

Ombudsmandens personlige prægning af ombudsmandskontrollen

Michael Gøtze

Professor, Ph.D., Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet
Michael.Gotze@jur.ku.dk

Det er et kendetegn ved Folketingets Ombudsmand, at ombudsmanden både er en person og en institution. Ombudsmand er som term således en dobbeltreference. Den forvaltningsretlige teori har traditionelt anlagt et institutionelt perspektiv, og ombudsmanden ansues i vidt omfang som en kontrolinstans, der i lighed med f.eks. domstolene vogter over myndighedssystemet. I denne artikel vendes perspektivet om, og der sættes fokus på ombudsmanden som person. Artiklen diskuterer det personlige element i ombudsmandskontrollen i form af mulig prægning af den overordnede selektion af testsager og af den generelle fortolkningsmæssige tilgang til borgerens rettigheder på vigtige områder som f.eks. det menneskeretlige og EU-retlige. Også politiske ombudsmandssager drøftes. Hertil kommer en belysning af den seneste lovændring af ombudsmandsloven, hvorefter den danske ombudsmand fremover fungerer i en tidsbegrænset stilling på samme måde som ombudsmænd i en række andre lande i EU. Det er fortsat Folketinget, der vælger ombudsmanden, og ombudsmanden befinder sig dermed også som person i et krydsfelt mellem jura og politik.

1. Ombudsmanden som person

I februar 2012 tiltrådte en ny ombudsmand i Danmark. Dette er en bemærkelsesværdig begivenhed, da der kun sjældent sker udskiftning på denne post. Den nyvalgte Folketingets Ombudsmand, Jørgen Steen Sørensen, bli-

ver den femte i rækken af danske ombudsmænd siden ombudsmandsembedets oprettelse i 1955.¹ Dette skifte på ombudsmandsposten er en anledning til at evaluere både materielle og institutionelle sider af ombudsmandens arbejde med at kontrollere myndigheder i stat og kommune. Denne artikel belyser to grundlæggende spørgsmål om ombudsmandshvervet, nemlig dels det personlige element i ombudsmandsprøvelsen og dels ombudsmandens embedsperiode.² Begge spørgsmål knytter sig til ombudsmanden som person, og artiklen tilsigter dermed at nuancere den traditionelle fremstilling af dansk ombudsmandskontrol, hvorefter ombudsmanden først og fremmest belyses ud fra en institutionel vinkel som en del af det forvaltningsretlige kontrolsystem.³ Det er dog et grundlæggende træk ved ombudsmandsmodellen, at ombudsmanden *er* en person, som vælges og eventuelt genvælges af Folketinget til at varetage hvervet som ombudsmand og til at præge institutionens retlige arbejde. Artiklen er til dels inspireret af den netop vedtagne ændring af ombudsmandsloven, hvorefter reglerne om ombudsmandens embedsperiode ændres, således at embedet går fra at være tidsubegrænset til tidsbegrænset.⁴ De nye regler i ombudsmandsloven vedrører ombudsmanden som person og anerkender implicit eksistensen og vigtigheden af en passende personlig prægning af ombudsmandskontrollen.

Skiftet på ombudsmandsposten i 2012 har således været en anledning for også lovgivningsmagten til fremadrettet at evaluere og revidere den lovgivningsmæssige ramme om ombudsmanden, uden at dette har fremstået og/eller kunnet opfattes som en – kritisk – stillingtagen til den tidligere ombudsmand som person.⁵ De fire tidligere ombudsmænd har tilsammen varetaget ombuds-

mandshvervet fra 1. april 1955 til 1. februar 2012, dvs. lige under 57 år. I forhold til de enkelte ombudsmænd kan det konstateres, at de tre første personer tilsammen tegnede institutionen i 32 år – fordelt med henholdsvis cirka 16 år, 10 år og 6 år – hvorimod den netop afgåede ombudsmand, Hans Gammeltoft-Hansen, fungerede i stillingen i cirka 25 år. Ud fra en beregning af ombudsmandsinstitutionens hidtidige levetid og et antal på fire ombudsmænd giver det en gennemsnitlig ansættelsestid på lidt over 14 år. Uanset kvaliteten af den afgående ombudsmands arbejdsindsats og faglige resultater er det i det lys ikke overraskende, at en periode på 25 år med samme ombudsmand resulterer i en principiel diskussion af ombudsmandshvervet og i en formel vedtagelse af en begrænset embedsperiode.

Artiklen indledes med en gennemgang af det personlige element i ombudsmandssystemet, som er et grundlæggende kendetegn ved ombudsmandsprøvelsen i modsætning til f.eks. domstolsprøvelsen (afsnit 2). Herefter belyser artiklen reglerne om ombudsmandens embedsperiode. Endvidere foretager artiklen her et udblik til reguleringen af funktionsperiode i relation til dommere og andre ombudsmandsordninger i især Norden (afsnit 3). Artiklen afsluttes med en konklusion (afsnit 4).

2. Det personlige element i den danske ombudsmandsordning

2.1. Personregulering

De institutionelle rammer om ombudsmandens arbejde er fastlagt i den danske grundlovs § 55 og ombudsmandsloven. Begge regelsæt vedrører på en række punkter eksplicit ombudsmanden som person. Grundloven åbner mulighed for valg af to personer til at varetage hvervet som ombudsmand og grundloven bevæger sig dermed ind på ombudsmandsmodellen som et personligt embede. Et kollektivt ombudsmandsembede har dog ikke været overvejet som en reel mulighed i dansk ret.⁶

De i praksis vigtigste spørgsmål om ombudsmanden er reguleret i ombudsmandsloven. Loven stammer fra 1954 og er ændret i alt syv gange.⁷ Der er bl.a. sket vigtige ændringer af ombudsmandens materielle kompetence som kontrolinstans, herunder især udvidelsen ved lovændringen i 1996 af prøvelsen til alle dele af den offentlige forvaltning, dvs. både den statslige og kommunale, jf. § 7, stk. 1.⁸ Der er også af og til sket ændringer af lovens eksplicite personregler. Ved ændringen i 2009 blev reglerne om ombudsmandens pension revideret, bl.a. så at den fulde funktionstid som ombudsmand kan medregnes ved pensionsberegningen, og ikke som tidligere kun de første 8 år.⁹ Ved ændringen i 2012 blev reglerne i lovens § 1 ændret, således at ombudsmandens samlede embedsperiode ikke kan overstige 10 år, jf. nedenfor afsnit 3.

Ombudsmandsloven har konsekvent siden den første lov været skrevet med brug af substantivet “ombudsmand”, og uden brug af stedord som “han/hun”. Selv om loven for så vidt på denne måde er holdt kønsneutral, anlægger den dog et personperspektiv, ikke et institutionelt perspektiv. Ombudsmanden er efter lovens ordlyd først og fremmest en person, og lovtæksten giver generelt læseren et billede af en personificeret ombudsmandskontrol.

