

Begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v.

Betænkning

afgivet af justitsministeriets udvalg vedrørende
begrundelse af
forvaltningsafgørelser m. v.



ex. 2

BETÆNKNING NR. 657

1972

Indholdsfortegnelse.

	Side
<i>Udvalgets nedsættelse og virksomhed</i>	7
<i>I. Almindelige regler om forvaltningens sagsbehandling</i>	8
A. Baggrund	8
B. Almindelige forvaltningsproceslove	8
C. Særligt om udviklingen i Norge og Sverige	10
1. Norge	10
2. Sverige	11
D. Særligt om udviklingen i Danmark	12
<i>II. Begrundelse af forvaltningens afgørelser</i>	13
A. Gældende ret	13
1. Specielle begrundelsesforskrifter	13
2. Praksis, hvor begrundelsesforskrifter ikke findes	22
a. I almindelighed	22
b. Efterfølgende begrundelse	24
c. Standardbegrundelse	25
d. Tilfælde, hvor der ikke gives begrundelse	25
e. Begrundelsesspørgsmål i ombudsmandens praksis	26
B. Almindelige begrundelsesforskrifter i andre lande	28
1. Indledning	28
2. Norge	28
3. Sverige	30
4. Andre forvaltningslove	30
C. Tidligere overvejelser om en almindelig regel om begrundelse af forvaltningsafgørelser	31
1. Borgernes kontrol med forvaltningens afgørelser	31
2. Betydning for rekurs og domstolsprøvelse	32
3. Grundigere sagsbehandling	32
4. Fast og ensartet praksis	32
5. Forvaltningens effektivitet	33
D. Udvalgets overvejelser	33
1. Udvalgets hovedsynspunkt	33
2. Udkast til et cirkulære om begrundelse	35
3. En almindelig lovregel om efterfølgende begrundelse	36
1° Hovedreglen	36
2° Begrænsninger i begrundelsespligten	36
a. Hensyn til hemmeligholdelse	36
b. Overflødig begrundelse	38
c. Andre begrænsninger	39
d. Undtagelser ved administrative bestemmelser	39
3° Hvilke afgørelser skal begrundes	39
a. Afgørelser	39
b. Individuelle afgørelser	40
c. Den offentlige forvaltning	41
d. Tjenestebefalinger	41
4° Begrundelsens indhold	41
a. Minimumskrav til begrundelsens indhold	42
b. Stillingtagen til parternes påstande og anbringender	43

	Side
c. Erklæringer fra andre myndigheder	43
d. Standardbegrundelser	43
5° Begrundelseskravets gennemførelse	43
a. Hvem har krav på efterfølgende begrundelse	43
b. Krav til begæringen	43
c. Frister	44
d. Oplysning om begæringsadgangen	44
e. Hvilke myndigheder afgør, om begrundelsesbegæring skal efterkommes	44
6° Særligt om begrundelse af afgørelser, truffet af kollegiale organer	45
4. Samtidig begrundelse	46
a. Klagesager	46
b. Tvister	47
c. Rettighedsfratagelse	47
d. Forbud og påbud	47
e. Andre spørgsmål ved samtidig begrundelse	47
///. Administrativ rekurs	48
A. Indledning	48
1. Kommissoriet	48
2. Hvad er administrativ rekurs	48
3. Beslægtede fænomener	49
4. I hvilket omfang eksisterer administrativ rekurs, og til hvilke myndigheder kan der klages	49
5. Den administrative rekurs i støbeskeen	50
6. Processen i den administrative rekurs	50
7. De forvaltningsprocessuelle spørgsmål, der optages til nærmere drøftelse	52
B. Klagevejledning	52
1. Hvad er klagevejledning	52
2. Gældende ret	52
3. Folketingets ombudsmands praksis	53
4. Tidligere overvejelser og retstilstanden i Norge og Sverige	57
5. Udvalgets overvejelser	58
a. Hovedsynspunkt	58
b. Hvilke afgørelser skal ledsages af klagehenvisning	59
c. Hvem skal have klagehenvisning	60
d. Indholdet af klagehenvisningen	60
e. Retsvirkninger af manglende klagehenvisning	60
f. Hvorledes gennemføres en regel om klagehenvisning	60
C. Oplysninger om adgangen til at indbringe forvaltningens afgørelser for domstolene....	61
1. Domstolsprøvelse af forvaltningsakter	61
2. Gældende ret vedrørende meddelelse om adgangen til at indbringe en forvaltningsafgørelse for domstolene	61
3. Ombudsmandens praksis og norsk ret	61
4. Udvalgets overvejelser	62
5. Gennemførelse	62
D. Klagefrister	63
1. Gældende ret	63
2. Bør der indføres en almindelig klagefrist i den administrative rekurs	63
3. En eventuel klagefrists længde og beregning	64
a. Klagefristens længde	64
b. Klagefristens begyndelse	65
c. Fristens afbrydelse	67
4. Retsvirkninger af klagefristens overskridelse	67

	Side
5. Oprensning	68
6. Gennemførelse	69
E. Klagens indhold	69
F. Klagens suspensive virkning	69
1. Gældende ret	69
2. Norsk og svensk ret	70
3. Udvalgets overvejelser	70
<i>IV. Fristbestemmelser i den administrative rekurs</i>	<i>72</i>
Bilag 1. Udvalgets skrivelse af 11. maj 1964 til ministerierne	77
Bilag 2. Indenrigsministeriets skrivelse af 14. oktober 1965 med bilag	78
Bilag 3. Justitsministeriets skrivelse af 31. august 1965 med bilag	116
Bilag 4. Ministeriet for offentlige arbejders skrivelse af 6. oktober 1964	130
Bilag 5. Socialministeriets skrivelse af 21. december 1964 med bilag	133
Bilag 6. Landbrugsministeriets skrivelse af 13. november 1964 med bilag	149
Bilag 7. Kirkeministeriets skrivelse af 9. oktober 1964	158
Bilag 8. Ministeriet for kulturelle anliggendes skrivelse af 22. oktober 1964	160
Bilag 9. 2 eksempler på udarbejdelse af begrundelsesregler i særlovgivningen	162
Bilag 10. Oversigt over fristbestemmelser	168

Udvalgets nedsættelse og virksomhed.

Ved skrivelse af 19. november 1963 nedsatte justitsministeriet et udvalg med den opgave at overveje, om der bør fastsættes almindelige regler for, i hvilket omfang og i hvilken form forvaltningens afgørelser skal være ledsaget af begrundelse, samt i bekræftende fald udarbejde udkast til sådanne regler.

Til medlemmer af udvalget beskikkedes kommitteret Poul Gaarden, formand, kontorchef i statsministeriet fru Ruth Christensen,

professor, dr. jur. Bent Christensen, kontorchef i indenrigsministeriet, dr. jur.

Erik Harder og højesteretssagfører S. Storm Mortensen.

Som sekretær for udvalget beskikkedes fuldmægtig i justitsministeriet Svend Danielsen.

Den 20. december 1965 blev tidligere kommitteret, nu direktør Poul Gaarden fritaget for hvervet som formand, og i stedet beskikkedes professor, dr. jur. Bent Christensen som formand. Samtidig beskikkedes kontorchef i justitsministeriet Palle Kiil som medlem af udvalget.

Den 26. april 1967 blev tidligere kontorchef, nu landsdommer Palle Kiil fritaget for hvervet som medlem, og i stedet beskikkedes kontorchef i justitsministeriet, nu landsdommer Johannes Jørgensen.

Den 10. marts 1970 blev fuldmægtig Svend Danielsen fritaget for hvervet som udvalgets sekretær, og i stedet beskikkedes sekretær i justitsministeriet Leif Grønning-Nielsen.

Ved skrivelse af 20. december 1965 anmodede justitsministeriet udvalget om at overveje spørgsmålet om klagevejledning inden for forvaltningen samt spørgsmålet om ved forvaltningsafgørelser at give vejledning

om adgang til at indbringe afgørelsen for domstolene. Samtidig anmodede man udvalget om at overveje, om der på andre punkter er anledning til gennem almindelige regler eller ved ændringer i specielle love at søge foretaget ændringer af den gældende ordning vedrørende administrativ rekurs.

Ved skrivelse af 31. maj 1967 anmodede justitsministeriet udvalget om at overveje spørgsmålet om fastsættelse af lovregler vedrørende forvaltningsmyndighedernes adgang til uden for strafferetsplejens område at foretage ransagninger og beslaglæggelser.

Ved skrivelse af 24. juni 1970 anmodede justitsministeriet udvalget om at overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte tidsfrister for rekursinstansens behandling af klagesager samt at pålægge rekursinstansen, i tilfælde hvor en klagesag ikke er færdigbehandlet inden denne frists udløb, at meddele klageren grunden til, at sagens behandling ikke har kunnet afsluttes.

Udvalget har afholdt 11 møder.

Endvidere har udvalgets formand og sekretær deltaget i drøftelser med repræsentanter for de norske, svenske og finske justitsministerier i Oslo den 29. og 30. september 1964 og i København den 18. januar 1968 vedrørende spørgsmålet om begrundelse af forvaltningsafgørelser.

Under hensyn til, at spørgsmålet om fastsættelse af lovregler vedrørende ransagninger og beslaglæggelser uden for strafferetsplejens område adskiller sig væsentligt fra udvalgets øvrige opgaver, har man besluttet at udskille denne opgave til behandling i en senere betænkning og at afgive en delbetænkning om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m. v.

København, den 6. september 1972

Bent Christensen
formand

Johannes Jørgensen

Ruth Christensen

S. Storm Mortensen

Erik Harder

Grønning-Nielsen
sekretær

I.

Almindelige regler om forvaltningens sagsbehandling.

A. Baggrund.

Den betydelige udvidelse af forvaltningens virksomhed, der er sket i dette århundrede, har overalt været ledsaget af bestræbelser for at styrke kontrollen med forvaltningen og for at sikre borgerne en bedre sagsbehandling i den stadig voksende offentlige administration. Bestræbelserne har givet sig meget forskellige udslag. Med højst varierende midler har man søgt at styrke den politiske kontrol. Judiciel prøvelse eller prøvelse foretaget af andre organer, der er mere eller mindre uafhængige af forvaltningen, er ligeledes søgt styrket. Karakteristisk for udviklingen i de senere årtier har tillige været omfattende bestræbelser for retligt at fastlægge forvaltningens sagsbehandling for at tilstræbe, at forberedelsen af afgørelser vedrørende borgerne kan blive så grundig og hensynsfuld som muligt. I god overensstemmelse med denne målsætning har den forvaltningsprocessuelle regeldannelse i vidt omfang været præget af overførelse af typiske træk fra domstolsprocessen til forvaltningens sagsbehandling.

Forvaltningsprocessuelle retsregler er naturligvis ikke noget nyt. En vis retlig regulering af forvaltningens behandling af sager, der vedrører den enkelte borger, har eksisteret ligeså længe som en administration med myndighed til at udstede forvaltningsakter. I de fleste stater - herunder Danmark - er procesreglerne i den offentlige administration imidlertid indtil for relativt nylig især blevet reguleret ved praksis og sædvane. Formulerede regler i love og anordninger var spredte og angik kun bestemte sagsområder eller myndigheder.

I enkelte retssystemer har en mere ensartet og sammenhængende retlig regulering af

forvaltningsprocessen dog lange historiske rødder.

I *Sverige* har procesrettens regler således allerede på et tidligt stadium udøvet en stærk indflydelse på forvaltningens sagsbehandling, og visse grundsætninger i Rättegångsbalken af 1734 har tjent som rettesnor lige til vore dage¹).

I *England* er igennem lang tids retspraxis fastlagt nogle almindelige processuelle grundsætninger, der betegnes som »Natural Justice«, og som skal følges dels af nogle særlige judicielt prægede nævn med beføjelser til at træffe afgørelse inden for f. eks. husleje- og sociallovgivningen, dels ved udstedelse af visse kategorier af afgørelser, der er særlig indgribende for den enkelte.

Det væsentligste indhold af »Natural Justice« er, at den besluttende myndighed skal være uvildig, og at den eller de berørte parter har et ret omfattende, men i detaljer usikkert krav på kontradiktion²).

Også i *USA* har domstolene fastlagt nogle almindelige grundsætninger for forvaltningsprocessen. Grundlaget har været forfatningens bestemmelse om, at ingen må berøves sit liv, sin frihed eller ejendom uden efter »due process of law«. »Due process«-grundsætningerne, der - som forfatningsbestemmelsernes ordlyd forudsætter - især angår indgribende forvaltningsafgørelser, har ikke noget helt klart indhold. Hovedreglen er dog et vidtgående krav på kontradiktion³).

B. Almindelige forvaltningsproceslove.

1. Siden 1. verdenskrigs slutning har der rundt om i verden været arbejdet med forsøg på at skabe en generel retlig regulering af

¹) Se Lag om Förvaltningsförfarandet, Besvärssakkunnigas slutbetänkande, SOU 1964:27, s. 69-71.

²) Se Bent Christensen, Råd og Nævn, 1958, s. 8-11, Eilschou Holm: Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen, 1968, s. 39-130 og Lag om Förvaltningsförfarandet, Besvärssakkunnigas slutbetänkande, SOU 1964:27, s. 74-65.

³) Se Eilschou Holm: Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen, 1968, s. 131-218 og Stein Rognlien i Tidsskrift for Rettsvitenskap 1949, s. 283.

forvaltningsprocessen i form af love, der angår sagsbehandlingen i hele den offentlige administration eller dog størstedelen heraf.

Den første almindelige forvaltningsproceslov gennemførtes i 1925 i Østrig⁴⁾, hvor man kunne støtte sig til en omfattende praksis fra det østrig-ungarske monarkis øverste forvaltningsdomstol vedrørende kravene til forvaltningsakters udstedelse, form m. v. Efter det østrigske mønster gennemførtes i de følgende år tilsvarende love i andre lande i det tidligere østrig-ungarske monarki og tilgrænsende lande, såsom Tjekkoslaviet og Polen i 1928 og Jugoslavien i 1930.

Den østrigske lov af 1925 er nu erstattet af »Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz« af 23. maj 1950. Den gælder i princippet hele statsadministrationen og indeholder 80 paragraffer opdelt i fem hovedafsnit: almene bestemmelser, sagsbehandlingen, afgørelserne, retsmidler mod afgørelserne og omkostninger. Blandt de almene bestemmelser findes regler om myndighederne, deres kompetence og habilitet, parterne og deres repræsentanter, parternes indlæg, nedskrivning af mundtlige oplysninger, aktindsigt, tilsigelse til at give møde for offentlig myndighed, forkyndelse af dokumenter, frister og tvangsmidler under sagsbehandlingen. Vedrørende den egentlige procedure findes bl. a. regler om mundtlig forhandling og bevismidler. Afsnittet om afgørelserne indeholder bestemmelser om tiden for afgørelsen og om begrundelse. I afsnittet om retsmidler findes forskrifter om de forskellige måder, hvorpå en afgørelse kan anfægtes. Endelig findes i omkostningsafsnittet regler om parternes og myndighedernes omkostninger og fordelingen heraf.

Den gældende jugoslaviske lov om forvaltningsproces er fra 1956. Den har 303 paragraffer og skal i princippet gælde alle områder, hvor der træffes afgørelser i administrationen. I et indledende afsnit fastslås elleve fundamentale principper: principperne om legalitet, beskyttelse af borgernes rettigheder og offentlige interesser, den materielle sandhed, fri bevisbedømmelse, kommunikation, de besluttede organers uafhængighed, mulighed for indbringelse for højere instans, retskraft, sagsbehandlings økonomi, retshjælp og anvendelsen af fremmede sprog. I

det almene afsnit findes bl. a. regler om myndighedernes kompetence, parterne og deres repræsentanter, sagens begyndelse, procesledelse, bevisførelse, afgørelsen, adgangen til efterprøvelse og gennemtvungelse.

Den ungarske lov af 9. juni 1957 om almindelige regler vedrørende statsadministrative afgørelser består af 90 paragraffer. I modsætning til den tjekiske og jugoslaviske lov hverken opregner eller definerer man de fundamentale principper.

Også i Polen og Tjekkoslaviet er der gennemført en revision ved love af henholdsvis 14. juni 1960 og 24. juni 1960⁵⁾.

Endelig må det nævnes, at der i Spanien den 17. juli 1958 udfærdigedes »Ley de procedimiento administrativo«, som udførligt regulerer forvaltningens sagsbehandling. Der findes regler om inhabilitet, om oplysningsproceduren og parternes medvirken deri, om beslutningens form, indhold og retsvirkninger samt om klagemuligheder.

Alle de nævnte love dækker i princippet hele forvaltningen og alle afgørelser, truffet i forvaltningen både i første instans og i klageinstansen.

I Italien er udarbejdet flere forslag til en forvaltningsproceslov, der dog endnu ikke er gennemført. Det samme er tilfældet i Schweiz, hvor der foreligger »Entwurf eines Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren«, af 1965, og i Forbundsrepublikken Tyskland med »Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes«, 1963, der for tiden er under udvalgsbehandling i forbundsdagen.

2. I USA og England, hvor der - som nævnt ovenfor - fra gammel tid har eksisteret dommerskabte retsgrundsætninger om grundlæggende forvaltningsprocessuelle spørgsmål, har den almindelige tendens til en generel lovregulering af forvaltningens sagsbehandling givet sig noget anderledes udtryk. Man har udtrykkeligt eller i realiteten begrænset lovgivningen til visse myndigheder eller visse fremgangsmåder, som man har anset for særlig væsentlige, og hvor der har været særlig behov for procesregler af ensartet karakter.

I USA blev de første forsøg på at udforme almindelige regler om den administrative sagsbehandling gjort i 1930-erne, men først i

⁴⁾ Se Lag om Förvaltningsförfarandet, besvärssakkunnigas slutbetänkande, SOU 1964 :27, s. 73-74.

⁵⁾ Se Rajmic i Förvaltningsrättslig Tidsskrift, 1962, s. 257-65.

1946 gennemførtes »The Federal Administrative Procedure Act« (APA), ændret i 1966⁶).

Loven indeholder bl. a. bestemmelser om forskellige former for offentlighed, om fremgangsmåden forud for udsendelsen af generelle akter og om domstolskontrol med forvaltningen. De vigtigste regler angår imidlertid fremgangsmåden ved udstedelse af konkrete afgørelser i sager, der enten ifølge de ovenfor omtalte almindelige retsgrundsætninger eller ifølge særlig lov skal afgøres efter afholdelse af »hearings«, d. v. s. mundtlige kontradiktoriske forhandlinger.

Reglerne går især ud på at sikre den private parts stilling i kontradiktionen og på at skabe mulighed for, at hvor en enkelt sag forberedes ved en »hearing« kan denne ledes af en person, som ikke står som repræsentant for den myndighed, der skal afgøre sagen. Endelig findes regler om afgørelsens begrundelse.

Reglerne, som er stærkt domstolslignende og formelle, gælder langt fra for alle forvaltningsafgørelser. Navnlig er der hjemmel til uformel behandling med en parts samtykke.

I *England* har den almindelige lovregulering af forvaltningsprocessen fået et væsentligt snævrere sigte. I 1957 afgav »The Committee on Administrative Tribunals and Inquiries« betænkning, den såkaldte Franks report⁷). Betænkningen vedrører kun »The Administrative Tribunals« - der især svarer til danske nævn af forskellig art - og den særlige sagsbehandlingsform, der normalt er foreskrevet i ekspropriationslovgivningen. I betænkningen opstilles visse grundprincipper for forvaltningsprocessen på disse områder, herunder mødeoffentlighed og begrundelse, processkridt, der sikrer den private kendskab til sagen, og adgang til at tage til genmæle samt regler om nævnenes uafhængighed. Endelig foresloges nedsættelse af »The Council of Tribunals«, der bl. a. skal rådgive med hensyn til udfærdigelsen af administrative regler for sagsbehandlingen ved

de særlige nævn. På grundlag af betænkningen gennemførtes i 1958 loven »The Tribunals and Inquiries Act«.

C. Særligt om udviklingen i Norge og Sverige.

Af særlig interesse for dansk forvaltningsret er udviklingen i Norge og Sverige.

1. Norge.

I Norge er der i 1967 gennemført en lov om administrationens sagsbehandling »Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)«.

Initiativet til loven blev taget, da den norske advokatforening i samarbejde med den norske dommerforening og departementernes juristforening i 1948 rettede henvendelse til statsministeren og påpegede, at det var et vitalt retssikkerhedsproblem at få sagsbehandlingen i forvaltningen undersøgt med sigte på at få lovregler for »administrationens behandling af individernes retsstilling«. Resultatet af henvendelsen blev i 1951 nedsættelsen af en komité på 15 medlemmer til at undersøge behovet for mere betryggende former for den offentlige forvaltning. Komiteen, der havde repræsentanter for de forskellige offentlige etater, de store næringsorganisationer, advokatforeningen og pressen, fik højesteretsdommer, senere højesteretsjustitiarius Terje Wold som formand.

Komiteens indstilling blev afgivet 1958⁸). Betænkningen, der er på ca. 500 sider, indeholdt en udførlig redegørelse for de regler og den praksis, som blev fulgt i de forskellige forvaltningsgrene. Desuden indeholdt den en række forslag om nye lovbestemmelser og om foranstaltninger, som ikke krævede lovgivning. Det vigtigste forslag var et udkast til almindelig lov om forvaltningens sagsbehandling. Udkastet har dannet grundlag for loven af 1967.

Loven⁹) har 8 kapitler. Kapitel 1 indehol-

⁶) Se Stein Rognlien i Tidsskrift för Rettsvitenskap 1949, s. 283-89, Hilding i Förvaltningsrättslig tidsskrift, 1950, s. 152-74, Lag om Förvaltningsförfarandet, SOU 1964:27, s. 75 og Eilschou Holm, Det kontradiktoriske princip i forvaltningen, 1968, s. 219-299.

⁷) Se Bent Christensen i Nordisk Administrativ Tidsskrift 1958, s. 63-78 og Eilschou Holm, Det kontradiktoriske princip i forvaltningen, 1968, s. 20-27.

⁸) Betænkningen er omtalt af Abitz i Juristen 1960, s. 575-87.

⁹) Se Eilschou Holm i uFr 1968 B, s. 95-120 og Arvid Frihagen: Forvaltningsloven- oversigt over innhold og forarbejder, 1967, anmeldt af Abitz i Juristen 1968, s. 326-27, og samme i Norsk Juridisk Tidsskrift 1969, s. 337 ff.

der regler om lovens område, definitioner og regler om adgang til administrativt at give visse bestemmelser om lovens rækkevidde. I kapitel 2 findes regler om habilitet i den enkelte sag. Almindelige regler om sagsbehandlingen, nemlig om myndighedernes vejledningspligt og om adgangen til at benytte advokat eller anden fuldmægtig, findes i kapitel 3. Sagsforberedelsen ved individuelle afgørelser er omtalt i kapitel 4, hvor der findes regler om forvaltningsorganets pligt til at søge sagen oplyst, klage over pålæg om at give oplysninger, fremgangsmåden ved husundersøgelse o. l., opbevaring af materiale undergivet tavshedspligt, forhåndsvarsling, partens adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, indskrænket adgang til oplysninger undergivet tavshedspligt, gennemsyn og udlån af sagsdokumenter og mundtlige konferencer. Kapitel 5 omhandler afgørelsen. Det bestemmes, at afgørelsen skal træffes uden ugrundet ophold, normalt være skriftlig og begrundes samt meddeles parterne. I kapitel 6 findes regler om klage og om omgørelse, herunder om hvilke afgørelser, der kan påklages, klagefristen, fremgangsmåden, oprejsningsmulighed, klagens adressat, form og indhold, klagebehandling, opsættende virkning af klage, om det overordnede forvaltningsorgans omgørelsesret samt om sagsomkostninger. Endelig findes i kapitel 7 bl. a. regler om offentliggørelse og i kapitel 8 bl. a. bestemmelser om virkningen af fejl og opsættende virkning af søgsmål.

Loven er med enkelte ændringer ved lov nr. 54 af 19. juni 1969 sat i kraft fra den 1. januar 1970.

2. Sverige.

Forslag om en undersøgelse angående en mere ensartet, fuldstændig og i øvrigt ud fra retssikkerhedssynspunkter tilfredsstillende lovgivning om sagsbehandlingen hos forvaltningsdomstole og andre forvaltningsmyndigheder, blev rejst i den svenske rigsdag så tidligt som i 1942, da det blev klart, at Rättegångsbalken af 1734 ville blive afløst af en

moderne domstolsproceslov, og grundlaget for de almindelige uskrevne retsgrundsætninger, der er nævnt ovenfor s. 8 derfor bragt i tvivl. Det besluttedes at lade foretage en undersøgelse, og i 1946 fremlagdes en betænkning om forvaltningens sagsbehandling¹⁰⁾, udarbejdet af professor Nils Herlitz. I 1949 nedsattes en tremandskomité, de såkaldte »besvärssakkunniga«, til at foretage fortsatte undersøgelser vedrørende den administrative klageordning og spørgsmål i forbindelse hermed. Efter afgivelse af en specialbetænkning om foranstaltninger til tilvejebringelse af ensartede klagefrister¹¹⁾ afgaves i 1955 en principbetænkning om »Administrativ rättsskydd«¹²⁾ og i juni 1964 afsluttedes arbejdet med betænkningen »Lag om förvaltningsförfarandet«¹³⁾.

I denne slutbetænkning foreslås en omfattende lovgivning om forvaltningens behandling af konkrete sager i såvel første instans som i klageinstansen. Ikke blot de rent administrative myndigheder, men også forvaltningsdomstole m. v. skulle nemlig omfattes af lovgivningen. Lovforslaget var på 155 paragraffer. Efter en omfattende remiss blev der under justitiedepartementet nedsat en arbejdsgruppe, der i 1968 udarbejdede et forslag til »Forvaltningslag«¹⁴⁾.

Efter at dette forslag havde været på remiss, blev der i justitiedepartementet udarbejdet forslag til forvaltningslov.

Forvaltningslovforslaget byggede i store træk på arbejdsgruppens forslag. I et indledende afsnit behandles lovens anvendelsesområde. Forslaget var i øvrigt opdelt i to afsnit, hvoraf det første (almindelige bestemmelser) indeholder regler om inhabilitet, retten til at lade sig repræsentere, tidspunktet, på hvilket et dokument skal anses for indgivet til offentlig myndighed, vejledning af ansøgere, tolk, udtalelser fra andre myndigheder, klage og opsættende virkning af klage. I andet afsnit (særlige bestemmelser) indeholdes regler om sager vedrørende enkeltpersoner: aktindsigt, forhåndsvarsling, ret til at afgive mundtlige udtalelser, begrundelse, underretning om afgørelser og rettelse af skrivefejl m. v.

¹⁰⁾ SOU 1946 :69.

¹¹⁾ SOU 1953:30.

¹²⁾ SOU 1955:19.

¹³⁾ SOU 1964 :27.

¹⁴⁾ SOU 1968 :27.

Forslaget er vedtaget af rigsdagen, og loven er trådt i kraft den 1. januar 1972¹⁵⁾.

D. Særligt om udviklingen i Danmark.

Den almindelige tendens til at styrke kontrollen med forvaltningen har naturligvis også gjort sig gældende i Danmark, især i årene efter 2. verdenskrig.

Det hidtil vigtigste udslag af denne tendens har været indførelsen af ombudsmandsinstitutionen i 1954, nu lovbekendtgørelse nr. 342 af 1. december 1961, men der kan peges på mange andre udslag. Den politiske kontrol er søgt styrket ved ministeransvarlighedsloven - lov nr. 117 af 15. april 1964, ved indførelse af spørgetid i folketinget og ved oprettelse af flere faste folketingsudvalg. Den judicielle kontrol er styrket derved, at de såkaldte endelighedsbestemmelser, hvorved domstolsprøvelse over for forvaltningsafgørelsens indhold begrænsedes, i stigende omfang er blevet ophævet, ved oprettelsen af ankenævn, der i al fald faktisk er uafhængige af forvaltningen, og hvis eneste eller væsentligste opgave er at påkende klager over forvaltningens afgørelser, og måske også ved, at domstolene i beskedent omfang i praksis har intensiveret deres prøvelse.

Også de almindelige bestræbelser for at udbygge forvaltningsprocessen har spillet en rolle her i landet, omend en mindre rolle end f. eks. i Sverige og Norge. Spørgsmålet om en almindelig lovmæssig regulering af den administrative sagsbehandling, altså en almindelig forvaltningsproceslov, har ikke været taget op til mere principiell overvejelse og vurdering¹⁶⁾. Man har i stedet valgt at gå stykkevis til værks.

Dette er sket og synes i den nærmeste fremtid fortsat at ville ske ad to forskellige veje, nemlig dels ved regler, som angår en bestemt detalje i forvaltningsprocessen hos alle myndigheder, og dels ved regler angående bestemte slags sager.

Den vigtigste, almindelige regel har været

lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsøffentlighed i forvaltningen, der som hovedregel gav en part adgang til aktindsigt og til at fremkomme med en udtalelse under en konkret sags behandling i den offentlige forvaltning. Reglerne er næsten uændret optaget i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, der som hovedregel medfører et almindeligt offentlighedsprincip - også for pressen - i den statslige og kommunale forvaltning.

Dernæst overvejer et udvalg under justitsministeriet, hvorvidt der kan opstilles retningslinier for, i hvilket omfang der bør kunne opnås godtgørelse af det offentlige for udgifter, som er afholdt i forbindelse med en sags behandling i et administrativt nævn. Et andet udvalg under justitsministeriet overvejer en revision af loven af 1870 om Lovtidende og Ministerialtidende og de administrative bestemmelser, der slutter sig hertil. Udvalget har afgivet sin første betænkning¹⁷⁾. Også nærværende udvalgs opgaver angår begrænsede reformer for hele forvaltningen.

De vigtigste, allerede gennemførte regler om sagsbehandlingen på begrænsede sagsområder, er reglerne om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom, jfr. lov nr. 186 af 4. juni 1964¹⁸⁾, og reglerne om administrativ frihedsberøvelse, se retsplejelovens kapitel 43 a og f. eks. lovbekendtgørelse nr. 232 af 26. maj 1965 om offentlig forsorg § 18, stk. 3 og 4, lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne- og ungdomsforsorg §§ 57-59, lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold som ændret ved lov nr. 175 af 11. juni 1954 §§ 9-10 og lov nr. 192 af 5. juni 1959 om forsorgen for åndssvage og andre særligt svagt begavede.

Naturfredningsloven af 1969 præges af ret udpenslede procesregler, og patent- og mønsterlovgivningen indeholder, navnlig i de administrative bestemmelser, en del procesregler.

¹⁵⁾ I Finland er der sket en lovregulering ved lov af 24. marts 1950 om ændringsansøgning i forvaltningssager og i 1966 er der gennemført love om ekstraordinære ændringsansøgninger og »meddelelser« i forvaltningen.

¹⁶⁾ Se herom Ole Due og L. Nordskov Nielsen i Juridisk Grundbog, 2. udg., 1967, s. 14-15, og Alf Ross i Dansk Statsforfatningsret II, 1966, s. 521-25.

¹⁷⁾ Statens informationsvirksomhed (betænkning nr. 469/1967).

¹⁸⁾ Om forarbejderne se 1. betænkning vedrørende gennemgang af ekspropriationslovgivningen (betænkning nr. 330/1963). Se endvidere Abitz i Juristen 1967, s. 17-29, Poul Andersen i UfR 1964, s. 67-76, Filschou Holm: Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen 1968, s. 336-43, von Eyben og Thøger Nielsen (red.): Fast Ejendoms Regulering, 2. udg., 1967, s. 326-43, Reidar Jørgensen i Juristen 1964, s. 404-14, og Thestrup i Juristen 1964, s. 185-88.

Den mest betydningsfulde af de endnu ikke gennemførte reformer af processen for en bestemt forvaltningsmyndighed er betænkning nr. 339/1963 om det vigtigste danske ankenævn, landsskatteretten. I betænkningen foreslås bl. a. partsmæssig ligestilling mellem skatteyder og skattemyndighed især i henseende til aktindsigt, begrænsning af sagsbehandlingen til de påklagede punkter og øgede muligheder for mundtlig procedure og begrundede kendelser¹⁹⁾, ligesom det foreslås, at flere af landsskatterettens medlemmer skal være dommere. Betænkningens lovforslag er ikke ført ud i livet²⁰⁾.

Endelig kan nævnes, at der i 1968 er afgivet en nordisk betænkning om et nordisk patentråd som tredje instans i patentsager. Betænkningen indeholder et udkast til en overenskomst mellem de nordiske lande med regler bl. a. om patentrådets sammensætning, sagsbehandlingen ved rådet, inhabilitetsregler, klagens indgivelse og indhold samt underretning af modparten om en klages indgivelse.

Det er ikke dette udvalgs opgave at tage

stilling til eller at udarbejde en almindelig forvaltningsproceslov for hele forvaltningen og derfor heller ikke dets opgave at bedømme, om den fremgangsmåde, som man har valgt i Danmark, er mere hensigtsmæssig end den, der følges f. eks. i Sverige og Norge. Der kan dog være grund til at understrege, at det efter udvalgets skøn er tvivlsomt, om der for tiden her i landet findes grundlag for at gennemføre en almindelig forvaltningsproceslov på forsvarlig måde. Vi har hverken en fast administrativ praksis, anerkendte almindelige retsgrundsætninger for forvaltningsprocessen for hele forvaltningen eller en vel gennemarbejdet speciallovgivning om processen på mange spredte forvaltningsområder. Sætter man sig det mål så hurtigt som muligt at få de vigtigste procesuelle retssikkerhedspunkter sikret, er det ikke usandsynligt, at den fremgangsmåde, der er valgt her i landet, er i al fald ligeså velegnet som den, der er valgt i Norge. Her har man ganske vist vedtaget en omfattende generel lov; men dens tillem্পning på mange specialområder var en langvarig og besværlig proces²¹⁾.

¹⁹⁾ Se Blom Andersen i UfR 1966, s. 105-11, Eilschou Holm: Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen. 1968, s. 321-30, M. Johs. Mikkelsen i Juristen 1964, s. 189-99, Theodor Petersen i Juristen 1963, s. 437-55 og i Juristen 1964, s. 183 . . . , Trolle i Nordisk administrativt Tidsskrift 1963, s. 355-66.

²⁰⁾ Folketingstidende 1965/66, tillæg A, sp. 1911.

²¹⁾ Der henvises til Abitz i Juristen 1968, s. 326, Eilschou Holm i UfR 1968, s. 119-20, Frihagen i Lov og Rett 1969, s. 337-46, og Skare i Nordisk administrativt Tidsskrift 1969, s. 179-187.

II.

Begrundelse af forvaltningens afgørelser.

A. Gældende dansk ret.

1. Specielle begrundelsesforskrifter.

I en række love og administrative forskrifter findes bestemmelser om pligt for forvaltningen til at begrunde afgørelser.

Udvalget har i maj 1964 anmodet ministerierne om oplysninger om, i hvilket omfang der ved lov eller administrative regler på dette tidspunkt var hjemlet pligt til at give begrundelse samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede, eller på begæring af en af de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt. Hvis sådanne påbud fandtes, anmodede udvalget om oplysninger om, hvorledes disse administreredes, navnlig med hensyn til begrundelsernes indhold, derunder om der anvendes »standardbegrundelser«.

På grundlag af ministeriernes svar på udvalgets henvendelse og en gennemgang af senere regler er udarbejdet nedenstående oversigt over eksisterende begrundelsesforskrifter.

Lov af 15. maj 1868 om brandvæsenet i København, § 39, hvorefter de pålæg og forbud, der gives af brandvæsenet til opfyldelse af lovens bestemmelser, når det forlanges af den, hvem påbudet eller forbudet gives, skulle være støttede på et af grunde ledsaget skøn om de stedfindende faktiske forhold, disses brandfarlige beskaffenhed og nødvendigheden af, at deri foregår en forandring, samt efter omstændighederne tillige angive måden, hvorpå denne bør ske.

Lov nr. 149 af 10. april 1922 om indkomst- og formueskat til staten, § 29, stk. 2, hvorefter skatterådet, dersom der sker forhøjelse af ansættelsen for en skattepligtig, og ansættelsen beror på selvangivelse og specificeret regnskab, må begrunde forhøjelsen.

Folketingets ombudsmand har i en konkret sag bl. a. udtalt, at det ville have været ønskeligt, om skatterådet — uanset at det ved

den stedfundne forhandling mundtligt havde redegjort for sine synspunkter - havde begrundet den ved kendelsen foretagne forhøjelse af den foreløbige ansættelse. Kendelsen burde i hvert fald have indeholdt oplysning om, hvorfra en foretagen forhøjelse stammede¹⁾.

Bekendtgørelse nr. 115 af 14. april 1926 angående foreningsregistret, § 8, stk. 2, hvorefter foreningsregistret snarest muligt skal give underretning om nægtelsen og grunden til denne.

Lov nr. 229 af 20. december 1929 om ordning og delvis ophævelse af det kommunale pligtarbejde, §10, stk. 3, hvorefter det ved tilsigelse til kørsel udtrykkeligt må betydes den kørselspligtige, i hvilket øjemed befordring skal afgives.

Bekendtgørelse nr. 44 af 27. februar 1937 om opbevaring og transport af brandfarlige væsker, § 26, stk. 3, hvorefter såvel den stedlige brandmyndighed som justitsministeriets konsulent for brandfarlige væsker på forlangende af vedkommende ejer eller bruger skal oplyse, i henhold til hvilken paragraf i denne bekendtgørelse en af den pågældende myndighed truffen bestemmelse er sket.

Bekendtgørelse nr. 298 af 7. juli 1942 angående reglerne vedrørende ligningsdirektoratets og ligningsrådets virksomhed, § 18, stk. 1, hvorefter direktoratets udtalelse over klagen må give utvetydig udtryk for, hvorledes klagen efter direktoratets opfattelse bør afgøres. Falder direktoratets opfattelse heraf ikke sammen med lignings- eller vurderingsmyndighedernes, bør dette klart fremgå af udtalelsen. Denne bør derhos angive de grunde, hvorpå direktoratet støtter sin opfattelse.

Bekendtgørelse nr. 299 af 7. juli 1942, forretningsorden for landsskatteretten, §13,

¹⁾ F.O.B. 1963, s. 77. se nedenfor s. 26.

stk. 1, hvorefter afgørelsen af klagerne udfærdiges i form af en kendelse, der skal indeholde begrundelse for afgørelsen, medmindre denne beror på et rent skøn.

Finansministeriet har over for udvalget oplyst, at der i kendelserne i sammentrængt form gives en fremstilling af sagens faktiske sammenhæng, klagerens påstand og rettens betragtninger, idet medtages forhold af faktisk og retlig karakter, som anses for tilstrækkelige til at føre til det af retten antagne resultat.

Folketingets ombudsmand har i en konkret sag udtalt, at det var en fejl, at det ikke af rettens kendelse fremgik, hvorpå en tilsidesættelse af regnskabsmateriale grundedes²⁾.

Lov nr. 138 af 23. marts 1948 om voldgift i tvistigheder angående krydsbefrugtning i frøavl og sygdomssmitte på markafgrøder, § 8, stk. 1, hvorefter voldgiftsudvalgets kendelser skal være ledsaget af grunde.

Bekendtgørelse nr. 424 af 24. september 1949, om udførelse af arbejder ved udstykning o. lign., § 80, hvorefter landinspektøren i sin erklæring om en foretagen skelsætningsforretning bør nærmere redegøre for de omstændigheder, der har dannet grundlag for skelspørgsmålets afgørelse, herunder oplyse, hvorledes grænsen fremtræder, og om den er i overensstemmelse med ældre korts og dokumenters udvisende.

Lov nr. 259 af 27. maj 1950 om hegn, § 39, stk. 4, hvorefter hegnsynets kendelser med fornøden begrundelse skal indføres i hegnsynets protokol.

Lov om aktieselskaber, jfr. lovbekendtgørelse nr. 313 af 28. august 1952, § 82, stk. 2, hvorefter der i tilfælde, hvor aktieselskabsregistret nægter optagelse i registret, snarest muligt skal gives anmelderen skriftlig underretning om nægtelsen og grunden til denne.

Handelsministeriet har overfor udvalget oplyst, at afgørelserne som regel først træffes efter forudgående drøftelser og brevveksling med anmelderen, og at begrundelsen i sådanne tilfælde gives under henvisning til det tidligere passerede.

Lov nr. 200 af 11. juni 1954 om talsmænd og klageadgang for menige af det militære

personel, § 12, stk. 1, nr. 1, hvorefter forsvarrets klageudvalg med påtegning om grunden kan afvise en klage, der uden nærmere undersøgelse kan ses at være ganske ubegrundet.

Om klageudvalget oplyser forsvarsministeriet, at afvisningerne er så detaljerede, at klagerne ikke kan være i tvivl om årsagen til afvisningen.

Lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger, § 17, stk. 1, hvorefter monopoltilsynets afgørelser skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om de forhold og synspunkter, som har været bestemmende for afgørelsen.

Bestemmelsen er gentaget i regulativet for monopoldirektoratet af 18. juni 1955 (nr. 209/57) § 8, stk. 1.

I teorien³⁾ er det anført, at en meddelelse om pålæg efter lovens § 12 således må indeholde en henvisning til den lovbestemmelse, der hjemler indgrebet, samt en angivelse af årsagerne til, at tilsynet anser de pågældende konkurrencebegrænsninger for urimelige.

Det er også anført⁴⁾, at det for det første skal oplyses, hvilke faktiske omstændigheder (»forhold«), der er lagt til grund for bedømmelsen, og dernæst skal der redegøres for de »synspunkter«, der har været bestemmende, d. v. s. den retlige og økonomiske vurdering, som har ført til det endelige resultat. Skønt ikke udtrykkelig nævnt hører det tillige med til en korrekt begrundelse, at det anføres, hvilken eller hvilke regler der i det konkrete tilfælde er bragt i anvendelse. Kravet om begrundelse gælder for alle slags afgørelser, således også hvor det drejer sig om beslutninger om fastsættelse af generelle forskrifter i henhold til § 13. Begrundelsen meddeles i disse tilfælde de organisationer, med hvilke tilsynet forud har forhandlet om spørgsmålet. I reglen vil den iøvrigt allerede være kommet til udtryk under forhandlingerne. Også rent begunstigende afgørelser skal begrundes.

Bekendtgørelse nr. 195 af 18. juni 1955 om monopollovens anvendelse på forsikringsselskaber, § 6, stk. 2, hvorefter forsikringsrådets afgørelser skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om de forhold og

²⁾ F.O.B. 1964, s. 62, se nedenfor s. 26.

³⁾ Steen Richter, Monopolloven med kommentarer, 1955, s. 101.

⁴⁾ Frederik Jensen, Uffe Schlichtkrull og Ingeborg Thomsen, Monopolloven med kommentarer, 1968, s. 272.

synspunkter, som har været bestemmende for afgørelsen.

Bekendtgørelse nr. 196 af 18. juni 1955 om lovens anvendelse på sparekasser m. v., § 6, stk. 2, indeholder en bestemmelse svarende til den ovenfor omtalte.

Bekendtgørelse nr. 197 af 18. juni 1955 om lovens anvendelse på private banker, § 6, stk. 2, indeholder en bestemmelse svarende til den ovenfor omtalte.

Cirkulære af 18. juni 1955 (nr. 208/1957), forretningsorden for monopolrådet, § 13, stk. 1, hvorefter de af rådet truffene afgørelser med angivelse af de forhold og synspunkter, der har været bestemmede for afgørelsen, skal indføres i en protokol. I tilfælde af afstemning angives resultatet heraf.

Det er oplyst⁵⁾, at man i praksis har valgt den fremgangsmåde at anføre de forskellige standpunkter, der er kommet til orde - med tilhørende præmisser - og derefter afstemningsresultatet. I meddelelsen til parterne gives der derimod ikke i sådanne tilfælde oplysning om stemmefordelingen og naturligvis kun oplysning om de forhold og synspunkter, der har været bestemmende for det endelige resultat (flertalsbeslutningen). Også inden for flertallet kan imidlertid de enkelte vota afvige fra hinanden i deres præmisser, og det kan derfor undertiden være nødvendigt i meddelelsen til parterne at sammenfatte begrundelsen i en formulering, der »bygger bro« mellem de forskellige synspunkter og argumenter. Den i meddelelsen indeholdte begrundelse kan altså ikke forventes altid at være formulermæssig konform med den, der er tilført protokollen.

Cirkulære nr. 223 af 30. juni 1956, forretningsorden for monopol-ankenævnet, § 7, stk. 2, hvorefter nævnets kendelse, såfremt mindretallet i tilfælde af uenighed ønsker det, skal indeholde oplysning om mindretallets stilling uden angivelse af vedkommende medlems navn. Efter § 8 skal protokollen indeholde en kort fremstilling af forhandlingerne med angivelse af parternes påstande, begæring og indsigelser, for så vidt de ikke indeholdes i fremlagte dokumenter.

Lov nr. 261 af 2. oktober 1956, lærlinge-loven § 24, stk. 7, hvorefter et fagligt ud-

valgs underkendelse af en virksomhed som oplæringssted skal ledsages af en begrundelse.

Bestemmelsen praktiseres ifølge oplysninger fra undervisningsministeriet således, at der gives vedkommende læremester fornøden orientering med henblik på afhjælpning af påviste mangler.

Lov nr. 179 af 7. juni 1958 om fordelingen af visse fra udlandet modtagne erstatninger, § 5, stk. 1, hvorefter afgørelsen skal være ledsaget af grunde, hvis et krav afvises helt eller delvist.

Handelsministeriet har over for udvalget oplyst, at det, fordi mange forskellige momenter spiller ind i afgørelsen, ofte er praktisk umuligt at give en udtømmende begrundelse i den skrivelse, hvori afgørelsen meddeles, men at man i sådanne tilfælde er indstillet på efter begæring at supplere den skriftlige begrundelse under mundtlige drøftelser.

Lov nr. 196 af 7. juni 1958 om autorisation af elektroinstallatører m. v., § 6, hvorefter beslutninger af ledelser for elektricitetsforsyningsanlæg, hvorved en ansøgt autorisation nægtes eller begrænses, skal være ledsaget af grunde.

Begrundelseskravet sigter ikke på tilfælde, hvor en begrænsning af en autorisation er sket efter ansøgerens eget ønske.⁶⁾

Lov nr. 147 af 13. maj 1959 om forsikringsvirksomhed, § 76, stk. 1, hvorefter forsikringsrådet, såfremt det nægter at godkende ansættelse af en af et forsikrings-selskab foreslået aktuar, over for selskabet skal meddele de grunde, det har til at nægte godkendelsen.

Handelsministeriet har over for udvalget oplyst, at afgørelserne som regel først finder sted efter forudgående drøftelser og brevveksling med anmelderen, og at begrundelsen i sådanne tilfælde gives under henvisning til det tidligere passerede.

Lov nr. 192 af 5. juni 1959 om forsorgen for åndssvage og andre særlig svagbegaavede, §10, stk. 5, hvorefter afgørelser truffet af det af socialministeriet nedsatte centralnævnet skal ledsages af begrundelse.

Socialministeriet har over for udvalget op-

⁵⁾ Frederik Jensen, Uffe Schlichtkrull og Ingeborg Thomsen, Monopolloven med kommentarer, 1968, s. 272-73.

⁶⁾ Folketingstidende 1957-58, tillæg A, sp. 2127.

lyst, at åndssvageforsorgens centralnævn i alle tilfælde synes at følge forskriften meget nøje og således i sine afgørelser også at medtage nærmere oplysninger om vedkommendes personlige forhold, uden at dette har fremkaldt klager fra de pågældende til nævnet over formen.

Lov nr. 211 af 11. juni 1959, varemærkelov, §19, hvorefter direktoratet for patent- og varemærkevæsenet, hvor anmelderen ikke har iagttaget de om anmeldelse givne forskrifter, eller der i øvrigt er noget til hinder for at godkende anmeldelsen, skal give anmelderen en af grunde ledsaget meddelelse herom.

Bekendtgørelse nr. 285 af 24. september 1959 om forsikringsregistret m. v., § 10, stk. 1, hvorefter forsikringsregistret, dersom registrering nægtes, snarest muligt skal give anmelderen underretning om nægtelsen og grundene til denne.

Cirkulære nr. 245 af 8. december 1959 om forsorgen for åndssvage og andre særlig svagtbegavede, afsnit VI, A 2.4, stk. 2, 2. pkt., hvorefter en overlæges beslutning i henhold til åndssvageovens § 10, stk. 1, om iværksættelse af pligtmæssig forsorg for en person over 18 år, skal meddeles den pågældende under henvisning til, at beslutningen er truffet i medfør af den pågældende lovbestemmelse.

Cirkulæreskrivelse nr. 6 af 15. februar 1961, hvorefter det er bestemt, at meddelelse fra forsorgscenteret til en person under 18 år (eller mellem 18 og 21 år og under børne- og ungdomsforsorg) om iværksættelse af pligtmæssig forsorg i henhold til en af et børneværnsudvalg truffet afgørelse, skal henvise til børneværnsudvalgets afgørelse. I samme cirkulæreskrivelse er det dernæst bestemt, at et forsorgscenter, som giver en person meddelelse om iværksættelse af hjælpeforanstaltninger i medfør af en dom, afsagt i henhold til straffeloven, skal henvise til dommen.

Regulativ for distriktsjordemødre nr. 198 af 25. august 1961, § 8, stk. 3, hvorefter enhver distriktsjordemoder, der afskediges uden ansøgning, har ret til efter derom fremsat begæring at få skriftlig oplysning om afskedigelsesgrunden.

Cirkulære nr. 270 af 22. december 1961 om udfærdigelse af navnebeviser, § 7, stk. 2, hvorefter ansøgninger om navnebevis, såfremt navnet er optaget på fortegnelsen over forbeholdte navne, afslås under henvisning til, at navnet er forbeholdt. Efter § 24 skal ethvert navnebevis indeholde en henvisning til den eller de bestemmelser i navneloven, efter hvilke navneforandringen er tilladt.

Lov nr. 132 af 13. april 1962 om visse forhold vedrørende gas-, vand- og afløbsinstallationer og dertil hørende kloakledninger, § 6, hvorefter beslutninger af kommunalbestyrelsen, hvorved en ansøgt autorisation for en gas- og vandmester nægtes eller begrænses, skal være ledsaget af en begrundelse.

Begrundelseskravet sigter ikke på tilfælde, hvor en begrænsning af en autorisation er sket efter ansøgerens eget ønske.⁷⁾

Lov om bekæmpelse af flyvehavre, jfr. lovbekendtgørelse nr. 148 af 25. april 1962, § 5, stk. 4, hvorefter de tre sagkyndige efter foretagen besigtigelse uden unødigt ophold afgiver en af grunde ledsaget erklæring dels om flyvehavren hidrører fra såsæden, dels om størrelsen af det tab, som flyvehavrens tilstedeværelse har påført i det pågældende år.

Bekendtgørelse nr. 260 af 14. juni 1962 om fastsættelse af vederlag ved benyttelse af beskyttede litterære og kunstneriske værker samt fotografiske billeder, § 7, stk. 2, hvorefter nævnets kendelser skal ledsages af grunde.

Ministeriet for kulturelle anliggender har over for udvalget oplyst, at nogen praksis endnu ikke er nedfældet, men at der ikke er tvivl om, at begrundelsen vil blive ret udførlig. Proceduren for nævnet er domstolsliggende.

Rigspolitichefens kundgørelse V, nr. 1, af 20. marts 1963, kap. VI, hvorefter der, såfremt en udlænding afvises ved grænsen i forbindelse med afvisningsstempleet i passet anføres, efter hvilke bestemmelser i loven afvisningen sker.

Lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom, §17, stk. 4, og § 19, stk. 4, hvorefter ekspropriationskommissionens ken-

⁷⁾ Folketingstidende 1961-62, tillæg A, sp. 542.

delse skal være ledsaget af grunde og særligt angive kommissionens stilling til de af parterne påberåbte omstændigheder.

I lovens forarbejder⁸⁾ henvises **til**, at erstatningen skal opdeles i visse hovedposter. Kravet om en begrundelse og en specifikation er nøje sammenhørende. En tilfredsstillende specifikation vil i mange tilfælde i sig selv indeholde en begrundelse for resultatet, og ledsagende bemærkninger kan i sådanne tilfælde overflødiggøres. Det er naturligvis ikke meningen, at den enkelte kendelse skal opregne alle de almindelige omstændigheder, som er afgørende for en vurderingsansættelse. Kendelsen skal imidlertid, når anledning dertil i parternes forudgående bemærkninger eller i sagens særegne omstændigheder naturligt gives, angive de synspunkter, som kommissionen har anlagt ved sagens afgørelse. Det kan endvidere hyppigt være nødvendigt for at opfylde kravet om en tilfredsstillende begrundelse, at der sker en specifikation af arealerne med henblik på en forskellig værdiansættelse.

T teorien⁹⁾ er det bl. a. anført, at når det siges, at kendelsen skal angive kommissionens stilling til de af parterne påberåbte »omstændigheder«, skal det vel ikke tages helt bogstaveligt. Det vigtigste er, at de relevante, retlige synspunkter angives, og det hvad enten de gøres gældende af parterne eller ej. Det tilføjes, at det er forbundet med store vanskeligheder at udforme en meget specificeret begrundelse for en kollegial erstatningsfastsættelse. Ofte end når talen er om domme, vil der være enighed om resultatet, uden at der er enighed om begrundelsen.

Cirkulære nr. 115 af 4. juni 1964, forretningsorden for bemandingsnævnet, §10, hvorefter nævnet snarest muligt efter sagens endelige behandling træffer afgørelse ved en af grunde ledsaget kendelse. Ønsker et mindretal det, eller finder formanden det ønskeligt, skal kendelsen indeholde oplysning om stemmeafgivningen uden afgivelse af vedkommende medlemmers navne.

Cirkulære nr. 122 af 23. juni 1964, regler for landinspektorenes virksomhed, § 16, hvorefter landinspektornævnets kendelse skal indeholde en fremstilling af sagen og de grunde, der har ført til udfaldet.

Cirkulære nr. 159 af 17. september 1964 om bestemmelser for voldgiftsrådet for sygekasser og læger, § 11, stk. 5, hvorefter det af kendelsen skal fremgå, hvem der har stemt for, hvem der har stemt imod, og hvem der har undladt at stemme.

Lov om tilsyn med skibe, jfr. lovbekendtgørelse nr. 336 af 31. august 1965, § 35, 1. pkt., hvorefter overskibstilsynet afgiver en af grunde ledsaget kendelse, hvorved skibets tilbageholdelse enten godkendes eller ophæves.

Lov nr. 204 af 3. juni 1967 om amtsskatteråd og amtsskatteinspektorer § 2, stk. 3, pkt. 4:

Amtsskatterådet må begrunde sin afgørelse, når rådet forhøjer en ansættelse, der hviler på selvangivelse og specificeret regnskab.

Cirkulære nr. 112 af 28. juni 1967, forretningsorden for revisornævnet, §10, hvorefter nævnet snarest muligt efter sagens endelige behandling træffer afgørelse ved en af grunde ledsaget kendelse. I tilfælde af uenighed skal, såfremt mindretallet ønsker det, en kendelse, der ikke frifinder indklagede, indeholde oplysning om mindretallets stilling uden angivelse af vedkommende medlemmers navne.

Cirkulære nr. 234 af 8. november 1967 om rationaliseringsforslag fremsat af medarbejdere i statsinstitutioner, § 8, stk. 1, hvorefter forslagsstilleren, hvis et forslag ikke antages eller gennemføres, efter anmodning skal underrettes om begrundelsen herfor.

Lov nr. 479 af 20. december 1967, patentlov, §15, hvorefter patentmyndigheden, hvor ansøgeren ikke har iagttaget de om ansøgningen angivne forskrifter, eller der af andre grunde findes noget til hinder for at imødekomme ansøgningen, skal underrette ansøgeren herom.

Bekendtgørelse nr. 142 af 1. maj 1968 om patentankenævnet § 18, hvorefter patentankenævnets afgørelse bl. a. skal angive parternes påstande og anbringender, bevisførelsen, grunde og konklusion. Har der været forskellige meninger under afstemningen, skal de med angivelse af grunde og konklusioner optages i afgørelsen. Bekræftet afskrift af af-

⁸⁾ 1. betænkning vedrørende gennemgang af ekspropriationslovgivningen (nr. 330/1963) s. 71.

⁹⁾ Poul Andersen i UfR 1964 B, s. 76.

gørelsen af sagen skal ifølge § 20 i anbefalet brev sendes til en part.

Finansministeriet, departementet for told- og forbrugsafgifters retningslinjer for de i lov nr. 184 af 6. juli 1957 om omsætningsafgift af motorkøretøjer m.v., § 12, stk. 1, omhandlede vurderingsnævn, hvorefter der, såfremt en indklaget vurdering fastholdes, skal gives klageren oplysning om de væsentligste data, der ligger til grund for vurderingen.

Lov nr. 244 af 7. juni 1967 om samarbejdsregler i forsvaret § 6, hvorefter afslag i en sag, der er rejst af en talsmand, skal begrundes, medmindre hensynet til den militære sikkerhed eller enkeltpersoners privatliv er til hinder derfor.

I teorien¹⁰⁾ er det antaget, at ethvert afslag på en henvendelse skal begrundes, medmindre dette ikke kan ske, uden at der røbes krigsvigtige militære hemmeligheder etc. Begrundelserne bør være så klare, at afslaget baggrund derved bliver forståelige for talsmændene, og almindeligheder såsom »efter forholdets natur« etc. bør undgås.

Forsvarsministeriet har meddelt udvalget, at det er ministeriets indtryk, at det tilstræbes at begrunde afslag på en sådan måde, at baggrunden for afgørelsen er forståelig for andre.

Lov om levnedsmidler m. m., jfr. lovbekendtgørelse nr. 26 af 9. februar 1968, §17, stk. 2, hvorefter en beslutning om forbud mod salg af varer, som ikke skønnes at opfylde kravene i lovens § 2, straks meddeles den, i hvis besiddelse varen er, med ledsagende begrundelse samt med tilkendegivelse af, at sagen kan påklages til indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet har over for udvalget oplyst, at bestemmelsen har ringe betydning, idet sundhedskommissionerne ofte i vedkommende kommunes sundhedsvedtægt vil have hjemmel til nedlæggelse af forbud af den omhandlede art.

Lov nr. 291 af 18. juni 1969 om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken § 31, stk. 2, hvorefter enhver tjenestemand, der afskediges uden ansøgning, har ret til

efter derom fremsat begæring at få skriftlig oplysning om afskedigelsegrunden.

Som begrundelse for reglen er det anført¹¹⁾, at tjenestemanden har interesse i over for tredjemand i påkommende tilfælde at kunne dokumentere, hvorfor han er afskediget, så at han ikke udsættes for mistanke om forbrydelser eller forseelser, som han ikke har begået. Om begrundelsens indhold er det anført, at et i al almindelighed holdt udtryk om, at afskedigelsen skyldes uegnethed i tjenesten er utilstrækkeligt. Den meddelelse, tjenestemanden vil have krav på, må indeholde sådanne oplysninger om årsagen til den foretagne afskedigelse, at den afskedigede selv ikke behøver at stå uforstående over for administrationens fremgangsmåde overfor ham, ligesom han i relation til tredjemand skal kunne dokumentere, at eventuel mistanke for uredelighed eller lignende er ubegrundet. Det vil i øvrigt ikke være muligt at opstille generelle forskrifter for, hvor udførlige oplysningerne skal være i de forskellige enkelttilfælde, der kan tænkes at foreligge.

Selv om begæringen fremkommer, medens spørgsmålet om afskedigelse er under overvejelse, antages det¹²⁾, at afskedigelsen godt kan iværksættes, før afskedigelsesgrunden skriftligt er meddelt tjenestemanden.

Lov om boligtilsyn, jfr. lovbekendtgørelse nr. 383 af 20. juni 1969, § 19, stk. 2, hvorefter forbud mod benyttelse af en bygning til beboelse m. v. skal indeholde nærmere angivelse af de forefundne mangler, oplysning om ejerens adgang til at fremsætte forslag til forbedringer m. m.

Cirkulære nr. 159 af 31. juli 1969 om stempelafgift, hvorefter stempelmyndigheden ved fastsættelse af stempeltakst giver en skriftlig meddelelse til parten med en kort beskrivelse af dokumentet og afgiftsberegningen, ligesom stempelmyndigheden ved afvisning af en klage over stempelberegning skal fremsende klagen med afskrift og afgørelsen og eventuelt en nærmere begrundelse for denne til skattedepartementet.

Lovbekendtgørelse nr. 438 af 15. august 1969 om statens tjenestemænd i Grønland § 8, stk. 5:

¹⁰⁾ Se Karnovs lovsamling, 7. udg. 1967, s. 1715, note er, og Victor Pürchel og G. Bent Piirchel: Militær straffelov og militær retsplejelov, 5. udg. 1963, s. 296.

¹¹⁾ I. betænkning afgivet af lønningskommissionen af 1929, 1930, s. 22-23.

¹²⁾ Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 1965, s. 206.

Enhver, der afskediges uden ansøgning, har ret til efter derom fremsat begæring at få skriftlig oplysning om afskedigelsesgrunden.

Lov om offentlig forsorg, jfr. lovbekendtgørelse nr. 539 af 10. november 1969, § 16, stk. 2, og § 18, stk. 2, hvorefter enhver afgørelse skal begrundes, derunder ved henvisning til den lovbestemmelse, i kraft af hvilken den er truffet, ligesom man har pålagt amtmændene og socialministeriet i afgørelserne at angive de nærmere grunde til forsinkelsen, såfremt afgørelse ikke foreligger i løbet af henholdsvis højst 1 måned og 3 måneder.

Endvidere er ministeriet forpligtet til snarest muligt at drage omsorg for offentliggørelse af enhver afgørelse, der skønnes at være af almindelig interesse, eller som kan tjene som vejledning for de underordnede myndigheder.

Det er oplyst¹³⁾, at bestemmelsen har medført en noget tung og tidskrævende administration, og at de kommunale myndigheder, sociale udvalg etc., der har modtaget skrivelser, som er affattet i overensstemmelse med denne regel, af og til har givet udtryk for, at man ville foretrække en mere koncentreret udtalelse fra ministeriet. I praksis har det også vist sig, at man i et vist omfang har måttet opgive den udførlige, individuelle begrundelse og i stedet benyttet standardkoncepter, hvor man f. eks. indskrænker sig til at henvise til det af den foregående instans - i almindelighed kommunalbestyrelsen - indtagne standpunkt. Trods disse mangler ved ordningen har den dog efter socialministeriet opfattelse - alle forhold taget i betragtning - virket tilfredsstillende, navnlig fordi den har bidraget til, at de omhandlede sager underkastes en meget grundig og alsidig overvejelse, før der bliver afgivet endelig resolution.

Endvidere har socialministeriet over for udvalget oplyst, at efter forsorgsloven beror afgørelsen i vidt omfang på et skøn, hvilket indebærer, at der i reglen må anlægges en samlet vurdering af en række momenter, således at det ofte vil være vanskeligt i konklusionen at fremhæve et enkelt forhold som eneføgende; begrundelsen må derfor ofte

udformes således, at der henvises til et udførligt recit med bemærkning om, at ministeriet efter det oplyste ikke finder grundlag for at tilsidesætte det af de lokale myndigheder udøvede skøn, eller at ministeriet kan tiltræde den truffne afgørelse.

Selv om en sådan formulering for læseren skulle gøre det klart, at en afgørelse beror på et skøn, og at man ved udøvelsen heraf har vurderet oplysningerne om de faktisk foreliggende forhold, må det erkendes, at det for den mindre øvede læser kan være vanskeligt fuldt ud at forstå en afgørelse.

På denne baggrund har man undertiden valgt den form udtrykkeligt at sige, at afgørelsen beror på et skøn over nærmere angivne forhold, og at ministeriet efter det herom i sagen oplyste enten ikke har fundet grundlag for at tilsidesætte eller kan tiltræde den truffne afgørelse.

Folketingets ombudsmand har i en konkret sag udtalt, at han anså det for en fejl, at et amt ikke havde iagttaget bestemmelsen i § 16, stk. 2¹⁴⁾.

Lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 609 af 19. december 1969, § 770, stk. 2, hvorefter anholdelsesbeslutningen med tilhørende begrundelse ved pågribelsen, eller så snart det kan ske, skal oplæses eller forevises for den anholdte, og § 805, stk. 1, hvorefter politimesteren, dersom han ikke finder grund til at foretage videre i anledning af en indgiven anmeldelse om en lovovertrædelse eller en fremsat begæring om forfølgning, på forlangende skal meddele en skriftlig erklæring om sin vægring, og om denne er grundet på, at den formentlige lovovertrædelse ikke antages at være genstand for offentlig forfølgning, eller på anmeldelsens utilstrækkelige grundlag.

Justitsministeriet har over for udvalget oplyst, at det antages at følge af analogien af § 770, stk. 2, at en person, der anholdes af politiet uden retskendelse, skal gøres bekendt med grunden til anholdelsen.

Justitsministeriet har endvidere om praksis efter § 805, stk. 1, oplyst, at såfremt der ikke skønnes at foreligge et strafbart forhold, bliver anmeldelsen afvist med en kort begrundelse, f. eks. at der efter det oplyste ikke er tilstrækkeligt grundlag for at gore

¹³⁾ 7. betænkning fra forvairningskommissionen af 1946 1950, s. 29-30.

¹⁴⁾ F.O.B. 1957, s. 65, jfr. 1958, s. 33. Se nedenfor s. 26.

sagen til genstand for politimæssig undersøgelse. I tilfælde, hvor sagen er af civilretlig karakter, henvises anmelderen til anden myndighed eller til at søge sit krav fremmet ved civilt søgsmål.

Afvises anmeldelsen som følge af, at det pågældende forhold ikke er genstand for offentlig forfølgning, bliver anmelderen underrettet herom, eventuelt med henvisning til vedkommende lovbestemmelse.

Indbringes sagen for den højere anklagemyndighed, vil klageren få direkte meddelelse herfra. Tiltrædes politiets afgørelse, svares »at man efter en gennemgang af sagens akter ikke har fundet anledning til at ændre afgørelsen«. Yderligere begrundelse gives ikke.

Lov om værnepligt, jfr. lovbekendtgørelse nr. 15 af 20. januar 1970, § 8, stk. 3, hvortil sessionens afgørelser, bl. a. om hvorvidt en person er undergivet værnepligt og er forpligtet til optagelse i rullen, såfremt den værnepligtige eller et af sessionens medlemmer forlanger det, træffes ved en af grunde ledsaget kendelse.

Indenrigsministeriet har overfor udvalget oplyst, at der ikke bruges »standardbegrundelser«. For så vidt angår afgørelse om udelukkelse fra forsvaret som følge af straf, består begrundelsen gerne i en redegørelse for de til sagen indhentede erklæringer, f. eks. fra fængslet og Dansk Forsorgsselskab.

/ ministeriet for statens lønnings- og pensjonsvæsens overenskomster med bl. a. Danmarks Juristforbund (overenskomster af 24. februar 1970) § 7, er det pålagt den styrelse, hvori de pågældende er ansat, at meddele enhver opsigelse skriftligt. Denne meddelelse skal indeholde begrundelsen for opsigelsen.

Lov om landvæsensretter, jfr. lovbekendtgørelse nr. 133 af 6. marts 1970, § 33, stk. 3, hvorefter landvæsensretternes kendelser skal indeholde en fremstilling af sagen og de grunde, der har ledet til udfaldet.

Lov om midlertidig regulering af boligforholdene, jfr. lovbekendtgørelse nr. 315 af 1. juli 1970, § 28, stk. 6, hvorefter huslejenævnet, såfremt udlejerens andragende om lejevforhøjelse eller anden ændring af lejevilkårene ikke - eller dog ikke fuldt ud - vil kunne godkendes af nævnet, har pligt til at

meddele udlejereren en af grunde ledsaget underretning herom.

Det er blevet anført¹⁵⁾, at det i praksis ofte skorter på begrundelse.

Bekendtgørelse nr. 411 af 24. september 1970 om mønsterankenævnet § 12:

Mønsterankenævnet træffer afgørelse i sagen ved en af grunde ledsaget kendelse, der underskrives af formanden. Har der været forskellige meninger under afstemningen, skal de med angivelse af grunde og konklusion optages i kendelsen.

Sammenfatning.

Oversigten viser, at der er 30 love med begrundelsesforskrifter, 27 bekendtgørelser og andre administrative bestemmelser om begrundelse.

Af disse synes kun enkelte, og da navnlig bestemmelserne i lov om offentlig forsorg og monopolløven, at have et mere generelt præg.

Nogle af de andre forskrifter kan grupperes efter sagsområder. Der er seks bestemmelser om begrundelse af afskedigelser m. v. af tjenestemænd og overenskomstansatte og om nægtelse af autorisation. Tre vedrører nægtelse af optagelse i registre. En gruppe på 30 giver regler om kendelser og andre afgørelser fra kollegiale organer, råd, nævn og lignende, hvoraf nogle har en vis juridisk karakter, f. eks. ekspropriationskommission, landvæsensretter, og voldgiftsudvalg. Herunder falder også skatteråd og landsskatteretten.

De fleste af de resterende bestemmelser dækker meget små områder inden for administrationen, f. eks. brandlov for København.

Om indholdet af bestemmelserne kan fremhæves, at de - bortset fra de mere generelle og de fleste vedrørende kollegiale organer - oftest omhandler bebyrdende forvaltningsakter - afslag, afskedigelser, nægtelse af optagelse i registre, pålæg, forbud og klager. I ganske få tilfælde skal begrundelse kun gives, dersom der fremsættes begæring herom. Begrundelsesforpligtelsens indhold er i de fleste tilfælde ikke nærmere uddybet i bestemmelserne. Det fastslås dog i enkelte tilfælde, at begrundelsen skal indeholde henvisning til de benyttede lovbestemmelser, at

¹⁵⁾ Knud Ehlers og Arne Blom: Kommentar til lejeloven, 1959, s. 337-38.

begrundelsen skal tjene til at give vejledning om lignende fremtidige tilfælde, eller at afgørelsen skal indeholde en stillingtagen til de af parterne påberåbte omstændigheder eller oplysninger om stemmeafgivningen i kollegiale organer.

2. *Praksis, hvor begrundelsesforskrifter ikke findes.*

I den henvendelse, udvalget som omtalt ovenfor under 1 rettede til ministerierne i maj 1964, anmodede man om oplysninger om, hvorledes administrationens praksis er med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter, hvor der ikke findes udtrykkelige begrundelsesforskrifter, herunder om der er adgang til efterfølgende at få oplysning om begrundelsen.

I det følgende vil en del af de modtagne svar blive refereret i sammentrængt form. Det bemærkes, at visse af ministerierne har sendt udvalget detaljerede redegørelser med gennemgang af begrundelsespraksis inden for hvert enkelt sagområde, der henhører under ministerierne. Ligeledes har en række ministerier indhentet udtalelser fra underordnede organer. I sådanne tilfælde er kun gengivet en eventuel konklusion af de udførlige skrivelser. De skrivelser og udtalelser, der ikke er gengivet nedenfor, er optaget som bilag til betænkningen.

a. *I almindelighed.*

Udenrigsministeriet har oplyst, at i praksis ses begrundelser af afgørelser kun at forekomme i forbindelse med afslag på anmodninger om udenrigstjenestens bistand. I tilfælde, hvor sådan bistandsvirksomhed er lovreguleret, vil et afslag blive begrundet både med en henvisning til vedkommende lovbestemmelse og til de fakta, der er lagt til grund ved afgørelsen.

På tilsvarende måde vil det være muligt at give en udtømmende begrundelse i tilfælde, hvor betingelserne for udførelse af notarialforretninger, legalisationer, attestudstedelser m. m. ikke måtte være tilstede.

I en del tilfælde har udenrigstjenestens afslag karakter af nægtelse af yderligere bistand i sager, som udenrigstjenesten har taget op til behandling. Dette kan således forekomme f. eks. i inkassosager og eftersøgningssager. Også her vil begrundelsen nor-

malt kun gå ud på, at man herefter ikke ser sig i stand til at foretage videre i sagen, men de pågældende skulle i disse tilfælde af det allerede passede kunne udlede en fyldestgørende begrundelse.

Medens afslag, der meddeles af udenrigsministeriet selv, som oftest foreligger skriftligt, bliver afslag, der meddeles af repræsentationerne, i vidt omfang meddelt mundtligt i forbindelse med den pågældendes personlige henvendelse. Disse afslag får således en mere formløs karakter. Dette vil ofte kunne føre til, at begrundelsens udførlighed tilpasses den pågældendes reaktion. Man vil således måske nøjes med en mindre udførlig begrundelse, hvis dette er tilstrækkeligt til at overbevise den pågældende om afslaget rimelighed, og måske i tilfælde, hvor han er vanskelig at overbevise, give en mere udførlig begrundelse i situationer, hvor man, hvis afslaget skulle meddeles skriftligt, ville være tilbøjelig til kun at anvende en af standardbegrundelserne. Hvis der udtrykkelig anmodes om en skriftlig begrundelse af et afslag, vil dette næppe blive nægtet, medmindre ganske særlige omstændigheder gør sig gældende.

Forsvarsministeriet fastslår, at i mange tilfælde begrundes de trufne afgørelser, f. eks. i forbindelse med afslag på ansøgninger, ved besvarelsen af klager o. l. I nogle tilfælde, f. eks. i benådningssager og sager vedrørende udsættelse eller afbrydelse af strafsoning, meddeles der normalt ikke begrundelse af afgørelsen.

Finansministeriet oplyser, at der ingen fast praksis findes, men afgørelserne begrundes i vidt omfang. Dette gælder især i de tilfælde, hvor en afgørelse indeholder et afslag. Drejer det sig om lovfortolkning, indeholder svaret sædvanligvis en udførlig begrundelse og i hvert fald en henvisning til de relevante lovsteder.

Justitsministeriet meddeler, at det er den almindelige praksis, at der ikke gives begrundelse, når et andragende imødekommes fuldt ud. Undertiden henvises dog til den bestemmelse, hvorefter afgørelsen er truffet.

Boligministeriet søger i det omfang, hvor det må anses for praktisk muligt, at begrunde sine afgørelser. Der gøres dog opmærksom på, at der inden for boligministeriets ressort findes områder, hvor afgørelser

træffes efter generelle retningslinjer, der er fastlagt ud fra almindelige samfundsmæssige hensyn og principper, som der ikke i de enkelte sager kan gives en udførlig fremstilling af. En begrundelse for afgørelsen kan derfor alene omfatte de konkrete forhold i sagen. Dette gælder f. eks. afgørelser vedrørende byplanlovgivningen. I visse tilfælde gør der sig også særlige forhold gældende med hensyn til en begrundelse, for så vidt angår de konkrete forhold. Dette gælder navnlig afgørelser, som er administrative led i en restriktionslovgivning, der er begrundet i en mangelsituation, hvor der ikke er fornøden ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Afgørelsens begrundelse må i sådanne tilfælde ifølge sagens natur have karakter af standardbegrundelse.

Arbejdsministeriet meddeler, at direktoratet for arbejdstilsynet, for så vidt angår direktoratets administration af arbejderbeskyttelseslovgivningen, har oplyst, at langt de fleste afgørelser indeholder dels angivelse af den lovhjemmel, hvorpå afgørelsen hviler, dels en udførlig beskrivelse af de i sagen oplyste faktiske forhold. Endvidere er det praksis, at direktoratet - i de tilfælde, hvor der fra den eller de interesseredes side anmodes om begrundelse for en truffet afgørelse - i videst muligt omfang redegør yderligere for de faktiske forhold i sagen og sammenholder disse med den til grund for afgørelsen liggende lovhjemmel. Direktoratet har dog herved bemærket, at det i en del tilfælde, hvor afgørelsen hviler på et skøn som f. eks. visse dispensationer, ikke er muligt gennem angivelse af de faktiske forhold og af lovhjemmelen at afgive nogen konkret begrundelse.

Specielt for så vidt angår afgørelser inden for ferielovens område har direktoratet oplyst, at der i de senere år har fæstnet sig den praksis med hensyn til afgørelser, som træffes af spørgsmål om, hvorvidt en person er omfattet af ferieloven, at afgørelserne - medmindre sagen er ganske oplagt — ledsages af begrundelse, idet direktoratet anfører, hvilke momenter det navnlig har lagt vægt på, hvorved direktoratet bestræber sig for at sikre, at sagens parter får kendskab til, hvilke forhold der har haft den afgørende betydning. I andre sager, herunder sager vedrørende udbetaling af feriegodtgørelse,

afholdelse af ferie uden for perioden m. v., gives der normalt ikke begrundelse for afgørelsen ud over den begrundelse, som ligger i henvisning til den lovregel, direktoratet har støttet afgørelsen på, og citat af parternes udtalelser.

Arbejdsdirektoratet har til sagen oplyst, at dette direktorats afgørelser i princippet vil være ledsaget af begrundelse.

Vedrørende arbejdsministeriets praksis kan oplyses, at ministeriets afgørelser normalt indeholder henvisning til de relevante bestemmelser i love eller bekendtgørelser og en angivelse af de faktiske omstændigheder, der lægges til grund for forvaltningsakten. I det omfang der ved afgørelsen er udøvet et skøn, gives der sædvanligvis ikke nogen begrundelse for det udøvede skøn ud over, hvad der kan udledes af afgørelsens fremstilling af sagens faktiske omstændigheder. Afgørelserne indeholder som hovedregel ikke redegørelse for en eventuel fast praksis på det omhandlede område eller for sagens stilling i forhold til en sådan praksis.

Handelsministeriet oplyser, at i de tilfælde, hvor der ikke er hjemlet pligt til at begrunde afgørelsen, er det sædvanligt at give afgørelsen en sådan form, at de forhold, der har været bestemmende for afgørelsen, fremgår af skrivelsen.

I afgørelser vedrørende lovfortolkning vil der således altid være optaget en udtømmende angivelse af de faktiske forhold, der har været lagt til grund ved afgørelsen, ligesom der vil være henvist til de relevante lovbestemmelser, således at der foreligger et rimeligt grundlag til bedømmelse af, hvorvidt der vil være mulighed for at rejse sagen påny eller eventuelt at prøve afgørelsen ved domstolene.

Hvad angår skønsmæssige afgørelser skal fremhæves, at det ofte vil være vanskeligt at give en udførlig skriftlig begrundelse, hvorfor begrundelserne kan blive standardprægede. Dette vil således ofte være tilfældet, når en ansøgning afslås ud fra en samlet vurdering af ansøgerens personlige og økonomiske formåen. Man er dog altid villig til at gøre afgørelsen til genstand for mundtlig drøftelse.

I de tilfælde, hvor handelsministeriet afgør en sag som klageinstans, vil man hyppigt tilstille klageren en afskrift af underinstansens udtalelse i sagen. For så vidt under-

instansens afgørelse opretholdes af de i udtalelsen anførte grunde, vil der hermed være givet en begrundelse af afgørelsen. Opretholder ministeriet afgørelsen, men af andre grunde, vil disse blive anført. Giver afgørelsen i ankeinstansen klageren medhold, synes begrundelse mindre påkrævet.

På områder, hvor der ikke er pålagt begrundelsespligt, men som er beslægtede med områder, hvor en sådan pligt er fastsat, vil afgørelsen blive begrundet. Som eksempler herpå kan nævnes, at af 50 reiser, truffet af mælkepris-ankenævnet og ankenævnet vedrørende valutasager, begrundes på samme måde som afgørelser truffet af monopolankenævnet.

Handelsministeriet er af den opfattelse, at de hensyn, der kan tale for indførelse af en generel begrundelsespligt eller en udvidelse af en nugældende begrundelsespligt, er tilgodeset for så vidt angår handelsministeriets sagområde. På de områder, hvor begrundelsespligt ikke er foreskrevet, vil afgørelsen normalt give borgeren fornøden oplysning om baggrunden for afgørelsen.

Landbrugsministeriet oplyser, at praksis varierer efter arten og karakteren af de sager, hvori afgørelse skal træffes.

En begrundelse af afgørelsen vil i alt fald for bebyrdende forvaltningsakters vedkommende være sædvanlig, men begrundelsens udførelse er afhængig af karakteren af det skøn, der i det enkelte tilfælde må udøves. Hvor lovgivningen eller administrative bestemmelser opstiller nærmere betingelser for afgørelsen, vil en henvisning til vedkommende bestemmelse og angivelse af forudsætningernes manglende opfyldelse normalt finde sted, men hvor ikke nærmere kriterier for skønnets udøvelse er angivet, vil begrundelsen bero på nærmere overvejelser i den konkrete sag.

Fiskeriministeriets praksis er, at afgørelser, specielt afslag, så godt som altid motiveres samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede.

Kirkeministeriet oplyser, at efter den hidtil fulgte praksis er ministeriets afgørelser, når de går ud på påbud, forbud eller afslag, som hovedregel ledsaget af en begrundelse, der kan bestå i en henvisning til lovbestemmelser og/eller administrative forskrifter, til domspraksis eller almindelige retsprincipper.

til sagkyndiges erklæringer eller til praksis. Afgørelser, som imødekommer andrageres og klageres ønsker, er normalt ikke ledsaget af grunde, men vil dog undertiden indeholde en fremstilling af sagens fakta og, for så vidt angår lovbundne forvaltningsakter, som oftest tillige en angivelse af den lovbestemmelse, i henhold til hvilken afgørelsen er truffet. I enkelte arter af sager inden for denne gruppe gives der almindeligvis en begrundelse for afgørelsen, f. eks. i sager om rettelser i kirkebøgerne.

For de underordnede kirkelige instansers vedkommende vil der for de rutinemæssige begunstigende forvaltningsakter, f. eks. talrige ekspeditioner begravelsesvæsenet vedrørende, normalt ikke være behov for nogen form for begrundelse. For så vidt angår de bebyrdende forvaltningsakter vil en henvisning til de i betragtning kommende lovbestemmelser og administrative forskrifter almindeligvis være en fyldestgørende begrundelse. I enkelte tilfælde gives der dog yderligere begrundelse.

Undervisningsministeriet meddeler som oftest begrundelse for afslag. Der er dog som regel tale om en begrundelse af mere formel karakter.

Ministeriet for Grønland oplyser, at i praksis begrundes næsten alle afgørelser, både over for private og over for andre offentlige myndigheder.

b. Efterfølgende begrundelse.

I finansministeriet bliver en begæring om efterfølgende begrundelse altid imødekommet i det omfang, det er muligt.

Justitsministeriet anfører, at efterfølgende anmodninger om begrundelse efterkommes i videst muligt omfang, hvad enten anmodningerne fremsættes ved personligt fremmøde, telefonisk eller skriftligt.

Boligministeriet vil på begæring normalt uddybe de grunde, der har været bestemmende for truffede afgørelser.

Arbejdsministeriet har oplyst, at man sædvanligvis ikke modtager anmodninger om efterfølgende (nærmere) begrundelse; såfremt en sådan anmodning fremsættes, vil formodningen være for, at man vil søge at imode-

komme den ved om muligt at uddybe den meddelte afgørelse.

Handelsministeriet vil altid imødekomme en anmodning om efterfølgende begrundelse.

Landbrugsministeriet oplyser, at hvor modtageren af en bebyrdende forvaltningsakt efterfølgende udbeder sig yderligere oplysninger om begrundelsen, søger man så vidt muligt at imødekomme et ønske herom.

Fiskeriministeriet meddeler, at fremsættes der ønske herom, vil en afgørelse altid blive fyldigt motiveret.

Kirkeministeriet giver i tilfælde af efterfølgende begæring om en nærmere motivering for en afgørelse i praksis en redegørelse for sagens faktiske sammenhæng og forløb samt for de lovbestemmelser og synspunkter, der er lagt til grund ved sagens behandling. Det samme gælder i tilfælde, hvor afgørelsen skønnes at kunne have betydning som rettesnor for de underordnede kirkelige instanser ved behandlingen af fremtidige sager af samme art. En sådan redegørelse gives i øvrigt meget ofte i forbindelse med personlig eller telefonisk henvendelse til ministeriet.

Undervisningsministeriet giver, med mindre særlige forhold taler derimod, gerne på begæring en uddybende begrundelse af en forvaltningsafgørelse.

Ministeriet for Grønland oplyser, at de i afgørelserne interesserede har fri adgang til at indhente yderligere oplysninger om begrundelsen, efter at afgørelsen er meddelt dem.

Den danske købstadsforening har bl. a. meddelt, at man er af den opfattelse, at den kommunale forvaltnings afgørelser i meget høj grad - bl. a. på grund af den nære kontakt mellem kommunestyre og befolkning — på begæring af en af de i afgørelsen interesserede begrundes - ofte mundtligt - fra kommunens side.

De samvirkende sognerådsforeninger er af den opfattelse, at de af sognerådene, kommunale udvalg m. v. truffne afgørelser i vid udstrækning begrundes på begæring af en af de i afgørelsen interesserede. En sådan begrundelse gives ofte mundtligt.

Bymæssige kommuner er ligeledes af den opfattelse, at den kommunale forvaltnings

afgørelser i ikke uvæsentligt omfang begrundes, og at begrundelser ofte gives mundtligt på begæring af en af de i afgørelsen interesserede parter.

c. *Standardbegrundelse.*

Udenrigsministeriet oplyser, at der inden for de sagområder, hvor det beror på vedkommende tjenestemands skøn, om det fornødne grundlag for ydelse af bistand er til stede, i betydeligt omfang anvendes standardbegrundelser. Dette gælder navnlig i sager, hvor bedømmelsen af ansøgerens personlige forhold har været afgørende for den truffne beslutning.

Forsvarsministeriet bemærker om begrundelsens omfang - hvor en sådan efter sædvane gives - at denne specielt i sager, hvor ensartede henvendelser eller ansøgninger, f. eks. om værnepligtiges mødested eller mødetid, i stort antal forelægges ministeriet, ofte vil have karakter af en »standardbegrundelse« eller en henvisning til vedkommende lovbestemmelse, der ligger til grund for afgørelsen. I andre grupper af sager vil begrundelserne dog almindeligvis være mere udførlige.

Finansministeriet oplyser, at i de tilfælde, hvor afgørelser beror på et skøn, er der en tendens til at indskrænke begrundelsen til en standardbegrundelse.

Justitsministeriet og socialministeriet nævner eksempler på standardbegrundelser fra forskellige sagområder.

Handelsministeriet anvender praktisk taget ikke standardbegrundelser undtagen i tilfælde, hvor det af en tidligere brevveksling klart fremgår, hvad årsagen til afslaget er.

Landbrugsministeriet nævner vendingerne »savner tilstrækkeligt grundlag«, »af hensyn til konsekvenserne« eller »af principielle grunde«.

Fiskeriministeriet anfører, at man i visse tilfælde kun anvender en standardbegrundelse, som f. eks. »af principielle grunde«.

d. *Tilfælde, hvor der ikke gives begrundelse.*

Inden for *justitsministeriets* område kan eksempelvis nævnes afgørelser vedrørende for-

ældremyndighed og samkvemsret, afslag på andragender fra sindssyge m. m. om tilladelse til ægteskab, bidragssager, benådnin- ger, prøveløsladelse og udlændinges erhver- velse af fast ejendom.

Ministeriet for offentlige arbejder oplyser bl. a., at for så vidt angår sager i henhold til omnibus- og fragtmandsloven og om privile- gereede færgeruter, der henhører under mini- steriets ressort, gives begrundelse normalt ikke.

Et par ministerier omtaler områder, hvor man ikke mener at kunne meddele begrun- delse.

Forsvarsministeriet anfører, at en begrun- delse kan være udelukket ud fra militære sikkerhedsmæssige hensyn.

Socialministeriet fremhæver, at man gør undtagelser i tilfælde, hvor oplysninger ved- rørende miljøbetonede, arvelige, lægelige eller personlige forhold af et indhold, som det kan forekomme unødvendigt sårende eller skadeligt for den pågældende at blive gjort bekendt med, eller til særlig ulempe for denne, hvis forholdet kommer pårørende i hænde.

Situationer af denne art forekommer efter sagens natur ikke helt sjældent i patientsager inden for særforsorgens område, og de for- skellige hensyn afvejes derfor konkret og kan resultere i en mere standardbetonet be- grundelse, eventuelt i den form, at man efter angivelse af, hvilke myndigheder der er brevvekslet med, begrænser sig til en medde- lelse om, at ministeriet må nære betænkeli- ghed ved at godkende det ansøgte.

e. Begrundelsesspørgsmål i ombudsmandens praksis.

Folketingets ombudsmand har i flere til- fælde kritiseret, at positive begrundelsesfor- skrifter ikke er blevet overholdt, eller at der vel har været givet begrundelse, men at denne har været utilstrækkelig.

F. O. B. 1957 s. 65: Ombudsmanden på- talte, at et amt ikke ved afgørelsen af en klage over et socialudvalgs afslag på hjælp i henhold til forsorgsloven havde iagttaget be- stemmelsen i forsorgslovens § 50, stk. 3, hvorefter amtet, såfremt afgørelsen af klagen ikke foreligger i løbet af højst en måned, i afgørelsen skal angive de nærmere grunde til forsinkelsen. Ombudsmanden henstillede

til socialministeriets overvejelse, om der var anledning til at indskærpe overholdelsen af reglen, hvilket skete, jfr. *F. O. B. 1958 side 33.*

F. O. B. 1963 s. 77: Efter at skatterådet på et møde med en skatteyder havde med- delt, at man ikke mente at kunne godkende et repræsentationsfradrag på selvangivelsen, modtog skatteyderen meddelelse om, at skat- terådet havde forhøjet den skattepligtige ind- komst til et nærmere angivet beløb. Lig- ningsdirektoratet fandt det ikke ganske utvivlsomt, at skatterådet havde været for- pligtet til at begrunde forhøjelsen, idet plig- ten hertil efter statsskattelovens § 29, stk. 2, kun gælder, når den foreløbige ansættelse hviler på selvangivelse og specificeret regn- skab. I det pågældende tilfælde forelå der intet regnskab. Ombudsmanden udtalte, at det ville have være ønskeligt, om skatterådet - uanset at det ved den stedfundne forhand- ling mundtligt havde redegjort for sine syns- punkter - havde begrundet den foretagne for- højelse af den foreløbige ansættelse. Kendel- sen burde i hvert fald have indeholdt oplys- ning om, hvorfra den foretagne forhøjelse stammede.

F. O. B. 1964 s. 62: Efter § 13, stk. 1, i forretningsordenen for landsskatteretten skal rettens kendelser indeholde begrundelse for afgørelsen, medmindre denne beror på et rent skøn. I præmisserne til en landsskatte- retskendelse udtaltes, at retten efter gennem- gang af regnskabsmaterialet måtte være enig med skatterådet i, at dette materiale ikke kunne anses for egnet til at danne grundlag for en nøjagtig opgørelse af driftsoverskud- det og dermed af den skattepligtige ind- komst.

Efter en hos retten indhentet udtalelse var begrundelsen for tilsidesættelsen, at effek- tive kasseafstemninger ikke kunne antages at være foretaget i fornødent omfang. Om- budsmanden fandt, at det var en fejl, at det ikke af rettens kendelse fremgik, hvorpå til- sidesættelsen af regnskabsmaterialet grunde- des.

Med hensyn til begrundelse i øvrigt har ombudsmanden i nogle tilfælde indtaget det standpunkt, at der burde være givet begrun- delse, uanset at der efter loven ikke var pligt dertil, medens han i andre tilfælde ikke har fundet anledning til at kritisere, at begrun- delse ikke er angivet:

F. O. B. 1956 s. 218: Direktoratet for ulykkesforsikringen, ulykkesforsikringsrådet og socialministeriet havde afslået at meddele en tilskadekommen havnearbejder tilladelse i medfør af ulykkesforsikringslovens § 4, stk. 2, til at anlægge retssag mod et rederi, som havnearbejderen mente var ansvarlig for tilskadekomsten.

Ombudsmanden udtalte, at de nævnte myndigheder burde have været opmærksomme på, at det foreliggende grundlag for bedømmelse af rederiets ansvar var ufyldstgørende, at havnearbejderens anbringende med hensyn til ansvarsgrundlaget langt tidligere end sket burde have været efterprøvet gennem politiafhøring eller på anden måde, at det havde været rimeligt, om socialministeriet havde gjort havnearbejderen bekendt med de i politiuundersøgelsen tilvejebragte oplysninger og den vægt, direktoratet tillagde dem, og at direktoratet under hensyn til hans gentagne forespørgsler burde have givet ham oplysning om årsagen til, at ansøgningen oprindeligt blev afslået.

F. O. B. 1958 s. 48: Arbejdsnævnet havde truffet afgørelse om, at en arbejdsløs blikkenslager ikke længere opfyldte betingelserne for nydende medlemsret i arbejdsløshedskassen. Det kritiseredes, at arbejdsdirektoratet ved meddelelse om afgørelsen ikke anførte, i henhold til hvilke bestemmelser i arbejdsløshedsloven eller kassens vedtægter beslutningen om slettelse var truffet.

F. O. B. 1960 s. 189: Efter patentlovens § 9 skal patentkommissionens afgørelse af patentansøgninger udfærdiges skriftligt ledsaget af grunde. Efter lovens § 19, stk. 2, kan patentkommissionens nægtelse af patent forlanges undergivet prøvelse af en særlig kommission, der nedsættes af handelsministeriet. Efter at en patentansøger havde klaget over, at den særlige kommissions afgørelse var utilstrækkelig begrundet, udtalte ombudsmanden, at der ikke i loven var pålagt de særlige kommissioner at begrunde deres afgørelser, og at reglen i § 9 efter lovens forarbejder ikke kunne overføres analogt på de særlige kommissioner. Ombudsmanden kunne derfor - uanset det ønskelige i en mere udførlig begrundelse end en henvisning til underinstansens grunde — ikke give patentansøgeren medhold i, at den givne begrundelse havde været utilstrækkelig.

F. O. B. 1962 s. 25: Arbejdsdirektoratet burde i en afgørelse vedrørende medlemskab af en arbejdsløshedskasse havde gjort vedkommende medlem, der var blevet slettet af kassen, opmærksom på de vedtægtsbestemmelser, i henhold til hvilke afgørelsen var truffet.

F. O. B. 1965 s. 24: Ombudsmanden fandt det ønskeligt, at den hidtidige praksis, hvorefter erstatningen ikke specificeres ved ekspropriation af hele den faste ejendom, ændredes således, at erstatninger også i disse tilfælde specificeredes på samme måde som ved ekspropriation af en del af en fast ejendom i de ekspropriationssager, der endnu ville være at behandle efter reglerne i forordningen af 1845. Da ekspropriationen var foretaget i henhold til denne forordning og på et tidspunkt, hvor lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation af fast ejendom ikke var trådt i kraft, kunne det ikke kritiseres, at taksationskommissionen havde undladt at begrunde afgørelsen, udover hvad der ville følge allerede af en specifikation af erstatningsfastsættelsen.

F. O. B. 1967 s. 25: En klage gik bl. a. ud på, at klageren ikke havde modtaget nogen begrundelse for, at hans indsigelser og ændringsforslag til en byplanvedtægt ikke havde kunnet imødekommes. Ombudsmanden fandt ikke at kunne kritisere den fulgte administrative fremgangsmåde, da det ikke er pålagt boligministeriet at begrunde afvisning af indsigelser mod et byplanvedtægtsforslag, da boligministeriet havde meddelt de lokale myndigheder, at underretning om indsigelsens afvisning måtte ledsages af begrundelse i fornødent omfang, og da klageren fra amtets vej- og vandløb s væsen havde modtaget en - omend kortfattet - begrundelse for afvisningen af hans enkelte indsigelser.

F. O. B. 1968 s. 35: En skatteyder havde klaget over, at amtsskatterådet ikke havde begrundet en forhøjelse af skatteansættelsen for flere år. Skattedepartementet oplyste, at der mellem skatterådet og skatteyderen havde været ført omfattende forhandlinger og brevveksling om enkelte poster, og at det fremgik af skatterådets afgørelse, hvorfra forhøjelsen stammede. Ombudsmanden udtalte, at der ikke i lovgivningen på daværende tidspunkt var pligt for amtsskatterå-

dene til at begrunde deres afgørelser, og det derfor ikke kunne kritiseres, at skatterådet ikke havde begrundet i videre omfang end sket.

F. O. B. 1969 s. 102: Som begrundelse for en afgørelse havde statens ligningsdirektorat anført, at den var i overensstemmelse med praksis i sager om skattenedsættelse, at denne praksis støttede sig på bestemmelsen i landsskatteretslovens § 13, stk. 3, hvorefter skattespørgsmål af den omhandlede art ikke kan indbringes for domstolene, når der er forløbet mere end to år efter udløbet af det pågældende skatteår, og at urigtige skatteberegninger skyldtes A's egne ufyldstgørende oplysninger. Denne begrundelse kunne ikke give ombudsmanden grundlag for kritik. Han bemærkede herved, at administrationen ikke er pligtig at begrunde afgørelser, medmindre dette er foreskrevet i lovgivningen.

B. Almindelige begrundelsesforskrifter i andre lande.

1. Indledning.

Beslutter man sig til at indføre en regel, der foreskriver pligt til at begrunde de fleste eller dog store dele af forvaltningens afgørelser, stilles man overfor en række lovtekniske spørgsmål, hvis besvarelse er afgørende for reglens nærmere udformning.

Det første og vigtigste spørgsmål er: *hvilke afgørelser skal begrundes?*

Man kan tage som udgangspunkt, at *begrundelsespligten som hovedregel bør omfatte alle forvaltningens afgørelser* og derefter udforme de nødvendige begrænsninger som undtagelser fra hovedreglen. Begrænsninger kan bygges på yderst forskelligt grundlag. Begrundelse kan undværes, fordi den er *overflødig*, f. eks. fordi afgørelsens adressat fuldt ud har fået, hvad han har bedt om, eller fordi han i forvejen kender afgørelsens grundlag fra udnyttet kontradiktion, fra generelle, offentliggjorte begrundelser, eller simpelthen fordi begrundelsen i det helt konkrete tilfælde er åbenbar. Begrænsninger i den almindelige begrundelsespligt kan også bygges på, at begrundelse i det konkrete tilfælde anses for *skadelig*, f. eks. fordi overvejende offentlige eller private hensyn taler for en hemmeligholdelse. Man kan ligeledes

tænke sig undtagelser i begrundelsespligten bygget på den betragtning, at begrundelse er *umulig*, eller dog meget vanskelig at give; typiske eksempler er eksamensresultater og meget skønsmæssigt prægede afgørelser. Begrænsninger i begrundelsespligten kan endelig bygges direkte på *effektivitetsbetragtninger*, således at begrundelse kan undlades, når dette er u hensigtsmæssigt, når hensynet til arbejdsmængden kræver det, når det drejer sig om rutineafgørelser eller lignende.

Man kan imidlertid også tage det modsatte udgangspunkt og foreskrive, at begrundelsespligten *kun* omfatter de *afgørelser, hvor begrundelse anses for særlig påkrævet*. I så fald koncentrerer opmærksomheden om visse grupper af afgørelser, f. eks. klagesager, afgørelser af tvister, afgørelser der griber ind i subjektive rettigheder, bebyrdende afgørelser eller lignende.

Et andet spørgsmål, der har nær sammenhæng med spørgsmålet om, hvilke afgørelser, der skal begrundes, er, om begrundelsen skal være *samtidig*, altså skal følge med afgørelsen, eller *efterfølgende*, altså kun gives, efter at afgørelsen er meddelt, og kun på begæring. Det er åbenbart, at hvis man nøjes med at foreskrive efterfølgende begrundelse, kan man udforme en begrundelsespligt meget generelt; begrænsninger bygget f. eks. på begrundelsens overflødighed og effektivitetshensyn kan undværes.

Det tredje spørgsmål angår *begrundelsens indhold*. De tvivlsspørgsmål, der her kan opstå er: Om begrundelsen skal tage stilling til eventuelle parter påstande og anbringender, og i bekræftende fald til alle eller kun til nogle? — Om underordnede og hørte myndigheders standpunkter skal genfortælles? — Om mindretalsudtalelser i kollegiale organer skal tages med? — Hvilket indhold begrundelsen skal have ved klart skønsmæssige afgørelser? — I hvilket omfang man kan erstatte den individuelle begrundelse med offentliggjorte eller dog tilgængelige generelle begrundelser?

Ved udformningen af de almindelige forvaltningsproceslove, som er nævnt i kap. I, har man overalt stået over for disse spørgsmål.

Svarene er temmelig forskellige i de forskellige love.

Af særlig interesse er de skandinaviske love.

2. Norge.

Den norske lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven) inneholder en almindelig begrundelsesregel i § 24:

»Enkeltvedtag skal grunngis samtidig med vedtaket når det gjelder:

- a) klagesaker,
- b) vedtak som avgjør en tvist mellom flere parter eller som endrer et tidligere vedtak til skade for en part.

I andre saker kan en part kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet, når han ikke helt ut har fått medhold ved avgjørelsen. Slikt krav må fremsettes i løpet av klagefristen eller - dersom ingen klagefrist løper - senest 3 uker etter at praten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.

Grunngivning kan unnlates i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysning som parten etter § 19 første og tredje ledd ikke har krav på å bli kjent med. Bestemmelsene i § 19 andet, fjerde og femte ledd gjelder tilsvarende, likevel slik at muntlig orientering kan tre isteden for skriftlig grunngivning.

Kongen kan for særskilte saksområder gi bestemmelser om at grunngivning kan unnlates når særlige forhold gjør det nødvendig. Likeledes kan Kongen bestemme, at visse vedtak som går inn under første ledd skal grunngis etter reglene i annet ledd eller at visse vedtak som går inn under andet ledd skal grunngis etter reglene i første ledd.«

Om begrundelsens indhold bestemmes i § 25:

»I begrunnelsen skal kort nevnes de omstendigheter som har vært avgjørende for vedtaket. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvelse av forvaltningsmessig skjønn, bør også såvidt mulig nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvelsen, vil i almindelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.«

Begrunningsplikten gjelder ifølge § 1, stk. 1-2, for »forvaltningssaker«, d. v. s. »enhver sak, hvor et forvaltningsorgan handler på vegne av stat eller kommune«, dog kun for »enkeltvedtak«, jfr. lovens § 3, hvorved forstås »et vedtak, som gjelder en bestemt eller flere bestemte personers rettigheter

eller plikter på det offentligrettslige område«, jfr. § 2, litra b, og ikke for afgørelse truffet af valgte kommunale organer, nemlig fylkesting, fylkesutvalg, kommunestyre eller formannskap, jfr. § 26.

Henvisningen i § 24, stk. 3, til § 19 betyder en række begrænsninger i begrundelsespligtens omfang. § 19 har følgende ordlyd:

»En part har ikke rett til å gjøre sig kjent med et dokument for så vidt dette inneholder opplysninger om:

- a) noe som er av betydning for rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater eller landets forsvar,
- b) tekniske innretninger og fremgangsmater, samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av vesentlig konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår,
- c) noe som det av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer, som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til.

Dokument, som parten ikke får gjøre sig kjent med etter første ledd bokstav c) skal på annotning gjøres kjent for en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det.

Medmindre det er av væsentlig betydning for en part å kjenne opplysningen for på forsvarlig mate å kunne vareta sitt tarv i saken, har han heller ikke rett til å gjøre sig kjent med et dokument for så vidt dette inneholder:

- a) opplysning som er undergitt lovbestemt taushetsplikt,
- b) opplysning vedrørende en persons helseforhold, drifts- eller forretningsforhold som ikke er almindelig kjent, eller opplysning forøvrig som av særlige grunner ikke bør meddeles videre.

Blir en part gjort kjent med opplysning som nevnt foran i denne paragraf, kan han bare bruke opplysningen i den utstrekning det er nødvendig for at han på forsvarlig mate kan vareta sitt tarv i saken. Forøvrig har han taushetsplikt med samme ansvar som fastsatt for offentlige tjenestemenn i straffelovens § 121.

Blir dokumentet gjort kjent for parten eller representanten, skal forvaltningsorganet gjøre ham oppmerksom på taushetsplikten etter fjerde ledd.

Det bemærkes, at forvaltningskomiteen stillede forslag om, at der yderligere skulle gives samtidig begrundelse ved forbud eller påbud, dog således at begrundelsen her kunne undlades, dersom arbejdsmængden eller andre særlige forhold var til hinder herfor.

Påbud og forbud blev imidlertid ikke medtaget i lovforslaget, idet justisdepartementet henviste til de praktiske vanskeligheder, bestemmelsen ville medføre, bl. a. ved anvendelse af undtagelsesreglerne⁶⁾.

Den udformning, som den norske lovtekst har fået, beror - som man vil se - på et kompliceret samspil af forskellige svar på de tre hovedspørgsmål, der er nævnt i indledningen til dette kapitel.

Samtidig begrundelse kræves kun i bestemte sager, hvor der er et særligt behov for begrundelse (§ 24, stk. 1) og kun, såfremt begrundelsen ikke anses for skadelig (§ 19).

Efterfølgende begrundelse kræves derimod som hovedregel. Undtagelserne udgøres dels af de samme undtagelser, der gælder for den samtidige begrundelse, dels af de tilfælde, hvor begrundelse anses for klart overflødig, nemlig når adressaten helt ud har fået medhold (§ 24, stk. 2). Begrænsninger bygget på effektivitetsbetragtninger er ikke direkte nævnt i lovteksten, men forudses bl. a. lagt til grund for generelle undtagelser i henhold til § 24, sidste stk. Bestemmelsen i § 25 om begrundelsens indhold er lidet vejledende. Det reelle er paragraffens sidste punktum, der indeholder en mulig begrænsning over for skønsmæssige afgørelser.

3. Sverige.

I forvaltningsloven, jfr. ovenfor s. 11 findes en almindelig begrundelsesregel i § 17:

»Beslut, varigenom myndighet avgör ärende, skall innehålla de skäl som bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis:

1. om beslutet icke går part emot eller det eljest är uppenbart obehövt att upplysa om skälen.

2. om beslutet rör tillsättning av tjänst, antagning för utbildning, utfärdande av

betyg, tilldelning av forskningsbidrag eller jämförbar sak,

3. om det är nödvändigt med hänsyn till privatlivets helgd, enskilds behöriga ekonomiska intresse eller jämförbart förhållande eller

4. om ärendet är så brådskande att det ej finns tid att utforma skälen.

Har skälen utelämnats, bör myndigheten i efterhand om möjligt upplysa parten om dem, om han begär det.«

Loven gælder efter § 1 som hovedregel »ärende hos förvaltningsmyndighet«, herunder også domstolenes forvaltningsvirksomhed, men ikke bl. a. kongen og politi-, anklage- og toldmyndighed i sager angående forbrydelser, jfr. § 2. Det forudsættes i forarbejderne til loven, at dennes ordlyd udelukker rigsdagen og besluttende kommunal forsamling.

Ordet »part« defineres ikke i loven, men forudsættes at have samme indhold som i sekretessloven: »ansøgere, klagere og andre parter«.

Den norske og den svenske bestemmelse ligner hinanden ved at bygge på sondringen mellem samtidig og efterfølgende begrundelse.

Hovedreglen er efter den svenske lov samtidig begrundelse. De begrænsninger, der finder i denne hovedregel, bygger på alle de i indledningen til dette kapitel nævnte grunde: Overflødighed (kun beslutninger, der går parten imod), umulighed (tjenestudenævnelser m. v.), skadelighed og effektivitetshensyn.

Hvor hovedreglen om samtidig begrundelse på grund af begrænsningerne ikke efterkommes, er efterfølgende begrundelse reglen. Bestemmelsen herom er dog ikke udformet som et sædvanligt direktiv, men som en »bør«regel.

4. Andre forvaltningslove.

De fleste andre forvaltningslove og lovforslag indeholder en almindelig begrundelsesregel. Disse er gengivet i den svenske betænkning SOU 1968: 27 s. 176-177.

⁶⁾ Om den norske begrundelsesregel henvises i øvrigt til Forvaltningskomiteens betænkning, 1958, s. 215-28 og 458, Justitskomiteens indstilling, Innst. O. IT, 1964-65, s. 11-12, lovforslaget Ot. prp. nr. 38, 1966-67, s. 77-86, og 125-26, Arvid Frihagen, Forvaltningsloven, 1967, s. 196-93 og Forvaltningsloven, 1967 s. 169-93 og Eilschou Holm i UFR 1968 B, s. 108-10.

Alle de dér gengivne regler angår samtidig begrundelse. Efterfølgende begrundelse er ikke omtalt.

De fleste regler er bygget således op, at begrundelse er hovedreglen. Enkelte tager dog udgangspunkt i, at kun bestemte afgørelser skal begrundes. I den spanske lov kræves således begrundelse bl. a. ved forvaltningsakter, som griber ind i subjektive rettigheder, i klagesager og ved forvaltningsakter, som afviger fra praksis.

Begrænsningerne i begrundelsespligten er især koncentreret om de tilfælde, hvor begrundelse anses for overflødig. Det tyske forslag er særlig udførligt. Herefter er motivering overflødig, *hvor* myndigheden helt bifalder en påstand, og vedkommende afgørelse ikke griber ind i en andens ret, *hvor* parten allerede har kendskab til myndighedens opfattelse af sag- og retsforholdet, eller han uden videre kan skaffe sig sådan viden, *hvor* myndigheden udsteder ensartede afgørelser i stort antal, og begrundelse ikke kræves af det enkelte tilfældes omstændigheder, samt *hvor* begrundelsen fremgår af loven.

Visse love indeholder temmelig udførlige bestemmelser om begrundelsens indhold. Den jugoslaviske lov indeholder således udførlige - og ikke altfor klare - regler, der søger at gradere indholdet af begrundelsen i forhold til sagens betydning for parten. Den ungarske lov indeholder en meget knap og god beskrivelse af kravet til begrundelsens indhold. I den svenske oversættelse lyder reglen: »Motivering skall bestå av en kortfattad sammanfattning av de fakta och bevispunkter, som bildar underlaget för avgörandet. Tillämpade författningsrum skall anges. Motiveringen skall också återge partens åsikter och klargöra varför myndigheten inte godtagit dessa.«

C. Tidligere overvejelser om en almindelig regel om begrundelse af forvaltningsafgørelser.

Spørgsmålet om begrundelse af forvaltningsafgørelser har ved flere lejligheder været drøftet på rigsdagen og i folketinget. I 1856 blev der fremsat et privat lovforslag, som i sin endelige udformning fik følgende skikkelse:

»I enhver resolution, der indeholder afslag på en indgiven ansøgning, skal det påligge vedkommende autoritet tillige at angive den eller de grunde, hvorpå afslaget er bygget, dog skal dette ikke gælde med hensyn til ansøgninger om embeder eller bestillinger.«

Forslaget blev ikke gennemført¹⁷⁾.

Også i forbindelse med ombudsmandsloven¹⁸⁾ blev spørgsmålet strejft.

I forvaltningskommissionens 7. betænkning var man ligeledes inde på spørgsmålet¹⁹⁾.

På en række nordiske møder har spørgsmålet om mere betryggende regler for administrative afgørelser - herunder motivering - været drøftet. Der henvises til forhandlingerne på Nordisk administrativt forbunds møde i Helsingfors, 1929²⁰⁾, på Nordisk administrativt forbunds møde i Oslo, 1949²¹⁾, det 10. Nordiske Handelsmøde i Oslo, 1950²²⁾, på det 19. nordiske juristmøde i Stockholm, 1951²³⁾ og på Nordisk administrativt forbunds møde i Oslo, 1964²⁴⁾.

Endelig kan det nævnes, at begrundelsesproblemer er behandlet adskillige steder i litteraturen²⁵⁾.

De væsentligste betragtninger, der er fremfor og imod en almindelig begrundelsesregel ved administrative afgørelser, kan gengives således:

¹⁷⁾ Se Rigsdagstidende 8. session, 1856, anhang A, sp. 127, folketingets forhandlinger, sp. 472-77, 704-14 og 749-53, og landstingets forhandlinger, sp. 437-53 og 545-47.

¹⁸⁾ Rigsdagstidende 1952-53, folketingets forhandlinger sp. 2564, 2587, 2594, og folketingstidende 1953-54, folketingets forhandlinger sp. 515 og 522.

¹⁹⁾ 7. betænkning fra forvaltningskommissionen af 1946, 1950, pag. 29-33.

²⁰⁾ Nordisk administrativt tidsskrift, 1929, pag. 172.

²¹⁾ Nordisk administrativt tidsskrift 1949, pag. 251-57, 272, 276-77, 283, 286, 287-88, 290 og 292-94.

²²⁾ Forhandlingerne, pag. 78-80.

²³⁾ Forhandlingerne på det 19. nordiske juristmøde i Stockholm, 1951, pag. 223-24, 236-37 og 246-47 samt bilag VI, pag. 34-38.

²⁴⁾ Nordisk administrativt tidsskrift, 1964, pag. 413-25, 438-39, 443, 448.

²⁵⁾ K. K. Steincke, Fremtidens Forsørgelsesvæsen, 1920, bd. II, s. 35, Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udg. 1965, s. 313-22, Eilschou Holm i UfR 1968 B, s. 108-11, Harder i Kommunernes lov og ret, II, 1965, s. 55-57, Ole Krarup i UfR 1964 B, s. 55, Ole Krarup og Jørgen Mathiassen, Forvaltningsret, 1967, s. 113-15, Jørgen Mathiassen i Juridisk Grundbog, 1. udg. 1962, s. 291-93, 298 og 307, i Nordisk administrativt Tidsskrift 1963, s. 241 og Michelsen i UfR 1971 B, s. 1.

1. Borgernes kontrol med forvaltningens afgørelser.

Det er blevet hævdet, »at den herskende begrundelsespraksis er den virkelig mørke plet på dansk forvaltning«²⁶). I gennemførelsen af et almindeligt begrundelseskrav ligger der en sikkerhed for borgerne, som ingen anden reform vil kunne erstatte.

Garantien for de enkelte ansøgere, klagere og andre parter, herunder organisationerne, vil navnlig komme frem ved afgørelser, der går dem imod. De får at vide, hvorfor de ikke har kunnet opnå det, som måske andre har opnået, de bliver klar over, om der har foreligget fejl, der kan rettes, manglet oplysninger, der kan fremskaffes, eller været andre hindringer, der kan fjernes. Parten vil således få større mulighed for at kontrollere forvaltningens afgørelser; men begrundelsen vil tillige betyde en større forståelse for forvaltningens sagsbehandling, hvilket igen kan medvirke til, at parterne erklærer sig tilfreds med afgørelserne eller i hvert fald akcepterer dem. Myndighederne kan i så fald blive sparet for den korrespondance og de personlige henvendelser, som afslag, der ikke er ledsaget af grunde, kan give anledning til. På længere sigt kan dette medvirke til at skabe større tillid til forvaltningsmyndighederne.

Den, der overvejer at rette henvendelse til myndighederne, vil, såfremt begrundelserne for afgørelserne i tilsvarende sager er almindelig kendte, f. eks. gennem offentliggørelse i Ministerialtidende eller fagtidsskrifter eller ved gengivelse i lovkommentarer, have større mulighed for at forudberegne, om det nytter noget at søge, og hvilke oplysninger en ansøgning i givet fald skal indeholde.

Endelig vil en begrundelse give en vis sikkerhed for, at der ikke sker begunstigelser af enkelte af usalige grunde.

På den anden side er det nævnt, at misfornøjethed med afgørelserne ofte beror på begrundelserne. En motivering kan fremkalde og forstærke den enkeltes utilfredshed, fordi det netop i begrundelsen, han kan finde eller indfortolke en krænkelse. Yderligere er det fremhævet, at det vil være let for administrationen at gøre et motiveringskrav illusorisk ved mere eller mindre intetsigende og uigennemskuelige formuleringer.

Det er endvidere anført, at forholdene kan være så usikre og skifte så hurtigt, at en nærmere motivering kan være betænkelig, eventuelt direkte uheldig. Anføres der en særlig hindring, der er afgørende lige i øjeblikket, kan dette fremkalde forventning om, at der kan opnås et positivt resultat, når hindringen er fjernet, men ved andragendets fornyelse kan måske andre, eventuelt nyopståede hindringer føre til et nyt afslag.

2. Betydning for rekurs og domstolsprøvelse.

Størst betydning har begrundelser formentlig for muligheden for at øve kritik mod forvaltningsakten, navnlig ved rekurs eller indbringelse af afgørelsen for domstolene. Adressaten har gennem begrundelsen større muligheder for at konstatere, hvilke retsregler og faktiske omstændigheder, der er lagt til grund for afgørelsen - undertiden er det måske et faktum, som er ham fuldstændig ubekendt - og han får derigennem bedre mulighed for at vurdere chancerne for at få ændret beslutningen ved at gå til en overordnet instans eller til domstolene. Endvidere har de overordnede myndigheder og domstolene en tilsvarende bedre mulighed for at vurdere den afgørelse, som de under rekursen eller domstolsprøvelsen skal tage stilling til.

Disse synspunkter har naturligvis kun

Alf Ross i Dansk Statsforfatningsret II, 2. udg. 1966, s. 521-25, Inger Margrethe Pedersen i Forvaltningsretslig Tidsskrift 1953, s. 302.

I grundlovens § 71, stk. 3, retsplejelovens §§ 218, stk. 1, 220, stk. 1, 770, 911, 929, stk. 2-3, og 1018 h, stk. 5, og lov nr. 109 af 31. marts 1954 om rigsretten § 68, findes regler om begrundelse af domme, kendelser m. v. De afgørelser og den litteratur, der findes om disse bestemmelser, kan have en vis interesse for spørgsmålet om begrundelse af administrative afgørelser. Der henvises til UfR 1920, s. 499, UfR 1930, s. 6, UfR 1943, s. 1032, UfR 1949, s. 197 og UfR 1951, s. 269. S. Hurwitz og B. Gomard, Tvistemål, 4. udg. 1965 s. 307-11, Kommenteret Retsplejelov, 1964, s. 209-10, S. Hurwitz, Den danske strafferetspleje, 3. udg. 1959, s. 343, og om præmissernes udformning, 2. udg. 1949, s. 494. Om virkningen af manglende begrundelse, se B. Gomard, Fogedret, 2. udg. 1966, s. 19. Om dommens affattelse, se Frost i Juridisk Grundbog, 2. udg. 1967, s. 176-84, Henning Krog, smst. s. 230-39. Se endelig betænkning bl. a. vedrørende offentlig votering i højesteret, 1956, s. 28-40 samt bilag 14-21.

²⁶) Poul Meyer i Nordisk administrativt Tidsskrift, 1949 s. 251.

vægt, hvis adressaten ikke har fået medhold, og de kan ikke anvendes, hvis rekursmulighed ikke foreligger, eller domstolsprøvelse ikke kan ske.

3. Grundigere sagsbehandling.

Det er ofte fremhævet, at kravet om begrundelse tvinger administrationen til større grundighed i de forudgående undersøgelser og til mere alsidige overvejelser.

4. Fast og ensartet praksis.

Drejer det sig om afgørelser, der er truffet af en central myndighed i sager, hvor også underordnede myndigheder er kompetente, vil en begrundelse både ved positive og negative afgørelser tjene de underordnede myndigheder til vejledning ved behandlingen af lignende sager. Dette kan bidrage til ensartethed og fasthed i forvaltningen. Det bliver nemlig gennem begrundelserne muligt at udlede oplysninger om de overordnede myndigheders stilling til principielle fortolkningsproblemer og den forvaltningsretlige anskuelse og praksis, afgørelserne er udtryk for. Vejledningen er dog kun af værdi, hvis de underordnede myndigheder gøres bekendt med afgørelserne gennem offentliggørelse eller på anden måde. På samme måde vil begrundelserne medvirke til at fæstne myndighedernes egen praksis, idet man vil føle sig bundet af de tidligere afgørelser i lignende sager.

Mod disse synspunkter er anført, at en fast praksis ikke altid er mulig eller efterstræbelsesværdig. Der findes en række områder, hvor beslutningerne er så tæt knyttet til skiftende omstændigheder og forudsætninger, at det er et tvivlsomt gode, dersom administrationen er bundet af tidligere afgørelser. Endvidere kan hensynet til hemmeligholdelse af statsinteresser og rent private forhold tale mod, at begrundelserne kommer ud til en videre kreds.

5. Forvaltningens effektivitet.

Et af de væsentligste argumenter mod indførelse af et almindeligt krav om begrundelse er, at dette kan medføre en tung og tidskrævende administration. Det er ganske vist blevet hævdet, at denne arbejdsbyrde først og fremmest vil være en følge af den større grundighed i undersøgelserne og overvejel-

serne, og at det, dersom forvaltningen har brugt tilstrækkelig tid til at overveje sagen, ikke vil tage lang tid at nedskrive begrundelsen. En sådan argumentation er dog ikke holdbar. Der må nemlig udvises betydelig omhu ved udformningen af begrundelserne, fordi de er af afgørende betydning for, om den enkelte afgørelse kan holde for en nærmere prøvelse, og fordi de tillige vil blive taget som udtryk for forvaltningens generelle syn på sagsområdet, hvorfor de vil få stor betydning som præjudikater. Dette kan medføre, at udarbejdelse af en skriftlig forvaltningsakt vil kræve mere kvalificeret arbejdskraft end den, der for tiden anvendes, og at udkast til begrundelserne i videre omfang må forelægges for overordnede embedsmænd, bl. a. fordi begrundelserne i princippet må udformes eller godkendes af de samme, som har truffet den reelle afgørelse.

Det er derfor sandsynligt, at et almindeligt krav om begrundelse vil føre til en vis forøgelse af udgifterne til den offentlige administration. Hvor stor denne forøgelse vil blive, er umuligt at have nogen begrundet mening om. Det afhænger først og fremmest af, i hvilket omfang der allerede gives begrundelse og af, hvorledes en almindelig begrundelsespligt udformes. At et almindeligt begrundelseskrav vil føre til en vis merudgift, er dog formentlig under alle omstændigheder ubestrideligt.

D. Udvalgets overvejelser.

1. Udvalgets hovedsynspunkt.

Bestræbelserne for at fastsætte regler om den fremgangsmåde, som forvaltningen skal følge forud for konkrete afgørelser, der angår borgerne, er en international foreteelse, som i større eller mindre omfang har præget og fortsat præger administrative reformbestræbelser i mange lande, jfr. oversigten i kap. I. Hovedsigtet med disse reformbestræbelser er at styrke retssikkerheden. Man ønsker, at forvaltningsprocessen i videst muligt omfang skal sikre, at den enkelte sag er så godt oplyst som muligt, at den truffede afgørelse er lovlig, og at det administrative skøn udøves så godt og så omhyggeligt som muligt. Man har overalt lagt særlig vægt på, at borgernes rettigheder og lovlige interesser ikke trædes for nær, og at borgerne i videst muligt omfang får lejlighed til at varetage

deres individuelle interesser, hvor disse kan komme i strid med forvaltningens påtænkte eller allerede trufne afgørelser.

Disse bestræbelser for at styrke retssikkerheden ved procesforskrifter giver sig udslag i en broget række regler. Bedømt ud fra retssikkerhedshensynet er de væsentligste overalt dels regler, der sikrer den interesserede borger adgang til at deltage i behandlingen af sin sag, dels regler om begrundelse. Det første af disse regelsæt blev her i landet klarlagt ved partsoffentlighedsloven, som nu er optaget som kap. 2 i offentlighedsloven af 1970. Det er derfor helt nærliggende nu at vende sig imod spørgsmålet om begrundelse af administrative afgørelser.

Efter udvalgets opfattelse 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 kan således tiltræde den overvejende opfattelse i den hidtidige debat. Begrundelse har særlig betydning for borgernes overvejelser om, hvorvidt man bør søge en afgørelse ændret. Det er ligeledes rimeligt at tro, at begrundelse vil kunne lette den enkelte borgers accept 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.

Ved tilrettelæggelsen af den administrative sagsbehandling kan man imidlertid ikke ensidigt og alene forfølge retssikkerhedshensyn. Andre hensyn må være medbestemmende for den nærmere udformning af de forvaltningsprocessuelle regler og er det da også både i de udenlandske almindelige forvaltningsproceslove og i de mangfoldige specialregler, der findes også her i landet. Denne sandhed gælder naturligvis også for regler om begrundelse. Hensyn til statens sikkerhed og til forholdet til udlandet, hensyn til hemmeligholdelse af driftshemmeligheder og konkurrencehensyn, hensyn til den enkeltes private forhold m. v. kan i de konkrete tilfælde gøre en begrundelse skadelig. En begrundelse kan også være mere eller mindre overflødig, fordi borgeren ved den trufne afgørelse har opnået alt, hvad han ville, fordi borgeren på anden måde ved god

besked med sagens grundlag i forvejen, eller fordi der foreligger en generel begrundelse, som ikke behøver gentages. Begrundelse kan også være umulig eller i alt fald meget vanskelig at give; et typisk eksempel er karaktergivning ved eksamen. Særlig må understreges, at det almindelige ønske om at styrke retssikkerheden må afvejes imod et lige så udbredt ønske om, at forvaltningen skal fuldføre sine opgaver med så lille indsats af personel og penge som muligt.

Resultatet er, at det ikke er muligt at give et generelt gyldigt svar på, om forvaltningens afgørelser bør begrundes. Selvom man tager hensynet til retssikkerheden som udgangspunkt, vil det være nødvendigt at gøre undtagelser, der vil være forskellige i forskellige situationer og på forskellige sagsområder. Behovet for begrundelse er ikke lige stort i alle situationer og på alle sagsområder, og begrundelsens form og indhold må skifte fra sagsområde til sagsområde og muligvis fra situation til situation.

Denne konstatering kan naturligvis ikke hindre, at man vælger at udforme en almindelig lovregel, som med virkning for hele forvaltningen foreskriver begrundelsespligt, når blot denne hovedregel følges op af en række undtagelser.

Genfortællingen af fremmed ret ovenfor under B viser, at udformningen af et sådant regelsæt under alle omstændigheder er en vanskelig opgave, der stiller lovgivningsmagten overfor besværlige valg.

Opgaven vil tilmed være særlig vanskelig i Danmark.

Som det fremgår af fremstillingen under A, findes i gældende dansk ret kun få og spredte bestemmelser om begrundelse, og selv om begrundelse i praksis gives i relativt vidt omfang, findes der kun på relativt få områder en fast og detaljeret praksis. En almindelig lovregel om begrundelse må i al fald formuleres meget vagt og ubestemt og kan derfor volde vanskeligheder i den praktiske administration, ligesom den kun vil være til ringe vejledning for domstole og andre instanser, som kontrollerer forvaltningsprocessen.

Efter udvalgets opfattelse skal der meget vægtige grunde til at vælge vage og ubestemte lovregler for forvaltningens virksomhed, hvis det overhovedet er muligt at skaffe mere præcist formulerede regler.

Udvalget anser det for muligt at tilvejebringe nogenlunde præcise regler om begrundelse ved at formulere reglerne med bestemte sagsområder eller afgørelsesarter for øje. Den nødvendige afvejning mellem forskellige hensyn og dermed udformningen af undtagelser fra begrundelsesreglen og bestemmelsen om begrundelsesform og -indhold vil væsentlig lettere kunne formuleres, hvis reglerne har snævrere sagsområder for øje.

Hvis man under disse omstændigheder aligevel vil foretrække en generel, men vag begrundelsesregel, må det skyldes det almindelige hensyn til retssikkerheden og især hensynet til hurtigt at kunne styrke denne ved en kraftig udvidelse af forvaltningens tendens til at give begrundelse.

Efter udvalgets opfattelse vil det imidlertid være muligt på én gang at opnå straks at fremme retssikkerheden ved at udvide forvaltningens tilbøjelighed til at give forklaring om, på hvilket grundlag en forvaltningsafgørelse hviler, og at skabe retsregler, som er teknisk tilfredsstillende, og så klare og koncise som muligt. Det kan ske ved, at der samtidig tages følgende to skridt:

1) Der indføres en almindelig begrundelsespligt i dennes helt grundlæggende minimale omfang, nemlig som en pligt til som alt overvejende hovedregel på begæring at give forklaring om en allerede truffet afgørelses grundlag. Denne begrundelsespligt kan naturligvis skabes ved lov eller på anden måde ved folketingets medvirken. Da en sådan almindelig pligt til som hovedregel at give efterfølgende begrundelse ligger meget nær op af den nuværende praksis, forekommer det imidlertid mere nærliggende at fastslå den som generel pligt ved et cirkulære, for så vidt angår statsadministrationen, og ved en kraftig henstilling for så vidt angår den kommunale administration.

