

Interview med Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen: Forvaltningsprocessen blev skabt i en anden tid

Vi oplevede en Ombudsmand, der er utroligt vidende om vilkårene for udøvelse af offentlig forvaltning i dagens Danmark, og som meget grundigt har gennemtænkt, hvad det er, der skal være hovedfokus for Ombudsmandsinstitutionens virke.



AF VIBEKE IVERSEN OG CLAES NILAS,
NORDISK ADMINISTRATIVT FORBUND

Spørgsmål: Du tiltrådte som Folketingets Ombudsmand den 1. februar 2012 og kom med en erfaring fra mange år som embedsmand. Og har altså nu siddet på posten næsten fem år. Hvilke tanker gjorde du dig fra starten om hovedfokus for Ombudsmandsinstitutionens virksomhed?

Svar: Jeg havde den fordel, at jeg som ung jurist havde været udstationeret herovre og i øvrigt fulgt Ombudsmandsinstitutionens virksomhed gennem mange år. Så jeg synes, at jeg havde et vist grundlag for at lægge min stil for institutionens virksomhed. Og de tanker om ændringer, som jeg havde, har jeg i det store og hele holdt fast i.

Et grundsynspunkt for mig var at rykke ved forestillingen om Folketingets Ombudsmand som den lille mands advokat, der går ind i alle de sager, som borgerne kommer med. Det har aldrig været meningen, og det er vigtigt at få sagt tydeligt. Vi skal tage de sager, der virkelig flytter noget, og lade resten være. I dag er vi også mere tilbøjelige til at se på, om vi i sidste ende kan hjælpe borgeren med resultatet i sagen. Vi er altså noget tilbageholdende med at bruge ressourcer på sagsbehandlingsfejl, som alligevel ikke kan ændre sagens udfald. Og det er bestemt ikke vores erfaring, at vi af den grund har manglet temaer at tage fat på, tværtimod.

Jeg havde også fra starten den opfattelse, at forvaltningsprocessen er ved at være færdig-

» **Et grundsynspunkt for mig var at rykke ved forestillingen om Folketingets Ombudsmand som den lille mands advokat, der går ind i alle de sager, som borgerne kommer med. Det har aldrig været meningen, og det er vigtigt at få sagt tydeligt.**

udviklet, og at der derfor ikke er behov for en meget aktivistisk og retsskabende funktion fra vores side. Man skal huske, at først var der en udvikling i 25-30 år før forvaltningsloven, hvor Ombudsmandsinstitutionen i høj grad var med til at formulere de forvaltningsretlige grundsætninger, og derefter ca. 25 år med forvaltningsloven, hvor den er blevet fortolket og præciseret, og praksis er lagt fast. I dag er det naturligt at anlægge en lidt mere "doktrinær" forståelse af forvaltningsprocessen. Jeg synes også, vi skal passe på med at bruge god forvaltningsskik til at lægge for mange nye lag oven på de prioriteringer, som lovgivningsmagten har foretaget ved f.eks. afgrænsningen af forvaltningslovens bestemmelser.

Vi må også have rimeligt blik for, at mange offentlige myndigheder i dag er pressede. Også det betyder, at der må være grænser for, hvad ombudsmanden skal "finde på" af ny god forvaltningsskik. Men samtidig er det vigtigt at understrege, at forvaltningsprocessen er nøjagtig lige så afgørende i den samlede forvaltningsret, som den altid har været. Bl.a. er det jo sådan, at hvis en myndighed har fulgt den korrekte proces i en sag, så øges sandsynligheden for, at der træffes en rigtig materiel afgørelse, meget betragteligt.

På de indre linjer gennemførte vi en omfattende omstrukturering og modernisering. Vi er en meget fagligt orienteret organisation, men vi skal også huske på drifts- og effektivitetshensyn. Så vi har lavet meget om i den måde, organisationen arbejder på, og vi har i dag bl.a. en ret gennemarbejdet mål- og resultatstyring. Jeg synes, der ligger en stor legitimitet i, at vi ikke drifter os selv grundlæggende anderledes end de myndigheder, hvis virksomhed vi er sat til at bedømme. Som alle andre organisationer skylder vi naturligvis at få det maksimale ud af vores bevillinger.

Det er heldigvis min klare oplevelse, at det ikke har kostet på mulighederne for at tiltrække fagligt dygtige medarbejdere. Nærmest tværtimod, for vi rekrutterer jo i høj grad medarbejdere, der kommer fra systemer, hvor man er vant til f.eks. mål- og resultatstyring. Så for dem er der ikke noget mærkeligt i det.