De vigtigste personregler er enkeltreglerne om ombudsmandens valg og afskedigelse (§§ 1, 3 og 4), om ombudsmandens generelle og specielle habilitet (§§ 2 og 29), om ombudsmandens løn (§§ 5-6) og om delegation af ombudsmandens kompetence (§ 27). Det følger umiddelbart af disse regler, at lovens personterminologi – i modsætning til den lovgivningstekniske brug af persontermer i anden lovgivning som f.eks. retsplejelovens henvisning til “Justitsministeren” i en lang række bemyndigelsesbestemmelser – skal forstås bogstaveligt. Selve titlen “ombudsmand” er – i modsætning til f.eks. norsk ret – i sig selv beskyttet efter ombudsmandslovens § 30, og der kan således i Danmark kun være et embede som ombudsmand, medmindre andet bestemmes ved lov.¹⁰

Fælles for de nævnte personregler i ombudsmandsloven er, at de vedrører organisatoriske dele af ombudsmandskontrollen. Herudover indeholder ombudsmandsloven en række – få – regler om den materielle ombudsmandsprøvelse. Disse regler er også formuleret med brug af “ombudsmand”. Det gælder f.eks. den vigtige kompetenceregulering i lovens § 7 om prøvelse over for alle dele af den offentlige forvaltning. Det er her vanskeligere at fastslå, hvori det personlige element og den personlige prægning består. Det følgende er en generel belysning af dette aspekt.¹¹

2.2. Ombudsmandsudtalelse i første person

Det er et grundlæggende kendetegn ved ombudsmandsmodellen, at ombudsmanden som person er afhængig af Folketinget. Det giver ombudsmanden et væsentligt andet udgangspunkt end f.eks. dommere, som nyder fuld uafhængighed. Når Folketinget har valgt en person til at varetage posten som ombudsmand, har det personlige element dog ikke udspillet sin rolle. Det gælder f.eks. for alle hidtidige ombudsmænd, at de alle på hver deres vis har været optaget af borgerens rettigheder. Dette må også forventes af enhver ombudsmand. Det personlige element i forhold til den materielle ombudsmandskontrol er som nævnt ikke nærmere konkretiseret i hverken ombudsmandsloven eller forarbejder, men ombudsmandens ret og pligt til at præge prøvelsen er dog forudsat og berørt på forskellig vis. Ved lovændringen i 1996 udtalte Retsudvalget således, at udvalget lægger

“... afgørende vægt på, at folketingets ombudsmand personligt kan præge ombudsmandsinstitutionens virksomhed og i videst muligt omfang have personligt kendskab til de udtalelser, der afgives.”¹²

En umiddelbar del af det personlige element vedrører altså den enkelte ombudsmands udtalelse, som i formen også fremtræder som skrevet af ombudsmanden personligt. Alle udtalelser formuleres i første person ental (“Jeg meddelte ...”, “Jeg konkluderede herefter...”), og klageren får hermed et sprogligt indtryk af, at ombudsmanden har været ansvarlig for de enkelte procesled og retlige bedømmelser. Udadtil fremtræder ombudsmanden som personlig sagsbehandler og som personligt ansvarlig. Det modsatte gør sig gældende i danske domme, som formuleres institutionelt, dvs. som bedømt af domstolen, ikke af dommeren (“Retten finder ...”). Dog ændrer domssproget sig, hvis der er tale om en kollegial ret eller en enkeltsag, hvor flere dommere deltager. Hvis en dom afgivet efter votering mellem de forskellige dommere ender med dissens, træder dommerne frem som enkeltpersoner og formulerer sig i første person i dommens resultat og begrundelse.

Rent praktisk er ombudsmandens mulighed for involvering i alle konkrete sager selvsagt helt afhængig af den samlede sagsmængde. I 2010 indkom der 5000 sager til ombudsmandsinstitutionen, som heraf optog 875 til realitetsbehandling, og det er praktisk helt umuligt for ombudsmanden at kende til alle enkelttilfælde.¹³ Denne arbejdsdeling mellem ombudsmand og ombudsmandsinstitution afspejles også af det enkle forhold, at det juridiske personale ved ombudsmanden er steget meget markant siden institutionens første år. I dag råder ombudsmanden over flere juridiske medarbejdere end f.eks. Højesteret.

Set i forhold til de hidtidige ombudsmænds tiltrædelsesår har udviklingen i selve sagsmængden altid været i opadgående retning. Det gælder især antallet af brutto-sager. Fordelt på henholdsvis årets indkomne sager (brutto-sager) og årets realitetsbehandlede sager (netto-sager) kan sagsudviklingen skitseres i følgende hovedtal: Stephan Hurwitz (tiltrådt 1955): 565/315 sager, Lars Nordskov Nielsen (tiltrådt 1971): 1275/437 sager, Niels Eilschou Holm (tiltrådt 1981): 1518/618 sager, og Hans Gammeltoft-Hansen (tiltrådt 1987): 1784/862 sager. Det kan dog bemærkes, at den årlige netto-produktion ved institutionen siden 2000 har ligget stabilt på 800-900 optagne sager.

Personlig prægning af generel fortolkningsstil

Selv om ombudsmanden ikke kan eller bør involveres i alle sager, bør ombudsmanden præge den generelle for-

tolkningsstil, som ligger til grund for bedømmelsen af de mange enkeltsager. Det personlige element forskydes netop mod det mere generelle, når sagsmængden vokser markant. Udviklingen i embedet fra en lille kontorliggende enhed under Stephan Hurwitz til et departementslignende og en styrelsesstærk organisation under Hans Gammeltoft-Hansen er markant. Den stigende sagsmængde indebærer en reduceret mulighed for personlig prægning af den enkelte sag, og den lange tradition for udtalelser i første person ental er i det lys lidt diskutabel, da det er åbenbart, at der i vidt omfang er tale om en fiktion.

Derimod kan den personlige prægning med en stigende sagsmængde blive større i forhold til principielle aspekter. Det er således op til ombudsmanden at fastlægge den generelle fortolkningsmæssige tilgang til centrale dele af bedømmelsesgrundlaget. Selv om det sker efter drøftelse med institutionens øvrige ledelse, må ombudsmanden som person forventes at præge grundtænkningen. I forhold til ombudsmandens fortolkningsstil spiller ombudsmandens fortolkning af navnlig forvaltningsloven en helt central rolle.

Et karakteristisk træk er her, at ombudsmanden har bedømt mange sager om forvaltningsloven og lovens partsrettigheder ud fra en opfattelse af, at loven bør undergives en dynamisk og udvidende fortolkning.¹⁴ Selv om en dynamisk tilgang til borgerbeskyttelse er et historisk kendetegn ved ombudsmanden, er en dynamisk fortolkningsstil inden for forvaltningslovens område blevet ganske udpræget. Især er selve lovens anvendelsesområde blevet fortolket udvidende og undertiden ud over lovens kerneområder. Den afgående ombudsmand har sat sit præg på dette område, hvad der også illustreres af, at ombudsmanden har skrevet litterære bidrag med argumentation til støtte for en dynamisk og udvidende tilgang til forvaltningslovens afgørelsesbegreb.¹⁵ Også en række af lovens enkeltregler – især reglerne om partshøring og begrundelse – er fortolket udvidende. Endelig er reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven et kerneeksempel på et processuelt delområde, som ofte undergives dynamisk fortolkning af ombudsmanden.¹⁶

Som kommentar hertil kan det siges, at procesorienteringen har haft som konsekvens, at offentlige myndigheder må iagttage et stigende antal sagsbehandlingsskridt for at opfylde forvaltningslovens krav efter ombudsmandens opfattelse. Der er blevet fremsat faglig kritik af denne udvikling.¹⁷ Det er bl.a. blevet anført, at en fortsat formalisering indebærer, at myndigheder må afsætte flere og flere ressourcer til at afkode og gennemføre de mange sagsbehandlingsskridt, som kræves efter ombudsmandens opfattelse i forvaltningssager, og at dette kan være med til at fjerne fokus og ressourcer fra det materielle og

indholdsmæssige. Spørgsmålet om fortolkning af forvaltningsloven er således principielt, og det er spørgsmålet, om en meget stærk betoning af især forvaltningslovens procesregler reelt vil ende med at styrke eller svække borgerens retssikkerhed. For mange borgere vil det oftest være det vigtigste at få en materielt rigtig vurdering fra den ansvarlige myndighed frem for en isoleret set formelt korrekt fremgangsmåde i sagsforløbet.¹⁸

2.4. Ombudsmandens påvirkning af overordnet sagsudvælgelse

Endelig kan det trækkes frem, at ombudsmanden som person kan og bør påvirke fastlæggelsen af de generelle kriterier, som anvendes i institutionens udvælgelse af egne sager. Ikke kun generelle fortolkningsparadigmer, men også den overordnede selektion af sager og sagstyper præges af ombudsmanden.

