



Sidste led i borgernes retssikkerhed

Af Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen

Politiken den 27. april 2012

Den 1. februar i år tiltrådte jeg stillingen som Folketingets Ombudsmand og afløste samtidig Hans Gammeltoft-Hansen, der gennem 25 år har sat sit store og markante præg på posten. Selv får jeg efter alt at dømme en væsentlig kortere periode, for Folketinget planlægger en lovændring, således at ombudsmanden højst kan have stillingen i 10 år. Det er efter min mening en god balance mellem på den ene side hensynet til jævnlig udskiftning og dermed fornyelse i stillingen og på den anden side hensynet til rimelig kontinuitet i selve ombudsmandsinstitutionen.

Tidsbegrænsningen er også en god ansporing for ombudsmanden til at gennemtænke, hvad der skal præge embedet i den tid, som han har til rådighed. Ombudsmanden forventes nemlig i vidt omfang selv at tegne institutionen, og ligesom andre mennesker er ombudsmænd naturligvis forskellige.

Det kan være nyttigt først at kaste et blik på, hvorfor vi overhovedet har en ombudsmand i Danmark.

Da det moderne Danmark i den sene mellemkrigstid begyndte at tage form, lagde man ikke kun kimen til et velfærdssamfund med goder til borgerne. Man skabte også en stærk reguleringsmagt, og gennem årene fik både stat og kommune omfattende beføjelser til at fastsætte regler og træffe afgørelser, der greb ind i almindelige menneskers hverdag. Det skulle alt sammen ske til samfundets bedste, men det er som bekendt en fattig trøst for den, der mener selv at være blevet urimeligt behandlet.

Hvem skulle borgerne så gå til, når de var utilfredse med myndighederne? Man kunne naturligvis gå til de almindelige klageinstanser, men de var ofte en del af det system, som de skulle kontrollere. Så var der domstolene, men en retssag var – og er stadig – for mange mennesker en langvarig og bekostelig affære. Der var brug for et alternativ, som kunne imødekomme den enkelte borgers behov for en uafhængig, gratis og let tilgængelig klageinstans. Samtidig havde lovgivningsmagten selv behov for en institution, der kunne kontrollere forvaltningens anvendelse af de regler, som man havde vedtaget.

Løsningen blev Folketingets Ombudsmand, der blev grundlovsfæstet i 1953 og oprettet i 1955. Forbilledet var den svenske ombudsmandsordning, som

KRONIK

var etableret allerede i 1809, men den danske model kom på vigtige punkter til at afvige fra den svenske. Og det er i vidt omfang den danske model, der siden er blevet udbredt til andre lande, således at ordet "ombudsman" i dag er kendt på adskillige kontinenter.

Det siges undertiden, at ombudsmanden er "den lille mands advokat". Det udtrykker noget meget vigtigt på den måde, at ombudsmanden grundlæggende er til for den almindelige borger, og at ombudsmandens fundamentale mission er at sikre, at den enkelte ikke bliver udsat for krænkelser eller urimeligheder fra det offentlige. Men det er ikke ombudsmandens opgave at tage borgerens parti, sådan som en advokat skal tage sin klients parti. Ombudsmandens opgave er nøgternt og objektivt at vurdere, om forvaltningen har behandlet den enkelte borger i overensstemmelse med gældende ret og god forvaltningsskik.

Et andet særkende er, at ombudsmanden ikke kan træffe bindende afgørelser over for forvaltningen, men kun udtale sin opfattelse og eventuelt henstille til myndighederne at tage den pågældende sag op igen. Det kan lyde skrøbeligt, og det er det for så vidt også. Men det kan dårligt være anderledes. Ombudsmandens kompetence omfatter i princippet alt, hvad den offentlige forvaltning foretager sig, og forestiller man sig, at han kunne træffe bindende afgørelser, ville man koncentrere uhørt magt i én enkelt institution. Det vil næppe nogen ønske, heller ikke ombudsmanden.

Det er derfor i virkeligheden en fin balance, at ombudsmanden på den ene side har magt til at undersøge enhver sag i den samlede offentlige forvaltning, men at han på den anden side ikke kan gennemtvinge sin retsopfattelse. Det gør, at ombudsmand og myndigheder må finde passende "checks and balances" i forhold til hinanden.

I realiteten er det samtidig sådan, at ombudsmandens retsopfattelse stort set altid bliver fulgt. Det har naturligvis sammenhæng med, at ombudsmanden har et stærkt mandat i kraft af, at han er valgt af Folketinget, også selv om Folketinget ikke som sådan involverer sig i de enkelte sager. Det har også sammenhæng med, at den danske forvaltning traditionelt har udvist en fornem principiel opbakning til ombudsmandsinstitutionen. Men det bærende bør være, at ombudsmanden udøver sin virksomhed på en måde, der gør, at forvaltningen helt enkelt kan se rigtigheden og rimeligheden i hans synspunkter. I det lange løb er det nemlig bedre at få myndighederne til at følge ombudsmandens henstillinger, fordi de forstår og anerkender dem, end fordi det så at sige er dårlig stil at lade være.

