

[Industriministeren]

mål. Fondsmyndigheden og overregistrator træder således i generalforsamlingens sted ved at kontrollere bestyrelsens dispositioner.

Man har fra flere sider gjort opmærksom på den dobbeltregistrering, der foretages henholdsvis i aktieselskabs-registeret og fondsregistret, og som er foreslået af et enigt fondsudvalg. Jeg finder, at der er tale om en hensigtsmæssig og også nødvendig ordning. Som nævnt indgiver man alene anmeldelse til aktieselskabs-registeret, som så vil sørge for ekspeditionen til fondsregistret. Der er således ikke tale om ekstra ulejlighed for borgeren, og således som opgaverne efter betænkningens udkast og mit lovforslag er udformet, vil der ikke opstå overlappning af registrenes kompetence eller unødigt bureaukrati.

Som jeg nævnte i indledningen, skal dette lovforslag ses som et led i realiseringen af regeringens politik på erhvervsområdet. Konkurrenceevnen skal ikke kunne påvirkes af, hvilken selskabsretlig struktur man vælger at drive virksomhed under. Der må derfor skabes afstemte og ligeartede regler for alle de virksomhedsformer, der kendes i dag. I overensstemmelse med denne målsætning forberedes for tiden i industriministeriet lovgivning om andelsforeninger, kommanditselskaber og interessentskaber m.v.

Idet jeg i øvrigt henviser til bemærkningerne til lovforslaget, tillader jeg mig at anbefale forslaget til det høje tings velvillige behandling.

Justitsministeren (Ninn-Hansen):

Hermed tillader jeg mig for det høje ting at fremsætte:

Forslag til en forvaltningslov.

(Lovforslag nr. L 132).

Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen.

(Lovforslag nr. L 131).

Forslaget til en ny, samlet *forvaltningslov* lovfæster de væsentligste processuelle rettigheder, der tilkommer borgerne i sager hos den offentlige forvaltning, og sikrer dermed, at disse rettigheder består i alle de sagsforhold, som den enkelte kan komme ud for.

Lovfæstelsen af de grundlæggende forvaltningsretlige principper vil skabe en vis ensartethed i sagsbehandlingen i de enkelte sektorer i den offentlige forvaltning og sikre, at

såvel borgeren som forvaltningen kan få mere præcise retningslinier for de grundlæggende rettigheder og pligter i forbindelse med forvaltningsprocessen end de retningslinier, der i dag følger af de uskrevne forvaltningsregler og kravene om god forvaltningsskik.

Formålet med at gennemføre en generel forvaltningslov er at styrke den enkeltes retsstilling i forhold til den offentlige forvaltning og at medvirke til, at sagsbehandlingen i den offentlige forvaltning udføres på en sådan måde, at afgørelsernes rigtighed sikres mest muligt.

Reglerne skal endvidere medvirke til at sikre et tillidsforhold mellem borgeren og myndighederne, bl.a. ved at inddrage den enkelte i beslutninger, der vedrører ham.

Lovforslagets regler om speciel inhabilitet er i det væsentlige udtryk for en lovfæstelse af den retssædvane, der både for statsforvaltningen og den kommunale forvaltning gælder på de ulovbestemte områder, og som har fundet udtryk især i ombudsmandens og indenrigsministeriets udtalelser herom. Lovforslaget indeholder således nærmere regler om partsinhabilitet, om slægtskabsinhabilitet, om selskabsinhabilitet og om to-instansinhabilitet. Endvidere gives der i lovforslaget nærmere regler om proceduren ved afgørelsen af inhabilitetsspørgsmål.

Lovforslagets bestemmelser om parterets ret til aktindsigt er i det væsentlige udtryk for en videreførelse af den gældende offentlighedslovs regler herom med enkelte ændringer eller præciseringer, der er en konsekvens af offentlighedsudvalgets indstilling. Forslaget indeholder navnlig en vis udvidet adgang til aktindsigt i straffesager samt en udvidet adgang for ansøgere til stillinger i den offentlige forvaltning til at blive bekendt med medansørgernes navne.

For at sikre, at borgeren inddrages i beslutningsprocessen og hindre, at afgørelser af betydning for den enkelte borger træffes på et beslutningsgrundlag, som denne ikke kender, foreslås der regler om partshøring. Efter disse regler må en myndighed ikke træffe afgørelse i en sag uden på forhånd at forelægge parten de oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, som parten ikke er bekendt med at myndigheden er i besiddelse af. For at nedbringe de administrative ulemper og hindre unødvendig forlængelse af sagsbehandlingstiden består pligten til

[Justitsministeren]

partshøring dog kun, hvis oplysningerne er ugunstige for parten, og hvis der er rimelig grund til at regne med, at parten vil være i stand til at korrigere eller supplere oplysningerne eller afsvække oplysningernes betydning for sagens afgørelse.