Efter ombudsmandslovens § 16, stk. 1, har ombudsmanden – i modsætning til domstolene – en betydelig autonomi i udvælgelsen af de sager, som optages til realitetsbehandling. Ved at prioritere bestemte sager og sagstyper kan ombudsmanden bidrage til at definere selve rammen for, hvad der kan komme ud af den konkrete prøvelse, og selve adgangen efter den gældende ombudsmandslov for at filtrere det grundmateriale, som bringes ind i ombudsmandskontrollen, er vigtig at have for øje. Det har generelt været kendetegnende, at ombudsmanden anvender sine beføjelser efter § 16, stk. 1, meget aktivt. I ombudsmandens årsberetninger kan man finde en række spredte oplysninger om antallet af afviste sager på forskelligt grundlag inden for rammerne af § 16, stk. 1. Det fremgår heraf, at ombudsmanden afviser langt flere sager, end han/hun optager til behandling. De senere år har ombudsmanden afvist mindst 3 ud af 4 indkomne klager, og denne høje afvisningsprocent må forventes at fortsætte og formentlig blive yderligere accentueret, hvis ombudsmanden f.eks. ønsker at sætte et stærkere præg på prøvelsen. På egen drifts-området har ombudsmanden herudover en helt klar autonomi ved selv at kunne identificere og afgrænse de konkrete og generelle sager, som undersøges af institutionen på eget initiativ, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1 og 2.

Generelt har de hidtidige fokusområder for ombudsmanden været prøvelse af national regulering, og her først og fremmest generel forvaltningsretlig regulering i form af procesrettigheder i forvaltningsloven og offentlighedsloven. En konsekvens af denne overordnede prioritering har været, at ombudsmanden i mindre grad går ind i materielle vurderinger efter de konkrete retsgrundlag, som er relevante i sagerne. Da ombudsmanden sjældent refererer det eksakte klagemateriale fra klagerens side, er det svært at vurdere, om denne tendens er betinget af klagerens ønske om en

processuel bedømmelse eller af ombudsmandens prøvelsespræference. Mit indtryk er ved læsning af ombudsmands praksis gennem mange år det sidste, og ombudsmandens tendens til "frivillig" procesorientering bestyrkes også ved læsningen af ombudsmandens generelle forvaltningsretlige teori, som er klart formorienteret.¹⁹ Til sammenligning er domstolenes prøvelse af myndigheder typisk mere orienteret mod det konkrete materielle retsgrundlag.²⁰

En tydelig konsekvens af ombudsmandens overordnede sagsudvælgelse har været, at ombudsmanden indtil videre generelt har været tilbageholdende på f.eks. det socialretlige område. Selv om ombudsmanden i sit værdigrundlag er orienteret mod beskyttelse af "den lille mand" og dermed af udsatte borgers rettigheder, er ombudsmandens social- og velfærdsretlige profil ikke specielt klar. Det er bl.a. blevet efterlyst, at ombudsmanden i højere grad tager initiativ til undersøgelse af kommuners behandling af sociale sager.

Endvidere har ombudsmanden på bl.a. dette område udvist tilbageholdenhed over for inddragelse af borgerens rettigheder på menneskeretligt grundlag. Ombudsmanden har f.eks. kun inddraget Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) i meget få trykte sager, og ombudsmandens fortolkningsintensitet af konventionsrettigheder i de sager, som i givet fald måtte indeholde sådanne aspekter, er generelt lav, jf. f.eks. FOB 2005.425 om inddrivelsesloven.²¹ Ombudsmanden har meget sjældent udtalt konkret kritik af myndigheders menneskeretlige retsanvendelse men har i flere sager haft tendens til at forskyde fokus til det rent processuelle. I sagen i f.eks. FOB 2010 20-7 om besøgsrestriktioner for pårørende til plejehjemsbeboer udtalte ombudsmanden en mild og abstrakt kritik af kommunens inddragelse af artikel 8 om retten til familieliv, hvorimod udtalelsen indeholder skarp og eksplicit kritik af kommunen på grundlag af forvaltningsloven.²² I forhold til ombudsmandens inspektionsvirksomhed er det blevet efterlyst, at de ressourcekrævende inspektioner udføres og afrapporteres med et tydeligere retligt og menneskeretligt perspektiv.²³ Det er svært at vurdere baggrunden for ombudsmandens tilbageholdenhed i de – få – sager med menneskeretlige aspekter, da ombudsmanden typisk forholder sig i meget brede vendinger til retsgrundlaget i EMRK. Den indtil videre mest principielle sag om EMRK i forvaltningssager er den nævnte sag i FOR 2005.425, som er på kun 2 sider.

En anden prægnant konsekvens af ombudsmandens generelle sagsorientering har været, at ombudsmanden kun i et begrænset omfang har inddraget og eventuelt fortolket borgerens rettigheder efter EU-retlig regulering.²⁴ Der er således medtaget yderst få sager med EU-retlige aspekter i de årlige beretninger med sager af almindelig interesse, som afgives til Folketinget. I de få sager, hvor

EU-retlig regulering måtte være inddraget, er det som oftest sket på initiativ af klageren, jf. f.eks. FOB 2000.142, FOB 2000.410 og FOB 2005.507. I flere af disse sager har ombudsmanden fundet at måtte give udtryk for principiel tilbageholdenhed i prøvelsen af den EU-retlige del af gældende regulering. Denne principielle tilbageholdenhed er muligvis under en vis opblødning de seneste år, selv om dette ikke er klart. Endelig kan det nævnes, at ombudsmanden meget sjældent har udtalt kritik af en myndighed i relation til EU-retsansværelsen. Hvis der i givet fald fremsættes kritik i disse sager, har kritikken været rettet mod myndighedens anvendelse af f.eks. forvaltningsloven. I sagen om udlændingemyndighedens vejledning om retten til familiesammenføring på EU-retligt grundlag i FOB 2008.238 udtalte ombudsmanden kritik af myndighedernes mangelfulde efterlevelse af forvaltningslovens § 7, stk.1, om vejledning, men ikke af myndighedernes materielle EU-retsansværelse. På denne måde har ombudsmandsbeskyttelsen af borgerens EU-rettligheder generelt haft en lavere intensitet end beskyttelsen af procesrettigheder efter navnlig forvaltningsloven. Det er generelt svært at vurdere baggrunden for ombudsmandens tilbageholdenhed over for EU-rettligheder, da ombudsmanden hverken i sin praksis eller sin forvaltningsretlige teori har redegjort nærmere for årsagerne til den valgte prøvelsesstrategi.

I forhold til ombudsmandens prøvelsesmæssige håndskyhed over for både menneskerettigheder i EMRK og EU-rettligheder kan en delforklaring være, at ombudsmanden generelt har ønsket at holde sig væk fra disse områder af ombudsmandspolitiske grunde, snarere end rent retlige grunde, idet ombudsmanden vil kunne komme i konflikt med eventuel folketingsmodstand mod dele af den menneskeretlige og EU-retlige regulering. I den forbindelse er ombudsmandens præference for eftersyn af processuelle uregelmæssigheder i den offentlige forvaltning klart mindre kontroversiel.

