

F.t. forvaltningslov

Lovforslag nr. L 132. Fremsat den 15. marts 1984 af justitsministeren

Forslag

til

forvaltningslov**Kapitel 1****Lovens almindelige anvendelsesområde**

§ 1. Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring af dokumenter m.v.

§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelserne i kapitel 2 om inhabilitet gælder også for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at lovens bestemmelser i øvrigt helt eller delvis skal gælde for anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.

Kapitel 2**Inhabilitet**

§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

§ 4. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling.

Stk. 2. For medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gælder bestemmelserne i § 3, selv om en stedfortræder ikke kan indkaldes. Bestemmelsen gælder dog ikke, hvis myndigheden ville miste sin beslutningsdygtighed, eller det af hensyn til myndighedens sammensætning ville give anledning til væsentlig betænkelighed, dersom medlemmet ikke kunne deltage i sagens behandling, og behandlingen ikke kan udsættes uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser.

Stk. 3. Ved kollegiale forvaltningsmyndigheders valg af medlemmer til hverv kan et medlem uanset bestemmelserne i § 3 deltage, selvom medlemmet er bragt i forslag. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke for kommunalbestyrelseres beslutninger om vederlag m.v. til medlemmer.

§ 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren for bestemte områder fastsætte regler, der fastlægger den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i §§ 3 og 4.

§ 6. Den, der er bekendt med, at der for den pågældendes vedkommende foreligger forhold, som er nævnt i § 3, stk. 1, skal snarest underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. For så vidt angår medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gives underretningen til myndigheden.

Stk. 2. Spørgsmålet om, hvorvidt en person er inhabil, afgøres af den i stk. 1 nævnte myndighed.

Stk. 3. Vedkommende må ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om inhabilitet, jfr. dog § 4, stk. 1 og 2. Dette gælder dog ikke på områder, hvor andet er fastsat i henhold til lov.

Kapitel 3

Partens aktindsigt

Retten til aktindsigt

§ 7. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Stk. 2. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter dette kapitel.

Stk. 3. Bestemmelserne i dette kapitel gælder ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jfr. dog § 17.

Omfanget af aktindsigt

§ 8. En parts ret til aktindsigt omfatter med de i §§ 10–14 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 2. Den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, kan dog kun forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m.v., der vedrører den pågældendes egne forhold, samt med en fortegnelse over ansøgerne (ansøgerliste). Ansættelsesmyndigheden kan pålægge ansøgerne under ansvar efter borgerlig straffelov § 152 ikke at røbe medansøgers identitet.

Udsættelse af sagen

§ 9. Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgø-

relse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

Undtagelse af dokumenter

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.

§ 11. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelserne i § 10 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter lov om offentlighed i forvaltningen, eller
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

§ 12. Interne arbejdsdokumenter, der som led i en sags behandling udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående, kan kun undtages fra aktindsigt efter § 10, hvis afgivelsen har været påkrævet af hensyn til

- 1) opfyldelsen af en lovhjemlet udleveringspligt,
- 2) udøvelsen af offentlig kontrolvirksomhed, herunder behandlingen af klagesager, eller

- 3) gennemførelsen af et internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagernes karakter.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne arbejdsdokumenter, som en forvaltningsmyndighed under omstændigheder som nævnt i stk. 1 modtager fra myndigheder eller institutioner m.v., der ikke er omfattet af loven. Bestemmelsen i § 10, stk. 2, gælder tilsvarende.

§ 13. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
- 2) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- 3) Dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler.
- 4) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i de i stk. 1 nævnte dokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.

Undtagelse af oplysninger

§ 14. Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrkelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner

- eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, eller
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Afgørelse af sager om aktindsigt

§ 15. Afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag.

Stk. 2. Myndigheden afgør snarest, om en begæring kan imødekommes. Er begæringen ikke imødekommen eller afslået inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

Stk. 3. Har det betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser at få afskrift eller kopi af sagens dokumenter, skal en begæring herom imødekommes. Dette gælder dog ikke, hvis dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form med afgørende vægt taler herimod. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier.

Stk. 4. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Bestemmelsen i § 9 gælder tilsvarende.

Stk. 5. Vedkommende minister kan fastsætte regler, der fraviger bestemmelserne i stk. 1 og stk. 4, 1. pkt.

§ 16. Hvor adgangen til at påklage afgørelsen i en sag er tidsbegrænset, og begæringen om aktindsigt fremsættes efter, at afgørelsen er meddelt parten, men inden klagefristens udløb, kan myndigheden bestemme, at klagefristen afbrydes. Klagefristen løber i så fald videre fra det tidspunkt, hvor aktindsigt er meddelt parten eller er afslået, dog med mindst 14 dage. Underretning om, hvornår

klagefristen herefter udløber, skal samtidig gives til andre klageberettigede, der har fået skriftlig meddelelse om selve afgørelsen.

Aktindsigt i straffesager

§ 17. En part i en straffesag kan, når sagen er afgjort, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelse af den pågældendes interesser, og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod. Bestemmelserne i §§ 10–13 gælder tilsvarende.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 omfatter ikke retsbogsudskrifter vedrørende straffesagen og dokumenter, der har været fremlagt i retten i forbindelse med sagen. Det samme gælder retsbogsudskrifter og i retten fremlagte dokumenter vedrørende andre straffesager, der har været benyttet under sagens behandling.

Stk. 3. Afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt kan imødekommes efter stk. 1, træffes af den myndighed, der har truffet den administrative beslutning i straffesagen. Afgørelsen kan påklages til vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier.

Kapitel 4

Partshøring

§ 18. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,

- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 3 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.

§ 19. I sager, hvor myndigheden efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen, kan myndigheden undlade at foretage parts-høring, hvis sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det.

Stk. 2. Er parts-høring undladt i medfør af stk. 1, skal afgørelsen ledsages af de oplysninger, som parten ellers skulle være gjort bekendt med efter bestemmelsen i § 18. Parten skal samtidig gøres bekendt med adgangen til at få sagen genoptaget. Myndigheden kan fastsætte en frist for fremsættelse af begæring om genoptagelse.

Stk. 3. Hvor adgangen til at påklage den trufne afgørelse til en anden forvaltningsmyndighed er tidsbegrænset, og begæringen om sagens genoptagelse fremsættes inden klagefristens udløb, afbrydes klagefristen. Klagefristen løber i så fald videre fra det tidspunkt, hvor den nye afgørelse er meddelt parten, dog med mindst 14 dage.

Retten til at afgive udtalelse

§ 20. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil

parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 2) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, eller
- 3) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Kapitel 5 Klagevejledning

§ 21. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1.

§ 22. Afgørelser, der kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg, skal være ledsaget af oplysning herom.

Kapitel 6 Begrundelse m.v.

§ 23. Den, der er part i en sag, kan forlange at få meddelt en skriftlig begrundelse for den trufne afgørelse, medmindre denne fuldt ud giver den pågældende medhold, eller afgørelsen er ledsaget af en skriftlig begrundelse, der opfylder bestemmelserne i §§ 25 og 26.

§ 24. En begæring om begrundelse skal besvares snarest muligt. Hvis en begæring

om begrundelse, der fremsættes efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende part, ikke er besvaret inden 4 uger efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

Stk. 2. Hvor adgangen til at påklage den truffede afgørelse til anden forvaltningsmyndighed er tidsbegrænset, og begæring om begrundelse fremsættes inden klagefristens udløb, afbrydes klagefristen. Klagefristen løber videre fra det tidspunkt, hvor begrundelsen er meddelt den pågældende part, dog med mindst 14 dage. Underretning om begrundelsen, og om hvornår klagefristen herefter udløber, skal samtidig gives til andre klageberettigede, der har fået skriftlig meddelelse om selve afgørelsen.

§ 25. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 14.

§ 26. Er afgørelsen truffet af en kommunalbestyrelse eller et af dennes udvalg, kan begrundelsen begrænses til at indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, og om fornødent en kort redegørelse for sagens faktiske omstændigheder.

§ 27. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at afgørelser, der træffes på nærmere angivne sagsområder, skal være ledsaget af en begrundelse.

Kapitel 7

Ikrafttræden, forholdet til anden lovgivning m.v.

§ 28. Loven træder i kraft den 1. april 1985. For kommunerne træder reglerne i §§ 18 og 19 samt kapitel 6 dog først i kraft den 1. januar 1987.

Stk. 2. Bestemmelserne i lovens kapitel 6 finder anvendelse på afgørelser, der træffes efter lovens ikrafttræden.

§ 29. Bestemmelser i andre love eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, som i videre omfang end bestemmelserne i kapitel 2 medfører inhabilitet, opretholdes.

§ 30. Bestemmelserne i lovens kapitel 3 finder anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse den 1. oktober 1964 eller senere. Bestemmelserne i lovens § 17 kommer ikke til anvendelse på straffesager, der er afgjort inden lovens ikrafttræden.

Stk. 2. Oplysninger om faktiske omstændigheder, der indeholdes i dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. oktober 1964, er dog omfattet af bestemmelserne i kapitel 3, hvis dokumenterne er indgået i en sag, der er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed efter det nævnte tidspunkt, og oplysningerne er eller har været af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Stk. 3. Bestemmelserne i andre love om parters aktindsigt opretholdes. Dette gælder dog ikke bestemmelser, der i snævrere omfang end denne lovs kapitel 3 giver parten adgang til aktindsigt, medmindre de er trådt i kraft den 1. oktober 1964 eller senere.

§ 31. Bestemmelser i andre love eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, hvorefter afgørelser skal være ledsaget af en begrundelse, opretholdes. Det samme gælder bestemmelser, der stiller mere omfattende krav til begrundelsens indhold end de, der følger af §§ 25 og 26.

§ 32. Loven gælder ikke for sager om færøse og grønlandske anliggender, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige fær-

øske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun for sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Formålet med lovforslaget er at gennemføre en samlet lovfæstelse af de væsentligste rettigheder og beføjelser, der tilkommer den, der er part i en forvaltningssag. Gennemførelsen af lovforslaget skal medvirke til at forbedre sagsbehandlingen i den offentlige forvaltning og dermed øge sikkerheden for, at myndighedernes afgørelser bliver lovlige og rigtige. Lovforslaget skal endvidere sikre, at den enkelte borger kan få indflydelse på de beslutningsprocesser, der vedrører den pågældendes egne forhold, og forøge den enkeltes mulighed for at forstå indholdet af de trufne afgørelser og baggrunden herfor.

2. For at opfylde de krav, der i et moderne samfund stilles til regulering af forskellige områder, har lovgivningsmagten på en lang række områder tillagt den offentlige forvaltning beføjelser til at træffe afgørelser, der ofte er af vidtrækkende betydning for de enkelte borgere og erhvervsvirksomheder.

Denne udvikling har medført behov for gennemførelse af en lovmæssig regulering med henblik på at forbedre sagsbehandlingen i den offentlige forvaltning og sikre den enkeltes retsstilling i forhold til den offentlige forvaltning.

I de øvrige nordiske lande har disse overvejelser ført til, at der er gennemført generelle lovmæssige reguleringer af den offentlige forvaltnings sagsbehandling i form af generelle forvaltningslove.

I Norge trådte således en samlet forvaltningslov i kraft i 1970, i Sverige i 1972 og i Finland den 1. januar 1983.

I Danmark blev der i 1964 gennemført en samlet generel regulering af parternes adgang til aktindsigt i loven om partsoffentlighed, der i 1970 blev videreført som kapitel 2 i loven om offentlighed i forvaltningen. I 1978 blev der endvidere ved loven om offentlige myndigheders registre gennemført en generel regulering af den offentlige forvaltnings oprettelse og brug af edb-registre med personoplysninger.

Sideløbende med denne udvikling er der i forbindelse med nogle større lovgivningsreformer på områder, hvor forvaltningens afgørelser ofte er af væsentlig betydning for den enkelte borger, blevet fastsat regler om den administrative opbygning af den pågældende forvaltning. I forbindelse hermed er der undertiden gennemført relativt detaljerede regler for den administrative sagsbehandling. Disse regelsæt har i et vist omfang indeholdt forvaltningsprocessuelle regler til sikring af borgerens retsstilling. Det gælder for eksempel lovgivningen om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom, miljø- og planlægningslovgivningen, de sociale styrelseslove og skattestyrelsesloven.

For delene ved at fastsætte forvaltningsprocessuelle regler, der alene gælder for et bestemt forvaltningsområde, er først og fremmest, at disse regler vil kunne udformes således, at de specielt tilpasses de særlige forhold, der gælder for netop dette forvaltningsområde. Reglerne vil derfor kunne udformes relativt præcist og detaljeret, og således at retssikkerhedsformålene tilgodeses bedst muligt på den måde, der også i administrativ henseende er mest rationel.

Denne fremgangsmåde, hvorefter der inden for den enkelte sektor fastsættes specielt udformede sagsbehandlingsregler, medfører imidlertid, at det for den enkelte borger – og i øvrigt i nogen grad også for den enkelte sagsbehandler – kan være vanskeligt at få overblik over, hvilke forvaltningsprocessuelle regler der gælder. Disse vanskeligheder afhjælpes kun i nogen grad af, at det i forbindelse med reglernes fastsættelse tilstræbes at anvende en ensartet udformning af de pågældende processuelle bestemmelser.

Hertil kommer, at denne sektorvise indførelse af forvaltningsprocessuelle regler normalt ikke indebærer, at alle disse centrale regler gennemføres på de enkelte områder, ligesom denne fremgangsmåde ikke sikrer, at der sker en lovfæstelse af de processuelle retsgarantier på de mange og til dels mindre forvaltningsområder, hvor der ikke i øvrigt er be-

hov for at gennemføre større samlede lovgivningsreformer.

På denne baggrund har justitsministeriet fundet, at der nu kan være behov for at gennemføre en generel forvaltningslov, hvori navnlig mindstekravene vedrørende de mest centrale og grundlæggende rettigheder, der bør tilkomme den, der bliver part i en forvaltningssag, udtrykkeligt lovfæstes.

Hovedsynspunktet må være, at flest mulige af disse grundlæggende regler samles i den generelle forvaltningslov. Hensynet til at sikre en udtømmende regulering i en generel forvaltningslov kan dog efter justitsministeriets opfattelse ikke i alle tilfælde opveje de fordele, der består i, at der på særlige forvaltningsområder indføres yderligere retssikkerhedsgarantier vedrørende sagsbehandlingen, eller at reglerne på områder, hvor forholdene og administrative hensyn gør det påkrævet, udformes på en særlig måde. Det må i så fald blot sikres, at borgerne i disse tilfælde bliver informeret i fornødent omfang om de særlige regler, der gælder på de pågældende forvaltningsområder.

3. Forvaltningsprocessen er allerede i dag i et vist omfang undergivet en generel retlig regulering gennem de uskrevne grundsætninger, der igennem årene har udviklet sig med udgangspunkt i domspraksis, den juridiske litteratur og i de senere år navnlig på grundlag af ombudsmandens udtalelser.

Ved afgrænsningen af, hvilke af disse forvaltningsretlige principper der er egnet til en generel lovmæssig regulering, må det fremhæves, at der næppe opnås fordele ved at lovfæste sagsbehandlingsprincipper, der alene kan formuleres som brede målsætninger af mere upræcis karakter. En lovfæstelse af sådanne regler vil ikke give borgeren nogen reel vejledning om de rettigheder, der tilkommer ham i forhold til forvaltningen, og der ville endog kunne opstå uberettigede forventninger hos de borgere, der eventuelt påberåber sig sådanne bestemmelser i tillid til, at reglerne i forvaltningsloven må være af samme karakter som andre egentlige lovregler. Hertil kommer, at sådanne mere upræcise forskrifter vil kunne give anledning til betydelige fortolkningsproblemer for forvaltningsmyndighederne selv og for de myndigheder, der udøver kontrol med forvaltningen.

Ved udvælgelsen af, hvilke forvaltningsretlige grundprincipper der bør lovfæstes, vil det være nærliggende at lægge vægt på, om en tilsidesættelse af reglerne kan medføre, at afgørelsen bliver ugyldig.

Dansk rets uskrevne regler om forvaltningens sagsbehandling er oprindelig i udpræget grad blevet udformet på baggrund af ugyldighedslæren.

Det ville på denne baggrund være nærliggende at lovfæste de grundsætninger, hvis tilsidesættelse er egnede til at medføre den pågældende afgørelses ugyldighed. Hertil kommer, at ugyldighedskriteriets indhold nøje modsvarer en væsentlig bestanddel af det reale hensyn, der ligger bag indførelsen af almindelige forskrifter for forvaltningens sagsbehandling, nemlig hensynet til at sikre, at forvaltningens afgørelser bliver lovlige og rigtige. Efter gældende ret er det afgørende for, om tilsidesættelsen af en formel forskrift medfører ugyldighed, netop i første række, om den pågældende forskrift kan siges i almindelighed at udgøre en væsentlig garanti for, at afgørelsen får et rigtigt indhold.

Ugyldighedskriteriet er imidlertid efter justitsministeriets opfattelse et for snævert kriterium for afgrænsningen af emnerne for en forvaltningslov. Således knyttes ugyldighedsvirkningen efter gældende ret i almindelighed kun til sagsbehandlingsfejl i forbindelse med forvaltningsafgørelses *tillblivelse*, men ikke til efterfølgende tilsidesættelse af formelle forskrifter, f.eks. om aktindsigt, efter at afgørelsen er truffet, efterfølgende begrundelse efter begæring eller klagevejledning.

Ugyldighedsvirkningen som kriterium for afgrænsningen af emnerne for forvaltningsloven må derfor suppleres med andre synspunkter. Justitsministeriet har på denne baggrund taget udgangspunkt i de retsvirkninger, der typisk vil være knyttet til en *lovfæstelse* af forskrifter om forvaltningens sagsbehandling fremfor anvendelse af cirkulære eller vejledningsformer. En lovmæssig regulering af forvaltningens sagsbehandling vil således medføre, at de pågældende regler i forhold til parten bliver retligt forbindende for de myndigheder og deres ansatte, der er omfattet af lovgivningen, herunder også for kommunale myndigheder og for de mange fritstående statslige nævn og råd, der ikke uden videre er undergivet en ministers instruktionsbeføjelse. De ansattes tilsidesættelse af sådanne lovregler vil efter omstændighederne få karakter af en tjenesteforseelse, der vil kunne sanktioneres. Hertil kommer, at en lovfæstelse af en forvaltningsprocessuel regel også vil medføre, at reglen i hvert fald som hovedregel må forventes håndhævet af domstolene, om ikke ved anvendelse af ugyldighedssanktion så dog ved dom til opfyldelse eller i øvrigt ved en anerkendelse af, at forskriften er tilsidesat.

Efter justitsministeriets opfattelse må indførelsen af forvaltningsprocessuelle retsgarantier for den enkelte borger ikke tillige medføre en formalisering af forvaltningsprocessen på samme måde, som det kendes fra domstolsprocessen vedrørende

civile sager. Det må således i videst muligt omfang sikres, at retsgarantierne udformes på en sådan måde, at der ikke pålægges den enkelte borger processuelle pligter f.eks. med hensyn til sagens oplysning eller egentlige formkrav, der kun vil kunne opfyldes af borgere med særlige forudsætninger i form af uddannelse og lignende, eller som nødvendiggør, at borgeren må søge sagkyndig bistand. Det må endvidere undgås, at der alene ud fra ønsket om formalisering indføres andre særlige krav til parterne i forvaltningsprocessen f.eks. i form af tidsfrister, som parten skal overholde, og hvis tilsidesættelse medfører retstab for den pågældende.

I overensstemmelse med dansk forvaltningsretlig tradition bør forvaltningsprocessen udformes således, at forvaltningsmyndighederne ikke fremtræder som parter i et modsætningsforhold til de enkelte borgere. Et grundlæggende princip bør efter justitsministeriets opfattelse fortsat være, at borgeren under opfyldelse af færrest mulige formkrav skal kunne henvende sig til den pågældende forvaltningsmyndighed om en sag, hvorefter forvaltningsmyndigheden skal sørge for, at borgeren får netop den retsstilling, som er forudsat i den lovgivning, der regulerer det pågældende forvaltningsområde, eller den for borgeren bedst mulige retsstilling, hvis lovgivningen åbner mulighed for flere løsninger.

Disse synspunkter har justitsministeriet lagt til grund ved udarbejdelsen af lovforslaget, og de vil i øvrigt fortsat blive anvendt i forbindelse med justitsministeriets almindelige koordinerende arbejde ved udformningen af forvaltningsprocessuelle regler i speciallovgivningen.

I overensstemmelse hermed har justitsministeriet fundet, at hovedsynspunkterne for afgrænsningen af emnekredsen for forvaltningsloven bør være, at der i loven kun optages bestemmelser, der kan udformes relativt præcist om forhold, der skal iagttages generelt, og som i øvrigt tillægges en sådan betydning, at de bør kunne håndhæves selvstændigt ved domstolene under et fuldbyrds- eller anerkendelsessøgsmål efter bestemmelsen i grundlovens § 63.

4. På denne baggrund har justitsministeriet i lovforslaget optaget bestemmelser om *speciel inhabilitet*, *parters aktindsigt*, *obligatorisk partshøring* (kontradiktion), *klagevejledning* og om *begrundelse af forvaltningsafgørelser*.

Lovforslaget er udarbejdet på grundlag af bl.a. *Betænkning om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v.* (nr. 657/1972), *Betænkning om offentlighedslovens revision* (nr. 857/

1978) og en undersøgelse af gældende ret med hensyn til speciel inhabilitet, som justitsministeriet gennemførte i 1973. Endvidere er navnlig den lovgivning om forvaltningens sagsbehandling, der er gennemført i Norge og Sverige, indgået i justitsministeriets overvejelser.

Valget af de emner, der reguleres i en generel forvaltningslov, er ikke noget statisk, og justitsministeriet vil i lyset af de synspunkter, der er anført under pkt. 3, løbende overveje, hvorvidt der er yderligere forvaltningsretlige regler, der er af en sådan karakter, at de bør optages i den generelle forvaltningslov. Det kan i den forbindelse nævnes, at et udvalg under justitsministeriet i betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt har foreslået, at der indsættes en række regler i en generel forvaltningslov, der nærmere regulerer den offentlige forvaltnings *tavshedspligt*, herunder adgangen til at udveksle tavshedsbelagte oplysninger mellem offentlige myndigheder. Justitsministeriet har sendt udvalgets betænkning til udtalelse hos de berørte myndigheder og organisationer m.v. Justitsministeriet vil bl.a. på baggrund af disse udtalelser overveje tavshedspligtsreglernes nærmere udformning. Eventuelt lovforslag herom vil imidlertid tidligst kunne fremsættes i folketingsåret 1984-85.

Som andre emner, der ligeledes eventuelt vil kunne inddrages i overvejelserne, kan nævnes spørgsmålet om fastsættelse af generelle lovregler, der regulerer forvaltningsmyndigheders adgang til uden for strafferetsplejens område at foretage ransning og beslaglæggelse. Spørgsmålet behandles for tiden af et udvalg under justitsministeriet. Udvalget forventes at afgive betænkning inden udgangen af 1984.

Et centralt element i forvaltningsprocessen med henblik på at opnå de fornødne garantier for endelige administrative afgørelses lovlighed og rigtighed er borgernes adgang til *administrativ rekurs*, hvorunder en overordnet myndighed foretager en udtømmende prøvelse af den trufne afgørelse.

I *Betænkning om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v.* (nr. 657/1972) anfører udvalget side 50 i forbindelse med overvejelser om udformningen af regler om administrativ rekurs, at der – på baggrund af udviklingstendenserne i den administrative struktur i den offentlige forvaltning – bør foretages en mere indgående undersøgelse og vurdering af det samlede gældende administrative klagesystem. Justitsministeriet har ikke taget stilling hertil og vil derfor ikke afvise, at det på et senere tidspunkt kan blive aktuelt at tage denne opgave op. Der kan imidlertid være grund til at fremhæve, at et sådant udvalgsarbejde

ville være endog meget omfattende og tidkrævende. Problemstillingen har ikke blot, som påpeget af udvalget, nær sammenhæng med grundlæggende spørgsmål vedrørende hele den offentlige forvaltnings struktur. I givet fald måtte man formentlig også inddrage en vurdering af gældende rets rammer for udøvelsen af domstolenes prøvelsesret med hensyn til forvaltningens virksomhed. Justitsministeriet har på nuværende tidspunkt og på baggrund af den administrative struktur, som den offentlige forvaltning har i dag, alene fundet at burde medtage regler om klagevejledning i den generelle forvaltningslov.

5. Spørgsmålet om, hvordan den enkelte borgers rettigheder bør sikres i forhold til administrative myndigheder, har bl.a. været overvejet i Europarådet, der i 1977 vedtog en resolution herom.

I resolutionen (nr. (77) 31), som Danmark har tiltrådt, fastslås det, at medlemsstaterne i deres lovgivning eller administrative praksis bør indføre en række grundlæggende rettigheder for parterne i en forvaltningssag for at sikre den enkeltes retsstilling i forbindelse med afgørelser, der træffes af den offentlige forvaltning. Resolutionen indeholder følgende rettigheder:

- Retten til at blive hørt, inden en afgørelse træffes.
- Retten til på begæring af blive gjort bekendt med de relevante oplysninger i sagen.
- Retten til, at en part kan møde med bistand eller lade sig repræsentere over for myndigheden.
- Retten til at få en begrundelse for en administrativ afgørelse.
- Retten til klagevejledning i forbindelse med skriftlige forvaltningsafgørelser.

Som det fremgår, er det foreliggende lovforslag i overensstemmelse med resolutionen. For så vidt angår princippet om, at en part er berettiget til at give møde for myndigheden med bistand eller lade sig repræsentere af andre, følger dette princip umiddelbart af de almindelige forvaltningsretlige principper i Danmark, således som det bl.a. er fastslået i ombudsmandens praksis, og der er derfor efter justitsministeriets opfattelse ikke noget behov for at optage en udtrykkelig bestemmelse herom i forvaltningsloven. Spørgsmålet vil blive behandlet i en generel vejledning om forvaltningsretlige spørgsmål, som justitsministeriet vil udsende i forbindelse med gennemførelsen af forvaltningsloven, jfr. herom nedenfor under pkt. 6.

6. Som anført ovenfor under pkt. 3 er forvaltningsmyndigheders virksomhed allerede i dag i et

vist omfang undergivet en generel regulering gennem uskrevne grundsætninger, hvis rækkevidde til dels er gengivet i vejledninger og enkeltskrivelser udfærdiget af ministerier, og som navnlig har fundet udtryk i det meget store antal udtalelser, hvor folketingets ombudsmand har givet udtryk for, hvad der må anses for at være god forvaltnings-skik.

Det må imidlertid erkendes, at det for såvel borgerne som for ansatte i den offentlige forvaltning undertiden kan være vanskeligt at få et klart overblik over, hvilke fremgangsmåder der opfylder disse uskrevne forvaltningsregler og kravene om god forvaltnings-skik.

På den baggrund er det justitsministeriets hensigt i forbindelse med gennemførelsen af forvaltningsloven at udarbejde en generel vejledning, der foruden en udbygning af reglerne i forvaltningsloven også skal angive de almindelige regler og principper, som den offentlige forvaltning bør anvende i forbindelse med administrativ sagsbehandling.

Det er hensigten, at vejledningen løbende skal suppleres i nødvendigt omfang, ligesom justitsministeriet overvejer, hvorledes alle dele af den offentlige forvaltning i større omfang end hidtil løbende kan blive informeret om afgørelser af principiel forvaltningsretlig betydning.

7. For at sikre, at myndighederne får lejlighed til at tilrettelægge sagsbehandlingen, således at forvaltningslovens regler indpasses heri, foreslås det, at loven først sættes i kraft den 1. april 1985. Dette vil tillige medføre, at de ansatte i den offentlige forvaltning får rimelig tid til at sætte sig ind i de nye regler og den vejledning, som justitsministeriet vil udarbejde herom.

På baggrund af, at de kommunale organisationer har peget på, at navnlig bestemmelserne i lovens kapitel 4 om partshøring og kapitel 6 om begrundelse vil kunne medføre et administrativt merarbejde og forudsætter, at medarbejderne i de kommunale forvaltninger får lejlighed til at sætte sig ind i reglerne, foreslås det, at disse bestemmelser først formelt sættes i kraft for kommunerne den 1. januar 1987. Herved bliver det også muligt, inden disse regler træder i kraft, at inddrage forvaltningsloven i den almindelige efteruddannelse i forvaltningsret og sagsbehandling af det offentliges personale, der navnlig finder sted på Den kommunale Højskole og Danmarks Forvaltningshøjskole, således at det ikke bliver nødvendigt at gennemføre et særligt efteruddannelsesprogram alene med henblik på at informere om reglerne i forvaltningsloven.