Som et sidste mål var det vigtigt for mig at give formidlingen af vores virksomhed højere prioritet. Så vi har skruet kraftigt op for informationen via bl.a. nyhedsmails og interviews, og to-tre gange om året offentliggør vi kronikker om spørgsmål, som vi me-

ner kan være af interesse for offentligheden. Vi lægger vægt på hurtig og høflig mediebetjening. Ombudsmandens årsberetning ser også noget anderledes ud i dag, hvor vi ikke længere gennemgår enkeltsager, men fokuserer på principielle temaer. I stedet kan man finde konkrete udtalelser på hjemmesiden. Mit indtryk er, at den form for formidling er blevet godt modtaget.

Nye opgaver til ombudsmandsinstitutionen
Spørgsmål: Hvordan har du oplevet relationen til Folketinget?

Svar: Jeg opfatter relationen til Folketinget som særdeles god. Jeg er meget taknemmelig over at være valgt med enstemmig opbakning, det har stor betydning for institutionens autoritet og legitimitet. Og der er intet pres fra Folketinget i konkrete sager. Der er helt vandtætte skoder.

Folketinget har tværtimod vist Ombudsmandsinstitutionen tillid ved at tildele os yderligere opgaver. Vi har bl.a. fået nye opgaver med hensyn til politiets hjemsendelser på udlændingeområdet og med hensyn til forebyggende arbejde under FN's Torturkonvention. Senest har vi fået tilført Børnekontoret i 2012 og nu Skattekontoret pr. 1. januar 2017. Men der kan på den lange bane ligge et problem i, at der er tale om øremærkede bevillinger. For det er klart, at hvis store dele af vores midler hen ad vejen bliver øremærket til bestemte opgaver, så kan det påvirke vores muligheder for at prioritere og bruge ressourcerne der, hvor de aktuelle problemer er. Men det er heldigvis langt fra der, vi er i dag.

Spørgsmål: I visse andre lande har man set oprettelse af flere ombudsmandsinstitutioner, men i Danmark har tendensen i stedet været én ombudsmandsinstitution, men med tildeling af øremærkede opgaver?

Svar: Ja, og det er klart, at skal man vælge mellem de to konstruktioner, foretrækker jeg absolut den danske ordning. Skal man bevare bevidstheden om en slagkraftig ombudsmandsinstitution i samfundet, så skal der ikke være for mange af dem.

Spørgsmål: Børneområdet og børns vilkår er et særdeles vigtigt tema i den samfundspolitiske debat. Men der er flere aktører, der har betydning på området. Hvilke overvejelser gjorde man sig i Ombudsmandsinstitutionen ved oprettelsen af Børnekontoret i 2012?

Svar: Børnekontoret er en fuldt integreret

» Vi må også have et rimeligt blik for, at mange offentlige myndigheder i dag er pressede. Også det betyder, at der må være grænser for, hvad ombudsmanden skal 'finde på' af ny god forvaltningsskik.

» Skal man bevare bevidstheden om en slagkraftig ombudsmandsinstitution i samfundet, så skal der ikke være for mange af dem.



del af Ombudsmandsinstitutionen og fungerer helt som de øvrige kontorer i organisationen, dvs. på mine vegne og mit ansvar. Vi har det synspunkt, at det ikke er et succeskriterium, om vi får mange klager fra børnene selv. Erfaringen har da også været, at den største effekt af kontoret har været på egen drift-området, meget ofte i forlængelse af tilsynsbesøg i institutioner for anbragte børn. Det er det, der har givet de store sager på området.

Med hensyn til de konkrete klagesager har opgaven i højere grad været at bringe dem på sporet, sådan at de blev færdigbehandlet korrekt i myndighederne. Det er sjældent noget, der trækker de store overskrifter, men man skal ikke undervurdere betydningen af, at Ombudsmandsinstitutionen har den autoritet, der gør, at man kan få en sag tilbage på sporet i f.eks. den pågældende kommune.

Jeg synes, vi har et godt og stadig bedre samarbejde med de øvrige aktører på området, især Børnerådet og Børns Vilkår. Der er jo en arbejdsdeling mellem os, sådan at Børnerådet er børnenes politiske fortalere, Børns Vilkår står for f.eks. bisidderordningen og BørneTelefonen, og Ombudsmandens Børnekontor er den juridiske bagstopper. Jeg synes, det er en rigtig tanke, at børnene ikke skal holde styr på, hvilke myndigheder de nu skal gå til, men kan bruge BørneTelefonen som deres indgang. Det er selvfølgelig så vigtigt, at BørneTelefonen kanalisere de rigtige

sager videre til Børnekontoret. På den måde kan man sige, at i stedet for f.eks. den norske ordning med en særlig Børneombudsmand så har vi i Danmark et triumvirat – et Børneombud – der tilsammen dækker de forskellige behov på området. Jeg tror også, det ville være svært at samle alle funktionerne i én institution, som havde tung myndighedsautoritet og samtidig skulle være børnenes politiske ambassadør. Men det er et område, som givetvis fortsat vil give anledning til diskussion, og hvor konstruktionen skal bevise sit værd. Det er kun sundt.