Sådanne generelle mønstre – i forhold til f.eks. menneskeretlige og EU-retlige sager – må antages i hvert fald delvist at være præget af ombudsmanden som person. Denne prægning bekræftes implicit af den nytiltrådte ombudsmand, som i en bred programerklæring har betonet, at EU-ret og internationale menneskerettigheder efter hans opfattelse får “stadig større betydning for den enkelte borger”.²⁵ Dette indvarsler muligvis en vis justering af ombudsmandspraksis på disse felter.

3. Ombudsmandens embedsperiode

Det er Folketinget, der vælger ombudsmanden efter hvert folketingsvalg eller ved embedsledighed, jf. ombudsmandsloven § 1, stk. 1. Valget kræver almindeligt flertal.²⁶ Der sker ikke opslag af stillingen, men de mulige kandidater indkaldes til samtaler i Retsudvalget, som

afgiver indstilling til det samlede Folketing. Det er ombudsmandens ansættelse som Folketinget på denne måde har direkte indflydelse på, og de øvrige medarbejdere ved ombudsmandsinstitutionen står ikke i samme afhængighedsforhold til Folketinget. Ombudsmandsloven er ændret i 2012, og loven fastsætter nu, at ombudsmandens samlede embedsperiode ikke kan overstige 10 år, jf. lovens § 1, stk. 2. Tidligere var ombudsmandens embedsperiode som nævnt tidsubegrænset. Selv om ombudsmanden som person er afhængig af Folketinget, har ombudsmanden som kontrolinstans funktionel uafhængighed, idet ombudsmanden i sit hverv er uafhængig af Folketinget, jf. lovens § 10, 1. pkt. Folketinget kan f.eks. ikke pålægge eller afskære ombudsmanden fra at tage en sag op til behandling, og Folketinget kan heller ikke diktere udfaldet i ombudsmandens sager.²⁷

Når ombudsmanden er valgt, er ombudsmanden ikke kun ombudsmand, men Folketingets Ombudsmand. Denne særlige legitimitet og status som varetager af et betroet hverv understreges mange steder i forarbejderne. Det siges f.eks. i forarbejderne til grundlovens § 55, at ombudsmanden til enhver tid “har rigsdagen bag sig”.²⁸ Da ombudsmanden ikke – som domstolene – råder over formelle sanktioner ved konstatering af myndigheders fejl og forsømmelse som f.eks. tilkendelse af erstatning til borgeren, men kun har mulighed for at udtrykke sin opfattelse af sagen, er det vigtigt for ombudsmanden at have denne legitimitet som Folketingets Ombudsmand.

De fire hidtidige ombudsmænd er alle blevet genvalgt, og de har således alle fungeret i mere end én periode. I forhold til faglig profil er to af de fire ombudsmænd rekrutteret fra professorstillinger fra Københavns Universitet (dr.jur. Stephan Hurwitz og dr.jur. Hans Gammeltoft-Hansen), mens de to øvrige er rekrutteret fra justitssektoren, nemlig fra stillinger som direktør i Kriminalforsorgen (Lars Nordskov Nielsen) og afdelingschef i Justitsministeriet (dr.jur. Niels Eilschou Holm). De to førstnævnte gik efter ombudsmandshvervet på pension, mens de to sidstnævnte efterfølgende blev ansat som henholdsvis professor på Københavns Universitet og kabinetssekretær hos Dronningen. Den nytiltrådte ombudsmand er rekrutteret fra en stilling som rigsadvokat og har tidligere været ansat i Justitsministeriet (Jørgen Steen Sørensen). Herudover har han – som den første ombudsmand af de hidtidige – været ansat hos ombudsmandsinstitutionen i den første del af sin juridiske karriere, og han har således udover de øvrige kvalifikationer også en relevant faglig erfaring “indefra”.²⁹

Efter et valg eller genvalg er ombudsmanden formelt ikke uafhængig af Folketinget, da ombudsmandsloven giver mulighed for afskedigelse, hvis ombudsmanden ikke længere nyder Folketingets tillid, jf. § 3. Afskedi-

gelse kræver som valg af ombudsmand almindeligt flertal i Folketinget. Der er ingen nærmere konkretisering i ombudsmandsloven af, hvad en manglende tillid kan bestå i, og Folketinget kan foretage et bredt skøn over, om ombudsmanden lever op til de forpligtelser og krav, som er fastsat i ombudsmandsloven. Reglen har aldrig været anvendt men eksisterer dog fortsat. Der har tidligere været diskussion om afskedigelsesbeføjelsen, bl.a. da Fremskridtspartiet i 1980/81 fremsatte forslag til folketingsbeslutning om afskedigelse af ombudsmanden på baggrund af en konkret sag.³⁰ Som kommentar kan det her nævnes, at det følger af ombudsmandslovens beskyttelse af ombudsmandens funktionelle uafhængighed, at en diskussion og eventuel beslutning i Folketinget om ombudsmandens afskedigelse principielt ikke kan begrundes med, at Folketinget ikke deler ombudsmandens bedømmelse af en enkelt sag.

3.1. Retsudvalgets hidtidige genudnævnelsespraksis

Valg, genvalg og afskedigelse af ombudsmanden sker efter indstilling fra Folketingets Retsudvalg, og der kræves almindeligt flertal i udvalget. I forhold til valg af ny ombudsmand efter ombudsmandslovens § 1 er den anvendte procedure indtil ændringen af ombudsmandsloven i indeværende år beskrevet af Retsudvalget således, at et underudvalg under Retsudvalget har holdt en række møder for at finde frem til den person, der har de rette kvalifikationer til at bestride stillingen som ombudsmand.³¹ Med hensyn til genudnævnelse har Retsudvalget indtil 2012 tilrettelagt proceduren således, at den siddende ombudsmand selv tilkendegiver, om ombudsmanden er villig til at modtage genvalg. Dette er herefter udgangspunkt for en indstilling fra Retsudvalget til Folketinget om genvalg. Det udtales af Retsudvalget, at "en ombudsmand udpeges i dag kun for én valgperiode af gangen, men alle de fire tidligere ombudsmænd er blevet genudpeget, så længe de selv ønskede det".³² Det anføres i samme retning af Bent Christensen, at alle hidtidige ombudsmænd er blevet genvalgt efter hvert folketingsvalg, "medmindre de har ønsket at frasige sig hvervet".³³

Retsudvalgets genudnævnelsespraksis indtil i dag må siges at være klart lempelig. Selv om det ikke er klart, hvilke nærmere drøftelser mellem ombudsmanden og Retsudvalget som i givet fald er indgået i grundlaget for ombudsmandens ønske om genvalg og Retsudvalgets indstilling om genvalg, forekommer der at være tale om en nærmest automatisk forlængelse af ansættelsen, snarere end et aktivt genvalg i ombudsmandslovens forstand. Det er principielt vigtigt af hensyn til ombudsmandens legitimitet som Folketingets Ombudsmand og som Folketingets tillidsmand, at Retsudvalget foretager en reel stillingtagen til ombudsmandens eventuelle genvalg.

