

LOVSEKRETARIATET

NOTAT
OM OMBUDSMANDENS ANSÆTTELSESFORHOLD

FOLKETINGET



1. Retsudvalgets anmodning.

14. marts 2012

Ref.: 08-000297-40

På baggrund af drøftelserne i Retsudvalget i 2011 har udvalget i alm. del bilag 184 af 21. december 2011 anmodet Folketingssekretariatet om bistand til besvarelse af følgende spørgsmål:

"I lyset af Folketingets Retsudvalgs afgivne beretning over B 99 om ændring af ombudsmandsloven (2010-11) og Retsudvalgets B 23 om betænkning og indstilling vedrørende valg af Folketingets ombudsmand skal Retsudvalget anmode om at få en statsretlig vurdering af følgende 3 modeller for valg og ansættelse af Folketingets ombudsmand:

1. Folketinget udpeger Folketingets ombudsmand for en periode på 5 år efter indstilling fra Folketingets Retsudvalg med mulighed for en forlængelse. Folketinget skal via indstilling fra Folketingets Retsudvalg efter de 5 år tage særskilt stilling til den mulige ene forlængelse. Selve valget af Folketingets ombudsmand skal ske tidligst et år inde i Folketingets valgperiode således, at det ikke er lige efter valg til Folketing, at et nyvalgt Retsudvalg skal tage stilling til valg af ny ombudsmand.
2. Folketinget udpeger Folketingets ombudsmand for 10 år efter indstilling fra Folketingets Retsudvalg uden mulighed for forlængelse. Reglen i den gældende ombudsmandslov om afskedigelse opretholdes. Selve valget af Folketingets ombudsmand skal ske tidligst et år inde i Folketingets valgperiode, således at det ikke er lige efter valg til Folketinget, at et nyvalgt Retsudvalg skal tage stilling til valg af ny ombudsmand.
3. Folketinget opretholder den nuværende procedure, der følger af den gældende ombudsmandslov omkring udpegning og afskedigelse af Folketingets Ombudsmand, men indfører et yderligere krav om, at den samlede periode ikke kan overstige 10 år.

Derudover ønsker Retsudvalget særskilt at få belyst grundlovmæssigheden i at gøre op med princippet om, at den til enhver tid værende ombudsmand har

et mandat fra det siddende Folketing jf. grundlovens § 55 sammenholdt med den gældende ombudsmandslovens § 1, stk. 1.”

2. Regelgrundlag – grundlov og ombudsmandslov

Folketingets valg af ombudsmand

Det fremgår af grundlovens § 55, at ”Ved lov bestemmes, at Folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af Folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning.” I de specielle bemærkninger hertil anføres, at ”den nærmere udformning er overladt til lovgivningsmagten.”.

Det følger af § 1, stk. 1, i ombudsmandsloven, at ”Efter hvert folketingsvalg samt ved embedsledighed vælger Folketinget en ombudsmand.”.

Forfatningskommissionens betænkning af 1946 var optrykt som bemærkninger til grundlovsforslaget. Heri indgik også et udkast til en ombudsmandslov. I bemærkningerne til udkastets § 1 – der indholdsmæssigt svarer til § 1 i den gældende ombudsmandslov – er anført: ”Efter forslaget gælder valget for samme tid som valg af rigsdagens medlemmer, altså normalt for fire år. Da hele ordningen forudsætter, at ombudsmanden til enhver tid kan opfattes som rigsdagens tillidsmand, har man ikke ment at burde fastsætte ombudsmandens funktionstid til et bestemt åremål. Af samme grund er det i § 1, stk. 2 fastsat, at ombudsmanden kan afskediges af rigsdagen, hvis han ikke længere nyder rigsdagens tillid.”.

Bemærkningerne til § 1 til den første lov om Folketingets ombudsmand bestod i en gentagelse af bemærkningerne fra forfatningskommissionens udkast, jf. Rigsdagstidende 1952-53, sp. 4069 og 4070, jf. Folketingstidende 1953-54, tillæg A, sp. 155.

I den kommenterede ombudsmandslov er det tilsvarende anført, at ”Det er et vigtigt særkende ved den danske ombudsmandsordning at ombudsmanden er valgt af det til enhver tid siddende Folketing. At den til enhver tid værende ombudsmand således har et politisk mandat fra det siddende Folketing må anses for ganske væsentligt for ombudsmandens funktionsdygtighed.”.