8. Hovedpunkterne i det foreliggende lovforslag er følgende:

a. Inhabilitet

Bestemmelserne i lovforslagets *kapitel 2*, der indeholder generelle regler om *personlig inhabilitet*, har ikke noget sidestykke i gældende lovgivning.

For domstolenes vedkommende indeholder retsplejelovens §§ 60 og 62, jfr. § 66, en udtrykkelig og i princippet udtømmende angivelse af, under hvilke omstændigheder dommere m.fl. skal vige deres sæde som følge af risikoen for, at en foreliggende interessekollision skal komme til at præge rettens afgørelse. Det er fast antaget, at disse bestemmelser ikke i almindelighed kan anvendes analogt inden for forvaltningen. Der har imidlertid – til en vis grad med udgangspunkt i retsplejelovens regler – også inden for forvaltningsretten udviklet sig en almindelig grundsætning om inhabilitet, hvorefter den, der har en direkte og individuel, personlig eller økonomisk interesse i en foreliggende sags udfald, ikke bør befatte sig med behandlingen af den pågældende sag. Denne grundsætning er blevet videreudviklet og præciseret, navnlig gennem folketingets ombudsmands praksis. På en lang række forvaltningsområder er denne uskrevne grundsætning blevet udfyldt med udtrykkelige forskrifter om spørgsmålet i forhold til forskellige kollegialt sammensatte forvaltningsmyndigheder (nævn og råd). En undersøgelse, som justitsministeriet gennemførte i løbet af 1973, gav således til resultat, at der på dette tidspunkt eksisterede over et hundrede sådanne bestemmelser. Disse bestemmelser frembyder indbyrdes adskillige variationer.

Nogle går ud på at gøre retsplejelovens regler anvendelige gennem en henvisning hertil, andre på tilsvarende måde at give en tilsyneladende udtømmende, men fra retsplejeloven afvigende opregning af inhabilitetstilfælde, og atter andre på alene at regulere enkelte typer af interessekonflikter, som antages at kunne opstå særligt hyppigt på det pågældende forvaltningsområde. Disse udtrykkelige forskrifter har imidlertid ikke bidraget til at afklare retstilstanden, idet det almindeligvis antages, at der hverken kan sluttes analogt eller modsætningsvis fra de specielle forskrifter. I praksis er der således statueret inhabilitet ikke blot på ulovbestemte områder, men også – på områder for hvilke der gælder forskrifter om forholdet – uden for de lovbestemte tilfælde.

Denne udvikling har resulteret i, at der kan herske nogen usikkerhed med hensyn til, hvad der på et givet – det være sig et lovreguleret eller et

ulovreguleret – forvaltningsområde må antages at gælde om inhabilitet. Denne usikkerhed er efter justitsministeriets opfattelse uheldig, idet det må tillægges væsentlig betydning for den almindelige tillid til den offentlige forvaltnings virksomhed, at der gælder så klare regler som muligt om dette forhold.

Dette er baggrunden for, at der i lovforslagets *kapitel 2* er optaget en række almindelige regler om inhabilitet i forvaltningen.

Ved udformningen af sådanne regler er det ikke muligt uden videre generelt at overføre retsplejelovens bestemmelser.

I henhold til de senere års forvaltningslovgivning er der i en række tilfælde oprettet nævn og råd, om hvis sammensætning der i loven er fastsat regler, som sikrer en vis interesserepræsentation. Allerede dette forhold indebærer uvægerligt, at der ikke generelt kan stilles krav om en lige så upartisk og neutral holdning af forvaltningsmyndighederne som af domstolene. Det nævnte forhold har i øvrigt også medført, at der inden for forvaltningen jævnlig kan forekomme former for interessekonflikter, som typisk slet ikke er aktuelle inden for retsplejen. Hertil kommer, at det inden for forvaltningen – i modsætning til hvad der gælder for domstolenes vedkommende – efter omstændighederne ligefrem kan være umuligt eller dog forbundet med betydelig vanskelighed eller betænkelighed i givet fald at sætte en stedfortræder i den inhabiles sted.

Heroverfor står, at domstolene under udøvelsen af deres kontrol med forvaltningens virksomhed i medfør af grundlovens § 63 blandt andet også foretager en efterprøvelse af, om en anfægtet forvaltningsafgørelse er motiveret af hensyn, som i den foreliggende sammenhæng må karakteriseres som uvedkommende. Dette forhold gør det forsvarligt i et vist omfang at tillade en lempelse af inhabilitetskravene, herunder blandt andet i de tilfælde, hvor indkaldelse af en stedfortræder eller anden substitution giver anledning til særlige problemer.

Bestemmelserne i lovforslagets *kapitel 2* er udarbejdet med udgangspunkt i retsplejelovens bestemmelser og i øvrigt på grundlag af det materiale, der blev tilvejebragt i forbindelse med den ovenfor omtalte undersøgelse af eksisterende udtrykkelige forskrifter om inhabilitet, samt af den foreliggende praksis. I overvejelserne er også indgået de tilsvarende bestemmelser i den norske og den svenske forvaltningslov.

Lovforslagets bestemmelser om inhabilitet vedrører alene spørgsmålet om, under hvilke omstændigheder den, der virker inden for den offentlige

forvaltning, som følge af en foreliggende interessekollision skal undlade at medvirke ved den pågældende myndigheds behandling af en bestemt, allerede foreliggende sag.

Lovgivningen indeholder i et vist omfang bestemmelser, der tilsigter at sikre, at der kun undtagelsesvis opstår situationer, hvor dette spørgsmål bliver aktuelt. Loven om kommunernes styrelse indeholder således i § 29, stk. 2 og 3, nærmere regler om, i hvilket omfang kommunalbestyrelsesmedlemmer, der tillige står i et ansættelsesforhold til den pågældende kommunalbestyrelse, kan indvælges i økonomiudvalget og de stående udvalg. Endvidere følger det af tjenestemandsløvens § 17, at en tjenestemand kun kan have beskæftigelse ved siden af sin tjenestemandsstilling, for så vidt og i det omfang det er foreneligt blandt andet med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandsstillingen knyttede pligter.

Denne beslægtede problemstilling er ikke yderligere reguleret i det foreliggende lovforslag, men bestemmelserne heri indeholder en forudsætning om, at man ved udnævnelse eller beskikkelse af personer til at beklæde stillinger eller hver inden for den offentlige forvaltning tilstræber at undgå at udpege nogen, for hvis vedkommende det på forhånd må forudses, at der jævnlig vil opstå tilfælde af inhabilitet som omhandlet i disse bestemmelser.

Det foreliggende lovforslag regulerer endvidere spørgsmålet om *personlig* inhabilitet, dvs. tilfælde hvor en enkelt eller enkelte medarbejdere eller medlemmer af kollegiale organer er inhabile i modsætning til tilfælde, hvor myndigheden som sådan kan finde sig i en interessekollision, f.eks. hvis der indgives ansøgning til et amt om fri proces til gennemførelse af retssag mod amtet selv. Denne problemstilling egner sig efter justitsministeriets opfattelse ikke til en almindelig lovmæssig regulering inden for rammerne af det foreliggende forslag.

Den uklarhed, der bl.a. som følge af den spredte og uensartede regulering i dag består med hensyn til spørgsmålet om inhabilitet for personer, der virker i den offentlige forvaltning, må i væsentlig grad antages at blive afhjulpet ved, at der i videst muligt omfang kommer til at gælde de samme bestemmelser inden for alle dele af den offentlige forvaltning. Hermed vil det også blive muligt for den enkelte forvaltningsmyndighed at drage nytte af oplysninger om praksis på andre forvaltningsområder i forbindelse med løsningen af konkrete tvivlsspørgsmål.

Efter justitsministeriets opfattelse kan det dog ikke ganske udelukkes, at der undtagelsesvis på helt særlige forvaltningsområder fortsat vil være behov for, at der gælder bestemmelser, der medfører inhabilitet i videre omfang end efter forvaltningslovens regler herom. En sådan fravigelse fra forvaltningsloven må ud fra lovtekniske synspunkter i så fald fastsættes udtrykkelig i den lov, der i øvrigt regulerer det pågældende område. For at opnå formålet med en generel regulering i forvaltningsloven af dette område er det imidlertid efter justitsministeriets opfattelse af afgørende betydning, at fravigelserne bliver så få som mulige, og at det derfor meget nøje overvejes i hvert enkelt tilfælde, om der er et afgørende behov for at fastsætte strengere krav med hensyn til inhabilitet end de, der følger af forvaltningslovens regler.

Det er på denne baggrund ikke fundet påkrævet generelt at ophæve de i øvrigt relativt få eksisterende lovbestemmelser om inhabilitet i forbindelse med gennemførelsen af forvaltningsloven. Det forudsættes imidlertid, at de enkelte ministerier i forbindelse med kommende revisioner af lovgivning, der indeholder inhabilitetsregler, på ny overvejer, om der er det nødvendige behov for at opretholde sådanne regler. De enkelte myndigheder må endvidere foretage en gennemgang af kollegiale organers forretningsordener og andre administrative forskrifter, der indeholder inhabilitetsregler med henblik på den nødvendige tilpasning af disse bestemmelser til forvaltningslovens regler, inden denne lov træder i kraft.

Hvis en forvaltningsmyndighed har behandlet og truffet afgørelse i en sag under tilsidesættelse af lovens regler om speciel inhabilitet, vil bl.a. den, der er part i sagen, kunne påklage den truffede afgørelse til en eventuel overordnet forvaltningsmyndighed med påstand om, at afgørelsen tilsidesættes som ugyldig som følge af den skete sagsbehandlingsfejl. Tilsvarende kan spørgsmålet om inhabilitet indbringes særskilt for rekursmyndigheden, når sagen er afgjort.

På nogle sagsområder vil en myndigheds afgørelse af et spørgsmål om inhabilitet og om virkningen heraf endvidere kunne påklages særskilt, dvs. umiddelbart efter, at der er truffet afgørelse om dette spørgsmål, men inden behandlingen af den underliggende sag er tilendebragt.

Efter justitsministeriets opfattelse er der næppe i praksis et generelt behov for at kunne påklage dette forhold særskilt, når parten kan få spørgsmålet prøvet i forbindelse med en klage over selve afgørelsen. Der er derfor i lovforslaget ikke medtaget generelle regler om adgang til særskilt klage

over inhabilitetsafgørelser. Det vil således fortsat skulle afgøres for hvert enkelt forvaltningsområde, i hvilket omfang der bl.a. ud fra retssikkerhedsmæssige synspunkter er behov herfor.

De kommunale tilsynsmyndigheder vil undertiden også kunne behandle klager, der udelukkende drejer sig om inhabilitetsspørgsmålet. Dette gælder, uanset om der er mulighed for at indbringe afgørelsen for højere administrativ myndighed. Efter den kommunale styrelseslovs § 61 har tilsynsmyndigheden dog kun begrænsede muligheder for at sanktionere en tilsidesættelse af inhabilitetsreglerne.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse af inhabilitetsreglerne, vil – som hidtil – på nogle områder kunne indbringes for andre myndigheder, der på særlige områder er tillagt en tilsynsbeføjelse over for kommunale myndigheder.

b. Parteres aktindsigt

Gældende rets almindelige regler om parteres aktindsigt (partsoffentlighed) indeholdes i kapitel 2 i loven om offentlighed i forvaltningen.

Spørgsmålet om parternes adgang til aktindsigt var i tiden før forvaltningslovens ikrafttræden reguleret af lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen. Denne lov indeholdt regler dels om adgangen for en part til efter begæring at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag, dels om udsættelse med sagens afgørelse med henblik på at sikre, at en part, der havde fremsat begæring derom, fik lejlighed til aktindsigt og til at fremkomme med en udtalelse over for den pågældende forvaltningsmyndighed, inden sagen afgjordes.

I forbindelse med gennemførelsen af offentlighedsloven ophævedes loven om partsoffentlighed i forvaltningen, idet man af lovtekniske grunde fandt det mest hensigtsmæssigt at samarbejde lovgivningens almindelige regler om parter, henholdsvis offentlighedens adgang til aktindsigt m.v. i én lov.

Bestemmelserne i den gældende offentlighedslovs kapitel 1, der indeholder almindelige regler om adgang til aktindsigt, gælder således for enhver, der forlanger at blive gjort bekendt med en sags dokumenter, herunder også for den, der er part i den pågældende sag. Disse bestemmelser suppleres imidlertid af lovens kapitel 2, der indeholder nogle særlige regler for parterne i en forvaltningssag.

Den første af disse bestemmelser – lovens § 10 – hjemler en udvidet adgang til aktindsigt for den,

der kan anses for part i den pågældende sag. Udvidelsen består navnlig i, at flere af de begrænsninger, der efter reglerne i kapitel 1 gælder for offentlighedens adgang til aktindsigt, er gjort uanvendelige i forhold til den, der som part ønsker at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag. Bestemmelsen indebærer, at offentlighedslovens regler om partsoffentlighed kan betegnes som en i alt væsentligt uændret videreførelse af reglerne herom i loven om partsoffentlighed i forvaltningen.

Herudover indeholder den gældende offentlighedslovs kapitel 2 to bestemmelser – §§ 11 og 12 – om udsættelse med sagens afgørelse, der ganske svarer til de før da gældende regler herom i partsoffentlighedsloven.

Det forhold, at de gældende regler om partens aktindsigt m.v. således i lovteknisk henseende er udformet som en overbygning på reglerne om almindelig offentlighed i forvaltningen, har i nogen grad gjort det vanskeligt at skaffe sig overblik over indholdet af disse regler. Hertil kommer, at reglerne om partens aktindsigt m.v. systematisk har nærmere sammenhæng med de problemer, der reguleres i det foreliggende lovforslaget, end med det generelle princip om offentlighed i forvaltningen.

Efter justitsministeriets opfattelse bør reglerne om partens aktindsigt m.v. derfor udskilles af offentlighedsloven og i stedet indarbejdes i forvaltningsloven. Dette har den lovtekniske fordel, at forvaltningsloven herefter kommer til at indeholde en samlet regulering af de væsentligste rettigheder og beføjelser, der tilkommer parterne i en forvaltningssag i forbindelse med sagens behandling, medens offentlighedsloven alene kommer til at indeholde regler om offentlighedens, dvs. andre end parter, ret til aktindsigt. Såvel i Norge som i Sverige har man valgt en tilsvarende lovteknisk løsning.

I overensstemmelse hermed indeholder lovforslagets kapitel 3 et selvstændigt regelsæt om parter ret til at blive gjort bekendt med dokumenterne i deres egen sag. Bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 12 er optaget som § 20 i lovforslagets kapitel 4 om partshøring m.v., hvor denne bestemmelse systematisk hører hjemme.

Det af justitsministeriet nedsatte udvalg om offentlighedslovens revision havde efter sit kommissorium til opgave at overveje eventuelle ændringer af den gældende lovs bestemmelser såvel om offentlighedens som parteres adgang til aktindsigt. I overensstemmelse hermed blev udvalgsarbejdet tilrettelagt med henblik på også at vurdere behovet for en revision af reglerne om partens

aktindsigt. Da det under justitsministeriets sideløbende overvejelser om udarbejdelsen af et udkast til forvaltningslov blev klart, at det kunne blive aktuelt at søge reglerne om partens aktindsigt indarbejdet i denne lov, lagde udvalget dog efter aftale med justitsministeriet under det senere arbejde hovedvægten på at overveje en revision af reglerne om almindelig offentlighed i forvaltningen, dvs. bestemmelserne i den gældende lovs kapitel 1 og 3.

Som nævnt i det foregående gælder de fleste af disse bestemmelser imidlertid også for den, der er part i den pågældende sag. I de beskrivelser af gældende ret, der indeholdes i de enkelte kapitler af udvalgets betænkning, er der derfor i vidt omfang også redegjort for retsstillingen i forhold til en sags parter, og i de tilfælde, hvor dette måtte forekomme naturligt, har udvalget overvejet, om der måtte være behov for at fastsætte særregler om parters ret til aktindsigt i deres egen sag.

I det udkast til en ny lov om offentlighed i forvaltningen, som udvalget har fremlagt som et resultat af sit arbejde, er der ikke som i den gældende lovs kapitel 2 optaget særlige regler for parterne i en forvaltningssag, og da det efter udvalgets opfattelse måtte anses for mest hensigtsmæssigt, at de bestemmelser, der skulle optages i udkastet til forvaltningslov, udarbejdes under ét, har udvalget heller ikke udarbejdet et samlet udkast til en kommende lovgivnings regler om partens aktindsigt. Udvalget har derimod i betænkningens kapitel XIII (side 336 ff.) givet en sammenfatning af sine overvejelser om de hovedspørgsmål i forbindelse med udformningen af sådanne regler, der er behandlet i betænkningen.

Bestemmelserne i kapitel 3 i det foreliggende lovforslag, der er udarbejdet på grundlag af betænkningen, betegner i alt væsentligt en videreførelse af gældende ret med de ændringer, der er en konsekvens af udvalgets udkast til en ny lov om offentlighed i forvaltningen. Bestemmelsen i det foreliggende lovforslags § 2, stk. 1, om, at loven alene gælder for behandlingen af afgørelsessager, medfører i princippet en vis begrænsning i anvendelsesområdet for de foreslåede regler om partens aktindsigt i forhold til gældende ret. Som det er fremhævet nedenfor i sidste afsnit af bemærkningerne til § 2, stk. 1, er denne begrænsning som følge af de foreslåede regler om personers adgang til oplysninger om egne personlige forhold (egen-aces) i offentlighedsloven dog næppe af praktisk betydning.

c. Partshøring

Den gældende offentlighedslovs regler om partsøffentlighed i forvaltningen suppleres af bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, hvorefter den, der er part i en sag, som er til behandling i den offentlige forvaltning, normalt på ethvert tidspunkt af behandlingen kan forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen. Denne bestemmelse gælder uanset, om parten forinden har udnyttet sin adgang til aktindsigt, men baggrunden for fremsættelsen af en begæring efter § 12 vil i praksis ofte være et ønske om at få mulighed for at kommentere det materiale, som parten i kraft af en forudgående begæring om aktindsigt har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med.

Offentlighedsloven hjemler således allerede i dag den, der er part i en forvaltningssag, ret til at gøre sig bekendt med det foreliggende materiale og til at udtale sig herom og i øvrigt om sit syn på sagen, inden den afgøres.

Den gældende offentlighedslovs regler er imidlertid karakteriseret ved, at initiativet ligger hos parten selv. Loven hjemler kun partsøffentlighed og partshøring efter derom fremsat begæring.

Denne begrænsning i rækkevidden af de gældende regler må sammenholdes med det forhold, at vedkommende forvaltningsmyndighed – i modsætning til hvad der gælder i retsplejen – har et selvstændigt ansvar for tilvejebringelsen af et tilfredsstillende afgørelsesgrundlag. Denne såkaldte *officialmaksime* indebærer blandt andet, at den pågældende forvaltningsmyndighed ofte under sagens behandling må tage skridt til en efterprøvelse og/eller supplerende af de oplysninger, som fremlægges af en part. Det kan derfor meget vel forekomme, at en forvaltningsmyndighed i en sag, hvor man på et tidligt stadium af sagens behandling har imødekommet en begæring om partsøffentlighed og partshøring, senere modtager yderligere oplysninger eller udtalelser, som parten ikke har haft lejlighed til at tage stilling til.

Bestemmelsen i § 12 i den gældende offentlighedslov giver i og for sig parten mulighed for at sikre sig imod denne eventualitet. I justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, der er optaget som bilag 2 til offentlighedsudvalgets betænkning (side 457 ff.), udtales det således under pkt. 35, at den nævnte bestemmelse indebærer, at en part på et tidligt stadium, f.eks. i selve ansøgningen, kan forlange, at sagen ikke afgøres, før han har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med de dokumenter, der tilvejebringes i forbindelse med sagens behandling, og til at fremsætte sine bemærkninger hertil. En sådan begæring

påfører med andre ord vedkommende forvaltningsmyndighed en pligt til at gennemføre en partshøring, når sagen efter myndighedens skøn i øvrigt er moden til afgørelse. Forudsætningen for, at myndigheden efter offentlighedslovens § 12 kan anses for forpligtet til at foretage en partshøring, når sagsforberedelsen i øvrigt er tilendebragt, er imidlertid stadig, at parten har fremsat begæring herom.

Det forhold, at anvendeligheden af den gældende lov således forudsætter, at der fremsættes en begæring af den pågældende part, indebærer også, at reglerne kun får praktisk betydning i forhold til parter, der er bekendt med, at der verserer en forvaltningssag, hvis udfald vil kunne gribe ind i deres retlige interesser.

Denne forudsætning er naturligvis opfyldt i alle de tilfælde, hvor sagen er rejst på den pågældendes eget initiativ, typisk ved indgivelse af ansøgning eller klage, eller hvor parten direkte inddrages i forbindelse med myndighedens oplysning af sagen. I nogle tilfælde rejses en sag imidlertid på myndighedens eget eller andre myndigheders initiativ eller i anledning af en henvendelse fra andre private parter eller trediemænd, uden at sagens karakter umiddelbart gør det nødvendigt at inddrage den pågældende selv i sagens forberedelse. I forbindelse med behandlingen af sådanne sager har parten ikke uden videre mulighed for at udnytte offentlighedslovens regler om partsoffentlighed og partshøring. Hertil kommer, at ansøgere og andre parter i en del tilfælde går ud fra, at de er bekendt med myndighedens afgørelsesgrundlag uden at være opmærksomme på, at myndighederne ofte af egen drift indhenter yderligere oplysninger til brug for sagens afgørelse.

Indførelse af regler om partshøring på myndighedens initiativ har til formål at sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres, ligesom det i sig selv må anses for at være af betydning for tilliden til den offentlige forvaltning, at parten får lejlighed til at kontrollere myndighedens beslutningsgrundlag, inden afgørelsen træffes. En sådan regel er imidlertid ikke blot til fordel for parten selv. En ret for parten til at få lejlighed til at påpege, hvad han anser for misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder i det foreliggende oplysningsmateriale, vil også i nogle tilfælde medvirke til at sikre, at forvaltningens afgørelser træffes på det bedst mulige faktiske grundlag.

På grundlag af hidtidige praktiske erfaringer må det dog kunne lægges til grund, at for langt den

største del af de sager, der behandles, vil de faktiske oplysninger, som myndighederne lægger til grund ved afgørelsen, ikke kunne omtvistes eller give en part anledning til at fremkomme med indsigelser.

Det må endvidere erkendes, at regler om partshøring efter omstændighederne vil kunne medføre en forlængelse af sagsbehandlingstiden, hvilket navnlig vil kunne blive følt som en ulempe af parterne selv. Særlig for så vidt angår sager, hvor afgørelserne træffes i kollegiale forvaltningsmyndigheder – herunder kommunalbestyrelser og kommunale udvalg – vil partshøringsreglen i forbindelse med organets mødeturnus i nogle tilfælde kunne give anledning til en betydelig forlængelse af den samlede sagsbehandlingstid. Det gælder således navnlig i tilfælde, hvor det først under behandlingen i det kollegiale organ viser sig, at der burde have været iværksat partshøring, f.eks. fordi organet – i modsætning til dets sekretariat – vil lægge afgørende vægt på nogle for parten ukendte og ugunstige oplysninger. I et sådant tilfælde må sagens afgørelse udsættes til et senere møde, således at sekretariatet i mellemtiden kan gennemføre partshøring.

På denne baggrund kan det ikke udelukkes, at en sags parter i en del tilfælde vil foretrække, at der hurtigt træffes afgørelse i sagen fremfor at afvente gennemførelsen af partshøringen, og at partshøringen i nogle tilfælde direkte ville kunne opfattes som en overflødig og besværlig formalisme.

På denne baggrund og ud fra ressourcemæssige synspunkter finder justitsministeriet, at reglerne om obligatorisk partshøring bør begrænses til alene at omfatte tilfælde, hvor der er grund til at antage, at parterne vil være interesseret heri, og hvor en medvirken fra parternes side må antages at kunne forbedre myndighedens beslutningsproces.

Sådanne retningslinier for partshøring har i øvrigt fundet udtryk igennem de senere års ombudsmandspraksis.

I en række udtalelser har folketingets ombudsmand givet udtryk for, at det i almindelighed må anses for bedst stemmende med god forvaltningspraksis, at en forvaltningsmyndighed under nærmere angivne omstændigheder på eget initiativ giver den, der er part i en sag, lejlighed til at fremkomme med en udtalelse til sagen, inden den afgøres. Dette gælder navnlig, hvis myndigheden til brug for afgørelsen af den pågældende sag har modtaget faktiske oplysninger, der (1) ikke er af uvæsentlig betydning, som (2) parten ikke er bekendt med, at myndigheden har modtaget, som (3)

må vare på forskellige områder, og hvornår der bør gives en part meddelelse om eventuelle forsinkelser. Denne ordning giver efter udvalgets opfattelse mulighed for en langt smidigere bedømmelse af disse forhold end en almindelig fristbestemmelse.

Justitsministeriet kan tiltræde udvalgets opfattelse. Spørgsmålet om sagsbehandlingstid og om myndighedernes pligt til at underrette parterne vil blive taget op i den almindelige vejledning om forvaltningsretlige spørgsmål, som justitsministeriet vil udarbejde i tilknytning til loven.

e. Begrundelse

Bestemmelserne i lovforslagets kapitel 6 om grundelse m.v. er udarbejdet på grundlag af indstillingen i *Betænkning om grundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v.* (nr. 657/1972).

Denne betæknings afsnit II om grundelse af forvaltningens afgørelser indeholder indledningsvis en gennemgang af de specielle forskrifter om grundelse, der fandtes i særlovgivningen (side 14–22), og en redegørelse for praksis på de forvaltningsområder, hvor sådanne forskrifter ikke fandtes (side 22–28). Dernæst refereres en række almindelige forskrifter om grundelse i udenlandsk lovgivning (side 28–31) samt overvejelser, der tidligere har fundet sted her i landet om gennemførelse af en almindelig regel om grundelse af forvaltningsafgørelser (side 31–33).

Efter udvalgets opfattelse (betænkningens side 33ff.) taler hensynet til retssikkerheden for, at der i videst muligt omfang gives vedkommende borger en fyldestgørende forklaring på, hvorfor en konkret afgørelse har fået netop det indhold, den har.

Udvalget peger i den forbindelse navnlig på, at grundelse har særlig betydning for borgerens overvejelser om, hvorvidt han bør søge en afgørelse ændret. Det er ligeledes efter udvalgets opfattelse rimeligt at tro, at grundelse vil kunne lette den enkelte borgers akcept af den trufne afgørelse, og man kan derved håbe indirekte at styrke tilliden til forvaltningen. Begrundelser kan endelig lette de underordnede myndigheders administration og bidrage til en klar og fast praksisdannelse.

Udgangspunktet for udvalgets overvejelser har derfor været det hovedsynspunkt, at hensynet til retssikkerheden taler for, at der – så vidt det er foreneligt med hensynet til en effektiv og smidig forvaltning – i videst muligt omfang meddeles grundelse for forvaltningens afgørelser. Gennemførelse af en almindelig lovbestemmelse om grundelse vil derfor tjene til at fremme retssikkerheden.

Heroverfor peger udvalget imidlertid på, at en almindelig lovregel om grundelse må formuleres meget vagt og ubestemt, og at en sådan bestemmelse derfor kan volde vanskeligheder i den praktiske administration. Præcise regler om grundelse kan efter udvalgets opfattelse kun udformes med bestemte sagsområder eller afgørelsesarter for øje.

På baggrund heraf anser udvalget det for den mest ønskelige løsning, at man dels udsender et cirkulære til statsadministrationen om pligt til efter begæring at meddele en grundelse for en truffet afgørelse, dels – og samtidig hermed – igangsætter den langvarige proces, der består i efterhånden at indsætte veludformede og præcise regler om grundelse i de enkelte love (betænkningen side 35). Udvalget har udarbejdet et udkast til et sådant cirkulære (betænkningen side 36), der forudsættes fulgt op af en tilsvarende henstilling fra indenrigsministeriet til den kommunale forvaltning.