For at borgerne i alle tilfælde kan blive bekendt med, hvordan de skal forholde sig, hvis de ønsker at klage over en forvaltningsafgørelse, foreslås der regler om klagevejledning. Efter disse regler skal myndigheden i forbindelse med afgørelsen give parten vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysninger om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel klagefrist. Kan afgørelsen kun indbringes for domstolene under iagttagelse af en tidsfrist, skal der gives oplysning herom.

Den offentlige forvaltning har i dag i henhold til lovgivningen mulighed for på mange områder at træffe afgørelser, der griber afgørende ind i den enkelte borgers tilværelse. Det bør derfor som minimum sikres, at borgeren får ret til at få en forklaring på, hvorfor en afgørelse har fået et bestemt indhold.

Det foreslås derfor, at en forvaltningsmyndighed som udgangspunkt får pligt til på begæring at begrunde en truffet afgørelse. Efter bestemmelsen kan parten som hovedregel kræve en skriftlig begrundelse for en afgørelse, der ikke fuldt ud giver ham medhold. Med henblik på at nedbringe navnlig de praktiske vanskeligheder, der kan være for en kommunalbestyrelse og et kommunalt udvalg med hensyn til at udforme en begrundelse, foreslås det, at kravene til begrundelsens indhold afsvækkes noget, når en afgørelse er truffet af et af disse organer.

Ud over de grundlæggende rettigheder, der foreslås direkte lovfæstet, gælder der for den offentlige forvaltning en række regler og principper for god forvaltningsskik, der regulerer forvaltningsmyndighedens virksomhed og samspillet mellem den enkelte borger og forvaltningen.

Det er f.eks. regler om, hvordan en sag skal forberedes, men også mere ubestemte regler om, at forvaltningen skal yde borgeren vejledning efter behov og i øvrigt optræde hensynsfuldt.

Principper af denne karakter kan kun vanskeligt fastsættes i egentlige, generelle lovregler og findes derfor bedste egnede til at beskrives i en vejledning, som den enkelte for-

valtningsmyndighed kan lægge til grund ved den interne tilrettelæggelse af arbejdet med de enkelte sagstyper. Det er derfor justitsministeriets hensigt at udarbejde en generel vejledning, der foruden en uddybning af reglerne i forvaltningsloven også skal angive de øvrige mere almindelige regler og principper, som den offentlige forvaltning – navnlig på baggrund af et stort antal udtalelser fra folketingets ombudsmand om, hvad der må antages at være god forvaltningsskik – bør anvende i forbindelse med administrativ sagsbehandling.

Forslaget til en ny *offentlighedslov* er i det væsentlige en videreførelse af de principper for den almindelige ret til aktindsigt, som følger af den gældende offentlighedslov. Ved den nye lov sker der en udvidelse og justering af den almindelige ret til aktindsigt på baggrund af de erfaringer, som er gjort ved administrationen af den gældende offentlighedslov.

Forslaget bygger i det væsentlige på de anbefalinger, der er indeholdt i offentlighedsudvalgets betænkning nr. 857 fra 1978. Vi må så her i folketinget nærmere overveje, i hvilket omfang der er behov for ændringer af den gældende lov, der jo i det væsentlige synes at have fungeret tilfredsstillende.

Efter lovforslaget udvides offentlighedslovens anvendelsesområde fra alene at omfatte »sager« til at omfatte al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Herved medtages som udgangspunkt faktisk forvaltningsvirksomhed såsom klientbehandling, registervirksomhed og undervisning under lovens regler om aktindsigt.

For at forbedre navnlig pressens adgang til løbende at holde sig informeret om, hvilke sager der behandles i den offentlige forvaltning, foreslår offentlighedsudvalget, at der som noget nyt gennemføres en ordning, hvorefter der – i begyndelsen på forsøgsbasis – hos visse myndigheder skal udfærdiges daglige postlister over de dokumenter, der den pågældende dag er indgået til myndigheden. Folketinget må på den baggrund drøfte, om der er et reelt behov for en sådan ordning.