Udpegning af ombudsmanden

Der ikke mellem Folketinget og ombudsmanden et sædvanligt ansættelsesforhold, og stillingen som ombudsmand opslås ikke offentligt. Retsudvalget kommer med en indstilling til Folketinget om valg af en ny ombudsmand. Processen er indtil da uformel, og udvalgets medlemmer og øvrige medlemmer af Folketinget kan komme med forslag. Forslagene drøftes, og der er præcedens for at opnå et bredt flertal bag den person, der efterfølgende indstilles af Retsudvalget. Der kan dog også komme indstillinger

fra medlemmer uden for Retsudvalget, jf. bl.a. Folketingstidende 1986-87, tillæg B, sp. 243f og forhandlingerne sp. 2697.

Ifølge Folketingets Forretningsorden § 17, stk. 2, vælges ombudsmanden i et møde uden forhandling, tidligst 2 dage efter at Retsudvalgets indstilling er offentliggjort. Afstemningen i salen foregår efter Folketingets Forretningsordens § 36, stk. 2.

Krav til ombudsmanden

Det følger af ombudsmandslovens § 2, stk. 2, at ombudsmanden skal have bestået juridisk kandidateksamen. Af bestemmelsens stk. 1 fremgår, at medlemmer af Folketinget og kommunale råd ikke kan udføre hvervet som ombudsmand.

Ifølge forarbejderne til ombudsmandsloven og den udviklede praksis, jf. nedenfor, anses kravet om en juridisk embedseksamen som et minimumskrav. Det fremgår af forarbejderne, at "(Forfatnings)Kommissionen... tilmed (går) ud fra, at rigsdagen til dette betydningsfulde hverv vil vælge personer, som blandt andet i henseende til juridisk indsigt og erfaring nyder et kvalificeret omdømme", jf. Rigsdagstidende 1952-1953, tillæg A, sp. 4070.

Ombudsmandens forhold til Folketinget

Det følger af ombudsmandslovens § 10, at ombudsmanden i udøvelsen af sit hverv er uafhængig af Folketinget. Det betyder bl.a., at Folketinget ikke kan pålægge ombudsmanden at behandle eller afvise en sag eller diktere udfaldet af behandlingen af en sag. I praksis har Folketinget og dets udvalg i almindelighed afholdt sig fra efterfølgende at kritisere ombudsmandens udtalelser. Folketinget må i almindelighed endvidere afvise at tage stilling til klager over ombudsmanden. Folketinget kan dog afskedige ombudsmanden, hvis denne ikke længere nyder Folketingets tillid, jf. ombudsmandslovens § 3.

Efter ombudsmandslovens § 11 afgiver ombudsmanden en årlig beretning til Folketinget om sin virksomhed. Beretningen behandles af Folketinget efter indstilling fra Retsudvalget. I tilknytning hertil gennemføres en offentlig høring med indlæg fra ombudsmanden og kommentarer fra Retsudvalget.

Afskedigelse af ombudsmanden

Efter ombudsmandslovens § 3 kan Folketinget afskedige ombudsmanden, hvis ombudsmanden ikke længere nyder Folketingets tillid. Der er ikke i loven angivet nogen nærmere betingelser for bestemmelsens anvendelse. Det fremgår af den kommenterede ombudsmandslov, at "efter loven kan et flertal i Folketinget have mistet tilliden til ombudsmanden på en hvilken som helst baggrund. Der stilles i loven ingen saglige krav til en eventuel afskedigelsesbeslutning."

Det fremgår endvidere af den kommenterede ombudsmandslov, at Folketinget aldrig har anvendt sin beføjelse til at afskedige ombudsmanden, og at forslag om anvendelse af bestemmelsen kun mere end sjældent er forekommet.

Det følger af ombudsmandslovens § 4, at ombudsmanden kan forlange sig afskediget med 6 måneders varsel til udgangen af en måned. I forhold til det processuelle i den situation, hvor ombudsmanden har forlangt sig afskediget, og der er nyvalg til Folketinget, bør der tages hensyn til, at der er folketingsvalg, før ombudsmanden ønsker at fratræde. Det vil være op til det kommende Folketing at tage stilling hertil og til tidspunktet for hans efterfølgers tiltræden.

Som bilag er vedlagt en oversigt med citater fra den juridiske litteratur om ombudsmandsordningen.

3. Vurdering

Idet der henvises til administrationens notat af 18. august 2011 (Retsudvalget, alm. del – bilag 587) bemærkes, at administrationen ved udarbejdelsen af dette notat har drøftet de rejste spørgsmål med Justitsministeriet.

Det første spørgsmål, der må tages stilling til ved vurderingen, er, om ét Folketing – således som forudsat i alle 3 modeller – ved lov kan binde et fremtidigt Folketing til ikke at genvælge en ombudsmand, der har fungeret i en nærmere fastsat periode.