For så vidt der måtte være ønske om at gennemføre en almindelig lovbestemmelse om grundelse, bør en sådan bestemmelse efter udvalgets opfattelse udformes som en generel hovedregel om efterfølgende grundelse efter begæring. Udvalget har ikke udarbejdet noget udkast til en sådan lovbestemmelse, men har i stedet peget på en række problemer, som udformningen af en sådan bestemmelse vil give anledning til, og givet udtryk for sit syn på disse spørgsmål (betænkningen side 36–46). For så vidt der måtte være ønske om at gå videre og fastsætte en almindelig lovbestemmelse om, at en forvaltningsmyndigheds afgørelser skal ledsages af en grundelse uanset, om den, der er part i sagen, har fremsat begæring derom (samtidig grundelse), har udvalget ønsket at understrege, at de praktiske vanskeligheder ved en sådan ordning efter udvalgets bedømmelse er meget store (betænkningen side 46–47). Efter udvalgets opfattelse bør en eventuel almindelig lovbestemmelse om samtidig grundelse derfor begrænses til tilfælde, hvor grundelsens betydning for parten er særlig åbenbar, og hvor de almindelige retssikkerhedshensyn derfor er særligt tungtvejende. Som sådanne tilfælde peger udvalget på klagesager, sager, hvorved der træffes afgørelse i en tvist mellem flere parter, og sager om tilbagekaldelse af en meddelt autorisation eller om andre former for rettighedsfratagelse. I andre tilfælde bør man efter udvalgets opfattelse indskrænke sig til en almindelig regel om efterfølgende grundelse efter begæring. Denne mest subsidiære indstilling svarer til, hvad der gjaldt efter den norske forvaltningslov i dennes oprindelige affattelse.

Det fremhæves i betænkningen (side 35), at en eventuel almindelig lovbestemmelse – det være sig om samtidig eller efterfølgende begrundelse – bør søges suppleret af mere præcist udformede begrundelsesforskrifter i særlovgivningen.

Som anført ovenfor under pkt. 4 hører regler om begrundelse af forvaltningsafgørelser til blandt de centrale emner, der efter justitsministeriets opfattelse bør inddrages i den foreslåede almindelige regulering af de rettigheder og beføjelser, der tilkommer den, der er part i en forvaltningssag, i forbindelse med sagens behandling.

De principielle betæneligheder over for en lovfæstelse af generelle regler om begrundelse af forvaltningsafgørelser, som udvalget har givet udtryk for i betænkningen (side 34), kunne anføres til støtte for, at man i det hele afstod fra at søge gennemført en almindelig regulering af dette forhold. Denne konsekvens har udvalget imidlertid ikke villet drage. Som nævnt i det foregående har udvalget stillet forslag om, at der administrativt – ved udsendelse af et deril sigtende cirkulære og en tilsvarende henstilling til den kommunale forvaltning – pålægges forvaltningsmyndighederne en almindelig forpligtelse til efter derom fremsat begæring at meddele en begrundelse for en foreliggende afgørelse. De nævnte betæneligheder kan efter justitsministeriets opfattelse ikke tillægges afgørende betydning for valget mellem at fastsætte sådanne almindelige regler administrativt eller ved lov.

Justitsministeriet er derimod på det foreliggende grundlag tilbøjelig til at tilslutte sig udvalgets indstilling, hvorefter man ved en generel regulering af begrundelsespligten i forvaltningen som udgangspunkt bør inddrage sig til at fastsætte en almindelig regel om begrundelse efter begæring. Når forvaltningsmyndighederne har opnået den fornødne erfaring med anvendelsen af begrundelsesreglerne, vil spørgsmålet kunne tages op til fornyet overvejelse, bl.a. med henblik på en vurdering af, om der bør indføres generelle regler om samtidig begrundelse af alle afgørelser.

Som fremhævet af udvalget (betænkningen side 33) kan opfyldelsen af en begrundelsespligt efter omstændighederne være tid- og arbejdskrævende. Udformningen af en begrundelse kræver betydelig omhu, fordi den bliver af afgørende betydning for, om den trufne afgørelse kan holde for en efterfølgende prøvelse, ligesom begrundelsen vil blive opfattet som udtryk for myndighedens generelle syn eller praksis på det pågældende sagsområde. Dette kan indebære, at udarbejdelse af en skriftlig forvaltningsafgørelse undertiden vil kræve anvendelse af særligt uddannet eller kvalificeret arbejdskraft, og at udkast til begrundelser eventuelt må forelægges for overordnede til godkendelse.

En almindelig regel om samtidig begrundelse af alle afgørelser vil på denne baggrund kunne give anledning til betæneligheder ud fra ressourcemæssige synspunkter. Det må også gælde, selv om erfaringerne f.eks. på ligningsområdet synes at vise, at indførelse af begrundelsesregler om samtidig begrundelse kan medvirke til at nedbringe antallet af forvaltningsafgørelser, der påklages til en højere instans, og dermed kan medføre arbejdsbeparelser i klageinstansen.

En lovfæstelse af en almindelig regel om begrundelse *efter begæring* synes derimod ikke at ville kunne give anledning til større betæneligheder ud fra disse ressourcemæssige synspunkter, idet den i det væsentlige blot vil betegne en videreførelse af den nuværende forvaltningspraksis og en lovfæstelse af, hvad der allerede i dag følger af god forvaltningsskik, jfr. redegørelsen for praksis, hvor begrundelsesforskrifter ikke findes, i betænkningens side 22–26 og folketingets ombudsmands beretning for 1977 side 490.

Justitsministeriet lægger i denne forbindelse endvidere vægt på, at begrundelsespligten først og fremmest har den funktion, at parten gennem den meddelte begrundelse får kendskab til, hvilke retsregler og faktiske omstændigheder der er lagt til grund for den trufne afgørelse, og derigennem får et bedre grundlag for sin vurdering af mulighederne for at opnå en ændring af afgørelsen ved fornyet henvendelse til den pågældende forvaltningsmyndighed eller ved at udnytte adgangen til at indbringe sagen for overordnet forvaltningsmyndighed, for folketingets ombudsmand eller for domstolene. For en principiel vurdering vil en regel om begrundelse efter begæring fuldt ud kunne opfylde dette underliggende hensyn.

Hertil kommer, at der ved indførelsen af en regel om samtidig begrundelse, på områder, hvor myndighederne ikke hidtil har været vænnet hertil, muligvis kunne opstå en tendens til i vidt omfang at benytte sig af forholdsvis kortfattede standardbegrundelser. Dette vil næppe gælde i samme omfang under en regel om begrundelse efter begæring. En begæring om at få meddelt en begrundelse for den trufne afgørelse vil ofte blive opfattet som et forhåndsvarsel om, at afgørelsen kan blive anfægtet, og den pågældende forvaltningsmyndighed vil derfor kunne have en positiv interesse i gennem meddelelse af en udførlig begrundelse at forsøge at forklare parten om afgørelsens faktiske og retlige baggrund. En parts anmodning om be-

grundelse vil endvidere ikke sjældent angive, hvilke forhold parten i særlig grad mener burde føre til et andet resultat end det, myndigheden er kommet til, og myndigheden får derfor lejlighed til særlig at uddybe begrundelsen på sådanne områder. En almindelig regel om begrundelse efter begæring må derfor forventes at udgøre et bedre grundlag for udviklingen af en tilfredsstillende praksis med hensyn til de krav, der i fremtiden bør stilles til indholdet af en begrundelse, end en almindelig regel om samtidig begrundelse. Dette forhold må tillægges væsentlig betydning, idet det ikke er muligt på grundlag af den foreliggende lovgivningspraksis og forvaltningspraksis i en generel lovregel at foretage en nærmere præcisering af disse krav.

Endelig kan anføres, at også de øvrige bestemmelser i det foreliggende lovforslag alene tilsigter at lovfæste de generelle mindstekrav, der for de enkelte forholds vedkommende må stilles til den administrative sagsbehandling. Dette er en videreførelse af en linie i lovgivningspraksis på dette område, der blev anlagt ved gennemførelsen af loven af 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen, og som er fastholdt såvel i den gældende offentlighedslov som i det udkast til en ny lov om offentlighed i forvaltningen, der indeholdes i offentlighedsudvalgets betænkning, jfr. herved udtalelsen i denne betænkning side 70. Det må forekomme bedst stemmende med denne linie, hvis man i overensstemmelse med begrundelsesudvalgets indstilling i det foreliggende lovforslag indskrænker sig til at fastsætte almindelige regler om begrundelse efter begæring, således at forskrifter om samtidig begrundelse fastsættes for de sagsområder, hvor man af særlige grunde ønsker at skærpe kravene til forvaltningens sagsbehandling på dette punkt.

Justitsministeriet har i forbindelse med udformningen af begrundelsesreglen overvejet, om der burde gælde særlige regler for de kollegiale myndigheders begrundelsespligt.

Dette spørgsmål er omtalt i begrundelsesudvalgets betænkning på side 45. Det anføres i den forbindelse, at vanskelighederne ved at begrunde kan være særlig fremtrædende for så vidt angår kommunalbestyrelser og andre kollegiale organer, hvori folkevalgte eller andre ikke-professionelle administratører er enerådende eller dog i overvægt. Uanset at disse synspunkter i Norge og Sverige bl.a. har ført til, at de besluttende forsamlinger, kommunalbestyrelserne, er holdt uden for begrundelsespligten, finder udvalget ikke, at der her i landet er tilstrækkelig grund til at holde kom-

munalbestyrelsernes individuelle afgørelser uden for en regel om efterfølgende begrundelse. Udvalget anfører endvidere, at afgørelser truffet af de kommunale udvalg utvivlsomt ikke kan holdes uden for en begrundelsespligt. Efter udvalgets opfattelse bør de nævnte vanskeligheder føre til, at der eventuelt ved en efterfølgende bedømmelse stilles mildere krav til begrundelsens indhold, når afgørelsen er truffet af sådanne organer.

I *Sverige* gælder forvaltningsloven ikke for kommunale afgørelser, der kan påklages gennem kommunal besvær m.v., og det vil i praksis i det væsentlige sige afgørelser, der er truffet inden for den del af kommunalforvaltningen, der ikke er lovreguleret. Da kommunalbestyrelserne alene træffer afgørelse på sådanne områder, vil begrundelsesreglen i praksis ikke gælde for den samlede kommunalbestyrelse. Afgørelser, der træffes af kommunale udvalg, skal begrundes.

I *Norge* har man ikke ment at kunne undtage kommunale udvalg og nævn fra begrundelsespligten. Med henvisning til de praktiske vanskeligheder, som begrundelsespligten kunne skabe for den samlede kommunalbestyrelse, indeholder den norske forvaltningslov imidlertid en undtagelse for afgørelser, der er truffet af kommunestyret (den samlede kommunalbestyrelse) og det særlige formandskab. Der er i den forbindelse grund til at fremhæve, at de norske kommunalbestyrelser i almindelighed er langt større end de danske, og at norske kommunalbestyrelser må antages at træffe betydeligt færre individuelle afgørelser, end mange danske kommunalbestyrelser i praksis gør.

Den *finske* forvaltningslov, der trådte i kraft den 1. januar 1983, indeholder bl.a. regler om obligatorisk samtidig begrundelse. Reglerne gælder også for afgørelser, der træffes af den samlede kommunalbestyrelse og dens udvalg. Ifølge oplysninger, som det finske justitsministerium har indhentet fra de kommunale centralorganisationer, har indførelsen af begrundelsespligten i forvaltningsloven ikke medført problemer for de finske kommuner.

I forbindelse med høringen over lovudkastet har de danske kommunale organisationer bl.a. peget på, at en almindelig regel om begrundelse efter begæring i forhold til kommunerne kunne give anledning til dels nogle principielle betænkeligheder, og dels nogle praktiske vanskeligheder med hensyn til de kommunale kollegiale organers muligheder for at begrunde de truffe afgørelser.

Som et synspunkt af mere principiel karakter er der således peget på, at lovgivningsmagten ved at henlægge et bestemt sagsområde til kommunerne

kan have ønsket, at afgørelserne inden for det pågældende sagsområde skulle træffes af kommunen på grundlag af fri forhandling inden for de grænser, som følger af den pågældende hjemmelslov og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, uden at blive afkrævet nogen begrundelse for udnyttelsen af beføjelserne inden for disse grænser. Der er i den forbindelse endvidere peget på, at henlæggelsen af afgørelserne til kommunerne kan opfattes som et udtryk for, at lovgivningsmagten har lagt hovedvægten på den politiske kontrol, der udøves af den enkelte kommunalbestyrelse, fremfor den retlige kontrol.

De kommunale organisationer har endvidere peget på, at begrundelsespligten vil kunne give anledning til praktiske vanskeligheder for de kollegiale kommunale organer, herunder navnlig at det i nogle tilfælde vil kunne vise sig vanskeligt at opnå den fornødne enighed om, hvilke faktiske oplysninger og synspunkter der skal lægges vægt på ved en afgørelse, hvis resultat der i øvrigt er enighed om eller et flertal for. Hertil kommer, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne i dag alene har pligt til at deltage i afstemningen om afgørelsens udfald, men ikke pligt til at tilkendegive nogen begrundelse for deres standpunkt. Det er endvidere anført, at indførelsen af en begrundelsespligt for de kollegiale organer i nogle tilfælde vil kunne gøre det vanskeligere at opnå et kompromis med hensyn til afgørelsens resultat.

Efter justitsministeriets opfattelse skal enhver forvaltningsafgørelse som udgangspunkt træffes i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer det pågældende område, og de almindelige retsgrundsætninger, der gælder i Danmark. Det forhold, at en bestemt lovgivning tillægger de kommunale myndigheder kompetence til at træffe afgørelser i forhold til parter, kan derfor ikke i sig selv antages at medføre, at de kommunale organer får en videre adgang end andre myndigheder til at lægge friere overvejelser til grund for afgørelserne. Der må derfor kunne stilles de samme indholdsmæssige krav med hensyn til lovlighed og rigtighed til de afgørelser, der træffes af kommunalbestyrelsen og dens udvalg, som til alle andre forvaltningsafgørelser.

Ud fra et retssikkerhedssynspunkt og moderne principper for samspillet mellem forvaltningsmyndigheder og den enkelte borger er det efter justitsministeriets opfattelse vanskeligt at forklare og begrunde, at en borger ikke skulle have krav på en begrundelse for en forvaltningsafgørelse, der måske er af indgribende betydning for den pågældendes personlige og økonomiske forhold, alene fordi

forvaltningsafgørelsen er truffet af en kommunalbestyrelse eller et af dennes udvalg, medens afgørelser, der træffes af den kommunale forvaltning på kommunalbestyrelsens vegne og ansvar kan kræves begrundet.

Efter justitsministeriets opfattelse kan det imidlertid ikke afvises, at begrundelsespligten i visse tilfælde vil kunne give anledning til særlige vanskeligheder for de kommunale kollegiale organer. Ved vurderingen af de praktiske vanskeligheder, som begrundelsespligten vil kunne give anledning til, må det dog tages i betragtning, at formentlig kun relativt få konkrete afgørelser i forhold til parter i det hele taget vil blive forelagt den samlede kommunalbestyrelse, hvor de praktiske vanskeligheder ved at formulere en begrundelse som følge af organets bredde formentlig må antages at være størst. Størstedelen af de sager, der i det hele taget er omfattet af begrundelsespligten, må formodes i praksis at ville blive afgjort af de mere snævert sammensatte stående udvalg eller af den kommunale forvaltning i henhold til bemyndigelse. Det gælder også, selv om enhver sag, bortset fra afgørelser i visse sociale sager om enkeltpersoners forhold, i princippet vil kunne blive forelagt den samlede kommunalbestyrelse til afgørelse.

Justitsministeriet har på denne baggrund derfor ud fra et praktisk synspunkt overvejet at begrænse begrundelsespligten i forhold til de afgørelser, der blev truffet af kommunalbestyrelsen som sådan, men at lade begrundelsespligten gælde fuldt ud for de kommunale udvalg og de kommunale forvaltninger. Dette ville i det væsentlige svare til, hvad der gælder efter den norske forvaltningslov. Det kan i den forbindelse endvidere anføres, at der ifølge skattestyrelsesloven allerede gælder en begrundelsespligt for ligningskommissionerne og skatterådene, der har væsentlige træk til fælles med kommunalbestyrelsens stående udvalg m.v. Efter det oplyste har begrundelsespligten, der på skatteområdet anses for en væsentlig retssikkerhedsgaranti, ikke i praksis givet anledning til vanskeligheder for ligningskommissionerne og skatterådene.

De kommunale organisationer har imidlertid anført, at den almindelige begrundelsespligt også i forhold til de kommunale udvalg vil give anledning til meget betydelige praktiske vanskeligheder, særligt for så vidt angår pligten til at redegøre for de hovedhensyn, der har været bestemmende for udøvelsen af et administrativt skøn, og pligten til at redegøre for de faktiske oplysninger, der er tillagt væsentlig betydning ved sagens afgørelse.

På denne baggrund har justitsministeriet ikke på nuværende tidspunkt ment at burde foreslå, at de generelle begrundelsesregler fuldt ud skal omfatte afgørelser, der er truffet af den samlede kommunalbestyrelse eller et af dennes udvalg.

Det foreslås derfor, at disse organer pligt til at begrunde afgørelserne fastsættes således, at begrundelsen kan begrænses til at indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, og en kort redegørelse for sagens faktiske omstændigheder. En begrundelse med et sådant indhold må efter justitsministeriets opfattelse i mange tilfælde antages at give parten i en sag et rimeligt grundlag for at forstå baggrunden for afgørelsen og vurdere rigtigheden heraf.

Efter lovens gennemførelse vil justitsministeriet undersøge mulighederne for i samarbejde med de kommunale organisationer og interesserede kommuner at gennemføre forsøgsordninger, der kan belyse omfanget af de praktiske vanskeligheder, der måtte være forbundet med at opfylde den mere omfattende begrundelsespligt og herunder undersøge konsekvenserne af at gennemføre regler om samtidig automatisk begrundelse, således som det kendes fra de øvrige nordiske lande.

9. Lovforslaget har været sendt til udtalelse hos arbejdsministeriet, boligministeriet, finansministeriet, fiskeriministeriet, forsvarsministeriet, industriministeriet, indenrigsministeriet, kirkeministeriet, landbrugsministeriet, miljøministeriet, ministeriet for Grønland, ministeriet for kulturelle anliggender, ministeriet for offentlige arbejder, ministeriet for skatter og afgifter, socialministeriet, statsministeriet, udenrigsministeriet, undervisningsministeriet, økonomiministeriet, Danmarks Statistik, Foreningen af politimestre i Danmark, politidirektøren, rigspolitichefen, rigsadvokaten, direktoratet for kriminalforsorgen, advokatrådet, Landsorganisationen i Danmark, forbrugerrådet, håndværksrådet, industrirådet, Kommunernes Landsforening, amtsrådsforeningen i Danmark, Københavns kommune, Frederiksberg kommune, Hovedstadsrådet, Fællesrådet for danske Tjenestemænds- og funktionærorganisationer, Akademikernes Centralorganisation, Den almindelige danske Lægeforening, Retslægerådet, Statstjenestemændenes Centralorganisation I, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Dansk Journalistforbund, Danske Dagblades Forening og Danmarks Lærerforening.

10. Om lovforslagets *administrative og økonomiske* konsekvenser kan anføres:

a. De foreslåede regler om speciel inhabilitet, parters aktindsigt og om klagevejledning kan på baggrund af den gældende retstilstand ikke anta-

ges at medføre økonomiske konsekvenser af væsentlig betydning for den offentlige forvaltning.

b. For så vidt angår de foreslåede regler om partshøring og efterfølgende begrundelse efter begæring må disse som et udslag af god forvaltnings-skik antages allerede i dag i det væsentlige at blive fulgt i alt fald af den statslige forvaltning. Nogle statslige myndigheder har i forbindelse med høringen over lovudkastet anført, at navnlig begrundelseskravet i praksis må antages at give anledning til et vist administrativt merarbejde, men at størrelsen heraf vil afhænge af, i hvilket omfang gennemførelsen af forvaltningsloven medfører, at flere parter end hidtil kræver en begrundelse.

Med henblik på en nærmere vurdering af konsekvenserne for den kommunale forvaltning har justitsministeriet i 1981 og 1982 på en række møder gennemgået de foreslåede regler med repræsentanter for de kommunale organisationer m.v. og kommunale embedsmænd med erfaring i kommunal forvaltning.

Justitsministeriet her endvidere gennemført en undersøgelse af 5 udvalgte kommuner vedrørende enkelte nærmere bestemte sagsområder med henblik på at tilvejebringe oplysninger, der kunne bidrage til at belyse, i hvilket omfang de foreslåede regler i forvaltningsloven vil medføre administrative og økonomiske konsekvenser for den kommunale sagsbehandling. Resultaterne af denne undersøgelse har ligeledes været inddraget i drøftelserne med de kommunale organisationer m.v.

På baggrund af denne undersøgelse og drøftelserne med repræsentanterne for de kommunale organisationer synes der ikke at være holdepunkter for at antage, at indførelsen af de foreslåede regler om partshøring og begrundelse vil medføre nogen væsentlig forøgelse af ressourceforbruget i den kommunale forvaltning.

Særlig for så vidt angår reglerne om partshøring kan det fremhæves, at der allerede i dag i den kommunale sagsbehandling i vidt omfang anvendes partshøring i de sager, hvor forvaltningen er i besiddelse af oplysninger, som parten ikke er bekendt med. I de relativt få yderligere tilfælde, hvor der herefter skal gennemføres partshøring, vil denne kunne medføre en vis forlængelse af sagsbehandlingstiden for de pågældende sager. Denne forlængelse af sagsbehandlingstiden vil dog i vidt omfang kunne begrænses gennem tilrettelæggelsen af forvaltningens sagsbehandling. Hertil kommer, at det ikke kan udelukkes, at partshøring i sådanne tilfælde i et vist omfang kan medføre, at parten ikke, efter afgørelsen er truffet, retter henvendelse til forvaltningen om sagen.

Omfanget af det merarbejde, der eventuelt vil opstå som følge af gennemførelse af reglerne om efterfølgende begrundelse, kan være vanskeligt at afgøre. Det skyldes navnlig, at dette i første række må afhænge af, i hvilket omfang der vil blive fremsat begæring om begrundelse, hvilket på nuværende tidspunkt kan være vanskeligt at vurdere mere præcist. Som anført ovenfor under pkt. 8 e kan udformningen af de enkelte begrundelser i visse tilfælde være tid- og arbejdskrævende, og undertiden forudsætte anvendelsen af særligt uddannet eller kvalificeret personale.

Ud fra oplysningerne om, i hvilket omfang parter i dag påklager afgørelser eller anmoder myndighederne om at tage sagerne op til fornyet overvejelse, er der imidlertid grund til at antage, at kun et relativt beskedent antal afgørelser vil blive krævet begrundet i forhold til det samlede antal sager, som forvaltningsmyndighederne behandler og træffer afgørelse i. Hertil kommer, at meddelelse af begrundelser må antages at ville medføre en vis nedgang i antallet af afgørelser, der påklages, således at der vil kunne opnås administrative besparelser i ankeinstanserne.

c. Denne bedømmelse af de administrative og økonomiske konsekvenser synes at være i overensstemmelse med de erfaringer, der er gjort med forvaltningslovene i Norge og Sverige.

I Norge er der ifølge det oplyste ikke gennemført egentlige systematiske undersøgelser af de administrative konsekvenser af gennemførelsen af forvaltningsloven. Loven indeholder bl.a. regler, der svarer til det danske lovforslag, idet begrundelsesreglerne dog i 1977 blev ændret til en automatisk samtidig begrundelse. Om rækkevidden af den norske forvaltningslov i forhold til de kommunale organer henvises til det anførte ovenfor under pkt. 8 e.

Det norske justitsministerium har imidlertid over for justitsministeriet oplyst, at gennemførelsen af forvaltningsloven ikke kan antages at have givet anledning til administrative meromkostninger af væsentlig betydning. Endvidere er det over for justitsministeriet oplyst, at det er Norske Kommuners Sentralforbunds opfattelse, at gennemførelsen af den norske forvaltningslov – herunder begrundelsesreglerne – ikke har givet anledning til væsentlige vanskeligheder eller meradministration, og at anvendelsen af reglerne må antages at have medført en bedre arbejdstilrettelæggelse i navnlig de mindre norske kommuner.

I Sverige foretog Riksdagens revisorers kansli i 1975 en undersøgelse (Granskningspromemoria nr. 6/1975) af de administrative konsekvenser, som

gennemførelsen af forvaltningsloven havde medført for så vidt angår de statslige myndigheder. Den svenske forvaltningslov indeholder bl.a. regler om inhabilitet, pårthøring og samtidig automatisk begrundelse. Om rækkevidden af den svenske forvaltningslov i forhold til kommunerne henvises til det anførte ovenfor under pkt. 8 e.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt gennemførelse af forvaltningsloven havde medført forøgede administrative omkostninger, oplyste mange myndigheder, at gennemførelsen ikke eller dog ikke i mærkbart omfang havde indvirket på de administrative omkostninger. En del myndigheder oplyste, at loven havde medført øgede administrationsomkostninger, men at størrelsen heraf ikke kunne beregnes.

Riksdagens revisorers kansli konkluderede i undersøgelsen, at de øgede administrationsomkostninger måtte antages at være af relativt lille omfang, og at myndighedernes merarbejde og meromkostninger måtte forudsættes at blive formindskede, i det omfang myndighederne gennem indhentede erfaringer og vejledning fik bedre kendskab til anvendelsen af reglerne i forvaltningsloven.

d. De kommunale organisationer har i forbindelse med besvarelsen af den seneste høring over lovudkastet i efteråret 1982 meddelt, at gennemførelsen af lovforslaget efter organisationernes opfattelse skønnes at ville medføre forøgede udgifter, uden at det er muligt nøjagtigt at angive noget beløb. Kommunernes Landsforening har dog anført, at udgifterne til kursusvirksomhed, undervisning m.v. i forbindelse med lovens gennemførelse i en overgangsperiode på 2–3 år vil være på mellem 10 og 20 mill. kr.; og at de samlede udgifter som følge af forøget personalebehov beløber sig til mellem 25 og 50 mill. kr. årligt.

e. For justitsministeriets eget vedkommende må gennemførelsen af forvaltningsprocesreformen antages at ville medføre et vist administrativt merarbejde i forbindelse med administrationen af lovkomplekset, herunder navnlig opfølgningen af forvaltningsloven og samarbejdet med andre forvaltningsmyndigheder (afgivelse af vejledende udtalelser m.v.). Det vil derfor blive påkrævet med en mindre personaleudvidelse i departementet for at varetage disse opgaver. Udgifterne hertil vil andrage ca. 1,0 mill. kr. årligt.

f. I forbindelse med ikrafttrædelsen af forvaltningsprocesreformen vil justitsministeriet informere om de nye regler bl.a. i dagspressen. Udgifterne hertil anslås til 1,4 mill. kr. målt i april 1983 priser.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til kapitel 1

Bestemmelserne i lovforslagets kapitel 1 fastlægger forvaltningslovens anvendelsesområde.

Det tilsvarende spørgsmål vedrørende loven om offentlighed i forvaltningen er behandlet i kapitel IV i Betænkning om offentlighedslovens revision (Nr. 857/1978) (side 79ff.). I indledningen til dette kapitel fremhæves det, at spørgsmålet om at fastlægge lovens anvendelsesområde ikke er særegent for loven om offentlighed i forvaltningen, men melder sig ved udformningen af enhver generel forvaltningslovgivning. Som følge heraf fik udvalgets behandling af denne problemstilling et mere generelt sigte, og det fremhæves i betænkningen side 337, at de principielle synspunkter herpå, der indeholdes i betænkningens kapitel IV, efter udvalgets opfattelse i vidt omfang også vil kunne lægges til grund for udformningen af en kommende forvaltningslov.

Idet der i øvrigt henvises til kapitel IV i offentlighedsudvalgets betænkning, kan det mere generelt anføres, at afgrænsningen af anvendelsesområdet for en almindelig forvaltningslovgivning forudsætter en stillingtagen til, hvilke myndigheders sagsbehandling der skal være omfattet af lovens bestemmelser, og om hvorvidt lovens bestemmelser bør finde anvendelse på alle slags sager, der behandles af de pågældende myndigheder.

For offentlighedslovens vedkommende foreslår udvalget, at denne lov som udgangspunkt skal gælde for alle myndigheder, institutioner m.v., der kan henregnes til den offentlige forvaltning, og for alle slags sager, der behandles af disse myndigheder. Der henvises herved til § 1, stk. 1, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen med tilhørende bemærkninger. Ifølge denne bestemmelse foreslås det, at loven om offentlighed i forvaltningen skal gælde »for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning . . .«.

En helt tilsvarende løsning kan ikke gennemføres, for så vidt angår forvaltningsloven, hvor det er fundet nødvendigt i § 2 at foretage en nærmere regulering af, hvilke sager der bør være omfattet af lovens regler.

Til § 1

Bestemmelserne i § 1 fastlægger, hvilke myndigheders sagsbehandling der skal være undergivet forvaltningslovens regler. I overensstemmelse med offentlighedsudvalgets indstilling i betænkningen side 337 foreslås denne afgrænsning i stk. 1 foretaget på samme måde som i forslaget til lov om of-

fentlighed i forvaltningen. Der kan derfor med hensyn til det nærmere indhold af bestemmelserne henvises til bemærkningerne til § 1 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

På tilsvarende måde som i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen foreslås det i *stk.* 2, at vedkommende minister kan bestemme, at loven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne virksomheder og institutioner. Dette gælder dog kun, såfremt udgifterne ved disses virksomhed overvejende dækkes af statslige midler eller kommunale midler, eller i det omfang de ved lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens eller en kommunes vegne. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring af dokumenter m.v., jfr. således sidste pkt.