Ombudsmandens indflydelse bør altså dybest set – i sammenhæng med stærk parlamentarisk opbakning – bygge på respekt hos myndighederne. Det

KRONIK

kræver grundlæggende, at ombudsmandsinstitutionen står for høj juridisk kvalitet. Men det stiller også nogle andre vigtige krav:

For det første skal ombudsmanden – selv om han er til for den enkelte borger – huske på, at den danske forvaltning overordnet set er kompetent og professionel. Det ændrer ikke ved, at det i det daglige er ombudsmandens opgave at have et kritisk blik på forvaltningen, for myndighederne kan f.eks. alligevel tage fejl af juridiske spørgsmål, være for overfladiske i sagsbehandlingen eller behandle borgerne i strid med almindelige principper om hurtig sagsbehandling, høflighed og hensynsfuldhed. Den slags skal ombudsmanden naturligvis skride ind overfor, men han skal ikke glemme også at anerkende forvaltningen og dens mange kompetencer.

For det andet skal ombudsmanden sørge for at beskæftige sig med de rigtige spørgsmål. Ombudsmanden har det privilegium, at han selv bestemmer, hvilke sager han tager op, og hvilke spørgsmål i sagerne han undersøger. Meningen er, at ombudsmanden på egen hånd skal vurdere, hvor og hvordan han bedst bruger sine ressourcer. Ombudsmanden skal derfor ikke lægge kræfter i uvæsentlige formalitetsspørgsmål, men sætte ind, hvor vigtige retligheder kan være tilsidesat, eller hvor der er principielle spørgsmål at afklare. Det sidste gælder i forhold til dansk ret, men bestemt også i forhold til f.eks. EU-ret og internationale menneskerettigheder, der får stadig større betydning for den enkelte borger. Og vigtige principielle sager bliver interessant nok ved med at dukke op. I mine første godt to måneder som ombudsmand har jeg f.eks. allerede været inde i så forskellige spørgsmål som offentligt ansattes ytringsfrihed, Københavns Politis rømning af Scala, kommuners pligt til grundig sagsoplysning i kampen mod socialbedrageri og sundhedsvæsenets behandling af levendefødte børn, der kommer til verden som følge af sen abort.

For det tredje skal ombudsmanden så vidt muligt være konstruktiv og fremadrettet. Det siger som nævnt sig selv, at ombudsmanden først og fremmest har til opgave at kontrollere, om myndighederne har begået fejl, og han skal selv sagt lade hammeren falde i de tilfælde, hvor forvaltningen har handlet kritisabelt. Men dybest set skal ombudsmanden være en medspiller i det samlede offentligretlige system – en slags bagstopper, der bidrager til optimering af legalitet, forvaltningskultur og respekt for menneskerettigheder.

Ombudsmanden må altså på en og samme tid gerne være forvaltningens "onde ånd og gode fe". Det er nemlig den bedste og mest effektive måde at udfylde den helt grundlæggende funktion: at være et bolværk for den borger, der mener at være blevet forkert eller urimeligt behandlet af myndighederne.

Ombudsmandsinstitutionen står over for en række vigtige problemstillinger i de kommende år:

KRONIK

En problemstilling har med de ressourcemæssige forhold i den offentlige forvaltning at gøre. Både statslige og kommunale myndigheder har i den senere tid oplevet betydelige nedskæringer, og intet tyder på, at det bliver anderledes foreløbigt. Det bliver derfor en meget væsentlig opgave for forvaltningen i den kommende tid at prioritere og administrere effektivt, således at den ressourcemæssige situation ikke går ud over kerneydelserne mere end højest nødvendigt. Her kan ombudsmanden siges at have en dobbelt opgave.

På den ene side er det vigtigt, at ombudsmanden f.eks. ikke stiller flere krav til formaliteterne i forvaltningens sagsbehandling, end der er rimelig sikkert belæg for i lovgivningen eller i principperne om god forvaltningsskik. Den samme krone kan som bekendt ikke bruges to gange, og bruges den på proces og formaliteter, kan den ikke også bruges på kerneydelserne. Her må ombudsmanden være bevidst om de ressourcemæssige konsekvenser af de krav, som han stiller til forvaltningen.

På den anden side er det en tilsvarende vigtig opgave for ombudsmanden at holde øje med, at kerneydelserne så faktisk bliver leveret i det omfang, det følger af lovgivningen, og ikke mindst med den nødvendige hurtighed. Her er det ikke ombudsmandens opgave at hjælpe myndighederne, i en vis forstand tværtimod. Det er ombudsmandens opgave at være med til at sikre, at borgerne får, hvad de har krav på, og at få myndighederne til i relevant omfang at melde klart ud, hvis de inden for rammerne af lovgivningen sænker serviceniveauet. En mulig grundlæggende spænding mellem de ressourcer, der er til rådighed, og det, som borgerne efter reglerne har krav på, må i sidste ende løses af lovgivningsmagten og ikke af hverken forvaltningen eller ombudsmanden.