Det fremgår af grundloven, at det er Folketinget, der vælger ombudsmanden. Dette kunne udlægges på den måde, at der ikke må opstilles nogen begrænsninger for dette valg, og at man derfor ikke ved lov kan udelukke et fremtidigt Folketing fra at vælge én bestemt person.

I lyset af at det fremgår af grundloven, at den nærmere udformning af ordningen skal fastsættes ved lov, er det Folketingssekretariatets opfattelse, at man vil kunne begrænse Folketingets valgmulighed som nævnt. Det kan formelt ikke betragtes som en mere vidtgående begrænsning end en aldersgrænse, der også vil kunne opstilles i loven.

Det næste spørgsmål er, om man – som ligeledes forudsat i alle 3 modeller – kan tidsbegrænse en ombudsmands ansættelsesperiode.

Til dette kan anføres, at ombudsmandens ansættelsesperiode allerede i dag er tidsbegrænset, da det jo fremgår, at ombudsmanden vælges efter hvert

folketingsvalg, og at Folketinget til enhver tid kan afskedige en ombudsmand, der ikke længere nyder Folketingets tillid.

Spørgsmålet er derfor nærmere, om man ved lov kan binde fremtidige Folketing til ikke aktivt selv at vælge en ombudsmand, og om man kan binde fremtidige Folketing til ikke at afskedige en ombudsmand, før udløbet af en ved lov fastsat tidsperiode.

Det følger af ordlyden af grundlovens § 55, at det ved lov skal bestemmes, at Folketinget vælger en eller to personer til at have indseende med statens civile og militære forvaltning.

Det fremgår endvidere, af betænkningen fra Forfatningskommissionen af 1946, der indeholdt et udkast til en ombudsmandslov, at "hele ordningen forudsætter, at ombudsmanden til enhver tid kan opfattes som rigsdagens tillidsmand".

Uagtet, at det ikke fremgår direkte af ordlyden, at det er hvert Folketing, der vælger en ombudsmand, kan en naturlig forståelse sammenholdt med det i betænkningen anførte, siges at tale herfor.

Omvendt kan det anføres, at det som nævnt er forudsat i grundloven, at ordningen skal reguleres nærmere ved lov, og at et kommende Folketing, der måtte ønske at vælge en anden ombudsmand, til enhver tid kan ændre ombudsmandsloven.

For så vidt angår Folketingets adgang til at afskedige en ombudsmand, der ikke nyder Folketingets tillid, bemærkes, at denne afskedigelsesadgang ud fra en umiddelbar betragtning – og hvis der sammenlignes med almindelige principper ved åremålsansættelse – forekommer meget vidtgående.

På den anden side er afskedigelsesadgangen – ligesom reglen i den nuværende ombudsmandslov om, at hvert Folketing efter folketingsvalg vælger en ombudsmand – et vigtigt særkende ved ombudsmandsordningen og kan siges at være en forudsætning for det til enhver tid værende tillidsforhold mellem Folketing og ombudsmand, som ordningen bygger på.

Sammenfattende kan det om spørgsmålet anføres, at det i lyset af det ovennævnte vil kræve mere omfattende overvejelser at skulle udtale sig nærmere om, hvorvidt man ved lov – som forudsat ved model 1 og 2 – kan afskære fremtidige Folketinget fra eksplicit at vælge Folketingets ombudsmand. En sådan ændring vil indebære en markant fravigelse af princippet om, at den til enhver tid værende ombudsmand har et mandat fra det siddende Folketing.

Såfremt man imidlertid måtte kunne dette, vil der være behov for nøje at overveje, om man samtidig vil kunne afskaffe afskedigelsesadgangen for det til enhver tid siddende Folketing. Såfremt denne afskedigelsesadgang bevares, vil det kunne anføres, at en ombudsmand, som efter loven kan afskediges, men som besidder hvervet som ombudsmand, må antages at have Folketingets tillid.

Det er Folketingssekretariatets opfattelse, at man derimod – som forudsat ved model 3 – ved lov vil kunne indføre et yderligere krav om, at den samlede ansættelsesperiode for en ombudsmand ikke kan overstige 10 år. En sådan ordning, hvor hvert Folketing efter folketingsvalg vælger (genvælger) ombudsmanden, og hvor den nuværende afskedigelsesadgang bevares, kan efter Folketingssekretariatets opfattelse ikke antages at være i strid med grundloven.

Det er således sammenfattende Folketingssekretariatets indstilling, at de videre overvejelser foretages med udgangspunkt i model 3.