Spørgsmål: Hvilke overvejelser gør du dig her ved oprettelsen af skattekontoret den 1. januar 2017?

Svar: Det er jo et ud af mange nye initiativer på et vanskeligt samfundsområde. For vores vedkommende er der ikke som sådan tale om en ny opgave, da vi allerede i dag er kompetente på skatteområdet, men vi får langt mere kapacitet. Det drejer sig om ca. 10 nye årsværk, hvor vi hidtil har anvendt omkring et enkelt årsværk. Det vil f.eks. betyde, at vi kan sætte mere ind med egen driftundersøgelser, ligesom vi får flere ressourcer til formidling og undervisnings- og seminarvirksomhed. Også sådan at vi kan få input fra faglig side til, hvad vi bør have fokus på. Men vi skal arbejde inden for ombudsmandslovens almindelige rammer, og det lægger vi stor vægt på.

Evaluerings af offentlighedsloven

Spørgsmål: Du har netop haft lejlighed til at evaluere den nye offentlighedslov og ministeriernes administration af denne. Hvad er dit generelle indtryk?

Svar: Den nye offentlighedslov har fyldt meget hos os. Det er jo meget få sager, der går til domstolene.

Det er en svær lov, fordi den bygger på så mange modstående hensyn, og den er nok kun fuldt forståelig for juridiske specialister. Samtidig er det en lov, der skal administreres også i de yderste led af den offentlige forvaltning og med meget korte tidsfrister. Så jeg

har stor forståelse for, at det har været en vanskelig opgave for mange myndigheder at få loven til at fungere. Også selvom det bestemt er mit indtryk, at det er en opgave, der er blevet tillagt høj prioritet.

Den mest omdiskuterede regel i loven er jo klart den såkaldte ministerbetjeningsregel, og det er faktisk her, der synes at være mindst uklarhed. Her ser vi også meget få fejl.

Loven lægger op til en begrænsning af retten til aktindsigt i ministersager, og vores erfaring er, at ministerierne i hvert fald på dette område anvender loven korrekt. Så loven har på det punkt klart ført til en indskrænkning i adgangen til aktindsigt. Det er så et politisk spørgsmål, om den rigtige balance er fundet. Det er jo i sidste ende en afvejning mellem hensynet til mest mulig åbenhed og hensynet til rimelig fortrolighed i vigtige beslutningsprocesser. Har ministerbetjeningsreglen faktisk styrket kvaliteten i disse processer, og har det været indskrænkningerne værd? Det er spørgsmål, som Folketinget i sidste ende må bedømme.

Den digitale sagsbehandling og forvaltningsprocessen

Spørgsmål: Der er besluttet en ny digitaliseringsstrategi – den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020. Hvordan ser du på de udfordringer, som digital sagsbehandling giver for forvaltningsprocessen og grundlæggende principper om f.eks. partshøring og krav på individuel vejledning?

Svar: Grundlæggende har digital sagsbehandling et enormt potentiale. Det giver mulighed for selvbetjening døgnet rundt for den enkelte borger, det giver meget ensartet sagsbehandling, og så længe IT-systemerne er korrekt afpasset efter den relevante lovgivning, giver det principielt 100 % sikkerhed for rigtige afgørelser. Så det bør have potentialet til et kvantespring set fra et borger-synspunkt.

Men det bygger selvfølgelig på en fundamental præmis om, at IT-systemer tager korrekt højde for lovgivningen, for princippet om lovmæssig forvaltning afhænger jo ikke af, om myndighedernes sagsbehandling er manuel eller digital. Og det er langt hen ad vejen her, problemerne er opstået i praksis. Det er fint, at man siger, at lovgivningen skal være digitaliseringsparat. Så må den blive det, hvis der er den politiske vilje til det. Men så længe lovgivningen er, som den er, er det digitaliseringen, der skal være lovgivningsparat, og ikke omvendt.

I en del tilfælde har problemet formentlig været mangel på juridiske kompetencer ved udviklingen af digital sagsbehandling. Det betyder, at digitale systemer i flere tilfælde simpelthen er blevet designet på en sådan måde, at de ikke overholder vigtige elementer i forvaltningsprocessen, f.eks. partshøring. Det svarer til, at chefen siger til en sagsbehandler, at han eller hun bare skal blæse på reglerne om partshøring. Det kan man naturligvis ikke.

Der er nok undertiden i det ”digitale miljø” en holdning i retning af, at forvaltningsretten er en irriterende barriere for effektiv forvaltning. Men man skal huske på, at grundlæggende forvaltningsprincipper er udviklet over generationer som udtryk for vigtige retssikkerhedsgarantier for borgeren i forhold til det offentlige. Så der har manglet en ordentlig samtænkning af hensynene på området.