Som en yderligere udvidelse foreslås, at personer, der er omtalt i et dokument uden dog at have den interesse i sagen, der er nødvendig for at have partsstatus, kan få aktind-

[Justitsministeren]

sigt i samme omfang som sagens parter (egenaces).

På baggrund af offentlighedsudvalgets anbefalinger er der indsat en særlig bestemmelse om, at offentligheden som udgangspunkt har ret til at få udleveret en liste over ansøgere til stillinger i det offentlige. Også på dette område må vi her i folketinget overveje, om fordelene ved en sådan ordning modsvares de eventuelle uheldige virkninger med hensyn til muligheden for at tiltrække ledere fra det private erhvervsliv, og om ordningen dermed i virkeligheden kan modvirke den modernisering af den offentlige sektor, som regeringen lægger så megen vægt på.

Lovforslaget indeholder herudover regler for, hvorledes en begæring om aktindsigt skal behandles. Med henblik på at fremskynde behandlinger af sager om aktindsigt indføres der en regel om, at vedkommende myndighed snarest skal afgøre, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af myndigheden, skal denne som noget nyt underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

I forbindelse med forberedelsen af de pågældende lovforslag har justitsministeriet overvejet behovet for en ændring af loven om folketingets ombudsmand, der har til opgave at føre kontrol med den offentlige forvaltning, herunder med overholdelse af sagsbehandlingsregler og -principper.

Ombudsmandsinstitutionen har imidlertid den særlige karakter, at den er en tilsynsmyndighed, der alene hører under folketinget. Det er således ombudsmandens opgave på folketingets vegne at have indseende med den offentlige forvaltning.

På den baggrund og i overensstemmelse med den praksis, der har udviklet sig på dette område, har justitsministeriet den principielle opfattelse, at initiativer med hensyn til ændringer i ombudsmandens virksomhedsområde bør udgå fra folketinget og ikke fra regeringen.

Reglerne i såvel offentlighedsloven som forvaltningsloven har som bekendt været under udarbejdelse igennem nogen tid.

Forslaget til en forvaltningslov er i særlig grad udarbejdet på grundlag af høringssvar og drøftelser med andre myndigheder. Navn-

lig har der med henblik på en tilpasning af lovens regler til den kommunale forvaltning været foretaget en omfattende gennemgang af reglerne under medvirken af repræsentanter for de kommunale organisationer og kommunale embedsmænd med praktisk erfaring. Denne gennemgang har medført, at lovforslaget på en del områder er blevet udformet med særligt henblik på den kommunale forvaltnings anvendelse af reglerne, idet langt det største antal forvaltningsafgørelser af betydning for de enkelte borgere i dag træffes af de kommunale forvaltninger.

Selv om reglerne i forvaltningsloven som anført i det væsentlige er en lovfæstelse af gældende principper for god forvaltningsskik, kan det ikke udelukkes, at denne udtrykkelige lovfæstelse vil kunne påføre de offentlige forvaltninger et vist merarbejde. De kommunale organisationer har da også peget på, at en sådan lovgivning næppe er påkrævet, og at de økonomiske krav til offentlig forvaltning taler imod en gennemførelse af loven på nuværende tidspunkt. Regeringen har naturligvis meget stor forståelse for dette synspunkt. Det var da også baggrunden for, at jeg i 1983 foreslog, at hele forvaltningsprocesreformen foreløbig blev udskudt endnu 2 år.

Folketinget gav i maj 1983 udtryk for et ønske om, at regeringen ville fremsætte et forslag til forvaltningslov allerede i folketingssamlingen 1983-84. På den baggrund fremsætter jeg forslaget.

Under hensyn til de kommunale betænkeligheder foreslås lovens regler om partshøring og begrundelse først sat i kraft for kommunerne den 1. januar 1987. Herved sikres det, at kommunerne får mulighed for at tilpasse sagsbehandlingen i fornødent omfang, ligesom det næppe vil være nødvendigt at gennemføre særlige efteruddannelsesprogrammer for personalet i den kommunale forvaltning, idet der vil være tid til at lade forvaltningsprocesreformen indgå som et led i kommunernes almindelige efteruddannelse af personalet.

Med hensyn til tidspunktet for gennemførelse af loven finder jeg endvidere grund til at henlede opmærksomheden på, at et udvalg under justitsministeriet netop har afgivet en betænkning om tavshedspligt, der forudsætter, at der indsættes regler herom i forvaltningsloven. Dette udkast til regler er sendt til

[Justitsministeren]

høring, og et eventuelt lovforslag vil i givet fald først kunne indarbejdes i forvaltningsloven i folketingsåret 1984-85.