2) Samtidig kan man begynde den nødvendigvis ret langvarige og besværlige proces, som består i efterhånden og som lejlighed gives, at indsætte mere præcise og veludformede begrundelsesregler i de enkelte love, som forvaltningen administrerer. Dette kan ske ved en systematisk gennemgang af gældende ret eller ved, at man, efterhånden som lovene af andre grunde kommer til revision, indfører begrundelsesregler. Den sidste fremgangsmåde vil have den praktiske

fordel, at justitsministeriets lovfdeling vil kunne rejse spørgsmålet, efterhånden som lovene af andre grunde forelægges for lovfdelingen, og vil kunne være behjælpelig med udformningen af reglerne.

For at illustrere, på hvilket grundlag og hvorledes sådanne lovbestemmelser kan tænkes udformet, har udvalgets sekretariat i bilag 9 gennemgået to tilfældige eksempler, nemlig adoptionsloven og zonenloven.

Når et passende stort antal særlove er blevet forsynet med mere præcise begrundelsesregler, vil det være nærliggende på grundlag af de herved opnåede erfaringer at formulere en generel begrundelsesregel som supplement til de specielle.

Det ovenfor skildrede hovedhensyn ligger til grund for det cirkulæreudkast, som findes i det følgende afsnit 2.

Udvalget, der efter sin sammensætning er et rent sagkyndigt udvalg, har imidlertid ment ikke kun at burde fremlægge den løsning, som udvalget selv finder rigtigst. For det tilfælde, at regeringen eller folketinget skulle ønske en almindelig lov om begrundelsespligt, har udvalget - uden direkte at udforme en lovtæst - søgt at vise, hvordan to mulige, generelle begrundelseskrav kan udformes.

Udvalget ønsker imidlertid at understrege, at også hvis man vælger straks at gennemføre en almindelig lov om begrundelse af forvaltningens afgørelser, vil det - for at undgå de praktiske besværligheder ved anvendelsen af en vagt formuleret almindelig regel - være nødvendigt, efterhånden som speciallovgivningen kommer til revision, at søge den almindelige lovs regler konkretiseret og suppleret inden for den enkelte særlovs område.

2. *Udkast til et cirkulære om begrundelse.*
I det forudgående afsnit er redegjort for udvalgets principale opfattelse, der kort kan gengives således:

Der bør i videst muligt omfang gives vedkommende borger en fyldestgørende forklaring på, hvorfor en konkret afgørelse, truffet i den offentlige forvaltning, har fået netop det indhold, den har. Kravet om begrundelse af forvaltningens afgørelser kan imidlertid umuligt blive absolut. En række helt berettigede modhensyn vil føre til, at der ikke overalt kan eller bør gives begrundelse.

Bestræbelserne på at få forvaltningen til i videst muligt omfang at give begrundelse kan naturligvis søges virkeliggjort ved en generel lovbestemmelse, der for hele forvaltningen fastlægger begrundelsespligten og undtagelserne herfra. Vælges denne fremgangsmåde på nuværende tidspunkt, vil resultatet imidlertid uvægerligt blive lovregler med et meget vagt og usikkert indhold. Langt klarere og lettere anvendelige begrundelsesregler kan fås, hvis begrundelsesregler formuleres med bestemte sagsområder eller afgørelser for øje. Denne fremgangsmåde har til gengæld den skavank at være langsom. Den sikrer ikke en øjeblikkelig styrkelse af forvaltningens tilbøjelighed til at give begrundelse.

Efter udvalgets opfattelse kan man opnå både øjeblikkelige resultater og rimeligt præcise og brugbare retsregler ved samtidigt at udstede et cirkulære om pligt til efterfølgende begrundelse og at gå i gang med, efterhånden som lovkomplekserne fornys, at give begrundelsesregler afpasset efter netop disse love.

Udvalget foreslår, at cirkulæret får følgende indhold:

»§ 1. Hvor afgørelse af en sag ikke har været ledsaget af en begrundelse, bør der på begæring gives ansøgere, klagere og andre parter i sagen begrundelse for afgørelsen, medmindre partens interesse heri findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser.

§ 2. Begrundelsen bør indeholde en kort redegørelse for de faktiske forhold, der har været bestemmende, og angive de lovbestemmelser, der er lagt til grund.

Stk. 2. Ved skønsmæssige afgørelser bør der i al fald redegøres for de faktiske omstændigheder og for eventuel praksis på området, der har været af betydning for skønsværdigheden.

§ 3. I det omfang en anvendt lovfortolkning eller administrativ praksis er offentlig tilgængelig, er en henvisning hertil dog tilstrækkelig begrundelse.

§ 4. Henstillingen gælder ikke sager inden for strafferetsplejen eller sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste.«

Som man vil se, anvendes i cirkulæredokumentet de samme formuleringer som i offentlighedslovgivningen. Dette gælder således beskrivelsen af den, der kan begære begrundelse i henhold til § 1, og de undtagelsestilfælde, hvor begrundelse ikke bør gives, jfr. § 1 og § 4. Disse formuleringer er meget vage; men samme skavank ville knytte sig til enhver anden generel formulering. Man har derfor foretrukket at bygge på de eksisterende vendinger.

En henstilling af lignende indhold må rettes til de kommunale myndigheder.

3. *En almindelig lovregel om efterfølgende begrundelse.*

Såfremt regering og folketing, uanset de indvendinger der kan være mod denne løsning, allerede nu foretrækker at indføre en almindelig lovregel om begrundelse, bør denne efter udvalgets opfattelse formuleres som *en generel hovedregel om efterfølgende begrundelse.*

Når udvalget foretrækker denne løsning fremfor en generel lovregel om samtidig begrundelse, skyldes det samme praktiske betragtninger, som ligger til grund for udvalgets principale synspunkt. En almindelig lovregel om begrundelse vil under vore forhold uvægerligt blive meget vag og derfor indebære risiko for retsuvished og betydelige administrative gener. Disse praktiske ulemper vil være mindre følelige ved en efterfølgende begrundelse end ved en samtidig.

I det følgende skal udvalget nærmere redegøre for, hvorledes indholdet af en generel lovbestemmelse om efterfølgende begrundelse efter dets opfattelse bør formuleres.

r Hovedreglen.

Hovedbestemmelsen må formuleres som en bestemmelse om, at forvaltningsafgørelser, som ikke allerede er forsynet med samtidig begrundelse, på begæring skal begrundes efterfølgende.

2° Begrænsninger i begrundelsespligten.

Det er åbenbart, at der må fastsættes begrænsninger i en sådan almindelig begrundelsespligt.

a. Hensyn til hemmeligholdelse.

Begrundelse kan i visse tilfælde være *skadelig*, fordi offentlige eller andres private inte-

resser taler imod begrundelse. De fleste almindelige forvaltningsproceslove indeholder også begrænsninger bygget på dette synspunkt.

I lov om offentlighed i forvaltningen, der omfatter både den almindelige offentlighed og partsøffentligheden, findes regler om undtagelser for begge slags offentlighed, begrundet i hensynet til modstående offentlige eller private interesser. Det vil være nærliggende at søge at knytte den nødvendige begrænsning i en almindelig begrundelsespligt til en af de i offentlighedsloven indeholdte formuleringer.

Adgangen til almindelig offentlighed omfatter ikke dokumenter, der indeholder oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold og heller ikke om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, for så vidt hemmeligholdelse er af væsentlig betydning, jfr. § 2, stk. 1.

I lovens § 2, stk. 2, bestemmes videre, at kravet om almindelig offentlighed ikke skal gælde, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn **til**:

- 1) statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 2) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 3) det offentliges eller privates erhvervsmæssige eller andre økonomiske interesser,
- 4) beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Om parters krav på *partsøffentlighed* gælder ifølge lovens § 10, stk. 1, at begæring fra en part om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter kun kan afslås, hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser.

I bemærkningerne til § 10, stk. 1, udtales

- som fremhævet allerede i bemærkningerne til § 2, stk. 1, i forslaget til lov om partsøffentlighed i forvaltningen²⁷⁾, - at de grunde, der i øvrigt jævnlige kan tilsige, at oplysninger i en sag hemmeligholdes, i almindelighed ikke har vægt over for en parts interesse i at kende grundlaget for en afgørelse. En parts begæring om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter kan derfor kun afslås, hvis partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser. Der skal således i hvert enkelt tilfælde foretages en afvejning af på den ene side partens interesse i at få kendskab til sagens dokumenter og på den anden side de modstående interesser, der taler for hemmeligholdelse²⁸⁾.

Da begrundelsen for en konkret forvaltningsafgørelse retter sig til parten, vil det være mest nærliggende at overføre offentlighedslovens regler om begrænsninger i partsøffentlighed og ikke reglerne om begrænsning i den almindelige offentlighed. Resultatet vil således også for begrundelse blive en konkret afvejning af hensynet til, at parten får den sikkerhed, som en begrundelse kan give, mod offentlige og private hensyn, der taler imod begrundelse.

En sådan afvejning fører **til**, at det kan være nødvendigt at gøre undtagelse af hensyn til statens sikkerhed, dens forhold til fremmede stater eller mellemfolkelige institutioner, som f. eks. FN og NATO, eller af hensynet til landets forsvar. Hvor staten eller kommunerne udøver forretningsmæssig eller økonomisk virksomhed, kan hensynet til det offentliges økonomi være afgørende. Dette kan således gælde om sager vedrørende de ansattes løn- og personaleforhold. Endelig kan nævnes tilfælde, hvor det af hensyn til det offentliges kontrolvirksomhed eller for at sikre en hensigtsmæssig gennemførelse af offentlige foranstaltninger er nødvendigt at gøre undtagelse.

Hensynet til private erhvervsmæssige eller andre økonomiske forhold kan føre til undtagelser f. eks. ved import- eller eksporttilladelser eller i skatte- eller lånesager. Det samme er tilfældet, hvor sagerne angår hem-

²⁷⁾ Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 1356.

²⁸⁾ Om partsøffentlighedslovens undtagelsesregel henvises i øvrigt til offentlighedskommissionens betænkning om offentlighed i forvaltningen (nr. 325/1963) s. 58 og 61-64, Poul Andersen i Juristen 1964, s. 440 og 449, Ole Krarup i Juristen 1964, s. 274-75 og UfR 1964 B, s. 51, N. Schaumburg i Juristen 1964, s. 19-20 og i Politiet 1964, s. 111-14 og Eilschon Holm, kommentar til offentlighedsloven, 1970, s. 125-50.

meligholdte tekniske indretninger og i øvrigt i alle tilfælde, hvor der til det offentlige afgives oplysninger, der må anses at vedrøre forretningshemmeligheder, såsom oplysninger om udvidelses- eller produktionsplaner, og om forretningsforbindelser.

Man må imidlertid være opmærksom på, at selvom der bruges samme ord om begrænsningen af begrundelseskravet og om undtagelse fra partsøffentlighed, kan den konkrete afvejning af de modstående hensyn få forskelligt udfald, alt eftersom afvejningen angår partsøffentlighed eller begrundelse. Begrundelsen fremtræder som et koncentreret skriftligt udsagn. Kendskab til alle sagens dokumenter giver et mere omfattende og mere nuanceret indtryk. De modstående hensyn vil derfor kunne veje tungere ved begrundelse end ved partsøffentlighed. Dette vil særlig kunne være tilfældet, hvor hensynet til personlige forhold spiller ind. En begrundelse må således ofte undlades, hvor bedømmelse af personlige kvalifikationer er afgørende, f. eks. ved indfødsretssager, lånesager, sager om våbentilladelse, ansøgninger om beværterbevilling og sager om militære indkaldelser og hjemsendelser.

Forskellen mellem begrundelse og partsøffentlighed kan også få betydning for, hvordan eventuelle konflikter mellem begrundelsesforpligtelse og bestemmelser om tavshedspligt skal løses.

Ifølge den norske forvaltningslovs § 24, stk. 3, jfr. § 19, stk. 3, kan begrundelse udelades i den udstrækning, begrundelse ikke kan gives uden at røbe oplysninger, som parten ikke har krav på at blive gjort bekendt med, fordi de er undergivet lovbestemt tavshedspligt.

I lov om offentlighed i forvaltningen findes to bestemmelser om tavshedspligt. Om almindelig offentlighed gælder i § 7, at »pligten til at meddele oplysninger er begrænset af lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Dette gælder dog ikke for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, tjenestemandsløvgivningen og kommunale tjenestemandsvedtægter.«

Om partsøffentlighed gælder ifølge § 10, stk. 3, at »bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste

eller hverv, begrænser ikke pligten til at meddele oplysninger til en sags parter«.

Forskellen beror på, at tavshedspligt hjemlet i særlovgivningen hindrer almindelig offentlighed, derimod ikke partsøffentlighed.

Ved valget af, hvilken af disse tavshedspligtsbestemmelser, der skal overføres til en begrundelseslov, har udvalget taget det standpunkt, at hvor tavshedspligten ikke hindrer parten i at blive gjort bekendt med akterne, bør den heller ikke hindre ham i at få en begrundelse.

Man må blot være opmærksom på, at lovgivningens almindelige regler, særlig straffelovens regler om krænkelse af privatlivets fred, kan sætte grænser for offentlig udnyttelse af begrundelsen. Almindelige retsregler hindrer formentlig allerede nu en part i uden videre at sprede alt det kendskab, som aktindsigten giver ham, til en videre kreds. Denne begrænsning kan blive mere følelig, når det drejer sig om en skriftlig formuleret begrundelse, der lettere lader sig kommunikere.

b. Overflødig begrundelse.

For adressaten vil en begrundelse oftest være *overflødig*, hvis forvaltningsakten er rent begunstigende, således hvor den fuldt ud imødekommer en ansøgers eller klagers ønsker.

Spørgsmålet er derfor, om partens krav på efterfølgende begrundelse bør indskrænkes til tilfælde, hvor forvaltningsakten ikke er fuldt ud begunstigende.

Imod en sådan begrænsning kan anføres, at selv ved fuldt begunstigende akter vil begrundelse kunne tjene parten som vejledning; og den har naturligvis samme informerende effekt over for andre myndigheder som begrundelse af bebyrdende forvaltningsakter. Ved en lovregel om efterfølgende begrundelse svækkes denne sidstnævnte virkning af, at begrundelsen gøres afhængig af partens begæring.

Imod begrundelsespligtens begrænsning til ikke at angå fuldt begunstigende forvaltninger kan også anføres, at de effektivitets-hensyn, der kan tale imod en udstrakt begrundelsespligt, har mindre vægt, når begrundelse kun skal gives på begæring. Begæring om begrundelse af begunstigende akter må ventes at blive en sjælden foreteelse.

Alt i alt gør det næppe nogen forskel, om

man undtager fuldt begunstigende forvaltningsakter fra en pligt til efterfølgende begrundelse.

Alligevel har man i almindelighed, når begrundelsesspørgsmålet har været drøftet, undtaget de fuldt begunstigende akter, og i den norske lov, jfr. § 24, er kravet om både samtidig og efterfølgende begrundelse, bortset fra klagesager, begrænset til tilfælde, hvor parten ikke fuldt ud har fået medhold, og den svenske lov, jfr. § 17, begrænser også den samtidige begrundelsespligt bl. a. til beslutninger, som går parten imod.

Det vil derfor være forsvarligt at begrænse en dansk lovregel om efterfølgende begrundelse på partens begæring til tilfælde, hvor den, der begærer begrundelse, ikke fuldt ud har fået medhold.

Ved afgørelsen af, om krav på begrundelse foreligger, må samtlige omstændigheder tages i betragtning. Begrundelse kan kun nægtes, når afgørelsen er begunstigende for netop denne part. Til gengæld vil begrundelse kunne nægtes ved afgørelser, der normalt må betragtes som ugunstige, f. eks. et nedrivningspåbud eller en ekspropriation, når parten i det konkrete tilfælde givetvis har ønsket afgørelsen.

Derimod er der ingen grund til at afskære krav på begrundelse, fordi der *ikke* er mulighed for at *klage* over vedkommende afgørelse i den administrative rekurs. Der er stadig en mulighed for, at afgørelsen kan omgøres - evt. tillige indbringes for domstolene - og der bør derfor ikke gives særregler for sådanne afgørelser.

c. Andre begrænsninger.

Offentlighedsloven gælder ikke sager inden for strafferetsplejen eller sager angående ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, jfr. lovens § 6, sammenhold dog § 10, stk. 2.

Af bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i partsøffentlighedslovens § 11²⁹⁾, fremgår, at der inden for strafferetsplejen gør sig sådanne særlige hensyn gældende, at spørgsmålet ikke er egnet til regulering i en almindelig lov. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at udtrykket »sager inden for strafferetsplejen« omfatter alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetslige retsføl-

ger, herunder også de straffesager, der efter særlig hjemmel behandles af andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed.

Udvalget kan tilslutte sig disse synspunkter og mener derfor, at sager inden for strafferetsplejen må holdes uden for en mulig generel lov om begrundelse, idet de er mere egnede til behandling i særlovgivningen.

Med hensyn til ansættelses- og forfremmelsessager er forholdet nu reguleret ved offentlighedslovens § 10 således, at disse sager vel generelt er undtaget fra aktindsigt, medens parten kan forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m. v., der vedrører hans forhold.

Efter udvalgets opfattelse beskytter denne adgang til aktindsigt i tilstrækkelig grad partens interesse, således at der ikke på dette område bør stilles krav om begrundelse af afgørelsen.

d. Undtagelser ved administrative bestemmelser.

Den norske forvaltningslov indeholder i § 24 in fine bemyndigelse til at undtage særskilte sagerområder fra begrundelsespligten. Offentlighedsloven indeholder ligeledes i § 2, stk. 4, bemyndigelse til, at sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke hensynene til hemmeligholdelse i almindelighed vil medføre afslag på begæring om offentlighed, kan undtages fra den almindelige offentlighed.

Spørgsmålet er, om der er brug for en lignende bemyndigelsesregel vedrørende undtagelser fra begrundelsesreglen.

Behov for generelle undtagelser fra en almindelig begrundelsespligt kan især opstå, hvor de modstående hensyn, der er nævnt ovenfor under a. (s. 37) sædvanligvis vil optræde med tilstrækkelig vægt, hvor effektivitetshensynet har særlig betydning, f. eks. ved masseekspeditioner, samt hvor begrundelse er særlig vanskelig at formulere tilfredsstillende.

Intet af disse behov kan dog vist bære en almindelig bemyndigelse til generelle undtagelser fra en efterfølgende begrundelsespligt som den, der her er tale om. Bedømmelsen af begrundelses skadelighed lader sig - når offentlighedslovens formulering overtages - vanskeligt foretage generelt. Effektivitets-

²⁹⁾ Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 1350, se også Eilschou Holm, kommentar til offentlighedsloven, 1970, s. 87-98.

hensynet vil i almindelighed være tilstrækkeligt tilgodeset ved, at begrundelse kun skal gives på begæring, og man må - som omtalt nedenfor under 4° - under alle omstændigheder stille ganske beskedne krav til indholdet af den begrundelse, der følger af en almindelig begrundelsespligt.

3° Hvilke afgørelser skal begrundes.

a. Afgørelser.

Kun i de tilfælde, hvor offentlige myndigheder træffer beslutninger af retlig forbindelse karakter - forvaltningsakter -, der afgør sagen i denne instans, synes det rimeligt at opstille en begrundelsesforskrift.

I de tilfælde, hvor en offentlig myndighed optræder som part i en aftale, f. eks. en privatretlig kontrakt, kan det ikke kræves, at myndigheden meddeler grundene for sin stilling til aftalen.

På samme måde må man begrænse en motiveringsregel, så den kun omfatter de tilfælde, hvor der træffes bindende afgørelser. Myndigheder vil ofte afgive udtalelser, anvisninger, oplvsnings og andre uforbindende erklæringer, som ikke bør være omfattet af en almindelig begrundelsespligt. Hvor der er lovhiemmel eller sædvane for at afgive egentlig forhåndsbesked, bør disse dog begrundes. Det sker formentlig også i praksis allerede for at få de hypotetiske forudsætninger, hvorunder udtalelsen afgives, klargjort.

Det vil endvidere under en sags administrative behandling være nødvendigt at træffe beslutning om forvaltningsprocessuelle skridt, f. eks. tilvejebringelse af udtalelser fra parten, andre myndigheder eller tredemand, men der kan også være tale om dispositioner af indgribende betydning for parten, f. eks. husundersøgelse eller administrative tvangsbøder. Sådanne skridt skal efter udvalgets mening ikke omfattes af en almindelig begrundelsespligt. Findes begrundelse påkrævet, må reeler herom optages i vedkommende specialbestemmelser.

De indstillinger, udtalelser og erklæringer.

³⁰⁾ Om begrebet se tillige Poul Andersen i *Juristen* 1964, s. 444, Harder i *Kommuners lov og ret II*, 1965, s. 25-29, Ole Krarup i *Juristen* 1964, s. 372 og *UfR* 1964 B, s. 50 med note 3, Lavesen i *Sognerådstidende* 1964, nr. 12, s. 7-8, N. Schaumburg i *Politiet* 1964, s. 110 og Eilschön Holm, kommentar til offentlighedsloven, 1970, s. 125-30.

³¹⁾ Om partsoffentlighedslovens afgrænsning se Poul Andersen i *Juristen* 1964, s. 446, Harder, *Kommuners lov og ret II*, 1965, s. 23-25 og Ole Krarup i *Juristen* 1964, s. 372 og *UfR* B, s. 49 samt Lavesen i *Sognerådstidende* 1964, nr. 12, s. 6-7, og N. Schaumburg i *Politiet* 1964, s. 111.

der afgives til brug ved forberedelsen af afgørelsen i en sag, kan heller ikke være omfattet af en almindelig regel om begrundelse.

Afvisning af en sag må naturligt betragtes som en afgørelse. Det samme må være tilfældet med et afslag på en begæring om efterfølgende aktindsigt eller om efterfølgende begrundelse.

Afgrænsningen mellem de endelige retsforbindende afgørelser, der omfattes af begrundelsesreglen og andre kategorier: myndighedernes uforbindende udtalelser, procesforberedende skridt eller andre udtalelser, der indgår i sagforberedelsen, kan være meget vanskelig. Udgangspunktet bør være, at den almindelige begrundelsespligt kun bør gælde i de utvivlsomme tilfælde. Hensynene for og imod begrundelse på grænseområderne er så komplicerede, at afvejningen bør overlades til speciallovgivningen.

b. Individuelle afgørelser.

Det er et spørgsmål, om også generelle afgørelser bør omfattes af en begrundelsesregel.

Adgang til aktindsigt tilkommer ifølge offentlighedslovens § 10 »ansøgere, klagere og andre parter«. Det fremgår af bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i parts-offentlighedslovens § 1³⁰⁾, at udtrykket »klagere« alene sigter til personer, der har indgivet klage i en dem vedkommende sag, og at andre »parter« end klagere og ansøgere kan være personer, til hvem et administrativt forbud eller påbud er rettet. Opstår der tvivl om, hvorvidt en person er »part«, må vægten navnlig lægges på, hvor væsentlig interesse den pågældende har i sagens udfald³¹⁾.

I bemærkningerne til parts-offentlighedslovens § 1, nævnes det yderligere, at det af affattelsen af § 1 (. . . parter i en sag . . .) fremgår, at loven ikke tager sigte på sager om gennemførelse af generelle forskrifter (love, anordninger, cirkulærer m. v.) eller foranstaltninger af almindelig karakter³¹⁾.

Den norske forvaltningslovs begrundelsesregel er begrænset til vedtagelser, som gælder en bestemt eller flere bestemte personers

rettigheder eller pligter på det offentligretlige område, jfr. den norske § 2, litra b, og de særlige bestemmelser i den svenske lov (§§ 14-20) indeholder en lignende afgrænsning.

Efter udvalgets opfattelse bør en almindelig begrundelsespligt i dansk ret i lighed med de norske og svenske bestemmelser og parallelt med reglerne om partsoffentlighed kun omfatte afgørelser med en eller flere individuelt bestemte adressater. Det kan ganske vist ikke afvises, at der kan være behov for begrundelse ved visse generelle forskrifter, f. eks. generelle forbud eller påbud, men i sådanne tilfælde må der gives speciel forskrift herom.

Afgrænsningen mellem generelle forskrifter og individuelle afgørelser kan volde vanskeligheder. Man må som ved partsoffentligheds- og offentlighedsloven anse love, bekendtgørelser, cirkulærer m. v. som generelle. Det samme må være tilfældet med foranstaltninger af almindelig karakter, som f. eks. generelle eller abstrakte sundheds- eller trafikforskrifter. Det afgørende må være, at der er en eller flere individuelle adressater, der har tilstrækkelig speciel interesse i at få begrundelse. En begæring om begrundelse for en ret generelt præget afgørelse skal således imødekommes, såfremt der dokumenteres en tilstrækkelig, væsentlig og individuel interesse heri.

Afgrænsningen af den kreds, der i henhold til offentlighedsreglerne har krav på at blive gjort bekendt med dokumenterne i en sag eller at få lejlighed til at afgive en udtalelse i sagen og den, der har krav på en begrundelse, er således sammenfaldende.

c. Den offentlige forvaltning.

Når begrundelsespligten begrænses til retlige forbindende forvaltningsafgørelser med individuelle adressater, giver spørgsmålet om, hvilke myndigheder pligten omfatter, ikke anledning til særlig tvivl. Af hensyn til, at de almindelige forvaltningsprocessuelle love får samme område, bør de myndigheder, der har pligt til på begæring at give begrundelse dog beskrives som »den offentlige forvaltning«, jfr. offentlighedslovens § 1.

Herefter vil begrundelsespligten principielt finde anvendelse på konkrete forvaltningsakter truffet af alle forvaltningsmyndigheder inden for stat og kommune, af

særlige nævn eller råd (f. eks. taksationskommissioner, landvæsensretter, ankenævn m. v.), af særlige forvaltningsenheder, såsom åndssvageforsorgen m. v. og af midlertidige udvalg og kommissioner.

Udenfor falder afgørelser truffet af den forvaltning, der hører under domstolene, jfr. herved bl. a. retsplejelovens § 14, og af folketinget og de egentlige folketingsudvalg, statsrevisionen og folketingets ombudsmand. For så vidt angår udvalg, nævn m. v., der består af folketingsmedlemmer, og som ned sættes ved lov, må vægten lægges på, om disse organer overvejende er udøvere af administrative funktioner eller alene har karakter af et parlamentarisk tilsyn med forvaltningen.

d. Tjenestebefalinger.

Tjenestebefalinger er ikke omfattet af begrundelsesreglen. Består der et over-underordningsforhold, kan den overordnede myndigheds ordrer ikke kræves begrundet. Går tjenestebefalingen f. eks. ud på, at den underordnede myndighed skal udstede en bestemt forvaltningsakt, kan det dog være nødvendigt, for at den underordnede kan opfylde sin motiveringspligt, at den overordnede har meddelt sine grunde.

4° Begrundelsens indhold.

Spørgsmålet om kravene til begrundelsens indhold er det vanskeligste ved enhver begrundelsesregel. Det er vanskeligt at besvare, selv når det drejer sig om specialregler om begrundelse af bestemte arter af forvaltningsafgørelser.

De fremmede lovttekster, som er nævnt ovenfor s. 8 ff., er derfor alle meget vage. I henhold til den norske forvaltningslovs § 25 skal begrundelsen kort nævne de omstændigheder, som har været afgørende. De hovedhensyn, som har været afgørende ved udøvelsen af skøn, bør også så vidt muligt nævnes. Er der givet retningslinier for skønsudøvelsen, vil i almindelighed en henvisning til retningslinierne være tilstrækkelig. Den svenske lovs § 17 siger om samtidig begrundelse, at den skal indeholde de grunde, der har bestemt resultatet.

De fleste andre almindelige begrundelsesregler i fremmed ret taler om »retlig og saglig motivering«. Undtagelsen er den jugoslaviske bestemmelse, der for de mere væsent-

lige sager indeholder krav om en kort redegørelse for partens anbringender, sagsfremstillingen og, hvis det er nødvendigt, de grunde, som har været afgørende for, at anbringenderne ikke er godtaget, ligesom lovens forskrifter og de grunde, på hvilke man har fastlagt faktum, skal nævnes. Også i tilfælde af frit skøn skal angives de grunde, der har ført til resultatet. Den ungarske lov foreskriver, at begrundelsen skal bestå af en kortfattet sammenfatning af de fakta og bevispunkter, som danner underlaget for afgørelsen. De retsregler, som har været anvendt, skal angives. Begrundelsen skal også gengive partens hensigter eller ønsker og klargøre, hvorfor myndigheden ikke har godtaget denne.

Den svenske lov bygger på usædvanlig indgående overvejelser. Der er afgivet tre svenske betænkninger om en almindelig forvaltningslov, og den anden meget omfattende betænkning har været til en yderst grundig remisse hos et stort antal myndigheder og organisationer. Det kan derfor have interesse at citere den centrale del af motiverne for arbejdsgruppens begrundelsesregel, for så vidt angår spørgsmålet om begrundelsens indhold. De lyder således:

»Uppenbart är att generellt inte kan ställas up krav på annat än en kortfattad motivering. Det är de springande - sakliga och/eller rättsliga - punkterna som parten bör ges rätt att få del av skriftligen i själva beslutet. Är skälen många och ligger de så att säga i bredd, bör det räcka med att nämna de väsentligaste. Men utgör skälen länkar i en logisk kedja, ställer det sig svårare att utelämnat ett skäl utan att motiveringen blir obegriplig. Att generellt begära att förvaltningsbeslut efter förebild av domar skall innehålla sakframställningar och detaljerade vägningar av parternas yrkanden, argument, och bevisning kan av naturliga skäl inte komma i fråga. Mera kan inte begäras än att myndigheten med några korta satsar gör det begripligt för parten varför beslutet gått honom emot.«

Motiverne fortsætter med at gøre opmærksom på, at hvad der er nødvendigt, for at parten kan forstå grundene til afgørelsen, kan bero på, hvor meget han i forvejen kender til sagen, om det drejer sig om en rent mekanisk beslutning, f. eks. pålæggelse af

afgift i henhold til en skala, om der findes en fast almen kendt praksis, om der findes stencilerede eller trykte redegørelser for principperne på det pågældende område, om det drejer sig om dispensationer og andre tilfælde, hvor begrundelse er særlig vanskelig, f. eks. fordi afgørelsen beror på en ren vurdering³²).

Synspunkterne tiltrædes i motiverne til den nu foreliggende svenske lov, som dog lægger mere vægt på en kortfattet begrundelse: »... markera att förvaltningslagen i princip inte uppställer något krav på att förvaltningsmyndigheternas beslut skall innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligen av myndigheten. Det är - som arbetsgruppen uttrycker det — »de springande punkterna« som skall komma fram i motiveringen. Denna torde därför i ett stort antal fall kunna göras kort.«

Det er åbenbart, at en dansk lovtekst, der vil give en almindelig regel om begrundelse for hele forvaltningen, nødvendigvis må blive meget vag. Den kan affattes efter norsk, svensk eller ungarsk mønster, uden at dette gør nogen væsentlig forskel i praksis.

Til lidt nærmere belysning af indholdet af en almindelig begrundelsespligt kan dog tilføjes nogle almindelige betragtninger vedrørende nogle specielle problemer om begrundelsens indhold.

a. Minimumskrav til begrundelsens indhold. Indledningsvis understreges, at det kun er forvaltningsaktens indhold, derimod ikke dens tilblivelse, som skal begrundes.

Minimum må for det første bestå i en henvisning til den lovregel eller anden bestemmelse, i henhold til hvilken afgørelsen er truffet. Det er ikke nødvendigt at gengive lovreglens indhold, hvis denne foreligger bekendtgjort på sædvanlig måde.

Hvor afgørelsen er afhængig af en bestemt fortolkning af vedkommende lovregel, må der naturligvis redegøres for fortolkningen. Kravene til udpejningen af denne fortolkning må afhænge af, om der er tale om en gængs og nærliggende fortolkning, i hvilket tilfælde man ofte vil kunne henvise til gængs praksis, eller om afgørelsen er praksisdannende.

³²) SOU 1968:27 s. 197.

Dernæst må den minimale begrundelse angive sagens faktiske omstændigheder. Redegørelsen for sagens faktum må koncentreres om de forhold, hvor faktum er omstridt. På dette punkt vil der i øvrigt kunne være betydelig forskel på de tilfælde, hvor adgangen til offentlighed har været udnyttet, og hvor dette ikke er tilfældet.

Særlige vanskeligheder opstår, hvor forvaltningen har et skøn. Er der tale om et af de tilfælde, hvor man har overladt forvaltningen et skøn, for at denne med tiden kan fastlægge en praksis inden for et bestemt sagsområde, må begrundelsen gå ud på kort at redegøre for denne praksisdannelse i det omfang, den ikke allerede på anden måde er kendt eller kan gøres kendt over for parten. Hvor der er tale om mere enkeltstående dispensationer, altså de tilfælde, hvor der er et skøn, fordi man ikke mener at kunne forudse alle mulige atypiske tilfælde, vil kravene til begrundelse ofte måtte sættes uhyre beskedent. Det væsentlige må være, at parten får indtryk af, hvorfor han ikke kan få en særbehandling. Særlig vanskelige er de tilfælde, som udtrykkelig nævnes i det svenske lovforslag, nemlig hvor mere umiddelbart skøn eller vurdering spiller en stor rolle, således ved udnævnelser, antagelse til uddannelse, eksaminer, fastlæggelse af forskningsbidrag o. l. Hvis man ikke vil undtage sådanne tilfælde fra begrundelse overhovedet - og det er der næppe tilstrækkelig grund **til**, når man holder sig til et krav om efterfølgende begrundelse - er det åbenbart, at en fyldestgørende forklaring vil være meget vanskeligt at kommunikere, og at begrundelsen ofte må indskrænkes til f. eks. en udtalelse om, at man finder den ene af flere ansøgere bedre egnet end den anden.

b. Stillingtagen til parternes påstande og anbringender.

I lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom - lov nr. 186 af 4. juni 1964 - § 17, stk. 4, er det bestemt, at ekspropriationskommissionens kendelse skal være ledsaget af grunde og særligt angive kommissionens stilling til de af parterne påberåbte omstændigheder.

Det vil ikke være muligt i en generel lov, der omfatter alle mulige slags afgørelser, at stille et lignende krav. Partens anbringender vil ofte være upræcise, og det vil ofte være

fuldt tilstrækkeligt, at hans hovedhensigt er klarlagt. Det vil tilmed, hvor der ikke foregår en mundtlig forhandling, være tidskrævende og vanskeligt at få klarlagt partens anbringender i detaljer. Det højeste, man i almindelighed kan kræve, er derfor stillingtagen til de partsanbringender, der er præcise, som faktisk er prøvet for at nå resultatet, og som har haft betydning for dette. Det afgørende er, at det, der er lagt vægt på, kommer frem.

c. Erklæringer fra andre myndigheder.

På mange områder er det allerede nu almindeligt at lade begrundelser indeholde et referat af de erklæringer og udtalelser, som forvaltningen har indhentet i anledning af sagen. Dette er særligt sædvanligt i afgørelser af klagesager. En almindelig begrundelsesregel kan ikke indeholde pligt til at give erklæringer og udtalelser i begrundelsen, men naturligvis vil denne fremgangsmåde ofte være nyttig og kunne indeholde en tilstrækkelig begrundelse.

d. Standardbegrundelser.

Under betegnelsen standardbegrundelser skjuler sig temmelig forskellige foreteelser.

Der kan være tale om ret intetsigende, ofte anvendte begrundelser, såsom: »af hensyn til konsekvenserne«, »af principielle grunde« eller »efter et skøn over samtlige omstændigheder«. Sådanne udtalelser vil i almindelighed ikke være tilstrækkelige. Når det drejer sig om de skønsmæssige afgørelser, der er omtalt ovenfor, som er særligt vanskelige at begrunde, kan sådanne udtalelser dog være tilstrækkelige. »Af hensyn til konsekvenserne« kan således være en tilstrækkelig begrundelse for at nægte at give dispensation.

Ved betegnelsen standardbegrundelser kan man imidlertid også tænke på tilfælde, hvor der af ensartede grunde udstedes et stort antal ensartede afgørelser. I sådanne tilfælde, kan det anbefales, at man søger at formulere den typiske ensartede begrundelse i blanketter eller ansøgningskemaer eller i dupliserede eller trykte retningslinier for fortolkning dels for praksis inden for skønnet, og lader sådanne standardbegrundelser supplere eller erstatte individuelt udformede begrundelser.

5° *Begrundelseskravets gennemførelse.*

a. Hvem har krav på efterfølgende begrundelse?

Som omtalt ovenfor under 3° b, må kredsen af dem, der har krav på begrundelse, falde sammen med offentlighedslovens partsbegreb, således at begæring kan fremsættes af ansøgere, klagere og andre parter.

b. Krav til begæringen.

For at opnå de praktisk-administrative fordele, der er forbundet med efterfølgende begrundelse, er det nødvendigt at foreskrive, at begæring først kan fremsættes, efter at vedkommende afgørelse er truffet. Ellers kan man komme ud for, at der i alle eller dog mange henvendelser til forvaltningen rutinemæssigt indføres en begæring om begrundelse. Forskellen mellem samtidig og efterfølgende begrundelse ville herefter forsvinde.

Derimod må man formentlig akceptere, at begæring om efterfølgende begrundelse fremsættes samtidig med klage over en afgørelse eller anmodning om en ændret afgørelse, selvom et af begrundelseskravets vigtigste motiver er at skabe klarhed for parten om chancerne for en ændret afgørelse. Modtagelsen af begrundelsen kan føre **til**, at klage eller remonstration tilbagekaldes, eller dog til, at klagen underbygges bedre.

Begæringen må rettes til den myndighed, der har truffet den afgørelse, der kræves begrundet. Det kan ikke kræves, at begæringen er skriftlig. Sker der personlig eller telefonisk henvendelse, kan begrundelsen meddeles mundtligt, medmindre parten begærer skriftlig begrundelse.

c. Frister.

Man kunne overveje at opstille en frist, inden hvilken begæringen skulle indsendes, jfr. således den norske lov § 24, stk. 2, der opstiller en 3 ugers frist fra modtagelsen af underretning om afgørelsen. I den svenske lov har man ikke fundet det nødvendigt at formalisere fremgangsmåden på dette punkt gennem en frist.

Efter udvalgets opfattelse er det ikke nødvendigt at have en præcis frist. Begæring om begrundelse vil som regel fremkomme umiddelbart efter, at afgørelsen er modtaget, og det siger sig selv, at begrundelse ikke kan gives så længe efter afgørelsen, at den nær-

mere motivering ikke nu kan bringes på det rene. Man har derfor valget imellem enten helt at undlade en frist, eller at give forvaltningen mulighed for at afvise begæring, der fremkommer urimelig lang tid efter, at sagen er behandlet. Det gør ikke større forskel, hvilket af alternativerne man vælger.

Man kan rejse spørgsmålet, om begæring af begrundelse fremsat inden en klagefrists udløb bør føre til suspension af denne. Reglen måtte formentlig udformes således, at den for vedkommende område gældende klagefrist som hovedregel skal beregnes fra afgørelsens meddelelse, dog fra begrundelsens modtagelse, hvis eventuel begæring herom fremsættes inden den oprindelige frists udløb. Begæring om efterfølgende begrundelse ville herefter være uden suspensionsvirkning på klagefristen, f. eks. hvis der var givet samtidig begrundelse. En sådan regel ville være velbegrundet ud fra hensynet til at give parten lejlighed til at overveje, om ændring af en afgørelse var mulig eller sandsynlig. Imod en sådan regel kunne indvendes, at chancen for at få udskudt klagefristen kunne friste til overflødige begrundelsesbegæring. Sådanne betragtninger har dog rimeligvis kun betydning, hvis klagefrister - i modsætning til hvad der nu er almindelig i gældende ret - får suspensiv virkning på afgørelsens ikrafttræden.

d. Oplysning om begæringsadgangen.

Indføres en almindelig lovregel om krav på efterfølgende begrundelse, må pligt til i den enkelte afgørelse at orientere borgerne herom anses for overflødig.

e. Hvilke myndigheder afgør, om begrundelsesbegæring skal efterkommes.

Ifølge offentlighedslovens § 8 afgøres spørgsmålene om krav på offentlighed og parts-offentlighed af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag. Vedkommende minister kan dog fastsætte anden bestemmelse.

I bemærkningerne hedder det, at afgørelsen vil kunne påklages til vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed samt indbringes for domstolene efter den almindelige regel i grundlovens § 63 om domstolskontrol med forvaltningens afgørelser.

Offentlighedslovgivningens princip må overføres til begrundelsesreglerne. Den myndighed, der har afgørelsen af vedkommende

sag, må tage stilling til, om begæring om begrundelse skal efterkommes, og med hvilket indhold begrundelse skal gives. Denne afgørelse må på samme måde som ved offentligheden kunne påklages i den administrative rekurs og indbringes for domstolene, hvis tilstrækkelig søgsmålsinteresse foreligger.

6° *Særligt om begrundelse af afgørelser truffet af kollegiale organer.*

Begrundelse af afgørelser, truffet af kollegiale organer, volder særlige vanskeligheder. Medens de praktiske problemer, der er knyttet til en pligt til at give begrundelse, iøvrigt formindskes ved en regel om efterfølgende i stedet for samtidig begrundelse, er det tilmed således, at den efterfølgende tilvejebringelse af begrundelse for kollegiale organers afgørelser yderligere kan give anledning til vanskeligheder, som ikke ville have foreligget, hvis begrundelsen var blevet udarbejdet samtidig med afgørelsen. Men også i øvrigt vil den omstændighed, at medlemmerne af kollegiale organer repræsenterer forskellige synspunkter og interesser, efter omstændighederne gøre spørgsmålet om formuleringen af samtidig begrundelse vanskeligt. Navnlig kan det spille ind, at en begrundelse kan være vanskelig at udforme så tilpas klar, at den samtidig dækker de synspunkter hos medlemmerne, der har ført til afgørelsen, og giver vejledning om, hvorledes fremtidig praksis forventes at blive.

Vanskelighederne ved begrundelsen af de kollegiale organers afgørelser er særligt fremtrædende i relation til kommunalbestyrelserne og til andre organer, hvori folkevalgte eller andre ikke-professionelle administratorer er enerådende eller dog i overvægt. Det er derfor disse organers forhold, som særligt haves for øje i det følgende.

Vanskelighederne ved begrundelse af disse organers afgørelser skyldes mange forhold.

Hvis der, da det kollegiale organ traf afgørelse, forelå en udformet begrundelse, der blev tiltrådt af kollegiet, opstår naturligvis intet problem. Sekretariatet kan uden videre meddele begrundelsen. Har det kollegiale organ derimod kun taget stilling til resultatet eller i hvert fald ikke truffet beslutning på en sådan måde, at det står klart, hvad dets opfattelse med hensyn til begrundelsen er,

bliver spørgsmålet, om ansvaret for udformning af den efterfølgende begrundelse skal påhvile sekretariatet, eller om ny drøftelse i det kollegiale organ er nødvendig med henblik på at motivere den trufne afgørelse.

Nogen fast regel kan næppe opstilles. Hvis det f. eks. på grund af mødereferater, fortillælde, fast praksis, diskussion i det kollegiale organ eller lign. står ganske klart for sekretariatet, hvilken begrundelse der har været lagt til grund ved sagens afgørelse, bør det på egen hånd kunne udforme denne. Er forholdene ikke så klare, at sekretariatet uden videre kan fastlægge begrundelsen på baggrund af de nævnte fortolkningsdata, må det være formandens opgave at tage stilling til, om han på baggrund af sin deltagelse i drøftelserne kan udforme og meddele begrundelsen, idet han i tvivlstilfælde må skønne over, om et udkast til begrundelse bør forelægges i det kollegiale organ. I sådanne tilfælde må man se i øjnene, at der vil kunne hengå længere eller kortere tid, før begrundelsen kan udformes. Man vil ikke kunne forlange, at det kollegiale organ skal mødes blot for at tage stilling til en begæret begrundelse.

Med hensyn til mulighederne for overhovedet at give begrundelse må man tage det kollegiale organs arbejdsform og den måde, hvorpå afgørelsen er truffet, i betragtning.

Foreligger der en begrundet indstilling, der tiltrædes, vil det være let for formanden eller sekretariatet at referere begrundelsen. Der kan dog opstå særlige problemer, hvis der under det besluttende møde fremkommer nye synspunkter, der vel ikke ændrer afgørelsens resultat, men som bevirker, at diskussionen har bevæget sig ud over den begrundelse for resultatet, som var forudsat i indstillingen. Mange afgørelser vil i øvrigt blive truffet på grundlag af en ganske kortfattet indstilling, således at det vil være vanskeligt at få klarhed over, hvad der har motiveret de enkelte medlemmer til at beslutte sig i overensstemmelse med indstillingen.

Men selv hvor den indstilling, der forelægges det kollegiale organ, har været udførlig og omfattende en beskrivelse af de faktiske forhold og en indstilling til den færdige afgørelse, vil en begrundelse kunne være vanskelig at formulere. Dette gælder så meget mere som formuleringen af afstemningstemper normalt vil ske under hensyntagen til

forskellige opfattelser af, hvorledes det endelige resultat bør være, medens der ikke specielt tages sigte på at give klarhed over, hvorfor de enkelte medlemmer har stemt for det pågældende resultat.

Hertil kommer, at det i tilfælde, hvor afgørelsen forkastes ensstemmigt, ofte ikke vil være praktisk muligt at give en begrundelse for resultatet, idet medlemmerne alene har stemt om resultatet og ikke om begrundelsen for dette. På samme måde vil det være umuligt at begrunde en afgørelse, der blot fremtræder som et afstemningsresultat, og man vil ikke af hensyn til muligheden for at give begrundelse med rimelighed kunne pålægge de enkelte medlemmer af det kollegiale organ en voteringspligt med hensyn til begrundelsen. Det er enhedens begrundelse, man bør tilstræbe at få frem, ikke de enkelte medlemmers indstilling.

I Sverige og Norge har de påpegede vanskeligheder ført til, at de kommunale beslutende forsamlinger, kommunalbestyrelserne, holdes uden for kravet om begrundelsespligt. Efter udvalgets opfattelse er der ikke her i landet tilstrækkelig grund til at holde kommunalbestyrelsernes individuelle afgørelser uden for en regel om efterfølgende begrundelse på begæring. Afgørelser truffet af kommunale tjenestemænd på kommunalbestyrelsens vegne og afgørelser truffet af kommunale udvalg og af forskellige kollegiale organer med tilknytning til kommunalforvaltningen såsom sundhedskommissioner og ligningskommissioner, børneværnsudvalg og lign. kan utvivlsomt ikke holdes uden for en begrundelsespligt.

Det vil derfor være mest hensigtsmæssigt, at alle kommunale og andre organer i forbindelse med kommunalstyret omfattes af den almindelige begrundelsespligt, hvis en sådan indføres. For at undgå en for detaljeret udformning af reglerne vil det næppe være muligt at begrænse de kommunale organers begrundelsespligt på en sådan måde, at der tages særlige hensyn til de anførte vanskeligheder. Derimod kan man ved en efterfølgende bedømmelse af, om et kommunalt kollegialt organ har opfyldt sin begrundelsespligt - ligesom det er sket i ombudsmandsloven, lovbekendtgørelse nr. 342 af 1. december 1961 § 4, stk. 3 - tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

Når udvalget tager det standpunkt at ville

lade de kommunale organer omfatte af en eventuel almindelig begrundelsespligt, er det en selvfølge, at statslige kollegiale organer, hvor de påpegede praktiske vanskeligheder trods alt er mindre, også bør være omfattet af den almindelige begrundelsespligt.

4. Samtidig begrundelse.

Kan regering og folketing heller ikke følge udvalgets subsidiære forslag, men foretrækker en almindelig lovregel om samtidig begrundelse, ønsker udvalget at understrege, at de praktiske vanskeligheder ved en almindelig lovregel om samtidig begrundelse efter udvalgets bedømmelse er så store, at reglen bør koncentreres om de tilfælde, hvor begrundelsens betydning for den enkelte er særlig åbenbar, og hvor de almindelige retssikkerhedshensyn derfor er særligt tungtvejende. I andre tilfælde bør man nøjes med et krav om efterfølgende begrundelse.

Udvalget foreslår således, at man følger det norske eksempel, hvor man har valgt at foreskrive samtidig begrundelse ved visse sagtyper og ikke det svenske, hvor man har valgt at foreskrive generel pligt til samtidig begrundelse og derefter at opstille en række undtagelser herfra.

Når udvalget foretrækker det norske forbillede fremfor det svenske, må årsagen på ny søges i frygten for de praktiske vanskeligheder, som under vore forhold vil følge af meget vage og tvivlsomme lovbestemmelser. Regler om samtidig begrundelse, der naturligvis vil give anledning til flere tvivlstilfælde i praksis, end hvor begrundelse er afhængig af partens begæring, bør derfor indskrænkes til tilfælde, der er nogenlunde klart afgrænsede og nogenlunde lette at overskue.

På grundlag af det norske forbillede kan de saggrupper, hvor der efter udvalgets opfattelse kan blive tale om at kræve samtidig begrundelse, beskrives som: klagesager, tvister, rettighedsfratagelser samt forbud og påbud.

a. Klagesager.

Efter udvalgets opfattelse må en regel om samtidig begrundelse først og fremmest omfatte klagesager.

Klagesagernes antal er ikke overvældende stort. De overordnede myndigheder, der behandler klagerne, er i almindelighed velkvalificerede til at udforme begrundelser. Klage-

processen er tilvejebragt for at skabe en omhyggelig prøvelse og for at skabe et retsværn for borgerne. Ofte vil motiveringen kunne bestå i en henvisning til den underordnede instans' afgørelse, dersom denne stadfæstes, og skal den ændres, har den underordnede myndighed et vist krav på at blive orienteret om grunden hertil. I det hele er begrundelsernes vejledende betydning for de underordnede myndigheder særlig stor i netop klagesager. Endelig kan det anføres, at klagesager i praksis allerede i meget vidt omfang begrundes.

På den anden side vil en regel om begrundelse i klagesager betyde et forøget arbejde for personalet i ministerierne.

Man kunne overveje at indskrænke begrundelsespligten til kun at angå tilfælde, hvor klagen ikke fuldtud efterkommes. Den praktiske lettelse, der opnås herved, er dog næppe stor.

b. Tvister.

I den norske forvaltningslovs § 24, stk. 1, litra b, kræves samtidig begrundelse ved vedtagelser, der afgør en tvist mellem flere parter.

En samtidig begrundelsespligt bør også i Danmark omfatte sådanne tvister. Sagerne er fåtallige, og der er tale om sagområder, der kan nærme sig de civile retlige tvister, som afgøres ved domstolene. Parterne i sådanne sager vil ofte være repræsenteret af advokater, og sagsbehandlingen vil ikke sjældent ske for et kollegialt organ, og have et vist domstolsmæssigt præg. Som eksempel kan nævnes hegnstvister, afgørelser om private veje, landvæsenretsafgørelser, monopolrådets sager om leveringsnægtelse og visse familieretlige sager.

Det afgørende for, om der er tale om tvister, må være, om den ene part fremsætter et krav, som i givet fald skal opfyldes af den anden. Derimod omfatter gruppen ikke tilfælde, hvor flere er interesserede i en afgørelse, f. eks. naboen i en afgørelse fra en sundhedskommission.

c. Rettighedsfratagelse.

Den sidste gruppe sager, der i den norske lov § 24 er udskilt til samtidig begrundelse, er afgørelser, der ændrer en tidligere afgørelse til skade for en part.

Afgrænsningen af denne sagsgruppe er vanskelig. Den omfatter først og fremmest

rettigheder, der er tilstået ved en offentlig afgørelse. Tilbagekaldelse af en meddelt autorisation må falde ind under reglen, indskrænkninger i en opnået byggetilladelse eller fratagelse af en varebyttetilladelse eller en eksportkredit muligvis også.

Derimod omfatter reglen ikke alle positivt bebyrdende forvaltningsakter og overhovedet ikke afslag. Nægtelse af at give byggetilladelse skal således ikke begrundes, selv om afgørelsen kan virke som en begrænsning i den private ejendomsret. Administrativ frihedsberøvelse og ekspropriationslignende forbud er heller ikke rettighedsfratagelse i den her nævnte forstand.

d. Forbud og påbud.

I den norske betænkning krævedes samtidig begrundelse tillige i sager, hvor der udstedes forbud eller påbud. I lovtæksten undlod man på grund af de praktiske vanskeligheder at underkaste disse sager en særlig behandling.

Udvalget finder, at man må følge den norske afgrænsning, således at en regel om samtidig begrundelse kommet til at omfatte klagesager, afgørelser af tvister mellem flere parter og afgørelser, der ændrer en tidligere afgørelse til skade for en part.

e. Andre spørgsmål ved samtidig begrundelse.

Også en regel om samtidig begrundelse af de afgørelser, der er nævnt under a-d, må underkastes de begrænsninger, der er nævnt ovenfor under 3, 2^o a.

I øvrigt vil de bemærkninger, der er gjort ovenfor under 3 vedrørende efterfølgende begrundelse uden væsentlige modifikationer være anvendelige på den her nævnte begrænsede samtidige begrundelsespligt. Ved spørgsmålet om, til hvem begrundelse skal gives, opstår dog et særligt spørgsmål. Den myndighed, der skal udforme en samtidig begrundelse, må ex officio tage stilling til, hvilken eller hvilke parter afgørelsen vedrører. I praksis kan man i almindelighed indskrænke sig til at give adressaten begrundelse, og i øvrigt henvise andre med individuelle interesser til efterfølgende at søge begrundelsen oplyst.

Indfører man pligt til samtidig begrundelse, bør der - som i den norske lovs § 24 in fine - skabes hjemmel for, at man administrativt kan undtage særskilte sagområder fra begrundelsespligten.

III.

Administrativ rekurs.

A. Indledning.

1.

Justitsministeriet har i skrivelse af 20. december 1965 anmodet udvalget om at overveje spørgsmålet om klagevejledning inden for forvaltningen samt spørgsmålet om ved forvaltningsafgørelser at give vejledning om adgang til at indbringe afgørelsen for domstolene.

I samme skrivelse har justitsministeriet yderligere anmodet udvalget om at overveje, om der på andre punkter er anledning til gennem almindelige regler eller ved ændringer i specielle love at søge foretaget ændringer af den gældende ordning vedrørende administrativ rekurs.

Som indledning til de overvejelser, som udvalget i denne anledning har gjort sig, følger i afsnit 2-6 en almindelig oversigt over administrativ rekurs.

2. *Hvad er administrativ rekurs*

Administrativ rekurs er betegnelsen for det forhold, at en forvaltningsafgørelse af en part indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, der - når nogle simple procesforudsætninger er opfyldt - har pligt til at efterprøve afgørelsen. Administrativ rekurs svarer således inden for forvaltningen til anke inden for domstolssystemet.

Den administrative rekurs kan betragtes under forskellige synsvinkler.

Det sædvanlige er at se den administrative rekurs som et retsmiddel eller en *retssikkerhedsgaranti* for borgeren, som derved får lejlighed til at anfægte en afgørelse, som han er utilfreds med. Som retsmiddel opfylder den administrative rekurs altså lignende funktioner som remonstration, d. v. s. klage til den myndighed, der har truffet afgørelsen, klage til ombudsmanden og den del af domstolsprøvelsen, som udøves ved, at borgerne anlægger sag for at få en forvaltningsafgørelse underkendt.

Den administrative rekurs er imidlertid tillige led i det *styringssystem*, hvormed man søger at holde den offentlige virksomhed sammen, og som er forudsætningen for, at den offentlige forvaltning i al fald i en vis grad kan optræde som en enhed. Også på dette punkt minder den administrative rekurs altså om appellen inden for domstolssystemet, der sikrer ensartethed og rigtighed i udøvelsen af den dømmende virksomhed. Det er imidlertid åbenbart, at den administrative rekurs kun spiller en underordnet rolle som led i det samlede styringssystem inden for forvaltningen. Tjenestebefalinger, budgetter, planer, tilsyn, forespørgsler m. v. spiller en langt større rolle. På adskillige områder må man imidlertid ikke undervurdere den administrative rekurs betydning som styringsmiddel. For at nævne et ekstremt eksempel: Ligningsdirektoratets kontrol med ligningsarbejdet sker således i vidt omfang på grundlag af den praksis, som lægges af landsskatteretten som rekursinstans.

Endelig kan den administrative rekurs være en betydningsfuld facet i spørgsmålet om, *hvorledes forvaltningens apparat bør være indrettet*. Rekursproblemerne kan således spille ind ved valget af en kommunal eller statslig lokal administration eller i det mindste i den nærmere udformning af lokaladministrationen ikke mindst på det regionale plan, jfr. s. 50. Ved den fremtidige fordeling af rekurskompetencen mellem statslige og kommunale organer må man i stigende grad have opmærksomheden henledt på spørgsmålet, om en kommunal afgørelse overhovedet bør kunne indbringes for anden administrativ myndighed, og i bekræftende fald om rekurs skal ske til de lokale statslige myndigheder, til regionale kommunale instanser, eller der bør oprettes særlige klageorganer. Ønsket om at give den politisk styrede del af centraladministrationen lejlighed til at koncentrere sig om generelle og planlæggende opgaver kan føre til bestræbelser

for at fjerne rekursagerne fra ministerierne. Disse betragtninger kan i forbindelse med almindelige retssikkerhedsbestræbelser føre til oprettelse af centrale administrative organer, hvis eneste eller væsentligste opgave er at fungere som rekursinstanser.

3. *Beslægtede fænomener.*

I forvaltningens praksis forekommer en række situationer, der er beslægtede med administrativ rekurs.

I et vist omfang kan en hierarkisk overordnet forvaltningsmyndighed eller en tilsynsmyndighed efterprøve en forvaltningsmyndigheds afgørelse *på eget initiativ*, altså uden at der foreligger en klage fra en part.

Det forekommer, at en forvaltningsmyndighed, som ikke har retlig kompetence til at efterprøve en anden forvaltningsmyndigheds afgørelse, alligevel udtaler sig om, hvilken afgørelse myndigheden burde have truffet. Sådanne *responsa* er på en række forvaltningsområder, ikke mindst inden for kommunalretten, ganske almindelige.

Det er i relativt vidt omfang foreskrevet, at afgørelser, truffet af én myndighed, skal *godkendes* af en anden myndighed. I sådanne situationer må den godkendende myndighed naturligvis foretage en efterprøvelse af den afgørelse, som er truffet af den myndighed, der søger godkendelse.

I administrativ praksis er det almindeligt, at den kompetente forvaltningsmyndighed, inden den træffer sin afgørelse, under den ene eller den anden form indhenter *råd hos en overordnet myndighed*, undertiden fra den myndighed, som er kompetent til at efterprøve afgørelsen efter klage eller på eget initiativ. Forespørgslen kan have en mere eller mindre officiel karakter, og den kan angå enten hele afgørelsen eller blot dele af dens grundlag.

Et skridt videre i samme retning forekommer i de tilfælde, som undertiden har udtrykkelig hjemmel, hvor den myndighed, der er den normalt kompetente, *henskyder* afgørelsen til en anden, ofte overordnet myndighed.

Det er væsentligt at være opmærksom på disse beslægtede fænomener.

Ser man på den administrative rekurs som et retssikkerhedsmiddel, må man således være opmærksom på, at grænsen mellem administrativ rekurs og disse øvrige fænome-

ner kan være usikker. Grunden til, at en afgørelse tages op til efterprøvelse på eget initiativ, eller at der rettes en forespørgsel til den overordnede myndighed, eller at afgørelsen ligefrem henskydes til denne, kan meget vel være protest fra en borger. Mangel af administrativ rekurs kan i et vist omfang erstattes af responderende virksomhed, udøvet af en central myndighed. Forespørgsler og henskydninger kan i et vist omfang forvride den administrative rekurs ved at gøre en klagebehandling illusorisk hos en myndighed, der allerede mere eller mindre definitivt har udtalt sig om den påklagede afgørelse.

Også set ud fra øvrige nævnte synsvinkler har de rekurslignende fænomener betydning. Forespørgsler og henskydninger til centraladministrationen har således ikke ringe praktisk betydning for koordination og enhed i den offentlige forvaltning. Hvis målet er at fjerne enkeltsager fra ministerierne, må man imidlertid ikke blot fjerne rekursager, men også henskydninger, forespørgsler m. v. Oprettelsen af ankenævn eller andre særlige dertil indrettede rekursorganer vil tendere imod at indskrænke eller helt afskaffe brugen af responsa, forespørgsler og henskydninger både fra og til vedkommende særlige rekursinstans og fra og til den centralstyrelse, som ville være rekursinstans, hvis det særlige rekursorgan ikke var blevet oprettet.

4. *I hvilket omfang eksisterer administrativ rekurs, og til hvilke myndigheder kan der klages*

Det traditionelle udgangspunkt i dansk forvaltning er, at forvaltningsakter kan påklages i den administrative rekurs til et højere forvaltningsorgan, i sidste instans til vedkommende minister. Denne regel er fastslået i en mangfoldighed af lovregler, se nedenfor, men anses også for at gælde som princip uden lovhjemmel.

Reglen er utvivlsomt rigtig i den sædvanlige hierarkisk opbyggede statsforvaltning. Dens omfang er derimod mere tvivlsomt for så vidt angår kommunalforvaltningen. På grund af et stort antal lovregler og en vis sædvane på store dele af kommunalrettens område er det imidlertid givet, at afgørelser, truffet af kommunale instanser, i meget vidt omfang kan påklages i den administrative rekurs til centrale myndigheder.

Reglen om, at forvaltningsafgørelser kan påklages i den administrative rekurs, i sidste instans til ministeren, er imidlertid kun en hovedregel.

For det første er der i vidt omfang gjort undtagelser fra hovedreglen, som oftest på den måde, at rekursen standser på et lavere niveau i hierarkiet end ministeren. For det andet er den traditionelle rekursvej i meget vidt omfang blevet ændret, først og fremmest derved, at der er oprettet et stort antal særlige instanser, oftest kaldet ankenævn, der har overtaget ministerens rolle som øverste rekursinstans.

5. Den administrative rekurs i støbeskeen

Den administrative rekurs er et meget gammelt fænomen. Den eksisterede allerede fuldt udbygget i den yngre enevældes tid. Den har naturligvis på mangfoldige punkter ændret sig. Kongen er forlængst blevet afløst af ministeren som øverste rekursinstans; antallet og betydningen af særlige ankenævn har i mange årtier været stigende; og på de enkelte sagsområder er der naturligvis ved vekslende særbestemmelser blevet indført stadig skiftende særordninger. Men eksistensen af en adgang for borgerne til at klage til højere myndighed, i sidste instans ministeren, har hidtil været det selvfølgelig udgangspunkt.

En række foreteelser i de allerseneste år gør imidlertid spørgsmålet om, i hvilket omfang der bør eksistere traditionel administrativ rekurs, og hvilke rekursveje der bør findes, aktuelt.

Den decentralisering af beslutningsmyndigheden, som vil blive en følge af kommunalreformen, gør den lidt usikre retstilstand med hensyn til adgang til at påklage kommunale afgørelser mere følelig og vil formentlig tillige skabe et yderligere behov for klageadgang.

Decentraliseringen i forbindelse med amtmandens ændrede stilling rejser desuden nye tvivlsspørgsmål om, hvem der skal behandle de administrative klager over primærkommunale afgørelser. En arbejdsgruppe, der bestod af repræsentanter for indenrigs-, bolig-, social- og justitsministeriet, har drøftet forskellige muligheder for de forskellige slags afgørelser: amtmanden, et særligt regionalt organ af lignende type som tilsynsrådet i henhold til den kommunale styrelseslov § 48

eller amtsrådet, se Opgavefordelingen mellem staten og kommunerne 1970 s. 91-92.

Den stadig oprettelse af særlige ankenævn, en udvikling, der - hvis socialreformkommissionens betænkning (543/69 s. 171—72) følges, vil føre til opbygning af et helt system af sociale retter - aktualiserer ligeledes rekursproblemet.

Endelig kan - som ovenfor omtalt - spørgsmålet om at reformere departementernes arbejde gøre problemet om afskaffelse af rekurs af enkeltsager til ministeren aktuelt.

Efter dette udvalgs opfattelse vil det derfor inden for en relativt nær fremtid være nødvendigt at foretage dybtgående overvejelser over, i hvilket omfang og under hvilke former administrativ rekurs for fremtiden bør udøves.