Også på andre områder i det interne forhold mellem ombudsmand og Retsudvalg synes de hidtidige procedurer at have været lempelige. Ombudsmandslovens regel i § 29, stk. 2, om Retsudvalgets samtykke til ombudsmandens sideherv og bibeskæftigelse er således praktiseret relativt fleksibelt. Det har således i vidt omfang været op til ombudsmanden selv i første omgang at afgøre, om et sideherv var af en type, som var omfattet af reglen § 29, stk. 2, og dermed skulle forelægges for Retsudvalget. Herudover kan det bemærkes, at Retsudvalget så vidt ses har givet samtykke til de herved, som ombudsmanden i givet fald har søgt om samtykke til. Retsudvalget gav f.eks. den tidligere ombudsmand samtykke til hvervet som formand for offentlighedskommissionen i 2002.³⁴ Kommissionen afsluttede sit arbejde i 2009.³⁵ Retsudvalget lægger fra 2012 – med rette – op til en klar opstramning af samtykkepraksis i forhold til ombudsmandens sideherv.³⁶

3.2. Fordele og ulemper ved tidsbegrænset embedsperiode

Den nye ordning med tidsbegrænset ansættelse af ombudsmanden er resultat af en lang diskussion om embedsperiode. Spørgsmålet blev kort berørt i forbindelse med den første ombudsmandslov. Her udtalte Forfatningskommissionen, at hele ombudsmandsordningen forudsætter, at ombudsmanden til enhver tid kan opfattes som rigsdagens tillidsmand, og at man ikke har ment at burde fastsætte ombudsmandens funktionstid til et bestemt årsmål.³⁷ Også i forbindelse med lovrevisionen i 1996 blev spørgsmålet berørt.³⁸ Endelig var begrænsning af embedsperiode hovedspørgsmålet i Retsudvalgets betænkning fra 2011 om indstilling og valg af ombudsmand.³⁹ Denne betænkning har nu ført til, at Folketinget har vedtaget en ændring af ombudsmandsloven, således at ombudsmandens embedsperiode fremover er begrænset til i alt 10 år.

Ændringen er efter min opfattelse velbegrundet. Til støtte for ordningen taler, at en ombudsmandsudskiftning med faste mellemrum vil kunne tilføre ombudsmandens prøvelse og retlige fokus en vigtig faglig dynamik. Faglig dynamik skal også forstås sådan, at ombudsmanden kan tilrette sin egen praksis, hvis ombudsmanden f.eks. er blevet underkendt af domstolene. Dette kan være vanskeligt for den ombudsmand, som i første omgang har været personlig fortalende for den fortolkningsmæssige linje, som underkendes af f.eks. Højesteret. I nyere tid har der været debat om ombudsmandens tilgang til personaleområde, hvor en række markante højesteretsdomme – med en vis skepsis – er blevet accepteret af ombudsmanden som den fagligt autoritative retsopfattelse.⁴⁰

Det er omvendt klart, at ombudsmandens embedsperiode ikke skal være for kort, og at den valgte løsning med en mulig samlet embedsperiode på i alt 10 år i det væ-

sentlige forekommer afbalanceret. En sådan funktionsperiode giver ombudsmanden mulighed for at opbygge og opretholde faglig kontinuitet i ombudsmandsprøvelsen. Det er generelt ønskeligt, at en ombudsmand kan gøre sig faglige og praktiske erfaringer inden for ombudsmandens prøvelsesområde, og at denne ombudsmand derefter har mulighed for at nyttiggøre og konsolidere sine erfaringer i en længere og sammenhængende periode. Det personlige element skal have tid til at kunne slå igennem. Hertil kommer, at institutionen selv får mulighed for at tilpasse det konkrete prøvelsesarbejde og de interne rutiner til ombudsmandspersonens overordnede prioriteringer.

3.3. Ombudsmandens politiske sager

Et vigtigt spørgsmål er, om ombudsmandens afhængighed af Folketinget i forbindelse med valg og genvalg kan have en indvirkning på prøvelsen af politiske sager. Denne del af ombudsmandens virksomhed har været diskuteret især de senere år, og der har været betydelig debat om ombudsmandens sag om statsministerens nægtelse af at give et interview om Irak-krigen, jf. FOB 2007.347. I sagen udtalte ombudsmanden kritik af, at statsministeren efter afgivelse af interview om krigen havde afslået at afgive et interview med en bestemt journalist. Ombudsmanden kritiserede, at statsministeren ikke havde begrundet afslaget til den pågældende journalist efter reglerne i forvaltningsloven.⁴¹ Sagen affødte ikke overraskende en faglig diskussion af ombudsmandens kompetence over for især ministre. Ombudsmandskontrol af politiske sager af denne art er ikke selvstændigt reguleret i ombudsmandsloven, men det generelle udgangspunkt er, at ombudsmanden kan prøve forvaltningen, herunder ministre i deres funktion som forvaltningschefer, jf. lovens § 7, stk. 1, men ikke regeringen og dermed ikke ministre i deres funktion som politikere.⁴²

Den nærmere sammenhæng mellem ombudsmandens personelle afhængighed af Folketinget og ombudsmandens præferencer i politiske sager kan f.eks. bestå i, at der kan være en formodning for, at ombudsmanden vil have tendens til at undgå politisk kontroversielle sager vedrørende ministre. Spørgsmålet blev berørt i forbindelse med ombudsmandsinstitutionens 50 års jubilæum:

“In addition to changing the timing of the decision, it seems to me that a strong case can be made for denying the Ombudsman the possibility of re-election. It is hard to believe that an Ombudsman interested – for many laudable reasons – in keeping his job will not be induced to be more cautious and conciliatory vis-à-vis political forces when the time for his re-election approaches”.⁴³

Selv om denne formodning om overdreven forsigtighed i politiske sager kan være rigtig, kan det omvendt også fremføres, at en ombudsmand, som ønsker genvalg, men som har en opfattelse af, at genvalget har karakter af en ren formalitet, muligvis kan vælge en overdreven aktivistisk kurs i politiske sager. Uanset hvad har spørgsmålet om ombudsmandens rolle i politiske sager givet anledning til betydelig debat i nyere tid, og ombudsmanden har i forlængelse heraf opstillet følgende tre grundprincipper om ombudsmandens rolle i sager med politisk indhold: a) ombudsmanden skal ikke undlade at behandle en sag blot fordi den (også) indeholder en politisk substans, b) ombudsmanden skal i “blandede sager”, i hvilke der indgår både politik og jura, begrænse sin prøvelse til de juridiske elementer i sagen, og c) ombudsmanden skal helt undlade at behandle en sag hvis Folketinget tilkendegiver en opfattelse af sagen.⁴⁴

Selv om disse grundprincipper forekommer adækvate som abstrakte udgangspunkter, kan det dog diskuteres, om ombudsmanden i praksis efterlever sådanne principper. Eksempelvis valgte ombudsmanden i 2007 at afvise en klage fra to journalister bag filen “Den hemmelige krig” over et afslag på aktindsigt hos bl.a. Forsvarsministeriet. Som konsekvens heraf blev de rent forvaltningsretlige aspekter i sagen ikke efterprøvet, selv om klagen for så vidt vedrørte et udpræget teknisk-juridisk spørgsmål om fortolkning af regler i offentlighedsloven. Sagen kan således kategoriseres som en “blandet sag” i ombudsmandens egen opdeling af sagstyper, og det kan anføres, at ombudsmanden burde have valgt at følge grundprincippet om, at ombudsmanden i sådanne sager begrænser sin prøvelse til de juridiske elementer i sagen. Denne sag fremstår således snarere som et udslag af det mulige forsigtigheds-princip, som er fremhævet af Thøger Seidenfaden, end som en klar bekræftelse på ombudsmandens egne principper om politiske sager.

