

12. november 2009

EM2009/12

## **BETÆNKNING**

**afgivet af**

**Lovudvalget**

**vedrørende Forslag til:**

**Inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut.**

**Afgivet til lovforslagets 2. behandling**

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Harald Bianco, Inuit Ataqatigiit, formand  
Inatsisartutmedlem Isak Hammond, Inuit Ataqatigiit, næstformand  
Inatsisartutmedlem Justus Hansen, Demokraterne  
Inatsisartutmedlem Akitsinnguaq Olsen, Siumut  
Inatsisartutmedlem Kim Kielsen, Siumut, udvalgssuppleant

Lovudvalget har gennemgået nærværende lovforslag efter Inatsisartut's 1. behandling under EM09, og fremlægger i det følgende udvalgets bidrag til Inatsisartut's beslutningsgrundlag.

### **Ombudsmanden – historisk set.**

Allerede i 1809 indførtes i Sverige en form for ombudsmandsinstitution. Finland fulgte efter i 1919. I dag er ombudsmandskonceptet udbredt til mere end 70 lande over hele verden: I Øst- og Vesteuropa, i Afrika, i Sydamerika og i Asien.

Ombudsmandsinstitutionen er for vort eget rigsfællesskabs vedkommende sikret i § 55 i Grundloven af 1953. Kongeriget Danmark havde ikke tidligere haft en Ombudsmand, men der var i årene efter den tyske besættelse en udbredt erkendelse af behovet for en instans, som kunne føre kontrol med administrationen – en erkendelse som til dels havde sit grundlag i danske myndigheders brud på fundamentale retsprincipper under besættelsesårenes samarbejde med den nazistiske besættelsesmagt.

Resultatet blev den såkaldte ”løfteparagraf” i Grundloven, som overlader det til Folketinget ved lov at skabe rammerne for ombudsmandsinstitutionen. Det stod dermed Folketinget frit, hvornår ombudsmandsinstitutionen skulle indføres. Til gengæld ville en afskaffelse af Ombudsmandsinstitutionen, når den først var indført, kræve en ændring af Grundloven.

Folketinget tøvede imidlertid ikke: Allerede i 1954 fik Danmark sin første ombudsmandslov og i 1955 sin første Ombudsmand – en Ombudsmand, som også var Grønlands.

Med indførelsen af Hjemmestyre i Grønland, begrænsedes Ombudsmandens opgaver i Grønland til at omfatte de *statslige* myndigheders forvaltning. Hjemmestyremyndighedernes forvaltning var i sagens natur ikke omfattet af *Folketingets* Ombudsmands kontrol.

Det var derfor helt naturligt, at Grønlands Landsting efter nogle års hjemmestyre vedtog, at Landstinget skulle have sin egen Ombudsmand. Den første Ombudsmand [1] fik Landstinget i 1995.

### **Landstingets Ombudsmands funktion.**

Helt grundlæggende er Ombudsmandens opgave at føre kontrol med, at de administrative myndigheder i henholdsvis Grønlands Selvstyre og kommunerne udøver deres administrative funktioner korrekt: Det vil sige i overensstemmelse med lovgivningen og de grundlæggende principper, som gælder for forvaltningen.

Enhver borger kan klage til Ombudsmanden, hvis den pågældende ikke mener, at myndighederne har behandlet ham korrekt. Dog skal borgeren forinden have udtømt de klagemuligheder, som eksisterer indenfor forvaltningssystemet.

Klagesagerne udgør den væsentligste del af grundlaget for Ombudsmandens kontrol med myndighederne. Men Ombudsmanden har også mulighed for at indlede en undersøgelse på eget initiativ (en såkaldt ”egendrift-sag”).

Myndighederne har pligt til at give Ombudsmanden de oplysninger, Ombudsmanden ønsker til brug for behandlingen af en klage eller en egendrift-sag.

Vurderer Ombudsmanden, at en myndighed har begået væsentlige fejl, orienterer Ombudsmanden Inatsisartut. Det sker gennem løbende indberetninger til

Lovudvalget (og gennem Ombudsmandens årlige afgivelse af en beretning til Inatsisartut). Samtidig med, at Ombudsmanden orienterer Lovudvalget, orienterer Ombudsmanden Naalakkersuisut (hvis en fejl er begået af forvaltningsmyndighed under Grønlands Selvstyre) eller den pågældende kommunalbestyrelse (hvis en fejl er begået af en kommunal forvaltningsmyndighed).