Dette spørgsmål har imidlertid sådan sammenhæng med grundlæggende problemer vedrørende hele den offentlige forvaltningsindretning, at det ikke kan drøftes i et udvalg som dette, der efter sin sammensætning og sit kommissorium må begrænse sig til at tage stilling til mere teknisk prægede forvaltningsprocessuelle problemer.

Den usikkerhed, der præger de grundlæggende spørgsmål om administrativ rekurs, kan dog ikke undgå at præge både valget af de forvaltningsprocessuelle problemer, der tages op, og udvalgets stilling til disse. I en situation, hvor den administrative rekurs' organisatoriske problemer er rejst, er en vis tilbageholdenhed overfor reformer i processen nærliggende.

I de følgende 2 afsnit gives først en oversigt over forvaltningsprocessspørgsmål i den administrative rekurs og dernæst udvælges problemer, der optages til nærmere udførlig behandling i det følgende.

6. Processen i den administrative rekurs.

Den administrative rekurs udspiller sig under højst forskelligartede former. I den ene ende af spektret befinder sig sådanne stærkt domstolslignende rekursorganer som monopolankenævnet, hvor skriftsveksling, mundtlig procedure, offentlig, udførligt begrundede kendelser m. v. er karakteristiske. I den anden ende af spektret findes de talrige tilfælde, hvor en klagesag forløber på den måde, at rekursinstansen hører den myndighed, hvis afgørelse påklages, over klagen, og derefter afgør sagen på grundlag

af klagen, høringssvaret og de akter, som medsendes fra den underordnede myndighed.

Trods de store forskelligheder findes der imidlertid en lang række ensartede processuelle problemer.

I det følgende gives en kort oversigt over de fælles procesproblemer i den administrative rekurs.

Skal en afgørelse, som kan indklages i den administrative rekurs, være udstyret med en *klagevejledning* som angiver, hvortil, hvordan og hvornår klage kan ske? Som nedenfor omtalt har folketingets ombudsmand påpeget de gode følger af en sådan regel, og i en række nyere lovbestemmelser er klagevejledning indført. Indføres en regel om klagevejledning, opstår spørgsmålet om, hvilke følger undladt eller forkert klagevejledning kan få.

Skal der fastsættes en almindelig *klagefrist*?

Efter gældende ret gælder klagefrist kun, hvis en sådan er fastsat i lov eller dertil svarende retskilde. Derudover gælder kun en meget usikker almindelig regel om, at en klage kan afvises som for sen, hvis den kommer så sent, at sagen ikke forsvarligt lader sig behandle. Gældende ret indeholder en lang række regler om klagefrister, men disse er yderst forskelligartede. Hvis man fastsætter en almindelig klagefrist, opstår spørgsmålet om dennes begyndelse og dens beregning og spørgsmålet om, hvorledes man skal stille sig over for for sent indkomne klager.

Hvem kan klage i den administrative rekurs? Dette spørgsmål er, ligesom det tilsvarende spørgsmål om søgsmålskompetence i domstolsprocessen, vanskeligt at besvare abstrakt, men volder i praksis ingen større vanskeligheder.

Hvordan skal klage ske? Her opstår spørgsmålet om, til hvilken myndighed klage skal indleveres. Det kan være praktisk, at klagen indleveres til den underordnede myndighed, der ligger inde med sagens akter, og dette er ofte foreskrevet. Det kan imidlertid også være praktisk at indlevere klagen til overinstansen, der i alle tilfælde skal tage stilling til, om de formelle regler om klagefrist, om klageberettigelse, om rette klageinstans o. l. er overholdt. Dernæst er spørgsmålet, hvilke krav man skal stille til klagens

udformning; skal klagen være skriftlig? skal den indeholde en påstand? skal den angive klagegrunde? skal bevisligheder følge med? o. s. v. I domstolsprocessen findes strenge krav om det tilsvarende processkridt med det resultat, at ikke-overholdelse af reglerne kan medføre retstap. I den administrative rekurs findes en række spredte regler, men selv disse tillægges i praksis ringe vægt af angst for, at formalia skal medføre retstap for borgeren.

Hvilken betydning skal det have for den påklagede afgørelse, at der indgives klage i den administrative rekurs? I domstolsprocessen findes ret præcise regler om ankens *suspensive virkning*. Tilsvarende regler findes kun helt undtagelsesvis i den administrative rekurs, og på mange områder er spørgsmålet om ankens suspensive virkning både vanskeligt og usikkert.

Hvorledes skal selve *processen i klageinstansen* være indrettet? Dette spørgsmål indeholder en lang række underspørgsmål, som f. eks. hvem der skal skaffe oplysninger i sagen. Når der allerede findes en afgørelse, kan det være nærliggende at lægge en større del af oplysningsbyrden på klageren end på den private part i 1. instans. Dernæst opstår spørgsmålet om forskellige former for kontradiktion, mundtlig procedure, besigtigelse, vidneafhøring o. s. v. Alt i alt findes relativt få regler herom, og de, der findes, er yderst forskelligartede.

Bør der gælde *begrænsninger i rekursinstansens kompetence i forhold til underinstansens*? Bag dette spørgsmål gemmer sig en række meget komplicerede problemer, som er velkendte fra domstolsprocessen. F. eks. hvilken bindende virkning har klagens indhold? I hvilket omfang er det tilladeligt at fremkomme med nye anbringender (nova) i rekursinstansen? I hvilket omfang kan rekursinstansen træffe en afgørelse, som er ugunstigere for klageren end den, der klages over? I hvilket omfang kan overinstansen efterprøve skønnet eller de foreliggende faktiske oplysninger i modsætning til anvendelsen af de juridiske regler? Hertil kommer de problemer der opstår, når man vil prøve at begrænse rekursinstansens virksomhed ved under en eller anden form at foreskrive, at den kun må træffe afgørelser i væsentlige sager.

Hvordan bør rekursinstansens afgørelse udformes? Skal den begrundes? Hvordan skal den meddeles? o. s. v.

Hertil kommer endelig en række meget komplicerede spørgsmål om rekursinstansens eller 1. instansens adgang til at ændre rekursinstansens afgørelse.

7. De forvaltningsprocessuelle spørgsmål, der optages til nærmere drøftelse.

I de lande, hvor der findes almindelige forvaltningsproceslove, indeholder disse også generelle regler om administrativ rekurs. Hvor der findes forvaltningsdomstole, er det ligeledes almindeligt, at der findes fælles procesregler for forvaltningsdomstolene.

Derimod forekommer - såvidt udvalget bekendt - intetsteds den ordning, at man har almindelige procesregler, der kun gælder for administrativ rekurs. Et forsøg på at udarbejde fælles regler for alle eller de fleste af de nævnte processpørgsmål i den administrative rekurs ville heller ikke for dansk rets vedkommende være rimeligt. Der er så stor forskel på fremgangsmåden i de forskellige praktisk forekommende former for administrativ rekurs, at udførlige fællesregler ville blive meget vanskelige at udarbejde og i al fald kun bør udformes i forbindelse med en eventuel almindelig forvaltningsproceslov.

Udvalget har derfor udvalgt nogle få fælles problemer, hvorom der - efter dets opfattelse - i den givne situation overhovedet kan være tale om at fastsætte almindelige regler.

Derudover bør man, når rekursproblemerne kommer op, og da specielt når der bliver tale om at oprette eller give nye regler om ankenævn, søge at fastlægge relativt detaljerede regler om processen, således at der efterhånden kan opstå nogenlunde ensartede og let overskuelige procesregler for den del af den administrative rekurs, der har størst behov for processuel regulering.

De problemer, man har valgt at tage op, er:

- 1) Klagevejledning.
- 2) Vejledning om adgang til at indbringe forvaltningens afgørelser for domstolene.
- 3) En almindelig klagefrist.
- 4) Krav til klagens indhold.
- 5) Klagens suspensive virkning.

B. Klagevejledning.

1. Hvad er klagevejledning.

Klagevejledning er betegnelsen for det forhold, at den myndighed, der har truffet en afgørelse, giver adressaten meddelelse om, at afgørelsen kan påklages, til hvilken myndighed der kan klages, og under hvilke former.

2. Gældende ret.

Der gælder ingen almindelig regel om klagevejledning i dansk ret. Derimod findes der en række specielle regler om, at bestemte afgørelser eller afgørelser inden for bestemte sagsområder skal være ledsaget af klagehenvisning.

En række love eller anordninger indeholder således bestemmelser om klagehenvisning. Det gælder f. eks.: statsskattelovens §§ 24, stk. 1, og 25, stk. 2, jordfordelingsloven nr. 129 af 28. april 1955 § 2, stk. 4, lov nr. 196 af 7. juni 1958 om autorisation af elektroinstallatører § 10, stk. 4, kommunalskattelovens § 23, stk. 2, boligtilsynslovens § 19, stk. 2, bekendtgørelse nr. 66 af 16. februar 1962 om sandflugtens bekæmpelse § 6, stk. 3, lov nr. 132 af 13. april 1962 om visse forhold vedrørende gas-, vand- og afløbsinstallationer og dertil hørende kloakledninger § 6, stk. 3, ekspropriationsproceslovens § 17, stk. 5, børne- og ungdomsforsorgslovens § 32, bekendtgørelse nr. 169 af 19. december 1964, bekendtgørelse nr. 376 af 4. november 1966 om dybfrosne levnedsmidler, der tilberedes og fryses i slakter- og viktualieforretninger § 22, stk. 1, og § 7 og byggeloven, lov bekendtgørelse nr. 206 af 15. maj 1970, § 14, stk. 8.

Derudover har de overordnede myndigheder i en række tilfælde ved tjenestebefalinger eller på anden måde foreskrevet eller henstillet, at der gives klagevejledning.

Justitsministeriet har i cirkulære nr. 194 af 28. oktober 1963 om behandling af sager om fritagelse for at opgive, hvem der er fader til et barn uden for ægteskab, foreskrevet klagehenvisning, såfremt ansøgning afslås, justitsministeriet har i skrivelse af 28. april 1965 til statens biltilsyn foreskrevet, at biltilsynet, når en klage over en bilinspektøraftgørelse ikke fuldt ud imødekommes, skal give klageren vejledning om adgangen til at påklage til justitsministeriet, socialministeriet har i cirkulære nr. 263 af 20. december

1967 foreskrevet, at de kommunale myndigheder i tilfælde, hvor der meddeles afslag på ansøgning om førtidspensionering, skal give klagevejledning, *justitsministeriet* har i cirkulære af 14. marts 1968 om behandling af ansøgning om sterilisation § 9, pålagt mødrehjælpsinstitutioner, såfremt ansøgning om sterilisation afslås, at give klagehenvi- sning, og *overfredningsnævnet* har i en skrivelse af 30. december 1963 til samtlige fredningsnævn henstillet, at der i alle fredningsnævnenes afgørelser gives klagevejledning.

Endelig er det på en del sagsområder administrativ praksis, at der gives klagehenvi- sning. Det er således oplyst, at afgørelser, truffet af såvel arbejdstilsynets kredse som af direktoratet for arbejdstilsynet, ofte indeholder klagevejledning, at reglerne i lov nr. 167 af 12. maj 1965 om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer i praksis administres således, at der gives klagevejledning, at invalideforsikringsretten til sine kendelser anvender en blanket, der indeholder klage- vejledning, at arbejdsdirektoratet anvender klagehenvi- sning i afgørelser, truffet i hen- hold til ferieloven, og at der i praksis i en række sager vedrørende udlændinges ansøg- ning om opholdstilladelser m. v. gives klage- vejledning. Direktoratet for ulykkesforsik- ringen har desuden i en årrække fulgt den praksis at tilsende adressaterne lovuddrag bl. a. med ankebestemmelserne, og i tilfælde af afvisning og ved afgørelse af erstatnings- spørgsmålet henledes opmærksomheden ud- trykkelig på ankereglerne.

3. Folketingets ombudsmands praksis.

Folketingets ombudsmand har i en række sager søgt at formå forvaltningen til at give klagevejledning:

F. O. B. 1955 s. 99, jfr. årsberetningen 1956 s. 17: Ombudsmanden henstillede til rigsadvokatens overvejelse, om det ikke burde pålægges statsadvokaterne og politiet at give personer, der anmelder strafbart forhold, og hvis anmeldelse ikke medfører, at der rejses sag, underretning herom i skrivelser, hvor retsplejelovens § 826 er aftrykt. Ifølge § 826 skal den overordnede myndigheds beslutning om forfølgningens fortsættelse finde sted inden udløbet af to måneder, medmindre betingelserne for sagens genoptagelse efter § 975 er til stede.

F. O. B. 1956 s. 91: Ombudsmanden udtalte

over for arbejdsdirektoratet, at det var ønskeligt, at direktoratet i tilfælde, hvor arbejdsnævnets afgørelse af en klage over en af arbejdsdirektoratet truffet beslutning ikke er enstemmig, meddeler den, hvem afgørelsen angår, at han inden for 1 måned kan indanke sagen for socialministeriet, jfr. § 35, stk. 5, i lov om arbejdsanvisning og arbejds- løshedsforsikring.

F. O. B. 1956 s. 49, jfr. F. O. B. 1957 s. 23: Ombudsmanden udtalte over for direktoratet for ulykkesforsikringen, at man burde have behandlet en skriftlig protest mod en af direktoratet truffet og af Ulykkesforsikrings- rådet tiltrådt afgørelse som en begæring om sagens indbringelse for højere myndighed. Når direktoratet ikke gjorde dette, burde det i hvert fald have gjort den pågældende bekendt med bestemmelserne i § 10, stk. 2, jfr. stk. 4, i ulykkesforsikringsloven, hvor- efter visse af ulykkesforsikringsrådets afgø- relser inden en måned kan indbringes for so- cialministeren, og med, at hans skrivelse ikke blev opfattet som en begæring om forelæg- gelse for socialministeriet.

F. O. B. 1958 s. 40, jfr. F. O. B. 1969 s. 18: I beretningen anføres følgende vedrørende en sag om meddelelse til tilskadekomne, hvis tilfælde ikke henføres under ulykkesforsik- ringsloven:

»I skrivelse af 4. maj 1959 til socialministe- riet henviste jeg til, at det indenfor flere om- råder af administrationen er foreskrevet i lovgivningen, at der samtidig med underret- ning om en truffet afgørelse skal gives ved- kommende vejledning med hensyn til bestå- ende ankemuligheder. Dette gælder bl. a. inden for skattelovgivning. En lignende vejledningspligt findes f. eks. i den nye told- lovs § 199, stk. 1, og i § 13, stk. 7, i det for- slag til en byggelov for købstæderne og lan- det, som boligministeren har fremsat i folke- tinget den 1. april 1959. Også uden påbud herom i lovgivningen følges den omhandlede praksis bl. a. af Direktoratet for Arbejdstil- synet, af amtsvejsinspektorerne med hensyn til afslag på andragender om vejslutninger og indenfor det sociale område af Invalide- forsikringsretten. Jeg henviste i denne for- bindelse til s. 30, sp. 2, næstsidste stk., i be- tænkning nr. 214 af december 1958 om sta- tens og kommunernes erstatningsansvar.

Dernæst er der i de senere år indført en tilsvarende vejledningspraksis af anklagemyndigheden (jfr. min. beretning 1955, s. 100, og 1956, s. 17) af Arbejdsnævnet (beretning 1956, s. 92) og af politiet ved inddragelse eller nægtelse af førerbevis (beretning 1957, s. 102 og 209).

Da det således må anses for at være i overensstemmelse med forvaltningsretlig praksis, at der i det videst mulige omfang gives borgerne oplysning og vejledning med hensyn til en bestående ankemulighed, fandt jeg - uanset de af direktøren anførte betænkeligheder - at burde henstille til socialministeriet at overveje, hvorvidt der bør tilvejebringes en ordning, således at der i alle tilfælde gives de tilskadedkomne vejledning med hensyn til ankemulighederne.«
Henstillingen er senere fulgt.

F. O. B. 1961 s. 170, jfr. F. O. B. 1962 s. 16: Ombudsmanden havde fået oplyst, at arbejdsdirektoratet ikke i sine afgørelser henlede vedkommende medlems opmærksomhed på adgangen til inden for 1 måned at påklage direktoratets afgørelser til arbejdsnævnet. I beretningen anføres bl. a.:

»Den 13. april 1962 udtalte jeg, at jeg - uanset at medlemmerne har en almindelig adgang til at gøre sig bekendt med de gældende bestemmelser om anke ville finde det ønskeligt, at direktoratet fremtidig i sine afgørelser gør vedkommende medlem bekendt med klagemuligheden. Jeg lagde herved, ligesom ved min afgørelse i beretningen for 1956, vægt på, at det ikke ubetinget kan påregnes, at et medlem i den konkrete situation erindrer de i vedtægten herom anførte bestemmelser.

Endvidere henvistes der til, at Forvaltningskommissionen af 1946 i sin 7. betænkning (1950) s. 31-32, har anført, at den principielt vil anse det for rigtigst, at der gives ansøgere meddelelse om en eventuel klageadgang i de tilfælde, hvor en speciel lovregel har etableret en overinstans.

Da det endvidere måtte anses for at være i overensstemmelse med forvaltningsretlig praksis, at der i videst muligt omfang gives borgerne oplysning og vejledning om en bestående ankemulighed (jfr. beretning 1958, s. 40), fandt jeg at burde henstille til ministeriet på ny at overveje, om der ikke måtte være anledning til at foranledige, at direkto-

ratet ændrer sin praksis, således at det i alle afgørelser gør vedkommende bekendt med klagemuligheden, eventuelt blot ved at henviser til den pågældende paragraf i vedtægten.«

Socialministeren svarede bl. a., at det ovenfor citerede afsnit i forvaltningskommissionens betænkning må forstås således, at kommissionen har været af den opfattelse, at der er et almindeligt udbredt kendskab hos borgerne til, at der også for administrative afgørelses vedkommende normalt er adgang til anke til højere ressortmyndighed.

Ombudsmanden udtalte hertil, at efter hans opfattelse må forvaltningskommissionens betænkning forstås således, at det har været kommissionens opfattelse, at det alene må anses for almindelig kendt, at afgørelser i sidste instans kan påklages til vedkommende minister. På det her omhandlede område er der imidlertid etableret en særlig overinstans, Arbejdsnævnet, og i et sådant tilfælde anser kommissionen det i princippet for rigtigst, at der gives oplysning om klageadgangen.

Det bemærkes, at arbejdsnævnets afgørelser er endelige, medmindre der er afgivet dissenterende votum.

F. O. B. 1963 s. 36: Ombudsmanden udtalte i anledning af et amtsråds behandling af en udstyknings sag bl. a., at det ville have været ønskeligt, om amtsrådet havde henledt en landinspektørs opmærksomhed på den bestående ankeadgang, jfr. landsbygelovens § 5, stk. 3.

Amtsrådet havde tidligere svaret, at det som fast regel gør private ansøgere bekendt med ankeadgangen. Derimod har man ikke gjort det til landinspektør og advokater, der præsumeres at kende anke reglerne, men amtsrådet ville på den givne foranledning fremtidig påse, at der i alle tilfælde gives meddelelse om ankeadgangen og tidsfristen herfor.

Særlig interesse har sagen i *F.O.B. 1964 s. 125, jfr. F. O.B. 1965 s. 19:* Den var anledningen til, at spørgsmålet blev henskudt til nærværende udvalg. Ombudsmanden rejste over for Direktoratet for Sygekassevæsenet i medfør af ombudsmandslovens § 6, stk. 5, spørgsmålet om, hvorvidt direktoratet i et tilfælde, hvor det havde truffet afgørelse vedrørende en sygekasses pligt til at betale

speciallægehjælp, burde have vejledet klageren om, at dets afgørelse i henhold til sygeforsikringslovens § 42, stk. 5, inden 1 måned efter afgørelsen kunne indbringes for socialministeriet. Han henviste i denne forbindelse til det af Forvaltningskommissionen af 1946 i dens 7. betænkning (1950), side 31-32, anførte, hvorefter kommissionen principielt vil anse det for rigtigst, at der gives meddelelse om eventuel klageadgang i de tilfælde, hvor en speciel lovregel har etableret en klageinstans.

Direktoratet for Sygekassevæsenet udtalte, at det ikke vil finde det ønskeligt i alle afgørelser, der kan indbringes for socialministeriet, at medtage en almindelig henvisning til denne klageadgang under hensyn til den direkte opfordring til at klage, der ligger i en sådan tilføjelse. For at sikre, at ankeadgangen bliver almindelig bekendt, ville direktoratet derimod ved første ændring af hovedvedtægten for de statsanerkendte sygekasser - der udleveres til alle medlemmer - foranledige, at den oplysning, hovedvedtægten § 27 allerede nu indeholder om adgangen til at indanke bestyrelsens afgørelse for direktoratet, suppleredes med oplysning om adgangen til at indanke direktoratets afgørelse for socialministeriet.

Direktoratet udtalte dernæst, at det herudover, således som det er dets sædvanlige praksis, udtrykkelig vil vejlede en klager om ankemuligheden, hvor det finder en sådan vejledning rimelig. Det gælder f. eks. især afgørelser, hvor direktoratet fastholder sit standpunkt over for en klager, og afgørelser, der hviler på et skøn eller en fortolkning af love eller vedtægter.

Endelig udtalte direktoratet, at det er gået ud fra en samlet vurdering af, om der inden for det her omhandlede område må skønnes at være et rimeligt behov for meddelelse om ankeadgang, således at en sådan meddelelse af hensyn til borgernes retsbeskyttelse bør gives uanset den hermed forbundne mulighed for forøgelse af administrationen og derved af det offentlige udgifter. Direktoratet har bl. a. under hensyn til, at det må antages almindelig bekendt, at socialministeriet er højeste myndighed inden for dette område, og at der er en nærliggende adgang til oplysning for medlemmer i den lokale sygekasse, ikke fundet, at der foreligger et sådant

behov, bortset fra de ovenfor nævnte kategorier af sager.

Ombudsmanden forelagde sagen for socialministeriet med anmodning om en udtalelse om, hvorvidt der efter ministeriets opfattelse var anledning til, at direktoratet ændrede praksis, således at der i alle afgørelser, der kan påklages til socialministeriet, gives vedkommende underretning om denne mulighed.

Socialministeriet henviste til, at forvaltningskommissionen i den ovennævnte betænkning også fremdrager det synspunkt, at en meddelelse om, at der kan ske henvendelse til højere myndighed, ikke kan anses for påkrævet, hvor der er tale om afgørelser, som træffes af myndigheder, der ressortmæssigt er underlagt pågældende ministerium, idet det må anses for almindeligt bekendt, at der i sådanne sager er adgang til i sidste instans at fremføre klager over en administrativ afgørelse for ministeren. Forvaltningskommissionen har således været af den opfattelse, at der er et almindeligt udbredt kendskab hos borgerne til, at der også for administrative afgørelses vedkommende er adgang til anke til højeste ressortmyndighed.

Efter ministeriets opfattelse måtte spørgsmålet om, i hvilke tilfælde der bør gives meddelelse om klageadgang - i mangel af almindelige forskrifter og af en almindelig praksis - afgøres for de enkelte sagsområder efter en samlet vurdering af, om der for sagsområdet må skønnes at være et rimeligt behov for en sådan meddelelse, således at denne meddelelse af hensyn til borgernes retsbeskyttelse bør gives uanset den hermed forbundne fare for forøgelse af administrationen og dermed af det offentlige udgifter. Ved denne bedømmelse ville det efter socialministeriets opfattelse bl. a. være af væsentlig betydning, om vedkommende selv allerede er i besiddelse af det fornødne materiale, hvori fyldestgørende oplysning om ankemulighederne er indeholdt.

For sygeforsikringsens område henviste ministeriet til hovedvedtægt for de statsanerkendte sygekasser, hvori § 27, § 28, nr. 10, og § 29, nr. 11, vejleder medlemmerne såvel om deres almindelige ankeadgang til Direktoratet for Sygekassevæsenet som om den specielle regel vedrørende lønarbejderdagpenge om, at anke sker til dagpengeudvalget, og tillige oplyser, at direktoratets afgørelse er en-

delig i visse dagpengesager. Ministeriet henviste dernæst til den mulighed for vejledning, der er i den samlede oversigt over ankerreglerne, som findes i note 3 til sygeforsikringslovens § 42 i den seneste noteudgave af sygeforsikringsloven (1961).

Efter ministeriets opfattelse var hovedvedtægten i overensstemmelse med forvaltningskommissionens forannævnte udtalelse, idet den alene undlader at nævne ankeadgangen til den højere ressortmyndighed, socialministeriet.

Allerede på det således foreliggende grundlag ville det efter ministeriets opfattelse ikke være påkrævet at indføre en praksis, hvorefter direktoratet i almindelighed skal give underretning om ankemuligheden i sådanne sager. Hertil kommer det af direktoratets oplyste, at reglen om ankeadgangen til socialministeriet vil blive optaget i hovedvedtægten ved førstkommande revision af denne, og at direktoratet allerede i sin praksis vejleder om ankemuligheden, når der skønnes at være konkret anledning til at give vejledning.

Hvad endelig angår den frist på 1 måned for anke til socialministeriet, der blev indført ved lov nr. 239 af 10. juni 1960 om den offentlige sygeforsikring, henledte ministeriet opmærksomheden på, at det praktiserer regelen herom lempeligt. Ministeriet henviste i denne forbindelse til, at det behandlede den klage, der gav anledning til nærværende sag, uanset at klagefristen var udløbet.

Efter samtlige foreliggende forhold fandt ministeriet derfor ikke grundlag for at pålægge direktoratet at ændre praksis.

Ombudsmanden fremhævede, at inden for flere områder af administrationen er det i lovgivningen foreskrevet, at der samtidig med underretning om en truffet afgørelse skal gives vedkommende vejledning om bestående ankemuligheder, jfr. f. eks. statsskattelovens § 24. I andre love er det forudsat, at en sådan vejledning skal gives, jfr. landsbyggelovens § 14, stk. 7, hvorefter klagefristen regnes fra den dag, da afgørelsen er meddelt den pågældende tilligemed oplysning om klagefristen og om, til hvilken myndighed klage kan rettes.

Også uden sådanne lovbestemmelser gives der ankevejledning inden for adskillige områder af administrationen, f. eks. af invalideforsikringsretten og direktoratet for ulykkes-

forsikringen, mens der er flere områder, hvor en sådan ankevejledning ikke gives.

Ved bedømmelse af spørgsmålet om, hvorvidt der bør gives ankevejledning, måtte udgangspunktet efter ombudsmandens opfattelse være, at adgangen til at indbringe en sag for højere administrativ myndighed er begrundet med ønsket om den størst mulige retsbeskyttelse for borgerne. Denne retsbeskyttelse bliver imidlertid kun effektiv, hvis ankeadgangen er borgerne bekendt, og det må derfor være ønskeligt, at ankevejledning gives i videst muligt omfang.

Erfaringerne fra de sagsområder, hvor der i de senere år er gennemført ankevejledning, syntes ikke at bekræfte direktoratet for sygekassevæsenets antagelse af, at vejledningen vil medføre en væsentlig stigning i antallet af klagesager. Selv om det vel ikke helt kunne udelukkes, at en ankevejledning i visse tilfælde vil kunne virke som en tilskyndelse til at anke, burde ønsket om at begrænse antallet af ankesager iøvrigt ikke anerkendes som en tilstrækkelig begrundelse for at undlade at give vejledning. Det måtte herved tages i betragtning, at det vil være helt tilfældigt, hvilke borgere der ad anden vej kender reglerne om ankeadgang, og at der ikke er nogen grund til at antage, at det kun vil være de ubegrundede klager, man afskærer ved at undlade at give ankevejledning. Det bemærkedes i denne forbindelse, at en ordning som den af direktoratet praktiserede, hvorefter det er den underordnede myndighed, hvis afgørelse der kan blive tale om at ændre, der skønner over, om der skal gives ankevejledning, principielt ikke forekommer betryggende.

Det forhold, at direktoratet ville lade oplysning om adgangen til at indbringe dets afgørelser for socialministeriet optage i hovedvedtægt for de statsanerkendte sygekasser, overflødiggjorde ikke, at der gives ankevejledning i forbindelse med de enkelte afgørelser. Det kan ikke ubetinget påregnes, at et medlem i den konkrete situation erindrer eller har forstået en oplysning, der blandt mange andre bestemmelser let kan drukne i en vedtægt, som vedkommende har fået udleveret ved sin indmeldelse i sygekassen.

Endnu mindre kunne der lægges vægt på, at vejledningen om klageadgangen som af ministeriet anført, findes i en samlet oversigt over ankerreglerne i den seneste noteudgave

af sygeforsikringsloven, idet denne noteudgave formentlig kun vil være en meget lille del af medlemmerne bekendt.

Efter ombudsmandens opfattelse burde ankevejledning for at være fyldestgørende gives, enten ved at vedkommende myndighed i den skrivelse, hvori der gives meddelelse om afgørelsen, henleder opmærksomheden på ankemuligheden med angivelse af, hvortil klage skal indgives, og med oplysning om en eventuel klagefrist, eller ved at myndigheden i skrivelserne aftrykker de lovbestemmelser, der vedrører ankeadgangen og fristen derfor.

Selv om det, som ministeriet antog, kunne anses for almindeligt bekendt, at der består en adgang til for vedkommende minister at indbringe klage over afgørelser truffet af myndigheder, som ressortmæssigt er underlagt ministeriet, kan denne antagelse - som ombudsmanden iøvrigt ud fra sine erfaringer må anse for tvivlsom - i hvert fald kun gælde ankeadgangen i almindelighed, ikke begrænsninger heri, f. eks. regler om klagefrister. Undladelse af ankevejledning i tilfælde, hvor der er klagefrister, kan således føre til rets tab for borgerne.

At socialministeriet praktiserer sygeforsikringslovens regel om en klagefrist lempeligt kunne ikke fjerne betænkelighederne ved, at der ikke gives ankevejledning, idet klageren, når klagefristen er udløbet, ikke længere har noget krav på at få sin sag behandlet af ministeriet. Det kunne dernæst ikke udelukkes, at en klager, der efter klagefristens udløb bliver opmærksom på ankeadgangen, undlader at føre sagen videre, fordi vedkommende anser det for umuligt at få sagen behandlet efter fristens udløb.

Da ombudsmanden efter det således anførte ikke var enig med socialministeriet i, at der ikke er grundlag for, at direktoratet for sygekassevæsenet ændrer sin praksis, således at der i alle afgørelser, der kan påklages til socialministeriet, gives vedkommende klager underretning herom, og da spørgsmålet om ankevejledning jævnligt giver anledning til overvejelser under hans sagsbehandling, fandt ombudsmanden det rettest at anmode justitsministeriet om at lade spørgsmålet gøre til genstand for overvejelser i et udvalg.

4. Tidligere overvejelser og retstilstanden i Norge og Sverige.

Allerede forvaltningskommissionen af 1946 var inde på spørgsmålet om klagevejledning¹⁾. Man fremhævede, at selv om en sådan vejledning vil betyde en forøgelse af administrationens arbejde ved sagernes expedition, må man dog anse det for principielt rigtigt at imødekomme det her fremsatte ønske i tilfælde, hvor en speciel lovregel har etableret en overinstans; derimod kan en meddelelse om, at der kan ske henvendelse til højere myndighed, ikke anses for påkrævet, hvor der er tale om afgørelser, der træffes af myndigheder, der ressortmæssigt er underlagt det pågældende ministerium, idet det må anses for almindeligt bekendt, at der i sådanne sager er adgang til i sidste instans at fremføre klage over administrative afgørelser for ministeren.

I den norske forvaltningskomites betænkning er det om klagevejledning bl. a. anført, at en sådan ordning vil kunne føre til, at overprøvelse vil blive forlangt i mange tilfælde, hvor man ellers ville have slået sig til ro, og at erfaringerne fra praksis synes at bekræfte dette. På den anden side kan undladelsen af at give underretning føre til retstab. Det vigtigste synes derfor at være, at man i forvaltningen som i retsplejen får en bestemmelse, som pålægger myndighederne at orientere parterne om adgangen til at klage, selv om dette skulle føre til flere klagesager. Klageadgangen er ikke blot noget, som skal være til hjælp for de indviede. Den er der, for at parterne skal bruge den, hvor der er behov for det. At dette bliver gjort, er i og for sig bare en fordel for forvaltningen og for retssikkerheden i det hele. Modforholdsregler mod uberettigede klager bør man eventuelt søge på andre måder.

I overenstemmelse med komiteens indstilling indeholder forvaltningsloven af 1967 § 27, stk. 3, 1. pkt., følgende regel:

»I underretningen skal videregis oplysning om klageadgang, klagefrist og den nærmere fremgangsmåte ved klage«.

I Sverige, hvor klagehenvielse formentlig i praksis har været brugt i videre omfang end her i landet, indeholder forvaltningsloven i § 18 følgende bestemmelse:

»Sökande, klagande eller annan part skall

¹⁾ 7. betænkning fra forvaltningskommissionen af 1946, 1950, s. 31-32.

underrättas om innehållet i beslut varigenom myndighet avgör ärande, om det ej är uppenbart obehövligt. Är det uppenbart att beslut går honom emot, skall han även underrättas om vad han har att iakttaga vid talan mod beslutet och om skiljaktig mening som antecknats i protokoll eller annan handling. Underrättelse får ske genom delgivning.

Första stycket äger modsvarande tillämpning, om annan som får överklaga beslutet begär att skriftligen få del av detta.«

Også de tidligere svenske udkast til en almindelig forvaltningsproceslov har indeholdt forslag til bestemmelsen om klagehenvi-
sning. Disse har under den skete remiss hos administrative myndigheder, interesseorganisationer m. v. kun givet anledning til få indvendinger.

5. Udvalgets overvejelser.

a. Hovedsynspunkt.

Efter udvalgets opfattelse bør udgangspunktet være, at forvaltningen skal give klagehenvi-
sning samtidig med, at den giver meddelelse om en truffen endelig afgørelse, en såkaldt forvaltningsakt.

De argumenter, der har været anført imod en pligt til klagehenvi-
sning, herunder navnlig at der må antages at være et udbredt kendskab til klageadgangen i befolkningen, og at en klagehenvi-
sning optages som en opfordring til klage med deraf følgende forøget arbejdsbyrde, jfr. foran under omtalen af ombudsmandens praksis, er efter udvalgets opfattelse ikke overbevisende.

Klagehenvi-
sning kan ikke anses for overflødig. Man kan ikke gå ud fra, at adressaterne for forvaltningens afgørelser i forvejen har kendskab til klagemulighederne. Dette er åbenbart ikke tilfældet, hvor den sædvanlige hierarkiske rekurs ikke kan komme på tale, f. eks. inden for kommunalforvaltningen, eller hvor særlov-
givningen har ændret den traditionelle rekursvej. I sådanne tilfælde kræves der specialviden for at kende klagereglerne. Det samme er tilfældet, overalt hvor der er foreskrevet frister eller særlige fremgangsmåder ved klagens indgivelse, selv om rekursvejen er den traditionelle. Men hertil kommer, at der er skabt så mange særegne klageordninger, at det nu må fremstå som tvivlsomt, om man tør gå ud fra, at borgerne i almindelighed ved, at den

traditionelle fremgangsmåde er klage til overordnet myndighed, i sidste instans vedkommende minister. Hertil kommer endelig den helt generelle betragtning, at undladt klagehenvi-
sning i alle tilfælde vil tendere imod at give en fordel til dem, som har kendskab til den offentlige administrationsorganisation, retsreglernes indhold o. s. v. og en tilsvarende ulempe for dem, som ikke har sådant kendskab. En sådan ulighed forekommer ikke rimelig.

Efter udvalgets opfattelse kan den betragtning, at klagehenvi-
sning ligefrem vil virke som en opfordring til at klage, heller ikke tillægges afgørende vægt. For det første vil betragtningen jo få mindre vægt, jo mere almindelig klagehenvi-
sning bliver. Hvis borgerne, overalt hvor de modtager meddelelse om en forvaltningsakt, samtidig får klagehenvi-
sning, vil denne have mindre virkning på lysten til at klage, end hvis klagehenvi-
sning kun gives i visse bestemte tilfælde. For det andet kan udvalget tiltræde den betragtning, som er fremført bl. a. af ombudsmanden, at selv om klagehenvi-
sningen skulle føre til flere klager, kan dette ikke tillægges vægt. Meningen med klageadgangen er dog, at denne skal udøves, hvor borgerne mener, at de på den ene eller den anden måde er blevet krænket, ikke at uvidenhed skal afholde de klageberettigede fra at klage. Hvis man af den ene eller den anden grund ønsker at begrænse klagebehandlingen - og dette kan i høj grad være et legitimt formål - må man vælge andre midler f. eks. indførelse af gebyrer eller sagsomkostninger for klage, der viser sig overflødig, afskæring af klage, begrænsning af klagebehandlingen til at angå væsentlige sager, se nu f. eks. bygge-
lovens § 14, stk. 5 og 6, hvorefter visse klager kun behandles, såfremt det drejer sig om afgørelser af principiel karakter, eller som er af større betydning for klageren m. v.

Heller ikke den betragtning, at klagehenvi-
sning vil medføre forøget administrativt arbejde og dermed forøgede offentlige udgifter, kan efter udvalgets opfattelse tillægges afgørende vægt. Forvaltningsprocessuelle regler har ubestrideligt en tendens til at øge det administrative arbejde. Forøgelsen er imidlertid meget forskellig for de forskellige regler og desuden meget vanskelig at gøre op. Så meget står dog klart, at regler om klagehenvi-
sning hører til de forvaltnings-

processuelle regler, som medfører mindst administrativt besvær. En regel om almindelig klagehenvi- sning kan opfyldes ved, at klagehenvi- sningen står trykt på den brugte formul- ar eller skrivelse, ved anvendelse af stem- pler, ved indlæggelse af i forvejen trykt vej- ledning i breve o. s. v. Til forskel for f. eks. begrundelse behøver klagehenvi- sningerne ikke være individuelle.

b. Hvilke afgørelser skal ledsages af klage- henvi- sning.

Hvor den administrative rekurs er afskå- ret, således at højere administrativ myndig- hed ikke kan foretage en materiel efterprø- velse af afgørelsen, bør der naturligvis ikke foreskrives nogen pligt til klagehenvi- sning. Bortset herfra bør en almindelig regel om klagehenvi- sning kun gælde afgørelser, der afgør sagen i den pågældende instans. Afgø- relser, truffet som led i forberedelsen af en sag, behøver i almindelighed ikke at være ledsaget af klagehenvi- sning, alene af den grund, at retsmidler, svarende til domstols- processens kære, er højst usædvanlige i den administrative proces. Hvor der undtagelses- vis er adgang til at indklage forberedende afgørelser - f. eks. over for krav om offent- lighed, førend sagen er blevet afgjort - bør vedkommende styrelse fastsætte specialregler om klagehenvi- sning.

Ligesom de øvrige forvaltningsprocessu- elle regler bør reglerne om klagehenvi- sning ikke omfatte generelle administrative for- skrifter. Ved mellemting mellem generelle og individuelle afgørelser, f. eks. planer i den fysiske planlægning, bør der gives klagehen- visning, men det vil være rimeligt at lade så- danne særtilfælde ordne ved særlige bestem- melser.

Det vigtigste spørgsmål med hensyn til af- grænsningen af de afgørelser, der skal ledsages af klagehenvi- sning, er, om man kun bør kræve klagehenvi- sning i de tilfælde, hvor der er en rimelig grund til at vente, at klage kan blive aktuel. Sådan begrænsning kan nat- urligvis foretages på forskellig måde. Man kan overlade til den myndighed, der træffer afgørelse, at skønne over, om klage er en nærliggende mulighed. Rent bortset fra, at sådant skøn vil volde større administrativt besvær end at følge en helt mekanisk regel, er ordningen ikke betryggende. Hvis man skal indføre en begrænsning, bør man derfor

enten som den svenske lov indskrænke sig til de tilfælde, hvor forvaltningsakten åben- bart er til skade for adressaten, eller man må som i Norge give undtagelsesregler i særlov- givningen.

I de mange tilfælde, hvor forvaltningsak- ten har karakter af en ganske sædvanlig skrivi- selse, har spørgsmålet om afgrænsningen af de afgørelser, der skal være ledsaget af klagehenvi- sning, formentlig ringe praktisk be- tydning. Besværet med at udsondre de skrivi- selser, som ikke skal være ledsaget af klagehenvi- sning fra dem, som skal være ledsaget af klagehenvi- sning, er formentlig lige så stort som en ren rutinemæssig anvendelse af en standardklagehenvi- sning. Problemet kommer først frem, hvor man anvender anden skriftlig meddelelse om afgørelsen end en sædvanlig skrivelse. Hvor meddelelse sker ved offentliggørelse, fremlæggelse e. l., er der dog ingen vanskeligheder. Derimod kan der være tale om at fritage for klagehen- visning i sager, hvor meddelelsen ikke har karakter af en egentlig afgørelse, men snarere af en beregning, som f. eks. ved lønsed- ler, ligesom der kan være grund til at være tilbageholdende med at foreskrive klagehen- visning, når der er tale om EDB-behandlede masseafgørelser som udskrivning af skatte- billetter efter indgivet selvangivelse, opta- gelse i folkeregister eller på valglisten o. lign. De praktiske vanskeligheder vil efter udval- gets opfattelse sjældent være betydelige, men der bør findes en adgang til at gøre undta- gelse fra den almindelige pligt til klagehen- visning, hvor de praktiske vanskeligheder er særligt store.

Et særligt problem opstår, hvor medde- lelse om forvaltningens afgørelse ikke gives skriftligt, men mundtligt. I sådanne tilfælde kan et generelt krav om klagehenvi- sning samtidig med den mundtlige meddelelse volde praktiske vanskeligheder. Det kan tænkes, at den, der meddeler afgørelsen, ikke er helt klar over klagereglerne.. Det kan endvidere tænkes, at adressaten ikke helt kan forstå eller huske klagehenvi- sningen. I undtagelsestilfælde vil det slet ikke være muligt på forsvarlig måde at gennemføre en klagehenvi- sning. Det vil således volde uover- stigelige praktiske vanskeligheder at orien- tere mundtligt om klagemuligheder samtidig med, at man afviser en udlænding, der ikke forstår de sprog, som paspolitiet behersker. I

de fleste tilfælde kan disse praktiske vanskeligheder dog klares. Det gælder særligt, hvor myndigheden har hyppig forbindelse med den, til hvem der gives mundtlig meddelelse. Her vil det nemlig være muligt at give fyldestgørende klagehenvi-
 ning generelt. Tænker man f. eks. på forholdene inden for fængselsvæsenet, kan man give klagevejledning i de indsattes reglementbøger, ved opslag o. l. Lignende udveje kan anvendes i forsvaret, i undervisningsanstalt, på hospitaler m. v. De særlige vanskeligheder, som knytter sig til mundtlig meddelelse, gør imidlertid, at en regel om klagehenvi-
 ning ved mundtlige afgørelser ikke kan få den klare og præcise formulering, som den tilsvarende regel om skriftlige afgørelser.

c. Hvem skal have klagehenvi- ning.

Der er næppe anden udvej end at knytte klagehenvi-
 ning til meddelelsen om forvaltningsakten. Dette princip kan føre til, at der findes klageberettigede, som ikke får klagehenvi-
 ning, f. eks. hvor naboer, panthavere eller lignende måtte være klageberettigede med hensyn til bygningsretlige afgørelser, men ikke får meddelelse herom. Sådanne tilfælde er imidlertid meget sjældne, og de problemer, som de rejser, kan ikke løses isoleret ved en bestemmelse om klagehenvi-
 ning.

d. Indholdet af klagehenvi- ning.

Klagehenvi-
 ning skal indeholde oplysning om klagemyndigheden, eventuel frist og dens begyndelsestidspunkt samt om fremgangsmåden ved klage, altså spørgsmålet om, hvortil klage skal indgives, og hvilket indhold klagen skal have. Da klagehenvi-
 ning ikke skal være individuelle, men kan fremstilles på forhånd, er der ingen grund til at begrænse kravene til klagehenvi-
 ningens fylde. Jo fyldigere denne bliver, des bedre vil det være for den klageberettigede; men udførlige oplysninger om klagens indhold og hvortil klage skal indgives, kan endvidere have betydning som lettelse for klageinstansens behandling af klagen.

Hvor der undtagelsesvis måtte gælde regler om særlige begrænsninger i klageinstansens kompetence, må oplysninger herom også gives.

Hvor klagehenvi-
 ning gives mundtligt, er så udførlige oplysninger ikke nødvendige. Her må det være tilstrækkeligt i første om-

gang at give oplysning om, at der er klageadgang. Herefter kan det overlades til den klageberettigede at søge yderligere oplysninger.

e. Retsvirkninger af manglende klagehenvi- ning.

Manglende klagehenvi-
 ning kan ikke medføre en afgørelses ugyldighed. Følgen må blive, at klageinstansen, hvis klagehenvi-
 ning mangler eller er mangelfuld, ikke kan afvise en klage alene af den grund, at en eventuel klagefrist ikke er overholdt.

f. Hvorledes gennemføres en regel om klagehenvi- ning.

En almindelig regel om klagehenvi-
 ning kan naturligvis gennemføres ved lov. Denne udvej bør anvendes, hvis der bliver tale om at give andre regler om klagebehandling, særlig hvis man vælger at indføre en generel klagefrist. En sådan kan kun gennemføres ved lov, og skal man alligevel lave en lov om klagefrist, bør regler om klagehenvi-
 ning optages i samme lov.

Vil man derimod løse spørgsmålet om klagehenvi-
 ning isoleret, er gennemførelse ved lov ikke nødvendig. Man har allerede, som det fremgår af ovenstående s. 52, gennemført klagehenvi-
 ning på adskillige områder ved tjenestebefaling eller ved henstillinger. En isoleret gennemførelse af en generel regel om klageadgang kan derfor ske på samme måde, som udvalget har foreslået vedrørende en generel pligt til efterfølgende begrundelse, se ovenfor s. 36.

Reglen om klagehenvi-
 ning bør have følgende indhold:

»Afgørelser, truffet i den offentlige forvaltning, som kan påklages til en anden administrativ myndighed, skal, hvis de meddeles skriftligt, være ledsaget af oplysninger om adgangen til at påklage den pågældende afgørelse, klagefrister, klageinstans og fremgangsmåde ved indgivelse af klage.

Ved afgørelser, der meddeles mundtligt, skal meddelelsen såvidt muligt tilrettelægges således, at vedkommende bliver bekendt med muligheden for at klage.

Hvor ganske særlige praktiske vanskeligheder hindrer, at der gives klagehenvi-
 ning efter ovenstående regler, kan vedkommende styrelse eller kommunalbestyrelse træffe afgørelse herom. Sådant afgørelse skal offentliggøres.«

C. Oplysninger om adgangen til at indbringe forvaltningens afgørelser for domstolene.

1. Domstolsprøvelse af forvaltningsakter.

Efter gældende dansk ret kan adressaten for en forvaltningsakt eller en anden, som er søgsmålsberettiget, indbringe spørgsmålet om lovligheden af forvaltningens afgørelser for domstolene. Denne adgang til at forlange domstolsprøvelse har i al almindelighed hjemmel i grundlovens § 63 og er desuden særlig hjemlet i grundloven for afgørelser om administrativ frihedsberøvelse og ekspropriation, se grundlovens § 71, stk. 6, og grundlovens § 73, stk. 3. Efter den gængse opfattelse af gældende dansk ret kan lovgivningen imidlertid ved endelighedsbestemmelser eller på lignende måde afskære domstolenes almindelige prøvelsesret efter § 63.

Domstolenes adgang til at prøve forvaltningsakter er desuden omtalt en række spredte steder i lovgivningen, i reglen i forbindelse med, at der er fastsat særordninger for domstolsprøvelsen på netop dette område.

Retsplejeloven indeholder regler om, for hvilken domstol prøvelse skal ske, om hvordan domstolsprøvelsen sættes i gang o. s. v. Derimod findes hverken i retsplejeloven eller andetsteds en almindelig regel om frist for indbringelse af forvaltningsakter for domstolene, om udtømmelse af administrativ rekurs, førend man går til domstolene m. v. Den almindelige lovgivning indeholder derimod en række spredte regler om frister og om nødvendigheden af udtømmende administrativ rekurs. I bilag 10 er givet en kort oversigt over disse fristbestemmelser.

2. Gældende ret vedrørende meddelelse om adgangen til at indbringe en forvaltningsafgørelse for domstolene.

Der findes ingen almindelig regel om, at forvaltningen skal meddele, at dens afgørelser kan indbringes for domstolene. Gældende ret indeholder ganske få specialbestemmelser af denne type. Efter sindssygeloven af 1938 skal der således gives den tvangsindlagte oplysning om, at spørgsmålet om lovligheden af tilbageholdelsen kan forelægges domstolene, justitsministeriet har i cirkulære nr. 175 af 12. december 1958 om fremgangsmåden ved inddragelse eller nægtelse af førerbevis på grund af manglende ædruelighed

foreskrevet, at der samtidig med nægtelse eller inddragelse af førerbevis af den nævnte grund bør tilkendes gives den pågældende, at han kan indbringe spørgsmålet for retten, og justitsministeriet har i cirkulæreskrivelse af 4. marts 1963 foreskrevet, at hvor der gives afslag på førerbevis til erhvervsmæssig personbefordring, skal det meddeles ansøgeren, at han kan indbringe spørgsmålet for domstolene. Det er næppe almindelig praksis i forvaltningen, at der gives oplysning om, at afgørelser kan indbringes for domstolene.

3. Ombudsmandens praksis og norsk ret.

Ombudsmanden har i 3 tilfælde henstillet, at der blev givet oplysning om adgangen til at indbringe sagen for domstolene. De to af disse angår dog politiets forhold, hvor grænsen mellem det judicielle og det administrative traditionelt har voldt vanskeligheder. *F.O.B. 1956 s. 150 og 1958 s. 222*: En politimester havde nægtet at tilbagelevere noget materiale, som en sigtet person frivilligt havde stillet til rådighed for efterforskningen i en straffesag. Ombudsmanden udtalte, at nægtelsen af at tilbagelevere materialet ikke kunne kritiseres, men at politimesteren burde have gjort den pågældende bekendt med den adgang, han ifølge retsplejelovens § 745, stk. 1, 2. pkt., har til at indbringe spørgsmålet for retten.

F. O. B. 1956 s. 159: Ombudsmanden meddelte forsvarsministeriet, at det var en fejl, at et regiment ikke i overensstemmelse med § 62, jfr. § 61, i den militære retsplejelov havde gjort en korporal opmærksom på adgangen til at indbringe en færdselssag, der var afgjort af de militære myndigheder, for domstolene.

F. O. B. 1957 s. 102 og 209: Der bør ifølge ombudsmanden i de i færdselekslovens § 18, stk. 5, (nægtelse af førerbevis til erhvervsmæssig personfordring) og § 18, stk. 7, (inddragelse af førerbevis på grund af manglende ædruelighed) nævnte tilfælde gives motorførerne meddelelse om adgangen til at indbringe sagen for domstolene.

Den norske forvaltningslovs § 27, stk. 3, 2. pkt., indeholder en regel, hvorefter forvaltningen *kan* oplyse, at klage til overordnet forvaltningsmyndighed er et vilkår for at kunne gå til domstolene, og hvilken frist der gælder for at rejse søgsmål. Denne be-

stemmelse har imidlertid en særlig baggrund. Efter den norske tvistemålslovs § 437 er det nemlig i almindelighed en betingelse for, at borgerne kan anlægge prøvelsessag mod en forvaltningsakt ved domstolene, at administrativ rekurs er udtømt, og at søgsmålet anlægges inden 6 måneder. Disse betingelser gælder dog kun, dersom forvaltningen har gjort opmærksom på dem, da den gav meddelelse om sin afgørelse. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 27, stk. 3, 2. pkt., er følgelig uden selvstændigt indhold. Det er kun en påmindelse om, at forvaltningen, hvis den vil opnå, at administrativ rekurs skal være udtømt, for at man kan gå til domstolene, og at fristen for sagsanlæg skal være gældende, må give oplysning herom samtidig med, at der gives meddelelse om forvaltningsafgørelsen.

4. Udvalgets overvejelser.

De hensyn til, at borgerne ikke bør fratages deres retsmidler på grund af uvidenhed, som ligger bag udvalgets indstilling over for klagehenvisninger, har naturligvis også vægt, når det drejer sig om at give oplysninger om adgangen til at få forvaltningsakter prøvet af domstolene.

Forholdene er imidlertid anderledes, end når det drejer sig om administrativ klagehenvi-
sning. Det vil ikke være rimeligt at indføre en regel om, at der i al almindelighed skal gives oplysning om adgangen til at gå til domstolene.

Dette skyldes for det første, at domstolsprøvelsens omfang ikke med rimelighed kan bedømmes på forhånd. En forvaltningsafgørelse kan ikke betragtes som en helhed, der fuldtud kan påregnes at blive efterprøvet af domstolene. Omfanget af domstolsprøvelsen vil afhænge af, om de indvendinger, der rejses mod afgørelsen, vedrører elementer i afgørelsen, som domstolene kan og vil tage under efterprøvelse. Det vil således ikke være muligt at lade oplysningen om adgangen til at gå til domstolene få et indhold, som er blot nogenlunde klart for andre end jurister. For det andet er udtømmelse af administrativ rekurs i almindelighed ikke en betingelse for at gå til domstolene. Oplysning om domstolsadgangen kunne derfor befrygtes at ville føre til sagsanlæg, hvor det er i alles interesse, herunder den pågældende borgers, at man først forsøger

med administrativ rekurs. For det tredje er fremgangsmåden med hensyn til at indbringe administrative afgørelser for domstolene til prøvelse så relativt kompliceret, at man må forvente, at vedkommende søger sagkyndig bistand, førend han kommer ret langt ned med sine overvejelser om at gå til domstolene. Der er derfor ikke samme behov for at give detaljerede oplysninger samtidig med afgørelsen som ved den administrative rekurs.

I visse tilfælde taler imidlertid hensynet til borgeren klart for, at der gives oplysning om adgangen til at gå til domstolene. Det gælder åbenbart i de tilfælde, hvor manglende oplysning indebærer risikoen for retstab. Dette er tilfældet, hvis der undtagelsesvis gælder en frist for indbringelse af søgsmål for domstolene. I sådanne tilfælde bør der efter udvalgets opfattelse gives oplysning om, at afgørelse inden for den nævnte frist kan indbringes for domstolene.

Man kunne tænke sig at udvide pligten til oplysning om domstolsprøvelse til også at omfatte de tilfælde, hvor lovgivningen indeholder andre specialregler end frister, særlig regler om udvidet prøvelse, således f. eks. i ekspropriationssager. Resultatet ville blive, at kun den almindelige prøvelsesret efter grundlovens § 63 ikke medførte pligt til oplysning om domstolsprøvelse. En sådan regel forekommer dog mindre påkrævet. Dette hindrer ikke, at det på adskillige særømråder kan være praktisk at give oplysning om adgangen til at gå til domstolene, selv om der ikke er nogen særlig frist. Det gælder således med hensyn til kørekort, og det gælder de tilfælde, hvor forvaltningen og domstolene har en konkurrerende kompetence med hensyn til fratagelse af offentlige autorisationer, se f. eks. lægeloven og loven om sygeplejersker. Det henstilles derfor, at de enkelte styrelser giver oplysning om adgangen til at gå til domstolene, selv om der ikke gælder nogen frist, når denne adgang ikke følger af eller ganske ligner den sædvanlige domstolsprøvelse i henhold til grundlovens § 63.

5. Gennemførelse.

Reglen om oplysninger om adgangen til at gå til domstolene må gennemføres på samme måde som reglen om klagehenvi-
sning.

Den almindelige regel bør have følgende indhold:

»Gælder der frister for indbringelse af forvaltningens afgørelse for domstolene, skal meddelelsen om afgørelsen indeholde oplysning herom.«

D. Klagefrister.

1. *Gældende ret.*

Efter gældende ret findes ingen almindelig frist, inden for hvilke klage i den administrative rekurs skal indgives. Efter forholdets natur kan man ganske vist opstille en grund-sætning om, at forvaltningen ikke kan realitetsbehandle en klage, som indgives så sent, at der ikke kan skaffes - eller i alt fald kun med besvær kan skaffes - bevismæssigt grundlag for klagens behandling. Men man kan ikke ud fra forholdets natur fastsætte en bestemt klagefrist.

Derimod indeholder lovgivningen et stort antal regler om klagefrist. De er meget spredte og meget forskellige. Klagefristen varierer fra 2 dage til 3 måneder. I bilag 10 findes en oversigt over de vigtigste af de gældende regler. Oversigten giver indtryk både af, at det er temmelig tilfældigt, om der er fastsat frister, og af, at variationerne i klagefristernes længde kun i et vist omfang er rationelt begrundet.

2. *Bør der indføres en almindelig klagefrist i den administrative rekurs.*

a. Den gældende retstilstand forekommer umiddelbart utilfredsstillende. Det synes at bero på tilfældigheder, hvornår der er en klagefrist. Det synes i vidt omfang at bero på tilfældigheder, hvor lang klagefristen er. Retstilstanden er således egnet til at fremkalde usikkerhed både hos borgerne og hos forvaltningen.

Omfanget af ulemperne ved den gældende retstilstand afhænger imidlertid af en række faktorer.

Man kan for det første spørge, hvor stor en del af den administrative rekurs' område de eksisterende særregler om klagefrister dækker. Hvis hovedreglen om, at der ikke gælder nogen klagefrist, også i realiteten er langt den væsentligste, er ulemperne naturligvis mindre, end hvis de forskelligartede klagefrister dækker store dele af den offentlige rets område. Der findes ikke talmæssige opgørelser, der kan give et eksakt svar på dette spørgsmål. En gennemlæsning af bilag 10 vi-

ser dog, at der findes klagefrister på en række områder, hvor afgørelser er meget talrige. Ulemperne ved klagefristernes forskellighed kan altså næppe afvises med, at de kun har ringe vægt i forhold til de tilfælde, hvor der ikke gælder klagefrister.

For det andet afhænger ulempernes omfang af, hvilken virkning forvaltningen tillægger det faktum, at klage indgives efter klagefristens udløb. Hvis for sent indgivet klage ikke optages til realitetsbehandling, vil forvirringen og uensartetheden åbenbart kunne medføre retstab i et ganske betydeligt omfang. Hvis forvaltningen derimod i vidt omfang behandler for sent indkomne klager uanset fristoverskridelsen, er der i det væsentlige tale om uorden og måske tillige en risiko for, at de mere lovydige undlader at klage efter fristens udløb. Men nogen meget stor skade vil de varierende frister under disse vilkår næppe medføre.

Gældende ret og praksis med hensyn til for sent indgivne klager er både uvis og forskelligartet. Det står fast, at rekursmyndigheden ikke har pligt til at optage en for sent indkommen klage til realitetsbehandling. Men bortset fra relativt sjældent forekommende situationer, hvor rekursmyndigheden skal tage stilling til en tvist mellem ligestillede parter, er rekursmyndigheden kun afskåret fra at optage for sent indgivne klager til realitetsbehandling, når der kan påvises særlige støttepunkter herfor. Der er vistnok meget stor forskel på, hvorledes de forskellige klagemyndigheder faktisk optræder over for for sent indkomne klager. På visse områder er man meget large over for for sene klager. På visse andre områder er man meget tilbageholdende.

Men selv hvor rekursinstansen er large over for for sent indkomne klager, medfører klagefristen dog en retsvirkning. Rekursinstansen har ingen pligt til at behandle for sent indgivne klager.

For det tredje afhænger ulemperne ved den bestående tilstand af, om der gives klagehenvisning. Overalt, hvor der gives klagehenvisning, forsvinder de gener for borgeren, som den nuværende uoverskuelige og uensartede retstilstand medfører. Får borgeren besked om, hvorvidt der gælder en frist for netop denne afgørelse, og om fristens længde, er det uden større praktisk betydning for ham, om der ved andre afgørelser, hvortil der også

er knyttet klagehenvi- sning, gælder andre fristregler.

Spørgsmålet om gennemførelse af en almindelig klagefrist kan imidlertid ikke udelukkende afgøres på grundlag af en bedømmelse af ulemperne ved den gældende uoverskuelige og uensartede retstilstand. Man må naturligvis inddrage fordele og ulemper ved en almindelig fristregel i bedømmelsen.

Fordelene vil især blive åbenbare på længere sigt. En almindelig klagefrist i den administrative rekurs vil efterhånden trænge ind i den almindelige bevisethed og blive en selvfølge. Som sådan vil den tjene til sikkerhed i retsforholdene og vil fremme forvaltningsafgørelsernes endelighed. Klage efter fristens udløb vil blive sjældnen. De, der har fordel af en administrativ afgørelse, vil være klar over, at der inden for fristen er risiko for, at andre kan klage. Forvaltningen vil endelig i videre omfang blive fritaget for de vanskelige skønsmæssige overvejelser om, hvorvidt man bør behandle for sent indgivne klager.

Men naturligvis har en almindelig regel om klagefrist også ulemper. Ulemperne vil være særlig følelige i en overgangstid. Den hidtidige retstilstand og den tilbøjelighed til at se væk fra klagefristerne, der har været en følge heraf, har formentlig i vidt omfang skabt en ligegyldighed over for frister, som i en overgangstid vanskelig kan undgå at resultere i retstab for nogle klager.

Andre ulemper er mere permanente, men har mindre vægt. Hvis der indføres en almindelig klagefrist, er det også nødvendigt at indføre undtagelser. Hensynet til bevismidlernes forgængelighed eller til, at en vis tilstand hurtigt må bringes på det rene, kan begrunde en forkortet frist. Hvor det drejer sig om grønlandske forhold, eller hvor en særlig stor kreds kan tænkes at være klageberettiget, kan en forlænget frist på den anden side være nødvendig. Ulemperne ved at formulere og i praksis operere med undtagelser er dog ikke uoverskuelige.

En almindelig klagefrist kan heller ikke være ubetinget. Det vil være nødvendigt, at for sent indgivne klager kan realitetsbehandles, hvor forsinkelsen er undskyldelig, eller hvor klagebehandling har særlig stor betydning. En undtagelsesbestemmelse af denne art kan give anledning til formuleringsvanskeligheder og kan være vanskelig at an-

vende i praksis. Heller ikke denne ulempe må imidlertid overdrives. Den har ikke afskåret fra faste frister i al domstolsproces og heller ikke fra i en lang række lande at fastsætte generelle klagefrister i den administrative rekurs.

b. Hvis man indfører en almindelig forvaltningsproceslov i Danmark, bør denne utvivlsomt indeholde en almindelig klagefrist.

Hvis man inden for en nærmere fremtid tager hele spørgsmålet om den administrative rekurs' eksistens og indretning op til bred behandling og når et resultat af en vis ensartet karakter, er det rimeligt at tro, at en klagefrist må blive en del af en eventuelt samlet nyordning af den administrative rekurs.

Det vil imidlertid ikke være udelukket isoleret at gennemføre en regel om klagefrist i den administrative rekurs. I Sverige indførte man således en fast klagefrist samtidig med, at det store reformarbejde vedrørende forvaltningsproceslovgivningen gik igang.

I den nuværende situation, hvor rekursproblematikken synes at ville blive genstand for en almindelig omvurdering, hvor ulemperne ved en generel klagefrist først og fremmest vil vise sig i en overgangstid, og hvor de værste ulemper ved den bestående ordning kan undgås ved en regel om klagehenvi- sning, finder udvalget imidlertid, at man ikke bør skride til isoleret lovgivning om en generel klagefrist i den administrative rekurs.

For at få et brugbart grundlag for udvalgets arbejde har man indhentet oplysninger om gældende regler og praksis og på baggrund heraf overvejet, hvorledes en eventuel klagefrist kunne udformes, hvis man trods det anførte mener at burde gennemføre en sådan.

Ministeriernes kommentarer er indarbejdet i det følgende.

3. En eventuel klagefrists længde og beregning.

a. Klagefristens længde.

Efter den norske forvaltningslov § 29, stk. 1, er klagefristen fastsat til 3 uger. Det samme gælder efter den svenske lovs § 12. Efter retsplejeloven er ankefristen til landsretten 4 uger og ankefristen til højesteret 8 uger. Ser man på de højst forskelligartede klagefrister i gældende ret, vil man se, at det

største antal regler ligger på 4 uger eller en måned. Det rimeligste forekommer herefter at være, at en generel klagefrist i den administrative rekurs fastsættes til 4 uger.

En generel klagefrist kan ikke opretholdes ubetinget. Der vil undtagelsesvis være brug for både længere og kortere klagefrister.