3.4. Tidsubegrænsede danske dommerembeder

Ombudsmandsinstitutionen og domstolene er begge retsanvendende retsinstanser og varetager til dels samme opgave, nemlig prøvelse af offentlige myndigheder. Selv om der er mange og vigtige forskelle mellem de to kontrolinstanser, kan reglerne om dommeres udnævnelse dog sætte ombudsmandslovens regler i relief. Dommere er mere uafhængige end ombudsmanden, da dommere er sikret både personlig og funktionel uafhængighed, jf. grundlovens § 64 og § 27 (om tjenestemænd). Dommeres ansættelsesforhold er herudover reguleret i retsplejelovens kapitel 4.⁴⁵ Højesteretsdommere, landsdommere, byretsdommere og beskikkede dommere udnævnes siden 1999 af Justitsministeren efter indstilling fra det uafhængige Dommerudnævnelsesråd, jf. retsplejelovens § 43, og be-

sættelsen af dommerstillinger skal ske ud fra en samlet vurdering af ansøgernes kvalifikationer med afgørende vægt på ansøgernes "juridiske og personlige kvalifikationer", jf. retsplejelovens § 43. Dommeres funktionsperiode er således tidsbegrænset.

Rent ansættelsesretligt følger det af tjenestemandsløven, at ansættelse som dommer kun kan ske som varig tjenestemandsansættelse, jf. § 34, stk. 1. I modsætning til andre tjenestemænd siden 2008 er dommeres pensionsalder fortsat 70 år, jf. tjenestemandslovens § 34, stk. 2. Med en – meget omtrentlig – udnævnesalder for højesteretsdommere, landsdommere, og byretsdommere på henholdsvis cirka 50, 45 og 40 år betyder dette, at en dommer typisk vil fungere i dommerembedet i 20-30 år.⁴⁶ Mht. afskedigelse på andet grundlag end alder gælder der særlige regler for at sikre dommeres uafhængighed. Dommere kan ikke afskediges men afsættes af Den Særlige Klageret under særlige omstændigheder og efter en særlig procedure, jf. retsplejelovens § 47. Der kan ske afskedigelse efter klage over utilbørligt eller usømmeligt forhold i embedet, eller hvis Klageretten finder, at dommer må antages at være uværdig til at varetage dommerembedet. Klageretten træffer i givet fald afgørelse om afsættelse ved dom. Sammenlignet med ombudsmanden har dommere således en stærkere afskedigelsesbeskyttelse rent formelt.

I modsætning til dommere ved danske domstole har dommere ved internationale domstole – dvs. EU-domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstolen – en begrænset embedsperiode. Dommere og generaladvokater ved EU-domstolene (Domstolen, Retten i Første Instans, og Retten for EU-personalesager) udnævnes således af medlemsstaternes regeringer for et tidsrum af seks år, og de kan genudnævnes – én gang, jf. artikel 253 EUF. Dommere til Menneskerettighedsdomstolen udnævnes nu for et tidsrum af ni år og kan ikke genudnævnes, jf. EMRK artikel 23, stk. 1.

3.5. Andre ombudsmandsordninger i Norden og EU

Endvidere kan Folketingets Ombudsmand sammenlignes med andre nationale ombudsmænd. Der findes i dag ombudsmandsinstitutioner i alle EU lande, og den danske ombudsmand er som bekendt oprindeligt inspireret af den svenske ombudsmandsmodel. I modsætning til Danmark findes der forvaltningsdomstole i bl.a. Sverige, hvad der giver et andet udgangspunkt for ombudsmandsinstitutionens rolle i bl.a. Sverige.

Den svenske ombudsmandsinstitution (Justitieombudsmanden) er oprettet i 1809, og ombudsmandens virksomhed er reguleret i de svenske grundlove og ombudsmandsloven.⁴⁷ Embedet er et kollegialt ombudsmandsembede og varetages af fire ombudsmænd og for tiden af to mandlige og to kvindelige ombudsmænd. Det

er Riksdagen, som vælger en eller flere ombudsmænd.⁴⁸ Ombudsmændene vælges efter hvert rigsdagsvalg, jf. Riksdagsordningen 8 kap 11 § efter indstilling fra Riksdagens Konstitutionsudskott. Ombudsmændene kan gen vælges. Der er formelt mulighed for, at Riksdagen med almindeligt flertal kan afskedige en ombudsmand, hvis ombudsmanden ikke har Riksdagens tillid. Justitieombudsmandsinstitutionen er mindre end den danske ombudsmand rent personalemæssigt.

I dag er den danske ombudsmand på de fleste punkter især beslægtet med den norske ombudsmand, som på samme måde fungerer inden for et samlet prøvelses-system med almindelige domstole. Den norske ombudsmand (sivilombudsmannen) er oprettet i 1962 og reguleret i den norske grundlov, sivilombudsmandsloven og i en instruks fastlagt af Stortinget.⁴⁹ Sivilombudsmanden vælges af Stortinget efter hvert stortingsvalg, jf. grundlovens § 75, litra l.⁵⁰ Stortingets valg af ombudsmand gælder for 4 år, og ombudsmanden kan gen vælges, hvis der er flertal for det i Stortinget. Stortinget kan afskedige ombudsmanden, hvad der – i modsætning til dansk ret – kræver et kvalificeret flertal på 2/3. Sivilombudsmandsinstitutionen er personalemæssigt mindre end den danske ombudsmandsinstitution. Konkret sker valg og genvalg af sivilombudsmand efter indstilling fra Stortingets Valgkomite, som nedsættes efter, at Stortinget har konstitueret sig. Selve valget eller genvalget af ombudsmanden afvikles i relativt tæt forlængelse af hvert stortingsvalg, som afholdes hvert 4. år i september. Ombudsmanden udnævnes således fra januar i det følgende år.⁵¹ Alle hidtidige norske ombudsmænd har – som alle danske ombudsmænd – været mænd. Tre af de hidtidige sivilombudsmænd har varetaget hvervet i to perioder og dermed 8 år. Den nuværende sivilombudsmand har fungeret siden 1990 og er genindstillet af Stortingets Valgkomité og genvalgt af Stortinget i alt fem gange.⁵²

Set i et bredere europæisk ombudsmandsperspektiv er reguleringen af ombudsmandsansættelsen udformet relativt forskelligt, og der findes ikke en altdominerende model. De fleste nationale ombudsmænd fungerer på grundlag af tidsbegrænset ansættelse, og den mest udbredte ordning er en ombudsmandsregulering, der giver mulighed for én genudnævnelse. Det gælder f.eks. lande som Frankrig, Luxembourg, Østrig, Belgien, Tjekkiet, Irland, Polen, Portugal, Slovakiet og Slovenien. Også Danmark indgår altså med lovændringen i 2012 i denne kategori. De enkelte ombudsmandsperioder varierer dog i disse lande – fra 4 år 8 år – og den samlede mulige funktionsperiode strækker sig således fra 8 år til 16 år. En ombudsmandsregulering – som den svenske og norske – med principiel mulighed for et ubegrænset antal genudnævnelser af en ombudsmand findes for tiden også

i bl.a. Finland, Island, Estland, Tyskland, Letland, Litauen, Holland og Spanien.⁵³

4. Konklusion

Det danske ombudsmandsembede er rent retligt skabt som et personligt embede, og ombudsmandens person har – og har haft – stor betydning. Selvom det er svært at måle og veje denne betydning eksakt, er der ikke tvivl om, at ombudsmanden sætter sit personlige præg på prøvelsen på forskellig vis. Det gælder f.eks. valg af generel fortolkningsstil og overordnet selektion og screening af egnede ombudsmandssager. Sammenlignet med andre nordiske ombudsmænd har den danske ombudsmand formentlig haft den mest fremtrædende rolle. Den svenske model med et kollegialt embede nedtoner i sig selv det personlige element. I Danmark er ombudsmanden som følge af bl.a. en meget aktiv presseeksponering en offentlig kendt person, og ombudsmanden står dermed i modsætning til danske dommere, som generelt er så godt som ukendte som personer.