Denne bestemmelse har navnlig til hensigt at sikre, at lovens bestemmelser om parterts aktindsigt ikke gøres illusorisk gennem institutionens vilkårlige kassation af dokumenter. Bestemmelsen tænkes således anvendt i tilfælde, hvor forvaltningslovens regler om aktindsigt, men ikke offentlighedslovens, sættes i kraft for institutionen.

Ledelsen og de ansatte i sådanne selskaber, institutioner m.v. vil normalt ikke være omfattede af de regler i straffeloven og de almindelige regler om disciplinæransvar, der gælder for personer i offentlig tjeneste og hverv, og som i givet fald bl.a. kan sikre, at de forvaltningsprocessuelle regler overholdes i den offentlige forvaltning. Overholdelse af disse regler vil formentlig i et betydeligt omfang kunne sikres gennem fastsættelsen af de vilkår, der skal gælde for sådanne selskaber og institutioners udøvelse af den pågældende virksomhed, eller som betingelse for ydelse af tilskud m.v. til selskabet.

Justitsministeriet finder bl.a. på denne baggrund ikke, at der er fuldt tilstrækkeligt grundlag for på nuværende tidspunkt at gennemføre særlige regler om strafansvar for ledelsens og ansattes eventuelle tilsidesættelse af forvaltningslovens bestemmelser.

Til § 2

Bestemmelserne i forslaget § 2 tager stilling til spørgsmålet om, hvorvidt lovens regler bør finde anvendelse på alle slags sager, der behandles af de myndigheder og institutioner m.v., som efter lovforslagets § 1 omfattes af loven.

Som nævnt i de indledende bemærkninger til lovforslagets kapitel 1 har offentlighedsudvalget foreslået, at loven om offentlighed i forvaltningen som udgangspunkt skal finde anvendelse i forhold

til »al virksomhed«, der udøves af den offentlige forvaltning.

Dette forslag betegner principielt en udvidelse af offentlighedsprincippets anvendelsesområde i forhold til den retstilstand, der blev fastlagt ved den højesteretsdom om sygehusjournaler, der er gengivet i U.f.R. 1975 side 763, hvori det blev lagt til grund, at den gældende lov »... har for øje tilfælde, hvor der foreligger en sag i gængs forstand, som behandles af den offentlige forvaltning«. Med udtrykket »sag i gængs forstand«, sigtes der formentlig i første række til sager om udstedelse af konkrete eller generelle retsakter eller sager, som undergives en administrativ sagsbehandling efter samme mønster som i disse tilfælde, men som det fremgår af offentlighedsudvalgets betænkning side 97 lader dommens rækkevidde sig næppe fastlægge helt præcist.

Som fremhævet af offentlighedsudvalget i betænkningen side 338 må forslaget om at udvide offentlighedsprincippet til at omfatte al forvaltningsvirksomhed ses på baggrund af, at de reale hensyn, der ligger bag gennemførelsen af offentlighed i forvaltningen, efter udvalgets opfattelse principielt taler med samme styrke for at lade reglerne herom gælde såvel i afgørelsessager som i andre slags sager, jfr. herved også betænkningen side 110.

Noget tilsvarende gælder ikke generelt i forhold til de almindelige regler for forvaltningens sagsbehandling, der er optaget i det foreliggende forslag til forvaltningslov. Regler om forudgående parts høring i lovforslagets kapitel 4 lader sig således ikke med mening udstrække til at skulle finde anvendelse på alle former for forvaltningens virksomhed, og det samme gælder i hvert fald i det væsentlige for reglerne om grundelse af forvaltningsafgørelser i lovforslagets kapitel 6, jfr. således også grundelsesudvalgets betænkning side 40f.

Det anførte er baggrunden for, at lovforslagets § 2 indeholder en snævrere afgrænsning af anvendelsesområdet for forvaltningslovens regler end den, der er foreslået i offentlighedsloven.

Bestemmelsen i *stk. 1* indeholder hovedreglen om, at forvaltningsloven kun gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Med udtrykket »truffet afgørelse« sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for lovens anvendelsesområde falder således navnlig den administrative sagsbehandling, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, så som patient- og anden

klientbehandling, undervisning og rådgivning. Denne virksomhed tager netop ikke sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til de implicerede enkeltpersoner. Det følger endvidere af bestemmelsens formulering »truffet afgørelse«, at loven kun omfatter sagsbehandlingen i forbindelse med udfærdigelsen af offentligretlige retsakter i modsætning til indgåelse af kontraktsforhold eller andre privatretlige dispositioner, jfr. dog udvidelsen i *stk. 2*.

Loven gælder som udgangspunkt for sager om udfærdigelse af generelle retsakter, f.eks. forskrifter og visse planer, og sager om udfærdigelse af konkrete forvaltningsakter.

Formuleringen af bestemmelserne i lovforslagets § 7, *stk. 1*, § 8, *stk. 1*, § 20, *stk. 1*, og § 23, *stk. 1*, der tillægger parter i en sag nærmere angivne retigheder, medfører imidlertid, at lovforslagets regler om partens aktindsigt (lovforslagets kapitel 3), om parts høring (lovforslagets kapitel 4) og om grundelse af forvaltningsafgørelser (lovforslagets kapitel 6) ikke finder anvendelse på behandlingen af sager om gennemførelse af generelle forskrifter (love, anordninger, cirkulærer m.v.) eller foranstaltninger af almindelig karakter. Uden for disse kapitlers anvendelsesområde falder endvidere konkrete tjenestebefalinger til underordnede myndigheder eller ansatte.

En myndigheds indstilling eller udtalelse til en anden forvaltningsmyndighed til brug for en sags afgørelse er ikke en afgørelse i lovens forstand, uanset om høringssvaret måtte være bindende for den hørende myndighed. Det forhold, at en forvaltningsmyndigheds afgørelse skal godkendes af domstolene, medfører ikke, at den mister sin karakter af en administrativ afgørelse, og lovens regler gælder således også for sådanne afgørelser.

En myndigheds beslutning om, at en sag skal tages under behandling, eller at en sag skal oversendes til en anden myndighed med henblik på, at denne træffer afgørelse, er ikke afgørelser, der fastsætter, hvad der er eller skal være ret i de pågældende tilfælde, og sådanne beslutninger er derfor ikke omfattede af reglerne i lovens kapitel 3-6. Det samme gælder anklagemyndighedens beslutning om at rejse tiltale i en straffesag.

Det centrale anvendelsesområde for forvaltningsloven er herefter den administrative sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter.

Dette svarer i det væsentlige til, hvad der gælder efter den norske, svenske og finske forvaltningslov.

Med hensyn til den nærmere rækkevidde af lovens partsbegreb henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 7, stk. 1, og § 18, stk. 1.

I forhold til gældende ret medfører den foreslåede afgrænsning af forvaltningslovens anvendelsesområde i princippet en vis indskrænkning af anvendelsesområdet for reglerne om partens aktindsigt. Som påpeget i offentlighedsudvalgets betænkning side 339 vil denne indskrænkning imidlertid næppe være af praktisk betydning, når der samtidig gennemføres bestemmelsen om egenaces i § 4, stk. 2, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

Den afgrænsning af forvaltningslovens anvendelsesområde, der er foretaget i lovforslagets § 2, stk. 1, bør ikke gælde for lovforslagets regler om inhabilitet, der også bør finde anvendelse på sager om indgåelse af kontraktsforhold m.v. Det foreslås derfor i *stk. 2*, at bestemmelserne i lovforslagets kapitel 2 om speciel inhabilitet også skal gælde for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner.

Efter bestemmelsen i *stk. 3* er der hjemmel til administrativt at træffe bestemmelse om en udvidelse af forvaltningslovens anvendelsesområde til helt eller delvis også at omfatte anden forvaltningsevirsomhed end nævnt i *stk. 1*.

Til kapitel 2

Bestemmelserne i dette kapitel indeholder almindelige regler om personlig inhabilitet.

Bestemmelsen i lovforslagets § 3 indeholder en opregning af de former for interessekollision, der bør medføre inhabilitet. Lovforslagets § 4 indeholder nærmere regler om tilfælde, hvor en foreliggende interessekollision ikke medfører inhabilitet. Lovforslagets § 5 indeholder en bemyndigelse for vedkommende minister til efter forhandling med justitsministeren at fastsætte regler, der for bestemte områder fastlægger den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i §§ 3 og 4. Bestemmelsen i lovforslagets § 6 medfører, at den, der er bekendt med, at der for hans vedkommende foreligger en interessekollision, har pligt til at give oplysning herom. Bestemmelsen angiver endvidere, hvem der skal træffe afgørelse i spørgsmål om inhabilitet, herunder om hvorvidt den, hvis habilitet spørgsmålet vedrører, selv kan deltage i afgørelsen heraf.

I lovforslagets kapitel 7 er det endvidere i § 29 fastsat, at gældende regler om personlig inhabilitet, der fører til at antage inhabilitet i videre omfang end lovforslaget, opretholdes. Om baggrunden

herfor henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget ovenfor under pkt. 8 a.

Til § 3

Lovforslagets § 3, stk. 1, indeholder en opregning af de former for interessekollision, der er egnede til at begrunde inhabilitet.

Inhabilitet kan foreligge i forhold til enhver, der virker inden for den offentlige forvaltning. Det er således uden betydning, om den pågældendes virke beror på et ansættelsesforhold, på en beskikkelse eller på et valg, om arbejdet er aflønnet eller ej, og om det har karakter af en heltids- eller deltidsbeskæftigelse, herunder af bestridelse af et hverv som medlem af en kollegialt sammensat forvaltningsmyndighed.

Bestemmelserne i dette kapitel tilsigter ikke nogen ændring af den praksis, der har udviklet sig med hensyn til spørgsmålet om kommunalbestyrelsesmedlemmers inhabilitet.

Bestemmelsen i § 3, stk. 2, indeholder i overensstemmelse med den forvaltningsretlige praksis på dette område et generelt forbehold, hvorefter en foreliggende interessekollision ikke medfører inhabilitet, såfremt der ikke er fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Bestemmelsen i *stk. 1* indeholder som nævnt en opregning af de i betragtning kommende former for interessekollision

Bestemmelsen i *nr. 1* vedrører *partsinhabilitet*.

Det er en selvfølge, at den, der er part i en sag, eller som i øvrigt har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, må anses for inhabil i forhold til behandlingen af den pågældende sag. Det samme gælder for den, der er eller tidligere i samme sag har været repræsentant, herunder f.eks. som værge eller legal repræsentant for nogen, der har en sådan interesse.

Bestemmelsen svarer for så vidt til retsplejelovens § 60, stk. 1, nr. 1 og (til dels) nr. 4.

Bestemmelsen i *nr. 2* vedrører *slægtskabsinhabilitet*.

Det er et tilsvarende selvfølgeligt element i den gældende uskrevne grundsætning om inhabilitet i forvaltningen, at også et nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person, der selv ville være inhabil efter reglerne om partsinhabilitet, medfører inhabilitet.

Med hensyn til afgrænsningen af de familiemæssige forhold til personer i sidelinien, udstrækker bestemmelsen i nr. 2 retsvirkningerne heraf til og med den pågældendes søskendebørn.

I modsætning til bestemmelsen i nr. 1 vil kun aktuelle repræsentationsforhold medføre inhabilitet efter bestemmelsen i nr. 2. I det omfang, der efter en vurdering af en sags konkrete omstændigheder synes at være behov for, at også andet end at aktuelt repræsentationsforhold bør medføre inhabilitet, vil forholdet efter omstændighederne kunne henføres under nr. 5.

Opregningen af de familiemæssige forhold, der efter nr. 2 bør begrunde inhabilitet, følger i det væsentlige de tilsvarende bestemmelser i retsplejelovens § 60, stk. 1, nr. 2 og 3, men der er tilstræbt en mere forenklet udformning af bestemmelsen. Indsættelsen af udtrykket »andre nærtstående«, der ikke genfindes i de nævnte bestemmelser i retsplejeloven, tilsigter navnlig foruden plejeforhold at medtage tilknytningsforhold, der ikke beror på ægteskab, men på et fast samlivsforhold, se herved Ægteskabsudvalgets betænkning 5: *Samliv og Ægteskab* (Nr. 720/1974) side 53f.

Bestemmelsen i nr. 3 vedrører *selskabsinhabilitet* m.v.

Bestemmelsen har ikke noget sidestykke i retsplejeloven, men spørgsmålet om, hvorvidt forhold som de nævnte bør medføre inhabilitet i forvaltningen, har ikke helt sjældent foreligget i praksis. Således har blandt andet folketingets ombudsmand i nogle sager udtalt sig om spørgsmålet. Der kan endvidere henvises til socialministeriets cirkulære nr. 34 af 15. februar 1974 med retningslinier vedrørende adgangen for selvejende institutioner under socialforsorgen til at afslutte forretningsaftaler med medlemmer af institutionens ledelse, smh. med statsrevisorernes udtalelse i Tillægsbetænkning over statsregnskabet for finansåret 1969/70 side 158.

På denne baggrund har justitsministeriet fundet det rigtigst at foreslå en udtrykkelig bestemmelse om forholdet optaget i forvaltningsloven.

Bestemmelsen vedrører kun tilknytning til en privat juridisk person. Denne afgrænsning indebærer, at tilknytning til en juridisk person, der fuldt ud ejes af stat eller kommune, ikke medfører inhabilitet som følge af bestemmelsen i nr. 3. Endvidere finder reglen ikke anvendelse på tilknytning til en offentlig selvejende institution, der er oprettet ved eller i henhold til lov, jfr. herved bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 1, og til § 1, stk. 1, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

Det nævnte tilknytningsforhold til en privat juridisk person medfører ifølge bestemmelsen kun inhabilitet, såfremt enheden har en »særlig« interesse i sagens udfald. Dette indebærer, at en generel foreningsmæssig eller ideologisk eller politisk in-

teresse, som enheden er bærer af, i almindelighed ikke vil begrunde inhabilitet. Er f.eks. et medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed udpeget af eller udpeget efter indstilling af en interesseorganisation, vil det forhold, at organisationen har en generel interesse i en bestemt sags udfald, i almindelighed ikke bevirke, at medlemmet må anses som inhabil i forhold til den pågældende sag. Derimod vil der jævnlig være grund til at statuere inhabilitet i forbindelse med f.eks. afgørelser om meddelelse af byggetilladelser til foreningen og lignende eller i forhold til sager om indgåelse af gensidigt bebyrdende retshandler med foreningen.

Det er endvidere jævnligt forekommende, at kommunalbestyrelsesmedlemmer af kommunalbestyrelsen eller efter dennes indstilling er indvalgt i selskabs- eller foreningsbestyrelser eller lignende for dér at varetage kommunale interesser. Ifølge den kommunalretlige praksis antages et sådant repræsentationsforhold ikke i almindelighed at bevirke, at den pågældende er inhabil i forhold til kommunalbestyrelsens behandling af en sag, hvori den pågældende enhed er part, eller som denne i øvrigt er berørt af. Lovforslaget tilsigter ikke nogen ændring af denne praksis, jfr. herved også bestemmelsen i lovforslagets § 3, stk. 2, hvorefter der ikke foreligger inhabilitet, hvis det må antages, at de pågældende omstændigheder ikke medfører fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af »uvedkommende« hensyn.

En tilsvarende situation opstår, hvor en ansat i et ministerium eller en styrelse af ministeriet eller styrelsen er indsat i bestyrelsen for et privat selskab eller en forening for at varetage ministeriets eller styrelsens interesser. Deltagelsen i ledelsen af selskabet vil ikke i almindelighed medføre, at den pågældende er inhabil i medfør af § 3, stk. 1, nr. 3, ved ministeriets eller styrelsens behandling af spørgsmål vedrørende selskabets eller foreningens forhold. Inhabilitet vil dog kunne foreligge, hvor selskabet undtagelsesvis er tillagt beføjelse til at træffe afgørelser, og disse afgørelser kan påklages til ministeriet, eller hvor formålet med ministeriets behandling af sagen i øvrigt er at skabe særlige retssikkerhedsgarantier. Den pågældende kan endvidere være inhabil på andet grundlag. Det vil formentlig navnlig kunne følge af bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5, f.eks. i tilfælde, hvor styrelsen behandler klager over den ansattes varetagelse af bestyrelseshvervet.

Inhabilitet i henhold til nr. 3 vil kunne foreligge, såfremt den pågældende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til den pågældende juridiske person.

Om den pågældende deltager i ledelsen, vil formentlig sjældent give anledning til tvivl. Således må ikke blot direktører og overordnede funktionærer, men i almindelighed også f.eks. medlemmer af bestyrelse eller repræsentantskab anses som omfattet af bestemmelsen.

En nær tilknytning i øvrigt til en juridisk person vil ikke blot foreligge for så vidt angår en indehaver eller kommanditist, men efter omstændighederne f.eks. også i forhold til den, der er aktionær, anpartshaver, andelshaver, kreditor eller debitor.

Bestemmelsen i nr. 4 vedrører *to instans-inhabilitet*.

Bestemmelsen, der er udformet med udgangspunkt i retsplejelovens § 60, stk. 1, nr. 5, jfr. også nr. 4 i begyndelsen, indeholder en lovfæstelse af, hvad der allerede i dag antages at følge af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om inhabilitet.

Bestemmelsen i nr. 4 tager kun sigte på sager vedrørende klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed. Derimod tager reglen ikke i øvrigt sigte på tilfælde, hvor en person som indehaver af flere offentlige hverv træffer afgørelse eller deltager i en sags behandling i forskellige faser af en sags forløb.

Tilfælde af den sidstnævnte karakter vil imidlertid efter omstændighederne kunne begrunde inhabilitet efter bestemmelsen i nr. 5, hvis formålet med, at en sag behandles i de 2 organer, er at skabe en særlig retssikkerhedsgaranti, uden at der foreligger en egentlig klageordning.

Bestemmelsen i nr. 4 vil endvidere ikke medføre inhabilitet i de tilfælde, hvor det følger af lovgivningen, at personen deltager i kontrol- eller tilsynsvirksomheden som interesserepræsentant for det organ, der først har behandlet sagen, eller som sagen i øvrigt berører. I sådanne tilfælde vil bestemmelsen i nr. 5 heller ikke i almindelighed medføre, at den pågældende er inhabil til at behandle sagen i det andet organ.

Det forekommer undertiden, at en underordnet forvaltningsmyndighed i forbindelse med behandlingen af en konkret sag søger vejledning om lovforklningsspørgsmål eller lignende – f.eks. telefonisk – hos den overordnede myndighed, der tillige er klageinstans vedrørende den pågældende sag. Er rådgivningen givet i en sådan form, at den pågældende medarbejder hos den overordnede myndighed ikke har givet udtryk for sin endelige opfattelse med hensyn til den konkrete sags udfald, men blot ydet rådgivning med hensyn til fortolk-

ningen af retsgrundlaget for afgørelsen, vil bestemmelsen i nr. 4 ikke medføre, at den pågældende medarbejder vil være inhabil i forhold til den pågældende sag, hvis afgørelsen bliver påklaget til den overordnede myndighed. Den pågældende vil i så fald ikke have »medvirket ved den afgørelse«, som den underordnede myndighed har truffet.

Det er ikke muligt at give en udtømmende opregning af forhold, der bør begrunde inhabilitet. Som nr. 5 foreslås derfor indsat en opsamlingsbestemmelse, hvorefter der også indtræder inhabilitet, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed, jfr. den tilsvarende bestemmelse i retsplejelovens § 62.

Efter denne bestemmelse vil f.eks. et nært venskabsforhold eller omvendt et konstaterbart uvenskab over for en person, der er part i sagen, kunne begrunde inhabilitet, og det samme vil, men kun i særegne tilfælde, kunne gælde, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin opfattelse af den sag, der foreligger til behandling. Det forhold, at f.eks. et kommunalbestyrelsesmedlem som led i sin almindelige politiske virksomhed på forhånd har givet udtryk for en stillingtagen til udfaldet af en bestemt sag, vil således i almindelighed ikke kunne begrunde inhabilitet.

Tilsvarende vil det forhold, at en interesserepræsentant i en forvaltningsmyndighed har givet udtryk for sin holdning til en foreliggende sag, i almindelighed ikke begrunde inhabilitet.

Det kan også i denne forbindelse fremgå direkte eller forudsætningsvis af lovgivningen på et konkret område, at bestemte personer skal medvirke ved behandlingen af de pågældende sager. Som eksempel kan nævnes reglerne i ekspropriationslovgivningen, hvori det præciseres, at de af en kommune valgte medlemmer af en ekspropriationskommission alene skal fratæde, når kommissionen behandler erstatningsspørgsmål vedrørende ejendomme, der ejes af kommunen, eller hvori kommunen har en særlig interesse.

Som nævnt ovenfor i de indledende bemærkninger til kapitel 2 medfører tilstedeværelsen af interesser af den art, som er nævnt i § 3, stk. 1, i almindelighed en oplysningspligt for den pågældende efter lovforslagets § 6. Spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende som følge af en sådan interesse er inhabil, beror derimod på en konkret vurdering efter bestemmelserne i § 3, stk. 2, og § 4.

Bestemmelsen i *stk. 2* er udtryk for det generelle forbehold om, at en interessekollision ikke medfører inhabilitet, hvis det må antages, at den pågældende omstændighed ikke indebærer fare for, at

afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Bestemmelsen i *stk. 3* angiver virkningen af, at en person er inhabil.

Baggrunden for reglerne om special inhabilitet er et ønske om at tilvejebringe sikkerhed for – og tillid til – at de afgørelser, der træffes af den offentlige forvaltning, ikke påvirkes af uvedkommende hensyn. I overensstemmelse hermed følger det af *stk. 3*, at den, der står under påvirkning af interesser af den karakter, der er nævnt i *stk. 1*, som udgangspunkt ikke må træffe afgørelse i eller deltage i afgørelsen af den pågældende sag eller i øvrigt medvirke ved sagens behandling, når det må antages, at de pågældende omstændigheder medfører fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Det er i overensstemmelse med gældende ret, at den, der er inhabil, hverken må deltage i selve afgørelsen eller i den forudgående administrative behandling af sagen. Et inhabilt medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed er således afskåret fra at deltage ikke blot i afstemningen, men også i den forudgående rådslagning, jfr. f.eks. § 14, *stk. 1*, i loven om kommunernes styrelse. Efter § 8, *stk. 1*, i normalforretningsordenen for primærkommuner gælder endog, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der er inhabil, skal forlade lokalet under kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om den pågældende sag.

Efter retsplejelovens § 60 medfører tilstedeværelsen af nogen af de dér nævnte inhabilitetsgrunde, at den pågældende ubetinget skal vige sit sæde. En tilsvarende undtagelsesfri regel kan ikke fastholdes inden for forvaltningen, jfr. herved også bemærkningerne til lovforslagets § 4.

Retsplejelovens regel må blandt andet ses på baggrund af, at bestemmelserne i § 60 kun gælder for en nærmere afgrænset personkreds, jfr. retsplejelovens §§ 60, 66 og 67. Inden for forvaltningen er det ikke muligt at foretage en tilsvarende præcis, generel afgrænsning af den personkreds, der i tilfælde af interessekollision bør afholde sig fra at deltage i behandlingen af en bestemt sag.

Hertil kommer, at domstolenes primære funktion er afgørelse af straffesager og pådømmelse af tvistigheder. En tilfredsstillende varetagelse af denne funktion stiller ganske særlige krav til garantiene for domstolenes uvildighed.

Som fremhævet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget under punkt 8 a kan der – især som følge af lovgivningens regler om sammensætningen af kollegiale forvaltningsmyndigheder – ikke generelt stilles samme krav om neutralitet til forvaltningen.

Det anførte er baggrunden for, at inhabilitetsreglen foreslås modificeret, således at inhabilitet ikke indtræder i tilfælde, hvor der ikke er grundlag for at antage, at den pågældende interesse indebærer fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Om dette er tilfældet, må bero på en konkret vurdering, hvori navnlig må indgå en vurdering af den pågældende interesse, forvaltningsorganets og afgørelsens karakter, samt den pågældende persons funktion i forbindelse med sagens behandling.

Særlig med hensyn til betydningen af afgørelsens karakter bemærkes, at der i forhold til afgørelser af mere generel karakter i almindelighed ikke vil være helt det samme behov for at antage speciell inhabilitet som i forhold til konkrete afgørelser. For så vidt angår kommunalforvaltningen må inhabilitetsreglerne antages at have et snævrere anvendelsesområde i forhold til afgørelser, der træffes på grundlag af kommunernes almindelige beføjelser til at varetage deres anliggender i modsætning til tilfælde, hvor kommunerne med lovhjemmel træffer afgørelser, der har karakter af myndighedsudøvelse i forhold til borgerne. Ved denne vurdering må det imidlertid tages i betragtning, at inhabilitetsreglerne ikke blot tilsigter at sikre, at den enkelte afgørelse ikke bliver påvirket af uvedkommende hensyn, men også at styrke tilliden til forvaltningsmyndighedernes upartiskhed.

Den omhandlede vurdering er derimod objektiv i den forstand, at personens individuelle forhold med hensyn til risikoen for, at netop han vil lade sig påvirke af uvedkommende hensyn, er uden betydning. Er den pågældende interesse f.eks. af økonomisk art, er det således uden betydning, om den pågældende som følge af sine private økonomiske forhold må anses som mere eller mindre tilbøjelig til at lade sig påvirke af udsigten til økonomisk tab eller vinding.

Det følger af formuleringen af bestemmelsen i *stk. 2*, at det ved inhabilitetsbedømmelsen alene er af betydning, om der må antages at være fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af »uvedkommende« hensyn. Såfremt det f.eks. i lovgivningen er bestemt eller forudsat, at visse interesseorganisationer er repræsenteret i et kollegialt forvaltningsorgan, vil det forhold, at det pågældende medlem står under indflydelse af en generel interesse, som hans organisation er bærer af, som overvejende hovedregel ikke i sig selv begrunde inhabilitet. Den pågældende interesse vil i den givne sammenhæng normalt ikke være »uvedkommende«.

Bestemmelsen i *stk. 2* vil navnlig have praktisk betydning i forhold til de typer af interessekollisi-

on, som er nævnt i lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 3 og 4. I forhold til disse bestemmelser må det bero på en fortolkning af det underliggende lovgrundlag, om den pågældendes særlige interesse i den aktuelle sags udfald i den foreliggende sammenhæng kan karakteriseres som uvedkommende. Det samme gælder, hvis det i lovgivningen i øvrigt er forudsat, at en bestemt person skal medvirke ved behandlingen af en sag i såvel 1. instansen som under en senere behandling i en ankeinstans. Som et eksempel kan nævnes ekspropriationslovgivningen, hvor det er forudsat, at den ledende landinspektør deltager i behandlingen af en sag såvel ved ekspropriationskommission som under den efterfølgende klagesag ved taksationskommissionerne.

I forhold til bestemmelsen i nr. 5 må den vurdering, som bestemmelsen i stk. 2 er udtryk for, derimod antages at indgå i selve bedømmelsen af, om en interessekollision som den foreliggende i det hele taget kan henføres under bestemmelsen.

I øvrigt vil bestemmelsen i stk. 2 i praksis navnlig medføre, at en foreliggende interesse typisk ikke vil afskære den pågældende fra at udføre mere teknisk betonedede funktioner, der er uden betydning for den materielle beslutning i forbindelse med sagsbehandlingen i modsætning til selve beslutningsprocessen.

Til § 4

Den praktiske konsekvens af bestemmelsen i lovforslagets § 3 er normalt, at den inhabiles funktioner i forbindelse med den pågældende sags behandling og afgørelse i givet fald må varetages af en anden medarbejder og for nævnsmedlemmers vedkommende af en stedfortræder. Bestemmelsen i lovforslagets § 4 indebærer imidlertid, at inhabilitet ikke indtræder i tilfælde, hvor en sådan substitution enten ikke er mulig eller giver anledning til væsentlig vanskelighed eller betænkelighed.

For domstolenes vedkommende vil det altid være muligt at sætte en anden i den inhabiles sted, jfr. herved retsplejelovens § 46 om beskikkelse af sættemøder.

Det samme gælder i almindelighed inden for forvaltningen. Her kan det dog forekomme, f.eks. at en sags uopsættelige karakter reelt gør det umuligt eller dog særdeles vanskeligt at foretage substitution, ligesom en substitution efter omstændighederne vil kunne medføre en betænkelig svækkelse af sagkundskaben hos den kompetente myndighed.