En forlængelse af den almindelige klagefrist kan der være brug for, når man må vente, at klagerne ofte vil opholde sig i udlandet. Dette er således fremhævet af handelsministeriet, for så vidt angår de gældende klagefrister i eneretslovgivningen. Den her fastsatte 2-måneders frist skyldes bl. a. hensynet til, at herværende patentagenter og andre befuldmægtigede ofte må søge kontakt med deres udenlandske kunder, inden klagespørgsmålet kan afgøres. De særlige grønlandske forhold kan ligeledes tale for en forlængelse af den almindelige klagefrist. Også andre forhold kan komme på tale. Indenrigsministeriet har således peget på, at når der ikke i loven om kommunernes styrelse er fastsat nogen klagefrist for kommunalbestyrelsens klage over et tilsynsråds afgørelse, hænger det sammen med, at ordinært møde i en kommunalbestyrelse som regel afholdes højst 1 gang om måneden. Det tilfældige forhold mellem tidspunktet for tilsynsrådets afgørelse og møde i kommunalbestyrelsen kunne resultere i, at en 4 ugers klagefrist fik uensartede og urimelige virkninger. Lignende forhold gør sig gældende i andre tilfælde, hvor den klagende er en kommunalbestyrelse.

På den anden side kan der være behov for en forkortet klagefrist. Dette gælder således valgklager, hvor hensynet til meget hurtigt at skaffe klarhed over, hvem der gyldigt er valgt, kan tale for de meget korte frister, der findes i den gældende lovgivning. Andre betragtninger kan også tale for en forkortet klagefrist. Klagefristen på 8 dage i landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 121 af 31. marts 1966 om sundhedskontrol med planteskoleplanter er, efter hvad landbrugsministeriet oplyser, begrundet i hensynet til, at klageinstansen skal kunne foretage besigtigelse af planterne, inden disse har afsluttet væksten.

Når en almindelig klagefrist ikke gennemføres som led i en generel forvaltningsproceslovgivning, kan der ligeledes blive tale om, at lade særregler om, at klagefrist, som findes

på områder, der af den ene eller den anden grund er nøje processuelt reguleret, gå forud for den almindelige klagefrist. Et særligt klart tilfælde er retsreglerne om landvæsenkommissioner. For disse nævn findes en særlig proceslovgivning, der har overført retsplejelovens grundprincipper og deriblandt dens klagefrister. Der er meget, der taler for at undtage landvæsenkommissioner fra en almindelig lovbestemmelse om klagefrist. Noget lignende gør sig måske gældende for de ekspropriationer, der gennemføres i henhold til ekspropriationsprocesloven af 1964.

Undtagelser fra den almindelige klagefrist kan tænkes ordnet på forskellig måde. Man kunne tænke sig i en lov om generel klagefrist at have en bemyndigelse til en minister til at fastsætte særlige klagefrister.

I den norske forvaltningslovs § 29, stk. 4, er givet en regel om, at underinstansen eller klageinstansen i særlige tilfælde kan forlænge klagefristen, før denne er udløbet. Bestemmelsen tager først og fremmest sigte på forlængelse af klagefristen i konkrete sager, men der kan også med hjemmel i bestemmelsen fastsættes længere klagefrist for bestemte typer af sager. Kortere klagefrister kræver derimod altid lovhjemmel.

Efter udvalgets opfattelse vil den rigtigste ordning være, at man ved gennemførelsen af en generel klagefrist tager stilling til behovet for særordninger på det tidspunkt, hvor loven skal træde i kraft ved udarbejdelse af lister over, hvilke bestemmelser der uanset loven forbliver i kraft.

Udvalget ønsker i denne forbindelse at understrege, at der bør gøres så få undtagelser fra en generel klagefrist som overhovedet muligt. Den sikkerhed og overskuelighed, der er det væsentligste formål med en ensartet klagefrist, kan naturligvis kun nås, hvis afgørelser herfra er sjældne.

b. Klagefristens begyndelse.

Efter gældende ret regnes de varierende klagefrister, når andet ikke er bestemt, fra det tidspunkt, hvor der er givet meddelelse om forvaltningsakten, *Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret side 525. Meddelelse foreligger, når der fra forvaltningens side er foretaget skridt, der er egnet til at bibringe adressaten kundskab om forvaltningsakten, nemlig sådanne skridt, som normalt vil have den

virkning: forkyndelse for den pågældende selv eller visse ham nærtstående personer, almindelig skriftlig eller mundtlig meddelelse, jfr. *Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret* s. 322-323.

Når loven foreskriver, at fristen skal regnes fra afgørelsens dato e. l., går man ud fra, at afgørelsen uden særlig forsinkelse bliver meddelt adressaten, således at fristen i modsat fald først kan regnes fra meddelensens tidspunkt, *Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret* s. 526.

Når afgørelsen overhovedet ikke skal meddeles den klageberettigede, må fristen for hans vedkommende regnes fra afgørelsens tidspunkt.

Efter den norske forvaltningslovs § 29 regnes fristen fra det tidspunkt, underretning om afgørelsen er kommet frem til vedkommende part. Sker underretningen ved offentlig kundgørelse, løber klagefristen fra første kundgørelse. For den, som ikke har modtaget underretning om afgørelsen, løber fristen fra det tidspunkt, han har fået eller burde have skaffet sig kendskab til afgørelsen. Ved afgørelser, som går ud på at tilstå nogen en rettighed, skal klagefristen for andre alligevel senest udløbe, når der er gået 3 måneder efter afgørelsen. Har en part krævet at få opgivet begrundelsen for afgørelsen, afbrydes klagefristen. En ny klagefrist begynder da at løbe fra det tidspunkt, da meddelelse om begrundelse er kommet frem til ham eller på anden måde er gjort kendt for ham.

Efter den svenske lovs § 12, stk. 2, regnes fristen fra den dag, den klagende får meddelelse om afgørelse; hvor individuel meddelelse ikke gives, regnes fra fristen fra kundgørelsen og hvis der er flere, fra den sidste kundgørelse.

Efter udvalgets opfattelse må hovedreglen være, at en generel klagefrist regnes fra det tidspunkt, da en forvaltningsakt er meddelt, altså det tidspunkt, hvor underretning om afgørelsen er kommet frem til vedkommende. Afgørelsen må være nået så vidt, at adressaten under normale forhold vil have haft lejlighed til at gøre sig bekendt med dets indhold.

Ved skriftlig meddelelse må brevet med afgørelsen være afleveret på adressatens bopæl eller lagt i hans brevkasse. I forretningsforhold må afgørelsen afleveres på forretningens kontor eller lægges i brevkassen

der. I mange tilfælde vil det være tilstrækkeligt, at afgørelsen er kommet frem til nogen, der er bemyndiget til at modtage den.

Ved mundtlige afgørelser må klagefristen løbe fra det tidspunkt, da adressaten har modtaget den mundtlige meddelelse om afgørelsen.

Er der foreskrevet en særlig form for meddelelsen, f. eks. anbefalet brev, må fristen regnes fra det tidspunkt, da meddelelsen er kommet frem til adressaten i den foreskrevne form, herunder forsøgt afleveret i den foreskrevne form. Er forkyndelse foreskrevet, må reglerne i retsplejelovens §§ 155-60 være opfyldt.

Sker underretning ved offentlig kundgørelse, må fristen regnes fra offentliggørelsen. Skal kundgørelsen ske flere gange, bør fristen regnes fra sidste offentliggørelse.

Den omstændighed, at den klageberettigede på anden måde end gennem lovformelig meddelelse har fået kendskab til den beslutning, som kan påklages, f. eks. ved en oplysning fra et menigt medlem af et kollegialt organ, kan ikke bringe klagefristen til at løbe.

Specielle problemer opstår, hvis der indføres krav om, at afgørelser skal begrundes. Hvis der skal gives begrundelse samtidig med afgørelsen, bør klagefristen ikke begynde at løbe, hvis afgørelsen ved en fejl ikke er forsynet med begrundelse, men først begynde på det tidspunkt, hvor begrundelsen gives. Dette er en rimelig konsekvens af begrundelsens betydning for adressatens overvejelse af, om det kan nytte noget at klage.

Skal begrundelse kun gives på begæring, opstår spørgsmålet, om klagefristen under en eller anden form skal forlænges, hvis begæring om begrundelse fremsættes, eller om klagefristen, selv om begæring fremsættes, skal regnes fra meddelelsen om afgørelsen. En regel om forlængelse af klagefristen kan udformes som i den norske forvaltningslov, således at en ny klagefrist løber fra modtagelsen af begrundelsen.

For at formindske en eventuel forhaling kunne man også foreskrive, at klagefristen blot suspenderes i perioden fra begrundelsesbegæringens fremsendelse til begrundelsens modtagelse.

Ingen af de tre nævnte muligheder er helt tilfredsstillende. Når man tager begrundel-

sens betydning for overvejelserne om klage i betragtning, er en klagefrist, der løber uanset fremsat begæring om begrundelse, ikke uden betænkkeligheder. Forlængelsesordningen vil på den anden side være kompliceret og kan forhale realiseringen af forvaltningens afgørelse til gene også for andre borgere.

Udvalget har alt i alt fundet, at der er færrest gener ved den ordning, at klagefristen løber uden hensyn til begrundelsesbegæringen. Man har herved lagt vægt på, at den foreslåede frist er ret lang, og på, at klageren for en sikkerheds skyld kan klage og tilbagekalde en klage, hvis den efterfølgende begrundelse overbeviser ham. Denne fremgangsmåde vil kun medføre begrænset administrativt besvær i rekursinstansen; denne vil i almindelighed alligevel afvente underinstansens udtalelse, førend sagen optages til realitetsbehandling.

Har den klageberettigede ikke krav på meddelelse om afgørelsen, f. eks. fordi han har klageret i en sag, som er rejst af en anden, og hvori han ikke har deltaget, opstår der særlige problemer. Fristen bør i sådanne tilfælde regnes fra afgørelsen. En sådan regel kan tænke at medføre utilfredsstillende resultater, bl. a. fordi den kan friste adressaten til at undlade at reagere over for andre private, før fristen er udløbet. Der vil derfor særlig ofte være behov for oprejsning i disse tilfælde, og måske bør den absolutte frist for oprejsningsbevilling ikke gælde for netop denne gruppe klageberettigede.

c. Fristens afbrydelse.

Efter gældende ret er hovedreglen, at klagen skal være kommet frem til klageinstansen inden fristens udløb. Er klagen ved en fejltagelse indgivet til en urigtig myndighed, har denne i henhold til statsministeriets cirkulære nr. 245 af 23. november 1923 pligt til at videresende klagen til den rette myndighed. Følgen heraf er formentlig, at fristen er overholdt, også selvom klagen inden fristens udløb fremkommer til en anden myndighed end den rette klageinstans.

Efter den norske forvaltningslovs § 30, 1. pkt., skal en klage for at være fremsat i tide inden fristens udløb være afgivet til posten eller den telegrafstation, som skal sørge for at få meddelelsen frem til forvaltningsorganet eller til en offentlig tjenestemand, som

har fuldmagt til at tage imod klagen. Klagen skal efter § 32 stiles til det forvaltningsorgan, der har truffet den påklagede afgørelse.

I den svenske lovs § 12 er man efter megen tvivl nået til det resultat, at klagen skal være kommet frem til klageinstansen inden fristens udløb.

Ved gennemførelsen af en generel klagefrist er der efter udvalgets opfattelse ingen grund til at ændre den nuværende tilstand, hvorefter klagen skal være kommet frem til pågældende myndighed inden fristens udløb.

Går man ud fra, at der indføres pligt til at give klagehenvielse, er spørgsmålet om, hvorvidt klagen skal indgives til den myndighed, der har truffet den påklagede afgørelse, eller til rekursinstansen i alt væsentligt et spørgsmål om, hvad der er mest praktisk for rekursagens behandling. I al almindelighed vil det nok være mest praktisk, at klagen indgives til den myndighed, som har truffet afgørelsen, og som derfor ligger inde med sagens akter. Ubetinget gælder dette dog næppe. På den anden side vil det nok for de fleste klagere være det naturligste at sende klagen til klageinstansen.

Det rigtigste vil efter udvalgets opfattelse være, at der gives en fakultativ adgang til at indgive klagen til begge myndigheder. På områder, hvor indgivelse af klage til den myndighed, der har truffet afgørelsen, er klart det mest praktiske, kan klagehenvielsen jo indeholde en henstilling om, at man sender klagen til underinstansen.

Selvom der gennemføres generel klagehenvielse, gælder statsministeriets ovennævnte cirkulære fra 1923 naturligvis stadigvæk, men det kan efter eventuel gennemførelse af generel klagehenvielse og en generel klagefrist ikke længere få nogen virkning på fristens beregning. Klagen skal for at være rettidig, være kommet frem til enten underinstansen eller rekursinstansen - eventuelt via videresendelse fra en forkert myndighed - inden fristens udløb.

Ligesom inden for retsplejen må der regnes med hele dage, og der kan ikke lægges vægt på klokkesiet. Fristen udløber således først ved afslutningen af 4-ugers dagen.

4. Retsvirkningerne af klagefristens overskridelse.

Som nævnt foran s. 63f. er gældende ret og administrativ praksis med hensyn til virk-

ningen af ikke-overholdelse af klagefrister uklare og vekslende.

Indfører man klagehenviſning og en generel klagefrist, er der imidlertid ingen tvivl om, at ikke-overholdelse af klagefristen må medføre klagens afviſning. Dette er også tilfældet både i Norge og Sverige.

Det vil derfor være nødvendigt at have en regel om oprejsning.

Indfører man regel om klagehenviſning, klagefrist og oprejsning, er det overflødigt at fastslå i loven, at for sen klage skal afviſes.

5. Oprejsning.

Adskillige af gældende rets fristbestemmelser er ledsaget af regler om oprejsning. Det gælder f. eks. klage til landsskatteretten, landsskatteretslovens § 000, klage til overfredningsnævnet, naturfredningslovens § 000, klage til overlandsvæsenkommissioner, landsvæsenkommissionslovens § 000, klage til værnepligtsnævnet, værnepligtslovens § 9, stk. 3. I visse tilfælde er kompetencen til at give oprejsning henlagt til et ministerium. I andre tilfælde er det klageinstansen selv, der træffer denne afgørelse. Det er imidlertid langt fra alle gældende fristregler, hvortil der er knyttet regler om oprejsning.

Efter den norske forvaltningslovs § 31 kan der gives en klager, som har oversiddet klagefristen oprejsning, såfremt han gør det sandsynligt, at forsømmelsen ikke kan lægges ham eller hans fuldmægtig til last, eller dersom særlige forhold ellers taler for oprejsning, og forsømmelsen ikke er forsætlig.

Begrundet krav om oprejsning må fremsættes inden tre uger efter, at der blev anledning til det, eller dersom den oprindelige klagefrist var kortere, inden en frist svarende til klagefristen. Mod forsømmelse af denne frist gives ikke oprejsning. Når et år er gået, efter at vedtagelsen er truffet, kan oprejsningen mod oversiddelse af klagefristen ikke længere gives.

Kravet rettes sammen med klagen til vedkommende underinstans, som afgør, om oprejsning skal gives. Beslutning om at nægte oprejsning kan påklages efter reglerne i nærværende kapitel.

Bliver oprejsning givet, tages klagen under behandling på sædvanlig måde.

I den svenske lov findes ingen regler om oprejsning. I det næstsidste forslag fandtes en regel om, at klageinstansen kan behandle

for sent indkomne klager, hvis det er åbenbart, at ingens ret derved tilsidesættes. Denne regel er under den sidste remiss blevet stærkt kritiseret, og loven indeholder ingen regel om oprejsning. Men henviser til, at afbødning af klagefristernes virkning må ske enten i særlovgivningen for de enkelte områder eller ved det særlige ekstraordinære retsmiddel, der i svensk ret kaldes rejsning.

I betragtning af den traditionelle behandling af klagefrister i dansk ret anser udvalget det for utvivlsomt, at der bør knyttes en regel om oprejsning til en generel klagefrist.

Der er efter udvalgets opfattelse ikke tilstrækkelig grund til, som det f. eks. er sket i den norske lov, at forsøge at redegøre for de grunde, som retfærdiggør oprejsning. Det vil alligevel være nødvendigt at give myndighederne et meget frit skøn.

Udvalget var oprindeligt indstillet på i givet fald at indføre en oprejsningsfrist på 6 måneder.

Det er imidlertid af nogle af de ministerier, der har afgivet udtalelser om spørgsmålet, anført, at en 6 måneders frist er betænkelig. Det er gjort gældende, at det er vanskeligt at se, hvad der for administrationen vindes ved en lovfæstet udelukkelse af en klagebehandling, medens det omvendt er sikkert, at der ikke alene for klagerne, men også for de implicerede administrationsgrene går noget væsentlig tabt ved en sådan udelukkelse i forhold til den nu bestående mere formløse retstilstand. Det er også anført, at der bør være mulighed for at behandle en klage efter 6 måneders fristens udløb, når ganske særlige omstændigheder taler derfor. Under indtryk af disse synspunkter mener udvalget, at en 1 års frist er mere rimelig.

Det kan naturligvis ikke afvises, at der rent undtagelsesvis kan være behov for også at behandle en klage efter udløbet af 1-års fristen. Udvalget har imidlertid ikke anset det for rimeligt at arbejde med 2 oprejsningsfrister. De undtagelsestilfælde, hvor så sen klagebehandling kan være rimelig, bør formentlig betragtes som anmodninger om genoptagelse og behandles efter de - i øvrigt meget uklare - retsgrundsætninger, der gælder om genoptagelse af forvaltningsafgørelser.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvem der bør give oprejsning, er udvalget endt i det standpunkt, at afgørelsen bør træffes af kla-

geinstansen. Dette svarer til den udvikling, som har præget særlovgivningen. Inden for de sidste år er således reglerne i landsskatteretsloven og naturfredningsloven om, at oprejsningsbevilling gives af vedkommende ministerium, blevet ændret til, at oprejsning gives af vedkommende klageinstans.

Om administrationen af 1 års reglen bemærkes, at der ikke vil være betænkeligheder ved en kulant praksis i de tilfælde, hvor sagerne alene vedrører forholdet mellem den enkelte borger og staten. På den anden side må der i partsforhold af hensyn til klagerens modpart udvises tilbageholdenhed med at tillade behandling af for sent indgivne klager, fordi parterne, når klagefristen er udløbet, med god ret kan have indrettet sig på, at afgørelsen nu er endelig, og fordi man normalt ikke kan tillade, at den ene af parterne trækker sagen i langdrag.

Et særligt problem opstår for de klagere, der ikke har fået meddelelse om den oprindelige afgørelse. Selv om der i sager, hvor en sådan klagemulighed foreligger, ofte vil være tale om partsforhold, må hensynet til den pågældende klager føre til en ret liberal praktisering af oprejsningsreglerne. Det er imidlertid svært at afgrænse, hvilke tilfælde det drejer sig om, og der er næppe behov for af hensyn til disse særlige tilfælde - også når henset til den relativt lange frist - at bestemme, at oprejsningsfristen ikke gælder.

Afslag på ansøgning om oprejsning må kunne påklages efter de almindelige regler.

6. Gennemførelse.

De gældende klagefrister er fastsat ved lov eller med hjemmel i lov. En almindelig klagefrist bør derfor gennemføres ved en lov.

E. Klagens indhold.

I gældende ret findes en række spredte bestemmelser om klagens indhold. Den almindelige regel, som gælder, hvis der ikke er særbestemmelser, er formentlig, at de krav, der kan stilles til klagens indhold, er uhyre beskedne. Det må være tilstrækkeligt, at den afgørelse, der påklages, kan identificeres, og at det fremgår af henvendelsen, at der er tale om en klage. I praksis anvendes positive regler, der stiller strengere krav til klagens indhold, ofte i overensstemmelse med denne almindelige retsgrundsætning.

Efter den norske forvaltningslovs § 32 skal klagen normalt være skriftlig, og hvis mundtlig klage er tilladt, skal skriftlig klage opsættes af forvaltningen. Klagen skal være underskrevet af klageren og hans fuldmægtig, og den skal identificere den afgørelse, der klages over, og der skal gives oplysninger til bedømmelse af, om vedkommende er klageberettiget, og om klagefristen er overholdt, og desuden skal klagen indeholde oplysninger om den ændring, som ønskes i den påklagede afgørelse, og de grunde, hvorpå klagen støttes. Er en klage mangelfuld, skal forvaltningsorganet sætte en kort frist til retelse.

Den svenske lov indeholder, for så vidt angår klage til forvaltningsdomstolene, lignende, omend lidt strengere regler.

Hvis man vælger at lovgive om en generel klagefrist, ville det i og for sig være nærliggende samtidig at give visse minimumsregler om klagens indhold. Disse regler måtte så nogenlunde have samme indhold som de gengivne norske. Sørger man for til sådanne regler at knytte en bestemmelse om, at følgen af deres ikke-overholdelse kun bliver pligt til inden for en af forvaltningen fastsat frist at rette eller supplere mangelfuld klage, ville en sådan regel ikke føre til væsentlige retstab i forhold til den nugældende retstilstand. Den nuværende tradition for formløshed og for meget beskedne krav til klagens indhold er imidlertid så indgroet og i den grad til fordel for borgerne, at man efter udvalgets opfattelse i alt fald ikke bør ændre den gældende retstilstand på dette punkt undtagen i forbindelse med en almindelig formalisering af forvaltningens sagsbehandling, altså en almindelig forvaltningsproceslov.

F. Klagens suspensive virkning.

1. Gældenderet.

I gældende dansk ret findes ingen almindelig lovbestemmelse om den suspensive virkning af klager i den administrative rekurs, og i særlovgivningen findes kun relativt få regler.

Den almindelige ulovbestemte regel antages at være, at klage ikke har opsættende virkning, medmindre fuldbyrdelsen af den påklagede afgørelse vil medføre skade eller tab, som ikke eller kun vanskeligt kan gen-

oprettes, *Poul Andersen*: Dansk forvaltningsret, s. 533 og i UFR 1968 B. 152.

Dette udgangspunkt stemmer med reglen i grundlovens § 63, stk. 1, 2. pkt., hvorefter den, der vil rejse spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser, ikke ved at indbringe sagen for domstolene kan unddrage sig foreløbig at efterkomme øvrighedens begæring.

Nogle af særlovgivningens regler om suspension i anledning af administrativ rekurs er kun en gengivelse af denne regel og den forannævnte almindelige grundsætning, se f. eks. beværterloven, lovebekendtgørelse nr. 24 af 21. januar 1964, § 30, stk. 4. Andre love anvender andre formuleringer med samme betydning, f. eks. levningsmiddelovens § 17, stk. 2, hvori det udtrykkeligt hedder, at klage ikke fritager for at efterkomme forbudet. Endelig kan der direkte være taget stilling til, at der består en lydighedspligt, se snekastningslov nr. 158 af 13. april 1938, jfr. lov nr. 235 af 3. juni 1967 § 8, stk. 2, hvorefter klageren, så længe klagen ikke er endeligt afgjort, er pligtig at give møde efter tilsigelse.

En række lovbestemmelser tager udtrykkelig stilling til spørgsmålet om administrativ klages opsættende virkning. Disse falder stort set i tre grupper. Den ene gruppe til lægger uden videre klage opsættende virkning, se således ålegårdsafviklingsloven, hvorefter sagens indbringelse for overnævnet inden tre døgn medfører, at de hidtidige faktiske forhold forbliver uændrede, og boligtilsynsloven, hvorefter klage over det lokale boligtilsyns afgørelser har opsættende virkning. Den anden gruppe indeholder en nærmere præcisering af de tilfælde, hvor den ulovbestemte hovedregel medfører suspension. Som eksempel kan nævnes arbejderbeskyttelseslovens § 56, stk. 3, hvorefter klage har opsættende virkning med hensyn til påbud, medmindre der er tale om påbud, der er nødvendige for at afværge betydelig fare for arbejderes eller andres liv og sundhed m. v. Endelig forekommer tilfælde, hvor særlovgivningens bestemmelser udtrykkelig tillægger myndighederne adgang til i enkelttilfælde at lade klage medføre suspension. Sandflugtkommissionen kan således bestemme, at anke over dens afgørelser skal have opsættende virkning, og efter byggelovens § 14, stk. 9, har klage over et af bygningsmyndigheden givet pålæg ikke opsættende

virkning, men klagemyndigheden kan bestemme, at klage skal have denne virkning.

Disse bestemmelser er ikke udtømmende. I praksis træffes der formentlig afgørelse om suspension i væsentlig videre omfang end både efter den almindelige ulovbestemte regel og særreglerne. I al fald hvor det drejer sig om bebyrdende forvaltningsakter, vil den udstedende myndighed normalt efter et frit skøn kunne udsætte forvaltningsaktens fuldbyrdelse, indtil klagesagen er afgjort, og dette gøres formentlig i relativt vidt omfang.

Dette hænger sammen med, at anvendelsen af de tvangsmidler, der står til rådighed for gennemførelse af en afgørelse, i vidt omfang er fakultativ.

Langt det overvejende antal bestemmelser om anvendelse af tvangsbøder er f. eks. fakultative, idet det foreskrives, at tvangsbøder »kan«, eventuelt »om fornødent« anvendes. Også selve inddrivelsen af tvangsbøder - ved udpantning eller afsoning - er fakultativ, idet dette som oftest sker »efter vedkommende myndigheds begæring«.

Også det offentliges selvhjælpshandlinger vil som regel være fakultative, f. eks. i tilfælde, hvor man kan lade et arbejde udføre for den forpligtedes regning.

Anderledes stiller sagen sig med hensyn til tvangsfuldbyrdelse i partsforhold, hvor den berettigede ikke skal finde sig i, at den bistand, som loven giver ham til at få gennemtvunget sin ret over for den forpligtede, forholdes ham i længere tid.

2. Norsk og svensk ret.

Efter den norske forvaltningslov § 34 har klage opsættende virkning, enten når loven bestemmer det, eller når underinstansen eller klageinstansen beslutter, at gennemførelsen af afgørelsen helt eller delvis skal udsættes, til klage er afgjort. Der kan stilles vilkår for en sådan udsættelse.

Efter den svenske lovs § 13 kan klagemyndigheden bestemme, at en paklaget afgørelse ikke skal gennemføres, inden klage er behandlet.

5. Udvalgets overvejelser.

Spørgsmålet om klagers suspensive virkning kan have stor praktisk betydning og volder ofte vanskeligheder i praksis.

Man må imidlertid være opmærksom på,

at spørgsmålet ikke har samme interesse i alle situationer. Spørgsmålet om suspension opstår således ikke ved afgørelser, der ikke skaber eller anerkender bestemte forpligtelser og heller ikke, hvis afgørelsen ikke kan påklages, enten fordi klage er udelukket, eller fordi afgørelsen er truffet af øverste administrative myndighed, hvis afgørelse ikke kan indbringes for domstolene. Spørgsmålet opstår heller ikke, hvis underinstansens afgørelse er et afslag eller en afvisning. Suspensionsproblemet har derimod stor betydning, hvor afgørelsen indeholder et forbud eller et påbud.

Suspensionsspørgsmålet har ligeledes sammenhæng med, om der eksisterer klagefrister, og hvor lange disse er. Hvor der ikke er fastsat en klagefrist, kan der heller ikke gælde en regel om, at suspension normalt indtræder. Man kan i det højeste have en regel om, at der i det individuelle tilfælde efter underinstansens eller klageinstansens bestemmelse kan suspenderes. Er der derimod fastsat en frist, kan man, hvis man ønsker det, indføre en almindelig regel om, at klage har suspensiv virkning. En sådan bliver jo mere nærliggende, jo kortere klage-

fristen er. Denne betragtning kunne lede i retning af at overføre civilprocessens ordning, hvorefter eksekutionsfristen er væsentlig kortere end ankefristen. Dette er dog formentlig ikke fornuftigt. Forholdene er for uensartede til, at man kan give en fast regel, selv om man opererer med 2 frister.

I hvilket omfang klager bør have suspensiv virkning, beror nemlig på en kompliceret afvejning af en række hensyn: hensynet til adressaten, til andre private, som har fordel eller skade af forvaltningsakten, til større og mere uvisse kredse, til det, man kalder forvaltningens effektivitet o.s.v. Det vil ikke være muligt at foretage en sådan afvejning i en almindelig lovbestemmelse.

Hvis man i forbindelse med en almindelig lov om klagefrist derfor vil indføre en regel om klages suspensive virkning, må denne indskrænke sig til at være en kompetenceregulering, der tillægger en myndighed beføjelse til efter et individuelt skøn at give klage suspensiv virkning. Underinstansen har formentlig efter gældende ret i så at sige alle tilfælde denne kompetence allerede. En almindelig regel måtte derfor gå ud på generelt at tillægge også klageinstansen adgang til at suspendere.

IV.

Fristbestemmelser i den administrative rekurs.

1. Justitsministeriet har i skrivelse af 24. juni 1970 anmodet udvalget om at overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte tidsfrister for rekursinstansens behandling af klagesager samt at pålægge denne, i tilfælde hvor en klagesag ikke er færdigbehandlet inden en vis frist, at meddele klageren grunden til, at sagens behandling endnu ikke har kunnet afsluttes.

Anledningen hertil var, at folketingsudvalget vedrørende forslaget til lov om by- og landzoner under et samråd med boligministeren rejste spørgsmål om indsættelse af sådanne bestemmelser for behandlingen af afgørelser, der i medfør af lovforslagets § 11 kunne påklages til boligministeren. Udvalget henstillede til ministeren at forhandle med iustitsministeren om at lade dette spørgsmål indgå i nærværende udvalgs overvejelser.

2. Frister for rekursinstansens behandling forekommer i meget beskedent omfang i lovgivningen. Som eksempler kan nævnes lov om offentlig forsyng, lovebekendtgørelse nr. 232 af 26. maj 1965 § 16. stk. 2, hvorefter amtmanden, såfremt hans afgørelse i klagesager ikke foreligger i løbet af højst en måned, i afgørelsen skal angive de nærmere grunde for forsinkelsen, og § 18, stk. 2, hvorefter der gælder en tilsvarende regel om socialministeriets afgørelser, dog med en tremånedersfrist. Der kan ligeledes henvises til lovebekendtgørelse nr. 134 af 17. marts 1970 om oprettelsen af en landsskatteret og om tilsynet med skatteligningen m. v., § 13 a, stk. 2, hvorefter reglen om, at skattesager, omfattende af loven, skal være afgjort af landsskatteretten, førend de kan indbringes for domstolene, ikke gælder, såfremt der er forløbet mere end 6 måneder, efter at vedkommende sag er indbragt for landsskatteretten.

Frister for sagsbehandlingen i 1. instans er mere almindelige. Eksempler nævnes af *Poul Andersen* i Dansk forvaltningsret, s. 329 og i *Turisten* 1965, s. 193.

Retsvirkningerne af overskridelse af frister for administrativ sagsbehandling er uklare og vekslende, jfr. ovennævnte fremstillinger af *Poul Andersen*. Fristerne har kun undtagelsesvis ugyldighedsvirkning for den forvaltningsakt, der afsiges efter fristens udløb, og denne virkning har frister for rekursinstansens behandling i al fald aldrig. Sædvanligvis har frister kun den betydning, at de danner grundlag for kritik af langsommelighed. Fristerne kan dog også have processuelle virkninger som i de to ovennævnte eksempler, hvor der skal gives meddelelse om årsagen til, at fristen ikke er overholdt, og hvor den almindelige regel om udtømmelse af administrativ rekurs sættes ud af kraft, når fristen ikke overholdes. Ganske undtagelsesvis har fristoverskridelser ligefrem materielretlige virkninger. Som eksempel kan nævnes lovebekendtgørelse nr. 315 af 1. juli 1970 om midlertidig regulering af boligforholdene, § 46, stk. 2, hvorefter et forslag fra udlejerens anses for godkendt, såfremt boliganvisningsudvalget ikke senest 8 søgnedage efter modtagelsen af udlejerens forslag har afsendt meddelelse til udlejerens om, at godkendelse af hans forslag er nægtet.

3. Om frister for sagsbehandlingen findes i den norske forvaltningslovs § 22 følgende bestemmelse, der ikke alene omfatter rekursinstansens afgørelser:

»Når saken er ferdig forberedt, skal forvaltningsorganet treffe vedtak i saken uten ugrunnet opphold. Må det ventes at avgjørelse av saken vil ta uforholdsmessig lang tid, skal partene snarest råd er gis underretning om dette med angivelse av grunnen og såvidt mulig også meddeles når vedtak kan ventes å foreligge.«

Den svenske forvaltningslov indeholder derimod ingen fristbestemmelser.

4. Det er åbenbart væsentligt både for den enkelte borger og for samfundet som helhed, at sager i den offentlige forvaltning behandles så hurtigt som muligt. Det er imidlertid

meget tvivlsomt, om fastlæggelsen af generelle regler om behandlingstiden og da særligt om en generel frist er et egnet middel til at opnå den ønskede hurtighed i den administrative sagsbehandling. Ombudsmandens praksis, der behandler et meget stort antal tilfælde af langsommelig sagsbehandling, viser, at det ikke heller for ham har været muligt at fastlægge en almindelig tidsfrist for, hvor længe en administrativ sagsbehandling bør vare.

Forsåvidt særlig angår frister for den administrative rekursbehandling vil en generel fristbestemmelse støde på store praktiske vanskeligheder. Rekursager forekommer på praktisk taget samtlige af administrationens sagsområder. Nogle sager vil forholdsvis hurtigt kunne afgøres, medens andre kræver betydelige undersøgelser af teknisk art, f. eks. af spildevands eller giftig røgs sammensætning, eller af faktiske omstændigheder, f. eks. i bidragssager, og overvejelser f. eks. forsvarligheden af at godkende en ny biltype, eventuelt høring af andre styrelser. Endvidere er rekursinstanserne af meget varieret sammensætning. I nogle tilfælde kan der rekeres til vedkommende minister, i andre er den endelige administrative afgørelse tillagt en lavere instans i det administrative hierarki, og i endelig andre tilfælde er der oprettet en særlig rekursinstans, ofte med kollegial sammensætning. Det siger sig selv, at så forskellige myndigheder ikke kan forventes at have ensartet arbejdsform og rytme.

En fristbestemmelse, der kan accepteres for samtlige sager og myndigheder, måtte i givet fald være meget lang, og således i et stort antal sager, der kan afgøres på kortere tid, enten være uden betydning eller endog

have den uheldige følge, at behandlingstiden forlænges.

Det fremgår da også af den norske forvaltningslov, at man ikke i Norge har villet give nogen eksakt frist for sagsbehandlingen, men har holdt sig til et mere almindeligt påbud om at behandle sagen uden ugrundet ophold og give meddelelse, når sagen trækker uforholdsmæssigt længe ud.

En sådan bestemmelse må imidlertid forekomme udvalget overflødig i dansk ret.

Den er nemlig allerede gældende på grundlag af ombudsmandens praksis. Som omtalt ovenfor har ombudsmanden i en meget lang række sager taget stilling **til**, hvor langsommelig sagsbehandlingen i administrationen under vekslende vilkår må være uden at være kritisabel. Af ombudsmandens praksis fremgår derfor allerede den selvfølgeligelige regel, at forvaltningens sagsbehandling skal ske uden ugrundet ophold, og denne regel indskærpes af ombudsmanden ved kritik i de offentliggjorte beretninger. Ombudsmanden har ligeledes i adskillige tilfælde givet udtryk for, at der bør gives en part besked, når en sag forløber anderledes, end parten havde grund til at forvente. Der bør således gives besked, når en sag henlægges eller sættes i bero i længere tid, og i mange tilfælde hvis den oversendes til en anden myndighed.

Efter udvalget opfattelse er de standarder, som efter de vekslende forhold på forskellige forvaltningsområder fastlægges af ombudsmanden for, hvor lang tid administrativ sagsbehandling bør vare og for, i hvilke situationer der bør gives parten meddelelse om forsinkelse, en almindelig lovbestemt fristbestemmelse langt overlegen.

BILAG

København, den 11. ma) 1964.

Bilag 1.

Ved skrivelse af 19. november 1963 nedsatte justitsministeren et udvalg med den opgave at overveje, om der bør fastsættes almindelige regler for, i hvilket omfang og i hvilken form forvaltningens afgørelse skal være ledsaget af begrundelse samt i bekræftende fald udarbejde udkast til sådanne regler.

Udvalget er bemyndiget til efter nærmere forhandling med justitsministeriet at tilkalde repræsentanter for administrationen til at deltage i udvalgets arbejde, hvor det må antages for hensigtsmæssigt.

Det er nu i udvalget besluttet til brug for bedømmelsen af de foreliggende muligheder for indførelse af en begrundelsespligt at anmode samtlige ministerier om en foreløbig udtalelse.

1. Det ønskes oplyst, i hvilket omfang der inden for de forvaltningsområder, der hører under ministeriet, ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at give begrundelse a) samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede, b) på begæring af en af

de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt.

Hvis sådanne påbud findes, ønskes det oplyst, hvorledes disse administreres, navnlig med hensyn til begrundelsernes indhold, derunder om der anvendes »standardbegrundelser«, jfr. vedlagte redegørelse II, C.

2. Hvor generelle regler ikke findes, ønskes det oplyst, hvorledes administrationens praksis er med hensyn til begrundelse af forvaltningsakterne, herunder om der er adgang til efterfølgende at få oplysninger om begrundelsen.

Til orientering vedlægges en i udvalget udarbejdet redegørelse om spørgsmålene.

Under henvisning til foranstående skal udvalget udbede sig en udtalelse fra

Man skal henstille, at ministeriet udpeger en evt. flere tjenestemænd til for ministeriet at deltage i mundtlige drøftelser af spørgsmålene i udvalget.

Såfremt det er muligt, udbeder udvalget sig svar inden 1. oktober 1964.

P. U. V.

Gaarden.

INDENRIGSMINISTERIET

København, den 14. oktober 1965.

Bilag 2.

*Justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse
af forvaltningsafgørelser.*

I skrivelse af 11. maj 1964 har udvalget udbedt sig en foreløbig udtalelse fra indenrigsministeriet om, i hvilket omfang der inden for de under ministeriet hørende forvaltningsområder ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at begrunde de truffne afgørelser, og i bekræftende fald hvorledes begrundelsespligten administreres - herunder om standardbegrundelser anvendes - mens udvalget, hvor begrundelsespligt ikke er hjemlet, ønsker oplysning om administrationens praksis med hensyn til begrundelse af afgørelserne - herunder om der er

adgang til efterfølgende at få oplysning om begrundelsen.

Under henvisning hertil skal man hoslagt fremsende en række udtalelser med tilhørende bilag indhentet fra departementets kontorer samt skrivelser af henholdsvis 1. juni og 27. juli 1964 fra Direktoratet for Statshospitalerne og Sekretariatet for civilt Beredskab.

Endvidere vedlægges et notat vedrørende indfødsretsområdet, valg og folkeafstemninger samt folkeregisterområdet.

P.M.V.

E.B.

Lollesgaard.

INDENRIGSMINISTERIET

Kommunekontor.

København, den 24. august 1965.

Underbilag 1 til bilag 2.

Indenrigsministeriets 3. ekspeditonskontor.

I anledning af den med 3. ekspeditonskontors skrivelse af 19. maj 1964 (j.nr. 35-16/64) til udtalelse modtagne skrivelse af 11. maj 1964 fra justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser skal man oplyse, at der ikke inden for kommunekontorets forretningsområde ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at give begrundelse af forvaltningsafgørelser.

For så vidt angår det af udvalget rejste spørgsmål om praksis med hensyn til begrundelse af forvaltningsafgørelser, kan det for kommunekontorets vedkommende oplyses, at man ved udformningen af de skrivelser, hvorved de under kontorets forretningsområde hørende forvaltningsafgørelser træffes, almindeligvis tilstræber ved en udførlig sagsfremstilling i selve skrivelserne at angive de oplysninger og forhold, der har ligget til grund for den truffede afgørelse - herunder de eventuelt af andre myndigheder til sagen afgivne erklæringer - ligesom man stedse har haft for øje i selve skrivelserne at angive den eller de lovbestemmelser m. v., i medfør af hvilke afgørelsen måtte være truffet, hvorved dog bemærkes, at man sædvanligvis mener at kunne bortse herfra i de tilfælde, hvor der i overensstemmelse med en kommunalbestyrelses indstilling meddeles et i medfør af kommunallovgivningen fornødent samtykke til en af vedkommende kommunalbestyrelse truffet disposition.

Der kan ikke herudover af kontorets praksis uddrages nogen generel angivelse af, i hvilket omfang de under kontorets område hørende forvaltningsafgørelser, hvis begrundelse ikke åbenbart fremgår af sagens omstændigheder, har været ledsaget af en udtrykkelig angivelse af afgørelsens grunde, idet dette spørgsmål almindeligvis finder sin naturlige løsning i hver enkelt sag, beroende

på sagens og afgørelsens karakter og ud fra almindelige betragtninger over den interesse, der hos modtageren eller andre, der må formodes at blive bekendt med eller berørt af afgørelsen, måtte være knyttet til en udtrykkelig angivelse af de til grund for afgørelsen liggende overvejelser af juridisk eller administrativ karakter. Spørgsmålet om, hvorvidt der i det enkelte tilfælde skønnes at være trang til at lade en afgørelse eller udtalelse være ledsaget af en udtrykkelig begrundelse - ud over den sædvanlige angivelse af sagens faktiske omstændigheder og eventuelle lovhenvvisninger - vil bl. a. ofte bero på den nærmere formulering af det til grund for afgørelsen liggende andragende, indstilling eller forespørgsel, ligesom der i tilfælde, hvor der måtte være trang til en egentlig angivelse af begrundelsen, må tages stilling til, i hvilket omfang man i det konkrete tilfælde skal søge at redegøre også for den bag den umiddelbare begrundelse liggende tanke- række og årsagskæde.

Specielt for så vidt angår de afgørelser, der træffes over for kommuner i ministeriets egenskab af kommunal tilsynsmyndighed, skal man bemærke, at den af ministeriet fulgte praksis og de til grund herfor liggende synspunkter af principiel karakter på dette sagområde almindeligvis vil være de pågældende kommunale myndigheder bekendt gennem den offentliggørelse af ministeriets principielle afgørelser og kommentering af disse i den faglige litteratur og presse, som i vidt omfang finder sted, hvorfor der almindeligvis ikke skønnes at være trang til - ud over sagsfremstillingen - at angive en udtrykkelig begrundelse for afgørelser, der imødekommer en kommunalbestyrelses indstilling, eller som med hensyn til de til en ansøgt godkendelse eventuelt knyttede indskrænkende betingelser og vilkår er i over-

ensstemmelse med en hidtil fulgt praksis. Afgørelser, der indebærer en stillingtagen til modstridende opfattelser mellem 2 kommunalbestyrelser, vil dog almindeligvis altid være ledsaget af en udtrykkelig angivelse af begrundelsen for ministeriets stillingtagen.

For så vidt angår det af udvalget rejste spørgsmål, om hvorvidt der er adgang til efterfølgende at få oplysning om begrundelsen, skal man bemærke, at man i intet tilfælde ses at have nægtet at imødekomme en begæring herom.

Med hensyn til de af udvalget rejste spørgsmål for så vidt angår de afgørelser, der træffes af kommunale myndigheder, skal man henvise til de i afskrift vedlagte erklæringer fra Bymæssige Kommuner, Den danske Købstadsforening, De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark, Kommunese-kretærforeningen, Kæmnerforeningen i Dan-

mark samt Foreningen af Byrådssekretærer, idet man særlig skal pege på det for kommunale myndigheders afgørelser særegne forhold, at afgørelser, der træffes efter afstemninger i kommunalbestyrelsen, ofte vanskeligt lader sig entydigt begrunde. Såfremt man fra udvalgets side måtte ønske yderligere materiale til belysning af de rejste spørgsmål for så vidt angår kommunale forvaltningsafgørelser, er indenrigsministeriets kommunekontor for sit vedkommende villigt til at yde sin medvirken, men skal i så henseende henstille, at der ved udvalgets foranstaltning søges tilvejebragt den i de kommunale organisationers erklæringer efterlyste oversigt over gældende bestemmelser, der hjemler pligt for kommunale myndigheder til at give begrundelse af forvaltningsafgørelser.

Erik Harder.

BYMÆSSIGE KOMMUNER

Den 00. oktober 1964.

BK.j. nr. 81.

Underbilag 2 til bilag 2.

Indenrigsministeriet.

I skrivelse af 1. juni 1964 har indenrigsministeriet udbedt sig en udtalelse over en fra justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser modtagen henvendelse af 11. maj 1964.

Udvalget har anmodet indenrigsministeriet om oplysning om, i hvilket omfang der inden for de forvaltningsområder, der hører under ministeriet, ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at give begrundelse samtidig med, at afgørelser meddeles de interesserede eller på begæring af en af de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt. Hvor generelle regler ikke findes, har udvalget ønsket oplyst, hvorledes administrationspraksis er med hensyn til begrundelse i forvaltningsakterne, herunder om der er adgang til efterfølgende at få oplysninger om begrundelsen.

Idet Bymæssige Kommuner forudsætter, at indenrigsministeriet gennem sin henvendelse har ønsket oplyst, hvorledes den kommunale administrations praksis er med hensyn til begrundelse af forvaltningsafgørelser, skal man udtale, at man er af den opfattelse, at den kommunale forvaltnings afgørelser i ikke uvæsentligt omfang begrundes, og at begrundelser ofte gives mundtligt på begæring af en af de i afgørelsen interesserede parter. Nærmere dokumentation heraf vil dog kun kunne tilvejebringes ved et rundspørge til et repræsentativt udsnit af kommunerne.

Bymæssige Kommuner er for sit vedkommende rede til at medvirke i en sådan undersøgelse, men finder det nødvendigt, at et spørgeskema i givet fald ledsages af en udtømmende oversigt over de lovregler og andre bestemmelser, hvori der foreskrives en pligt for kommunale myndigheder til at begrundede deres afgørelser.

Aage Knudsen.

H. Hørby.

DEN DANSKE KØBSTADFORENING
 København V, den 23. september 1964.

Underbilag 3 til bilag 2.

Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, København K.

I skrivelse af 11. maj 1964 har justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser anmodet indenrigsministeriet om oplysning om, i hvilket omfang der inden for de forvaltningsområder, der hører under ministeriet ved lov eller administrative regler, er hjemlet pligt til at give begrundelse samtidig med, at afgørelser meddeles de interesserede eller på begæring af en af de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt.

I det omfang sådanne påbud findes, ønskes det endvidere oplyst, hvorledes disse administreres.

Udvalget beder ligeledes oplyst, hvorledes administrationspraksis er med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter, hvor generelle regler om begrundelse ikke findes, herunder om der er adgang til efterfølgende at få oplysninger om begrundelsen.

Under henvisning hertil har indenrigsministeriet i skrivelse af 1. juli 1964 anmodet købstadforeningen om en udtalelse over de foreliggende spørgsmål.

Idet man går ud fra, at indenrigsministeriet igennem denne henvendelse har ønsket oplyst, hvorledes den kommunale admini-

strations praksis er med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter, for hvilke generelle regler om sådan begrundelse ikke findes, samt hvilken praksis kommunerne anlægger med hensyn til begrundelsernes indhold, hvor sådanne påbud findes, skal købstadforeningen herved meddele, at man er af den opfattelse, at den kommunale forvaltnings afgørelser i meget høj grad - bl. a. på grund af den nære kontakt mellem kommunestyre og befolkning - på begæring af en af de i afgørelsen interesserede begrundes - ofte mundtligt - fra kommunens side.

Det er imidlertid uden en nærmere undersøgelse vanskeligt at udtale sig mere konkret om det foreliggende spørgsmål, men man er fra købstadforeningens side villig til gennem stikprøvevis henvendelse til kommunerne at foretage en undersøgelse af disses praksis på dette område.

Man kunne dog, forinden en sådan undersøgelse iværksættes, ønske sig en oversigt fra ministeriet over de lovmæssige eller administrative regler, der hjemler pligt for de kommunale myndigheder til at give begrundelse af forvaltningsafgørelser.

Woldhardt Madsen.

O. Ingvartsen.

DE SAMVIRKENDE
SOGNERÅDSFORENINGER
I DANMARK

Den 2. oktober 1964.

Underbilag 4 til bilag 2.

Indenrigsministeriet.

I skrivelse af 1. juli 1964 har indenrigsministeriet udbedt sig en udtalelse fra samvirksomheden over en fra justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser modtagen henvendelse af 11. maj 1964. Udvalget har anmodet indenrigsministeriet om oplysning om, i hvilket omfang der indenfor de forvaltningsområder, der hører under ministeriet, ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at give begrundelse enten samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede eller på begæring af en af de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt. Udvalget har endvidere ønsket oplyst, hvorledes sådanne regler administreres. Hvor generelle regler ikke findes, har udvalget ønsket oplyst, hvorledes administrationspraksis er med hensyn til begrundelse i forvaltningsakterne, herunder om der er adgang til efterfølgende at få oplysning om begrundelsen.

Samvirksomheden forudsætter, at indenrigsministeriets henvendelse til samvirksomheden - og de øvrige kommunale sammenlutninger - tager sigte på at få oplyst, på hvilken måde kommunerne begrundes deres

afgørelser i tilfælde, hvor der findes påbud om begrundelse af forvaltningsakterne, samt i hvilket omfang og på hvilken måde andre forvaltningsakter begrundes. Samvirksomheden har ligesom købstadforeningen den opfattelse, at de af sognerådene, kommunale udvalg m. v. truffne afgørelser i vid udstrækning begrundes på begæring af en af de i afgørelsen interesserede. En sådan begrundelse gives ofte mundtligt. Efter samvirksomhedens opfattelse vil en undersøgelse - i hvert fald i de mindre kommuner - der ikke bygger på interviewmetoden, næppe på tilfredsstillende måde belyse praksis på dette område, men der vil naturligvis kunne tilvejebringes oplysninger ved en stikprøvevis undersøgelse på skriftligt grundlag. En sådan undersøgelse kan dog kun forventes at give et anvendeligt resultat, dersom et eventuelt spørgeskema er ledsaget af en oversigt over de regler, der pålægger kommunale myndigheder at begrunde deres forvaltningsafgørelser, herunder oplysninger om formforskrifter for en sådan begrundelse — en oversigt der ikke ses at foreligge i det tilsendte materiale.

P.F.V.

Skaane.

Eliassen.

Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, København K.

Ved påtegning af 1. juli 1964 på skrivelse af 11. maj 1964 fra justitsministeriets udvalg vedrørende *begrundelse af forvaltningsafgørelser* har indenrigsministeriet udbedt sig en udtalelse fra kommunesekretærforeningen til de i udvalgets skrivelse rejste spørgsmål.

- 1) Om omfanget af den lovmæssige forpligtelse til at give begrundelser enten samtidig med eller efter at de forvaltningsmæssige afgørelser er truffet, herunder hvorledes sådanne påbud administreres med hensyn til indhold m. v.
- 2) Hvorledes forvaltningens praksis i andre tilfælde er med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter, herunder om der er adgang til efterfølgende at få oplysninger om begrundelse.

I den anledning skal vi bemærke følgende om den hidtidige kommunale praksis på dette område og om visse specielle forhold, som efter vor mening bør tages i betragtning ved en vurdering af behov og muligheder for begrundelse af administrative afgørelser inden for den kommunale forvaltning:

I det omfang kommunerne foretager rent faktiske handlinger, eller hvor der er tale om retsakter af privatretlig karakter som f. eks. køb, salg, licitation, udleje m. v., synes der ikke at kunne være tale om gennemførelse af et begrundelseskrav. Det bemærkes, at beslutninger om sådanne foranstaltninger i kommunerne træffes af politisk valgte repræsentanter, som et led i varetagelsen af borgernes interesser, og at dispositioner på disse områder derfor i vidt omfang i praksis bliver begrundet over for offentligheden.

På området for retsakter af offentligretlig

karakter har man i kommunerne kun i mindre omfang anvendt begrundelse for rent begunstigende akter. Der synes på dette område ikke i almindelighed at være behov for begrundelse, i hvert fald ikke af hensyn til adressaten og heller ikke i øvrigt.

Med hensyn til bebyrdende retsakter bemærkes, at kommunerne i mange tilfælde - jfr. herom i det følgende - allerede har indset det rimelige og naturlige i, at afgørelser ikke alene motiveres i det omfang, hvor der i lovgivningen som f. eks. huslejelov og lov om boligtilsyn m. v. eller i administrative bestemmelser, som f. eks. bygningsvedtægt, stilles krav om begrundelse.

Inden for socialvæsenets områder, hvor skematiske redegørelser fra andrageren følges op af personlige drøftelser såvel før som i de allerfleste tilfælde også efter afgørelsen, ligger der allerede heri, at begrundelsen, f. eks. stor indtægt eller manglende lovhjemmel, kommer frem. Der er således kun få tilfælde, hvor begrundelsen ikke kommer til andragerens kundskab. På samme måde forholdes inden for børneværnsudvalgets områder, idet forudgående undersøgelser, afhøringer og samtaler indeholder begrundelsen. Endvidere motiveres afslag inden for folke- og invalidepensionsvæsenets område også, hvad enten afgørelsen meddeles mundtligt eller skriftligt.

Med hensyn til byplanvæsenets og bygningsvæsenets sagsområde finder man også, at afslag i vidt omfang motiveres enten på den måde, at det anføres, hvilke betingelser der skal opfyldes for at få et »ja« eller indirekte gennem sagsfremstilling og ordene: »ikke i den foreliggende form«.

Ligeledes i skattespørgsmål gives hyppigt motivering, navnlig gennem de mundtlige forhandlinger med skatteyderne, men også i et vist omfang i øvrigt.

Det vil ses, at der faktisk er tale om efterfølgende begrundelse.

Ligeledes bemærkes, at mange afgørelser inden for socialvæsenet og skattevæsenet vil være ledsaget af mere populære lovhenvi- sninger og begrundelser for at lette modtage- ren forståelsen af afgørelsens indhold.

I forbindelse med forvaltningsakter må man imidlertid fremhæve kommunestyrets særlige struktur. Afgørelserne træffes af folkevalgte repræsentanter eller på disses an- svar, og da kommunalpolitikerne har relativt nær tilknytning til borgerne, vil et konkret begrundelseskrav meget hyppigt blive under- støttet fra politisk side.

Alt i alt kan det formentlig siges, at et krav om begrundelse som hovedregel ikke vil betyde nogen omvæltning for den kom- munale forvaltning, men det er dog lige så klart, at der må være og skal være undtagel- ser, ligesom der må udvises betydelig omhu med selve motiveringens formulering.

For en del afgørelser foreligger der såle- des i den kommunale forretningsgang speci- elle vanskeligheder. Der tænkes her på de ikke få tilfælde, hvor det er et kollegialt organ (kommunalbestyrelsen eller et ud- valg), der træffer afgørelsen. En begrundelse kan her ikke altid gives - i hvert fald ikke hvor afgørelsen ikke træffes ud fra en enty- dig indstilling fra den kommunale admini- stration. Det samme gælder i tilfælde, hvor en entydig indstilling vel foreligger, men fra- viges, eller i tilfælde, hvor der ikke opnås enighed om sagens afgørelse i det kollegiale organ. Måske kunne der på dette område drages en parallel til bestemmelserne inden for strafferetsplejen, hvor domsgrunde, i det omfang hvori dommen er grundet på næv- ningenes erklæring, indskrænkes til den for- nødne henvisning til denne.

Den usikkerhed og den store arbejds- byrde, et begrundelseskrav mange gange vil medføre (protokoltilførsler, møder, refera- ter, lange meddelelser udadtil m. v.) tillige- med den omstændighed, at det politiske islæt mere eller mindre kan være motive- ring, synes at tale for, at en række kommu- nale afgørelser anerkendes som en undtagel- sesgruppe.

Undtagelser må også gøres, når offentlige eller private interesser må have fortrin frem for begrundelseskrav, jfr. herved bestemmel- serne i partsoffentlighedslovens § 2. Inden for f. eks. skattevæsenet, den offentlige for- sorg og børneværnets sagsområder kan tæn- kes fremkommet oplysninger om personlige forhold, der ikke egner sig til publicering i en begrundelse. Endvidere må man gå ud fra, at afgørelser om ansættelse og afske- digelse af personale ikke skal begrundes, lige- som det vil være ganske overflødig at kræve begrundelse for afgørelser i rutinesager. På tilsvarende måde vil det vel i praksis være uigennemførligt og formålsløst at kræve be- grundelse for afgørelser, der beror på et skøn.

En eksakt afgrænsning af de afgørelser, der skal begrundes, vil i øvrigt være yderst vanskelig, men det vil formentlig være rime- ligt at indskrænke kravet til tilfælde, hvor der er tale om noget alment eller tvistemåls- agtigt.

Såfremt man skulle skønne, at en ændring af de eksisterende forhold på dette område er påkrævet, skal vi derfor foreslå en udbyg- ning af den bestående ordning med bestem- melse i de enkelte love om, i hvilket omfang beslutninger i henhold til loven skal begrun- des.

Vi skal i den forbindelse pege på, at beho- vet for begrundelse i de allerfleste tilfælde ville blive tilgodeset ved en bestemmelse om adgang til at kunne kræve efterfølgende be- grundelse. En sådan ordning ville være såvel tids- som arbejdsbesparende for den kommu- nale forvaltning og i det hele opfylde sit for- mål at give borgerne adgang til overvejelse af, hvorvidt en klage til domstol eller højere myndighed ville være til nogen nytte.

Den kommunale forvaltning ville for- mentlig også derfor udvise større omhu ved udformningen af motivering under hensyn til, at afgørelsen eventuelt vil blive indanket for en højere myndighed.

Under hensyn til, at et almindeligt krav om skriftlig begrundelse vil øge administrati- onsbyrden væsentligt i mange kommuner, uden at der derved skabes sikkerhed for, at begrundelsernes indhold bliver tilstrækkelig udtømmende, skal vi - stadig hvis der ønskes en ændring i de bestående forhold - an- befale, at der som ovenfor skitseret skabes

almindelig adgang til at kræve en efterfølgende begrundelse. En sådan ordning ville efter foreningens opfattelse fuldt ud tilgodesethvert rimeligt ønske om nærmere motivering for de afgørelser, der træffes af den kommunale forvaltning.

Med venlig hilsen

S. A. Hjernov.

Århus C., den 20. februar 1965.

Indenrigsministeriet, København K.

I skrivelse af 1. juli 1964 har indenrigsministeriet udbedt sig en udtalelse fra Kæmnerforeningen i Danmark vedrørende spørgsmålet om begrundelse af administrative afgørelser.

I denne anledning skal bestyrelsen bemærke følgende om den hidtidige kommunale praksis på dette område og om visse specielle forhold, som bør tages i betragtning ved en vurdering af behov og muligheder for begrundelse af administrative afgørelser inden for den kommunale forvaltning.

1. I det omfang, kommunerne foretager rent faktiske handlinger, eller hvor der er tale om retsakter af privatretlig karakter, som f. eks. køb, salg, licitation, udleje m. v., synes der ikke at kunne være tale om gennemførelse af begrundelseskrav. Det bemærkes, at beslutninger om sådanne foranstaltninger i kommunerne træffes af politisk valgte repræsentanter som et led i varetagelsen af borgernes interesser, og at dispositioner på disse områder derfor i vidt omfang i praksis bliver begrundet over for offentligheden.

På området for retsakter af offentlig karakter har man i kommunerne kun i mindre omfang anvendt begrundelse for rent begunstigende akter. Der synes på dette område ikke i almindelighed at være behov for begrundelse, i hvert fald ikke af hensyn til adressaten og vel heller ikke i øvrigt.

Men hensyn til bebyrdende retsakter i videre forstand bemærkes, at kommunerne i mange tilfælde allerede har indset det rimelige og naturlige i, at afgørelser motiveres, ikke blot i det omfang, hvor der i lovgivningen, som f. eks. huslejelov og lov om boligtilsyn m. v., eller i administrative bestemmelser, som f. eks. bygningsvedtægt, stilles krav om begrundelse.

Inden for socialudvalgets og socialkontorets områder, hvor skematiske redegørelser

fra andrageren følges op af personlige drøftelser såvel før som i de allerfleste tilfælde også efter afgørelsen, ligger der allerede heri, at begrundelsen, f. eks. stor indtægt eller manglende lovhjemmel, kommer frem. Det er således kun få tilfælde, hvor begrundelsen ikke kommer til andragerens kundskab. På samme måde forholdes inden for børneværnsudvalgets områder, idet forudgående undersøgelser, afhøringer og samtaler giver begrundelsen. Endvidere motiveres afslag inden for pensionskontorets område også altid, hvad enten afgørelsen meddeles mundtligt eller skriftligt.

Med hensyn til byplanafdelingen og bygningsinspektoratets sagsområder finder man også, at afslag i vidt omfang motiveres, enten på den måde, at det anføres, hvilke betingelser der skal opfyldes for at få »ja«, eller indirekte gennem sagsfremstillingen og ordene »ikke i den foreliggende form«.

Også i skattespørgsmål gives hyppigt motivering, navnlig gennem de mundtlige forhandlinger med skatteyderne, men dog i et vist omfang i øvrigt.

I forbindelse med offentlige forvaltningsakter må man imidlertid fremhæve kommunestyrets særlige struktur. Afgørelserne træffes af folkevalgte repræsentanter eller på disses ansvar, og da kommunalpolitikkerne har relativ nær tilknytning til borgerne, vil et konkret begrundelseskrav i praksis blive understøttet af et pres fra det politiske ansvar.

2. Alt i alt kan det formentlig siges, at et krav om begrundelse gennemsnitligt ikke vil betyde nogen omvæltning for den kommunale forvaltning, men det er dog lige så klart, at der må være og skal være undtagelser, ligesom der bør udvises betydelig omhu med selve motiveringens formulering.

For en del afgørelser foreligger der således i den kommunale forretningsgang speci-

eile vanskeligheder. Der tænkes her på de ikke få tilfælde, hvor det er et kollegialt organ (kommunalbestyrelsen eller et udvalg), der træffer afgørelsen. En begrundelse kan her ikke altid gives - i hvert fald ikke, hvor afgørelsen ikke træffes ud fra en entydig indstilling fra den kommunale administration. Det samme gælder i tilfælde, hvor en entydig indstilling vel foreligger, **men** fraviges, eller i tilfælde, hvor der ikke opnås enighed om sagens afgørelse i det kollegiale organ. De enkelte medlemmer kan være nået frem til samme resolution, men med vidt forskellig motivering. Hvad skal da være generalnævner for hovedvotum og for eventuel dissens? Skal man søge at formulere en generalnævner eller anføre de forskellige motiveringer såvel for som mod? Skal disse motivgrupper nedfældes i forhandlingsprotokol eller mødereferat, og hvor meget skal ledsage afgørelsen udadtil? Måske kunne der drages en parallel til bestemmelserne inden for strafferetsplejen, hvor domsgrunde i det omfang, hvori dommen er grundet på nævningenes erklæring, indskrænkes til den fornødne henvisning til denne. Den usikkerhed og den store arbejdsbyrde, et begrundelseskrav mange gange vil medføre (protokoltilførelser, møder, referater, lange meddelelser udadtil m. v.), tillige med den omstændighed, at det politiske islæt mere eller mindre kan være motivering, synes at tale for, at en række kommunale resolutioner anerkendes som en undtagelsesgruppe.

En yderligere undtagelsesgruppe må anerkendes, hvor offentlige eller private interesser må have fortrin frem for begrundelseskrav, jfr. herved bestemmelserne i partsoffentlighedslovens § 2. Inden for f. eks. den offentlige forsorg og børneværnets sagsområder kan tænkes fremkommet oplysninger om personlige og intime forhold, der ikke egner sig til publicering i en begrundelse.

3. Det foregående indicerer efter bestyrelsens opfattelse, at undtagelser fra en eventuel generel hovedregel om begrundelsespligt inden for det kommunale område næppe udtømmende lader sig opregne, hvorfor man må tilråde, at en eventuel ændring i de bestående forhold - om en sådan måtte ønskes - udbygges ved begrundelseskrav i de enkelte love, altså en positiv opregning af de tilfælde, hvor pligten indføres, og bestyrelsen vil i øvrigt finde det mest hensigtsmæssigt, at krav om begrundelse i et vist omfang formuleres som en pligt til efterfølgende begrundelse efter påkrav. En sådan fremgangsmåde vil harmonere med praksis i en række kommuner, den giver lettere administration, og udformningen af begrundelsens indhold bliver mere konkret betonet.