I forhold til ombudsmandens funktionsperiode er det ikke overraskende, at det uensartede mønster i de hidtidige fire ombudsmænds embedsperioder har givet anledning til den nu vedtagne tidsbegrænsning af ombudsmandens ansættelse. De nye regler er velbegrundede. Hvis ordningen kommer til at fungere efter hensigten, forsyner den ombudsmandsprøvelsen med en vedvarende faglig dynamik og evne til faglig omstilling. Det sidste er centralt i forhold til den danske ombudsmandsordning, som har haft en tendens til en vis rigiditet som f.eks. på det menneskeretlige, EU-retlige og arbejdsretlige delområde. Også ombudsmandens tilgang til politiske sager har været en omdiskuteret del af ombudsmandskontrollen. Der er muligvis udsigt til visse justeringer med den nytiltrådte ombudsmand, selv om det er for tidligt at konkludere på dette spørgsmål. Reelt er ombudsmandens person en fundamental komponent i den fortsatte udvikling af ombudsmandskontrollen og ombudsmandsarbejdet med sikring af borgerens rettigheder.

Noter

1. De fem ombudsmænd er som bekendt flg.: Stephan Hurwitz (1955-71), Lars Nordskov Nielsen (1971-81), Niels Eilschou Holm (1981-87), Hans Gammeltoft-Hansen (1987-2012) og Jørgen Steen Sørensen (2012-). Se nærmere om ombudsmandsinstitutionens historie, herunder skitsering af de hidtidige ombudsmænds personlige præg af ombudsmandsprøvelsen, www.ombudsmanden.dk (organisation, historie).
2. Lov nr. 473 af 12. juni 1996 Folketingets Ombudsmand, senest ændret ved lov nr. 502 af 12. juni 2009.
3. Se generelt om ombudsmandskontrol f.eks. Helle Bødker Madsen, i *Forvaltningsret, Almindelige emner*, 2009, s. 449 og Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2002, s. 865 ff.

En mere nuanceret fremstilling af emnet – herunder spørgsmålet om det personlige element i prøvelsen – findes i Karsten Revsbech, *Folketingets Ombudsmand*, i *Folketingets Festskrift*, redigeret af Ole Stig Andersen m.fl., s. 227 ff. (bl.a. s. 230 ff.) og i Karsten Revsbech, *Dansk Forvaltningsret – karakteristiske træk og udviklingstendenser*, 2008, s. 13 ff. Se også anmeldelse af sidstnævnte værk i Michael Gøtze, *Aktuel dansk forvaltningsret*, *Juristen* 2009, s. 25 ff.

4. Jf. Lov nr. 568 af 18. juni 2012 om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand.
5. Se lovens forarbejder i bl.a. bemærkninger til lovforslaget, L 188 Folketinget 2011-12, og bl.a. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 8. december 2011. Se endvidere Beretning afgivet af Retsudvalget den 26. august 2011 og forslag af 30. marts 2011 til beslutning om ændring af ombudsmandsloven (herunder fremtidig begrænsning af ombudsmandens embedsperiode til 4 år med mulighed for genvalg i 4 år), fremsat af Enhedslisten.
6. Se om grundlovens § 55 f.eks. Henrik Zahle, *Regering, forvaltning og dom*, *Dansk forfatningsret* 2, 2001, s. 145 ff., og Michael Gøtze, *Grundlovens § 55*, i *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, 2006, redigeret af Henrik Zahle, s. 263 ff.
7. De tidligere ombudsmandslove er lov nr. 109 af 22. marts 1954, lov nr. 205 af 11. juni 1959, lov nr. 142 af 17. maj 1961, lov nr. 258 af 9. juni 1971, lov nr. 472 af 12. juni 1996, lov nr. 556 af 24. juni 2005, lov nr. 205 af 12. juni 2009 og senest – som nævnt – lov nr. 568 af 18. juni 2012. Hovedloven er lov nr. 472 af 12. juni 1996, som blev gennemført på grundlag af bl.a. betænkning nr. 1272/1994 afgivet af det af Folketingets Præsidium nedsatte udvalg vedrørende ændringer i ombudsmandsloven. Ved 1996-lovændringen blev den tidligere ombudsmandsinstruks ophævet og til dels indarbejdet i loven. Se Bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962 af instruks om Folketingets Ombudsmand, som afløste instruks nr. 109 af 22. marts 1956.
8. Se nærmere herom f.eks. Jon Andersen, *Juristen* 1996, s. 320 ff. Artiklen er ligeledes publiceret i FOB 1996,449.
9. Lovændringen vedrørte endvidere ombudsmandens opgave i forhold til tortur-konventionen (OPCAT). Se om den hidtidige udmøntning heraf f.eks. årsrapport fra ombudsmandens OPCAT-enhed af 18. februar 2011.
10. Jf. ombudsmandslovens § 30. Det er i praksis Folketingets Ombudsmand, der underretter Retsudvalget om brug af titlen "ombudsmand" i strid med ombudsmandsloven, jf. f.eks. henvendelse fra Folketingets Ombudsmand af 28. februar 2005 til Retsudvalget vedrørende opslag af en stilling som "ungeombudsmand" i en kommune. Udover Folketingets Ombudsmand er der ved lov som bekendt også oprettet en Forbrugerombudsmand.
11. Se for nærmere diskussion af det personlige element især Karsten Revsbech, *Folketingets Ombudsmand*, i *Folketingets Festskrift*, redigeret af Ole Stig Andersen, m.fl., 1999, s. 227 ff. (bl.a. s. 230 ff.).
12. FT 1995/96, tillæg B, sp. 871.
13. Se oplysninger om sagsmængde i årsberetning 2010, herunder Jens Møllers artikel "Embedets almindelige forhold".
14. Se for en principiel belysning heraf navnlig Karsten Revsbech, *Aktuel dansk forvaltningsret – karakteristiske træk og udviklingstendenser*, s. 26 ff., s. 39 og 45 ff.
15. Se Hans Gammeltoft-Hansen, *Forvaltningsret*, 2002, s. 29 ff. Også en række af lovens øvrige grundbegreber er analyseret og udfoldet teoretisk af ombudsmanden selv, jf. bogens kapitel 1 og 2.
16. I ombudsmandens beretninger alene for f.eks. 2009 og 2010 vedrører følgende sager aktindsigt: 2009 1-2 (Aktindsigt i lovsag), 2009 1-4 (Aktindsigt i journalliste i Arbejdstilsynet), 2009 3-1 (Aktindsigt i journalister), 2009 4-3 (Ret til aktindsigt i lægekonsulents navn), 2009 5-2 (Aktindsigt i fortegnelser over bivirkninger af