Med disse bemærkninger, og idet jeg i øvrigt kan henvide til forslagene og bemærkningerne hertil, skal jeg anbefale lovforslagene til det høje tings velvillige behandling.

Justitsministeren (Ninn-Hansen):

Hermed tillader jeg mig for det høje ting at fremsætte:

Forslag til lov om fonde og visse foreninger.
(Lovforslag nr. L 133).

Siden et udvalg under justitsministeriet i januar 1983 afgav en betænkning om fonde, har folketinget ved flere lejligheder haft anledning til at drøfte behovet for en lovgivning om fonde, ligesom regeringen løbende har arbejdet med udformningen af en sådan lovgivning.

Betænkningen om fonde blev straks efter afgivelsen sendt til udtalelse hos en række myndigheder og organisationer. I forlængelse af den debat, folketinget havde i foråret 1983 om fonde, anmodede retsudvalget mig om at fremsætte et lovforslag om registrering af fonde. Dette lovforslag blev med enkelte ændringer vedtaget af folketinget i maj 1983.

Regeringen har i tiden herefter vurderet betænkningens lovudkast ud fra de mange udtalelser, som er fremkommet fra de berørte myndigheder, erhvervsorganisationer m.v. Hertil kommer, at der ved den nu gennemførte registrering af fonde er fremkommet mange nyttige oplysninger om antallet af fonde, deres formål og økonomiske forhold. Disse oplysninger, som forelå i bearbejdet form i januar i år i form af en beretning fra fondsregistret, er også indgået som et væsentligt moment ved udformningen af fondslovgivningen. Registreringen viste bl.a., at et meget betydeligt antal fonde udelukkende eller i overvejende grad støtter almennyttige formål, og at kun få fonde alene har ikke-almennyttige formål. Registreringen viste også, at kun et ubetydeligt antal af arbejdsmarkedets konfliktfonde var blevet anmeldt til registrering. Det viste sig, at disse fonde er organiserede som foreninger eller dele heraf. Regeringen har derfor overvejet, hvorledes det vil være muligt at sikre, at disse fondsdannelser ikke bliver stillet væsentligt anderledes end andre fonde.

Det er på denne baggrund, at dette lovforslag fremsættes. Formålet med forslaget er at sikre større offentlighed om de enkelte fondes formål og virke og at lovfæste nogle grundlæggende regler om fondes virksomhed med henblik på at sikre en forsvarlig forvaltning af fondene. Det svarer i vidt omfang til betænkningens lovudkast om fonde, men dels de indhentede udtalelser over betænkningen og dels resultaterne af fondsregistreringen har bevirket, at der er foretaget visse ændringer.

Lovforslaget er bl.a. i forhold til fondsbetænkningens udkast ændret på den måde, at det foreslås udvidet til også at omfatte fagforeninger, arbejdsgiverforeninger og andre faglige sammenslutninger, der ejer formue, der er bestemt til anvendelse til understøttelse af medlemmer under faglig konflikt. Det foreslås, at enkelte af de regler, der skal gælde for fonde, tillige skal finde anvendelse for disse foreninger. Baggrunden for at inddrage disse foreninger er navnlig at sikre offentligheden en vis indsigt i disse foreningers økonomiske forhold. Disse fondsdannelser i foreningerne har en mindst lige så stor samfundsmæssig betydning som fondenes formuer.

Endvidere er lovforslaget i højere grad end betænkningens udkast udformet på den måde, at bestyrelsen selv kan handle inden for visse nærmere fastsatte rammer. Disse rammer vil blive givet i regler fastsat af justitsministeren og vil blive søgt udformet således, at alle sædvanlige dispositioner uden videre kan foretages af fondsbestyrelsen. Kun hvis bestyrelsen ønsker at foretage mere vidtgående eller atypiske dispositioner, er der behov for, at bestyrelsen skal indhente tilladelse fra den minister, som fondens formål hører under – fondsmyndigheden. Denne ændring i forhold til fondsudvalgets udkast har også den virkning, at udgifterne til administrationen af loven kan begrænses væsentligt.

I betænkningen var det af et flertal i udvalget foreslået, at adgangen til at oprette familiefonde blev begrænset. Jeg har imidlertid ikke fundet fornødent grundlag for at følge udvalgets flertal på dette punkt, idet det efter min opfattelse ud fra et samfundsmæssigt synspunkt vil være uheldigt, hvis adgangen til at oprette sådanne fonde begrænses. Det vil bl.a. kunne vanskeliggøre