Ganske vist opstår der - i det omfang en begrundelsesregel udformes som en begrundelsespligt efter påkrav - det problem, hvem der berettiget kan fremsætte et sådant krav, hvorved bemærkes, at en i forhold til adressaten begunstigende akt godt kan være byrdende for hans omverden, f. eks. en nabo. I visse tilfælde vil loven vel direkte eller indirekte afgøre det, men ellers må man falde tilbage på den almindelige regel, som også findes inden for den administrative rekurs og for så vidt også inden for retsplejen, at den, der har en individuel, væsentlig - ikke blot teoretisk - interesse i afgørelsen, kan fremsætte kravet.

Endelig skal man med hensyn til begrundelsens udformning pege på, at krav om skriftlig begrundelse i større omfang, end det faktisk sker, vil øge administrationsbyrden væsentligt i mange kommuner, uden at der derved er skabt sikkerhed for, at begrundelsernes indhold bliver tilstrækkeligt udtømmende.

Tjørnehøj.

FORENINGEN AF BYRÅDSSEKRETÆRER
Svendborg, den 27. februar 1965.

Underbilag 7 til bilag 2.

Indenrigsministeriet, København.

Ved skrivelse af 1. juli 1964 har indenrigsministeriet udbedt sig en udtalelse fra foreningen af byrådssekretærer angående spørgsmålet om indførelse af regler for, i hvilket omfang og under hvilken form forvaltningens afgørelser bør være ledsaget af begrundelse.

I denne anledning meddeles, at foreningens bestyrelse efter at have behandlet spørgsmålet mener at kunne udtale følgende:

For så vidt angår de af de kommunale myndigheder foretagne »faktiske handlinger« samt dispositioner af privatretlig karakter og ligeledes de interne forvaltningsmæssige beslutninger, mener man ikke, at der kan blive tale om noget begrundelseskrav.

Med hensyn til de egentlige kommunale forvaltningsakter af offentligretlig karakter finder man det derimod principielt både rimeligt og hensigtsmæssigt, at afgørelserne ved meddelelsen til borgerne ledsages af begrundelse, særlig i sager hvor afgørelsen går borgeren imod.

Man tillader sig dog samtidig at pege på, at der ofte vil foreligge forhold, som det i givet fald vil være nødvendigt at tage i betragtning ved reglernes udformning:

- 1) Hensynet til offentlige eller private interesser kan gøre sig så stærkt gældende, at det begrunder en undtagelse fra hovedreglen. Undtagelsesbestemmelser desangående bør harmoniseres med tilsvarende regler i lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed. I tvivlstilfælde bør det altid være myndigheden selv, der - under rekurs til højere instans - tager stilling til, om der foreligger et undtagelsestilfælde.
- 2) Det vil undertiden være vanskeligt eller umuligt at fremkomme med en begrundelse, f. eks. når det drejer sig om rent skønsmæssige afgørelser eller når der af et kollektivt organ (byråd, udvalg, kommission m.v.) vel er truffet en afgørelse,

men med forskellige begrundelser fra medlemmernes side.

- 3) Dernæst tillader man sig at pege på, at en almindelig regel om begrundelse af de kommunale myndigheders afgørelser utvivlsomt vil betyde en stærk forøgelse af sekretariatsarbejdet, såvel ved sagernes forberedelse som ved den efterfølgende ekspedition, hvorunder det navnlig vil være påkrævet at udvise stor omhu med formuleringen af begrundelsen. Også for det besluttende organ vil arbejdet besværliggøres, idet der nødvendigvis i hver sag ikke alene skal træffes afgørelse over sagens genstand, men også tages stilling til, hvilken begrundelse der skal ledsage meddelelsen.

Det må endvidere formodes, at der i en række mindre kommuner, såvel købstæder som sognekommuner, ikke står et tilstrækkeligt udbygget forvaltningsapparat til rådighed, således at et generelt påbud vanskeligt kan gennemføres overalt.

I alle tilfælde vil ordningen virke omkostningsfordyrende og formentlig også medføre en vis forlængelse af ekspeditionstiden.

I stedet for et egentligt lovbud kunne man overveje smidigere løsninger, f. eks. at det fra tilsynsmyndighedernes side blot blev henstillet til kommunerne at begrunde afgørelserne. En sådan henstilling ville i hvert fald ikke kunne opfattes som et indgreb i det kommunale selvstyre, og så vidt vides har praksis allerede mange steder udviklet sig i den retning - også uden for de lovbestemte områder - at der i væsentligt omfang bliver givet begrundelse for afgørelserne, og det må selvsagt forventes, at en sådan henstilling fra tilsynsmyndigheden vil blive taget til følge i vid udstrækning.

En anden subsidieret løsning ville det være at formulere bestemmelserne på den måde, at borgerne *efter* modtagelsen af meddelelsen kunne henvende sig, mundtligt eller

skriftligt, og anmode myndigheden om nærmere oplysning om begrundelsen for afgørelsen, hvis en sådan ikke var anført eller var angivet utilstrækkeligt. Besværet for myndighederne ville sikkert blive af betydeligt mindre omfang ved en bestemmelse om efterfølgende begrundelse, idet antallet af henvendelser må forventes at blive stærkt begrænset, og borgerne ofte vil føle sig tilfredsstillet med en mundtlig forklaring.

En sådan efterfølgende begrundelse forekommer allerede nu i praksis i mangfoldige

tilfælde, hvor borgerne personligt henvender sig til borgmester, udvalgsformand eller vedkommende kontor for nærmere oplysninger.

Sluttelig tillader man sig at pege på, at såfremt en pligtmæssig ordning indføres, bør det foretrækkes, at der i de enkelte love, hvor det findes påkrævet, gives bestemmelser om, at afgørelser i henhold til loven skal ledsages af grunde, hvilket jo allerede er tilfældet med en række love, men at der ikke gennemføres generelle regler i en speciel lov.

P.b.v.

O. Christensen.

INDENRIGSMINISTERIET

2. ekspeditonskontor.

*København, den 18. august 1964.**Underbilag 8 til bilag 2.**Indenrigsministeriets 3. ekspeditonskontor.*

I anledning af den med 3. ekspeditonskontors skrivelse af 19. maj 1964 (j. nr. 35-16/64) modtagne henvendelse af 11. maj 1964 fra justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser skal 2. ekspeditonskontor oplyse følgende for så vidt angår kontorets forretningsområde:

ad 1. i udvalgets skrivelse af 11. maj 1964.

I henhold til § 8, stk. 3, i lov nr. 210 af 11. juni 1954 om værnepligt skal sessionens afgørelser i henhold til samme lovs § 8, stk. 2, såfremt den værnepligtige eller et af sessionens medlemmer forlanger det, træffes ved en af grunde ledsaget kendelse. Der bruges ikke »standardbegrundelser«. For så vidt angår afgørelser om udelukkelse fra forsvarret som følge af straf, består begrundelsen gerne i en redegørelse for de til sagen indhentede erklæringer, f. eks. fra fængslet og Dansk Forsorgsselskab.

II. I henhold til § 2, stk. 2, i lov nr. 187 af 20. maj 1933 om værnepligtiges anvendelse til civilt arbejde skal sessionens indstilling til indenrigsministeren om, hvorvidt en værnepligtig bør overføres til civilt arbejde, ledsages af begrundelse og mulige mindretalsvota. Der anvendes ikke »standardbegrundelser«.

ad 2. i udvalgets skrivelse af 11. maj 1964.

I. Indenrigsministeriets afgørelser i henhold til værnepligtslovens § 26 vedrørende udsættelse med aftjening af værnepligt begrundes almindeligvis ikke, men den værnepligtige vil dog altid efterfølgende kunne få oplysning om begrundelsen.

II. Det er fast praksis, at afgørelser i henhold til § 1 i lov om værnepligtiges anvendelse til civilt arbejde, hvorved indenrigsministeriet nægter værnepligtige fritagelse for militærtjeneste mod at anvendes til andet statsarbejde, ledsages af begrundelse. Andre afgørelser inden for dette område begrundes almindeligvis også, for så vidt de går ud på, at det ansøgte ikke imødekommes.

III. Civilforsvarsværnepligtige og værnepligtige i henhold til § 31 i bekendtgørelse af 1. april 1962 af lov om civilforsvaret vil altid efterfølgende kunne opnå begrundelse for de af civilforsvarsstyrelsen og indenrigsministeriet truffne afgørelser vedrørende de værnepligtiges forhold.

IV. Afgørelser i henhold til lov nr. 253 af 27. maj 1950 om bygningsmæssige civilforsvarsforanstaltninger begrundes ifølge fast praksis, og der anvendes ikke »standardbegrundelser«. Afgørelser vedrørende dispensation fra lovens bestemmelser ledsages således i almindelighed af begrundelse, hvadenten andragendet afvises eller imødekommes.

E.B.

Rasmus Reeh

fm.

INDENRIGSMINISTERIET
3. kontor.
Den 14. oktober 1965.

Underbilag 9 til bilag 2.

Notat vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser indenfor områderne: indfødsret, valg og folkeafstemninger samt folkeregistrering.

Indfødsret.

Lov nr. 252 af 27. maj 1950 om dansk indfødsret og de i medfør af denne udfærdigede administrative bestemmelser indeholder ikke bestemmelser om begrundelsespligt.

Afgørelser, der imødekommer en ansøgers ønske om erhvervelse af eller bevis for besiddelse af dansk indfødsret, ledsages normalt ikke af en egentlig begrundelse, men det for den pågældende udfærdigede indfødsretsbevis vil indeholde en henvisning til den eller de lovbestemmelser, i henhold til hvilke indfødsretten er erhvervet.

Afgørelser, der ikke imødekommer et indfødsretsligt andragende - være sig en i henhold til indfødsretslovens §§ 3, 4 eller 10 afgiven erklæring, en ansøgning om bevis for besiddelse af dansk indfødsret, en ansøgning om kgl. resolution for indfødsrettens bevarelse udover det fyldte 22. år i henhold til lovens § 8, eller for løsning fra det statsborgerlige forhold til Danmark i henhold til lovens § 9 - vil i afslagsskrivelsens recit eller i en direkte begrundelse indeholde henvisning til de faktiske omstændigheder og de lovbestemmelser, der har været bestemmende for sagens udfald. Standardbegrundelser anvendes kun i det omfang, sagens afgørelse har beroet på fremmed ret, hvortil henvisning i almindelighed sker under anvendelse af formuleringen »... efter det for indenrigsministeriet om indholdet af (vedkommande lands) statsborgerretslovgivning foreliggende ...«.

For så vidt angår sager om naturalisation, der er et lovgivningsanliggende, begrundes afslag principielt ikke - ej heller efterfølgende.

Valg og folkeafstemninger.

De her henhørende afgørelser er i vidt omfang lovbestemte, men begrundelsespligt er ikke institueret; dog er det i folketingsvalglovens § 37, stk. 3, og den kommunale valglovs § 21, stk. 3, foreskrevet, at grunden til kassation af afgivne stemmesedler skal anføres i valgboøgerne. Ifølge praksis og under hensyntagen til den bestående adgang til rekurs og til domstolsprøvelse begrundes dog afslag og afvisninger af klager og lignende - almindeligvis med henvisning til de i loven indeholdte betingelser, der er relevante for den trufne afgørelse.

Folkeregisterområdet.

Lov nr. 57 af 14. marts 1924 om folkeregistre med senere ændringer og tilhørende administrative bestemmelser hjemler ikke begrundelsespligt. De i medfør af loven trufne afgørelser af, hvilken kommunes folkeregister en person skal stå tilmeldt, vil enten i skrivelsens recit eller i en særskilt begrundelse indeholde henvisning til de relevante faktiske omstændigheder, der er lagt til grund for afgørelsen.

INDENRIGSMINISTERIET

4. ekspeditionskontor.

*København, den 29. september 1964.**Underbilag 10 til bilag 2.**Indenrigsministeriets 3. ekspeditionskontor.*

I skrivelse af 19. maj 1964 (j. nr. 35-16/64) har kontoret udbedt sig en udtalelse fra nærværende kontor til brug ved besvarelsen af en fra det af justitsministeriet under 19. november 1963 nedsatte udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningens afgørelser modtaget henvendelse af 11. maj 1964, der vedrører spørgsmålet om, i hvilket omfang der inden for de under indenrigsministeriet hørende forvaltningsområder ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at give begrundelse enten samtidig med, at en afgørelse meddeles de interesserede, eller efter at afgørelsen er meddelt, på begæring af en af de i afgørelsen interesserede, idet udvalget, hvor sådanne påbud findes, har bedt oplyst, hvorledes disse administreres navnlig med hensyn til begrundelsernes indhold, herunder om der anvendes »standardbegrundelser«.

Udvalget har endvidere anmodet om oplysning om den praksis, der følges med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter på områder, der ikke i så henseende er regulerede ved almindelige regler.

I denne anledning skal man udtale følgende:

I henhold til positive bestemmelser i adskillige sundhedsvedtægter skal sundhedskommissionernes påbud eller forbud begrundes, jfr. således § 3, stk. 4, i den af indenrigsministeriet under 2. april 1963 stadfæstede sundhedsvedtægt for Frederiksberg kommune, hvorefter sundhedskommissionens påbud eller forbud, for så vidt de ikke er lovbestemte politiforanstaltninger eller bekendtgøres offentligt, skal meddeles skriftligt med angivelse af grunden til kommissionens beslutning. I sundhedsvedtægterne for Søllerød og Gladsaxe kommuner og for andre af de københavnske omegnskommuner er pligten til at give begrundelse samtidig med afgørelsen væsentligt modificeret, idet det alene er foreskrevet, at der, når et

andragende afslås, skal gives skriftlig meddelelse med angivelse af hjemmelen, jfr. vedtægternes § 6, stk. 3.

I henhold til § 17, stk. 2, i lov nr. 174 af 28. april 1950 om levnedsmidler m. m. skal en beslutning om forbud mod salg af varer, som ikke skønnes at opfylde kravene i lovens § 2, straks meddeles den, i hvis besiddelse varen er, med ledsagende begrundelse samt med tilkendegivelse af, at sagen kan påklages til indenrigsministeriet. Bestemmelsen har ringe betydning, idet sundhedskommissionerne ofte i vedkommende kommunes sundhedsvedtægt vil have hjemmel til nedlæggelse af forbud af den omhandlede art, jfr. således § 35 i den nedennævnte sundhedsvedtægt for Københavns kommune, der dog ikke foreskriver en pligt til at give begrundelse samtidig med afgørelsen, men ifølge fast praksis ledsages sundhedskommissionens afgørelser altid af en begrundelse, f. eks. i form af en henvisning til en laboratorieerklæring eller til en anden sagkyndig erklæring.

Bortset fra et enkelt tilfælde ses kontoret ikke i de seneste år at have haft ankesager vedrørende et af en sundhedskommission nedlagt forhandlingsforbud i medfør af den nævnte lovs § 17, stk. 1, i ovennævnte lov til realitetsbehandling.

For så vidt angår bestemmelser, der pålægger sundhedskommissionerne en pligt til på begæring at begrunde en afgørelse, typisk efter at denne er truffet, henvises til § 3, stk. 1, i den af indenrigsministeriet under 4. november 1918 stadfæstede sundhedsvedtægt for Københavns kommune, hvorefter sundhedskommissionens pålæg og forbud, når de påfører de pågældende udgift, kan kræves skriftligt og motiveret, og det er udtrykkeligt fastsat, at vedkommende private skal gøres opmærksom på, at han har denne ret. I henhold til sundhedsvedtægterne i de københavnske omegnskommuner skal de af sund-

hedskommissionerne givne pålæg eller forbud, for så vidt de ikke bekendtgøres offentligt på forsvarlig måde, på vedkommendes forlangende meddeles skriftligt med angivelse af hjemmelen til kommissionens beslutning.

Den af indenrigsministeriet i 1960 udarbejdede normalsundhedsvedtægt for landkommuner indeholder ingen bestemmelser, der foreskriver en pligt for sundhedskommissionerne til at begrunde afgørelser, hverken samtidig med, at disse træffes, eller efterfølgende på begæring af den eller de i afgørelsen interesserede.

Af en række herfra indhentede erklæringer, hvoraf fotokopier vedlægges, fremgår det i øvrigt, at sundhedskommissionerne som hovedregel begrundet sine afgørelser også i tilfælde, hvor dette ikke er direkte foreskrevet i vedtægterne. Enkelte sundhedskommissioner har dog oplyst, at de ifølge hidtil praksis ikke generelt har begrundet deres afgørelser, men blot henvist til den pågældende hjemmel, dog således at en efterfølgende begæring om begrundelse eller om udlån af sagsakter som regel efterkommes, medmindre begæringen først fremsættes, efter at sagen er indbragt for domstolene.

Om begrundelsernes nærmere indhold kan vanskeligt afgives en generel udtalelse, idet der selvsagt i så henseende spores store individuelle afvigelser under hensyn til den enkelte sundhedskommissions arbejdsmetode og sammensætning. Der henvises for så vidt til de vedlagte fotokopier. Standardbegrundelser i form af henvisninger til »princielle grunde« og »sundhedskommissionens skøn« og lignende anvendes af nogle sundhedskommissioner i et vist omfang, fortrinsvis i ensartede sager.

For så vidt angår de under nærværende kontor hørende institutioner bemærkes, at sundhedsstyrelsen overvejende har rådgivende opgaver, jfr. § 2 i lov nr. 182 af 23. juni 1932 om sundhedsvæsenets centralstyrelse. I et vist begrænset omfang tilkommer det dog sundhedsstyrelsen at træffe afgørelser, jfr. således § 5, stk. 3, og § 17, stk. 2, i lov om udøvelse af lægegerning (lovbekendtgørelse nr. 236 af 9. august 1955), § 14, stk. 2 og 3, i lov om apotekervæsenet (lovbekendtgørelse nr. 248 af 2. juli 1962), § 9, stk. 3, 2. pkt., i lov nr. 153 af 31. maj 1961 om sygehusvæsenet, § 9, stk. 1, i in-

denrigsministeriets bekendtgørelse nr. 278 af 27. juni 1963 om beskyttelsesforanstaltninger mod uheld i nukleare anlæg (atomanlæg) m. m., § 2, stk. 1 og 2, og § 11 i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 132 af 8. april 1963 om apotekernes åbningstider og vagttjeneste samt § 8, stk. 2, 2. pkt., § 12, stk. 4, og § 14, stk. 3, 2. pkt., i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 125 af 27. marts 1963 om euforiserende stoffer.

Sundhedsstyrelsen har i skrivelse af 18. august 1964 oplyst, at styrelsen i det omfang, den træffer afgørelser, ledsager disse af en begrundelse, hvis omfang vil afhænge af sagens karakter, ligesom styrelsen som regel imødekommer ønsker om efterfølgende at få uddybet en allerede meddelt begrundelse.

Bestyrelsen for Apotekerfonden har i skrivelse af 10. august 1964 oplyst, at der sædvanligvis ikke knyttes udførlige begrundelser til apotekerfondens afgørelse, blandt andet fordi apotekerne eller deres repræsentanter som regel er fuldt orienteret om baggrunden for, at f. eks. en ansøgning om lån af apotekerfondens midler ikke eller ikke fuldt ud har kunnet imødekommes, jfr. herved § 65 i loven om apotekervæsenet. Hvis der imidlertid efterfølgende efterlyses en begrundelse, vil fondens bestyrelse normalt meddele en sådan officielt eller underhånden.

Bestyrelsen for apotekervæsenets pensionsordning har i skrivelse af 15. juli 1964 oplyst at følge den praksis ikke at give begrundelse i de tilfælde, hvor ansøgninger imødekommes, men at bestyrelsen så godt som undtagelsesfrit begrundet afslag på ansøgninger. Det drejer sig hovedsageligt om afslag på ansøgninger om øjeblikkelig udbetaling af udtrædelsesgodtgørelser i medfør af bestemmelsen i § 15, stk. 8, i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 35 af 4. februar 1959 om apotekervæsenets pensionsordning, således som denne er affattet ved bekendtgørelse nr. 35 af 20. februar 1961, samt om afslag på ansøgninger om børnetillæg til pensionen for børn over 18 år, jfr. bekendtgørelsens § 24, stk. 3.

Det tilkommer ikke *statens seruminstitut*, statens husholdningsråd, statens vitaminlaboratorium eller embedslægerne at træffe forvaltningsretlige afgørelser, i hvert fald kun ganske undtagelsesvis, jfr. herved § 1, stk. 2 og 3, i lov nr. 84 af 31. marts 1931 om

vaccination mod kopper, men statens serum-institut har i skrivelse af 18. august 1964 henledt opmærksomheden på, at det i visse relationer påhviler instituttet som arbejdsgiver at begrunde personalemæssige afgørelser, jfr. således § 26, stk. 1, i lov nr. 154 af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m. v. til statens tjenestemænd, og § 17 i lov om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer (lovbekendtgørelse nr. 131 af 29. april 1964).

De af institutionerne afgivne indstillinger til indenrigsministeriet er ifølge sagens natur begrundet, men begrundelsens omfang vil afhænge af den enkelte sags karakter. Efter § 7, stk. 3, i lov om apotekervæsenet, jfr. lov-bekendtgørelse nr. 248 af 2. juli 1962, skal sundhedsstyrelsen således efter indhentet erklæring fra det såkaldte forfremmelsesråd til indenrigsministeriet afgive »en med grunde ledsaget udtalelse« om de efter sundhedsstyrelsens skøn bedst egnede ansøgere til en apotekerbevilling. Denne begrundelse tjener dog til rent internt brug og meddeles ikke ansøgeren. I medfør af § 5, stk. 1, lov nr. 182 af 23. juni 1932 om sundhedsvæsenets centralstyrelse, jfr. § 5 i lov om udøvelse af lægegerning (lovbekendtgørelse nr. 236 af 9. august 1955), § 4 i lov nr. 90 af 31. marts 1953 om udøvelse af jordemodergerning, § 4 i lov nr. 122 af 25. maj 1956 om sygeplejersker og § 19 i lov om apotekervæsenet (lov-bekendtgørelse nr. 248 af 2. juli 1962), afgiver sundhedsstyrelsen til indenrigsministeriet indstilling om, at en læge, tandlæge, jordemoder, sygeplejerske, massør og lignende fratages retten til at udøve selvstændig virksomhed som sådan. Bestemmelsen pålægger ikke sundhedsstyrelsen nogen direkte begrundelsespligt, men foreskriver i sager af den omhandlede art en procedure, der forudsætter, at den pågældende gøres bekendt med årsagen til fratagelsen, hvortil kommer, at indenrigsministeriet i det omfang, vedkommende medicinalperson ikke foretrækker at lade domstolene træffe afgørelsen, i praksis altid vil begrunde sin afgørelse i disse tilfælde med referat af retslægerådets og sundhedsstyrelsens erklæringer.

For så vidt angår de af nærværende kontor truffne afgørelser skal følgende bemærkes:

Lov af 12. januar 1858 om tilvejebringelsen af sundhedsvedtægter som ændret ved

lov af 28. marts 1868, der indeholder hjemmel for justitsministeriet, nu indenrigsministeriet, til at stadfæste sundhedsvedtægter, foreskriver en nærmere angivet procedure ved behandlingen af sundhedsvedtægtsager. Bestemmelserne pålægger ikke ministeriet nogen udtrykkelig pligt til at begrunde de i henhold til loven truffne afgørelser, men den foreskrevne procedure må antages at forudsætte, at vedkommende kommunalbestyrelse i tilfælde, hvor ministeriet ikke finder at burde stadfæste et forslag til en sundhedsvedtægt, gøres bekendt med årsagen hertil, som regel i forbindelse med et af ministeriet udarbejdet ændringsforslag.

I øvrigt ses der ikke inden for kontorets område at forekomme love eller administrative forskrifter, der direkte pålægger ministeriet at begrunde sine afgørelser, hverken i sin helhed eller for så vidt angår enkelte sager, men der kan med hensyn til den praksis, der følges for så vidt angår begrundelse af de truffne afgørelser, oplyses følgende:

Karakteren af de forelagte sager gør det påkrævet, at ministeriets begrundelser af afgørelserne i meget vidt omfang må bestå i en henvisning til de i sagen afgivne sagkyndige erklæringer. En begrundelse i form af en udtrykkelig fremhævelse af hvilke omstændigheder, man har lagt til grund, gives derfor sædvanligvis ikke, hvorimod begrundelsen vil fremgå af skrivelsens referat af sagens faktiske og retlige omstændigheder samt af de afgivne erklæringer respektive den del af disse, som man har anset for væsentlige og ladet være udslaggivende for afgørelsen. I tilfælde, hvor man har ment at burde tilside-sætte en afgivet erklæring, f. eks. fra en sundhedskommission, redegøres der dog særskilt for dette samt for grunden herfor, oftest i form af en henvisning til, at man har lagt en af et sagkyndigt organ, ofte sundhedsstyrelsen, afgivet erklæring til grund. Bortset fra en henvisning til den anvendte hjemmel gives som hovedregel ingen nærmere juridisk begrundelse eller udredning af sagen, medmindre der i denne er rejst særlige juridiske tvivlsspørgsmål.

I sager, hvor der meddeles afslag på ansøgninger om dispensation fra indispensable bestemmelser, gives i regelen ingen anden begrundelse end en henvisning til, at man ikke har hjemmel til at meddele den ansøgte dispensation. Bortset fra sådanne tilfælde samt

sager, der ekspederes efter fast praksis, og hvor begrundelsen indskrænker sig til en henvisning til »sædvanlig fulgt praksis« eller **til**, at en sagkyndig har afgivet erklæring, uden at dennes indhold nærmere refereres i skrivelsen, anvendes ikke standardbegrundelser.

Kontorets praksis med hensyn til begrundelsers omfang og indhold giver ikke anledning til i så henseende at opstille en sondring mellem imødekommende afgørelser og afgørelser, der rummer afslag på et andragende.

I sager, der i henhold til ovenstående ikke begrundes, eller hvor standardbegrundelser anvendes, vil man på begæring som regel

altid være villig til mundtligt eller skriftligt at fremkomme med oplysninger om de omstændigheder, der er lagt til grund for en afgørelse, ligesom man på forlangende i det omfang, det er muligt, vil besvare forespørgsler vedrørende en allerede begrundet afgørelse.

Særligt bemærkes, at man i tilfælde, hvor klage over en indenrigsministeriel afgørelse er indbragt for Folketingets Ombudsmand, altid udførligt overfor denne vil redegøre for de omstændigheder, der har motiveret den påklagede afgørelse.

Man ville sætte pris på at modtage underretning om, hvad der videre passerer i sagen.

Louis Heegaard

SUNDHEDSKOMMISSIONEN
FOR KØBENHAVN

København, den 22. juli 1964.

Underbilag 11 til bilag 2.

Indenrigsministeriet.

I udateret skrivelse (4. kt. j. nr. 3033/87/1964) modtaget her den 15. juli 1964, har indenrigsministeriet meddelt indholdet af skrivelse af 11. maj 1964 fra justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser, idet indenrigsministeriet samtidig har anmodet sundhedskommissionen om en udtalelse i anledning af de af udvalget begærede oplysninger.

Vedrørende de ønskede oplysninger om, hvorvidt der ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at begrunde afgørelser, enten samtidig med afgørelsens meddelelse eller på derom af de interesserede parter

fremsat begæring, henvises til bestemmelserne i sundhedsvedtægten for Københavns kommune, § 3, hvorefter sundhedskommissionens pålæg eller forbud - når de påfører de pågældende udgift - kan kræves skriftligt og motiveret.

Det bemærkes iøvrigt, at *sundhedskommissionens afgørelser i det hele som altovervejende hovedregel begrundes, og at man normalt på begæring gerne uddyber en allerede begrundet afgørelse.*

Selvom der ofte er tale om ensartede afgørelser, anvendes der ikke i egentlig forstand »standardbegrundelser«.

P. k. v. for formanden

Jersild.

Tilbagesendes til *indenrigsministeriet*, idet kommissionen skal oplyse, at § 3, stk. 4, i sundhedsvedtægt for Frederiksberg kommune (vedtaget af Frederiksberg kommunalbestyrelse den 11. april 1960 og 10. september 1962 og stadfæstet af indenrigsministeriet den 2. april 1963) er sålydende: »Sundhedskommissionens påbud eller forbud, skal for så vidt de ikke er lovbestemte politiforanstaltninger eller bekendtgøres offentligt, meddeles skriftligt med angivelse af grunden til kommissionens beslutning, jfr. herved § 9«, medens § 9 indeholder regler for, til hvem påbud eller forbud kan meddeles.

Begrundelsernes indhold består i en beskrivelse af de mangler og/eller ulemper, som sundhedskommissionen har modtaget klage over eller selv har konstateret, og som efter nærmere undersøgelse af henholdsvis amtslægen, stadsdyrlægen, sundhedspolitiet og Frederiksberg kommunes tekniske forvalt-

ning anses for omfattet af vedtægtens bestemmelser, idet der i påbuddet eller forbuddet tillige henvises til den eller de paragraffer, der indeholder den fornødne hjemmel til påbuddets henholdsvis forbuddets udstedelse samt til vedtægtens anke- og straffebestemmelser.

For så vidt en klage ikke tages til følge, enten fordi det påklagede forhold ikke er omfattet af vedtægtens bestemmelser, eller fordi den påklagede mangel eller gene ikke findes at have sådant et omfang, at indskriden bør finde sted, begrundes dette overfor de interesserede, normalt med et uddrag af de sagkyndiges erklæringer eller sundhedspolitiets rapport.

Som det fremgår af foranstående, gives begrundelse samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede. Der anvendes ikke »standardbegrundelser«.

Et eksemplar af sundhedsvedtægten vedlægges.

Sundhedskommissionen for Frederiksberg, den 23. juli 1964.

P. s. v.

Stavnstrup.

E. Lensbøl.
sekretær.

GENTOFTE KOMMUNES
SUNDHEDSKOMMISSION
13. august 1964.

Underbilag 13 til bilag 2.

Til Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, København K.

Ved skrivelse modtaget her den 10. juli 1964 har ministeriet gjort kommissionen bekendt med, at et af justitsministeren nedsat udvalg har ønsket underretning om, i hvilken udstrækning, der meddeles begrundelse for de af kommissionen truffne afgørelser m. m.

I den anledning skal man oplyse, at kommissionens påbud og forbud altid ledsages af en begrundelse, uagtet der ikke i den gældende sundhedsvedtægt findes noget krav herom. Det bemærkes dog, at begrundelserne ikke er detaillerede, men som oftest

kun henvisninger til kommissionens skøn, som i henhold til sundhedsvedtægten er afgørende for de truffne beslutninger.

Akterne, som ligger til grund for kommissionens afgørelser, er ikke tilgængelige for udenforstående. Kun i ganske særlige tilfælde, og kun efter beslutning af kommissionen eller af dens formand, kan der meddeles tilladelse for andre til at gøre sig bekendt med akternes indhold. Dette kan dog ske ved gennemsyn på kommissionens kontor.

A. L. Østerberg.

Ejgil Larsen.

GLADSAXE KOMMUNES SUNDHEDS-
KOMMISSION

24. juli 1964.

Underbilag 14 til bilag 2.

Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, København K.

I anledning af ministeriets forespørgsel i forbindelse med de undersøgelser, der foretages af det af justitsministeriet nedsatte udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser, skal man forsåvidt angår det forvaltningsområde, der henhører under henværende sundhedskommission, meddele, at man administrerer i overensstemmelse med sundhedsvedtægtens § 6, stk. 3, der har følgende indhold:

»De af sundhedskommissionen givne pålæg eller forbud skal, forsåvidt de ikke bekendtgøres offentligt på forsvarlig måde, på vedkommendes forlangende meddeles skriftligt med angivelse af *hjemmelen* til kommissionens beslutning, ligesom der altid, når et andragende afslås, herom skal gives skriftlig meddelelse med angivelse af *hjemmelen*.«

Børge Christensen.

Jensen.

GLOSTRUP KOMMUNE
Glostrup, d. 18. august 1964.

Underbilag 15 til bilag 2.

Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, København K.

Vedr. indenrigsministeriets skrivelse mrk. 4. kt. j. nr. 3033/87/1964, ang. begrundelse af forvaltningsafgørelser.

Som svar på ovennævnte skrivelse skal meddeles, at herværende sundhedskommission ikke hidtil generelt har begrundet sine afgørelser, men har nøjedes med at henvise til pågældende hjemmel.

Såfremt der er fremsat begæring om begrundelse, har man som regel efterkommet begæringen, men i tilfælde, hvor begæringen er fremsat, efter at sagen er overgivet til retslig behandling, har man dog nægtet adgang til sagens akter, medmindre der forelå dommerkendelse herfor.

P. s.v.

A. Christensen.

SUNDHEDSKOMMISSIONEN I HASSERIS
7. august 1964.

Underbilag 16 til bilag 2.

Indenrigsministeriet, København K.

I skrivelse af 9. juli 1964, 4. kt. j. nr. 3033/87/1964, har indenrigsministeriet udbedt sig en udtalelse i anledning af en fra justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser fremsendt forespørgsel.

Det nævnte udvalg ønsker herved bl. a. oplyst, hvorledes administrationens praksis er med hensyn til begrundelse af forvaltningsakterne, herunder om der er adgang til efterfølgende at få oplysninger om begrundelsen.

I denne anledning skal man herved op-

lyse, at nærværende sundhedskommission i almindelighed i den skrivelse, hvorved en afgørelse meddeles vedkommende, vil gennemgå de oplysninger m. v., der foreligger for kommissionen, således at begrundelsen for den truffe afgørelse, hvis hjemmel samtidig anføres, vil fremgå heraf.

Ønsker den pågældende yderligere begrundelse, vil man sædvanligvis være villig til, hvis det er muligt, at give sådan enten skriftlig eller mundtlig, og kommissionen vil i hvert fald næppe nogen sinde helt undlade at begrunde en afgørelse.

P. k. v.

N. O. Herslund.

HØRSHOLM KOMMUNES SUNDHEDS-
KOMMISSION

Horsholm, d. 18. august 1964.

Underbilag 17 til bilag 2.

Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, København K.

Som svar på det høje ministeriums cirkulæreskrivelse vedrørende spørgsmålet om fastsættelse af almindelige regler for i hvilket omfang og i hvilken form forvaltningers afgørelser skal være ledsaget af begrundelse, skal det meddeles, at sundhedskommissionen i sit møde den 11. ds. har behandlet forespørgslen.

Det skal oplyses, at sundhedskommissionen som hidtil i videst muligt omfang vil begrunde sine afgørelser overfor de interesserede parter, samtidig med at afgørelsen meddeles.

P. s. v.

N. Heilbuth.

Formand.

Kjeld Nielsen.
Sekretær.

LYNGBY-TAARBÆK KOMMUNES
SUNDHEDSKOMMISSION

Underbilag 18 til bilag 2.

Rådhuset, Kongens Lyngby, den 9. september 1964.

Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, København K.

På foranledning af en af sundhedskommissionen i midten af juli måned d. å. modtaget udateret skrivelse fra indenrigsministeriet vedrørende en forespørgsel fra justitsministeriet om, i hvilket omfang og i hvilken form afgørelser af kommissionen skal være ledsaget af begrundelser m. v., skal meddeles, at sundhedskommissionens arbejde udføres på grundlag af hoslagte sundhedsvedtægt for Lyngby-Taarbæk kommune stadfæstet af indenrigsministeriet den 9. maj 1938, og at vi ikke, i de ca. 40 år jeg har været sekretær for sundhedskommissionen, har haft nævneværdige vanskeligheder med at få vedtægtens bestemmelser overholdt, idet eventuelle overtrædelser normalt er berigtiget gennem forhandlinger med parterne eller ved udstedelse af motiverede pålæg.

løvrigt kan jeg, idet der henvises til de fremhævede punkter i ministeriets skrivelse, oplyse følgende:

Ad punkt 1 a) I sundhedsvedtægten forefindes kun i § 14 direkte bestemmelse om, at et forbud skal tilkendegives ejeren skriftligt og være motiveret samtidig med, at pålægget gives.

Ad punkt 1 b) Der findes ikke i vedtægten bestemmelser om, at man på begæring skal fremsætte motivering for afgørelser overfor interesserede, efter at afgørelsen er truffet.

Lyngby-Taarbæk kommunes sundhedskommission benytter ikke standardskrivelser eller formularer ved udstedelser af påbud, meddelelser af tilladelser etc. Skrivelser desangående affattes i hvert enkelt tilfælde passende til forholdet.

Ad punkt 2) Ved udstedelse af tilladelser medfølger normalt ingen begrundelse af afgørelsen, men hvis der samtidig med tilladelsen er meddelt dispensation fra vedtægtens bestemmelser, er der i skrivelser som regel anført, fra hvilken paragraf dispensationen er givet, og hvis det findes formålstjenligt en begrundelse for, hvorfor dette er sket.

Hvis en ansøgning er nægtet, eller hvis et pålæg er udstedt, er grunden til afgørelsen normalt altid anført i skrivelser til ansøgeren, og hvis ansøgeren selv eller dennes repræsentant senere ønsker yderligere oplysninger, vil sådanne oplysninger kunne erholdes både mundtligt og skriftligt.

Hvis det drejer sig om en klage fra en nabo eller andre omboende, meddeler sundhedskommissionen normalt vedkommende hvilken afgørelse, der er truffet i sagen, og hvis afgørelsen ikke giver klageren medhold, er sundhedskommissionens stilling begrundet.

Samtidig beder jeg indenrigsministeriet undskylde, at besvarelsen har trukket lidt ud, hvilket skyldes travlhed i ferietiden.

P.K.V.

V. A. Egmose.

Sekretær.

Tilbagesendes *indenrigsministeriet*, idet man skal meddele, at ifølge § 5 i sundhedsvedtægten for Nørresundby købstad skal de af sundhedskommissionen givne pålæg og forbud, for så vidt de ikke er lovbestemte politiforanstaltninger eller bekendtgøres offentligt på brugelig vis, på vedkommendes forlangende meddeles skriftligt med en kort motivering af kommissionens skøn, ligesom der altid, når et andragende afslås, eller en plan forkastes, herom skal gives skriftlig meddelelse med en kort motivering.

Det tilføjes, at kommissionens afgørelser altid søges begrundet individuelt, men når det drejer sig om ensartede sager, vil det ikke kunne undgås, at begrundelserne får karakter af »standardbegrundelser«.

I skriftlige afgørelser fra sundhedskommissionen er der altid henvist til den eller de bestemmelser i sundhedsvedtægten m. v., som indeholder hjemmel for afgørelsen.

Der vedlægges en afskrift af sundhedsvedtægtens § 5.

Sundhedskommissionen i Nørresundby m. v., den 11. august 1964.

E. Nyborg.

J. Knutzen.
Sekretær.

SUNDHEDSKOMMISSIONEN I ODENSE
Odense, den 20. juli 1964.

Underbilag 20 til bilag 2.

Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, København K.

Under henvisning til ministeriets udaterede skrivelse - 4. kt. j. nr. 3033/87/1964 - skal jeg herved meddele, at sundhedsvedtægten for Odense købstad indeholder en bestemmelse i paragraf 5, der siger:

• »Sundhedskommissionens pålæg eller forbud skal, forsåvidt de indeholder andet eller

mere end, hvad der direkte er hjemlet ved en politibestemmelse, gives skriftlig med en kort begrundelse.«

Der meddeles således de interesserede en nærmere begrundelse for pålægget eller forbuddet, når sundhedskommissionen har taget stilling til sagen.

Jonberg.

ROSKILDE SUNDHEDSKOMMISSION,
21. august 1964.

Underbilag 21 til bilag 2.

Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, København K.

Under henvisning til indenrigsministeriets skrivelse af 6. august 1964 (4. kt. j. nr. 3033/87/1964) vedrørende spørgsmålet om, i hvilket omfang forvaltningsakter, udstedt af sundhedskommissionen, ledsages af en begrundelse, skal jeg oplyse følgende:

Sundhedsvedtægten for Roskilde købstad indeholder i § 4, stk. 2, følgende bestemmelse: Sundhedskommissionens pålæg eller forbud skal, for så vidt de ikke er lovbestemte politiforanstaltninger eller bekendtgøres offentlig meddeles skriftligt med angivelse af grunden til kommissionens beslutning.

I overensstemmelse hermed gives der af sundhedskommissionen i hvert enkelt tilfælde en begrundelse for den truffe afgørelse, så fylldigt som det er muligt, ligesom der altid tilføjes oplysning om, at sundheds-

kommissionens afgørelse i medfør af sundhedsvedtægts § 89, stk. 2, kan indbringes for udenrigsministeriet inden 14 dage.

I de tilfælde, hvor sundhedskommissionens afgørelse beror på et skøn må man jo henvise til dette skøn, medens en nærmere redegørelse for, hvilke elementer der indgår i dette skøn, ikke altid vil være muligt, hvorved bemærkes, at afgørelser truffet af kollegiale organer kan begrundes i indbyrdes modstridende hensyn, men hvor det er muligt, søger kommissionen at oplyse, hvad man særligt har lagt vægt på.

Det tilføjes, at personer, som berøres af sundhedskommissionens afgørelser i vidt omfang hos sundhedspolitiet søger nærmere oplysninger og vejledning med hensyn til kommissionens synspunkter.

Henning Christensen.

Hans Jensen.

SUNDHEDSKOMMISSIONEN
FOR SØLLERØD KOMMUNE
Rådhuset, Holte, d. 14. juli 1964.

Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, K.

Foranlediget af ministeriets skrivelse j. nr. 4 kt 3033/87/1964 vedrørende i hvilket omfang og i hvilken form forvaltningens afgørelse skal være ledsaget af begrundelse kan meddeles følgende.

I sundhedsvedtægten for Søllerød kommune anføres i § 6 stk. 3:

»De af sundhedskommissionen givne pålæg eller forbud skal, for så vidt de ikke bekendtgøres offentligt på forsvarlig måde, på vedkommendes forlangende meddeles skriftligt ved angivelse af hjemmelen til kommissionens beslutning, ligesom der altid, når et andragende afslås, herom skal gives skriftlig meddelelse med angivelse af hjemmelen for grunden«.

I vedtægtens § 3 stk. 2 anføres: »Enhver klage til sundhedskommissionen skal være skriftlig samt underskrevet af klageren«.

Om indretning af levnedsmiddelvirksomheder anføres i § 43 stk. 1: »Skriftligt andragende om godkendelse skal indsendes til sundhedskommissionen . . . « og tilsvarende bestemmelser gælder for de

andre områder, der falder ind under sundhedsvedtægten.

Søllerød sundhedskommission kræver, at alle sager, der skal behandles af kommissionen forelægges skriftligt og alle disse henvendelser besvares skriftligt.

Dersom et andragende godkendes eller man finder en klage velbegrunnet henvises normalt ikke til, hvilken hjemmel kommissionen har for sin afgørelse, men afslås et andragende, henvises der altid til hjemmelen for kommissionens afgørelse.

Det er dog tilladt kommissionens levnedsmiddeltilsyn ved besøg i virksomheder at give et mundtligt pålæg, og efterkommes dette ikke, sker indberetning til kommissionen, der først, efter at skriftligt pålæg er givet og dette heller ikke efterkommes, rejser sag for overtrædelse af gældende vedtægter.

Der er ikke i Søllerød kommune udarbejdet særlige »standardbegrundelser«, og man har endnu ikke været ude for, at en andrager har anmodet om en særlig begrundelse for kommissionens afgørelse.

Alf Lund.

T. W. Rohde.

ÅRHUS SUNDHEDSKOMMISSION
5. august 1964.

Underbilag 23 til bilag 2.

Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, København K.

Under henvisning til indenrigsministeriets *udaterede skrivelse* - modtaget her den 11. f. md. - 4. kt. j. nr. 3033/87/1964 - angående forespørgsel om, hvilken praksis herværende sundhedskommission anvender med hensyn til hvorledes en afgørelse udformes, skal man oplyse følgende:

En af kommissionen truffen afgørelse, der indeholder et påbud eller forbud, vil altid blive meddelt den pågældende i skriftlig form og udsendes ved anbefalet skrivelse. Skrivelsen indledes med et *referat* af de påklagede forhold. Derefter anføres nærmere, hvilke *undersøgelser* der har været foretaget i sagen, hvorefter man ender med at konkludere i, at klagen findes vel begrundet. Slut-

lig anføres *hjemmelen* i sundhedsvedtægten eller anden bestemmelse, i henhold til hvilken indskriden finder sted, hvorhos det tilige anføres, at *tilsidesættelse* af det givne påbud eller forbud vil kunne medføre, at der rejses tiltale for overtrædelse af de nævnte bestemmelser. Det anføres ikke i skrivelsen, at der er adgang for den pågældende til at påanke afgørelsen til indenrigsministeriet.

Den, hvem afgørelsen går ud over eller dennes juridiske repræsentant, har altid adgang til yderligere at få uddybet de synspunkter, hvorpå afgørelsen hviler.

p. k. v.

G. Munch.

fg.

INDENRIGSMINISTERIET

5. ekspeditionskontor.

København, den 26. okt. 1964.

Indenrigsministeriets 3. ekspeditionskontor.

I skrivelse af 19. maj 1964 (3. ktr. j. nr. 35-16 1964) har 3. kontor udbedt sig en udtalelse over forskellige af justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsakter i skrivelse af 11. maj 1964 rejste spørgsmål.

I denne anledning skal man for så vidt angår lov- og administrative bestemmelser om begrundelse af forvaltningsakter meddele, at en til lønnings- og pensionslovens § 8, stk. 5, om ret til skriftlig oplysning om grunden til uansøgt afskedigelse svarende bestemmelse er optaget i § 8, stk. 3, i indenrigsministeriets regulativ for distriktsjorde-mødre af 25. august 1961.

Om 5. kontors praksis med hensyn til begrundelse bemærkes i øvrigt følgende:

For så vidt angår begunstigende forvaltningsakter, herunder forvaltningsakter, som fuldt ud imødekommer en klagers eller ansogers ønsker, er det en sjælden undtagelse, at der gives en udtrykkelig begrundelse, når bortses fra henvisninger til de anvendte lovbestemmelser. Det bemærkes dog herved, at en begrundelse for tilladelsen, samtykket etc. oftest vil fremgå af sagsfremstillingen (réciten).

Med hensyn til bebyrdende forvaltningsakter, herunder påbud, afgørelser af tvistigheder og nægtelse af at imødekomme andragender eller klager, gives der i et vist omfang begrundelser. Dette vil dog ofte ikke være tilfældet, når resultat er fremkommet ved høring af andre myndigheder, som enten i medfør af lovgivningen eller praksis har den reelle kompetence, f. eks. finansministeriet, eller som sidder inde med en sagkundskab, som man ikke fra ministeriets side mener at kunne sætte sig ud over, f. eks. sundhedsstyrelsen. I sådanne tilfælde, hvor der efter sa-

gens natur som oftest højst kan blive tale om at videregive den begrundelse, som den pågældende myndighed har anvendt overfor ministeriet, optages der almindeligvis blot en bemærkning om den stedfundne brevveksling.

Selv bortset herfra er det formentlig ikke ualmindeligt, at begrundelsen er meget kortfattet. Dette gælder f. eks. med hensyn til de under kontoret henhørende klager eller ansøgninger fra privatpersoner, navnlig læger og personer, der klager over læger og over hospitalsforhold. I disse tilfælde er afgørelsen som regel skønsmæssig, og man nøjes ofte med en henvisning til sundhedsstyrelsens indstilling (eventuelt til det ved den af sundhedsstyrelsen foretagne undersøgelse fremkomne) under tilføjende af, at indenrigsministeriet »herefter«, »ikke på det foreliggende grundlag« etc. finder at kunne imødekomme andragendet, henholdsvis foretage videre i (klage)sagen.

Også i tilfælde, hvor afgørelsen beror på anvendelse af en lovregel, gives der sjældent nogen udførligere redegørelse for reglens indhold og/eller fortolkning.

I en række sager, hvor indenrigsministeriet i henhold til lovgivningen skal meddele godkendelser (f. eks. sygehusplaner, hjemmesygeplejeordninger, ambulatorier for alkoholskadede), vil en begrundelse for, at en godkendelse ikke på det foreliggende grundlag kan meddeles, i almindelighed blive givet under den form, at det i svaret angives, hvilke yderligere betingelser der kræves opfyldt, for at en godkendelse af planen m. v. kan meddeles.

Efterfølgende anmodninger om begrundelse - som er meget sjældne - imødekommes i videst muligt omfang.

T. Wedel-Heinen.

INDENRIGSMINISTERIET

6. ekspeditionskontor.

*København, den 19. august 1964.**Underbilag 25 til bilag 2.**Indenrigsministeriets 3. ekspeditionskontor.*

I skrivelse af 19. maj 1964 (j. nr. 35-16/64) har indenrigsministeriets 3. ekspeditionskontor til brug ved besvarelsen af en fra justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser modtaget forespørgsel af 11. maj 1964 udbedt sig en udtalelse om den af nærværende kontor fulgte praksis med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter.

I denne anledning skal man meddele, at der ikke i den under nærværende kontors område hørende lovgivning er foreskrevet nogen pligt til begrundelse af administrative afgørelser hverken i forbindelse med afgørelsen eller efterfølgende på begæring af de i afgørelsen interesserede.

Om praksis med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter henhørende under nærværende kontors område bemærkes:

I henhold til de kommunale styrelseslove skal bestemmelser om amts- og købstadkommunale tjenestemænds antal, deres aflønning og deres ansættelses- og pensionsvilkår iøvrigt godkendes af indenrigsministeriet. Såfremt et amtsråds eller byråds indstilling i sådanne sager godkendes, vil nærmere begrundelse normalt være overflødig.

For så vidt der meddeles afslag på en ansøgning, vil ministeriets skrivelse derimod regelmæssigt indeholde en kortfattet begrundelse, typisk i form af en henvisning til, at en anden myndighed har udtalt sig imod det af kommunalbestyrelsen ansøgte, til det almindelige lønniveau på det pågældende område, eller - for tiden - til det som et led i den i foråret 1963 gennemførte helhedsløsning af indenrigsministeriets udsendte cirkulære af 27. marts 1963 vedrørende lønninger til de under kommunerne beskæftigede personer. En mere detaljeret redegørelse for baggrunden for et afslag vil på dette sagsområde næppe kunne gives men i tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse ikke umiddelbart

har kunnet acceptere afgørelsen, har man stedse været rede til efter anmodning herom under en mundtlig forhandling nærmere at uddybe baggrunden for afgørelsen.

I de kommunale skattelove er en række afgørelser henlagt til indenrigsministeriet. De i henhold til sådanne bestemmelser truffene afgørelser vil i mange tilfælde være rettet til kommunerne. Herhen hører f. eks. afgørelser af en række tvivlsspørgsmål vedrørende fordeling af skattebeløb mellem flere kommuner, stadfæstelse af dækningsafgiftsvedtægter og dispensationer fra bestemmelserne, der fastsætter visse grænser for størrelsen af den kommunale grundskyld. Der forekommer dog også sagsområder, hvor afgørelsen er stilet til en i afgørelsen interesseret borger. Som eksempel herpå kan navnlig nævnes indenrigsministerens beføjelse til at fritage grønlandske studerende og personer, ansat i statens tjeneste med tjenestested på Grønland, for betaling af kommunale skatter under ophold her i landet, og indenrigsministerens beføjelse til at foranledige personer efteransat til kommuneskat efter et skatteårs udløb. Indenrigsministeren er endvidere bemyndiget til at fritage visse fredede ejendomme for at svare kommunal ejendomsskyld. Afgørelsen i alle sådanne sager indeholder en henvisning til den lovbestemmelse, der ligger til grund for afgørelsen, samt en redegørelse for de omstændigheder, som af ministeriet er lagt til grund for denne. Det bemærkes herved, at man kun yderst sjældent har været ude for, at der senere er fremsat ønsker om yderligere begrundelse af truffene beslutninger.

Det tilføjes, at der for så vidt angår den væsentligste del af de af kontoret behandlede sager vedrørende kommunale skatter, ikke er henlagt nogen egentlig beføjelse til indenrigsministeriet, hvorfor ministeriets udtalelser i sådanne sager kun kan være af vej-

ledende art og undertiden må ledsages af forbehold om, at sagernes endelige afgørelse henhører under domstolene. Også i sådanne sager vil indenrigsministeriets udtalelse imidlertid i videst muligt omfang være ledsa-

get af en redegørelse for de til grund for udtalelsen lagte omstændigheder.

Man udbeder sig underretning om, hvad der videre passerer i sagen.

Gemynthe Madsen.

Eksp.sekr.

INDENRIGSMINISTERET
 Direktoratet for Statshospitalerne
 København V., d. 1. juni 1964.

Underbilag 26 til bilag 2.

Indenrigsministeriets departement.

I anledning af departementets skrivelse af 19. f. m. (3. k. j. nr. 35-16-64) angående den af justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser stillede forespørgsel skal man meddele, at der ikke inden for direktoratets ressort findes regler, der hjemler pligt til at begrunde forvaltningsafgørelser.

Man har ikke her nogen fast praksis med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter. I tilfælde, hvor man ikke meddeler nogen begrundelse, respektive i tilfælde hvor en form for standardbegrundelse anvendes, vil der dog som hovedregel være adgang til efterfølgende at få oplysning om begrundelsen.

Det tilføjes iøvrigt, at en stor del af direk-

toratets virksomhed drejer sig om afslutning af kontrakter af privatretlig natur, og i disse tilfælde er der således ikke tale om forvaltningsakter.

En række forvaltningsakter begrundes ifølge sagens natur ikke. Dette gælder således ansættelser.

Afskedigelser begrundes derimod, jfr. iøvrigt lønnings- og pensionslovens § 8, stk. 5.

For så vidt mundtlig forhandling om sagen skønnes påkrævet, vil henvendelse for direktoratets vedkommende kunne ske til kontorcheferne Stochholm og Unsgaard.

Om, hvad der i sagen passerer, udbeder man sig underretning.

P. d.v.

Unsgaard.

INDENRIGSMINISTERIET
Sekretariatet for Civilt Beredskab
København K., den 27. juli 1964.

Underbilag 27 til bilag 2.

Indenrigsministeriets departement.

Ved påtegningsskrivelse af 19. maj 1964 (3. k. j. nr. 35-16/64) har departementet udtalt sig en udtalelse om, dels i hvilket omfang der inden for sekretariatets forretningsområde er hjemlet pligt til at begrunde trufne afgørelser, og hvorledes sådanne eventuelle påbud administreres, dels i hvilket omfang begrundelse af forvaltningsakter praktiseres på områder, hvor generelle regler ikke findes.

I denne anledning skal man meddele, at der ikke i loven om det civile beredskab (lov nr. 342 af 23. december 1959) er hjem-

let pligt som anført, samt at der heller ikke iøvrigt i sekretariatet foreligger administrative regler eller fast praksis vedrørende begrundelse af forvaltningsakter. Det bemærkes herved, at sekretariatets arbejde primært består i koordination af det planlægningsarbejde inden for det civile beredskab, som udføres af andre myndigheder, og at der selv på de områder, hvor sekretariatet selv står for gennemførelsen af beredskabsarbejdet, normalt ikke forekommer forvaltningsafgørelser i direkte relation til den enkelte borger.

E.B.

P. G. H. Vinther.

fin.

AMTSRÅDSFORENINGEN I DANMARK
Den 25. februar 1966.

Underbilag 28 til bilag 2.

Indenrigsministeriet, Christiansborg Slotsplads 1, K.

I skrivelse af 1. juli 1964 (k. k. j. nr. 1675/64) har indenrigsministeriet anmodet Amtsrådsforeningen om en udtalelse i anledning af, at justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser bl. a. har ønsket oplyst, hvilken praksis administrationen følger med hensyn til begrundelse i tilfælde, hvor begrundelse ikke udtrykkeligt er påbudt, herunder, om der i sådanne tilfælde er adgang til efterfølgende at få oplysning om begrundelsen.

Det forelagte spørgsmål er af mange grunde vanskeligt at besvare præcist, men efter lejlighedsvis drøftelse med praktikere, bl. a. på amtsrådssekretæremes årsmøde, kan det formentlig fastslås, at der inden for amtsrådenes område altid er adgang til at få en efterfølgende oplysning om baggrunden for de truffe afgørelser.

løvrigt er der næppe nogen fast praksis, fælles for samtlige amtsråd og samtlige sagsområder.

Det kan dog oplyses, at der inden for

amtsrådenes forvaltningsområder lægges særlig omhu i udformningen af afslag, således at de så vidt som muligt fremtræder som umiddelbart forståelige for adressaten. Inden for tilsynet med sognekommunerne følger i hvert fald eet amtsråd den praksis, at afslag altid skal begrundes, medens andre amtsråd har den regel, at afslag først meddeles efter forudgående mundtlig (telefonisk) drøftelse af sagen.

Inden for bygnings- og vejlovgivningens område, hvor afgørelserne er rettet til de enkelte borgere, søger man ligeledes at gøre negative afgørelser så udførlige og dermed så forståelige (rimelige) som muligt. Visse steder benytter man standardbegrundelser (f. eks. ved nægtelse af benzintanke). Endelig har et amtsråd anlagt den linie, at dispensationer fra bygningslovgivningen skal begrundes med henvisning til de konkrete forhold, således at man derigennem kan dæmme op for vidererækkende konsekvenser af den truffe afgørelse.

Alfr. Bøgh

Justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser.

I skrivelse af 11. maj 1964 har udvalget anmodet justitsministeriet om en foreløbig udtalelse om følgende spørgsmål:

- 1) I hvilket omfang er der inden for de forvaltningsområder, der hører under ministeriet, ved lov eller administrative forskrifter hjemlet pligt til at give begrundelse samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede, eller på begæring af en af de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt.
- 2) Hvis generelle regler ikke findes, hvorledes er administrationens praksis med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter. Er der adgang til efterfølgende at få oplysninger om begrundelsen.

I den anledning skal justitsministeriet meddele følgende:

ad 1 (Lov og administrative forskrifter).

Der findes inden for justitsministeriets forretningsområde følgende lovbestemmelser m. v. om begrundelse af forvaltningsafgørelser:

- a) Lov af 15. maj 1868 om brandvæsenet i København, § 39.
- b) Bekendtgørelse nr. 44 af 27. februar 1937 om opbevaring og transport af brandfarlige væsker, § 26, stk. 3.
- c) Retsplejelovens § 805.
- d) Retsplejelovens § 770, stk. 2.
- e) Rigspolitechefens kundgørelse V, nr. 1, af 20. marts 1963, kap. VI.
- f) Cirkulære nr. 270 af 22. december 1961 om udfærdigelse af navnebeviser, § 7, nr. 2, og § 24.

De under a og b nævnte regler er omtalt i det af udvalget fremsendte notat.

Retsplejelovens § 805 er omtalt i vedlagte notat, s. 12.

Ifølge retsplejelovens § 770, stk. 1, skal en af retten truffen anholdelsesbeslutning tilføres retsbogen med angivelse af bl. a. grunden til anholdelse. Ifølge stk. 2 skal beslutningen med tilhørende begrundelse oplæses eller forevises for den anholdte ved pågribelsen, eller så snart det kan ske. Det antages at følge af analogien af denne bestemmelse, at en person, der anholdes af politiet uden retskendelse, skal gøres bekendt med grunden til anholdelsen.

Ifølge rigspolitechefens kundgørelse af 20. marts 1963 skal der, såfremt en udlænding afvises ved grænsen - jfr. vedlagte notat, s. 28 - i forbindelse med afvisningsstempel i passet anføres, efter hvilken bestemmelse i loven afvisningen sker.

Ifølge § 7, nr. 2, i justitsministeriets cirkulære om udfærdigelse af navnebeviser skal en ansøgning om et navn, der er optaget på justitsministeriets fortegnelse over forbeholdte navne, afslås under henvisning til, at navnet er forbeholdt. Ifølge § 24 skal ethvert navnebevis indeholde en henvisning til den eller de bestemmelser i navneloven, efter hvilke navneforandringen er tilladt.

ad 2 (Den administrative praksis)

Det er den almindelige praksis, at der ikke gives begrundelse, når et andragende imødekommes fuldt ud. Undertiden henvises dog til den bestemmelse, hvorefter afgørelsen er truffet.

Efterfølgende anmodninger om begrundelse efterkommes i videst muligt omfang, hvad enten anmodningerne fremsættes ved personligt fremmøde, telefonisk eller skriftligt.

I øvrigt henvises til vedlagte notat.

P. M. V.

E. B.

Niels Madsen.

Notat om praksis vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser inden for justitsministeriets forretningsområde.

I. Person-, familie- og arveret.

1. *Forældremyndighed og samkvemsret.*
Ifølge kap. III i loven af 1922 om umyndighed og værgemål træffes afgørelser om forældremyndighed eller samkvemsret af overøvrigheden med justitsministeriet som rekursinstans. Afgørelserne er rent skønsmæssige.

Hvis justitsministeriet kan tiltræde overøvrighedens afgørelse, meddeler man klageren, at man ikke finder grundlag for at ændre overøvrighedens afgørelse. I modsat fald sendes sagen tilbage til amtet med en bemærkning om, at man finder det rettest at

Der gives hverken fra amtets eller justitsministeriets side nogen begrundelse.

2. *Beskikkelse af værger.*

Ifølge § 17, jfr. §§ 56 og 58 i lov om umyndighed og værgemål, beskikkes værger, herunder lavværger, af skifteretten (i København magistraten). Magistraten har meddelt, at det er sjældent, at der meddeles afslag skriftligt. Mener man ikke at kunne beskikke den person, der er foreslået som værge, søger man telefonisk kontakt med ham og forklarer ham, hvorfor beskikkelse ikke vil kunne ske. Andragendet frafaldes da normalt.

3. *Godkendelse af vederlag til værger.*

Ifølge § 6 i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 64 af 12. marts 1930 angående værgens beføjelser og pligter har værgeren ikke krav på vederlag for sin virksomhed. Justitsministeriet kan dog ved større eller besværligere værgemål tillægge værgeren et passende vederlag.

I de fleste tilfælde vil et andragende om vederlag blive imødekommet, i hvert fald delvis. Afslag begrundes ikke.

4. *Tilladelse til ikke-anordningsmæssig anbringelse af umyndiges midler.*

Ifølge § 1 i anordning nr. 30 af 11. februar 1928 angående udlån af umyndiges og andre under offentlig bestyrelse eller offentligt tilsyn stående midler m. m. må de pågældende midler kun anbringes på nærmere i paragraffen anførte måder. Der kan dog af vedkommende ministerium meddeles tilladelse til anden anbringelse.

Afgørelserne er skønsmæssige.

Justitsministeriet meddeler ofte tilladelse til anbringelse af de pågældende midler i aktier eller i fast ejendom. Gives afslag, foretages et referat af sagens faktiske omstændigheder, hvorefter det anføres, at man ikke ser sig i stand til at imødekomme det ansøgte, eller at man ikke har hjemmel hertil.

5. *Tilladelse til umyndiges kapitalforbrug.*
Såfremt den umyndiges indtægter ikke er tilstrækkelige til at dække hans fornødenheder og til at fyldestgøre hans forpligtelser, eller hans velfærd i øvrigt kræver det, kan overøvrigheden ifølge værgbekendtgørelsens § 23 med skifterettens (i København overformynderiets) samtykke på værgens begæring tillade, at den umyndiges kapital helt eller delvis forbruges.

Andragender herom imødekommes ofte. Københavns amt har meddelt, at man, hvis man ikke mener at kunne imødekomme et andragende, forelægger sagen for justitsministeriet. Kan justitsministeriet tiltræde amtets afgørelse, sendes sagen tilbage med påtegning herom. I amtets svar til andrageren foretages et referat af andragendet, hvorefter det anføres: » . . . efter stedfunden brevveksling med justitsministeriet meddele, at andragendet ikke kan imødekommes«.

Århus og Sorø amter har meddelt, at man normalt ikke giver nogen begrundelse for et

afslag, men at svarskrivelsen indeholder et udførligt referat af de faktiske omstændigheder.

Indbringes overøvrighedens afgørelse for justitsministeriet, vil man i svarskrivelsen foretage et referat af klagen og de i sagen indhentede erklæringer, hvorefter det anføres, »at justitsministeriet ikke finder grundlag for at ændre den af amtet truffne afgørelse«.

6. Samtykke til umyndiges dispositioner.

Ifølge værgebekendtgørelsens §§ 12-14 må værgerne ikke uden overøvrighedens samtykke erhverve eller afhænde faste ejendomme for umyndige; også visse andre dispositioner kræver sådant samtykke.