- lægemiddel), 2009 9-1 (Aktindsigt og afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3), 2009 9-4 (afslag på aktindsigt i notat), 2009 17-1 (Afslag på aktindsigt i identifikationsoplysninger i dokumenter), 2009 17-2 (Aktindsigt i sager om mulig svindel med offentlige midler), 2009 19-1 (Aktindsigt i ministres kalender), 2009 20-1 (Aktindsigt i borgmesters kalender), sag 2010 1-1 (Sletning af dokumenter i sag i forbindelse med anmodning om aktindsigt, sag 2010 9-1 (Aktindsigt i oplysninger om risikovirksomheder), 2010 12-1 (Aktindsigt i forbehandlerens navne), 2010 17-1 (Afslag på aktindsigt i CIA-arbejdsgruppens dokumenter), 2010 18-3 (Aktindsigt i interne dokumenter fra tilsynsbesøg på friskole) og 2010 20-11 (Aktindsigt i vejledning i udfærdigelse af parkeringsafgifter).
17. Jf. Michael Götze, *Aktuel dansk forvaltningsret*, Juristen 2009, s. 29.
 18. Se for en diskussion heraf i forhold til ombudsmandens – typisk meget processuelle – tilgang til personalesager navnlig Jens Kristiansen, Ufr 2005B., s. 244 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen, Juristen 2003, s. 241 ff. se også f.eks. Jens Peter Christensen, Højesteret og statsmagten, i Højesteret – 350 år, redigeret af Per Magid, Torben Melchior, Jon Stokholm og Ditlev Tamm, 2011, s. 211 ff (275).
 19. Se f.eks. hovedværket Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2002, som indeholder kun to kapitler ud af 22 kapitler om den materielle forvaltningsret, jf. fremstillingens del III, "Hjemmelskrav".
 20. Jf. Michael Götze, *Domstolenes prøvelsesstrategier i forvaltnings-sager*, Juristen 8/2007, s. 251 ff.
 21. Se Kirsten Ketscher, *Sociale rettigheder og EMRK, En indvandret retskilde i problemer*, i *Menneskerettighedsdomstolen – 50 års samspil mellem dansk ret og politik*, redigeret af Jonas Christoffersen og Mikael Rask Madsen, 2009, s. 291 ff. (298 f.). Se også f.eks. Kirsten Ketscher, *Borgerens ret til høflig og hensynsfuld behandling*, i *Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen*, 2004, s. 337 ff.
 22. Se også sagen om et besøgsforbud til gæst på plejecenter FOB 2007.445, som i sagen er bedømt efter straffelovens regel i § 264 om personer, der uberettiget skaffer sig adgang til fremmed hus.
 23. Jf. Stine Jørgensen og Michael Götze, *Ret til effektive retsmidler og myndighedsansvar i sociale sager*, Ufr 2008B. s. 339 ff. (s. 344 f.).
 24. Se for en større belysning heraf navnlig Michael Götze, *Ombudsmandens inddragelse af EU-rettigheder*, Juristen 4/2009 s. 91 ff. Se for en kort kommentering også Karsten Revsbech, *Aktuel dansk forvaltningsret*, Ufr 2011B.107 f..
 25. Jf. Jørgen Steen Sørensen, "Sidste led i borgerens retssikkerhed", kronik offentliggjort i dagbladet Politiken, 27. april 012. Kronikken kan endvidere findes på www.ombudsmanden.dk
 26. Se generelt om valg og genvalg f.eks. Bent Christensen, *Forvaltningsret*, Prøvelse, 1994, s. 275 ff., Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborg, *Ombudsmandsloven med kommentarer*, 1999, s. 1 ff. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2002, s. 866 ff., Helle Bødker Madsen, *Forvaltningsret*. Almindelige emner, 2009, s. 452 ff., Sten Bønsing, *Almindelig forvaltningsret*, 2010, s. 297 f., Jon Andersen, *Socialforvaltningsret*, 2010, s. 385 ff. og Jon Andersen, *Forvaltningsret*, Sagsbehandling, Hjemmel, Prøvelse, 2010, s. 203 ff. En særlig grundig belysning findes i Claus Dethlefsen, *Folketingets Ombudsmand og Folketinget*, i *Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen*, 2004, s. 153 ff.
 27. Se nærmere herom f.eks. Helle Bødker Madsen, i *Forvaltningsret*, Almindelige emner, 2009, s. 452 ff.
 28. *Rigsdagstidende* 1952/53, Forhandlinger, sp. 2204.
 29. Se for nærmere personoplysninger f.eks. www.ombudsmanden.dk (organisation, historie).
 30. FT 1980/81, F, sp. 9677 ff.
 31. Jf. Betænkning afgivet af Retsudvalget 8. december 2011, pkt. 1 (valg) og 2.2 (genvalg).
 32. Jf. Beretning afgivet af Retsudvalget den 26. august 2011.
 33. Jf. Bent Christensen, *Forvaltningsret*, Prøvelse, 1994, s. 276.
 34. Jf. Folketingets Retsudvalgs brev af 17. maj 2002. 2001/2002, Retsudvalget (2. samling), Alm. Del, bilag 603.
 35. Se Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.
 36. Jf. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 8. december 2011, pkt. 2.3. (hverv).
 37. RT 1952/53, tillæg A, 4070.
 38. FT 1995/96, tillæg B, sp. 871.
 39. Jf. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 8. december 2011.
 40. Se Ufr 2005.616H om forligsmæssig afskedigelse og ombudsmandens – modstående – retsopfattelse i FOB 1998.491, og Ufr 2005.2111 H om tildeling af lokalløn og ombudsmandens – modstående – retsopfattelse i FOB 1998.139.
 41. Se også FOB 2007.375 om udenrigsministerens afslag på at give interview til en journalist.
 42. Se den grundige analyse i Gorm Toftegaard Nielsen, *Må statsministeren være politiker eller er han altid bare forvaltningschef? Om ombudsmandens kompetence*, i *Festskrift til Claus Haagen Jensen*, redigeret af Erik Werlauff og Sten Bønsing, 2007, s. 261 ff. Se også – til dels som et svar på kritikken – Hans Gammeltoft-Hansen, *Ombudsmandens rolle i sager med politisk indhold*, i artikeldelen af *ombudsmandsberetningen* i FOB 2009.9.
 43. Jf. Thøger Seidenfaden, *Strengthening a Success, Some Ideas for Reform*, i *The Danish Ombudsman III*, 2005, s. 109 f.
 44. Se den nævnte korte artikel i Hans Gammeltoft-Hansen, *Ombudsmandens rolle i sager med politisk indhold*, FOB 2009.9 ff.
 45. Jf. lovbekendtgørelse nr. 1063 af 17. november 2011. Om baggrunden for den nuværende ordning se navnlig Domstolsudvalgets betænkning nr. 1319/1996 med diskussion af dommerrekruttering og dommerudnævnelser. Se generelt om domstolenes uafhængighed f.eks. Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret 2*, Regering, forvaltning og dom, 2001, s. 100 f., Bernhard Gomard under medvirken af Michael Kistrup, *Civilprocessen*, 2005, s. 34 ff. og Peter Germer, *Statsforfatningsret*, 2007, s. 196 ff.,
 46. For en gennemgang af dommeres uafhængighed og nyudnævnte dommeres erhvervsprofil siden ændringen af udnævnelsessystemet i 1999 se f.eks. Jens Peter Christensen, *Domstolene – den tredje statsmagt*, 2003, s. 60 ff.
 47. Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Se om den svenske ombudsmand f.eks. Jesper Ekroth, *JO-ämbetet – en offentlighetsstudie*, 2001, og Håkan Strömberg og Bengt Lundell, *Almän förvaltningsrätt*, 2011, bl.a. s. 166 og 178. Se generelt om institutionen endvidere www.jo.se
 48. Se Regeringsformen 13 kap. 6 §.
 49. Lov 1962-06-22-08, Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Se særligt om sivilombudsmandens pensionsforhold Lov 1966-05-06, ændret ved Lov-2010-12-17-78. Se om den norske ombudsmand f.eks. Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsret*, Bind 1, 2010, s. 349 f. Se generelt om institutionen endvidere www.sivilombudsmannen.no
 50. Se herom f.eks. Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 2009, s. 287.
 51. Ved seneste genvalg af sivilombudsmanden i 2009 afgav valgkomiteen indstilling i december, og indstillingen blev vedtaget af Stortinget få dage senere, jf. Innstilling af 11.12. 2009.
 52. Følgende personer har bestridt posten som sivilombudsmand: Andreas Schei (1962-1974), Erling Sandene (1974-82) og Audvar Os (1982-1990), og Arne Fiflet (1990-).
 53. Se for en komparativ undersøgelse af samtlige ombudsmandsordninger i EU og en række øvrige lande i Europa Gabriele Kusko-Stadlmayer (red.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, s. 14 f., jf. s. 473 ff. ("Terms of office").