På samme måde som Ombudsmanden indberetter væsentlige fejl begået af en forvaltningsmyndighed, indberetter Ombudsmanden, hvis Ombudsmanden bliver opmærksom på fejl eller mangler i gældende love eller bekendtgørelser.

Ombudsmanden kan reagere på en myndigheds sagsbehandlingsfejl ved at udtrykke kritik og ved at fremsætte henstillinger. Ombudsmanden kan således ikke omgøre (d.v.s. ændre) en afgørelse, som er truffet af en forvaltningsmyndighed. Men Ombudsmanden kan henstille, at den pågældende myndighed selv omgør afgørelsen.

Forvaltningsmyndighederne har ikke formelt *pligt* til at imødekomme en sådan henstilling fra Ombudsmanden. Det er dog almindeligt anerkendt, at der skal meget tungtvejende grunde til, for at se bort fra en Ombudsmandshenstilling. Det skyldes nok dels respekten for den funktion, Ombudsmanden varetager, dels en anerkendelse af det meget grundige juridiske arbejde, som ligger til grund for Ombudsmandens udtalelser.

Den kontrolfunktion, Ombudsmanden udøver i forhold til den offentlige forvaltning, kan til dels minde om domstolenes kontrol med forvaltningen: Ombudsmanden modtager en klage, undersøger sagen under inddragelse af oplysninger fra begge parter, og afgiver en udtalelse. Netop det forhold, at Ombudsmanden ikke kan tvinge en myndighed til at omgøre en afgørelse, udgør dog en væsentlig forskel. For borgerne udgør Ombudsmanden imidlertid et værdifuldt alternativ til en retssag, som efter omstændighederne vil kunne være langvarig og kræve bekostelig advokatbistand.

Igennem årene har Lovudvalget derfor ofte understreget, at Ombudsmanden på én og samme tid er *borgernes* og *Inatsisartut's* Ombudsmand. Borgernes, fordi Ombudsmanden udgør en klagemulighed, som står alle borgere – også de mindre ressourcestærke – åben, og fordi denne klagemulighed udgør et værn for borgernes retssikkerhed. Inatsisartut's, fordi Ombudsmanden vælges af Inatsisartut, og kan afskediges af Inatsisartut, hvis vedkommende ikke længere nyder Inatsisartut's tillid. Og – ikke mindst – fordi Ombudsmanden på Inatsisartut's vegne fører kontrol med, at den udøvende magt (forvaltningsmyndighederne) udøver deres funktion inden for de lovgivningsmæssige rammer, som den lovgivende magt (Inatsisartut) har fastsat.

At Ombudsmanden er Inatsisartut's Ombudsmand, giver dog ikke Inatsisartut mulighed for at give Ombudsmanden konkrete instrukser, f.eks. om at tage en sag op til behandling, eller pålæg om at udtrykke kritik eller undlade at udtrykke kritik i en bestemt sag. Ombudsmanden er uafhængig – både i forhold til de forvaltningsmyndigheder, Ombudsmanden skal kontrollere og i forhold til Inatsisartut. Netop denne uafhængighed af Inatsisartut skal sikre, at Ombudsmandens undersøgelser og udtalelser ikke er båret eller påvirket af politiske hensyn, og er

dermed borgernes garanti for, at en klage til Ombudsmanden til enhver tid kan forventes behandlet sagligt og uvildigt.

### **Revision af Ombudsmandsloven.**

Det er i dag mere end 15 år siden, at Grønlands Hjemmestyre fik sin egen Ombudsmandsinstitution. De to regelsæt, som regulerer Ombudsmandens virksomhed, er ikke ændret siden. Det er derfor ikke unaturligt, at der nu konstateres et behov for at revidere lovgrundlaget.

Der er i forelæggelsesnotatet og i lovbemærkningerne til forslaget redegjort nærmere for de ændringer, som lovforslaget indebærer, og for deres baggrund.

En række af disse ændringer har alene til formål at formalisere og synliggøre Ombudsmandens praksis. Andre ændringer har til formål at afhjælpe u hensigtsmæssigheder og tvivlsspørgsmål, som Ombudsmanden er blevet opmærksom på i sit hidtidige virke. Endelig er en række ændringer inspireret af tilsvarende ændringer i regelgrundlaget for Folketingets Ombudsmand[2].