I overensstemmelse hermed foreslås det i *stk. 1*, at inhabilitet ikke indtræder, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlig vanskelig-

hed eller betænkelighed at lade en anden træde i den inhabiles sted under sagens behandling. Dette svarer til, hvad der også antages at gælde efter den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om inhabilitet.

Inden for kollegialt sammensatte forvaltningsmyndigheder vil det næsten altid være muligt i tilfælde af et medlems inhabilitet at indkalde en stedfortræder. Dette gælder dog ikke ubetinget. Efter den kommunale styrelseslovs § 15 er der således ikke adgang til at indkalde en stedfortræder i denne situation, jfr. herved kommunallovkommissionens betænkning: *Kommuner og Kommunestyre* (Nr. 420/1966) side 131-133. Det forhold, at en stedfortræder ikke kan indkaldes, bør dog ikke uden videre medføre, at der bortses fra en foreliggende inhabilitet, idet det normalt vil være fuldt forsvarligt, at sagen i så fald behandles og afgøres af de øvrige medlemmer.

I *stk. 2* foreslås det i overensstemmelse hermed og i fortsættelse af bestemmelsen i *stk. 1* fastsat, at der også i den her nævnte situation kun kan bortses fra en foreliggende inhabilitet, hvis myndigheden ville miste sin beslutningsdygtighed, og behandlingen ikke uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser kan udsættes. Det samme gælder, hvis det af hensyn til myndighedens sammensætning ville give anledning til væsentlig betænkelighed, dersom det inhabile medlem ikke kunne deltage i sagens behandling, og behandlingen ikke uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser kan udsættes.

I kommunalretlig praksis er det ganske fast antaget, at et kommunalbestyrelsesmedlem ikke er afskåret fra at deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmål, der vedrører kommunalbestyrelsens fordeling af hverv, alene fordi han selv er bragt i forslag. I overensstemmelse hermed foreslås det i *stk. 3* udtrykkeligt fastsat som en almindelig regel, at et medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed kan deltage ved myndighedens valg af medlemmer til hverv, selv om medlemmet selv er bragt i forslag.

Det er i kommunalretlig praksis endvidere fast antaget, at f.eks. borgmestre eller udvalgsformænd ikke er inhabile ved afgørelsen af spørgsmål om størrelsen af deres eget vederlag for hvervet. Selv om denne praksis efter justitsministeriets opfattelse ikke er ubetænkelig, har justitsministeriet ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå den gældende kommunalretlige praksis ændret i forbindelse med det foreliggende lovforslag. I overensstemmelse hermed foreslås i *stk. 3, 2. pkt.*, en bestemmelse, hvorefter § 3 heller ikke gælder for kommu-

nalbestyrelseres beslutninger vedrørende vederlag m.v. til medlemmer.

Til § 5

Bestemmelsen i lovforslagets § 5 indeholder en bemyndigelse for vedkommende minister til efter forhandling med justitsministeren at fastsætte regler, der for bestemte områder fastlægger den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i §§ 3 og 4.

Med hjemmel i bestemmelsen vil der således på bestemte forvaltningsområder eller for forvaltningsorganer, hvor særlige hensyn gør sig gældende, administrativt kunne fastsættes regler – f.eks. i forretningsordener – der præciserer eller udfylder forvaltningslovens almindelige bestemmelser under hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende inden for det pågældende område.

Til illustration af reglens anvendelsesområde kan nævnes, at monopollovens § 4, stk. 2, blandt andet indeholder en bestemmelse, hvorefter intet af monopolrådets medlemmer må deltage i afgørelsen af en sag, der umiddelbart berører erhvervsvirksomheder og brancheorganisationer, i hvilke han er interesseret, eller til hvilke han er knyttet. I § 10 i forretningsordenen for monopoltilsynet er det nærmere bestemt, hvad der forstås ved »interesseret i en erhvervsvirksomhed«, »tilknyttet en erhvervsvirksomhed« og »interesse i og tilknytning til en brancheorganisation«.

Til § 6

Bestemmelsen i *stk. 1* fastsætter som almindelig regel, at den, der er bekendt med forhold, som efter lovforslagets § 3, stk. 1, kan begrunde inhabilitet for hans vedkommende, snarest skal underrette sin foresatte inden for den pågældende myndighed herom. For medlemmer af en kollegialt sammensat forvaltningsmyndighed skal underretningen gives til den pågældende myndighed, hvilket i almindelighed vil sige til formanden eller sekretariatet. I tilfælde, hvor det er formandens egne forhold, der kan begrunde inhabilitet, må denne på anden dertil egnet vis bringe spørgsmålet frem, således at der kan træffes afgørelse herom efter reglerne i lovforslagets § 6, stk. 2. En tilsvarende almindelig regel indeholdes i § 14, stk. 2, i loven om kommunernes styrelse, jfr. også retsplejelovens § 61, 2. pkt.

Oplysningspligten har til formål at sikre, at der i overensstemmelse med reglerne i *stk. 2* altid bliver truffet afgørelse om, hvorvidt den pågældende som følge af den foreliggende interesse er inhabil.

I tilfælde, hvor det er åbenbart, at der ikke foreligger inhabilitet, kan underretning dog undlades. Dette vil navnlig være af praktisk betydning, hvor den pågældendes funktion i forbindelse med sagens behandling er af mere teknisk betonet karakter, f.eks. maskinskrivning, postafsendelse eller lignende, og ikke består i deltagelse i selve beslutningsprocessen.

At lovforslagets § 6, stk. 1, alene henviser til § 3, *stk. 1*, medfører, at underretningspligten ikke bortfalder, blot fordi bestemmelsen i § 3, stk. 2, må antages at føre til, at der i den pågældende situation ikke foreligger inhabilitet. Underretningspligten bortfalder kun, hvis det er åbenbart, at det pågældende forhold er uden betydning.

Underretningen skal gives snarest, dvs. så vidt muligt inden sagens behandling påbegyndes, således at der kan tages stilling til, om den pågældende må medvirke herved. En sags særlige hastende karakter kan efter lovudkastets § 4 begrunde, at en foreliggende interesse ikke medfører inhabilitet. Hvis det i et sådant tilfælde ikke har været muligt at give underretningen forinden, må underretningen gives efterfølgende.

Bestemmelserne i *stk. 2 og 3* indeholder nærmere regler om fremgangsmåden i forbindelse med afgørelsen af inhabilitetsspørgsmålet. Ifølge *stk. 2* afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en person er inhabil af myndigheden selv. Bestemmelsen tilsigter ikke nogen ændring af de gældende regler om intern delegation inden for en myndighed. Således vil formanden for en kollegial forvaltningsmyndighed kunne afgøre spørgsmålet om, hvorvidt et medlem af det kollegiale organ er inhabilt, hvis han ved lov eller i henhold til lov er tillagt denne kompetence, eller det kollegiale organ har benyttet en bestående hjemmel i lovgivningen til at delegere kompetencen til at afgøre sådanne sager til formanden.

Ifølge *stk. 3* må den pågældende som udgangspunkt ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om inhabilitet.

I hierarkisk opbyggede forvaltningsmyndigheder er dette spørgsmål formentlig uden større praktisk betydning, idet en medarbejder, der mener, at der kan rejses tvivl om hans habilitet, i reglen blot ganske uformelt vil anmode en kollega om at overtage sagens behandling. I tilfælde, hvor inhabilitetsspørgsmål frembyder sig til afgørelse, f.eks. fordi det rejses af den, der er part i den pågældende sag, eller fordi der i en kollegialt sammensat forvaltningsmyndighed skal tages stilling til, om der skal indkaldes en stedfortræder for den pågældende, må det i princippet forekomme bedst stem-

mende med de hensyn, der ligger bag reglerne om inhabilitet, at den pågældende som udgangspunkt afskæres fra at deltage i behandlingen og afgørelsen af dette spørgsmål. Når bestemmelserne i lovforslagets § 4, stk. 1 og 2, gøres tilsvarende anvendelige, kan en sådan ordning da heller ikke antages at give anledning til praktiske vanskeligheder. Denne hovedregel svarer til, hvad der gælder efter den svenske forvaltningslov og efter den norske forvaltningslov, for så vidt angår medlemmer af kollegialt sammensatte forvaltningsmyndigheder.

I dansk forvaltningsret har der imidlertid i forbindelse med forskellige kollegialt sammensatte forvaltningsorganer udviklet sig regler, hvorefter det tillades, at det pågældende medlem selv deltager i forvaltningsorganets behandling og afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt medlemmer er inhabile. Det gælder således navnlig med hensyn til kommunalbestyrelsernes behandling af sådanne spørgsmål. I § 8, stk. 1, 2. pkt., i normalforretningsordenen for kommunalbestyrelser anføres det således, at et kommunalbestyrelsesmedlem ikke er afskåret fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om, hvorvidt han er inhabil. En tilsvarende bestemmelse er indeholdt i § 8, stk. 1, 2. pkt., i forretningsordenen for ligningskommissionerne. Tilsvarende regler er i øvrigt fastsat i § 61, jfr. § 62, stk. 2, i retsplejeloven om domstolens behandling af spørgsmålet om dommeres inhabilitet.

Da hensyn af tilsvarende art som de, der ligger bag den pågældende bestemmelse i den kommunale normalforretningsorden kan gøre sig gældende for andre kollegiale forvaltningsorganers vedkommende, er det derfor i 2. pkt. foreslået, at lignende specialregler på andre områder opretholdes.

Efter justitsministeriets opfattelse må gennemførelsen af den foreslåede almindelige regel i § 6, stk. 3, imidlertid medføre, at det i forbindelse med fremtidige ændringer af lovgivning og administrative forskrifter, der regulerer de pågældende områder, nøje overvejes, om der er behov for at opretholde sådanne særregler, der favner denne almindelige regel i forvaltningsloven.

Til kapitel 3

Bestemmelserne i dette kapitel indeholder regler om partens aktindsigt. Med hensyn til baggrunden for de foreslåede regler kan der henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget ovenfor under pkt. 8 b.

Hovedreglen om partens ret til aktindsigt findes i lovforslagets § 7 og § 8, der indeholder en almin-

delig beskrivelse af, hvad partens ret til aktindsigt omfatter. Forslagets § 9 indeholder en bestemmelse om udsættelse af sagens afgørelse, når der fremsættes begæring om aktindsigt. Derefter følger forskellige bestemmelser om undtagelser fra retten til aktindsigt. Således indeholder forslagets §§ 10–13 bestemmelser om undtagelse af visse typer dokumenter og § 14 bestemmelser om undtagelse af nærmere opregnede arter af oplysninger. Forslagets §§ 15 og 16 indeholder bestemmelser om proceduren i forbindelse med afgørelsen af aktindsigtsspørgsmål og om muligheden for at tillægge en begæring om aktindsigt opsættende virkning med hensyn til en eventuel klagefrist. Endelig indeholder forslagets § 17 en bestemmelse, der hjemler en part en nærmere afgrænset adgang til aktindsigt i afsluttede straffesager.

Til § 7

Bestemmelserne i § 7 indeholder lovens hovedregel om en parts ret til efter begæring at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag og om betydningen af eventuelle tavshedspligtsforskrifter.

Bestemmelserne i *stk. 1* svarer til den gældende offentlighedslovs § 10, stk. 1, 1. pkt., jfr. § 1, stk. 2.

Adgangen til aktindsigt m.v. ifølge lovforslagets kapitel 3 tilkommer den, der er *part* i den pågældende sag. Der opstår derfor i lighed med, hvad der er tilfældet efter den gældende lov, et spørgsmål om afgrænsningen af den personkreds, der som »parter« kan påberåbe sig den videregående adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i deres egen sag. Dette afgrænsningsspørgsmål er ikke særegent for bestemmelserne om aktindsigt, men opstår også i forhold til lovforslagets øvrige bestemmelser, der tillægger parter visse beføjelser i forbindelse med sagsbehandlingen og en sags afgørelse. Spørgsmålet opstår således også i forhold til bestemmelserne om obligatorisk partshøring og om partens ret til på eget initiativ at afgive en udtalelse til sagen, jfr. lovforslagets kapitel 4 og bestemmelserne om begrundelse m.v. i kapitel 6.

Den gældende offentlighedslovs § 10 afgrænser – i overensstemmelse med hvad der var gældende efter partsoffentlighedsloven – den personkreds, der har partsstilling som »ansøgere, klagere og andre parter«. Lovforslaget indeholder ikke nogen udtrykkelig definition af partsbegrebet, men skal forstås i overensstemmelse med den praksis, der med udgangspunkt i partsoffentlighedsloven og den gældende offentlighedslov har udviklet sig med hensyn til indholdet heraf.

F.t. forvaltningslov

Lovforslagets partsbegreb omfatter for det første ansøgere, dvs. personer, der til en forvaltningsmyndighed har indgivet ansøgning om en ydelse, tilladelse eller lignende. Endvidere omfatter partsbegrebet klager, dvs. personer, der som klageberettigede har indgivet klage til en rekursinstans i en dem vedkommende sag. Også personer, til hvem et forbud eller påbud rettes eller vil blive rettet, vil have stilling som part i den pågældende sag. Partsbegrebet omfatter således typisk den eller dem, til hvem den afgørelse, der træffes, vil blive stilet, men også andre fysiske eller juridiske personer kan have stilling som part i sagen. På nogle områder vil f.eks. også kommuner og andre offentlige myndigheder kunne have partsstatus.

I de særlige tilfælde, hvor der kan opstå tvivl, må der navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald. I overensstemmelse med den praksis, der har udviklet sig under partsoffentlighedsloven og den gældende offentlighedslov, omfatter partsbegrebet som udgangspunkt i hvert fald den, hvis interesse i den verserende eller afgjorte sags udfald er af en sådan intensitet, at den efter forvaltningsrettens almindelige regler kvalificerer den pågældende som kompetent til at påklage afgørelsen til en rekursinstans eller til at indbringe sagen for domstolene. I tilfælde, hvor speciallovgivningen tillægger andre end afgørelsens adressat en klagekompetence, som de ikke ville have efter forvaltningsrettens almindelige regler, vil de pågældende derimod ikke nødvendigvis have stilling som part i forhold til forvaltningslovens regler. Har en sådan person imidlertid indgivet klage, må den pågældende dog som udgangspunkt anses som part i selve klagesagen.

Anmeldere, forurettede, vidner m.v. i straffesager vil normalt ikke være parter i lovens forstand. Har en person imidlertid en væsentlig retlig interesse i sagens udfald – f.eks. som følge af et erstatningskrav i en færdselsstraffesag – vil den pågældende normalt have stilling som part i anklagemyndighedens sag.

I miljøsager vil afgrænsningen af kredsen af parter ofte være vanskelig, jfr. bemærkningerne til § 18, stk. 2, nr. 5. Den eller de, som afgørelsen retter sig imod, har stilling som part. Personer, der efter miljølovgivningen er klageberettigede, er som nævnt ovenfor ikke af den grund parter i lovens forstand, medmindre de har den fornødne retlige interesse i sagens afgørelse. Afgørelsen af, om en klageberettiget på dette område tillige er part i sagen i 1. instans, må bero på en konkret vurdering af afgørelsens betydning for den pågældende.

Indgives klage, vil klageren blive part i selve klagesagen.

Det forhold, at en person ved sin henvendelse til en forvaltningsmyndighed rent faktisk giver anledning til, at myndigheden rejser en sag, medfører ikke i sig selv, at den pågældende bliver part i sagen. Således vil den, der ved at rette henvendelse til f.eks. den kommunale tilsynsmyndighed giver anledning til, at tilsynsmyndigheden iværksætter en undersøgelse, ikke af denne grund få stilling som part i tilsynsmyndighedens sag eller den underliggende sag, der har givet anledning til henvendelsen.

Med hensyn til partsbegrebets rækkevidde kan der endvidere henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 1. Det følger af det dér anførte, at lovforslagets bestemmelser, der tillægger en sags parter visse beføjelser, dvs. reglerne om parters aktindsigt, om partshøring (kapitel 4) og om begrundelse af forvaltningsafgørelser (kapitel 6), som hovedregel ikke finder anvendelse på sager om gennemførelse af generelle forskrifter eller foranstaltninger af almindelig karakter. Foranstaltningerne af almindelig karakter kan bl.a. være udarbejdelse af generelle planer. Som eksempel kan nævnes en kommunal spildvandsplan, der ifølge lovgivningen omfatter alle ejendomme i en kommune.

Den, der er part i en sag, kan bemyndige en anden til på sine vegne at udnytte adgangen til aktindsigt. Navnlig hvis begæringen om aktindsigt på partens vegne fremsættes af andre end advokater eller udøvere af erhverv, der inden for det pågældende forvaltningsområde typisk optræder som partsrepræsentanter, som f.eks. revisorer og landinspektører, vil det oftest være rigtigst at forlange dokumentation for fuldmagtsforholdet.

Ifølge 2. pkt. i § 7, stk. 1, skal begæringen angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Bestemmelsen svarer til § 1, stk. 2, i den gældende lov, der også finder anvendelse på parters begæringer om aktindsigt efter lovens § 10.

En sådan sagsangivelse er af såvel praktiske som ordensmæssige grunde nødvendig, og det er derfor fundet påkrævet at fastholde den gældende lovs bestemmelser herom. En parts begæring om aktindsigt vil dog typisk i sig selv indeholde den efter bestemmelsen nødvendige sagsangivelse, og vedkommende myndighed vil, hvor dette undtagesvis ikke skulle være tilfældet, have en videregående vejledningspligt i så henseende i forhold til den, der er part i en sag, end over for den, der begærer aktindsigt efter reglerne om almindelig

offentlighed i forvaltningen, jfr. offentlighedsudvalgets betænkning side 121.

Ifølge bestemmelsen i *stk. 2* begrænser bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, ikke pligten til at give aktindsigt efter forslagens kapitel 3. Bestemmelsen svarer til den gældende lovs § 10, *stk. 3*. Der kan endvidere henvises til § 16 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

Ifølge *stk. 3* gælder bestemmelserne om parters adgang til aktindsigt ikke for sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jfr. dog § 17 om aktindsigt i afsluttede straffesager. Denne begrænsning i parters aktindsigt skal bl.a. ses i sammenhæng med bestemmelsen i retsplejelovens § 745, *stk. 1*, der blev gennemført ved lov nr. 243 af 8. juni 1978, hvorefter en forsvarer for en sigtet i en straffesag som udgangspunkt har adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt, og herunder orientere den sigtede om indholdet.

Efter den gældende lovs § 6, *stk. 1*, omfatter adgangen til aktindsigt bl.a. ikke »sager inden for strafferetsplejen«. Denne undtagelsesbestemmelse gælder i forhold såvel til offentlighedens som til parters ret til aktindsigt.

Bestemmelsen i *stk. 3* er således en videreførelse af den gældende lovs § 6, *stk. 1*, men den ændrede ordlyd tilsigter en vis begrænsning af rækkevidden af denne generelle undtagelse fra reglerne om partens ret til aktindsigt i forhold til den gældende lov og til § 2, *stk. 1*, 1. pkt., i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

Undtagelsesbestemmelsen vil som hidtil omfatte sager, der vedrører politiets efterforskning af lovovertrædelser, og anklagemyndighedens, herunder justitsministeriets, funktioner i forbindelse med afgørelsen af tiltale spørgsmål og straffesagers behandling ved domstolene. Det er uden betydning, om sagen afsluttes uden indbringelse for domstolene, f.eks. i form af en bødevedtagelse efter retsplejelovens § 931. Undtagelsen omfatter også tilfælde, hvor der indgives klage til overordnet myndighed over de afgørelser, der træffes i sager som de nævnte, herunder klage over, at en anmeldelse er blevet afvist. *Stk. 3* finder endelig også anvendelse på sager om visse strafprocessuelle tilladelser, herunder navnlig anke- og kæretilladelse, jfr. retsplejelovens § 962, *stk. 2*, § 966, *stk. 1*, § 967, § 968, *stk. 3*, og § 973.

I overensstemmelse med, hvad der gælder efter den gældende lovs § 6, *stk. 1*, omfatter undtagelsesbestemmelsen også straffesager, der på grundlag af særlig hjemmel behandles af andre administrati-

ve myndigheder end politiet og anklagemyndigheden, dvs. navnlig sager inden for skatte- og afgiftslovgivningen, hvor der er hjemmel til administrativ fastsættelse af bøder. Uden for undtagelsesbestemmelsens anvendelsesområde – og dermed omfattet af lovforslagets almindelige regler om parters aktindsigt – falder derimod sager vedrørende straf fuldbyrdelse, idet disse sager ikke har karakter af strafferetlig forfølgning. Det samme gælder sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, der afgøres administrativt, jfr. retsplejelovens kapitel 93 a, og sager om meddelelse af tilhold som nævnt i straffelovens § 265. For så vidt angår sager om udlevering af lovovertrædere vil det afgørende være, om udleveringen sker til strafferetlig forfølgning eller til straffuldbyrdelse i udlandet.

For så vidt angår de sagstyper, der herefter ikke omfattes af den generelle undtagelsesbestemmelse i *stk. 3*, gælder som nævnt lovforslagets almindelige regler om partens aktindsigt. Der kan imidlertid i denne forbindelse være grund til at pege på den særlige undtagelsesklausul i lovforslagets § 14, *stk. 1*, nr. 3, der hjemler ret til aktindsigt, men kun i det omfang, de i bestemmelsen nævnte strafferettsplejemæssige hensyn efter et konkret skøn i et foreliggende tilfælde gør dette påkrævet. Som fremhævet i offentlighedsudvalgets betænkning side 414 vil dette ofte være tilfældet i tilholdssager efter straffelovens § 265.

I sager, der omfattes af den generelle undtagelsesbestemmelse i *stk. 3*, hjemler bestemmelserne i forslagens § 17 som noget nyt i forhold til gældende ret, den, der er part i en straffesag, en vis adgang til aktindsigt, når sagen er afgjort.

Til § 8

Bestemmelserne i lovforslagets § 8 indeholder lovens hovedregel om, at en part som udgangspunkt har ret til at blive gjort bekendt med alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, samt indførelser i myndighedens journaler m.v. om sagen. Aktindsigtens omfang svarer for så vidt til den gældende offentlighedslovs § 3.

I den gældende lov suppleres denne bestemmelse af reglen om pligt til at gøre notat om faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Af redegørelsen for gældende ret i offentlighedsudvalgets betænkning side 142–148 fremgår det, at bestemmelsen herom i den gældende lovs § 4 antages ikke blot at pålægge myndighederne en *notatpligt* for væsentlige faktiske oplysninger, der meddeles udefra. Bestemmelsen antages også at hjemle en adgang for den, der begærer aktindsigt,

til at blive gjort bekendt med principielt enhver konkret faktisk oplysning af væsentlig betydning, der alene fremgår af den del af det skriftlige afgørelsesgrundlag, der generelt er unddraget aktindsigt, navnlig internt arbejdsmateriale, således at der i givet fald må udarbejdes uddrag heraf, der gengiver indholdet af de pågældende oplysninger (ekstraheringspligten).

For offentlighedslovens vedkommende foreslår udvalget, at bestemmelserne i den gældende lov om notat- og ekstraheringspligt præciseres, således at reglerne i højere grad kommer til at afspejle den praksis, der har udviklet sig om rækkevidden af disse pligter. Den henvises til §§ 8 og 13 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

I forbindelse med behandlingen af disse spørgsmål har offentlighedsudvalget fremhævet, at notat- og ekstraheringspligten i virkeligheden i første række er begrundet i hensynet til partens ret til aktindsigt (betænkningen side 162 f.), og udvalget forudsætter, at de ovenfor nævnte bestemmelser herom i udvalgets lovudkast også indarbejdes i forvaltningslovens regler om partens aktindsigt med de fornødne lovtekniske justeringer (betænkningen side 340).

Den foreslåede bestemmelse om notatpligten i § 8 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen omfatter som udgangspunkt alle sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Det er således unødvendigt at gentage bestemmelsen herom i det foreliggende lovforslag. Det er dog fundet hensigtsmæssigt at præcisere pligten til at ekstrahere, og reglerne herom er indarbejdet i det foreliggende lovforslag.

Bestemmelsen i § 8, stk. 1, der er enslydende med bestemmelsen i § 5, stk. 1, nr. 1 og 2, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, svarer i det hele til den gældende offentlighedslovs § 3. Der kan derfor med hensyn til rækkevidden af denne bestemmelse, herunder for en nærmere redegørelse for indholdet af det dokumentbegreb, der anvendes i loven, henvises til beskrivelsen af gældende ret i offentlighedsudvalgets betænkning side 138 ff. og til udvalgets overvejelser side 157 ff., smh. med side 340. Der kan endvidere henvises til bemærkningerne til § 5 i forslaget til offentlighedslov.

Dette indebærer, at aktindsigt efter § 8, stk. 1, nr. 2, omfatter indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter, hvad enten disse fortegnelser føres manuelt eller ved hjælp af elektronisk databehandling. Anvendes et edb-journalsystem, medfører en begæring om aktindsigt således, at jour-

nalsystemets indførelser om den pågældende sags dokument må udtrækkes, således at parten kan få lejlighed til at gøre sig bekendt med indholdet.

Det følger af den afgrænsning af anvendelsesområdet for lovforslaget, der indeholdes i § 2, stk. 1, at reglerne om parters aktindsigt ikke i øvrigt hjemler umiddelbar acces til registre, uanset om de føres manuelt eller ved hjælp af elektronisk databehandling. Registrerede personers adgang til oplysninger om sig selv reguleres af bestemmelserne i kapitel 4 i loven om offentlige myndigheders registre. I lov om offentlighed i forvaltningen foreslås en tilsvarende regel om egenacces gennemført i forhold til registre, der føres manuelt, se nærmere § 4, stk. 2, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen med tilhørende bemærkninger.

Bestemmelsen i stk. 2 er en videreførelse af den gældende offentlighedslovs § 10, stk. 2.

Spørgsmålet om adgang til aktindsigt i sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste blev indgående behandlet i en særlig arbejdsgruppe under offentlighedsudvalget. Rapporten fra denne arbejdsgruppe, der er optrykt i offentlighedsudvalgets betænkning side 379 ff., behandler spørgsmålet om ansøgernes såvel som om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sådanne sager. Arbejdsgruppens indstilling blev i det hele tiltrådt af udvalget, se nærmere betænkningen side 107 f., og de bestemmelser om offentlighedens adgang til aktindsigt i ansættelses- og forfremmelsesager, der er optaget som § 7 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, er udarbejdet på grundlag heraf. Disse bestemmelser medfører, at offentligheden som almindelig regel får adgang til, når ansøgningsfristen er udløbet, at gøre sig bekendt med, hvem der har indgivet ansøgning om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, idet der på begæring skal udarbejdes en ansøgerliste, dvs. en fortegnelse over ansøgerne med angivelse af deres vigtigste objektive data. Denne bestemmelse i offentlighedsloven vil naturligvis også kunne udnyttes af den, der selv har indgivet ansøgning om at blive taget i betragtning ved besættelsen af den pågældende stilling.

Offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med ansøgerlisten er imidlertid efter forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen og i overensstemmelse med udvalgets lovudkast undergivet visse begrænsninger. Såvel arbejdsgruppen som udvalget har derfor overvejet, om der på dette punkt burde gælde en videregående adgang til aktindsigt for ansøgere, navnlig således at retten til at blive gjort bekendt med ansøgerlisten gøres ab-

solut. Ved bestemmelsen af dette spørgsmål tillægges det i betænkningen væsentlig betydning, at den, der er ansøger til en tjenestemandstilling, efter tjenestemandslovens § 5, nr. 3, har et ubetinget krav på efter anmodning at få meddelt oplysning om ansøgernes navne. En tilsvarende bestemmelse gælder ikke for ansøgere til stillinger, der besættes på andet end tjenestemandsvilkår. Da det ikke findes velbegrunderet at opretholde denne ulighed mellem de forskellige grupper af offentligt ansatte med hensyn til retten til at blive gjort bekendt med medansøgers identitet, indstiller udvalget, at der i forbindelse med offentlighedslovens revision gennemføres en generel bestemmelse herom, der omfatter alle stillinger i det offentlige tjeneste uanset ansættelsesformen. Der henvises til betænkningen side 394, jfr. side 108.

I overensstemmelse hermed foreslås det i det foreliggende lovforslags § 8, stk. 2, 1. pkt., fastsat, at den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, ubetinget kan forlange at blive gjort bekendt med en fortegnelse over ansøgerne. Bestemmelsen svarer for så vidt til § 7, stk. 3, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, hvorefter forhandlingsberettigede organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en ledig stilling, ligeledes har en ubetinget ret til efter anmodning at få udleveret kopi af ansøgerlisten.