Med hensyn til begrundelse i disse sager gælder det under 5 anførte.

7. Navneforandring.

Ifølge § 5 (slægtsnavne) og § 15 (fornavne) i lov nr. 140 af 17. maj 1961 om personnavne meddeles navneforandring ved navnebevis, der udfærdiges af overøvrigheden. Nærmere regler findes i justitsministeriets cirkulære nr. 270 af 22. december 1961 om udfærdigelse af navnebeviser.

a. Ansøgninger om navnebevis på nyt slægtsnavn, der ikke begrundes med en særlig tilknytning til det ansøgte navn.

Såfremt der søges om et navn, der er optaget på justitsministeriets fortegnelse over forbeholdte navne, jfr. lovens § 7, afslås ansøgningen af overøvrigheden under henvisning **til**, at navnet er forbeholdt, jfr. cirkulærets § 7, nr. 2. I andre tilfælde forelægges sagen for justitsministeriet. I ca. halvdelen af disse sager gives tilladelse. Afslag begrundes af justitsministeriet ved en henvisning til navnelovens § 6. Det anføres i en påtegningsskrivelse til overøvrigheden, » », at navnet ikke kan meddeles ved navnebevilling, jfr. navnelovens § 6, nr. « Overøvrigheden meddeler derefter andrageren afslaget med samme begrundelse.

b. Ansøgninger om navnebevis på nyt slægtsnavn, der begrundes med en særlig tilknytning til det ansøgte navn.

Ifølge navnelovens § 8 kan der, uanset reglerne i § 6, udfærdiges navnebevis, såfremt

der kan påvises en nærmere i loven angiven særlig tilknytning til det ansøgte navn. Finder overøvrigheden, at betingelserne er opfyldt, udstedes navnebevis. Er betingelserne ikke opfyldt, svares, at det ansøgte ikke kan imødekommes, da navnet er forbeholdt, og da ansøgeren ikke har godtgjort en sådan tilknytning til navnet, at tilladelse desuagtet kan meddeles. Er overøvrigheden i tvivl, forelægges sagen for justitsministeriet. Justitsministeriets afgørelse meddeles amtet, som så enten udsteder navnebevis - eller giver afslag »efter brevveksling med justitsministeriet« og med den ovennævnte begrundelse.

c. Ansøgninger om forandring af fornavn.

Afslag begrundes f. eks. med, at navnet er forbeholdt som slægtsnavn, og at der ikke er godtgjort en sådan tilknytning til navnet, at tilladelse desuagtet kan meddeles.

8. Adoptioner.

I § 1 i lov nr. 140 af 25. maj 1956 om adoption er det bestemt, at den, som er fyldt 25 år, under visse nærmere angivne betingelser kan få tilladelse ved kgl. bevilling til at antage en anden som adoptivbarn. Bevillingen udfærdiges ad mandatum af justitsministeren og kan efter ministerens nærmere bestemmelse udleveres af overøvrigheden, jfr. cirkulære nr. 196 af 20. november 1956 om udfærdigelse af adoptionsbevillinger. Andragender om adoption skal forelægges justitsministeriet til afgørelse i de i cirkulærets § 1 nævnte tilfælde.

Af de sager, der forelægges overøvrigheden, gives i de fleste tilfælde tilladelse. Overøvrigheden giver normalt ikke selv afslag; mener amtet ikke at kunne imødekomme et andragende, forelægges sagen for justitsministeriet.

Når justitsministeriet afslår et andragende, sker det ved direkte meddelelse til andrageren. Afslagene begrundes. Som eksempler på begrundelse kan anføres:

- a) (hvis adoptanten er under 25 år) »at der ikke er hjemmel til at dispensere fra den pågældende regel i loven«.
- b) »at barnets fader ikke vil samtykke i adoptionen«, eller
- c) (hvis barnet er noget over 21 år) »at de formål, der sædvanligvis haves for øje

ved meddelelse af adoptionsbevilling ikke er til stede i nærværende sag«.

9. Dispensation fra ægteskabslovens aldersbetingelser for indgåelse af ægteskab.

Ifølge § 6 i ægteskabsloven af 1922 må mand under 21 år eller kvinde under 18 år ikke indgå ægteskab, dog at undtagelse herfra kan gøres ved kgl. bevilling.

Ifølge cirkulæret af 1958 om udlevering af bevillinger i henhold til ægteskabsloven kan bevillinger udleveres af overøvrigheden i nærmere i cirkulæret anførte tilfælde.

Mener amtet ikke, at et andragende bør imødekommes, indsendes sagen til justitsministeriet, der direkte underretter andrageren om afgørelsen. Justitsministeriet meddeler efter fast praksis ikke bevilling til mænd, der ikke har opnået en alder af 18 år og 4 måneder, og til kvinder, der ikke er 15 år og 1 måned. Er kvinden gravid, og er de nævnte aldersbetingelser ikke opfyldt, gives afslag »for tiden« med meddelelse om, at andragendet kan forventes opfyldt på et senere tidspunkt, når aldersbetingelserne er opfyldt. Foreligger der ikke graviditet, begrundes afslag ikke.

10. Tilladelse i henhold til § 10 i ægteskabsloven af 1922.

Ifølge denne bestemmelse må den, som er sindssyg, åndssvag, psykopat i højere grad eller kronisk alkoholist, ikke indgå ægteskab uden justitsministeriets tilladelse. Det samme gælder visse epileptikere.

Afgørelser i disse sager begrundes ikke.

11. Fritagelse for lysning til ægteskab.

Ifølge § 26 i lov nr. 276 af 30. juni 1922 om ægteskabs indgåelse og opløsning kan fritagelse for lysning ske ved kgl. bevilling. I henhold til § 5 i cirkulære nr. 17 af 1. februar 1958 om udlevering af bevillinger i henhold til den nævnte lov udleveres bevillingen af overøvrigheden. I de fleste tilfælde gives tilladelse. Mener overøvrigheden ikke, at tilladelse bør gives, indsendes sagen til ministeriet, der svarer andrageren direkte. Det samme gælder i de i cirkulærets § 5, stk. 2, nævnte tilfælde.

Afslag gives i almindelighed kun, når der er tale om fremmede statsborgere, der ikke har bopæl her i landet. Begrundelse formule-

res da således: » da De er tysk statsborger med bopæl i Tyskland, og da der ikke foreligger attest fra Deres hjemlands myndigheder om, at der efter hjemlandets love intet er til hinder for det påtænkte ægteskab.«

12. Godkendelse af ægtepagter.

Ifølge § 36 i lov nr. 56 af 18. marts 1925 om ægteskabets retsvirkninger, jfr. cirkulære nr. 5 af 23. januar 1958 om godkendelse af ægtepagter, skal ægtepagter, som oprettes under ægteskabet, og hvorved ejendele vederlagsfrit overdrages fra den ene ægtefælle til den anden, godkendes af overøvrigheden for at blive gyldige. Sagerne skal dog forelægges for justitsministeriet i tvivlstilfælde og i tilfælde, hvor overøvrigheden har grund til at antage, at hustruens interesser ved ægtepagtens oprettelse ikke er blevet varetaget på betryggende måde.

Mener amtet ikke, at godkendelse bør meddeles, indsendes sagen normalt til justitsministeriet, der svarer andrageren direkte. Meddeles der afslag, vil dette normalt være begrundet i, at hustruens interesser ikke er blevet varetaget. Svaret vil i disse tilfælde blive formuleret således: » meddele, at andragendet om godkendelse ikke kan imødekommes, da ægtepagten ikke findes stemmende med Deres hustrus interesse.«

13. Separation og skilsmisse.

Ifølge ægteskabslovens kap. 6, jfr. kapitlerne 4-6 i cirkulæret om udlevering af bevillinger i henhold til ægteskabsloven, meddeles separations- og skilsmissebevillinger som hovedregel af overøvrigheden og kun undtagelsesvis af justitsministeriet.

Er det klart, at betingelserne for separation eller skilsmisse ikke foreligger, vil overøvrigheden under vilkårsforhandlingerne mundtligt give parterne meddelelse herom. I andre tilfælde foretager overøvrigheden en nærmere undersøgelse. Findes der herefter at kunne gives bevilling, meddeles denne af overøvrigheden. I modsat fald fremsendes sagen til justitsministeriet. Disse sager angår navnlig tilfælde, hvor der er uenighed om, hvilke vilkår der skal gælde for separationen eller skilsmissen, eller hvor der er tvivl om, hvorvidt en separation er bortfaldet.

Sager, der forelægges justitsministeriet, sendes tilbage til overøvrigheden enten med påtegning om, at bevilling kan gives, eller om, at betingelserne for bevilling ikke foreligger. Disse sidstnævnte afgørelser begrundes; som eksempler herpå kan nævnes:

- a) »Ægtefællerne bedes gjort bekendt med, at den ansøgte bevilling til skilsmisse ikke kan udfærdiges, da separationen må anses for bortfaldet«, eller
- b) »Bevilling vil kun kunne meddeles på følgende vilkår:«

14. Underholdsbidrag til hustru og børn.

I henhold til § 13 i lov nr. 200 af 18. maj 1960 om børns retsstiling, §§ 68 og 69 i ægteskabsloven af 1922 og §§ 5 og 6 i loven af 1925 om ægteskabets retsvirkninger fastsættes bidrag til hustru og børn af overøvrigheden. Overøvrighedens afgørelse kan indbringes for justitsministeriet. Hvis ministeriet kan tiltræde overøvrighedens afgørelse, sendes der meddelelse herom til klageren, idet det anføres, at der ikke er grundlag for at ændre overøvrighedens afgørelse. Ca. 90 pct. af sagerne afgøres på denne måde. Finder justitsministeriet, at afgørelsen bør ændres, skrives til amtet, at man finder det rettest, at bidraget ændres til et nærmere angivet beløb.

Afgørelser i bidragssager begrundes ikke. Der gives dog begrundelse, såfremt der ikke er lovhjemmel til at foretage ændring af bidraget.

15. Frigivelse af båndlagte midler.

Ifølge arvelovens § 63 kan der ske frigivelse af båndlagt arv, når det er en velfærdssag for arvingen. I henhold til justitsministeriets cirkulære nr. 61 af 7. april 1964 om frigivelse og udbetaling af båndlagt arv meddeles tilladelsen af overøvrigheden, dog skal visse sager forelægges for justitsministeriet. Endvidere kan frigivelse i nogle tilfælde tillades af overformyndet.

Overformyndet har meddelt, at man altid begrundet sine afslag. Det anføres f. eks.: »at man ikke kan anse det ansøgte for en velfærdssag for ansøgeren«, eller »at man er betænkelig ved de hyppige udbetalinger af de båndlagte midler«, eller »at det an-

søgte under hensyn til det oplyste om størrelsen af den likvide frie formue ikke kan imødekommes«. Ved ansøgning om udbetaling til livrente anføres: »at ansøgeren efter overformyndetets opfattelse ikke har nået en sådan alder, at tegning af en livrente frembyder tilstrækkelig stor fordel«, eller »at det ansøgte ikke kan bevilges, da livrenten vil kunne tegnes for frie midler«.

Meddeler justitsministeriet afslag på et andragende om frigivelse af båndlagte midler, foretages i svarskrivelsen et referat af de faktiske omstændigheder, andragendet samt de omstændigheder, der anføres til støtte for andragendet. Herefter svares, »at justitsministeriet ikke ser sig i stand til at tillade det ansøgte.«

II. Retsplejen.

A. Strafferetsplejen.

1. Tilladelse til anke eller kære til landsret eller højesteret.

Ifølge retsplejelovens § 962, stk. 2, kan visse domme i politisager kun ankes efter justitsministeriets tilladelse. Det samme gælder anke i sager, der er afgjort ved indenretlig bødevedtagelse eller advarsel.

Ifølge retsplejelovens § 966 og § 973 kan justitsministeriet undtagelsesvis meddele tilladelse til anke eller kære til højesteret som 3. instans.

Afslag formuleres ofte således: »., at justitsministeriet ikke finder tilstrækkelig grund til at tillade det ansøgte«. Omfatter et andragende om 3. instansbevilling bevisbedømmelse, formuleres afslaget dog hyppigt således: »I den anledning skal man meddele at justitsministeriet efter reglerne i retsplejelovens § 966, stk. 1, kun undtagelsesvis, og når der er særlig grund dertil, kan tillade, at en af landsretten som ankeinstans pådømt straffesag indbringes for højesteret, og at ministeriet i det foreliggende tilfælde ikke har fundet grundlag for at meddele en sådan tilladelse. Det bemærkes herved, at den ved landsretten stedfundne bevisbedømmelse ikke kan ændres af højesteret, og at strafudmålingen kun kan ændres, hvis straffen ligger uden for de i loven fastsatte grænser eller står i åbenbart misforhold til brøden, jfr. retsplejelovens § 966, stk. 2, smh. med §§ 963, stk. 1, nr. 1, og 945, stk. 1, nr. 3.«

2. Anklagemyndighedens beslutning vedrørende tiltalespørgsmålet.

De nedennævnte oplysninger om anklagemyndighedens praksis er meddelt af rigsadvokaten, 1. statsadvokat for København og Københavns politi.

a. Afvisning af anmeldelse om strafbart forhold.

Ifølge retsplejelovens § 805 skal politimesteren, hvis han finder, at der mangler grund til at foretage videre skridt i anledning af en indgiven anmeldelse eller en fremsat begæring om forfølgning, på forlangende meddele en skriftlig erklæring om sin vægring, og om denne er grundet på, at den formentlige lovovertrædelse ikke antages at være genstand for offentlig forfølgning eller på anmeldelsens utilstrækkelige grundlag. Den, som har indgivet anmeldelsen eller fremsat begæringen, kan derefter indbringe sagen for den højere anklagemyndighed (statsadvokaten, rigsadvokaten og justitsministeriet).

Såfremt der ikke skønnes at foreligge et strafbart forhold, bliver anmeldelsen afvist med en kort begrundelse, f. eks. at der efter det oplyste ikke er tilstrækkeligt grundlag for at gøre sagen til genstand for politimæssig undersøgelse. I tilfælde, hvor sagen er af civilretlig karakter, henvises anmelderen til anden myndighed, eller til at søge sit krav fremmet ved civilt søgsmål.

Afvises anmeldelsen som følge af, at det pågældende forhold ikke er genstand for offentlig forfølgning, bliver anmelderen underrettet herom, eventuelt med henvisning til vedkommende lovbestemmelse.

Indbringes sagen for den højere anklagemyndighed, vil klageren få direkte meddelelse herfra. Tiltrædes politiets afgørelse, svares »at man efter en gennemgang af sagens akter ikke har fundet anledning til at ændre afgørelsen«. Yderligere begrundelse gives ikke.

b. Undladelse af påtale.

Skønner anklagemyndigheden, at den stedfundne undersøgelse i en sag ikke kan ventes at føre til, at en person findes skyldig til straf, sluttet sagen (jfr. retsplejelovens §§ 721, stk. 3, 723, stk. 1, og 826). Afgørelsen træffes i politisager af politimesteren og i øvrigt af statsadvokaten. Afgørelsen binder ikke den overordnede myndighed, men den-

nes beslutning om forfølgningens fortsættelse må i almindelighed foreligge inden 2 måneder fra den underordnede myndigheds afgørelse.

Meddelelse om sagens slutning gives normalt på trykte blanketter. Som begrundelse anføres, at »undersøgelsen ikke kan ventes at føre til, at den pågældende findes skyldig til straf«, eller, hvis sigtelsen anses som grundløs, »at sigtelsen har vist sig at være grundløs«. Undlades eller frafaldes tiltale, fordi der ikke kan antages at foreligge et strafbart forhold, eller fordi forholdene ikke er offentlig påtale undergivet, henvises hertil.

I rekurssager, der afvises allerede som følge af, at den i retsplejelovens § 826 fastsatte 2 måneders frist er oversiddet, henvises hertil, ligesom der i forbindelse med afvisning af klager i voldssager normalt gøres en tilføjelse om, under hvilke betingelser voldsager er genstand for offentlig forfølgning, jfr. navnlig straffelovens § 244, stk. 5. I andre tilfælde gives der ikke nogen begrundelse for afgørelsen.

Meddeles tiltalefrafald efter retsplejelovens § 723, uanset at sigtede er skyldig, gives ingen begrundelse.

3. Advarsel i henhold til straffelovens § 265.

I henhold til denne bestemmelse straffes den, der krænker nogens fred ved trods forud af politiet given advarsel at trænge ind på ham, forfølge ham med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe ham.

Københavns politi har meddelt, at advarslen gives mundtlig og indføres i en særlig protokol, hvoraf udskrift meddeles den pågældende. Som begrundelse anføres alene, at advarslen er givet »efter samtlige foreliggende omstændigheder«.

Afslås en anmodning om meddelelse af tilhold, anføres f. eks.: » meddele, at der ikke på det foreliggende grundlag vil kunne meddeles den pågældende tilhold som begæret, da Deres klienters fred efter Københavns politis opfattelse ikke ved de til myndighederne foretagne henvendelser er krænket på en sådan måde, at forholdet kan antages at være omfattet af bestemmelsen i straffelovens § 265« eller » meddele, at politiet ikke har fundet grundlag for for-

tiden at imødekomme Deres anmodning om, at der meddeles advarsel i medfør af straffelovens § 265«.

4. *Benådning, udsættelse med strafafsoning, bødeeftergivelse, henstand med bøder og afdragsordninger vedrørende bøder.*

Benådning kan i almindelighed kun ske ved kgl. resolution. Dog er justitsministeren ved kgl. resolution bemyndiget til at eftergive eller nedsætte visse bøder, ligesom politimesteren (politidirektøren) ved kgl. resolution er bemyndiget til at afgøre sager om eftergivelse eller nedsættelse af bøde i politisager på 300 kr. eller derunder.

Ifølge retsplejelovens § 1001, stk. 2, træffer justitsministeriet afgørelse i sager om udsættelse af straf fuldbyrdelse. Ministeriet har bemyndiget politimesteren (politidirektøren) til at afgøre visse sager om sådan udsættelse.

Afgørelsen i disse sager begrundes ikke.

5. *Prøveløsladelse fra og genindsættelse i fængsel.*

Reglerne om prøveløsladelse indeholdes i straffelovens § 38. Afgørelserne træffes af justitsministeren efter indstilling fra anstaltens ledelse.

Afslag begrundes ikke.

Ifølge straffelovens § 40 kan justitsministeren, hvis en prøveløsladt overtræder de for løsladelsen fastsatte vilkår, enten ændre vilkårene og forlænge prøvetiden eller bestemme, at den pågældende skal genindsættes til udståelse af reststraffen.

Sker genindsættelse på grund af ny dom, refereres denne kort, hvorefter det anføres, »at den pågældende vil være at genindsætte i statsfængslet til udståelse af den ved løsladelsen tilbagestående straffetid«. Sker genindsættelsen på grund af andre vilkårsovertrædelser, foretages i skrivelsen et udførligt referat af tilsynsmyndighedens oplysninger vedrørende den pågældende.

6. *Løsladelse fra og genindsættelse i ungdomsfængsel, arbejds- og sikkerhedsforvaring.*

Ifølge straffelovens §§ 42, 43, 63 og 66 træffer fængselsnævnet bestemmelse om løsladelse af fanger fra ungdomsfængsel, arbejds-

hus og sikkerhedsforvaring samt om genindsættelse i disse anstalter. Genindsættelse kan ske, såfremt en prøveløsladt har begået nyt strafbart forhold eller i øvrigt har overtrådt de for løsladelsen fastsatte betingelser. Afgørelsen træffes efter indstilling fra vedkommende anstalt.

Afslag på indstilling om prøveløsladelse begrundes ikke. Det anføres blot, »at fængselsnævnet har besluttet, at den pågældende ikke vil være at løslade til det anførte tidspunkt«.

Ved genindsættelse på grund af strafbart forhold vil fængselsnævnet i sin skrivelse referere, at den pågældende har erkendt sig skyldig (eller ved dom er fundet skyldig) i en nærmere angiven lovovertrædelse. Endvidere vil man referere anklagemyndighedens indstilling med hensyn til spørgsmålet om genindsættelse. Derefter anføres nævnets afgørelse.

Ved genindsættelse på grund af vilkårsovertrædelser i øvrigt gives i nævnets skrivelse et referat af forløbet af prøvetiden på grundlag af anstaltens (tilsynsmyndighedens) oplysninger samt oplysning om inspektørens indstilling.

7. *Klager fra fanger over forhold i vedkommende anstalt.*

Klagerne vil normalt i første instans blive afgjort af fængselsinspektøren, oftest mundtligt. Inspektørens afgørelse kan indbringes for justitsministeriet. I ministeriets svarskrivelse foretages et referat af klagen, af inspektørens erklæring, af andre undersøgelser i sagen og af eventuelle retsregler, der gælder på det pågældende område. Herefter anføres, om der efter det fremkomne er grundlag for kritik.

8. *Fordeling af fangerne på de forskellige anstalter.*

Direktoratet for fængselsvæsenet modtager et betydeligt antal henvendelser fra dømte, der anmoder om, at straffuldbyrdelsen må ske i nærmere angivet anstalt, eller om fritagelse for afsoning i en bestemt anstalt. Når sådanne anmodninger afslås sker det med følgende standardbegrundelse: » at direktoratet ikke ved anbringelse af de domfældte ser sig i stand til at tage hensyn til personlige ønsker.«

B. *Civilprocessen.*

1. *Fri proces.*

Ifølge retsplejelovens § 332 meddeles fri proces i sager i første instans af amtmanden (overpræsidenten) og i øvrigt af justitsministeren.

For så vidt fri proces ikke er hjemlet ved særlig lovbestemmelse, jfr. f. eks. retsplejelovens § 449, er der tale om en skønsmæssig forvaltningsakt.

Københavns overpræsidium har oplyst, at afslag i almindelighed ikke begrundes. Frem sættes der efterfølgende anmodning om begrundelse, anføres følgende standardbegrundelse: » at der efter overpræsidiets formening ikke er udsigt til at gennemføre retssagen med et for ansøgeren gunstigt resultat«. Afslås et andragende på grund af ansøgerens økonomiske forhold, bemærkes dette dog allerede i svaret. I injuriersager vil man oftest ledsage et afslag med den begrundelse, at overpræsidiets efter sin sædvanligt fulgte praksis ikke meddeler fri proces i sådanne sager.

Justitsministeriet har endvidere indhentet oplysning fra et amt (Vejle amt), der har meddelt, at afslag normalt straks begrundes med ovennævnte standardbegrundelse; undertiden anføres dog blot, »at amtet ikke har fundet grundlag for at imødekomme det ansøgte«. Er afslaget begrundet i andragerens økonomiske forhold, anføres dette.

I de fleste sager, der behandles af justitsministeriet, gives der afslag. Afslag på grund af andragerens økonomiske forhold begrundes således: » da De efter det om Deres økonomiske forhold oplyste ikke opfylder betingelserne for at få meddelt fri proces«. Ved afslag i øvrigt anføres blot, »at justitsministeriet ikke finder grundlag for at bevilge det ansøgte«.

I de sager, justitsministeriet behandler som rekursmyndighed, gives ikke begrundelse, når ministeriet tiltræder overøvrighedens afslag.

2. *Tilladelse til anke eller kære til landsret eller højesteret.*

Ifølge retsplejeloven kan justitsministeren meddele tilladelse til anke eller kære, selv om anke- eller kærefristen er udløbet (oprejsningsbevilling). Endvidere kan der meddeles tilladelse til anke og kære til højesteret

som 3. instans. Der henvises bl. a. til retsplejelovens §§ 397, 422, 435, stk. 2 og 3, samt § 436 og § 441, stk. 3.

Andragender om 3. instans-bevilling imødekommes kun sjældent. Oprejsningsbevilling gives ofte, i hvert fald hvis der kun er tale om en mindre overskridelse af fristen. - Der er i begge tilfælde tale om skønsmæssige afgørelser.

Ved afslag på ansøgninger om oprejsningsbevilling anføres, »at justitsministeriet ikke finder tilstrækkelig grund til at afvige fra den almindelige regel om ankefristen (kærefristen)«. I øvrigt anføres, »at justitsministeriet ikke finder grundlag for at bevilge det ansøgte«.

3. *Erstatning på grund af fejl i tingbogen eller dommerens tinglysningspåtegning.*

Personer, der har lidt tab på grund af fejl i tingbogen eller ved dommerens tinglysningspåtegning, har ifølge tinglysningslovens § 34 krav på erstatning.

Meddeles der afslag på et andragende om erstatning, gives der i svarskrivelsen et referat af de faktiske forhold og de afgivne erklæringer, hvorefter det anføres, at justitsministeriet ikke kan imødekomme det ansøgte.

4. *Beskikkelse af auktionsledere.*

Ifølge § 3, stk. 1, i lov nr. 132 af 16. april 1935 om offentlig auktion ved auktionsledere beskikkes auktionsledere af justitsministeren efter indstilling af fogeden. Beskikkelsen meddeles for et nærmere betegnet område, normalt en retskreds. Stillingen besættes efter opslag. Der gives ikke meddelelse til ansøgere, der ikke kommer i betragtning. Søges der om beskikkelse, uden at der har været opslag, vil der normalt blive givet afslag med den begrundelse, at justitsministeriet ikke for tiden agter at antage flere auktionsledere i retskredsen.

III. *Færdselslovgivningen.*

1. *Førerbevis til motorkøretøj.*

De nedennævnte oplysninger om politiets praksis er meddelt af Københavns politi.

Ifølge færdselslovens § 18, stk. 2, kan førerbevis kun udstedes til personer, der er fyldt 18 år. Andrageren skal være ædruelig og i besiddelse af tilstrækkelig syns- og høre-

sans samt i øvrigt af den fornødne åndelige og legemlige førlighed. Han skal ved prøve godtgøre at være i besiddelse af tilstrækkelig kørefærdighed og fornødent kendskab til køretøjet og dets behandling samt færdselslovens bestemmelser.

I medfør af færdselslovens § 18, stk. 5, kan førerbevis til erhvervmæssig personbefordring nægtes den, der er dømt for strafbart forhold, som begrundes en nærliggende fare for misbrug af førerbeviset.

Politiet kan efter § 18, stk. 7, til enhver tid tage førerbeviset tilbage, når den pågældende ikke længere opfylder betingelserne for at få førerbevis.

a) Nægtelse af førerbevis eller inddragelse heraf på grund af manglende ædruelighed.

Politiets afgørelse i disse sager begrundes altid. Begrundelsen består dog ofte kun i henvisning til den bestemmelse, i henhold til hvilken afgørelsen er truffet. Ved nægtelse af førerbevis gives begrundelsen ofte ved den pågældendes personlige henvendelse på førerbeviskontoret. Meddeles afgørelsen skriftligt, anvendes følgende standardformulering:

» meddele, at det ansøgte, jfr. justitsministeriets bekendtgørelse af 18. marts 1958, § 2, ikke kan imødekommes.

Sagen vil kunne genoptages efter den (dato).«

Inddrages førerbeviset på grund af manglende ædruelighed, gives der den pågældende følgende meddelelse:

»Det meddeles, at Deres førerbevis er at betragte som inddraget administrativt i medfør af færdselslovens § 18, stk. 7.

Spørgsmålet om generhvervelse af førerretten vil tidligst kunne tages op til behandling efter forløbet af 1/2 år fra dato og da kun under forudsætning af, at De i denne periode har afholdt Dem fra spiritusmisbrug

Politiets afgørelser kan indbringes for justitsministeriet. Tiltrædes afgørelsen, vil man efter en gennemgang af de faktiske omstændigheder og referat af eventuelle undersøgelser og indhentede erklæringer svare, »at der ikke er grundlag for at tilsidesætte politimesterens afgørelse«.

b) Nægtelse - på grund af strafbart forhold - af førerbevis til erhvervmæssig personbefordring.

Ved meddelelsen om nægtelsen anvendes følgende standardformulering:

»I anledning af Deres henvendelse hertil om udstedelse eller fornyelse af førerbevis til erhvervmæssig personbefordring, skal jeg meddele, at det ansøgte ikke kan imødekommes.

Såfremt De måtte være utilfreds med den her truffene afgørelse, kan De ved henvendelse i herværende kontor få spørgsmålet indbragt for retten i medfør af straffelovens § 78, stk. 3, jfr. lov nr. 286 af 18. juni 1951, § 1.«

Det er almindeligt, at de pågældende, efter at have modtaget denne meddelelse, henvender sig til førerbeviskontoret, hvor de nærmere får forklaret baggrunden for politiets beslutning.

Klages der til justitsministeriet over afgørelsen, vil der som oftest blive indhentet en udtalelse fra anklagemyndigheden. Som regel vil et svar, hvorved politiets afgørelse fastholdes, blive affattet således: » . . . skal man efter brevveksling med rigsadvokaten meddele, at justitsministeriet ikke har fundet grundlag for at ændre politimesterens afgørelse.«

Ifølge § 28, stk. 1, i justitsministeriets bekendtgørelse om førerprøver, førerbeviser m. v. må førerbevis til erhvervmæssig befordring af personer kun udstedes til personer, der er fyldt 22 år. Justitsministeriet dispenserer normalt ikke fra denne bestemmelse. Afslag på dispensationsansøgninger begrundes ikke.

c) Nægtelse af førerbevis eller inddragelse af dette på grund af, at helbredsbetingelserne ikke er opfyldt.

Opstår der tvivl om, hvorvidt en ansøger opfylder helbredsbetingelserne for at få førerbevis, sendes sagen til sundhedsstyrelsen til udtalelse. Det samme gælder, hvis en person kommer i den situation, at der må rejses tvivl om, hvorvidt det under hensyn til den pågældendes helbredstilstand må anses for forsvarligt, at han beholder førerbeviset.

Sundhedsstyrelsen begrundes normalt ikke sin udtalelse. Når politiet derefter skal svare den pågældende, henvises alene til sundhedsstyrelsens udtalelse, f. eks. således:

» efter forhandling med sundhedsstyrelsen meddele, at det ansøgte for tiden ikke kan imødekommes.«

Indbringes sagen for justitsministeriet, indhentes ofte en ny udtalelse fra sundhedsstyrelsen og eventuelt en udtalelse fra retslægerrådet. I de fleste tilfælde vil man herefter, hvis afslaget fastholdes, svare således:

» efter brevveksling med sundhedsstyrelsen (og retslægerrådet) meddele, at justitsministeriet ikke finder grundlag for at ændre den af politimesteren truffne afgørelse.«

d) Klager over førerprøvesagkyndige.

Hvis en førerprøvesagkyndig efter afholdt køreprøve giver meddelelse om, at prøve ikke er bestået, gør han altid eleven — og kørelæreren, hvis denne er til stede — bekendt med, hvad grunden er hertil.

Klages der til justitsministeriet over den førerprøvesagkyndige, vil ministeriet i svarskrivelsen referere den prøvesagkyndiges oplysninger om prøvens forløb og om begrundelsen for, at eleven ikke kunne bestå. Kan klagen afvises, anføres herefter, »at man ikke finder grundlag for kritik af den prøve-sagkyndiges afgørelse«.

e) Godkendelse af kørelærere.

Ifølge justitsministeriets bekendtgørelse nr. 130 af 12. maj 1958 om godkendelse af kørelærere skal disse aflægge prøve for et prøvevalg. Hvis prøven ikke består, får den pågældende straks mundtlig besked om afgørelsen, og udvalgets formand taler ret indgående med ham om grunden til, at han ikke bestod. Der er i disse sager normalt ikke tale om afgivelse af skriftlige meddelelser til de pågældende.

Ifølge bekendtgørelsens § 8 kan den kørelærer, der 3 gange har underkastet sig prøve uden at bestå, ikke indstille sig på ny uden tilladelse fra justitsministeriet. Sådan tilladelse meddeles kun sjældent. Afslag begrundes ikke.

2. Registrering af motorkøretøjer.

Afslag på anmodninger om tilladelse til at få oplysninger fra motorregistre begrundes ikke.

Nægter en motorsagkyndig at godkende et

køretøj, der er fremstillet til syn, gives mundtlig begrundelse for nægtelsen. Der udleveres samtidig en skriftlig meddelelse om, hvilke mangler der skal afhjælpes, forinden køretøjet kan godkendes.

Den motorsagkyndiges afgørelse kan indbringes for Statens biltilsyn, hvis afgørelse igen kan indbringes for justitsministeriet. Klager over de motorsagkyndige kan dog også sendes direkte til justitsministeriet, der da afgør klagen efter at have indhentet udtalelse fra biltilsynet.

Modtager biltilsynet klager over en bilinspektør, vil man i mange tilfælde selv syne det pågældende køretøj. Sagen behandles da som nævnt ovenfor. I andre tilfælde vil man i svarskrivelsen til klageren referere klagen, de faktiske forhold, bilinspektørens afgørelse og hans begrundelse herfor. Derefter anføres biltilsynets egne bemærkninger og dets afgørelse. Kan tilsynet ikke give klageren medhold, svares, at man ikke finder grundlag for at ændre bilinspektørens afgørelse.

Justitsministeriets behandling af disse klagesager foregår efter lignende principper. Man refererer klagen, de faktiske forhold og de afgivne erklæringer, hvorefter man, hvis klagen afvises, svarer, »at justitsministeriet ikke har fundet anledning til at kritisere bilinspektørens afgørelse«.

3. Dispensationer vedrørende køretøjers indretning og udstyr.

De fleste dispensationer meddeles af Statens biltilsyn. Justitsministeriet meddeler ganske enkelte dispensationer og er i øvrigt rekursmyndighed.

Hverken biltilsynets eller justitsministeriets afgørelse i disse sager begrundes. I rekursager foretages i justitsministeriets skrivelse et referat af klagen, de faktiske omstændigheder og biltilsynets erklæring. Er man enig med biltilsynet, anføres herefter, »at man ikke finder grundlag for at ændre biltilsynets afgørelse«.

4. Dispensationer vedrørende køretøjers vægt og dimensioner.

En del af disse dispensationer, jfr. færdselslovens §§ 42-45, meddeles af politiet. Sagerne behandles ofte ved andragerens personlige henvendelse til motorkontorerne, og der vil i så fald blive givet begrundelse for

eventuelt afslag. Skriftlige afslag begrundes ikke.

Justitsministeriet meddeler enkelte dispensationer. Afslag begrundes ikke.

5. Færdselsregulering og afmærkning.

Ifølge færdselslovens § 57, stk. 1, kan politiet regulere færdselen på steder, hvor det skønnes nødvendigt.

Bortset fra bestemmelse om udlægning af vej som hovedvej, træffes bestemmelser, som varigt kan indvirke på vejes udnyttelse eller indretning, af politiet med samtykke af vedkommende kommunale myndighed, jfr. § 57, stk. 3.

Ifølge stk. 4 træffes bestemmelse om begrænsning af kørehastigheder for hovedveje af justitsministeriet, for andre veje af politimesteren (politidirektøren) efter forhandling med vedkommende vejbestyrelse.

Opstår der uenighed mellem de i § 57, stk. 3 og 4, nævnte myndigheder, eller ønsker nogen at klage over politiets afgørelse med hensyn til færdselsregulering eller afmærkning, afgøres sagen af justitsministeriet efter forhandling med ministeriet for offentlige arbejder.

I svarskrivelsen vedrørende klager over politiets afgørelser gives et referat af de faktiske forhold og indhentede erklæringer fra sagkyndige. Derefter anføres, hvis klagen kan afvises:

» . . . skal man efter brevveksling med vejdirektoratet meddele, at justitsministeriet ikke har fundet grundlag for at ændre politimesterens afgørelse.«

Ved indstillinger om etablering af hastighedsbegrænsninger på hovedveje anføres, såfremt indstillingen ikke kan følges, at »man efter brevveksling med rigspoliti- chefen og vejdirektoratet ikke har fundet grundlag for at indføre hastighedsbegrænsning som indstillet«.

IV. Lovgivning om udlændinge m. v.

1. Udlændinges adgang til landet m. v.

a) Afvisning.

Ifølge § 2, stk. 1-3, i lov om udlændinges adgang til landet m. v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 20 af 7. februar 1961, bør politiet afvise en udlænding under nærmere i loven

angivne omstændigheder. En afvisning vil blive begrundet mundtligt med, at lovens betingelser for indrejse ikke foreligger — f. eks. med, at den pågældende mangler gyldigt pas eller visum.

Ifølge § 2, stk. 5, kan en udlænding - selv om de ovennævnte omstændigheder ikke foreligger - afvises efter justitsministerens beslutning, når det skønnes nødvendigt, bl. a. af hensyn til statens sikkerhed og opretholdelse af ro og orden. Disse afgørelser, der er sjældne, begrundes ikke.

Påberåber en udlænding sig, at han er politisk flygtning, skal spørgsmålet om hjemsendelse eller afvisning ifølge § 2, stk. 4, forelægges for justitsministeren. Ministerens afgørelse i disse sager begrundes ikke.

b) Udvisning.

Udlændinge kan udvises af politiet efter § 6 og af justitsministeren efter § 5. Udvisningstilholdet gives i begge tilfælde til politiprotokollen, og politiet vil ved tilholdets meddelelse gøre udlændingen bekendt med begrundelsen for udvisningen.

Udvisningstilhold kan ifølge § 7, stk. 2, ophæves af justitsministeren. Dette sker dog kun sjældent. Afslås et andragende om ophævelse, gives ingen begrundelse.

c) Opholdstilladelse.

Udlændinge kan kun opholde sig her i landet ud over de i § 3, stk. 1 og 2, nævnte tidsrum, såfremt der meddeles dem opholdstilladelse. Tilladelse meddeles af rigspoliti- chefen eller justitsministeren. Afgørelsen er skønsmæssig.

Afslag på andragender om opholdstilladelse begrundes normalt ikke. En kort begrundelse gives dog ofte ved afslag på visumansøgninger, der indgives gennem en dansk repræsentation i udlandet.

d) Arbejdstilladelse.

Ifølge lovens § 9 kan en udlænding ikke uden tilladelse tage arbejde eller drive selvstændig erhvervsvirksomhed her i landet. Tilladelse, der er skønsmæssig, meddeles af rigspoliti- chefen efter høring af arbejdsmyndighederne. Afslag vil oftest være ledsaget af en kort begrundelse, f. eks. at der kan anvises dansk arbejdskraft til det pågældende arbejde, at den tilbudte løn ligger under den

løn, der ydes tilsvarende dansk arbejdskraft, eller at der ikke gives udlændinge tilladelse til at drive selvstændig erhvervsvirksomhed her i landet før efter længere tids ophold her.

2. Udlændinges erhvervelse af fast ejendom.

Ifølge § 1 i lov 344 af 23. december 1959 om erhvervelse af fast ejendom kan personer, der ikke har bopæl i Danmark, og som ej heller tidligere har haft bopæl her i landet i tidsrum af i alt 5 år, i almindelighed kun med justitsministerens tilladelse erhverve adkomst på fast ejendom her i landet.

De fleste af de foreliggende sager afgøres med afslag. Disse begrundes ikke.

V. Brandlovgivningen og lovgivningen om våben og sprængstoffer.

1. Brandlovgivning.

De fleste konkrete afgørelser inden for dette område træffes i henhold til justitsministeriets bekendtgørelse nr. 44 af 27. februar 1937 om opbevaring og transport af brandfarlige væsker. Tilladelse meddeles af den stedlige brandmyndighed, justitsministeriets konsulent for brandfarlige stoffer eller justitsministeren. Afgørelserne er skønsmæssige.

Konsulenten har oplyst, at det er sjældent, der meddeles afslag. Som regel tillades på nærmere angivne betingelser, for hvilke der ikke gives begrundelse. Afslag ledsages af begrundelse. Begrundelsen vil undertiden være meget kort, idet der f. eks. alene henvises til »brandsikkerhedsmæssige grunde« men man bestræber sig på i tilfælde, hvor det må antages at have betydning for ansøgeren, at tydeliggøre begrundelsen ved henvisning til visse almindeligt praktiserede afstandsbestemmelser eller til »bebyggelsen på og benyttelsen af de omliggende arealer«, bebyggelsens art, grundens udnyttelse eller lignende.

Med hensyn til justitsministeriets behandling af disse sager bemærkes, at der i de fleste tilfælde meddeles tilladelse efter forhandling med justitsministeriets konsulent for brandfarlige stoffer. Der gives ingen begrundelse for de stillede vilkår. Afslag begrundes f. eks. således (sag om ændring af vilkår i tidligere meddelt tilladelse):

»I anledning heraf skal man efter brevveksling med justitsministeriets konsulent for brandfarlige stoffer meddele, at den foreslåede etikettering ikke kan anses for at være tilstrækkelig holdbar, hvorfor det ansøgte ikke kan tillades.«

eller (lignende sag):

»at justitsministeriet - bl. a. under hensyn til, at flaskerne i tilfælde af brand skal være let tilgængelige og let flyttelige - må fastholde kravet om, at flasker med mere end 11 kg indhold kun må stables i ét lag, uanset, hvorledes stablingen af flaskerne finder sted.«

2. Lovgivningen om fyrværkeri og sprængstoffer.

Ifølge § 1 i lov nr. 184 af 7. juni 1958 om forbud mod visse fyrværkeriartikler er det forbudt uden justitsministerens tilladelse at fremstille eller indføre fyrværkeri. Inden afgørelsen træffes, indhentes erklæring fra justitsministeriets konsulent i sprængstofsager. Afslag begrundes - f. eks. således:

». . . efter brevveksling med justitsministeriets konsulent i sprængstofsager meddeles, at man ikke kan tillade det ansøgte, da de forhold, hvorunder opbevaring og fremstilling skal finde sted, ikke opfylder de sædvanlige krav til sikkerhed ved fabrikation af fyrværkeri.«

Ifølge § 1 i lov nr. 74 af 7. april 1899 angående sprængstoffer må tilvirkning og forhandling af sprængstoffer kun ske med tilladelse fra justitsministeriet, der endvidere i henhold til § 6 skal godkende bygninger, der er bestemt til opbevaring eller tilvirkning af sprængstoffer. Ifølge § 1, stk. 1, nr. 5, i lov om handel med samt tilvirkning og besiddelse af våben m. v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 16 af 20. januar 1965, er det forbudt uden tilladelse fra justitsministeren at indføre eller tilvirke sprængstoffer, der kan anvendes som spræng- eller skydemiddel.

Der meddeles i de fleste sager tilladelse.

Gives afslag, vil der i reglen blive givet udførlig begrundelse som f. eks.:

». . . efter brevveksling med meddele, at De alene kan forvente at opnå tilladelse til forhandling af sprængstof, såfremt De råder over et opbevaringssted for sprængstof, i hvilken henseende man kan oplyse, at der må opbevares højst 10 kg i ubeboet hus i et ubenyttet lokale, såfremt

der støbes et magasin, der er forsynet med sikker aflåst dør eller lem. Dette gælder også kortvarig opbevaring, f. eks. gennem én nat.«

De nævnte afgørelser om fyrværkeri og sprængstoffer er skønsmæssige.

3. Våbenloven.

Ifølge § 1 i lov om handel med samt tilvirkning og besiddelse af våben m. v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 16 af 20. januar 1965 og justitsministeriets bekendtgørelse nr. 291 af 6. juli 1963, kræves der som hovedregel tilladelse til at indføre eller tilvirke skydevåben, ammunition og sprængstoffer eller til at erhverve, besidde, bære eller anvende sådanne genstande eller stoffer.

De fleste tilladelser meddeles af politiet.

Ifølge lovens § 6 kræves tilladelse fra justitsministeriet til udførsel af våben, ammunition, krigsmateriel, maskiner m. v. til fremstilling af de nævnte ting samt sprængstoffer.

Både for justitsministeriets og politiets behandling af våbensager gælder, at der i de fleste af de tilfælde, hvor andragende indgives, meddeles tilladelse. Afslag på andragender begrundes ikke. Afslag på andragender om udførselstilladelser vil næsten altid blive meddelt af udenrigspolitiske grunde; det anføres da alene, at afgørelsen er truffet »efter brevveksling med udenrigsministeriet«.

VI. Andre sager.

1. Klager over politiet.

Klager over politiet vil i langt de fleste tilfælde i første omgang blive afgjort af politimestrene (politidirektøren) og rigspolitichefen eller - for så vidt angår klager over politiets behandling af straffesager - statsadvokaterne og rigsadvokaten. Enkelte sager indgives dog direkte til justitsministeriet, der i øvrigt er rekursmyndighed. I alle tilfælde vil der normalt i svarskrivelsen blive givet et referat af klagen, af sagens faktiske omstændigheder, af de i sagen foretagne undersøgelser og eventuelt af de bestemmelser, der gælder på det pågældende område. Herefter anføres det, om der efter det fremkomne findes at være grundlag for kritik. Kan klagen afvises, vil afgørelsen normalt gå ud på, »at man ikke finder grundlag for kritik af politiets

fremgangsmåde«, »at man ikke finder anledning til at foretage noget i anledning af klagen« eller - i rekursager - »at justitsministeriet ikke finder grundlag for at ændre den af politimesteren truffne afgørelse« eller, »at justitsministeriet kan henholde sig til (vedkommende embedes) udtalelse«.

2. Pas.

Pas udstedes af politiet. Ifølge § 2, stk. 1, i lov nr. 223 af 7. juni 1952 om pas til danske statsborgere m. v. kan politiet nægte at udstede pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas i visse angivne tilfælde, f. eks. når der er rejst sigtelse mod den pågældende for et strafbart forhold af en vis grovhed.

Ifølge praksis underrettes den pågældende mundtligt om grunden til nægtelsen eller inddragelsen.

3. Tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse af sindslidende.

Ifølge § 2, stk. 5, og § 5 i lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold medvirker politiet ved behandlingen af sager om tvangsindlæggelse.

Københavns politi har oplyst, at den syge, såfremt han anmoder herom, bliver gjort bekendt med grundlaget for politiets indgriben i det omfang, det skønnes foreneligt med hensynet til ham selv og hans omgivelser (pårørende og andre, hvis oplysninger har været af betydning for den truffne afgørelse om indlæggelse).

Når den behandlende læge skønner, at en persons udskrivning er uforvarselig, enten fordi patienten er farlig for sig selv eller for andre, eller fordi udskrivning væsentligt vil forringe udsigterne for patientens helbredelse, skal overlægen ifølge sindssygelovens § 8, stk. 1, nægte udskrivning. Nægtelsen skal ifølge § 9, stk. 2, på forlangende forelægges for justitsministeriet. I andre tilfælde kan udskrivning kun nægtes, såfremt den må antages at ville medføre væsentlige ulemper for patienten selv, og justitsministeriet tiltræder nægtelsen, jfr. § 8, stk. 2.

Forelægges en udskrivningssag for justitsministeriet, vil man i svarskrivelse, der sendes til overlægen, citere dennes vurdering af patienten og hans begrundelse for tvangstil-

bageholdelse af patienten. Endvidere citeres en indhentet udtalelse fra retslægerådet herom. Kan ministeriet tiltræde, at den pågældende ikke udskrives, anføres herefter, »at justitsministeriet kan tiltræde, at udskrivning af den pågældende nægtes i henhold til § 8, stk. 2 (eller § 8, stk. 1, jfr. § 9, stk. 2).«

Overlægen anmodes om at gøre patienten bekendt med afgørelsen, og det forudsættes, at den pågældende tillige gøres bekendt med lovhjemmelen. I hvilket omfang patienten herudover gøres bekendt med skrivelsen, er overladt til overlægens skøn. Det afgøres konkret, i hvilket omfang eventuelle pårørende til patienten bør gøres bekendt med præmisserne for afgørelsen.

4. Sterilisation og kastration.

I henhold til lov nr. 176 af 11. maj 1935 om adgang til sterilisation og kastration kan justitsministeren meddele tilladelse til sterilisation og kastration. Langt de fleste sager angår sterilisation. Afgørelsen er skønsmæssig, og i de fleste tilfælde meddeles tilladelse. Afslag begrundes f. eks. således: » . . . at der ikke i det foreliggende tilfælde skønnes at være oplyst sådanne samfundsmæssige hensyn, at tilladelse til indgrebet foretaget kan meddeles i medfør af lov nr. 176 af 11. maj 1935 om adgang til sterilisation og kastration«.

5. Bortlodninger og indsamlinger.

Ifølge lov af 6. marts 1869 om Classelotteriets ordning og forbud mod andet lottospil m. m., jfr. justitsministeriets cirkulære af 20.

december 1963 om bortlodning, og lov nr. 178 af 16. maj 1934 om offentlige indsamlinger, jfr. justitsministeriets cirkulære nr. 83 af 23. maj 1934, kræves der tilladelse til afholdelse af bortlodninger og offentlige indsamlinger. Tilladelsen, der kun må gives til nærmere angivne formål, meddeles af politimesteren (politidirektøren), amterne eller justitsministeriet.

Egentlige afslag forekommer ret sjældent, da ansøgerne i vidt omfang er bekendt med de gældende bestemmelser eller søger oplysning herom, inden ansøgning indgives.

Når afslag undtagelsesvis meddeles, sker det ofte uden begrundelse. Gives begrundelse, anføres f. eks., at det ansøgte under hensyn til formålets specielle karakter ikke kan imødekommes, at andrageren ikke opfylder de fastsatte betingelser, eller at et af ansøgeren tidligere afholdt tilsvarende arrangement gav underskud.

6. Markedspas.

Ifølge § 1 i justitsministeriets cirkulære nr. 75 af 30. april 1964 om forlystelser på offentlige forlystelsessteder ved markeder, dyrskuer o. lign. må tilladelse til at søge erhverv ved at give publikum adgang til forlystelser m. v. kun meddeles personer, der er forsynet med markedspas, eller som har bopæl i vedkommende politikreds og opfylder visse i § 2 angivne betingelser for at få markedspas.

Markedspas udstedes af politiet. Københavns politi har oplyst, at der i langt de fleste tilfælde bliver givet tilladelse. Gives der afslag, vil de pågældende mundtligt blive gjort bekendt med grunden til afslaget.

MINISTERIET FOR OFFENTLIGE
ARBEJDER

Bilag 4.

(Trafikministeriet).

København, den 6. oktober 1964.

Justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser.

I skrivelse af 11. maj 1964 har udvalget anmodet ministeriet for offentlige arbejder om en udtalelse angående nogle nærmere angivne spørgsmål om begrundelse af forvaltningsafgørelser, der træffes i sager under nærværende ministeriums ressort.

I denne anledning skal man efter stedfunden brevveksling med generaldirektoratet for statsbanerne og generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet meddele, at der ikke i love eller administrative regler under ministeriet for offentlige arbejder er foreskrevet pligt til at begrunde forvaltningsafgørelser i andre tilfælde end de, der er nævnt side 5, 6 og 11 i det med ovennævnte skrivelse fulgte notat, nemlig § 8, stk. 5, i lov nr. 154 af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m. v. til statens tjenestemænd, § 6, stk. 1, i lov nr. 196 af 7. juni 1958 om autorisation af elektroinstallatører m. v., § 6, stk. 1, i lov nr. 132 af 13. april 1962 om visse forhold vedrørende gas-, vand- og afløbsinstallationer og dertil hørende kloakledninger samt i § 17, stk. 4 og § 19, stk. 4, jfr. § 17, stk. 4, i lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom. Man skal om disse regler om obligatorisk begrundelse bemærke, at man ikke er bekendt med praksis for de loves vedkommende, hvor pligten til at give begrundelse påhviler vedkommende kommunalbestyrelse, og at der ikke haves nogen praksis med hensyn til affattelsen af begrundelser for tjenestemandsløvens og ekspropriationslovens vedkommende, hvorved man for så vidt angår sidstnævnte lov, skal henvise til det i ekspropriationslovskommissionens betænkning nr. 330/1963, side 29 og side 70-71, anførte samt til professor, dr. jur. Poul Andersens bemærkninger til reglen i Ugeskrift for Retsvæsen 1964, afdeling B, side 76.

For så vidt angår administrationsområder, hvor pligt til at begrunde afgørelser ikke er

foreskrevet, skal man meddele følgende bemærkninger om den praksis, der følges af ministeriet og de dette underlagte styrelser:

Generaldirektoratet for statsbanerne:

En ikke-standardmæssig kortfattet begrundelse gives samtidig med afgørelsen, med mindre den må anses for nærliggende for adressaten. I handelsforhold er det praksis, at afgørelserne over for tilbudgiverne ikke begrundes skriftligt, men der gives på begæring ofte mundtlig kortfattede begrundelser såsom »Prisen for høj« »Leveringstid ikke tilfredsstillende«.

Generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet:

En kortfattet begrundelse gives normalt samtidig med afgørelsen, i hvert fald hvis der er tale om et afslag, ligesom der i givet fald altid vil være lejlighed til for de interesserede, eventuelt ved en mundtlig drøftelse, at få en truffen afgørelse yderligere belyst.

Departementet:

Havnesager og sager vedrørende søterritoriet m. v.

Om begrundelse gives samtidig med afgørelsen beror på et skøn i det enkelte tilfælde. På begæring vil man i alle tilfælde være villig til at give en efterfølgende begrundelse.

Luffartssager.

Afslag på andragender om udstedelse af flyvecertifikater begrundes ved opregning af den eller de i loven indeholdte betingelser for sådan udstedelse, der ikke er opfyldt. Hvor forholdene tilsiger det, bestræber man sig i videst muligt omfang på at begrunde afgørelserne.

Elektricitetssager.

Nægtelse af dispensation fra installatørlovens bestemmelser om autorisation begrundes undertiden samtidig med afgørelsens meddelelse.

*Privatbanesager.**a. Den almindelige tilsynsvirksomhed med privatbanerne.*

Begrundelse gives normalt ikke ved afgørelsens meddelelse, da begrundelse normalt vil være uforholden.

Såfremt afgørelsen har direkte betydning for enkeltpersons lønnings- og pensionsretigheder, vil der dog, såfremt det er muligt at fremhæve visse afgørende forhold, være tilbøjelighed til på begæring at redegøre for disse.

b. Lov nr. 117 af 11. marts 1921 om erstatningsansvar for skade ved jernbanedrift.

Ved afgørelser i henhold til § 6, stk. 1, 2. punkt, om meddelelse af samtykke til at rejse erstatningskrav, uanset forældelsesfristens udløb, vil der være tilbøjelighed til at begrunde et afslag.

c. Lov nr. 116 af 11. marts 1921 om foranstaltninger mod brandfare ved jernbanedrift:

Afslag på dispensation i henhold til § 1, stk. 2, vil normalt ikke blive begrundet samtidig med afgørelsen, og begrundelse kan kun vanskeligt gives på begæring, idet en afgørelse om, at de til grund for lovens forbudsbestemmelser liggende hensyn skal respekteres, ikke i sig selv kan begrundes.

Telefonsager.

Afgørelser som ministeriet træffer som rekursmyndighed for telefonselskabernes afgørelser i henhold til selskabernes vilkår og takster begrundes undertiden.

Sager om omnibus- og fragtmandskørsel.

For så vidt angår sager i henhold til omnibus- og fragtmandsloven, der henhører under ministeriets ressort, gives begrundelse normalt ikke. I sager om erhvervelse af tilladelse til omnibus- og fragtmandskørsel, der har været forelagt landsnævnet for omnibus- og fragtmandskørsel, gives i reglen på begæ-

ring en begrundelse for meddelte afslag, der ifølge afgørelsens natur hovedsagelig må indeholde en henvisning til et manglende trafikbehov eller til de lokale trafikudvalgs indstilling, der ofte hviler på et tilsvarende skøn.

Sager om efterforskning og indvinding af råstoffer i Danmarks undergrund.

Ved afslag på ansøgninger om eneretsbevilning kan begrundelse, alt efter forholdene, gives. Det samme gælder mere middelbare afgørelser i henhold til undergrundsloven, herunder spørgsmål om ekspropriation.

Sager om privilegerede færgeruter.

Samme praksis som i sager om omnibus- og fragtmandsloven og sager vedrørende råstoffer i undergrunden.

Sager om international person- og godskørsel ad landevej.

På grund af den af det tyske trafikministerium fastsatte begrænsning med hensyn til antallet af tilladelser, der kan meddeles danske vognmænd og firmaer til kørsel med gods til og gennem Forbundsrepublikken Tyskland, kan ansøgninger om tilladelse til sådan kørsel kun imødekommes i begrænset omfang. Afslag på ansøgninger om sådan tilladelse bliver derfor standardmæssigt begrundet med en henvisning til nævnte kontingentering.

Sager om gas-, vand- og kloakinstallationer.
Nægtelse af dispensation i henhold til lovens bestemmelser om autorisation begrundes undertiden samtidig med afgørelsens meddelelse.

Vejsager.

Vejdirektoratet begrundet i praksis i en række tilfælde forvaltningsakter, som berører enkelte borgeres rettigheder under en eller anden form. Navnlig begrundes eventuelt i form af en opregning af de momenter, der er relevante for afgørelsen, de afgørelser, som vejdirektoratet træffer som klagemyndighed i forhold til de lokale vejbestyrelser, jfr. lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje, §§ 22, 25, 33, 43 og 56.

I andre tilfælde anvendes blot en standardbegrundelse, f. eks. ved afslag på ansøg-

ninger om dispensation fra de i medfør af vejbestyrelseslovens § 35 fastsatte adgangs- begrænsende bestemmelser, hvor man normalt blot henviser til det færdselsmæssige hensyn, som ligger bag det ved adgangsbe- grænsningen indførte generelle forbud.

I et antal tilfælde bliver forvaltningsafgø- relser, som berører ejere af fast ejendom på vidtgående måde, ikke begrundet; dette gæl- der godkendelser af udvidet byggelinjeaf- stand, jfr. vejbestyrelseslovens § 40, godken- delse af vejføring som forudsætning for byg- gelinjepålæg, jfr. vejbestyrelseslovens § 41, stk. 1 og 2, samt nedlæggelse af foreløbigt forbud efter vejbestyrelseslovens § 42. Der er i disse tilfælde tale om så komplicerede overvejelser af byplanmæssig og færdselstek-

nisk natur, hvori så mange myndigheder er indblandet, at mulighederne for en redegø- relse i de enkelte tilfælde for de tilgrundlig- gende hensyn må anses for udelukket.

I øvrigt gør vejdirektoratet på foranled- ning af de borgere, der berøres af vejdirekto- ratets afgørelser, nærmere rede for de hen- syn, der ligger bag afgørelserne.

Det tilføjes, at kontorchef i nærværende ministeriums departement, vejdirektoratet, F. Boas og fuldmægtig i nærværende mini- steriums departement, 1.-3. kontor, M. Fold- berg vil kunne deltage i mundtlige drøftelser af de omhandlede spørgsmål i udvalget.

Om, hvad der videre passerer i sagen, ud- beder man sig underretning.

P.M.V.

E.B.

Lindtner.

Justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser.

I skrivelse af 11. maj 1964 har udvalget til brug for bedømmelsen af de foreliggende muligheder for indførelse af en almindelig pligt for forvaltningen til at begrunde sine afgørelser udbedt sig en udtalelse fra socialministeriet.

I denne anledning skal man meddele følgende for så vidt angår de af ministeriet administrerede sagsområder:

A. Invalide- og folkepension m. v., pension og hjælp til enker, syge- og ulykkesforsikring m. v.

Under dette område hører følgende vigtigere love:

- 1) Lov om invalide- og folkepension, jfr. lovbekendtgørelse nr. 269 af 26. august 1964.
- 2) Lov om pension og hjælp til enker m. fl., jfr. lovbekendtgørelse nr. 268 af 26. august 1964, for så vidt angår kap. I.
- 3) Lov om den offentlige sygeforsikring, jfr. lovbekendtgørelse nr. 160 af 4. april 1963.
- 4) Lov nr. 183 af 20. maj 1933 om forsikring mod følger af ulykkestilfælde, jfr. lovbekendtgørelse nr. 259 af 18. august 1964.
- 5) Lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige, jfr. lovbekendtgørelse nr. 260 af 18. august 1964.
- 6) Lov nr. 475 af 1. oktober 1945 om erstatning til besættelsestidens ofre som ændret senest ved lov nr. 151 af 13. maj 1959.
- 7) Lov om forsørgelse af militære invalider og sådannes efterladte i de sønderjydske landsdele, jfr. lovbekendtgørelse nr. 217 af 8. april 1949.

Der er ikke i de nævnte love eller i de af ministeriet i henhold til de nævnte love udfærdigede administrative regler hjemlet pligt til at give begrundelse. Det bemærkes herved, at den socialministeriet ved lov om of-

fentlig forsorg § 18, stk. 2, 2. pkt., (tidligere § 52, stk. 2, 3. pkt.) pålagte forpligtelse til at begrunde afgørelser i forsørgelsessager - ligesom forskellige andre bestemmelser i samme kapitel i forsorgsloven - imidlertid har været anset for gældende eller dog som retningsgivende for ministeriets afgørelser vedrørende socialreformens øvrige love og den sociale lovgivning i øvrigt under konto- rets område.

ad 2) De af ministeriet truffne afgørelser i klagesager vedrørende enkeltpersoner indeholder som alt overvejende hovedreglen en ret udførlig sagsfremstilling, der redegør for de væsentlige faktiske omstændigheder i sagen, som danner grundlaget for afgørelsen. Endvidere fremdrages efter omstændighederne i konklusionen de omstændigheder, hvorpå der navnlig er lagt vægt ved afgørelsen, ligesom der i almindelighed henvises til de ved afgørelsen benyttede lovbestemmelser.

Ved fornyet henvendelse fra en klager vil pågældende efter omstændighederne få den allerede meddelte begrundelse uddybet.

Man vedlægger til orientering fotokopi af de af direktoratet for ulykkesforsikringen, ankenævnene for invalide- og ulykkesforsikring, direktoratet for sygekassevæsenet og invalideforsikringsretten i sagen afgivne udtalelser af henholdsvis 26. juni, 9. august, 25. september og 20. oktober 1964, hvilke udtalelser ikke har givet ministeriet anledning til bemærkninger.

B. Almindelig offentlig forsorg.

Idet henvises til redegørelsen i det med udvalgets skrivelse medfulgte notat side 4-5 angående bestemmelserne i lov nr. 169 af 31. maj 1961 om offentlig forsorg §§ 16, stk. 2, og 18, stk. 2, skal man herudover bemærke følgende:

Efter forsorgsloven beror afgørelser i vidt omfang på et skøn, hvilket indebærer, at der i reglen må anlægges en samlet vurdering af

en række momenter, således at det ofte vil være vanskeligt i konklusionen at fremhæve et enkelt forhold som eneafgørende; begrundelsen må derfor ofte udformes således, at der henvises til et udførligt recit med bemærkning om, at ministeriet efter det oplyste ikke finder grundlag for at tilsidesætte det af de lokale myndigheder udøvede skøn, eller at ministeriet kan tiltræde den trufne afgørelse.

Selv om en sådan formulering for læseren skulle gøre det klart, at en afgørelse beror på et skøn, og at man ved udøvelsen heraf har vurderet oplysningerne om de faktisk foreliggende forhold, må det erkendes, at det for den mindre øvede læser kan være vanskeligt fuldt ud at forstå en afgørelse.

På denne baggrund har man undertiden valgt den form udtrykkeligt at sige, at afgørelsen beror på et skøn over nærmere angivne forhold, og at ministeriet efter det herom i sagen oplyste enten ikke har fundet grundlag for at tilsidesætte eller kan tiltræde den trufne afgørelse.

For så vidt angår den under dette område i øvrigt hørende lovgivning bemærkes, at der ikke heri findes en til forsorgslovens § 18 svarende bestemmelse, men at den grundsætning, der har fundet udtryk i forsorgsloven, i vidt omfang følges også ved administrationen af andre love.

C. Børneforsorg.

Loven om børne- og ungdomsforsorg (nr. 170 af 31. maj 1961, jfr. for tiden efter den 1. april 1965 lov nr. 193 af 4. juni 1964) indeholder ikke regler svarende til forsorgslovens §§ 16, stk. 2, og 18, stk. 2, om pligt til at oplyse årsager til forsinkelse af svar, henholdsvis pligt til at begrunde afgørelser, herunder henvisning til lovsted. Ejheller indeholder den fra 1. april 1965 gældende lov om børne- og ungdomsforsorg sådanne bestemmelser.

Det er imidlertid ministeriets faste praksis ved afgørelser, der på dette område meddeles borgerne, al angive de faktiske omstændigheder, hvorpå afgørelser bygges, og at angive begrundelse for afgørelsen, blandt andet ved henvisning til vedkommende lovbestemmelse.

Endvidere bemærkes, at man som regel på begæring efterfølgende vil meddele interes-

serede eventuel yderligere begrundelse for trufne afgørelser.