Hvad der imidlertid især påkalder sig interesse, er den udvidelse af Ombudsmandens opgaver, som udspringer af Grønlands tilslutning til den valgfrie protokol til FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

FN's torturkonvention blev vedtaget af FN's generalforsamling i 1984. Danmark ratificerede på vegne af hele rigsfællesskabet konventionen i 1987.

I 2002 vedtog FN's generalforsamling en valgfri tillægsprotokol til konventionen, med det formål at styrke kontrollen med konventionens overholdelse, samt den forebyggende indsats mod tortur m.v.

Der er i henhold til torturkonventionen nedsat en komité af uafhængige eksperter (FN's Torturkomité), som påser konventionens gennemførelse i deltagerstaterne. Det sker fortrinsvis ved, at deltagerstaterne rapporterer til komiteen om konventionens gennemførelse inden for deres område.

Tillægsprotokollen styrker kontrollen med konventionens gennemførelse bl.a. gennem nedsættelsen af en FN forebyggelseskomité, som har adgang til at foretage inspektionsbesøg i deltagerstaterne, samt ved at forpligte deltagerstaterne til at udpege et *nationalt* organ til forebyggelse af tortur m.v.

Grønland behandlede – og vedtog - i foråret 2004 et forslag om Grønlands tilslutning til ratifikation af tillægsprotokollen. I Lovudvalgets betænkning[3] om forslaget udtalte udvalget bl.a.:

*”Tortur, grusomhed og fornedrelse hører desværre ikke kun fortiden til. Disse midler anvendes i vor tid systematisk af totalitære regimer og fra tid til anden desværre også af moderne stater. Selv i [ellers] velfungerende vestlige demokratier har myndighedspersoner undertiden handlet grusomt*

*eller fornædrende mod grupper eller individer; nogle gange i desperation, andre gange i ligegyldighed over for andres lidelser. Intet land har grund til at tage let på denne problemstilling.*

*Grønland tager dybt afstand fra fornædrende handlemåder, og udvalget hilser derfor protokollen velkommen som en lejlighed til, såvel i ord som i handling, at undsige tortur og anden grusom behandling af mennesker.”*

Det fremgår af Lovudvalgets betænkning fra 2004, at det allerede på daværende tidspunkt blev forudsat, at den nationale forebyggelsesmekanisme skulle varetages i regi af ombudsmandsinstitutionerne under henholdsvis Folketinget og Landstinget (Nu: Inatsisartut).

Dette skyldtes, at ombudsmandsinstitutionerne i forvejen besidder de fornødne institutionelle rammer og kompetencer, idet ombudsmandsinstitutionernes opgaver i vid udstrækning svarer til de opgaver, som de nationale forebyggelsesmekanismer skal løfte.

Folketingets Ombudsmands kompetence omfatter for så vidt angår Grønland alene statens virksomhed, herunder politi og kriminalforsorg. Også grønlandske indsatte i danske fængsler og grønlandske (rets-)psykiatriske patienter i Danmark er omfattet.

Ombudsmanden for Inatsisartut's kompetence vil omfatte ikke-statslige institutioner, hvor frihedsberøvede er anbragt eller kan tænkes anbragt. Det vil sige institutioner under Grønlands Selvstyre, institutioner under de grønlandske kommuner samt institutioner, som drives på privatretligt grundlag.

Det er ikke muligt at pålægge Landstingets Ombudsmand den fulde varetagelse af opgaverne som national forebyggelsesmekanisme uden at ændre lovgrundlaget for Ombudsmandens virksomhed. Dette har yderligere aktualiseret en revision af ombudsmandsloven.

En vedtagelse af nærværende lovforslag vil således ikke blot indebære en tiltrængt revision af regelgrundlaget for Ombudsmandens virksomhed, men vil samtidig indebære en implementering af de forpligtelser, Grønland har påtaget sig med tilslutningen til den valgfrie tillægsprotokol til FN's torturkonvention. Lovudvalget hilser dette velkommen.

Et enigt Udvalg indstiller forslaget til vedtagelse.

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Harald Bianco,  
Formand

*Inuit Ataqtigiit*

Isak Hammond  
*Inuit Ataqatigiit*

Justus Hansen  
*Demokraterne*

Akitsinnguaq Olsen  
*Siumut*

Kim Kielsen  
*Siumut*

---

[1] Cand. Jur. Emil Abelsen varetog i 1995-1996, som den første, embedet som Landstingets Ombudsmand. Han blev efterfulgt af Cand. Jur. Vera Leth, som fortsat varetager embedet.

[2] Disse ændringer er gennemført ved lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand.

[3] FM 2004/34