I forbindelse med sine overvejelser herom har arbejdsgruppen i sin rapport bl.a. givet udtryk for, at den finder det af betydning, at der i loven indsættes en særlig bestemmelse, der i forhold til den, der har en videregående ret til aktindsigt end, hvad der følger de almindelige regler om offentlighed i forvaltningen, begrænser adgangen til at udnytte oplysninger udleveret i henhold hertil, navnlig adgangen til at videregive sådanne oplysninger med henblik på offentliggørelse. Der peges i denne forbindelse på, at erfaringerne viser, at der i modsat fald er en risiko for, at den foreslåede ubetingede ret for en ansættelsessags parter til at blive gjort bekendt med ansøgerlisten vil kunne danne grundlag for omgævelser af de begrænsninger, der efter loven om offentlighed i forvaltningen gælder om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt hermed. Arbejdsgruppen har dog samtidig fremhævet, at det nævnte forhold rejser et spørgsmål af generel karakter og derfor muligt bør løses i en bredere sammenhæng. Der henvises til betænkningen side 394 f.

I betænkningen side 343 indskrænker udvalget sig til at påpege den generelle problemstilling til nærmere overvejelse, men tilføjer dog, at erfaringen

gerne i forbindelse med administrationen af den gældende lov næppe kan siges at have afdækket noget akut behov for gennemførelsen af generelle regler, hvorefter der ved indrømmelse af partsoffentlighed i særlige tilfælde kan pålægges privatpersoner en strafsanktioneret tavshedspligt.

På grundlag af de hidtidige erfaringer finder justitsministeriet ikke, at der er behov for yderligere generelle regler, der begrænser den brug, en part kan gøre af de oplysninger, han bliver gjort bekendt med efter reglerne om partsoffentlighed, end den, der indeholdes i straffelovens bestemmelse om beskyttelsen af privatlivets fred.

På den anden side må det erkendes, at det efter ophævelsen af § 2, stk. 2, sidste pkt., i tjenestemandsløven af 1958, hvorefter offentliggørelse af ansøgerlisten kun måtte finde sted med den pågældende styrelses samtykke, er forekommet, at journalister på skrømt har søgt en tjenestemandstilling for som »ansøgere« at blive gjort bekendt med navnene på medansøgere og derefter at foretage en offentliggørelse af disse oplysninger. Noget sådant vil være klart uforeneligt med forudsætningerne for bestemmelserne i § 7 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen i de tilfælde, hvor en ansøgerliste nægtes udleveret, fordi hemmeligholdelse er påkrævet efter stillingens beskaffenhed eller en ansøgers forhold. Justitsministeriet har derfor fundet det rigtigst i overensstemmelse med arbejdsgruppens indstilling at foreslå indsat en bestemmelse i det foreliggende lovforslag, § 8, stk. 2, 2. pkt., hvorefter ansættelsesmyndigheden kan pålægge ansøgerne under ansvar efter straffelovens § 152 ikke at røbe medansøgers identitet.

Bestemmelsen afløser for så vidt angår tjenestemandstillinger den nævnte bestemmelse i tjenestemandsløvens § 5, stk. 3, og de tilsvarende bestemmelser i kommunale tjenestemandsvedtægter, der forudsættes ophævet, når der i øvrigt skal foretages ændringer i de pågældende regelsæt.

Til § 9

Efter bestemmelsen skal en myndighed som hovedregel udsætte en sags afgørelse, så snart en part anmoder om aktindsigt, indtil parten har fået en rimelig tid til at gennemse sagens dokumenter.

Bestemmelsen svarer til den gældende offentlighedslovs § 11.

Til § 10

Bestemmelserne i lovforslagets § 10, der hjemler undtagelser fra partens adgang til aktindsigt af

hensyn til beskyttelsen af myndighedens interne beslutningsproces, svarer til § 9 sammenholdt med § 13 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen. Der kan derfor i det hele henvises til bemærkningerne til disse bestemmelser.

Også efter den gældende lov, hvor undtagelsesbestemmelserne til varetagelse af dette hensyn findes i lovens § 5, nr. 3-5, udgør disse bestemmelser en fælles begrænsning af såvel offentlighedens som parters ret til aktindsigt. Det materiale, der har dannet grundlag for offentlighedsudvalgets overvejelser på dette punkt, vedrører da også i nok så høj grad sager om partsoffentlighed som tilfælde, hvor begæringen om aktindsigt er blevet fremsat af andre end en forvaltningssags parter, og udvalget har ikke under sin gennemgang fundet grundlag for at pege på tilfælde, hvor det kunne være rimeligt at indskrænke disse undtagelsesbestemmelser rækkevidde i forhold til en sags parter, jfr. betænkningen side 340 f.

I overensstemmelse med den gældende lovs ordning fastholdes det, at der kun administrativt kan gøres undtagelse fra hovedreglen om aktindsigt i det omfang, dette efter et konkret skøn i et foreliggende tilfælde kan anses for påkrævet. Som følge heraf er der ikke i det foreliggende lovforslags kapitel 3 optaget en bestemmelse svarende til § 3, stk. 1, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, hvorefter vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætter regler om, at bl.a. nærmere angivne arter af dokumenter, for hvilke undtagelsesbestemmelserne i §§ 9-16 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt må afslås, skal være undtaget fra loven om offentlighed i forvaltningen.

Til § 11

Bestemmelsen i § 11 opregner 3 typer af dokumenter, der, uanset at de er omfattet af bestemmelsen i § 10, stk. 1, ikke kan undtages fra aktindsigt som internt arbejdsmateriale. Bestemmelsen svarer til § 10 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, hvorfor der i det hele kan henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Til § 12

Bestemmelsen i § 12 indeholder regler om betydningen af, at interne arbejdsdokumenter udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder eller i øvrigt afgives til udenforstående samt om interne arbejdsdokumenter, der modtages fra myndigheder eller institutioner m.v., der ikke selv

er omfattet af loven. Bestemmelserne svarer til § 11 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, hvorfor der i det hele kan henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Til § 13

Bestemmelserne i lovforslagets § 13 er – ligesom § 12 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen – til dels udtryk for en videreførelse af de øvrige undtagelsesbestemmelser i den gældende lovs § 5. I forslaget har man dog udeladt de bestemmelser i den gældende lovs § 5, nr. 2 og 8, om henholdsvis brevveksling mellem ministre om lovgivning og materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik, idet sådanne regler må anses for at være uden praktisk betydning i forhold til reglerne om parters aktindsigt.

Bortset fra de nævnte udeladelser svarer § 13 i det foreliggende lovforslag til forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen § 12, jfr. § 13, stk. 1, og der kan derfor i det hele henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Til § 14

I modsætning til bestemmelserne i lovforslagets §§ 10-13, der gør undtagelse for en myndigheds interne arbejdsdokumenter og i øvrigt for bestemte typer af dokumenter af hensyn til den funktion, dokumentet varetager i forbindelse med sagens behandling, hjemler § 14 alene adgang efter et konkret skøn i hvert enkelt foreliggende tilfælde til helt eller delvis at undtage et dokument fra partens ret til aktindsigt af hensyn til de oplysninger m.v., der indeholdes i dokumentet.

Bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 10 om partens aktindsigt indeholder i modsætning til den gældende lovs § 2 om offentlighedens aktindsigt ikke nogen nærmere angivelse af de hensyn til private eller offentlige interesser, der kan føre til, at en begæring om aktindsigt må afslås. Denne forskel er dog mere formel end reel, idet det af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at den i lovens § 2 indeholdte eksemplifikation af sådanne modhensyn kan tillægges en vis vejledende betydning også for afgørelsen af sager om partsoffentlighed, se således F.T. 1963-64, tillæg A, sp. 1352. Efter lovens § 10, stk. 1, kan endvidere kun *afgørende* hensyn til modstående offentlige eller private interesser begrunde en begrænsning i retten til *partsoffentlighed*, sml. § 2, der alene taler om »væsentlige« hensyn til de dér nævnte interesser. Endelig forudsætter § 10, at der i hvert enkelt

tilfælde foretages en afvejning af partens interesse i at få kendskab til sagens dokumenter over for de modstående hensyn, der taler for hemmeligholdelse, og der er således ikke hjemmel til administrativt at fastsætte generelle undtagelser fra partens ret til aktindsigt.

Den gældende offentlighedslovs § 10, stk. 1, bygger på det hovedsynspunkt, at de hensyn, der begrunder reglerne om partens aktindsigt, er af en så betydelig vægt, at partens ret til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag kun bør vige, hvis der efter et konkret skøn i et foreliggende tilfælde er nærliggende fare for, at private eller offentlige interesser vil lide skade af væsentlig betydning, dersom begæringen imødekommes.

Efter justitsministeriets opfattelse bør dette hovedsynspunkt fastholdes, og bestemmelserne herom i den gældende lovs § 10 foreslås derfor videreført uden væsentlige ændringer.

Bestemmelsen i *stk. 1* svarer til den gældende offentlighedslovs § 10, stk. 1, 1. og 2. pkt., dog således at man i overensstemmelse med offentlighedsudvalgets indstilling (betænkningen side 340-342) har foretaget en eksemplificerende opregning af nogle typer af interesser, der kan begrunde afslag på en parts begæring om aktindsigt. Denne opregning er enslydende med den, der indeholdes i § 15, stk. 1, nr. 1-5, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, og der kan derfor for så vidt henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Som efter den gældende lov er det kun *afgørende* hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, der kan begrunde en begrænsning af partens ret til aktindsigt. En sådan begrænsning kan endvidere, ligeledes som hidtil, kun ske på grundlag af en konkret afvejning af de modstående interesser, og denne må foretages for hvert enkelt dokument for sig, jfr. forud sætningen herom i stk. 2. Det er endelig i overensstemmelse med den gældende lov, at der ikke i det foreliggende lovforslag er optaget en bestemmelse, der bemyndiger vedkommende minister til administrativt ved bekendtgørelse at fastsætte generelle undtagelser fra retten til partsoffentlighed, således som det er foreslået i § 3, stk. 1, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

Bestemmelsen i *stk. 2* svarer til den gældende lovs § 10, stk. 1, 3. pkt., jfr. også § 14, stk. 2, og § 15, stk. 2, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

Bestemmelserne i § 15, der – bortset fra bestemmelsen i stk. 2 – i det væsentlige svarer til den gældende offentlighedslovs § 8 og § 10, stk. 4, indeholder nærmere regler om afgørelsen af sager om aktindsigtsspørgsmål samt om aktindsigtens form.

Bestemmelsen i *stk. 1* er en uændret videreførelse af, hvad der gælder efter den gældende lovs § 8, stk. 1. Bestemmelsen svarer endvidere til § 17, stk. 1, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen. Der kan derfor henvises til bemærkningerne til § 17, stk. 1, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

Det må afgøres efter de almindelige forvaltningsretlige regler om intern kompetencedelegation, herunder om kollegiale organers delegation af kompetence til formanden eller organets sekretariat, hvem der er kompetent til at tage stilling til aktindsigtsspørgsmålet inden for den enkelte myndighed.

Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, svarer til bestemmelsen i § 18, stk. 2, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

Ifølge disse bestemmelser skal vedkommende myndighed snarest træffe afgørelse om, hvorvidt en fremsat begæring om aktindsigt kan imødekommes, og såfremt en begæring om aktindsigt ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter dens modtagelse, skal den begærende underrettes om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Disse bestemmelser må navnlig ses på baggrund af, at tidsfaktoren er af central betydning for offentlighedsprincippet funktionsmuligheder som et redskab i nyhedsformidlingens tjeneste, jfr. betænkningen side 331. De hensyn, der ligger bag reglerne om partens aktindsigt, taler først og fremmest for, at den part, der under behandlingen af en sag har fremsat begæring om aktindsigt, så vidt muligt får adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, i den sagen afgøres, og en hertil sigtende bestemmelse er derfor optaget som § 9 i det foreliggende lovforslag. Det er imidlertid også af betydning bl.a. af hensyn til tilliden til den offentlige forvaltning, at en part så hurtigt som muligt får aktindsigt.

Bestemmelsen i *stk. 3* svarer i det væsentlige til den gældende offentlighedslovs § 10, stk. 4, og der kan henvises til beskrivelsen af gældende ret side 319 f. i offentlighedsudvalgets betænkning, og til udvalgets indstilling om en videreførelse af denne bestemmelse i betænkningen side 333, jfr. side 342 f.

I bestemmelsens 2. pkt. foreslås dog en ny regel, hvorefter parten kan nægtes afskrift eller fotokopi

af dokumenter, hvis dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form med afgørende vægt taler herimod.

I overensstemmelse med, hvad der må antages at være gældende ret efter § 10, stk. 4, i den gældende lov, indeholder den foreslåede bestemmelse kun hjemmel til at nægte udlevering af afskrift eller fotokopi af dokumenter, som parten har ret til aktindsigt i, hvis der konkret foreligger tungtvæjende grunde, der taler imod. En part vil således kun helt undtagelsesvis kunne nægtes aktindsigt i form af udlevering af afskrift eller fotokopi.

Med hensyn til afslag på grund af *dokumenternes karakter* tager bestemmelsen navnlig sigte på tilfælde, hvor der har vist sig risiko for, at kopier af de pågældende dokumenter kan blive udnyttet på retsstridig måde.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 8, stk. 1, med yderligere henvisninger, omfatter lovens dokumentbegreb ikke blot egentlige skriftstykker, men også andre aktstykker som f.eks. fotografier, billeder, kort, rids og lignende. Også andet materiale som f.eks. prøver, modeller, lydbånd, film og lignende, der indgår i grundlaget for en sags afgørelse og arkiveres sammen med sagens akter, omfattes af lovens dokumentbegreb og er genstand for aktindsigt. Bestemmelsen om *dokumenternes form* tager særlig sigte på tilfælde, hvor det ikke ville være muligt eller dog forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille kopi af sådanne aktstykker.

Efter § 2, 1. pkt., i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 453 af 10. november 1970 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, kan der ikke opkræves betaling for det første eksemplar af en afskrift eller fotokopi af et dokument, der udleveres til en part i den pågældende sag. Offentlighedsudvalget har indstillet, at denne ordning videreføres (betænkningen side 334, jfr. side 343). Justitsministeriet kan tiltræde dette. Det foreslås derfor i stk. 3, 3. pkt., at justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier.

Bestemmelserne i *stk. 4* svarer til, hvad der må antages at gælde efter den gældende lovs § 8, stk. 1, jfr. § 11.

Bestemmelsens 1. pkt. svarer til med § 17, stk. 2, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, og der kan derfor med hensyn hertil i det hele henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Hvis der under en sags behandling træffes afgørelse om et aktindsigtsspørgsmål, og denne afgørelse påklages særskilt, bør behandlingen af den un-

derliggende sag i almindelighed sættes i bero, indtil der foreligger en endelig afklaring af partens ret til aktindsigt. I overensstemmelse hermed fastsættes det i 2. pkt., at bestemmelsen i lovforslagets § 9 gælder tilsvarende.

Bestemmelsen i *stk. 5* svarer til den gældende lovs § 8, stk. 1, sidste led, og til § 17, stk. 3, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, og der kan derfor herom i det hele henvises til bemærkningerne til den nævnte bestemmelse.

Til § 16

Bestemmelsen giver mulighed for at tillægge en parts begæring om aktindsigt, der fremsættes, efter at afgørelsen er meddelt, men inden klagefristens udløb, opsættende virkning for klagefristen. Bestemmelsen må bl.a. ses i sammenhæng med lovforslagets § 24, stk. 2, hvorefter en efterfølgende begæring om begrundelse for en afgørelse automatisk har opsættende virkning for klagefristen.

Fremsættelsen af en efterfølgende begæring om aktindsigt kan – ligesom en begæring om begrundelse – være motiveret i et ønske fra partens side om at få et bedre grundlag for sin vurdering af mulighederne for at opnå en ændring af den trufne afgørelse gennem udnyttelse af en foreliggende rekursadgang. For så vidt kunne noget tale for også at gøre suspensionen efter § 16 obligatorisk. Suspension af klagefristen ville dog kun være velgrundet i de tilfælde, hvor den efterfølgende begæring om aktindsigt kunne føre til, at parten blev gjort bekendt med dokumenter, der indeholdt væsentligt nyt i forhold til, hvad han i forvejen var bekendt med. En gennemførelse af bestemmelserne i det foreliggende lovforslags kapitel 4 om partshøring vil formentlig medføre, at sådanne tilfælde vil være forholdsvis sjældent forekommende. Der bør derfor efter justitsministeriets opfattelse ikke gennemføres en ubetinget regel om suspension af klagefristen på dette område, men i stedet hjemles vedkommende myndighed adgang til, hvor særlige grunde taler derfor, at tillægge fremsættelsen af en efterfølgende begæring om aktindsigt sådan virkning. Dette vil navnlig kunne komme på tale, i det omfang parten ikke tidligere har fået aktindsigt, og der er medgået nogen tid til behandlingen af den efterfølgende begæring herom.

Til § 17

Ifølge lovforslagets § 7, stk. 3, gælder lovens kapitel 3 om partens aktindsigt som udgangspunkt ikke for sager om strafferetlig forfølgning af lov-

overtrædelser. Om rækkevidden af denne undtagelse fra reglerens anvendelsesområde henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Bestemmelsen i lovforslagets § 17 hjemler imidlertid i modsætning til den gældende lov en vis adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen. Efter den gældende lovs § 6, stk. 1, omfatter adgangen til aktindsigt bl.a. ikke »sager inden for strafferetsplejen«. Denne undtagelsesbestemmelse gælder i forhold såvel til offentlighedens som til parters ret til aktindsigt.

Spørgsmålet om, hvorvidt denne undtagelsesbestemmelse burde opretholdes i forbindelse med lovrevisionen, blev indgående overvejet i en særlig arbejdsgruppe under offentlighedsudvalget. Rapporten fra denne arbejdsgruppe, der er optrykt i offentlighedsudvalgets betænkning side 397 ff., behandler spørgsmålet om både partens aktindsigt og almindelig offentlighed på dette sagsområde. Arbejdsgruppens indstilling blev i det hele tiltrådt af udvalget, se betænkningen side 105-107.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der i forbindelse med revisionen af lov om offentlighed i forvaltningen ikke ske nogen ændring af den gældende lovs § 6, stk. 1, for så vidt denne bestemmelse afskærer offentligheden fra at blive gjort bekendt med dokumenter i sager inden for strafferetsplejen. Den gældende lovs § 6, stk. 1, foreslås på denne baggrund videreført som § 2, stk. 1, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

For så vidt angår partens adgang til aktindsigt indstilles det derimod dels, at den hidtil gældende almindelige undtagelse for »sager inden for strafferetsplejen« begrænses til kun at omfatte straffesager i snævrere forstand, dels at der udtrykkeligt hjemles den, der er part i en sådan sag, en vis adgang til, når straffesagen er afgjort, at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Arbejdsgruppen har udarbejdet et udkast til en lovbestemmelse med tilhørende bemærkninger i overensstemmelse med denne indstilling (betænkningen side 412-416), og bestemmelsen i det foreliggende lovforslags § 17 er med enkelte, lovteknisk begrundede ændringer enslydende hermed.

Efter *stk. 1* kan den, der er part i en straffesag, når sagen er afgjort, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelsen af hans interesser, og hensynet til retshåndhævelsens effektivitet eller særlige hensyn til beskyttelsen af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod. Bestemmelsen tilsigter generelt at give parter i straffesager adgang til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter efter samme retningslinier, som nu i

stigende grad følges i administrativ praksis for så vidt angår henlagte straffesager, jfr. herved justitsministeriets cirkulære nr. 292 af 27. november 1970 om aktindsigt i henlagte færdselssager.

Retten til aktindsigt tilkommer efter *stk. 1* den, der er part i den pågældende straffesag.

Afgrænsningen af denne personkreds må foretages i overensstemmelse med den praksis, der har udviklet sig med udgangspunkt i den gældende offentlighedslovs § 10, stk. 1, hvorefter de særlige regler om parters ret til aktindsigt gælder i forhold til »ansøgere, klagere og andre parter« i den pågældende sag. Dette indebærer bl.a., at ret til aktindsigt efter den foreslåede bestemmelse ikke tilkommer enhver »klager«, men kun den, der har indgivet klage i en ham vedkommende sag, jfr. således betænkningen side 414 og bemærkningerne til nærværende lovforslags § 7, stk. 1. Spørgsmålet vil formentlig navnlig kunne få praktisk betydning i forhold til anmeldere, jfr. herved retsplejelovens § 749, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan enhver anmelder klage til den højere anklagemyndighed, såfremt en strafferetlig forfølgning undlades eller opgives. En anmelder kan imidlertid alene anses som part i forvaltningslovens forstand, når han har den fornødne retlige interesse i sagen. Det bemærkes, at underretning om, at forfølgning ikke vil blive indledt, eller at en påbegyndt forfølgning standses, kun gives anmeldere, der har en rimelig retlig interesse heri, jfr. herved folketingets ombudsmands beretning for 1955 side 99 ff., jfr. 1956 side 17 f.

Retten til aktindsigt efter bestemmelsen i *stk. 1* kan først gøres gældende, når straffesagen er afgjort. Det er uden betydning, om afgørelsen i straffesagen træffes administrativt eller ved dom. I sidstnævnte tilfælde vil akterne i anklagemyndighedens sag således først være omfattet af adgangen til aktindsigt, når der er faldet endelig dom i sagen, og kun med de begrænsninger, der følger af *stk. 2*.

Sager vedrørende straffeprocessuelle tilladelser, der opstår i forbindelse med den strafferetlige forfølgning, jfr. herved udtrykket i lovforslagets § 7, stk. 3, »som led i den strafferetlige forfølgning«, vil først være undergivet adgangen til aktindsigt, når selve straffesagen er afgjort. Dette vil f.eks. gælde sager om tilladelse til kære af fængslingskendelser. Sager om tredjeinstansbevilling, der først rejses efter straffesagens afslutning, vil derimod være undergivet adgangen til aktindsigt straks med de begrænsninger, der i øvrigt følger af *stk. 1*.

For så vidt angår administrative straffesager, herunder henlagte straffesager, må sagen anses for

»afgjort«, når den kompetente myndighed har taget endelig stilling til strafspørgsmålet. En eventuel mulighed for administrativ rekurs er uden betydning i denne forbindelse, idet adgangen til aktindsigt netop bør kunne uddybe det grundlag, hvorpå partens overvejelser med hensyn til indgivelse af klage bygger. Aktindsigt inden for dette område må derfor forventes at få en vis klagebegrænsende virkning, f.eks. med hensyn til klage over afviste anmeldelser.

Det anførte indebærer, at bestemmelsen bliver anvendelig i sager, der søges afgjort administrativt ved et bødeforelæg, fra det tidspunkt, hvor myndigheden har forelagt sigtede bøden.

En beslutning om, at en sag skal indbringes for retten i form af tiltalerejsning er som ovenfor nævnt ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og der kan derfor ikke kræves aktindsigt i sagen fra dette tidspunkt.

Sager, der indbringes for retten, må derimod anses for »afgjort«, når der er afsagt endelig dom i sagen, dvs. når dommen ikke uden særlig tilladelse kan ankes. Det samme gælder, når vilkårene for et tiltalefravald er godkendt af retten.

Retten til aktindsigt er endvidere betinget af, at ønsket herom er rimeligt begrundet af hensyn til partens muligheder for at varetage sine interesser. Denne betingelse indebærer, at parten skal kunne anføre vægtige grunde til støtte for ønsket om aktindsigt. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor der er en begrundet formodning om, at aktindsigt vil sætte parten i stand til at gøre et erstatningsansvar gældende over for sigtede eller tiltalte i sagen, eller om at parten herved vil kunne godtgøre, at der er begået fejl ved straffesagens behandling. Det vil endvidere kunne tillægges betydning, om det vil være muligt for den pågældende part at skaffe sig oplysningerne på anden måde. Det påhviler parten selv at godtgøre, at denne betingelse for at blive gjort bekendt med sagens dokumenter er opfyldt.

Selv i tilfælde, hvor aktindsigt er rimeligt begrundet af hensyn til partens mulighed for at varetage sit tarv, kan de modhensyn der er nævnt i § 17, stk. 1, føre til, at aktindsigt afslås.

Om indholdet og rækkevidden af disse modhensyn, kan anføres, at adgangen til aktindsigt for det første bør udelukkes, når dette er påkrævet af hensyn til retshåndhævelsens effektivitet, dvs. hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser. Det er i særlig grad dette hensyn, der har fundet et generelt udtryk i undtagelsesbestemmelsen i lovforslagets § 7, stk. 3, hvorefter

som udgangspunkt heller ikke parten er berettiget til aktindsigt i straffesager.

Som følge af, at adgangen til aktindsigt kun kan gøres gældende, når sagen er afgjort, tager de nævnte modhensyn navnlig sigte på tilfælde, hvor aktindsigt vil være betænkelig af efterforskningsmæssige grunde i forhold til andre straffesager mod den pågældende eller til straffesager mod andre personer, herunder eventuelt fordi aktindsigten vil kunne røbe myndighedernes kontrol- og efterforskningsmetoder, jfr. herved den i betænkningen side 106 refererede udtalelse fra tolddirektoratet om eftersynsskemaer fra virksomhedsbesøg. Selv om en efterforskning er afsluttet, kan det ikke udelukkes, at den tidligere sigtedes adgang til at gøre sig bekendt med de oplysninger, der er kommet i politiets besiddelse under efterforskningen, vil kunne vanskeliggøre opklaringen af eventuelle fremtidige sager mod den pågældende. Hemmeligholdelse til varetagelse af de nævnte modhensyn forudsætter en konkret begrundelse, og bedømmelsen heraf vil normalt først kunne foretages, når en begæring om aktindsigt er fremkommet. Efter omstændighederne vil det dog af efterforskningsmæssige grunde være nødvendigt at gøre endeligt op hermed på et tidligere tidspunkt, idet det f.eks. bør være muligt på forhånd at tilsi- kke anonymitet for personer, der giver oplysninger til politiet, såfremt diskretion må antages at være en forudsætning for, at forklaringen overhovedet vil blive afgivet.

Hemmeligholdelse kan dernæst ske til varetagelse af særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre. Undtagelsesbestemmelserne i § 15, stk. 1, nr. 3, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen og i det foreliggende lovforslags § 14, stk. 1, nr. 3, der bl.a. finder anvendelse ved tilaktering af straffeakter i andre sager, forudsætter, at de nævnte hensyn er henholdsvis *væsentlige* og *afgørende*, hvorimod der efter stk. 1 alene skal foreligge *særlige* hensyn. Denne forskel må ses i lyset af bestemmelsen i lovforslagets § 7, stk. 3, hvorefter der som udgangspunkt ikke er partsoffentlighed i straffesager, og at der i den hidtidige administrative praksis herom, som stk. 1 tilsigter at videreføre, ikke har været stillet store krav til styrken af modhensyn for at nægte aktindsigt. I udtrykket *særlige hensyn* ligger dog, at modhensynet skal have en konkret begrundelse af en vis vægt.

Det er en selvfølge, at de almindelige undtagelsesbestemmelser for internt arbejdsmateriale m.v. i lovforslagets §§ 10–13 bør gælde tilsvarende i forhold til begæring om aktindsigt i afsluttede straffesager, og en udtrykkelig bestemmelse herom er tilføjet som stk. 1, 2. pkt.

Efter *stk. 2* omfatter adgangen til at få oplysninger ikke retsbogsudskrifter og dokumenter i straffesager, der har været fremlagt i retten.

Undtagelsesbestemmelsen er begrundet i hensynet til at afgrænse forvaltningslovens regler om aktindsigt over for retsplejelovens regler om aktindsigt. Det bemærkes herved, at fremlæggelse i retten er afgørende for adgangen til aktindsigt efter retsplejelovens § 41.

Bestemmelsen i *stk. 3*, der indeholder nærmere regler om afgørelsen af sager om aktindsigt efter *stk. 1*, bygger på principperne i lovforslagets § 15, *stk. 1* og 4.

Bestemmelsen i lovforslagets § 15, *stk. 3*, hvor-efter den, der er part i en sag, normalt har krav på, at aktindsigten gennemføres i form af udlevering af afskrift eller kopi, er ikke gjort tilsvarende anvendelig. Begrundelsen herfor er, at de betænkeligheder, der som anført i bemærkningerne til *stk. 1* ofte vil kunne være forbundet med overhovedet at indrømme adgang til aktindsigt i straffesager, jævnlig vil gøre sig gældende med særlig styrke, hvis aktindsigten skal gennemføres ved udlevering af kopier af dokumentmaterialet. I det omfang, der undtagelsesvis udleveres kopier, vil der kunne opkræves betaling efter de almindelige regler om partens betaling for afskrifter og kopier.

Til kapitel 4

Bestemmelserne i dette kapitel indeholder regler om partshøring på myndighedens initiativ og om partshøring på begæring af en part. Om baggrunden for de foreslåede regler kan der henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget ovenfor under pkt. 8 c.

