelig i den kommende tid bestræbe os på at nå det sidste stykke vej og opfylde de mål vi har fastsat.

3.

Og nu lidt om *aktuelle tendenser i forvaltningskulturen*.

Først og fremmest er det vigtigt for mig at nævne et lille forbehold: Bevægelser i forvaltningskulturen afsætter ikke nødvendigvis umiddelbare spor i de sager der når frem til ombudsmandens bord.

Skal man danne sig et indtryk af eventuelle tendenser i udviklingen, bør man også konsultere domstolenes praksis og praksis i de forskellige tilsyn, råd og nævn. De tendenser der måtte udspringe af bevægelser i normerne og adfærdsmønstrene for kontakten mellem forvaltning og borger, kræver på samme vis at iagttageren går meget tæt på hverdagen i de forvaltninger der har den umiddelbare kontakt med borgerne – altså først og fremmest de kommunale forvaltninger.

Udviklinger der opstår som følge af politiske beslutninger om prioriteringer og resursetildelinger, er jeg, som ombudsmand, også afskåret fra at vurdere medmindre de får retlige konsekvenser som strider mod gældende ret eller på anden vis ligger uden for den danske forvaltningstraditions retlige rammer.

Det jeg derimod kan, er at trække tråde fra nogle af de konkrete sager og situationer som embedet har beskæftiget sig med, til bevægelser der er bred enighed om at betegne som tendenser i forvaltningskulturen.

4.

Et sådant tema er hvilke retlige konsekvenser det får når man vælger om en opgave skal placeres i den offentlige eller i den private sektor. Retlige problemer i forlængelse af dette spørgsmål har ombudsmanden været præsenteret for flere gange; og i dette års beretning har vi igen en sag der rammer direkte ind i dette tema.

Sagen (1-1) handler om en AF-regions anmodning om at få udskiftet en ansat hos en privat aktør. Da sagen udspillede sig, lå ansvaret for beskæftigelsesindsatsen over for ledige hos den statslige arbejdsformidling, kommunalbestyrelsen og amtsrådet. Efter de dagældende regler kunne de ansvarlige myndigheder indgå aftaler med andre aktører om varetagelse af opgaverne. Og baggrunden for sagen var at Arbejdsmarkedsstyrelsen på vegne af de statslige AF-regioner havde indgået en aftale med en privat aktør om beskæftigelsesindsatsen for visse typer af ledige. Af aftalen fremgik det blandt andet at det private firma skulle udskifte en medarbejder hvis en AF-region bad om det og havde en rimelig begrundelse.

En AF-region gjorde brug af bestemmelsen i forhold til en ansat hos den private aktør, og den ansatte fik herefter ikke forlænget sin kontrakt. Vi overvejede om sagen kunne sidestilles med en afskedigelsessag inden for det offentlige sådan at forvaltningslovens regler om partshøring skulle anvendes, men nåede frem til at sådan kunne det ikke forholde sig.

Selv om forvaltningslovens procedurer og beskyttelse af den enkelte ikke kunne bruges i denne situation, så skulle andre normer inddrages som retningslinjer. Vi var derfor enige med Beskæftigelsesministeriet i at det ville have været mere hensynsfuldt, og i overensstemmelse med god forvaltningsskik, hvis den ansatte var blevet partshørt. Vi mente også at den pågældende region som led i god forvaltningsskik burde have underrettet den ansatte om henvendelsen til den ansattes arbejdsgiver, og om begrundelsen herfor.

Kaj Larsen vil senere i dag vende tilbage til spørgsmålet om konsekvenser af offentlig eller privat placering af opgaverne – i relation til de ansattes ytringsfrihed.

5.

Et andet tema i forbindelse med udvikling og tendenser i forvaltningen er påvirkningen af dansk ret fra især EU og forskellige internationale konventioner. Disse internationale retskilder spiller en stadig stigende rolle i vores retssystem, og kendskabet til dem vokser – også blandt borgerne og deres repræsentanter. I beretningen har vi under Undervisningsministeriets område offentliggjort en sag (18-1) hvor klageren under sagen henviste til FN's børnekonvention og FN's handicapkonvention. Sagen handlede om henvisningen af et autistisk barn til specialskole for autistiske børn med indlæringsvanskeligheder.

der. Forældrene valgte at indskrive deres søn på en almindelig friskole hvor han blev integreret efter den såkaldte ABA-metode.

Forældrene klagede over henvisningen til specialskolen. Og i klagen til ombudsmanden henviste de blandt andet til at Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning i sin afgørelse af sagen havde overtrådt børnekonventionens artikel 12 og artikel 23 og FN's standardregler og især principperne om lige muligheder for uddannelse og integration i grundskole, ungdomsuddannelser og højere uddannelser. – Jeg mente dog ikke at de pågældende regler og principper var overtrådt.

6.

Som et sidste punkt her vil jeg nævne 3 sager der er udtaget til beretningen for 2010, men som allerede nu ligger på vores hjemmeside. Jeg vil gerne fremhæve sagerne her fordi de for mig at se kommer meget tæt på spørgsmålet om en eventuel udvikling i de grundlæggende mønstre og normer for kontakten mellem forvaltning og borger.

Alle de 3 sager handler om myndighedernes behov for at sætte grænser for borgernes adgang til og benyttelse af offentlige institutioner og forvaltninger. Hjemmelsgrundlaget er uskrevne retsgrundsætninger – de såkaldte *anstaltsbeføjelser*. I to af sagerne var der tale om kommuners behov for at sætte grænser for mulighederne for borgernes personlige fremmøde hos forvaltningen, og i den tredje sag var der tale om behovet for at begrænse familiens muligheder for at besøge en ældre slægtning på et kommunalt plejehjem.

Sagerne er måske eksempler på et stigende behov hos myndighederne for at kunne sætte grænser i forhold til en udvikling hos visse borgere i deres forventninger og krav til kontakten med offentligt ansatte og offentlige instanser.

7.

Meget kunne naturligvis siges om aktuelle tendenser inden for forvaltningskulturen. Men inden for de afstukne rammer – og med et blik på hvad den foreliggende årsberetning kan illustrere – har jeg altså valgt at fremhæve disse tre temaer:

- De retlige konsekvenser af om opgaver placeres i den offentlige eller den private sektor.
- Betydningen i den offentlige forvaltnings virksomhed af de retskilder der bliver til uden for Danmarks grænser.
- Konkrete begrænsninger i borgernes adgang til forvaltningen og dens institutioner.

Tre yderst forskelligartede temaer; men hver i sær egnede til at sige noget om det meget komplekse begreb: Forvaltningskulturen.