Spørgsmål: Så ser du en konflikt mellem udrulningen af en statslig digitaliseringsstrategi og håndhævelse af forvaltningsprocessens principper?

Svar: De fleste grundsætninger i forvaltningsprocessen er skabt i en tid, hvor vi kun kendte den fysiske sagsbehandler. Det er jo en mulighed, at hvis vi skal vi høste de fulde gevinster af digital sagsbehandling, så er der

» Det er i sidste ende en afvejning mellem hensynet til mest mulig åbenhed og hensynet til rimelig fortrolighed i vigtige beslutningsprocesser. Har ministerbetjeningsreglen faktisk styrket kvaliteten i disse processer, og har det været indskrænkningerne værd? Det er spørgsmål, som Folketinget i sidste ende må bedømme.

» Det er fint, at man siger, at lovgivningen skal være digitaliseringsparat. Så må den blive det, hvis der er den politiske vilje til det. Men så længe lovgivningen er, som den er, er det digitaliseringen, der skal være lovgivningsparat, og ikke omvendt.»

nogle forvaltningsretlige procedurer, som vi må tilrettelægge på en anden måde. Det er et helt legitimt spørgsmål. Jeg har bare aldrig set et gennearbejdet svar på det, men mere nogle lidt polariserede synspunkter i retning af enten ”aldrig gå på kompromis med retssikkerheden” eller også ”nu må vi af med den irriterende forvaltningsproces”. I den bedste af alle verdener tog vi en helt grundlæggende diskussion i f.eks. en forvaltningsdigitaliseringskommission af, hvordan vi i en moderne verden forener de digitale muligheder med en god forvaltningsproces. Det er ærgerligt, at det hele i dag foregår noget ukoordineret, hvor digitaliseringsdagsordenen ruller meget stærkt, og hvor vi ikke får gennemtænkt virkningen i forhold til det forvaltningsmæssige ordentligt.

Et godt eksempel er det forvaltningsretlige skøn, der jo på mange måder har været et ideal i forvaltningskulturen, fordi man så kan behandle den enkelte borger efter netop hans eller hendes individuelle forhold, men som meget vanskeligt lader sig forene med digital sagsbehandling. Det kan være, at man på nogle områder skal arbejde med en mere firkantet lovgivning for at høste fordelene ved digitalisering, men så bør det ske efter grundig overvejelse og med åbne øjne.

Offentligt ansattes ytringsfrihed

Spørgsmål: Der har i løbet af de senere år været flere ombudsmandsudtalelser, hvor der er blevet udtalt kritik i sager med krænkelse af offentligt ansattes ytringsfrihed. Hvad er din vurdering af udviklingen på dette område?

Svar: Det er et område, som institutionen har beskæftiget sig med i mange år, og hvor retsstillingen er ret enkel. Og det er et vigtigt område. Dels angår det ytringsfriheden for

ca. 800.000 mennesker, dels er det et vigtigt redskab til at få indsigt i, hvordan det egentlig går i den offentlige forvaltning. Men vi må konstatere, at mange sager går galt i myndighederne. Ikke mindst fordi myndighedernes ledelser lægger mere i de ansattes ”loyalitetsspligt”, end der er juridisk grundlag for.

Det er vel generelt sådan, at jo bedre relationen er mellem ledelse og medarbejdere, jo bedre er myndighederne til selv at have en dialog og håndtere disse sager. Og det er vigtigt, at ledelserne forstår, at de må acceptere et vist niveau af ”støj”, og at de ikke har monopol på kommunikationen udadtil. Særligt i en tid med knappe ressourcer og besparelser er det vigtigt, at man også hører de ansattes stemme, sådan at de forskellige facetter kommer frem. Jeg har stor forståelse for, at det kan være frustrerende for arbejdsgivere og ledere, hvis der er dårligt funderede udmeldinger fra de ansatte, men det er ikke muligt at lægge en kvalitativ sontring ind. Hvis vi ønsker at høre fra dem, der har noget vigtigt på hjerte, må vi acceptere, at vi også hører fra dem, der ikke har. Og så må myndighedernes ledelser jo kommentere og korrigere, også offentligt. Men så længe de ansatte holder sig inden for rammerne af deres ytringsfrihed, må ledelserne reagere med kommentarer og korrektioner, og ikke med f.eks. advarsler og afskedigelser.

Nu har Justitsministeriet lige revideret sin vejledning på området, og jeg forstår, at den ikke skal stå alene, men at der skal knyttes et omfattende e-learningforløb til. Det tror jeg er en god ide. Der er behov for et sikrere kendskab til retstilstanden på området.

» Det er vigtigt, at ledelserne forstår, at de må acceptere et vist niveau af ”støj”, og at de ikke har monopol på kommunikationen udadtil.