Til § 18

Bestemmelsen i lovforslagets § 18 indeholder nærmere regler om, under hvilke omstændigheder en forvaltningsmyndighed er forpligtet til på eget initiativ at drage omsorg for, at der indhentes en udtalelse fra den, der er part i sagen. Som nævnt i de almindelige bemærkninger om lovforslagets partshøringsregler tilsigter bestemmelserne i det væsentlige at lovfæste de senere års ombudsmandspraksis.

Bestemmelsen i *stk. 1* fastslår lovens hovedregel om partshøring på myndighedens initiativ.

Retten til på myndighedens initiativ at få lejlighed til at fremkomme med en udtalelse tilkommer herefter den, der er part i en sag. Partsbegrebet er ikke nærmere defineret i selve loven, men skal

forstås i overensstemmelse med det sædvanlige partsbegreb i dansk forvaltningsret og herunder den praksis, der har udviklet sig om indholdet heraf med udgangspunkt i den gældende offentlighedslovs §§ 10 og 12, sml. herved udtalelsen i offentlighedsudvalgets betænkning side 340 og se nedenfor i bemærkningerne til *stk. 2*, nr. 5. Udtrykket omfatter typisk den eller dem, til hvem den afgørelse, der træffes, vil blive stilet, men også andre fysiske og juridiske personer kan efter omstændighederne være part i sagen. I tvivlstilfælde må der navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald. Med hensyn til den nærmere rækkevidde af forvaltningslovens partsbegreb kan yderligere henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 7, *stk. 1*.

Spørgsmålet om en person, der er eller vil blive berørt af afgørelsen i en forvaltningssag, bør have stilling som part i sagen, er i første række et spørgsmål om, hvorvidt personen har en sådan betydelig interesse i sagen og dens udfald, at den pågældende bør indrømmes visse beføjelser i forbindelse med sagsbehandlingen.

Det forhold, at den personkreds, der tillægges partsbeføjelser, afgrænses på grundlag af deres interesse i sagen og dens udfald, fører til, at personkredsen, i hvert fald som udgangspunkt, må afgrænses på samme måde, hvad enten udnyttelsen af partsbeføjelserne er betinget af et initiativ fra partens side, eller myndigheden af egen drift skal tilbyde parten udnyttelsen af beføjelserne, og i lovforslaget anvendes overalt det samme partsbegreb.

Det anførte udgangspunkt udelukker imidlertid ikke, at særlige forhold kan begrunde, at en person, der som følge af sin interesse i sagen og dens udfald må anses som part, alligevel ikke indrømmes visse partsbeføjelser. Således kan bestemte nærmere angivne hensyn begrunde, at en part helt eller delvis afskæres fra at få aktindsigt, jfr. f.eks. lovforslagets § 14, eller begrundelse efter begæring, jfr. lovforslagets § 25, *stk. 3*, sammenholdt med § 14. Også forhold af overvejende praktisk karakter vil kunne medføre, at en part rent faktisk ikke opnår visse partsbeføjelser, jfr. herved bemærkningerne til § 18, *stk. 2*, nr. 5.

Høringspligten efter *stk. 1* udløses kun, såfremt parten af myndigheden må antages ikke at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af de pågældende oplysninger. Efter bestemmelsens formulering består høringspligten, selv om parten kender de pågældende oplysninger. Herved opnås, at der gives parten mulighed for at kommentere

eller korrigerende oplysninger, som han ikke har haft anledning til at hæfte sig ved, fordi han har været af den fejlagtige formening, at oplysningerne ikke indgik i myndighedens beslutningsgrundlag.

De oplysninger, der udløser høringspligten, kan f.eks. være sådanne, som myndigheden har modtaget fra private, fra andre offentlige myndigheder, fra forvaltningsgrene inden for samme myndighed, eller oplysninger, som parten selv har meddelt den pågældende myndighed til brug i anden forbindelse, og som parten ikke er bekendt med indgår i afgørelsesgrundlaget for den sag, der nu foreligger. Der må i almindelighed antages at bestå en vis formodning for, at parten ikke har kendskab til, at en oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for en bestemt sag, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågældende sag, eller det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne, at oplysninger indgår i afgørelsesgrundlaget. Er det f.eks. i en ansøgningsblanket eller lignende anført, at nærmere konkretiserede typer af oplysninger vil blive indhentet fra nærmere angivne offentlige myndigheder som grundlag for sagens afgørelse, vil der således ikke bestå nogen pligt for den kompetente myndighed til at tage initiativet til partshøring over de pågældende oplysninger.

Pligten til at høre parten udløses kun for så vidt angår oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af *væsentlig betydning for sagens afgørelse*. Væsentlighedskriteriet svarer til, hvad der gælder for notatpligten efter bestemmelsen i § 8 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen, og skal forstås på samme måde. Der kan endvidere henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslagets partshøringsregler ovenfor under pkt. 8 c.

Pligten til at iværksætte partshøring indtræder endvidere kun, såfremt oplysningerne ved sagens afgørelse er til *ugunst* for den pågældende part.

Det forhold, at myndigheden som kontrol uden partens vidende har indhentet oplysninger, der blot bekræfter eller ikke til skade for parten afkræfter de oplysninger, som han selv har meddelt myndigheden, medfører ikke pligt til at iværksætte partshøring.

Undertiden vil det som følge af afgørelsens karakter ikke være muligt at afgøre, om en oplysning er til *ugunst* for parten. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor størrelsen af en økonomisk ydelse fastsættes ud fra partens forhold. Her kan enhver oplysning i princippet siges at være til *ugunst* for parten, fordi andre oplysninger ville føre til en højere ydelse. I sådanne tilfælde indtræder pligten

til partshøring. Baggrunden herfor er navnlig det forhold, at en part i en forvaltningssag i almindelighed ikke har pligt til at fremsætte et bestemt krav over for myndigheden (nedlægge en påstand). Det er derimod et udslag af den *officialmaxime*, der på de fleste områder antages at gælde for forvaltningsmyndigheder, at myndigheden har pligt til at drage omsorg for, at sagen oplyses fyldestgørende og på dette grundlag træffe en afgørelse under anvendelse af de retsregler, der regulerer det pågældende område. Parten må derfor gives mulighed for at korrigerende afgørelsesgrundlaget med henblik på at kunne modtage den gunstigst mulige afgørelse. Dette må gælde, selv om den afgørelse, der ville blive truffet på grundlag af de for parten ukendte oplysninger, kunne siges at være udtryk for en fuld imødekommelse af det, som parten formelt havde ansøgt om.

Undertiden knyttes der betingelser eller andre vilkår til forvaltningsafgørelser. Imødekommes f.eks. en ansøgning om en tilladelse, men knyttes der til denne en betingelse, og skyldes betingelsen faktiske oplysninger, som myndigheden uden partens vidende er i besiddelse af, skal der foretages partshøring, forinden afgørelsen træffes. Er forholdet derimod det, at betingelsen ikke skyldes de nævnte oplysninger, men oplysninger, som parten selv har meddelt eller i øvrigt er bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af, skal der ikke foretages partshøring.

Endelig indtræder partshøringspligten efter stk. 1 kun i det omfang, oplysningerne er til *ugunst* for den *pågældende* part. I sager, hvor der er flere end én part, vil der således ikke uden videre være pligt til at iværksætte høring af samtlige sagens parter. Spørgsmålet om nødvendigheden heraf må efter bestemmelsen vurderes konkret i forhold til hver enkelt part.

Ifølge bestemmelsen i 3. pkt. kan myndigheden fastsætte en frist for afgivelsen af udtalelsen i medfør af stk. 1. Fristen må i det enkelte tilfælde fastsættes således, at der gives parten rimelig tid til at gøre sig bekendt med de pågældende oplysninger og til at udarbejde et eventuelt indlæg. Oversiddes fristen, vil myndigheden være berettiget til at træffe afgørelse i sagen uden af afvente partens indlæg.

Bestemmelsen i *stk. 2* indeholder forskellige undtagelser fra myndighedens pligt til at iværksætte partshøring efter *stk. 1*. Herudover fastsættes i lovforslagets § 19 en særlig fremgangsmåde, der under nærmere angivne betingelser træder i stedet for partshøring.

Efter *nr. 1* kan partshøring undlades, hvis det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag. Bestemmelsen tager navnlig sigte på tilfælde, hvor der ikke er rimelig grund til at tro, at de yderligere oplysninger, der er tilvejebragt i forbindelse med sagens behandling, vil kunne korrigeres eller suppleres af den pågældende part, og det heller ikke i øvrigt som følge af sagens karakter kan anses for påkrævet at gennemføre en høring. Som karakteristiske eksempler på typer af oplysninger, hvis indhentelse ikke uden videre bør udløse en pligt til partshøring, kan nævnes oplysning fra ministerialbøgerne om de pågældendes fødselsdata, folkeregisteroplysninger om den pågældendes civilstand og nationalitet, oplysninger fra skattemyndighederne om skattepligtig indkomst, socialindkomst og i det hele oplysninger, der som følge af, at de hidrører fra vedkommende offentlige myndighed, har et tilsvarende autentisk præg.

Afgørelse for bestemmelsens anvendelighed er dog ikke alene, om den eller de pågældende oplysningers rigtighed kan forventes bestridt. Der må også foretages en bedømmelse af, om parten kan antages at have mulighed for ved tilvejebringelse af yderligere oplysninger at afsvække den pågældende oplysningens betydning for sagens afgørelse. Det er navnlig i denne henseende, sagens beskaffenhed må inddrages i vurderingen. Efter omstændighederne må sagens beskaffenhed dog indgå som et selvstændigt element i vurderingen, således navnlig hvis den påtænkte afgørelse vil være af indgribende betydning for den pågældende part som f.eks. forbud, påbud, fratagelse af rettigheder m.v.

I de tilfælde, hvor forudgående partshøring kan undlades efter bestemmelserne i stk. 2, kan parten forlange en begrundelse for den trufne afgørelse, ligesom han efterfølgende kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter efter reglerne i lovforslagets kapitel 3. Finder parten herefter, at det foreliggende afgørelsesgrundlag er mangelfuldt, vil han i overensstemmelse med de herom gældende regler kunne anfægte afgørelsen ved påklage til overordnet forvaltningsmyndighed, ved indgivelse af klage til folketingets ombudsmand eller ved indbringelse af sagen for domstolene. Tilvejebringelse af væsentlige nye faktiske oplysninger vil også kunne danne grundlag for, at sagen søges genoptaget til fornyet behandling af den pågældende forvaltningsmyndighed.

Efter *nr. 2* kan partshøring undlades, hvis udsættelsen af sagens afgørelse efter stk. 1 ville med-

føre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse.

Efter *nr. 3* kan partshøring undlades, hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse. Bestemmelsen, der sammen med bestemmelsen i *nr. 2* svarer til lovforslagets § 9, stk. 2, er en konsekvens af, at den, der er part i en sag, under de angivne omstændigheder end ikke ved at fremsætte begæring om aktindsigt kan få udsat sagens afgørelse med henblik på at få lejlighed til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter og til at fremkomme med en udtalelse til sagen, jfr. også lovforslagets § 20, stk. 2. Bestemmelsen svarer ganske til den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 2, og § 12, stk. 3.

Efter *nr. 4* kan partshøring undlades, når de oplysninger, der medfører partshøringspligt er undtaget fra partens ret til aktindsigt selv efter derom fremsat anmodning. Reglerne om partshøring bør ikke medføre nogen udvidelse af de retlige grænser for partens ret til aktindsigt, og en partshøring ville derfor i den angivne situation være meningsløs. Af lovforslagets § 8, stk. 2, om ansættelsessager følger det, at parten alene har ret til aktindsigt i de dokumenter m.v., der vedrører den pågældendes egne forhold, samt i ansøgerlisten. Efter forslaget § 7, stk. 3, er sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser undtaget fra aktindsigt, indtil sagen er afgjort, jfr. § 17. Pligten til at foretage høring af parterne i de nævnte sagstyper vil som følge heraf være begrænset i tilsvarende omfang. Der kan i øvrigt henvises til bemærkningerne til lovforslagets kapitel 3, navnlig § 14.

Efter *nr. 5* kan partshøring undlades, hvis den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for de pågældende parter i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder.

Bestemmelsen må ses på baggrund af, at lovforslaget overalt anvender samme partsbegreb, uanset om udøvelsen af partsbeføjelsen forudsætter en begæring fra parten, eller initiativet til at inddrage parten i sagsbehandlingen påhviler myndigheden. Allerede af praktiske grunde må den personkreds, som det påhviler myndigheden af egen drift at inddrage i sagsbehandlingen, imidlertid afgrænses noget snævrere i sidstnævnte tilfælde. I den forbindelse kan det fremhæves, at hovedparten af forvaltningslovens regler ikke finder anvendelse på sager om udfærdigelse af generelle forskrifter eller

i øvrigt på sager af generel karakter, jfr. herved bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 1.

På en del forvaltningsområder, herunder navnlig inden for miljøretten, forekommer der tilfælde, hvor en afgørelse, der umiddelbart kun retter sig til en enkelt person, efter omstændighederne kan have betydelige virkninger i forhold til andre. Meddeles der f.eks. en fabrik tilladelse til udøvelse af en virksomhed, der medfører luftforurening, vil en sådan afgørelse kunne indebære betydelige følger for en mere eller mindre ubestemt kreds af omkringboende, der typisk ikke udtømmende lader sig individualisere og identificere. En del af denne personkreds vil undertiden kunne have en så væsentlig interesse i sagen og dens udfald, at de må anses for omfattet af den almindelige forvaltningsrets og dermed lovforslagets partsbegreb. I sådanne tilfælde medfører bestemmelsen i nr. 5, at myndigheden kan undlade at foretage partshøring af disse personer, forinden den pågældende afgørelse træffes, hvis forelæggelsen af oplysningerne ville være forbundet med væsentlige vanskeligheder.

Særligt inden for miljørettens område vil i øvrigt de, der berøres af en truffet afgørelse, i vidt omfang i kraft af udvidede regler om klageadgang være tillagt klageret. Indgives der en klage fra en klageberettiget, vil den pågældende herefter være således identificeret, at undtagelsesreglen i nr. 5 ikke længere finder anvendelse, og hovedreglen om partshøring i stk. 1 vil finde anvendelse i forhold til den pågældende i forbindelse med klageinstansens behandling af klagesagen.

Bestemmelsen i nr. 5 indebærer endvidere, at myndighederne kun vil have pligt til at tage initiativ til partshøring over for personer, der er således identificerede og individualiserede, at det med rimelighed kan forlanges, at myndighederne af egen drift retter henvendelse til dem under sagens behandling.

Endelig medfører bestemmelsen i nr. 5, at myndigheden er berettiget til at undlade høring af en part i en konkret forvaltningssag, der er fuldt ud identificeret og individualiseret, hvis det ikke uden væsentlige vanskeligheder er muligt at finde frem til parten, fordi den pågældendes bopæl eller opholdssted er ukendt.

Ifølge bestemmelsen i nr. 6 kan partshøring undlades på sagsområder, hvor der ved lov er fastsat særlige bestemmelser om parter eller andre interesseredes adgang til at varetage deres interesser i forbindelse med sagsbehandlingen.

Som anført ovenfor under pkt. 2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der inden for visse forvaltningsområder fastsat specielle regler

om parternes medvirken under sagsforberedelsen. Ordningerne er normalt udformet specielt med henblik på at sikre, at parterne inddrages på den måde, der er mest hensigtsmæssig inden for netop disse forvaltningsområder. Til eksempel kan således nævnes reglerne om åstedsforretninger i forbindelse med vejekspropriationer i §§ 47 og 48 i loven om offentlige veje. Efter disse regler skal der bl.a. på et møde redegøres for den påtænkte ekspropriation og herunder over for den enkelte grundejer påvises, hvorledes de påtænkte foranstaltninger vil berøre netop hans ejendom, ligesom ejere og brugere m.v. har adgang til på stedet eller inden for en nærmere fastsat frist at fremkomme med bemærkninger eller ændringsforslag vedrørende de påtænkte foranstaltninger. Endvidere kan nævnes reglerne i skattestyrelseslovens §§ 3, 4 og 9, der bl.a. sikrer den skattepligtige en adgang til mundtlig forhandling, inden ligningskommissionen eller skatterådet træffer afgørelse i en klagesag.

Bestemmelsen i *stk. 3* indebærer dels, at der på sagsområder, hvor undtagelsesbestemmelsen i *stk. 2, nr. 1*, i almindelighed vil finde anvendelse, generelt kan træffes bestemmelse om, at forudgående partshøring kan undlades. Med hensyn til karakteren af de oplysninger og beskaffenheden af de sager, der typisk vil kunne henføres under bestemmelsen i *stk. 2, nr. 1*, henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse ovenfor. Bemyndigelsesreglen i *stk. 3* vil i denne forbindelse bl.a. kunne få praktisk betydning på områder, hvor sagsbehandlingen helt eller delvis foregår ved hjælp af elektronisk databehandling.

Bestemmelsen i *stk. 3* indebærer endvidere, at der på sagsområder, hvor undtagelsesbestemmelsen i *stk. 2, nr. 5*, i almindelighed vil finde anvendelse, generelt kan træffes bestemmelse om, at forudgående partshøring kan undlades. Med hensyn til rækkevidden af bestemmelsen i *stk. 2, nr. 5*, henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse ovenfor.

Til § 19

Bestemmelsen i lovforslagets § 19 indeholder en generel undtagelse fra myndighedens pligt til at foretage partshøring, inden der træffes afgørelse i en sag. Efter bestemmelsen kan partshøring navnlig undlades på områder, hvor afgørelsen ikke går ud på at gøre indgreb over for parten, og myndigheden efter anmodning fra parten kan ændre den trufne afgørelse til fordel for denne. Undlades partshøring i sådanne tilfælde, skal afgørelsen ledsages af de oplysninger, som parten ellers skulle

være gjort bekendt med, inden afgørelsen blev truffet, og parten skal gøres bekendt med adgangen til at få sagen genoptaget.

Bestemmelsen i *stk. 1* angiver den grundlæggende betingelse for, at forudgående partshøring kan undlades.

Efter denne bestemmelse kan partshøring kun undlades i tilfælde, hvor myndigheden efter partens anmodning kan ændre en allerede truffet afgørelse. Bestemmelsen henholder sig til de regler om ændring af forvaltningsafgørelser, der opstilles i den almindelige forvaltningsret. Efter disse regler vil den myndighed, der har truffet afgørelse i en sag, efter anmodning fra en part som altovervejende hovedregel kunne ændre den trufne afgørelse til fordel for parten, når der fremkommer nye oplysninger om afgørelsesgrundlagets faktiske omstændigheder. I sådanne tilfælde vil myndigheden i almindelighed kunne ændre afgørelsen med virkning fra det tidspunkt, hvor den oprindelige afgørelse blev truffet. Det er normalt en yderligere betingelse for at kunne omgøre en truffen afgørelse på begæring af en part, at omgørelsen ikke kommer andre parter til skade. Dette indebærer navnlig, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på sager, der går ud på afgørelse af tvister mellem to eller flere parter. Bestemmelsen finder ikke i øvrigt anvendelse på sager, hvor andre end den umiddelbare part – f.eks. en ansøger – har partsstatus. Bestemmelsen vil således f.eks. ikke kunne finde anvendelse på sager om dispensation fra bygningslovgivningens bestemmelser i tilfælde, hvor en nabo har partsstatus. Det forhold, at afgørelsen i sagen har afledede virkninger for tredjemand, uden at denne dog har status som part i sagen, udelukker derimod ikke bestemmelsens anvendelse.

Når disse betingelser er opfyldt, kan myndigheden træffe afgørelse uden forudgående partshøring, hvis det på grund af sagens karakter og hensynet til parten selv må anses for ubetænkeligt, og afgørelsen ledsages af de oplysninger, som parten ellers skulle være gjort bekendt med efter bestemmelsen i § 18.

Kravet om, at undladelse af partshøring skal være ubetænkelig på grund af sagens karakter og hensynet til parten selv, indebærer, at undtagelsesbestemmelsen ikke finder anvendelse i sager, der går ud på at gøre indgreb over for parten. Undtagelsesreglen kan således ikke finde anvendelse i sager om meddelelse af forbud eller påbud, tilbagekaldelse af en tilladelse eller i øvrigt i sager, hvor afgørelsen går ud på at gøre indgreb i partens friheds- eller rettighedsfære. Reglens typiske an-

vendelsesområde vil herefter være det meget store antal sager, hvori parten har ansøgt myndigheden om en begunstigelse, typisk en økonomisk ydelse. I sådanne tilfælde vil parten i almindelighed være interesseret i, at der på det foreliggende – men måske ikke helt fyldestgørende – faktiske grundlag træffes en afgørelse, der indebærer, at han hurtigt modtager i hvert fald en del af den ydelse, han har krav på, med mulighed for efterbetaling af den resterende ydelse, fremfor at måtte afvente partshøringens gennemførelse for overhovedet at opnå nogen ydelse.

Bestemmelsen i § 19, stk. 1, indeholder i modsætning til undtagelsesreglen i § 18, stk. 2, nr. 1, ikke nogen begrænsning med hensyn til karakteren af de oplysninger, der kan begrunde undladelse af partshøring. Efter bestemmelsen i § 19, stk. 1, vil partshøring således kunne undlades også med hensyn til faktiske oplysninger hidrørende fra private – f.eks. oplysninger fra en udlejer til brug for bolig sikring eller fra en arbejdsgiver i en sag om kontantydelse efter bistandsloven – når betingelserne for at undlade forudgående partshøring i øvrigt er opfyldt. Dette gælder i disse tilfælde også, selv om myndigheden ikke kan udelukke, at parten vil kunne korrigere eller supplere oplysningerne eller afsvække deres betydning for afgørelsens udfald.

Efter bestemmelsen i *stk. 2* skal myndigheden i tilfælde, hvor forudgående partshøring er undladt i medfør af *stk. 1*, samtidig med afgørelsens meddelelse gøre parten bekendt med adgangen til at få sagen genoptaget. Myndigheden kan fastsætte en frist for fremsættelsen af genoptagelsesbegæringen.

Henvisningen til § 18 indebærer dels, at der i de tilfælde, hvor der efter denne bestemmelse slet ikke består nogen pligt for myndigheden til at iværksætte partshøring, heller ikke består nogen pligt til at iagttage bestemmelsen i § 19, dels at der efter § 19 kan gøres de samme begrænsninger med hensyn til de faktiske oplysninger, der skal forelægges parter, som de, der følger af § 18.

Som anført ovenfor i bemærkningerne til *stk. 1* medfører denne bestemmelse ikke nogen udvidelse af myndighedens adgang til at omgøre en truffet afgørelse. Derimod indebærer bestemmelsen sammenholdt med bestemmelsen i *stk. 1* en *forpligtelse* for myndigheden til, i tilfælde hvor partshøring er undladt i medfør af *stk. 1*, at realitetsbehandle sagen på ny, hvis parten fremsætter begæring herom og fremkommer med oplysninger, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Efter bestemmelsen i *stk. 3* afbrydes en eventuel klagefrist, hvis parten fremsætter genoptagelsesbe-

gæringen inden klagefristens udløb. Klagefristen løber i så fald videre fra det tidspunkt, hvor afgørelsen er meddelt parten, dog med mindst 14 dage. Der kan i øvrigt henvises til bemærkningerne nedenfor til § 24, stk. 2.

I tilfælde, hvor en part har fremsat anmodning om sagens genoptagelse, men hvor myndigheden ikke finder grundlag for at ændre afgørelsen, må begæringen jævnlig opfattes som en begæring om en begrundelse for den trufne afgørelse, jfr. lovforslagets § 24. I sådanne tilfælde bør begrundelsen meddeles i overensstemmelse med reglerne i lovforslagets kapitel 6, også for at undgå, at parten på grundlag af en eventuel efterfølgende begæring om begrundelse opnår en yderligere forlængelse af en eventuel klagefrist i medfør af bestemmelsen i § 24, stk. 2.

Til § 20

Bestemmelsen i lovforslagets § 20 svarer med enkelte lovtekniske ændringer i det hele til § 12 i den gældende lov om offentlighed i forvaltningen. I bestemmelsen i stk. 2, nr. 3, er det præciseret, at bestemmelsen i stk. 1 om partshøring efter partens begæring ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer, at parten kan få adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes. Dette svarer til, hvad der i administrativ praksis antages at gælde efter § 12 i den gældende lov om offentlighed i forvaltningen.

Om samspillet mellem denne bestemmelse og lovforslagets regler om partshøring på myndighedens initiativ henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget ovenfor under pkt. 8 c.

Til kapitel 5

Bestemmelserne i lovforslagets §§ 21 og 22 indeholder regler om henholdsvis klagevejledning og vejledning om eventuel frist for domstolsprøvelse. Bestemmelserne i lovforslaget om klagevejledning følger i det væsentlige grundlovsudvalgets indstilling herom. Om baggrunden for bestemmelserne kan der i det hele henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget ovenfor under pkt. 8 d.

Til § 21

Bestemmelserne i lovforslagets § 21 om klagevejledning med hensyn til adgangen til at indbringe en forvaltningsafgørelse for en overordnet forvaltningsmyndighed til efterprøvelse svarer i det væsentlige til det af grundlovsudvalget udarbej-

dede udkast til et cirkulære herom. Der henvises til side 60 i betænkningen.

Om de principielle synspunkter, der kan anføres til støtte for gennemførelsen af en almindelig regel om sådan klagevejledning, henvises til betænkningen side 58 f., jfr. også referatet a.st. s. 53-57 af folketingets ombudsmands praksis.

Bestemmelsen vedrører kun vejledning om adgangen til at påklage til anden forvaltningsmyndighed (administrativ rekurs). Derimod indebærer bestemmelsen ikke, at myndigheden af sig selv er forpligtet til at give vejledning om muligheden for at rette henvendelse til den almindelige kommunale tilsynsmyndighed eller en speciel tilsynsmyndighed eller om muligheden for at klage til folketingets ombudsmand. Det følger imidlertid af den almindelige vejledningspligt, der gælder for alle forvaltningsmyndigheder, at myndighederne skal oplyse borgerne om disse muligheder, når der skønnes at være behov herfor, samt om nødvendigt vejlede borgerne om den nærmere fremgangsmåde. Vejledningspligten på dette område vil blive fremhævet i den almindelige vejledning om forvaltningsretlige spørgsmål, som justitsministeriet vil udarbejde i tilknytning til loven.

Efter *stk. 1* skal enhver afgørelse, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, være ledsaget af en klagevejledning. Det er uden betydning, om klageadgangen er lovhjemlet eller blot følger af den almindelige ulovbestemte regel om administrativ rekurs. Klagevejledning skal kun gives i forbindelse med afgørelser, der umiddelbart kan påklages til en overordnet forvaltningsmyndighed. Afgørelser, der træffes som led i selve sagsforberedelsen (procesledende afgørelser), skal derfor kun ledsages af klagevejledning, hvis afgørelsen kan påklages særskilt, jfr. således § 15, stk. 4, i det foreliggende lovforslag, og sml. i øvrigt betænkningen side 59.

Klagevejledningen skal ifølge bestemmelsen angive, hvilken myndighed der er klageinstans, samt nærmere oplysninger om fremgangsmåden, herunder f.eks. om klagen eventuelt skal indsendes gennem den myndighed, der har truffet afgørelse i 1. instans, og eventuelle andre oplysninger, der er egnede til at fremme behandlingen af klagesagen. Klagevejledningen må endvidere i fornødent omfang indeholde oplysning om, hvorvidt der inden for det pågældende sagsområde gælder særlige begrænsninger i klageinstansens kompetence.

Som påpeget af udvalget (betænkningen side 59 f.) bør den foreslåede regel om klagevejledning ikke uden videre finde anvendelse i tilfælde, hvor forvaltningsafgørelsen meddeles mundtligt. Be-

stemmelsen omfatter derfor kun afgørelser, der meddeles skriftligt. Spørgsmålet om, hvorledes der bør gives klagevejledning i forbindelse med afgørelser, der meddeles mundtligt, vil ligeledes indgå i den vejledning, som vil blive udarbejdet bl.a. til uddybning og supplerung af reglerne i det foreliggende lovforslag.