En anden problemstilling vedrører ombudsmandens brug af institutionens egne ressourcer. Ombudsmanden har et sekretariat på ca. 90 medarbejdere og en årlig bevilling på ca. 55 mio. kr. På den anden side står en samlet offentlig forvaltning med knapt 800.000 medarbejdere og et svimlende budget. Det siger derfor sig selv, at det i realiteternes verden kun er en forsvindende del af forvaltningens daglige virksomhed, som ombudsmanden kan beskæftige sig med.

Hertil kommer, at antallet af klagesager hos ombudsmanden gennem mange år har været støt stigende og i dag ligger på ca. 5.000 om året. Den enkelte klager har i reglen en helt naturlig forventning om at få sin sag indgående behandlet, og helst af ombudsmanden personligt. Samtidig er det en vigtig opgave for ombudsmanden ikke kun at behandle klagesager, men også at tage sager op til undersøgelse af egen drift, når der er anledning til det (uanset om der viser sig at være noget at kritisere eller ej). Tilsvarende vigtige er inspektionerne, hvor ombudsmanden tager ud og besøger institutioner for samfundets mest udsatte grupper, f.eks. fængsler, psykiatriske afdelinger og døgnin-

KRONIK

stitutioner for børn og unge, med henblik på bl.a. at kontrollere, at de pågældende bliver behandlet i overensstemmelse med loven og almindelige humane normer. Denne virksomhed fylder allerede i dag meget, og den vil blive yderligere udvidet, når der formentlig til efteråret bliver etableret et særligt børnekontor i ombudsmandsinstitutionen. Endelig har ombudsmanden også andre særlige opgaver, f.eks. at følge tvangsmæssige udsendelser af udlændinge fra Danmark.

Alt dette indebærer, at ombudsmanden i de kommende år kommer til at prioritere håndfast i de sager, som han har mulighed for at gå ind i, således at institutionens ressourcer bruges bedst muligt. Det betyder bl.a., at ombudsmanden må anlægge en kontant "screening" af de enkelte klagesager og afvise at behandle dem, hvis der ikke kan antages at være noget reelt at komme efter, eller hvis ressourceforbruget ikke står mål med det sandsynlige udfald af sagen. Afvisninger kan helt naturligt gøre de berørte klagere utilfredse, men alternativet vil hurtigt kunne blive, at ombudsmanden ikke får varetaget nogen af sine opgaver på en helt tilfredsstillende måde, i hvert fald ikke inden for en bare nogenlunde rimelig tidsramme. Måske er det i virkeligheden også bedre for den enkelte klager hurtigt at få ren besked frem for falske forhåbninger, fordi ombudsmanden bruger lang tid på grundige gennemgange, der alligevel ikke fører til det, som klageren ønsker.

Det vil derfor være vigtigt med en så sikker forventningsafstemning som muligt, således at der ikke er urealistiske forventninger til, hvad der kommer ud af at indbringe sin sag for ombudsmanden. Og samtidig vil det være vigtigt at fortsætte arbejdet med effektiviseringer og bedre sagsgange i ombudsmandsinstitutionen, vel at mærke uden at det går ud over den juridiske kvalitet. God forvaltning er nemlig langt mere end finkalibreret jura. Det er også gennemtænkt ressourceanvendelse, hurtig sagsbehandling og god ledelse, og ombudsmandsinstitutionen bør naturligvis selv gå forrest med det gode eksempel.

Der er kort sagt en bred vifte af væsentlige problemstillinger at tage fat på, når ombudsmandsinstitutionen skal tilpasse sig en ny tid. Men kan man fastholde og udbygge et kritisk og samtidig konstruktivt forhold til forvaltningen, bruge ressourcerne målrettet på det væsentlige og realistisk afstemme omverdens forventninger, vil ombudsmandsinstitutionen også fremover være en fundamental del af det danske retssamfund og af princippet om beskyttelse af det enkelte menneskes rettigheder. Naturligvis i tæt samspil med domstolene, som altid vil have det sidste ord i retsspørgsmål, men som samtidig i deres praksis lader sig påvirke og inspirere af ombudsmandens retsopfattelser.

Og så må ombudsmandsinstitutionen aldrig selv blive hævet over debat og kritik. Der vil nemlig altid ligge et potentielt problem i uafhængige kontrolinstanser, for hvem skal egentlig kontrollere kontrollanterne? Det er derfor vig-

KRONIK

tigt med konstruktiv kritisk opmærksomhed også i forhold til ombudsmandsinstitutionen, for ellers er det for let at henfalde til vante rutiner og gammel praksis, der måske kunne forbedres. Vi vil gerne have den respekt, som vi og institutionen fortjener, men vi vil også gerne lære at blive bedre, hvor vi kan.

Personligt er jeg dybt beæret over den tillid, som Folketinget har udvist, og jeg skal gøre mit bedste for at vise mig værdig til den. Det bør også fremover være sådan, at "ombudsman" er et af de bedst kendte danske ord på fremmede kontinenter, for det er en god vare, som Danmark har udviklet og eksporteret til værn om det enkelte menneske.