Det er endvidere Folketingssekretariatets opfattelse, at den nuværende ordning, hvorefter Folketinget som hovedregel vælger ombudsmanden umiddelbart efter nyvalg, bør bevares, da det ved valg af model 3 ikke forekommer hensigtsmæssigt at udskyde valget af ombudsmanden indtil et år efter nyvalg. Valget af ombudsmand efter nyvalg men indenfor den fastsatte 10-års-grænse må i disse tilfælde antages som udgangspunkt at være en handling af mere formel karakter. Endelig bemærkes, at der efter den nuværende lov er visse muligheder for at udskyde valget af ny ombudsmand. En mulighed, der blev anvendt i forbindelse med dette folketingsvalg.

Såfremt model 3, som den er beskrevet i Retsudvalgets henvendelse, måtte blive valgt, vil bestemmelsen i ombudsmandsloven kunne se således ud:

Ombudsmandslovens § 1

Efter hvert folketingsvalg samt ved embedsledighed vælger Folketinget en ombudsmand.

Stk. 2. Ombudsmandens samlede embedsperiode kan ikke overstige 10 år.

Stk. 3. Afgår ombudsmanden ved døden, bestemmer Folketingets Retsudvalg, hvem der skal udøve ombudsmandens funktioner, indtil Folketinget har valgt en ny ombudsmand.

4. De nordiske lande

Til orientering kan oplyses følgende om ordningerne i de øvrige nordiske lande:

I *Island* vælges ombudsmanden for 4 år uafhængigt af Altingets valgperioder, som kan variere som i Danmark. Ombudsmanden kan genvælges uden begrænsning.

I *Finland og Sverige* vælges ombudsmanden ligeledes for 4 år som udgangspunkt uafhængigt af Riksdagens valgperiode, men med fikseret valgperiode for Riksdagen på 4 år bliver realiteten, at enhver Riksdag kommer til at tage stilling indenfor sin valgperiode. Ombudsmanden kan genvælges uden begrænsning.

I *Norge* er ombudsmanden på valg efter hvert valg til Stortinget og vælges for 4 år 1. januar året efter Stortingsvalget. (Stortingets valgperiode er fikseret på 4 år og finder sted i september). Ombudsmanden kan genvælges uden begrænsning.

Bilag 1.

- a) *Poul Andersen anførte i Dansk Statsforvaltningsret, 1954, side 515:*

"Bestemmelserne om Valg af Ombudsmand efter hvert Folketingsvalg og om Folketingets Adgang til at afskedige Ombudsmanden har den Begrundelse, at Ombudsmanden til enhver Tid skal kunne opfattes som Folketingets Tillidsmand⁴), hvilket i høj grad vil give ham autoritet overfor de personer, han skal have Indseende med. En saadan fra Folketinget afledet Autoritet er særlig paakrævet, fordi Ombudsmandens Virksomhed også omfatter Ministrene, se nedenfor under b."

- b) *Alf Ross, Dansk Statsforvaltningsret, 1980, side 803:*

"Ombudsmanden udnævnes og afskediges af folketinget. I udøvelsen af sit hverv nyder han komplet uafhængighed, specielt også af folketinget. Efter hvert folketingsvalg vælger folketinget en ombudsmand. At han er folketingets tillidsmand viser sig deri at tinget når som helst kan afskedige ham hvis han ikke længere nyder dets tillid".

- c) Ombudsmandsloven med kommentarer, Jon Andersen, Kaj Larsen, Karsten Loiborg, 1999, side 1.

"Det er et vigtigt særkende ved den danske ombudsmandsordning at ombudsmanden er valgt af det til enhver tid siddende Folketing. At den til enhver tid værende ombudsmand således har et politisk mandat fra det siddende Folketing må anses for ganske væsentligt for ombudsmandens funktionsdygtighed....."

- d) *Henrik Zahle, Dansk forfatningsret, 2001, bind 3, side 147:*

"Hvor ombudsmanden udtaler sin opfattelse af en forvaltningssag, eventuelt tilkendegiver kritik, er ombudsmandens tilkendegivelse ikke bindende for den pågældende forvaltningsmyndighed. Styrken i ombudsmandens tilkendegivelse beror derfor blandt andet på, at ombudsmanden virker »på Folketingets vegne«. Dette skyldes ikke blot, at ombudsmanden er valgt (og endnu ikke afskediget) af Folketinget, men tillige at de almene synspunkter, hvorpå ombudsmanden baserer sin bedømmelse af forvaltningens virksomhed, må antage at have en bred tilslutning i Folketinget – hvilket ikke nødvendigvis indebærer, at Folketinget er enig i det konkrete standpunkt, ombudsmanden har indtaget. Denne almene personlige opbakning giver ombudsmanden en anden legitimation for dennes vurdering af forvaltningens virksomhed en eksempelvis domstolene har.