Efter den foreslåede bestemmelse skal klagevejledning gives i forbindelse med meddelelsen af den truffe afgørelse. Klagevejledningen vil derfor blive givet til enhver, som modtager sådan meddelelse. I tilfælde, hvor afgørelsen meddeles til andre end dem, der er klageberettiget, må klagevejledningen i fornødent omfang indeholde oplysninger om kredsen af klageberettigede. Da klagevejledningen ikke behøver at udformes individuelt, men kan gives ved indlæggelse, påtryk eller påstempning af en i forvejen udarbejdet generel tekst, skulle dette ikke kunne give anledning til praktiske vanskeligheder, jfr. herved betænkningen side 60 (under d). I tilfælde, hvor kredsen af klageberettigede omvendt er meget vid, vil den foreslåede bestemmelse ikke i alle tilfælde sikre, at klagevejledning tilgår alle klageberettigede. Justitsministeriet er imidlertid enig med grundelsesudvalget i, at dette forhold, der formentlig kun sjældent opstår, ikke kan reguleres inden for rammerne af en almindelig regel om klagevejledning, jfr. betænkningen side 60 (under c).

Klagevejledning skal ikke gives, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold. I tilfælde, hvor en sådan afgørelse kan påklages af andre, kan der imidlertid – som et led i myndighedens almindelige forpligtelse til at give vejledning – være grund til at underrette parten herom. Dette vil i nogle tilfælde formentlig kunne ske ved at oplyse om, at afgørelsen kan påklages. I andre tilfælde vil det formentlig være nødvendigt at oplyse parten om, at afgørelsen kan påklages af en nærmere angiven personkreds.

Bestemmelsen i *stk. 2* indeholder en bemyndigelse til administrativt at fravige den almindelige regel om klagevejledning i *stk. 1* i forhold til sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende.

Bestemmelsen tager sigte på tilfælde, hvor klagevejledning mere praktisk kan gennemføres på anden måde end ved individuel meddelelse, jfr. herved betænkningen side 60 om forholdene inden for forsåret, fængselsvæsenet og i øvrigt på anstaltsområdet, eller hvor gennemførelsen af en klagevejledning efter *stk. 1* vil give anledning til særlige problemer, det være sig praktiske vanskeligheder, jfr. herved betænkningen side 59, eller fordi klageinstansens reaktionsmuligheder over for

bestemte typer af afgørelser er undergivet særlige begrænsninger.

Til § 22

Bestemmelsen i lovforslagets § 22, der vedrører spørgsmålet om vejledning for så vidt angår adgangen til at indbringe den truffe afgørelse for domstolene, svarer i alt væsentligt til det af grundelsesudvalget udarbejdede udkast til et cirkulære herom (betænkningen side 63).

De hensyn, der ligger bag bestemmelsen i lovforslagets § 21, *stk. 1*, har naturligvis også vægt i forhold til oplysning om adgangen til at få en foreliggende forvaltningsafgørelse undergivet domstolsprøvelse. Justitsministeriet kan imidlertid for sit vedkommende tiltræde den af grundelsesudvalget anlagte vurdering (betænkningen side 62), hvorefter forholdene i øvrigt er så forskelligartede, at der ikke bør søges gennemført en tilsvarende almindelig regel på dette område.

Der kan således navnlig være anledning til at pege på, at en forvaltningsafgørelse ikke kan betragtes som en helhed, der kan påregnes i givet fald fuldt ud at blive efterprøvet af domstolene. Rækkevidden af domstolsprøvelsen vil afhænge af, om de indsigelser, der rettes mod afgørelsen, vedrører forhold, som domstolene efter den praksis, der har udviklet sig omkring bestemmelsen i grundlovens § 63, tager under påkendelse. Det vil derfor ikke være muligt på forhånd at udarbejde en forholdsvis kortfattet og lettilgængelig generel anvisning, der samtidig kan tjene til reel vejledning for den, der overvejer at indbringe en foreliggende forvaltningsafgørelse for domstolene. Hertil kommer, at fremgangsmåden med hensyn til at indbringe administrative afgørelser for domstolene i reglen forudsætter opfyldelsen af sådanne formelle krav, at man må forvente, at den pågældende under alle omstændigheder på et forholdsvis tidligt stadium af sine overvejelser vil søge juridisk bistand, eventuelt inden for rammerne af retsplejelovgivningens regler om retshjælp og fri proces. Der er derfor typisk ikke samme behov for at lade den truffe afgørelse ledsage af en vejledning om adgangen til domstolsprøvelse, som når talen er om adgangen til administrativ rekurs. Det bemærkes endelig, at det som almindelig regel ikke er nogen betingelse for at kunne indbringe en forvaltningsafgørelse for domstolene, at den pågældende forinden har udnyttet en foreliggende adgang til at indbringe sagen for overordnet forvaltningsmyndighed. En forudgående udnyttelse af den administrative klageadgang er imidlertid som oftest også i

F.t. forvaltningslov

den pågældende parts interesse. Hvis der helt klart blev givet oplysning om adgangen til at indbringe den trufne afgørelse for domstolene, kunne dette befrægtes i strid hermed at modvirke den helt overvejende tendens, der i dag er til først at søge afgørelsen ændret igennem den administrative rekurs.

Adgangen til at indbringe en forvaltningsafgørelse for domstolene er i almindelighed ikke undergivet nogen bestemt tidsmæssig begrænsning. På sagsområder, hvor der undtagelsesvis gælder en lovbestemt frist for sagens anlæg, vil manglende oplysning herom kunne medføre retstab for den, til hvem afgørelsen er rettet. I sådanne tilfælde bør afgørelsen derfor være ledsaget af oplysning om søgsmålsfristen.

Grundlovens § 71, stk. 6, hjemler en særlig let adgang for den, der administrativt er berøvet sin frihed, til at få spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed indbragt for domstolene. Ordningen består i, at den, der er berøvet sin frihed (eller den, der handler på hans vegne), ved blot at fremsætte begæring derom kan forlange, at vedkommende myndighed drager omsorg for, at sagen forelægges for domstolene til prøvelse. På specielle sagsområder er der gennemført en tilsvarende ordning i kraft af særlovgivningens bestemmelser herom, således navnlig i forbindelse med administrative afgørelser om fratagelse eller tilbagekaldelse af offentlige autorisationer. Den lovgivning, der knytter sig til grundlovens § 71, stk. 6, eller som i øvrigt hjemler en tilsvarende særordning, indeholder typisk bestemmelser, hvorefter den trufne afgørelse skal være ledsaget af oplysning om den særlige adgang til at få sagen forelagt for domstolene, og der er derfor ikke behov for at optage en almindelig bestemmelse herom i det foreliggende lovudkast.

Også i andre tilfælde, hvor lovgivningen indeholder særregler om adgangen til domstolsprøvelse, synes forholdet mest hensigtsmæssigt at kunne henskydes til eventuel regulering i forbindelse med bestemmelserne herom, jfr. således også grundlovsudvalgets betænkning side 62.

I overensstemmelse hermed indeholder det foreliggende lovforslags § 22 alene en bestemmelse, hvorefter afgørelser, som kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg, skal være ledsaget af oplysning herom. I modsætning til bestemmelsen i lovforslagets § 21 gælder vejledningspligten også i tilfælde, hvor afgørelsen meddeles mundtligt.

Til Kapitel 6

Bestemmelserne i lovforslagets §§ 23-27 er udarbejdet med udgangspunkt i de synspunkter, der er anført i de almindelige bemærkninger til lovforslaget ovenfor under pkt. 8.e, og i øvrigt på grundlag af det cirkulæreudkast og de bemærkninger, som grundlovsudvalget har knyttet til de spørgsmål, der i betænkningen særlig er fremdraget til overvejelse i forbindelse med udformningen af eventuelle lovbestemmelser om grundlovsafgørelser.

Forslagets §§ 23 og 24 indeholder de almindelige bestemmelser om grundlovsafgørelser efter begæring, herunder om retsvirkningen af, at der fremsættes en sådan begæring. Hertil slutter sig bestemmelserne i forslagets § 25 om grundlovsafgørelsens indhold og § 26 om grundlovsafgørelsespligtens omfang for så vidt angår afgørelser truffet af en kommunalbestyrelse eller et af dennes udvalg. Endelig indeholder forslagets § 27 en bemyndigelse for vedkommende minister til administrativt at fastsætte regler om, at afgørelser, der træffes på nærmere angivne sagsområder, skal være ledsaget af en grundlovsafgørelse. I tilknytning hertil indeholder lovforslagets § 31 en bestemmelse, hvorefter bestemmelser i andre love eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, om at afgørelser skal ledsages af en grundlovsafgørelse, opretholdes. Det samme gælder bestemmelser, der stiller strengere krav til grundlovsafgørelsens indhold, end de, der følger af lovforslagets § 25. Dette sidste vil typisk være tilfældet for sagsområder, hvor administrative afgørelser skal træffes ved »kendelse«.

Lovforslagets § 25 sammenholdt med § 31 indebærer endvidere, at § 25 uanset indholdet af eksisterende bestemmelser om grundlovsafgørelse vil udgøre mindstekravet til grundlovsafgørelsens indhold.

Til § 23

Bestemmelsen i § 23 indeholder lovforslagets hovedregel om grundlovsafgørelse af forvaltningsafgørelser, hvorefter den, der er part i en sag, kan forlange at få meddelt en skriftlig grundlovsafgørelse for den trufne afgørelse, medmindre denne fuldt ud giver den pågældende part medhold, eller afgørelsen er ledsaget af en skriftlig grundlovsafgørelse, der opfylder kravene til grundlovsafgørelsens indhold i § 25 og § 26.

Begæringen kan fremsættes af den, der er part i den pågældende sag. Om forståelsen af partsbegrebet henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 7, stk. 1, og § 18, stk. 1, jfr. også grundlovsudvalgets betænkning side 44, smh. med side 40 f.

Begæringen kan fremsættes på et hvilket som helst tidspunkt efter, at den pågældende sag er rejst, herunder såvel før som efter, at der er truffet

afgørelse i sagen. Forslaget går på dette punkt videre end grundlovsudvalgets indstilling, hvorefter en begæring om grundlovsændring først med virkning skulle kunne fremsættes, når afgørelsen foreligger (betænkningen side 44). En begrænsning som den af udvalget foreslåede ville formentlig være vanskeligt forståelig for publikum og ville næppe heller svare til den praksis, der følges i dag, sml. herved også ovenfor i de almindelige bemærkninger til lovforslaget under pkt. 8 c om tilfælde, hvor der på et indledende stadium af sagens behandling fremsættes begæring om aktindsigt og partshøring med henblik på senere effektivering heraf. Der vil imidlertid ikke være pligt til at efterkomme en forudgående begæring om grundlovsændring, hvis den afgørelse, der senere træffes, fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Efter bestemmelsen kan der alene forlanges en grundlovsændring for den afgørelse, der træffes i den pågældende sag. Procesledende beslutninger og andre dispositioner i forbindelse med tilrettelæggelsen af sagens behandling er således ikke omfattet af grundlovspligten, medmindre der er adgang til særskilt påklage, jfr. således § 15, stk. 4, i det foreliggende lovforslag om klage over afslag på aktindsigt. Der kan i øvrigt henvises til bemærkningerne ovenfor til lovforslagets § 2, stk. 1, jfr. også grundlovsudvalgets betænkning side 40 f.

Grundlovspligten gælder, hvad enten den pågældende afgørelse er meddelt skriftligt eller mundtligt.

Justitsministeriet har som anført ovenfor i de almindelige bemærkninger pkt. 8 e for sit vedkommende kunnet tiltræde grundlovsudvalgets indstilling, hvorefter grundlovspligten også bør omfatte afgørelser, der træffes af kollegialt sammensatte forvaltningsmyndigheder, herunder myndigheder inden for den kommunale forvaltning (betænkningen side 45 f.). Grundlovspligten kan imidlertid som påpeget af udvalget og de kommunale organisationer i visse tilfælde give anledning til vanskeligheder på dette område, og justitsministeriet er enigt med udvalget i, at dette forhold efter omstændighederne vil kunne indgå i vurderingen af, hvilke krav der i et foreliggende tilfælde kan stilles til indholdet af den grundlovsændring, der meddeles. Om baggrunden for de særlige bestemmelser i lovforslagets § 26 om grundlovspligtens udstrækning i forhold til kommunerne henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget ovenfor under pkt. 8 e.

Der er endvidere efter justitsministeriets opfattelse ikke tilstrækkelig anledning til generelt at

undtage sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser eller sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste fra en regel om grundlovsændring efter begæring, (betænkningen side 39). Bestemmelsen i lovforslagets § 25, stk. 3, sammenholdt med § 14, især stk. 1, nr. 3, om undtagelse fra aktindsigt af hensyn til forebyggelse m.v. af lovovertrædelse og beskyttelse af vidner m.v. vil imidlertid ofte medføre en begrænsning i rækkevidden af grundlovspligten i forhold til sager inden for strafferetsplejen.

Det er fundet påkrævet at præcisere, at grundlovsændring kan undlades, når den trufne afgørelse fuldt ud giver den pågældende medhold. Det skyldes navnlig, at en begæring om grundlovsændring efter den foreslåede bestemmelse kan være fremsat, før afgørelsen foreligger. I øvrigt kan der henvises til bemærkningerne herom i grundlovsudvalgets betænkning side 38 f.

Bestemmelsen om, at retten til grundlovsændring efter begæring ikke gælder, hvis afgørelsen allerede er ledsaget af en skriftlig grundlovsændring, der opfylder bestemmelsen i § 25, medfører, at parten ved efterfølgende at fremsætte begæring om grundlovsændring i sådanne tilfælde ikke opnår nogen afbrydelse af klagefristen efter lovforslagets § 24, stk. 2. En myndighed, der i sådanne tilfælde modtager en efterfølgende anmodning om eventuelt uddybende grundlovsændring, bør derfor snarest muligt henlede partens opmærksomhed herpå. Dette vil blive fremhævet i den almindelige vejledning til myndighederne om forvaltningsretlige spørgsmål.

Til § 24

Bestemmelsen i *stk. 1* tilsigter bl.a. at tilgodese partens interesse i at modtage den ønskede grundlovsændring inden for rimelig tid. Selv om parten i medfør af bestemmelsen i *stk. 2* opnår en afbrydelse af en eventuel klagefrist, såfremt begæringen om grundlovsændring fremsættes inden klagefristens udløb, har parten normalt i alle tilfælde en væsentlig interesse i, at grundlovsændringen meddeles inden for rimelig tid.

Bestemmelsen tilsigter endvidere at begrænse den tidsperiode, hvori klagefristen i medfør af *stk. 2* afbrydes. En begrænsning af denne periode kan være af betydning i forhold til andre parter, der berøres af afgørelsen, og som kan have en betydelig interesse i, at det tidsrum, der medgår, inden der foreligger en endelig administrativ afgørelse i sagen, ikke forlænges unødigt.

Endelig vil en stram tidsfrist kunne have betydning med hensyn til at sikre grundlovsændringens kvalitet. Den grundlovsændring, der meddeles, bør i videst

muligt omfang indeholde en så nøjagtig gengivelse som muligt af de elementer, der tillagdes væsentlig betydning, da afgørelsen blev truffet. Dette krav er lettest at opfylde, hvis begrundelsen udformes samtidig med afgørelsen, og vanskeligere jo længere tid, der går mellem afslutningen af den interne beslutningsproces og begrundelsens udformning. Også dette forhold er baggrunden for bestemmelsen, der tilsigter at sikre, at en begæring om begrundelse, der først fremsættes efter, at afgørelsen er truffet, så vidt muligt efterkommes, medens sagen endnu er i frisk erindring hos dem, der deltog i sagens behandling og afgørelse.

Som forhold, der kan medføre, at det ikke er muligt at meddele begrundelsen inden for et tidsrum af 4 uger fra begæringens modtagelse, kan navnlig peges på kollegiale forvaltningsmyndigheders mødeturnus.

Bestemmelsen i *stk. 2* hjemler suspension af gældende klagefrister i tilfælde, hvor begæring om begrundelse fremsættes inden klagefristens udløb, og der efter bestemmelsen i *stk. 1* består en pligt til at efterkomme en begæring herom. Bestemmelsen er en naturlig konsekvens af, at begrundelsespligten bl.a. har den funktion, at parten gennem begrundelse får et bedre grundlag for sin vurdering af mulighederne for at opnå en ændring af den trufne afgørelse ved at udnytte en adgang til at påklage afgørelsen til overordnet forvaltningsmyndighed. Der henvises i øvrigt til begrundelsesudvalgets betænkning side 44.

Af bestemmelsens sidste punktum følger, at en suspension af klagefristen får virkning også i forhold til andre klageberettigede end den pågældende part selv. Den herefter fastsatte nye klagefrist suspenderes imidlertid ikke, selv om der senere fremkommer begæring om begrundelse fra andre parter side eller begæring om yderligere begrundelse fra den pågældende part.

Som følge af bestemmelsen i § 23, sidste led, vil der ikke ske nogen suspension af klagefristen som følge af en begæring om begrundelse i tilfælde, hvor afgørelsen var ledsaget af en fyldestgørende begrundelse.

Til § 25

Bestemmelserne i lovforslagets § 25 indeholder nærmere regler om, hvilke krav der kan stilles til begrundelsens indhold. Bestemmelserne svarer i det væsentlige til det af begrundelsesudvalget udarbejdede cirkulærekast (betænkningen side 36), jfr. også bemærkningerne om begrundelsens indhold i betænkningen side 41–43.

En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme den begrundelse, der meddeles for en truffen afgørelse. Besvarelsen heraf må ikke blot i nogen grad bero på indholdet af den fremsatte begæring om begrundelse og på, hvor aktiv den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling, se herved betænkningen side 43, men også på sagens karakter. Bestemmelserne indskrænker sig derfor til at angive, hvilke elementer der skal indgå i en meddelt begrundelse. De bestemmelser i særlovgivningen, der udtrykkeligt hjemler begrundelsespligt på specielle sagsområder, indeholder typisk ikke nærmere forskrifter om begrundelsens indhold, og lovforslagets bestemmelser herom må bl.a. udfyldes med den praksis, der har udviklet sig såvel på disse som på ulovbestemte sagsområder.

For så vidt angår afgørelser, der er truffet af en ankeinstans, vil begrundelsen efter omstændighederne kunne bestå i en henvisning til den begrundelse, der er meddelt af den myndighed, hvis afgørelse er påklaget.

Som anført ovenfor i bemærkningerne til kapitel 6 supplerer lovforslagets § 25 eksisterende regler om begrundelse således, at begrundelserne inden for de pågældende områder mindst skal opfylde de krav, der følger af denne bestemmelse.

Ifølge *stk. 1* skal begrundelsen for det første indeholde en henvisning til retsgrundlaget for den trufne afgørelse.

I mange tilfælde vil en simpel henvisning til den relevante lovregel eller administrativt fastsatte bestemmelse – eventuelt med en gengivelse af dens ordlyd – være tilstrækkelig. Hvor den trufne afgørelse beror på en fortolkning af de anvendte bestemmelser, må der dog tillige redegøres for indholdet af den anlagte fortolkning, men en egentlig argumentation herfor vil i almindelighed ikke kunne kræves. I det omfang, afgørelsen efter de gældende regler beror på et skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedsynspunkter, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. I begge henseender vil det i givet fald kunne være tilstrækkeligt at henvise til en foreliggende praksis, for så vidt nærmere redegørelser herfor er offentligt tilgængelige, jfr. således også udtrykkeligt § 3 i begrundelsesudvalgets cirkulærekast.

Efter *stk. 2* skal begrundelsen endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som har været tillagt væsentlig betydning

for afgørelsen. Vurderingen af, i hvilket omfang der i et foreliggende tilfælde bør redegøres for myndighedens opfattelse af sagens faktum, må bl.a. bero på, om dette er omtvistet, og i øvrigt også på, hvorvidt parten må antages i forvejen at være bekendt hermed, f.eks. som følge af, at man tidligere eller samtidig med grundlagens meddelelse har imødekommet en begæring fra den pågældende om aktindsigt.

Bestemmelsen i *stk. 3* indebærer for det første, at den, der er part i en sag, ikke ved at fremsætte begæring om grundlag kan forlange at blive gjort bekendt med oplysninger m.v., som ville være omfattet af den nævnte undtagelsesbestemmelse fra reglerne om parts offentlighed, hvis parten i stedet havde fremsat begæring herom. Bestemmelsen medfører dernæst, at grundlagspligten også herudover kan begrænses eller efter omstændighederne bortfalde i det omfang, partens ret til grundlag efter et konkret skøn findes at burde vige for afgørende hensyn til de private eller offentlige interesser, der nævnes i lovforslagets § 14.

Der kan i det hele henvises til grundlagsudvalgets betænkning side 36–38.

Til § 26

Ifølge bestemmelsen i § 26 gælder der i forhold til afgørelser, der er truffet af en kommunalbestyrelse eller et af dennes udvalg, visse begrænsninger med hensyn til kravene til grundlagsindhold. For sådanne afgørelser behøver grundlaget kun at indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, og om fornødent en kort redegørelse for sagens faktiske omstændigheder. Med hensyn til baggrunden for bestemmelsen kan der henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget ovenfor under pkt. 8 e.

Bestemmelsen tager sigte på afgørelser, der er truffet af det pågældende kollegiale kommunale organ som sådant, men derimod ikke på afgørelser, der er truffet af den kommunale forvaltning efter bemyndigelse. For de sidstnævnte afgørelser gælder de almindelige bestemmelser i lovforslagets § 25 om grundlagsindhold.

Bestemmelsen omfatter også afgørelser, der er truffet af f.eks. et amtsråd eller et af dets udvalg som ankeinstans. Indbringes en afgørelse, der er omfattet af § 26, for en statslig ankeinstans, gælder den almindelige grundlagsregel i § 25 fuldt ud for ankeinstansens afgørelse.

Bestemmelsen i § 26 indebærer for det første, at kommunalbestyrelsen eller udvalget ikke er for-

pligtet til at redegøre for de hovedhensyn, der har været bestemmende for udøvelsen af et administrativt skøn. I sådanne tilfælde vil det være tilstrækkeligt at henvise til selve den retsregel, der hjemler den skønmæssige beføjelse, og som afgørelsen er truffet på grundlag af.

Dernæst medfører bestemmelsen i forhold til den almindelige bestemmelse i lovforslagets § 25, stk. 2, en begrænsning i pligten til at redegøre for sagens faktiske afgørelsesgrundlag. Bestemmelsen i § 26 forpligter således ikke myndigheden til at fremdrage netop de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er tillagt væsentlig betydning ved sagens afgørelse. Det er tilstrækkeligt, at der kort redegøres for de faktiske oplysninger, der foreligger i sagen, uden at det er nødvendigt at redegøre for disse oplysningers betydning for udfaldet af den trufne afgørelse.

Det må imidlertid anses for bedst stemmende med grundlagsreglernes formål, at parten i videst muligt omfang gøres bekendt med, hvilke oplysninger der er tillagt betydning ved sagens afgørelse. Såfremt det af forhandlingerne i organet fremgår, hvilke oplysninger der er lagt til grund for afgørelsen, bør grundlagen indeholde oplysning herom. Bestemmelsen stiller imidlertid ikke krav om, at myndigheden foretager en sådan kvalifikation af de faktiske oplysninger, der foreligger i sagen.

Redegørelsen for sagens faktiske oplysninger skal kun gives, hvis det er fornødent. Med hensyn til den begrænsning af grundlagspligten, der følger heraf, kan der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 25, stk. 2.

Ifølge bestemmelsen i lovforslagets § 25, stk. 3, kan grundlagsindhold begrænses i samme omfang, som partens ret til aktindsigt kan begrænses i medfør af lovforslagets § 14. Det følger af § 26's karakter af en modifikation i forhold til den almindelige bestemmelse om kravene til grundlagsindhold i § 25, at bestemmelsen i § 25, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse på grundlag, der meddeles i medfør af bestemmelsen i § 26.

Såfremt en grundlag for en afgørelse, der er truffet af et kollegialt kommunalt organ begrænses i medfør af bestemmelsen i § 26, må parten i forbindelse med meddelelsen af grundlaget gøres bekendt med, at afgørelsen er truffet af kommunalbestyrelsen eller et af dennes udvalg.

Til § 27

I overensstemmelse med de synspunkter, der er anført i de almindelige bemærkninger til lovforsla-

gets begrundelsesregler ovenfor under pkt. 8 e, foreslås der i lovforslagets § 27 indsat en bemyndigelse for vedkommende minister til at fastsætte regler om, at afgørelser, der træffes på nærmere angivne sagsområder, skal være ledsaget af en begrundelse. I det omfang, de pågældende afgørelser træffes af kommunale myndigheder, forudsættes det, at de kommunale organisationer vil blive inddraget i overvejelserne.

Det er endvidere fastsat i forslagets § 31, at gældende regler, der pålægger myndighederne at meddele samtidig begrundelse, opretholdes, hvad enten de er fastsat administrativt eller ved lov.

Til kapitel 7

Kapitlet indeholder bestemmelser om ikrafttræden og forholdet til anden lovgivning m.v.

Til § 28

Efter *stk. 1* foreslås loven sat i kraft den 1. april 1985. På grund af de særlige forhold, der gør sig gældende for kommunernes vedkommende, foreslås det endvidere, at lovens regler om automatisk partshøring og begrundelse af forvaltningsafgørelser først træder i kraft den 1. januar 1987. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 7. Ifølge bestemmelsen i *stk. 2* finder lovens regler om begrundelse af forvaltningsafgørelser ikke anvendelse på afgørelser, der er truffet inden lovens ikrafttræden.

Til § 29

Forslagets § 29 indeholder en bestemmelse om lovforslagets inhabilitetsreglers forhold til anden lovgivning, der indeholder afvigende regler. Bestemmelsen medfører, at lovforslagets inhabilitetsregler får karakter af generelle minimumsregler, der ikke får selvstændig betydning i de særlige tilfælde, hvor der inden for specielle forvaltningsområder er fundet behov for at fastsætte strengere regler. Det sikres således, at der inden for alle forvaltningsområder kommer til at gælde udtrykkelige inhabilitetsregler af en styrke, der mindst svarer til forvaltningslovens.

Opstår der inden for sådanne særlige områder, hvor der findes mere vidtgående regler om speciel inhabilitet, tvivl om, hvorvidt der i en konkret situation foreligger inhabilitet, må forholdet således om fornødent bedømmes både i forhold til forvaltningslovens regler og til de særlige regler. Fører blot ét af disse regelsæt til at antage inhabi-

litet, må den pågældende undlade at deltage i behandlingen og afgørelsen af den pågældende sag.

Til § 30

Bestemmelserne i *stk. 1 og 2* svarer i princippet til den gældende overgangsregel i § 13, *stk. 2 og 3*, i offentlighedsloven. Bestemmelsen medfører, at lovens regler ikke finder anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget eller er kommet i myndighedens besiddelse, inden loven om partsøffentlighed trådte i kraft den 1. oktober 1964. Omfattet vil dog være oplysninger om faktiske omstændigheder, der indeholdes i dokumenter fra før denne tid, hvis de er indgået i en sag efter dette tidspunkt og har været af væsentlig betydning for denne sags afgørelse. For så vidt angår adgangen til aktindsigt i afsluttede straffesager, der som nævnt er en udvidelse af adgangen til aktindsigt i forhold til den gældende offentlighedslov, foreslås det, at loven kun finder anvendelse på straffesager, der afgøres efter lovens ikrafttræden.

Bestemmelsen i *stk. 3* svarer til den gældende lovs § 13, *stk. 4*.

Til § 31

Bestemmelsen sikrer, at bestående regler om ledsagende begrundelse og regler, der stiller mere omfattende krav til begrundelsens indhold, opretholdes.

Til § 32

Efter bestemmelsen i § 32 gælder loven ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender.

Efter lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre og lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre hører spørgsmålet om gennemførelsen af generelle forvaltningsretlige regler for de to hjemmestyres myndigheder under hjemmestyreernes afgørelse.

Ifølge bestemmelsen i 2. pkt. kan loven ved kgl. anordning sættes i kraft for så vidt angår færøske og grønlandske sager, der behandles eller er afgjort af rigsmyndighederne, herunder såvel lokale som centrale myndigheder. Bestemmelsen i § 32 bygger på det synspunkt, at det må tillægges væsentlig betydning, at der i videst muligt omfang kommer til at gælde de samme forvaltningsprocessuelle regler ved behandlingen af såvel særanliggender som fællesanliggender, og at disse regler gælder, uanset om sagerne behandles af rigsmyndighederne eller af hjemmestyrets myndigheder. Der bør derfor ved fastsættelsen af reglerne i de

nævnte kgl. anordninger tilstræbes en koordinering med de regler, der måtte blive fastsat af det pågældende hjemmestyre for dets myndigheds sagsbehandling.

Særlig for så vidt angår de grønlandske anliggender gælder lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, herunder reglerne om

partsoffentlighed, i medfør af hjemmestyrelovens § 19 fortsat for såvel hjemmestyrets myndigheder som rigsmyndighederne. Det grønlandske hjemmestyre vil for så vidt angår aktindsigt i sager, der behandles eller er afgjort af hjemmestyrets egne myndigheder, kunne ophæve den pågældende lov og fastsætte andre regler om aktindsigt.