De i det af udvalget udarbejdede notat under punkt II, C, som »standardbegrundelser« betegnede vendinger finder kun begrænset anvendelse, og da i reglen kun overfor underordnet myndighed og i tilslutning til anden begrundelse.

En væsentlig del af ministeriets afgørelser inden for børne- og ungdomsforsorgen går ud på at godkende planer for en institution i henhold til børneforsorgslovens § 55, stk. 3 a, eller § 92, stk. 3, at anerkende en institution med en nærmere angiven person som leder i henhold til § 54, stk. 1, § 55, stk. 1, og § 92, stk. 1, eller at bevilge et beløb til et nærmere angivet formål af bidragsfonden eller af socialministerens rådighedssummer efter børneforsorgslovens § 56, stk. 4 og 5, § 104, stk. 4, og § 105, stk. 1 og 2.

Såfremt afgørelsen går ud på, at planerne godkendes, institutionen anerkendes eller beløbet bevilges, gives der i almindelighed ikke nogen begrundelse for afgørelsen bortset fra, at der henvises til den lovbestemmelse, der afgiver hjemmel for afgørelsen og gengives så meget af de faktiske omstændigheder, som må anses for nødvendigt for at fastslå, hvad afgørelsen går ud på. Såfremt afgørelsen går ud på at nægte godkendelse, anerkendelse eller bevilling af tilskud, vil afgørelsen i almindelighed være forsynet med begrundelse eller begrundelse på anden måde blive meddelt de i afgørelsen interesse-

Til orientering vedlægges fotokopi af de af direktoratet for børne- og ungdomsforsorgen og landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg afgivne udtalelser af henholdsvis 29. september og 11. september 1964, der ikke har givet ministeriet anledning til bemærkninger.

D. Særforsorg.

Lovbestemmelserne vedrørende særforsorgens område indeholdes dels i forsorgsloven, navnlig §§ 10, 70-75, dels i forskellige speciallove, af hvilke særlig skal nævnes lov nr. 21 af 27. januar 1950 om foranstaltninger vedrørende døve og tunghøre, lov nr. 117 af 11. juni 1956 om foranstaltninger vedrørende blinde og stærkt svagsynede samt lov nr. 192 af 5. juni 1959 om forsorgen for åndssvage og andre særligt svagt begavede,

jfr. tillige §§ 6-9 (om sterilisation) i lov nr. 171 af 16. maj 1934 om foranstaltninger vedrørende åndssvage.

Af speciallovene indeholder alene åndssvage-loven af 5. juli 1959 forskrifter vedrørende grundelse af forvaltningsakter, jfr. § 10, stk. 5, hvorefter afgørelser truffet af det af socialministeriet i henhold til lovens § 4 nedsatte centralnævn skal ledsages af grundelse.

I tilslutning til nævnte lovbestemmelse er det ved socialministeriets cirkulære af 8. december 1959 under afsnit VI.A.2.4. stk. 2, 2. punktum, bestemt, at en overlæges beslutning i henhold til åndssvage-lovens § 10, stk. 1, om iværksættelse af pligtmæssig forsorg for en person over 18 år, skal meddeles den pågældende under henvisning til, at beslutningen er truffet i medfør af den pågældende lovbestemmelse.

Endvidere er det ved cirkulæreskrivelse nr. 6 af 15. februar 1961 fra bestyrelsen for statens åndssvageforsorg i afsnit II.A.4.a. stk. 2, bestemt, at meddelelse fra forsorgscentret til en person under 18 år (eller mellem 18 og 21 år og under børne- og ungdomsforsorg) om iværksættelse af pligtmæssig forsorg i henhold til en af et børneværnsudvalg truffet afgørelse, skal henvise til børneværnsudvalgets afgørelse. I samme cirkulæreskrivelse er det dernæst under pkt. II.B. stk. 2, bestemt, at et forsorgscenter, som giver en person meddelelse om iværksættelse af hjælpeforanstaltninger i medfør af en dom, afsagt i henhold til straffeloven, skal henvise til dommen.

I det for tjenestemænd ved statens åndssvageforsorg gældende lønnings- og pensionsreglement i § 13, stk. 2, som er overført fra lønningslovens § 8, stk. 5, er foreskrevet, at en tjenestemand, der afskediges uden ansøgning, har ret til efter derom fremsat begæring at få skriftlig oplysning om afskedigelsesgrunden.

Med hensyn til praksis i tilfælde, hvor der ved lov eller administrative regler er hjemlet en pligt til at give grundelse, varierer form og indhold i nogen grad. Åndssvageforsorgens centralnævn synes i alle tilfælde at følge forskriften meget nøje og således i sine afgørelser også at medtage nærmere oplysninger om vedkommendes personlige forhold, uden at dette har fremkaldt klager fra de pågældende til nævnet over formen.

Bestyrelsen for statens åndssvageforsorg meddeler i afslags-sager enten fuld grundelse eller standardgrundelse, og i alle afgørelser, som ikke ledsages af en grundelse, gives der adgang for den pågældende til efterfølgende at få oplysninger om grundelsen.

I sager vedrørende åndssvageforsorgens lønnings- og pensionsreglement, ligesom i tilfælde, hvor funktionærlovens § 17, stk. 1, kommer til anvendelse, giver bestyrelsen en fylldig grundelse. I forbindelse med afskedigelser anføres også oplysninger om pensionsberegningen.

I afgørelser, som socialministeriet træffer som øverste administrative myndighed i sær-forsorgssager, følges reglen i forsorgsloven § 18, stk. 2, om grundelse normalt altid, når der er tale om helt eller delvis afslag, ligesom der også i andre sager i vid udstrækning gives oplysning om, hvilke faktiske forhold, herunder udtalelser fra underordnet myndighed, der er lagt til grund for afgørelsen.

Undtagelser gøres dog i tilfælde, hvor oplysninger vedrører miljøbetonede, arvelige, lægelige eller personlige forhold af et indhold, som det kan forekomme unødvendig sårende eller skadelig for den pågældende at blive gjort bekendt med, eller til særlig ulempe for denne, hvis indholdet kommer pårørende i hænde.

Situationer af denne art forekommer efter sagens natur ikke helt sjældent i patientsager inden for sær-forsorgens område, og de forskellige hensyn afvejes derfor konkret og kan resultere i en mere standardbetonet grundelse, eventuelt i den form, at man efter angivelse af, hvilke myndigheder der er brevvekslet med, begrænser sig til en meddelelse om, at ministeriet må nære betænkelighed ved at godkende det ansøgte.

Om statens blindevæsen, under hvilken den daglige administration af blindeloven henhører, kan oplyses, at dette forvaltningsorgan i afslags-skrivelser altid fremhæver de væsentligste af de momenter, der har været bestemmende for afgørelsen, ligesom der efterfølgende er mulighed for ansøgere til at få uddybet grundelsen, normalt ved mundtlig forhandling.

Det er socialministeriets indtryk, at der inden for hele sær-forsorgsområdet følges en praksis, der i så vid udstrækning som muligt

tager hensyn til at give klientellet fornøden begrundelse vedrørende afgørelser, der træffes.

E. Revalidering.

Ifølge lov nr. 170 af 29. april 1960 om revalidering er det ikke pålagt de myndigheder, som træffer afgørelser i henhold til loven (det vil hovedsagelig sige revalideringscentrene, invalideforsikringsretten og socialministeriet) at ledsage disse afgørelser med begrundelser.

I den af socialministeriet fastsatte forretningsorden for invalideforsikringsrettens revalideringsafdeling er der imidlertid optaget sålydende bestemmelse: »I afgørelsen skal der henvises til den lovbestemmelse, i kraft af hvilken den er truffet. Afgørelser, der skønnes at være af almindelig interesse, eller som kan tjene til vejledning for andre myndigheder, skal indeholde nærmere begrundelse og offentliggøres på den måde som socialministeren bestemmer.«

Invalideforsikringsrettens revalideringsafdeling, der inden for revalideringslovens område træffer afgørelser i visse sager om ydelse af revalideringshjælp til enkeltpersoner samt er ankeinstans for de af revalideringscentrene og de sociale udvalg truffne afgørelser, har om administrationen af den nævnte bestemmelse oplyst, at begunstigende afgørelser i almindelighed ikke begrundes, og at sagernes ensartethed og store antal har medført,

at de givne begrundelser til en vis grad standardiseres.

Revalideringsafdelingen har endvidere oplyst, at begrundelser ikke gives i de tilfælde, hvor menneskelige hensyn taler derimod.

Med hensyn til adgangen til efterfølgende at begære en afgørelse begrundet eller en tidligere meddelt begrundelse uddybet, har revalideringsafdelingen oplyst, at i de sjældent forekommende tilfælde, hvor en sådan begæring er blevet fremsat, er de ønskede oplysninger blevet meddelt, medmindre menneskelige hensyn tilsagde, at den pågældende henvistes til at tale med en læge, der i så tilfælde samtidig orienteredes om sagen.

Af de øvrige under revalideringsloven hørende afgørelser vil de, der træffes af revalideringscentrene, i de fleste tilfælde blive ledsaget af en skriftlig eller mundtlig - fortrinsvis individuelt formuleret - begrundelse.

I afgørelser truffet af revalideringskontoret vil man for så vidt angår sager vedrørende enkeltpersoner, der normalt vedrører klage over behandlingen i en underordnet institution, i almindelighed give en udførlig sagsfremstilling og herunder gengive institutionens udtalelse. Den herefter dragne konklusion vil normalt ikke blive yderligere begrundet.

Det tilføjes, at såfremt foranstående ikke måtte være fyldestgørende, er man rede til som udtalt af udvalget at udpege en eller flere tjenestemænd for ministeriet til mundtlige drøftelser af spørgsmålene i udvalget.

P.M. V.

Finn Nielsen.

E. P. Lassen.

Tilbagesendes til *socialministeriet*, idet direktoratet skal udtale følgende:

Inden for direktoratets forvaltningsområde er der ikke ved lov eller ved administrative regler hjemlet pligt til at meddele begrundelse af direktoratets afgørelser, men i et vist omfang meddeler direktoratet alligevel begrundelser i sine afgørelser.

I denne forbindelse må der sondres imellem de forskellige typer af sager:

I) Sager, der ikke vedrører noget konkret ulykkestilfælde, som f. eks. forespørgsler om, hvorvidt et arbejdsforhold medfører forsikringspligt i henhold til ulykkesforsikringsloven.

I sådanne sager giver direktoratet i sin afgørelsesskrivelse et referat af de relevante oplysninger og anfører tillige som oftest, hvilke forhold direktoratet - ved sin afgørelse - har lagt særlig vægt på.

II) Sager, der vedrører konkrete ulykkestilfælde.

I disse sager må der sondres imellem, om det 1) drejer sig om afgørelse vedrørende tilfældenes henhøren under ulykkesforsikringslovgivningen eller om 2) fastsættelse af ydelseernes størrelse.

Ad gruppe I:

For så vidt angår denne gruppe af sager, må der igen sondres imellem de tilfælde, hvor direktoratets afgørelse går ud på a) afvisning, og de tilfælde, hvor direktoratets afgørelse går ud på b) anerkendelse.

Ada).

I afvisningsafgørelser af lægelig art giver direktoratet som regel et kort referat af, hvad der i sagen er oplyst om den påberåbte begivenhed, samt oplysning om, fra hvilke hospitaler m. v. der er indhentet lægelige oplysninger, og desuden gives der begrundelse for afvisningen, der f. eks. kan have denne form: » . . . da der efter det for direktoratet oplyste ikke under Deres arbejde ved den anmeldte lejlighed er sket noget ulykkestilfælde, eller hvad dermed må ligestilles, som

kan antages at have bevirket Deres lidelse, jfr. ulykkesforsikringslovens § 1, stk. 1 og 2, og da lidelsen ikke kan henføres under de erstatningsberettigende erhvervs sygdomme, der er nævnt i lovens § 1 A, begrundet tilfældet ikke krav på ydelser i henhold til ulykkesforsikringsloven.«

I sager, der afvises af retlige grunde, vil begrundelsen altid være anført i direktoratets afvisningsafgørelse. Som eksempel kan her nævnes denne form: » . . . efter det for direktoratet oplyste hører dette tilfælde ikke under ulykkesforsikringsloven, da ulykkestilfældet ikke er bevirket ved Deres i loven omhandlede arbejde eller ved de forhold, hvorunder det foregår, jfr. ulykkesforsikringslovens § 3, stk. 1.«

Med alle afvisningsafgørelser fremsender direktoratet et uddrag af loven.

Ad b).

Ved udsendelsen af direktoratets meddelelse om anerkendelse af et tilfælde, giver direktoratet som regel ingen begrundelse, da forsikringsselskaberne kender direktoratets praksis, og såfremt vedkommende forsikringsselskab ønsker en nærmere begrundelse for direktoratets anerkendelse, sker dette oftest ved en underhåndshenvendelse fra selskabet.

Ad gruppe 2:

I disse tilfælde, der drejer sig om fastsættelse af ydelser, og hvor der i så høj grad er tale om skønsmæssige afgørelser, bliver direktoratets afgørelser normalt ikke begrundet, og en begrundelse vil næppe heller kunne gives på tilfredsstillende måde. I denne forbindelse skal bemærkes, at det er yderst sjældent, at direktoratet i disse sager bliver anmodet om en nærmere begrundelse - det sædvanlige er, at utilfredshed med direktoratets afgørelser vedrørende fastsættelse af ydelser medfører, at tilskadekomne (eventuelt andre) indanker direktoratets afgørelse for ulykkesforsikringsrådet.

Endelig skal bemærkes, at i de tilfælde, hvor en af sagens parter - efter direktoratets

afgørelse - anmoder om en begrundelse, søger direktoratet så vidt muligt at give vedkommende en begrundelse, men i sådanne tilfælde kan direktoratet imidlertid komme ud for vanskeligheder, når man - af hensyn

til tilskadekomne - må søge at dække over den egentlige grund for afvisning, f. eks. at invaliditeten ikke skyldes følger af et ulykkestilfælde, men f. eks. en kræftlidelse.

*Direktoratet for Ulykkesforsikringen,
København F., den 26. juni 1964.*

Hagen.

Inge Grove Rasmussen.
Eksp.sekr.

Tilbagesendes til *Socialministeriet* med bemærkning, at lov om invalide- og folkepension og ulykkesforsikringsloven ikke indeholder regler om begrundelse af afgørelserne i de for henholdsvis ankenævnet for invalideforsikringsretten og ulykkesforsikringsrådet indankede sager, og at der heller ikke ad administrativ vej er givet regler herom.

Med hensyn til ankenævnets afgørelser i sager om tilkendelse eller inddragelse af invalidepension og tillæg hertil m. v. bemærkes, at nævnets positive kendelser (d. v. s. kendelser hvor pension eller tillæg m. v. tilkendes) som regel ikke er begrundet, men alene går ud på, at betingelserne for at opnå pension eller tillæg m. v. skønnes at være opfyldt.

Dette må antages at være tilstrækkeligt for de forsikrede, hvem kendelsen i første række angår.

Invalideforsikringsretten kan muligvis være interesseret i, at det af kendelsen fremgår, hvad der har ført Ankenævnet til et modsat resultat, men det vil være vanskeligt at komme ind herpå uden en egentlig sagsfremstilling, evt. med ekstrakter af erklæringer og udtalelser, og det egner sagerne om invalidepension m. v. sig ikke **til**. Overfor de forsikrede vil kendelser af denne art antagelig virke meget ejendommelige, og i mangfoldige tilfælde vil det utvivlsomt være meget vanskeligt at udforme den slags begrundelser med den takt, der vil være fornøden for ikke at såre den forsikrede.

Imidlertid sender ankenævnet invalide-

forsikringsretten en kort motivering for sin kendelse, såfremt begrundelsen ikke uden videre fremgår af nye erklæringer eller oplysninger i sagen.

Af tilsvarende grunde indeholder ankenævnets negative kendelser i almindelighed ikke nogen konkret begrundelse, men indskrænker sig til standardiserede begrundelser, som f. eks. »Der er ikke fundet grundlag for at anse erhvervsvevnen for betydeligt nedsat, og betingelserne for at opnå invalidepension er således ikke til stede, jfr. lov om invalide- og folkepension § 1, stk. 2«, eller »De påviste lidelser skønnes ikke at medføre

Både i positive og negative kendelser anføres det, hvis der er indhentet eller indkommet nye oplysninger i sagen af nogen relevans.

Ulykkesforsikringsrådets kendelser er i vidt omfang ledsaget af grunde, nemlig i tilfælde hvor sagen drejer sig om faktiske eller retlige momenter, enten således at begrundelsen fremgår af sagsfremstillingen, eller ved en udtrykkelig begrundelse i kendelsens konklusion.

Drejer sagen sig alene om invaliditetsgraden, er det som regel ikke muligt indenfor rimelige rammer at motivere skønnet. På efterfølgende forespørgsel søger man dog i videst muligt omfang at gøre rede for sammenhængen mellem den fastsatte invaliditetsgrad og den almindeligt praktiserede invaliditetsbedømmelse, og for de faktorer der er taget i betragtning.

Ankenævnene for invalide- og ulykkesforsikring,

København, den 6, august 1964.

P.A.V.

Erik Hansen.

B. W. Bentzon.

Socialministeriet, Slotsholmsgade 6, K.

Tilbagesendes socialministeriet, idet bemærkes, at der hverken ved sygeforsikringsloven eller ved lov om invalide- og folkepension eller ved de til disse love knyttede administrative regler er hjemlet nogen pligt for direktoratet eller de i henhold til disse love etablerede udvalg til at begrunde sine afgørelser, hverken samtidig eller efterfølgende.

I praksis ledsages direktoratets og de pågældende udvalgs afgørelser ikke af nogen selvstændig begrundelse, men langt den overvejende del af de truffne afgørelser indeholder dels en angivelse af den lovbestem-

melse, på hvilken afgørelsen hviler, dels en relativ udførlig beskrivelse af de i sagen oplyste faktiske forhold. Man skal dog herved bemærke, at det i en del tilfælde, hvor afgørelsen hviler på et skøn som f. eks. visse dispensationer, ikke er muligt gennem angivelse af de faktiske forhold og lovhjemmelen at afgive nogen konkret begrundelse, jfr. herved p. 15 i det af justitsministeriets udvalg udarbejdede notat.

Det tilføjes, at der er adgang til efterfølgende at få nærmere oplysninger om begrundelsen.

Direktoratet for Sygekassevæsenet, den. 25. september 1964.

Alice Brunn.

Else Fahnøe.

INVALIDEFORSIKRINGSRETTE
20. okt. 1964

Underbilag 4 til bilag 5.

Socialministeriet, sekretariatet, Slotsholmsgade 6, København K.

Under henvisning til socialministeriets skrivelse af 19. juni 1964 i sagen vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres en almindelig pligt til at begrunde forvaltningens afgørelser, skal man for så vidt angår invalideforsikringsrettens kontorer, der behandler sager vedrørende begæring i henhold til lov om invalide- og folkepension om invalidepension, tillæg til sådan pension, ydelser i henhold til lovens § 24 samt kontrol med tilkendte pensioner m. v., meddele følgende:

Der er ikke ved lov om invalide- og folkepension hjemlet pligt for retten til at begrunde sine afgørelser i disse sager.

Da afgørelserne er skønsmæssige, og da det lægelige skøn har stor vægt, vil det være vanskeligt at give en udførligere begrundelse.

Rettens praksis har imidlertid altid været at give en begrundelse, men - bortset fra et kortere åremål (1957-62), hvor man forsøgte en mere individuel begrundelse, har det været en standardbegrundelse med benyttelse af ordlyden i lovens bestemmelser. Man vedlægger nogle eksemplarer af sådanne standardbegrundelser.

I meget specielle tilfælde og i sådanne tilfælde, hvor ansøgeren anmoder om yderligere begrundelse, uddyber retten begrundelsen, idet man f. eks. giver oplysning om bedømmelsesgrundlaget, men også sådanne begrundelser er af ret ensartet form.

Anmodning om begrundelse for positive afgørelser er kun forekommet i meget få tilfælde.

Hartmann.

Th. Friis-Pedersen.

I den for invalideforsikringsretten foreliggende sag vedrørende der søger tillæg til invalidepension, har invalideforsikringsretten i henhold til lov nr. 238 af 10. juni 1960 om invalide- og folkepension § 12, stk. 1, i sit møde den afsagt følgende

KENDELSE

Invaliditeten bevirker ikke, at pågældende stadig må have personlig bistand af andre, samt fordrer ikke vedvarende pleje

eller tilsyn, der nødvendiggør andres stadige nærværelse, hvorved bemærkes, at den begrænsede personlige bistand, som ydes, efter rettens skøn ikke går udover, hvad ægtefællen skal kunne påtage sig.

Herefter er betingelserne for at opnå bistands- eller plejetillæg efter lovens § 4, stk. 3, ikke opfyldt.

Denne kendelse kan indenfor en frist på 8 uger fra den om afgørelsen givne underretning indankes for ankenævnet for invalideforsikringsretten, Bredgade 32, København K., jfr. lovens § 9, stk. 3.

Invalideforsikringsretten har modtaget begæring om invalidepension til

I denne anledning har invalideforsikringsretten i henhold til lov nr. 238 af 10. juni 1960 om invalide- og folkepension § 12, stk. 1, i sit møde den afsagt følgende

KENDELSE

Der er ikke påvist lidelser, der efter ret-

tens skøn nedsætter ansøgerens erhvervs-evne i betydelig grad, jfr. lovens § 2.

Pågældende opfylder således ikke betingelserne for at opnå invalidepension.

Denne kendelse kan indenfor en frist på 8 uger fra den om afgørelsen givne underretning indankes for ankenævnet for invalideforsikringsretten, Bredgade 32, København K., jfr. lovens § 9, stk. 3.

I den for invalideforsikringsretten foreliggende sag vedrørende søger tillæg til invalidepension, har invalideforsikringsretten i henhold til lov nr. 238 af 10. juni 1960 om invalide- og folkepension § 12, stk. 1, i sit møde den af-sagt følgende

Invaliditeten bevirker ikke, at ansøgeren stadig må have personlig bistand af andre,

samt fordrer ikke vedvarende pleje eller tilsyn, der nødvendiggør andres stadige nærværelse.

Herefter er betingelserne for at opnå bistands- eller plejetillæg efter lovens § 4, stk. 3, ikke opfyldt.

Denne kendelse kan indenfor en frist på 8 uger fra den om afgørelsen givne underretning indankes for ankenævnet for invalideforsikringsretten, Bredgade 32, København K., jfr. lovens § 9, stk. 3.

DIREKTORATET FOR
BORNE- OG UNGDOMSFORSORGEN
København 0, den 29 sep. 1964

Underbilag 9 til bilag 5.

Socialministeriet, sekretariatet.

Ved skrivelse af 19. juni 1964 (Sokr. j. nr. 176/1964) har socialministeriet udbedt sig en udtalelse fra direktoratet over en fra justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser modtaget skrivelse af 11. maj 1964.

Ifølge udvalgets skrivelse ønskes oplyst, i hvilket omfang der inden for de forvaltningsområder, der hører under ministeriet, ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at give begrundelse a) samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede, b) på begæring af en af de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt.

Hvis sådanne påbud findes, ønskes det oplyst, hvorledes disse administreres, navnlig med hensyn til begrundelsernes indhold, derunder om der anvendes »standardbegrundelser«.

Hvor generelle regler ikke findes, ønskes det oplyst, hvorledes administrationens praksis er med hensyn til begrundelse af forvaltningsakterne, herunder om der er adgang til efterfølgende at få oplysninger om begrundelsen.

I denne anledning skal man oplyse, at direktoratets kompetenceområde i alt væsentligt er fastsat ved lov nr. 170 af 31. maj 1961 om børne- og ungdomsforsorg. Der er ikke ved nævnte lov eller ved administrative regler udstedt i medfør af loven hjemlet nogen pligt for direktoratet til at begrunde sine afgørelser, hverken samtidig med at afgørelsen meddeles de interesserede, eller på begæring af en af de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt.

Det bemærkes dog, at der i arbejds- og socialministeriets 2 bekendtgørelser af 11. juli 1951 om regler om ansættelsesforholdene for det fast ansatte personale ved henholdsvis anerkendte institutioner for forebyggende

børneforsorg og anerkendte opdragelseshjem bortset fra statshjem er optaget bestemmelser om, at enhver der afskediges uden ansøgning har ret til efter derom fremsat begæring at få skriftlig oplysning om afskedigelsesgrunden. Afskedigelse af normeret personale i henhold til nævnte bekendtgørelser foretages af den ansættende myndighed, d. v. s. vedkommende institutions bestyrelse og altså ikke af direktoratet som sådant.

Ejheller lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne- og ungdomsforsorg, der træder i kraft 1. april 1965, indeholder bestemmelser, der pålægger direktoratet nogen sådan pligt.

Indtil børne- og ungdomsforsorgen ved ovennævnte lov af 1961 blev udskilt fra lov om offentlig forsorg, påhvilede der i medfør af forsorgslovens § 52, stk. 2, jfr. nu lov nr. 169 af 31. maj 1961 § 18, stk. 2, socialministeriet en pligt til at begrunde enhver afgørelse, derunder ved henvisning til den lovbestemmelse, i kraft af hvilken afgørelsen var truffet.

Direktoratet har indtil 1. april 1962, da lov om børne- og ungdomsforsorg trådte i kraft, anset sig forpligtet til at begrunde sine afgørelser, og uanset at der ikke længere er noget påbud herom i den for børne- og ungdomsforsorgen gældende lov, følger man i det væsentlige fremdeles den regel, at alle afgørelser begrundes. Undtagelse herfra gøres dog ved en række rutinesager, hvor begrundelse må anses for ganske overflødig.

Hvor der er tale om begunstigende forvaltningsakter, f. eks. meddelelser af fortsatte anerkendelser af børne- og ungdomshjem og daginstitutioner, anses begrundelsen indeholdt i den henvisning til vedkommende bestemmelse i lov om børne- og ungdomsforsorg, i henhold til hvilken den fortsatte anerkendelse meddeles.

Ved forvaltningsakter der begrænser borgernes handlefrihed (afslag på ansøgninger af forskellig art o. l.), gives der en mere udførlig begrundelse, f. eks. ved afslag på ansøgning om tilladelse til drift af forebyggende foranstaltninger, jfr. lov om børne- og ungdomsforsorg § 58, stk. 1, oplysning om, af hvilken grund den ansøgte tilladelse ikke kan meddeles, såsom manglende uddannelse hos ansøgeren, redegørelse for, hvilke mangler ved lokalernes indretning der fører til den trufne afgørelse el. lign.

Man har ved formuleringen af begrundelser i disse sager været opmærksom på, at der ved for detaljerede begrundelser kan voldes skade uden rimeligt forhold til partens interesse i begrundelse, og i de tilfælde, hvor man her indskrænker sig til ret kortfattede begrundelser, sker dette af hensyn til parten selv. I sådanne tilfælde er en fornyet henvendelse fra pågældende om en mere udførlig begrundelse hidtil ikke blevet efterkommet.

Direktoratet mener for sit vedkommende at burde fastholde denne linie også fremover, uanset at lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen, der træder i kraft den 1. oktober 1964, vil medføre, at parten i kraft af den ham ved nævnte lov hjemlede aktindsigt vil få en vidtgående adgang til at gøre sig bekendt med sagens akter og herunder også få kendskab til omstændigheder, der har været oplyst for direktoratet, og som ikke har været uden betydning for direktoratets stillingtagen, men som man af hensyn til den pågæl-

dende har undladt at medtage i den givne begrundelse for den af direktoratet trufne afgørelse.

For så vidt specielt angår klagesager, hvorved i første række forstås klager fra privatpersoner, fremsat imod børne- og ungdomsforsorgens institutioner, og det ved disse institutioner ansatte personale, bemærkes, at der i disse sager altid afgives et udførligt begrundet svar, hvor baggrunden for klagen ridses op, sagens behandling gennemgås, parts- eller vidneforklaringer gengives, og under henvisning til det således foreliggende samt med henvisning til eventuelle forvaltningsforskrifter i lov, bekendtgørelse, cirkulære o. l. begrundes man afgørelsen, hvadenten klageren får medhold eller ej. Klager over børneværnsudvalg fremsat af privatpersoner tilstilles altid det pågældende udvalg til udtalelse, og disse sager afgøres ofte derved, at man meddeler klageren, at man om sagen har brevvekslet med det pågældende børneværnsudvalg, og at man herefter ikke finder anledning til at foretage videre.

Begrundelsen for denne praksis er, at som regel giver børneværnsudvalgene meget udførlige redegørelser vedrørende privatlivet tilhørende forhold, som ikke er egnede til at videregive til de klagende.

Man er dog opmærksom på bestemmelsen i § 3 i den nye lov om partsoffentlighed i forvaltningen, hvorefter bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, ikke begrænser pligten til at meddele oplysninger efter nævnte lov.

Horsten.

Carl L. Hansen.

LANDSNÆVNET FOR
BØRNE- OG UNGDOMSFORSORG
København 0., den 11. september 1964.

Underbilag 10 til bilag 5.

Socialministeriet.

Ved skrivelse af 19. juni 1964 (sekr. j. nr. 176/1964) har socialministeriet udbedt sig en udtalelse fra landsnævnet over en skrivelse af 11. maj 1964, hvori justitsministeriet til brug for bedømmelsen af de foreliggende muligheder for indførelse af pligt til at begrunde forvaltningens afgørelser har anmodet samtlige ministerier om en foreløbig udtalelse.

Justitsministeriet har forespurgt, 1) i hvilket omfang der inden for de forvaltningsområder, der henhører under ministeriet, ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at give begrundelse af afgørelser a) samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede, b) på begæring af en af de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt. 2) Hvor generelle regler ikke findes, ønskes det oplyst, hvorledes administrationens praksis er med hensyn til begrundelse af forvaltningsakterne, herunder om der er adgang til efterfølgende at få oplysninger om begrundelsen.

Således foranlediget skal man meddele, at der ikke inden for landsnævnets område ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at begrunde afgørelser.

Forsåvidt angår landsnævnets praksis med hensyn til at give begrundelse må man sondre mellem, om svar skal gives private - ankende forældre eller klagere, der besværer sig over, at et børneværn ikke har villet gribe ind - eller om svar gives et børneværn.

Afslag på anke over for private motiveres næsten altid med en eller anden »standard-begrundelse« - som »efter samtlige i sagen foreliggende oplysninger«, »af hensyn til Deres søns fortsatte udvikling« eller lig-

nende - men hvis landsnævnet afslår en besværing over, at et børneværn har nægtet at gribe ind, gives som regel en noget udførligere motivering for, at landsnævnet ikke mener at burde give børneværnsudvalget pålæg om at etablere den ønskede forsorg.

Imødekommer landsnævnet en anke eller et ønske om indskriden, gives ingen begrundelse over for den pågældende.

Forsåvidt landsnævnet må gå imod et børneværnsudvalgs beslutning i en ankesag, vil landsnævnet som regel give en kortere eller længere motivering for, at det mener i dette tilfælde at måtte tilsidesætte udvalgets beslutning. Tiltræder landsnævnet en indstilling fra et børneværnsudvalg om forsorgsforlængelse eller om udgang af forsorg som uopdragelig, gives ingen begrundelse, medens en nægtelse af at følge udvalgets indstilling normalt vil blive ret udførligt motiveret.

Landsnævnet modtager meget sjældent henvendelser om efterfølgende at give begrundelse for sin afgørelse. I givet fald sker det i reglen ved en personlig eller telefonisk henvendelse, der klares ved et mundtligt svar.

Foranstående sigter alene til landsnævnets hovedafdeling.

Forsåvidt angår den af landsnævnet bestyrelse bidragsfond skal man tilføje, at der heller ikke i lovgivningen eller administrative regler herom findes bestemmelser, der hjemler pligt til at begrunde afgørelser.

Afgørelser vedrørende ønske fra en bidragspligtig om henstand med eller nedsættelse af afdrag vil i almindelighed ikke blive begrundet.

Munch Petersen.

H. Garde.

København, den 13. november 1964.

*Justitsministeriets udvalg vedr. begrundelse af forvaltningsakter,
Justitsministeriet.*

I skrivelse af 11. maj 1964 har udvalget udtalt sig en udtalelse, dels om der inden for de forvaltningsområder, der hører under landbrugsministeriet, ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til begrundelse af trufne afgørelser, dels hvorledes administrationens praksis er med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter, hvor generelle regler ikke findes.

1. Med hensyn til love og administrative regler om begrundelse skal man henvise til følgende:

a) Lov nr. 213 af 31. marts 1949 om landvæsensretter § 33, stk. 3, hvorefter den af en landvæsensret (landvæsensnævn, landvæsenskommission, overlandvæsenskommission) afsagte kendelse skal indeholde en fremstilling af sagen og de grunde, der har ledet til udfaldet.

b) Lov nr. 138 af 23. marts 1948 om voldgift i tvistigheder angående krydsbefrugtning i frøavl og sygdomssmitte på markafgrøder § 8, stk. 1, hvorefter de af voldgiftsudvalget afsagte kendelser skal være ledsaget af grunde.

c) Lov nr. 86 af 21. marts 1959 om kæmpelse af flyvehavre § 5, stk. 4, hvorefter den af de udmeldte sagkyndige afgivne erklæring skal være ledsaget af grunde.

d) Lov nr. 259 af 27. maj 1950 om hegn § 39, stk. 4, hvorefter hegnsynets kendelser med fornøden begrundelse skal indføres i hegnsynets protokol.

e) Lov nr. 129 af 28. april 1955 om jordfordeling mellem landejendomme § 2, stk. 2, hvorefter jordfordelingskommissionen efter at have truffet beslutning om udarbejdelse af en jordfordelingsplan inden for et nærmere fastlagt område skal redegøre for sagen på et møde med de af sagen omfattede lods ejere.

f) Bekendtgørelse nr. 424 af 24. september 1949 om udførelse af arbejder ved udstykning o. lign. § 80, hvorefter det ved skelsætningsforretninger, hvor der ikke tilvejebringes forlig mellem parterne om et skel, påhviler landinspektøren at udfærdige en erklæring om den foretagne afsætning af et foreløbigt skel og heri nærmere redegøre for de omstændigheder, der har dannet grundlag for skelspørgsmålets afgørelse.

g) Landbrugsministeriets regler af 23. juni 1964 for landinspektørnævnets virksomhed (lov nr. 220 af 31. maj 1963 om landinspektørvirksomhed) § 16, hvorefter nævnets kendelse skal indeholde en fremstilling af sagen og de grunde, der har ført til udfaldet.

2. Om administrationens praksis med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter, hvor ikke særlige regler findes, kan ikke afgives nogen entydig udtalelse, idet praksis varierer efter arten og karakteren af de sager, hvori afgørelse skal træffes.

En begrundelse af afgørelsen vil i alt fald for bebyrdende forvaltningsakters vedkommende være sædvanlig, men begrundelsens udførlighed er afhængig af karakteren af det skøn, der i det enkelte tilfælde må udøves. Hvor lovgivningen eller administrative bestemmelser opstiller nærmere betingelser for afgørelsen, vil en henvisning til vedkommende bestemmelse og angivelse af forudsætningernes manglende opfyldelse normalt finde sted, men hvor ikke nærmere kriterier for skønnets udøvelse er angivet, vil begrundelsen bero på nærmere overvejelser i den konkrete sag og vil alt efter sagens art kunne være begrænset til vendinger som »savner tilstrækkeligt grundlag«, »af hensyn til konsekvenserne« eller »af principielle grunde«. Hvor modtageren af en bebyrdende for-

valtningsakt efterfølgende udbeder sig yderligere oplysninger om begrundelsen, søger man såvidt muligt at imødekomme et ønske herom.

Udvalgets forespørgsel har været forelagt landbrugsministeriets afdelinger og kontorer

til udtalelse, og til underretning vedlægges fotokopier af de herved afgivne udtalelser.

Til at deltage i mundtlige drøftelser af spørgsmålene udpeger landbrugsministeriet kontorchef Erik Mortensen og ekspeditionssekretær B. Begtorp.

P. M.V.

Vald. Hornslet.

C. Th. Holbøll.

LANDBRUGSMINISTERIET

København, den 28. august 1964.

Underbilag 1 til bilag 6.

Landbrugsministeriet, 1. afd., 1. kontor.

I skrivelse af 23. maj 1964 (L J 557¹) har 1. kontor foranlediget af en henvendelse justitsministeriet udbedt sig oplysning om, i hvilket omfang der indenfor de forvaltningsområder, der hører under 3. kontor, ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at give begrundelse for en truffen afgørelse og om hvorvidt det iøvrigt er praksis at give begrundelse for truffne afgørelser.

I denne anledning skal man oplyse, at der ikke ved lov eller administrative bestemmelser foreligger nogen pligt for 3. kontor til at give begrundelser i sager der behandles indenfor kontorets område.

Det er imidlertid praksis i de lovgivnings-

områder der administreres i kontoret - låne- og tilskudsordninger til landbrug og frugtavl - at medgive en begrundelse, såfremt en ansøgning om statsstøtte afslås, det være sig på grund af manglende midler, tekniske hensyn, eller fordi andragendet ikke kan imødekommes efter lovgivningen.

Iøvrigt har der som regel altid været givet adgang til at få en efterfølgende begrundelse for en forvaltningsakt herfra, såfremt der undtagelsesvis ikke er medgivet en begrundelse, idet der kun meget sjældent vil forekomme en anledning til at hemmeligholde motiverne for en afgørelse.

E. B.

M. Ebbe.

1. kontor.

I skrivelse af 23. maj 1964 har 1. kontor anmodet om en udtalelse i anledning af en fra justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser fremkommet henvendelse, hvori der, til brag ved udvalgets overvejelser med hensyn til, om der bør fastsættes almindelige regler for, i hvilket omfang og i hvilken form forvaltningens afgørelser skal være ledsaget af begrundelse, anmodes om en foreløbig udtalelse.

I denne anledning skal man meddele, at der for så vidt angår det under 4. kontor henhørende forvaltningsområde ikke ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at give begrundelse samtidig med den pågældende forvaltningsafgørelse, eller på begæring efter at denne er meddelt.

Ved udstedelse af begunstigende forvaltningsakter, f. eks. ved meddelelse af autorisationer og tilladelser, henviser 4. kontor som almindelig regel til de bestemmelser i love eller bekendtgørelser, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

Ved udstedelse af bebyrdende forvaltningsakter henvises der som almindelig regel i videst muligt omfang til lovgrundlaget for afgørelsen f. eks. under den form, at det anføres, at der ikke i den pågældende lov findes hjemmel for at imødekomme det ansøgte. Det forekommer endvidere, at der henvises til formålet med den pågældende lovbestemmelse, og at der henvises til de bemærkninger eller motiver til loven, som kan tjene til støtte for afgørelsen. Ofte anføres det endvidere i sådanne tilfælde, at spørgsmålets endelige afgørelse henhører under domstolene.

I andre tilfælde forekommer det, at en ansøgning afslås under henvisning til konse-

kvenserne eller med den begrundelse, at man ikke ser sig i stand til at imødekomme det ansøgte, eller at man af principielle grunde ikke kan imødekomme det ansøgte. Sådanne udtryk vil efter 4. kontors opfattelse efter omstændighederne kunne være tilstrækkelig begrundelse. F. eks. må det i almindelighed kunne anses for tilstrækkeligt at henvise til konsekvenserne i tilfælde, hvor der gives afslag på en ansøgning om dispensation fra et ved bekendtgørelse fastsat indførselsforbud, der er begrundet i risikoen for indslæbning her til landet af smitsomme husdyrsygdomme. Udtrykket, at man ikke ser sig i stand til at imødekomme det ansøgte, må kunne være tilstrækkeligt i tilfælde, hvor det må stå ansøgeren klart, at der herved menes, at det ansøgte vedrører forhold, som det ligger uden for kontorets opgave at tage sig af. En henvisning til, at et afslag på en ansøgning skyldes principielle grunde, må kunne være tilstrækkeligt f. eks. i tilfælde, hvor ansøgeren må være klar over, at det princip, der ikke ønskes fraveget, skyldes hensynet til eksporten af landbrugsprodukter her fra landet. Til belysning heraf skal man nævne, at man »af principielle grunde« har afslået en ansøgning om dispensation fra det bestående forbud mod udførsel af svin til levebrug.

I tilfælde, hvor modtageren af en bebyrdende forvaltningsakt udbeder sig yderligere oplysninger om begrundelsen, bestræber man sig altid for at give en så fyldestgørende redegørelse som muligt for motiverne til afgørelsen.

Man vedlægger det fra 1. kontor underhånden udlånte bilag.

LANDBRUGSMINISTERIET
28. aug. 1964.

Underbilag 3 til bilag 6.

Landbrugsministeriet, 1. afdeling, 1. kontor.

I anledning af Landbrugsministeriets skrivelse af 23. maj 1964 (L. journal 1964 nr. 557¹) skal man herved meddele følgende:

Hovedgruppen af sager indenfor Matrikeldirektoratets forvaltningsområde henhører under følgende lovgivning:

- 1) udstykningsloven, lovbekendtgørelse nr. 252 af 7. juni 1963,
- 2) landbrugsloven, lovbekendtgørelse nr. 259 af 8. august 1958 med senere ændringer, og
- 3) landinspektørloven, lov nr. 220 af 31. maj 1963.

Indenfor dette lovområde findes nedenævnte bestemmelser, der foreskriver, at der gives begrundelse for de afgørelser, der træffes:

- a) I § 16 i regler af 23. juni 1964 for landinspektørnævnets virksomhed er bestemt, at nævnets kendelser skal indeholde en fremstilling af sagen og de grunde, der har ført til udfaldet.
- b) I § 80 i bekendtgørelse nr. 424 af 24. september 1949 om udførelsen af arbejder ved udstykning o. l. er bestemt, at ved skelsætningsforretninger, hvor der ikke tilvejebringes forlig mellem parterne om et skel, påhviler det landin-

spektøren at udfærdige en erklæring om den foretagne afsætning af et foreløbigt skel og heri nærmere redegøre for de omstændigheder, der har dannet grundlag for skelspørgsmålets afgørelse.

Bortset fra disse bestemmelser er det ikke indenfor direktoratets forvaltningsområde ved lov eller administrative regler foreskrevet at give begrundelse.

Om direktoratets praksis med hensyn til begrundelse af forvaltningsakterne kan oplyses:

A. Den overvejende del af direktoratets afgørelser er tilladelser i henhold til udstykningsloven og i henhold til kap. I, III og IV i landbrugsloven, d. v. s. forvaltningsakter, som imødekommer ansøgernes ønsker, og ved meddelelse af sådanne afgørelser gives som hovedregel ingen begrundelse.

B. I de tilfælde, hvor der meddeles afslag på en ansøgning, gives som hovedregel en henvisning til lovhjemmelen, medens det beror på et skøn i de enkelte sager, om der sker en angivelse af de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund ved afgørelsen.

C. Såfremt der, efter at en afgørelse er meddelt, begæres en begrundelse af en af de i afgørelsen interesserede, vil en sådan så vidt muligt blive givet.

E.b.

K. Harms Larsen.

Eksp.sekr.

STATENS JORDLOVSUDVALG
København, den 17. september 1964.

Underbilag 4 til bilag 6.

Landbrugsministeriet.

I skrivelse af 23. maj 1964 - L-journal 1964 nr. 557¹ - har landbrugsministeriet anmodet statens jordlovsudvalg om en udtalelse med hensyn til de i skrivelsen omhandlede, af »justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser« rejste spørgsmål.

Foranlediget heraf skal man meddele, at

det ikke inden for jordlovsudvalgets forvaltningsområde ved lov, administrative regler eller interne forskrifter er påbudt at give begrundelser af forvaltningsakter, men at der ifølge praksis i almindelighed gives en begrundelse for de afgørelser, der træffes, og i almindelighed efter begæring vil blive givet en efterfølgende (nærmere) begrundelse.

P. U. V.

E.B.

K. M. Didriksen.

Eksp.sekr.

LANDBRUGSMINISTERIET

2. afd.

København, den 10. august 1964.

Underbilag 5 til bilag 6.

1. afd., 1. kontor.

Af 1. kontors skrivelse af 23. maj d. å. (L. Journ. 1964 nr. 557¹) fremgår, at justitsministeriet til brug for et af justitsministeren den 19. november 1963 nedsat udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser har udbedt sig en foreløbig udtalelse til brug ved overvejelserne af spørgsmålet om eventuel fastsættelse af regler for, i hvilket omfang og i hvilken form forvaltningens afgørelser skal være ledsaget af en begrundelse.

I besvarelse af de af nævnte udvalg rejste spørgsmål skal man meddele følgende:

1. Der findes ikke, for så vidt angår 2. afdelings område lovregler eller administrative regler, der hjemler pligt til at begrunde afgørelser, hverken samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede eller på begæring af de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt.

2. 2. afdeling begrunder principielt alle afgørelser - positive eller negative - i den pågældende skrivelse, hvori afgørelsen meddeles.

Det er dog en forudsætning, at væsentlige hensyn, herunder handelspolitiske eller kommercielle, ikke taler mod at give begrundelsen.

Til belysning af den nævnte pligt til begrundelse, som - såvidt vides - altid, herunder i erhvervsdirektoratet og erhvervsdepartementet, har været foreskrevet, kan anføres nogle grupper af tilfælde:

Bødeafgørelser.

Der gives i skrivelser en beskrivelse af det ulovlige forhold med henvisning til de pågældende overtrådte bestemmelser i lov eller bekendtgørelse m. v. og med henvisning til den eller de lovbestemmelser, der hjemler den pågældende bødefastsættelse.

Afgørelser af klager over bødefastsættelser.

(Eventuelt blot til nedsættelse af bøden og eventuelt med begæring om en nærmere redegørelse for bødefastsættelsespraksis på det pågældende område).

Der gives, såfremt bødefastsættelsen opretholdes, en forklaring herpå (henvisning til og redegørelse for praksis). Såfremt klagen fører til en ændring af den trufne afgørelse, vil dette i almindelighed blive begrundet (og være begrundet) med fremkomne nye oplysninger.

Autorisationer og tilladelser.

Det skal af autorisationen og tilladelsen fremgå, i henhold til hvilken lov eller bekendtgørelse m. m. autorisationen eller tilladelsen gives, og på hvilke betingelser.

Afslag på ansøgninger om autorisationer og tilladelser.

Der skal i almindelighed gives en begrundelse for afslaget, herunder henvisning til de i betragtning kommende bestemmelser i lov eller bekendtgørelse m. v.

Tilbagekaldelse af autorisationer og tilladelser.

Der skal - bortset fra tilfælde af tilbagekaldelse efter begæring fra en autorisationshaver - i almindelighed gives en begrundelse for tilbagekaldelsen, herunder henvisning til de i betragtning kommende bestemmelser i lov eller bekendtgørelse m. m.

Personalesager.

Her følges med hensyn til ansættelser og afskedigelser m. m. de i tjenestemandsløven hjemlede regler og de iøvrigt i statsadministrationen almindeligt anvendte retningsli-

nier med hensyn til begrundelse af afgørelser, således at man f. eks. ved besættelse af en ledig stilling, hvortil der har været flere ansøgere, nøjes med at give de ansøgere, der ikke er kommet i betragtning, underretning om, at den pågældende stilling er blevet besat med en anden, eventuelt med angivelse af dennes navn.

Man skal anmode om, at 2. afdeling må blive repræsenteret blandt de tjenestemænd, der udpeges til for landbrugsministeriet at deltage i mundtlige drøftelser af spørgsmålene i udvalget.

Om, hvad der passerer i sagen, udbeder man sig underretning.

Erik Mortensen.

LANDBRUGSMINISTERIET

Domænekontoret

København K, den 14. september 1964.

Underbilag 6 til bilag 6.

Landvæsenkontoret.

I skrivelse af 23. maj 1964 (L. journ. 1964 nr. 557¹) har landvæsenkontoret udbedt sig en udtalelse fra domænekontoret til brug ved besvarelsen af en af justitsministeriet stillet forespørgsel om gældende forskrifter og administrativ praksis indenfor landbrugsministeriets område med hensyn til begrundelse af forvaltningsakter.

I denne anledning skal man, idet man tilbage sender den lånte, af justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser udarbejdede redegørelse, meddele følgende:

I de til domænekontoret henlagte forvaltningsområder er der ikke ved lov eller administrative regler hjemlet pligt til at begrunde forvaltningsakter. Som en bestemmelse af speciel karakter kan dog nævnes § 2, stk. 2, i lov nr. 129 af 28. april 1955 om jordfordeling mellem landejendomme, hvorefter jordfordelingskommissionen efter at have truffet beslutning om udarbejdelsen af en jordfordelingsplan indenfor et nærmere fastlagt område skal redegøre for sagen på et møde med de af sagen omfattede lodsejere.

Med hensyn til administrativ praksis kan oplyses, at domænekontoret ikke i almindelighed giver udførlige begrundelser af de af kontoret truffne afgørelser, men man tilstræber dog som regel at undgå, at adressaten i en sag står uforstående overfor afgørelsen.

Mange af de sager, hvor spørgsmålet opstår, vil være sager, hvor andrageren ansøger om dispensation fra et i en lov fastsat forbud med dispensationsmulighed, jfr. redegørelsens side 15, pkt. 6. Andrageren vil her i almindelighed have motiveret sit andragende, og i tilfælde, hvor andragendet imødekommes, vil man ofte i svaret anføre de grunde, der særlig er lagt vægt på ved afgørelsen.

Ved afslag på et sådant andragende vil det afhænge af forholdene i den konkrete sag, om man giver en mere koncis begrundelse eller nøjes med en mere almindelig holdt motivering («af hensyn til konsekvenserne» el. lign.) eller evt. undlader motivering. I øvrigt vil det ofte fra forhandlinger med underordnede myndigheder, f. eks. statens tilsynsførende med de private skove, statens jordlovsudvalgs lokale medlemmer og sandflugtskommissionen stå klart for adressaten, hvilke motiver der ligger bag ved afgørelsen. Hvor der direkte fremsættes anmodning om begrundelse af en afgørelse, vil denne blive givet, men dette er, så vidt ses, ikke forekommet i nyere tid, hvilket tyder på, at borgerne ikke i almindelighed har savnet udførligere begrundelser af de truffne afgørelser (jfr. redegørelsens side 12-13).

I visse tilfælde synes adressaterne ikke at have krav på at få nærmere kendskab til de overvejelser, der ligger til grund for en truffen afgørelse. Dette gælder f. eks. afslag på andragender om køb af eller leje af jagt, fiskeri m. m. på statsarealer.

En fast og ensartet praksis hos underordnede myndigheder, jfr. redegørelsens side 13, søges i øvrigt så vidt muligt tilvejebragt ad anden vej end ved udførlig begrundelse af enkeltafgørelser, således ved cirkulærskrivelser, kommunikation af principielle afgørelser eller afholdelse af orienterende møder mellem ministeriet og underordnede institutioner. Inden for navnlig jordlovgivningen, og skovlovgivningen vil en fast praksis i øvrigt ikke altid kunne opnås, idet de enkelte afgørelser må træffes efter en konkret afvejelse af mange forskellige hensyn.

Om landvæsenkontorets svar til justitsministeriet udbeder man sig underretning.

K. Barnekow.

KIRKEMINISTERIET

København, d. 9. oktober 1964.

Justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser.

I skrivelse af 11. maj 1964 har udvalget til brug for bedømmelsen af de foreliggende muligheder for indførelse af almindelige regler om begrundelse af forvaltningsafgørelser anmodet om en foreløbig udtalelse fra kirkeministeriet med hensyn til følgende spørgsmål:

1) Det ønskes oplyst, i hvilket omfang der inden for de forvaltningsområder, der henhører under kirkeministeriet, ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at give begrundelse a) samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede, b) på begæring af en af de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt.

Hvis sådanne påbud findes, ønskes det oplyst, hvorledes disse administreres, navnlig med hensyn til begrundelsernes indhold, derunder om der anvendes »standardbegrundelser«.

2) Hvor generelle regler ikke findes, ønskes det oplyst, hvorledes praksis er med hensyn til begrundelse af forvaltningsakterne, herunder om der er adgang til efterfølgende at få oplysninger om begrundelsen.

Endvidere har udvalget henstillet til ministeriet at udpege en eller flere embedsmænd til på ministeriets vegne at deltage i mundtlige drøftelser af de omhandlede spørgsmål i udvalget.

I denne anledning skal man meddele, at de fornævnte spørgsmål for kirkeministeriets vedkommende må besvares således:

ad 1) Udover bestemmelsen i § 3, stk. 4 i lov nr. 155 af 7. juni 1958 om folkekirkens lønningsvæsen m. v. ses der ikke inden for kirkeministeriets forretningsområde at foreligge lovbestemmelser eller administrative forskrifter, der hjemler begrundelsespligt.

ad 2) Efter den hidtil fulgte praksis er ministeriets afgørelser, når de går ud på påbud, forbud eller afslag (bebyrdende forvaltningsakter), som hovedregel ledsaget af en

begrundelse, der kan bestå i en henvisning til lovbestemmelser og/eller administrative forskrifter (f. eks. i sager om rettelse i kirkebøgerne og i sager om betingelserne og betalingen for udførelse af kirkelige handlinger), til domspraksis eller almindelige retsprincipper (f. eks. i sager angående tvistemål om gravsteder), til sagkyndiges erklæringer (f. eks. i sager vedrørende opførelse og istandsættelse af kirker og præsteboliger samt i sager vedrørende anlæg og udvidelse af kirkegårde) eller til praksis (f. eks. i sager om ydelse af statstilskud, sager angående stadfæstelse af legatfundatser og sager vedrørende anerkendelse af trossamfund udenfor folkekirken). Undtagelsesvis har begrundelsen karakter af en standardbegrundelse (f. eks. i sager om tilladelse til ligflytning).

Afgørelser, som imødekommer andrageres og klageres ønsker (begunstigende forvaltningsakter), er normalt ikke ledsaget af grunde, men vil dog undertiden indeholde en fremstilling af sagens fakta og for så vidt angår lovbundne forvaltningsakter som oftest tillige en angivelse af den lovbestemmelse, i henhold til hvilken afgørelsen er truffet. I enkelte arter af sager indenfor denne gruppe gives der almindeligvis en begrundelse for afgørelsen (f. eks. i sager om rettelse i kirkebøgerne).

I tilfælde af efterfølgende begæring om nærmere motivering for en afgørelse gives der ifølge praksis en redegørelse for sagens faktiske sammenhæng og forløb samt for de lovbestemmelser og synspunkter, der er lagt til grund ved sagens behandling. Det samme gælder i tilfælde, hvor afgørelsen skønnes at kunne have betydning som rettesnor for de underordnede kirkelige instanser ved behandlingen af fremtidige sager af samme art. En sådan redegørelse gives iøvrigt meget ofte i forbindelse med personlig eller telefonisk henvendelse til ministeriet.

Fra de anførte hovedregler gælder der

undtagelse for visse kategorier af sager, særlig sager om besættelse af ledige embeder og stillinger, dispensationer af forskellig art samt i et vist omfang afgørelser i henhold til lov nr. 218 af 16. juni 1962 om adgang til præsteembeder i folkekirken.

For de underordnede kirkelige instansers vedkommende gælder der ikke bestemmelser om begrundelsespligt. For de rutinemæssige begunstigende forvaltningsakter (f. eks. talrige ekspeditioner begravelsesvæsenet vedrørende) vil der normalt ikke være behov for nogen form for begrundelse. For så vidt angår de bebyrdende forvaltningsakter vil en henvisning til de i betragtning kommende

lovbestemmelser og administrative forskrifter almindeligvis være en fyldestgørende begrundelse. I enkelte tilfælde gives der dog yderligere begrundelse.

Iøvrigt bemærkes, at ministeriets forretningsområde spænder over så mange og så forskelligartede sagsområder, at man har ment at måtte afstå fra en mere detaljeret gennemgang af praksis på det heromhandlede område.

Sluttelig bemærkes, at man har udpeget kontorcheferne J. Bengtsson og A. Truelsen til på kirkeministeriets vegne at deltage i mundtlige drøftelser i udvalget.

P. M. V.

Aug. Roesen.

Arne Truelsen.

MINISTERIET FOR
KULTURELLE ANLIGGENDER
København, den 22. oktober 1964.

Bilag 8.

Justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser.

I skrivelse af 11. maj 1964 har justitsministeriets udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser anmodet ministeriet for kulturelle anliggender om en foreløbig udtalelse til brug for udvalgets bedømmelse af de foreliggende muligheder for indførelse af en begrundelsespligt.

Man har ønsket oplyst:

- 1) i hvilket omfang, der inden for de forvaltningsområder, der hører under ministeriet, ved lov eller administrative regler er hjemlet pligt til at give begrundelse a) samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede, b) på begæring af en af de i afgørelsen interesserede, efter at afgørelsen er meddelt — og hvis sådanne påbud findes, hvorledes disse administreres, navnlig med hensyn til begrundelsernes indhold, derunder om der anvendes »standardbegrundelser«.
- 2) Hvor generelle regler ikke findes, hvorledes administrationens praksis er med hensyn til begrundelse af forvaltningsakterne, herunder om der er adgang til efterfølgende at få oplysninger om begrundelsen.

Man skal indledningsvis bemærke, at ministeriets arbejdsområde for en stor dels vedkommende er forvaltning af institutioner. Fra disse institutioner indkommer der til ministeriet et stort antal ansøgninger om bevillinger. I tilfælde af afslag, vil der her under normale omstændigheder ikke blive givet nogen begrundelse, da institutionerne som hovedregel fortolker et sådant afslag derhen, at bevillingsmyndighederne ikke har set sig i stand til at imødekomme det ansøgte, eller at ministeriet har skønnet, at der ikke har været mulighed for at opnå bevillingstilsagn.

Herudover modtager ministeriet ansøgninger fra enkeltpersoner og private institutioner og foreninger, der anmoder om støtte til konkrete formål af de for ministeriet til rådighed stående dispositionsmidler. Afslag på sådanne ansøgninger, der afgøres skønsmæs-

sig, f. eks. over en ansøgers kvalifikationer, begrundes ikke ud over eventuelt en henvisning til, at ministeriet ikke råder over midler til det pågældende formål, og yderligere begrundelse bør vel iøvrigt næppe gives i disse tilfælde.

Det bemærkes, at ministeriet efterfølgende i almindelighed vil være rede til at afgive en begrundelse.

For visse områder gør der sig imidlertid særlige forhold gældende:

Ophavsret.

I henhold til § 7 stk. 2 i bekendtgørelse af 14. juli 1962 om fastsættelse af vederlag ved benyttelse af beskyttede litterære og kunstneriske værker samt fotografier skal Tvangslicensnævnets afgørelser ledsages af grunde, det vil sige samtidig med afgørelsens meddelelse til de pågældende. Nogen praksis er endnu ikke nedfældet, men der er ikke tvivl om, at begrundelsen vil blive ret udførlig. Proceduren for nævnet er domstolslignende.

I droit moral-sager (jfr. ophavsretslovens § 53) afgiver ministeriet kun *erklæringer* ikke afgørelser, men i praksis kan erklæringerne virke som afgørelser. Men en begrundelse ville være vejledende for parterne med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt ministeriets stillingtagen skal følges. Ofte vil det dog være vanskeligt at give en begrundelse, idet skønsmomentet er dominerende.

Naturfredning, herunder strandfredning.

Ved meddelelse af afslag, dispensation eller godkendelse i sager om byggeri i strandfredningszonen, jfr. naturfredningslovens § 25 angiver man ikke ex officio en begrundelse for afgørelsen. Det er dog nu almindeligt, at man i forbindelse med afslagsskrivelsen stiller ansøgeren de i sagen afgivne erklæringer, der har ligget til grund for afgørelsen.

I sager, hvor der ansøges om tilladelse til at anke en af et fredningsnævn truffen afgørelse til overfredningsnævnet eller ankenæv-

nene, uanset at ankefristen ifølge naturfredningslovens § 19, stk. 2, er overskredet (såkaldt »oprejsningsbevilling«), gives der ingen begrundelse for afgørelsen. Det bemærkes hertil, at oprejsningsbevillinger gives kun rart.

Ved nedlæggelse af »§ 35, stk. 2 forbud«, jfr. naturfredningslovens § 35, stk. 2, begrundes forbudet i overensstemmelse med lovens tekst, hvorefter ministeriet kan nedlægge forbud, »såfremt det kan forventes, at en ejendom, der påtænkes omfattet af en under udarbejdelse værende fredningsplan, vil blive anvendt på en måde, der må antages at komme i strid med planen«. I disse sager henvises til lovhjemmelen, hvorimod den skønsmæssige vurdering af forbudets betimelighed normalt ikke bliver meddelt de i afgørelsen interesserede.

Udover de nævnte sagsgrupper findes der næppe andre fredningsområder, hvor spørgsmålet om begrundelse af forvaltningsakter har større praktisk betydning. Det bemærkes, at sager af den i naturfredningslovens § 1, stk. 2 i.f. nævnte art såvidt vides ikke har været forelagt ministeriet til afgørelse, efter at administrationen af dette sagsområde er overgået til ministeriet for kulturelle anliggender.

Vedrørende de i henhold til naturfredningslovens § 34 nedsatte fredningsplanudvalg bemærkes, at ministeriet ikke har kendskab til samtlige fredningsplanudvalgs praksis, men det er ministeriet bekendt, at flere fredningsplanudvalg ved afgørelsen af, om deres forvaltningsakter skal begrundes, benytter følgende retningslinier:

I sager, hvor der i henhold til naturfredningslovens § 35, stk. 1, ansøges om dispensation fra en i henhold til samme bestemmelse godkendt og bekendtgjort fredningsplan, gives der ved begunstigede akter ingen begrundelse for afgørelsen. I tilfælde af ansøgningen ikke imødekommes, gives der næsten undtagelsesfrit en begrundelse for nægtelsen samtidig med, at afgørelsen meddeles de interesserede. På begæring af en af de i afgørelsen retligt interesserede meddeles der altid efterfølgende - såvel ved begunstigede

som ved ikke-begunstigede akter - oplysninger om begrundelsen for afgørelsen.

I udstykningsager, hvor landinspektørerne med henblik på sagernes senere forelæggelse for matrikeldirektoratet indhenter udtalelser fra bl. a. fredningsplanudvalgene meddeles der ingen begrundelse fra fredningsplanudvalgets side, når dette ikke kan anbefale udstykningsprojektet, men forbeholder sig sin stilling med henblik på eventuel rejsning af fredningsplan. Det samme er tilfældet, når udvalget intet har at bemærke til projektet. I sager, hvor fredningsplanudvalget ikke kan acceptere udstykningsplanen på det foreliggende grundlag, meddeles der derimod en begrundelse for udvalgets stillingtagen, idet man samtidig med »afslagets« meddelelse anfører de vilkår, på hvilke man kan tiltræde projektet.

Med hensyn til de afgørelser, som i henhold til naturfredningsloven træffes af fredningsnævnene, ankenævnene og overfredningsnævnet bemærkes, at disse afgørelser er af juridisk karakter, hvorfor man efter aftale med sekretariatet for det justitsministerielle udvalg ikke har fundet anledning til kommentarer om, hvorvidt de begrundes eller ej.

Generelt skal endelig anføres, at i tilfælde, hvor skønsmomentet er eneherkende, bør der redegøres for de faktiske omstændigheder, der har ligget til grund for det foretagne, men at man iøvrigt er af den opfattelse, at en egentlig begrundelse ikke bør gives i sådanne sager.

På andre områder vil afslag normalt blot være ledsaget af en henvisning til love, bekendtgørelser eller cirkulærer; dette er f. eks. tilfældet inden for radioområdet i svar på private henvendelser, som iøvrigt kun sjældent forekommer. Endvidere gør det samme sig gældende inden for administrationen af lov af 31. maj 1963 om teater og lov af 27. maj 1964 om film og biografer.

Hvor dette ikke kan ske, vil man kunne henvise til en standardbegrundelse som »fast praksis«.

Ministeriet har udpeget kontorchef Viggo Nielsen til for ministeriet at deltage i mundtlige drøftelser af spørgsmålene i udvalget.

P. M. V.

E. B.

W. Weincke.

2 eksempler på udarbejdelse af begrundelsesregler i særlovgivningen.

Indledning.

Overvejelser om begrundelsesregler i særlovgivningen kan og bør ske efter et nogenlunde ensartet skema.

1. Overvejelserne må begynde med, at man skaffer sig et overblik over, *hvilke afgørelser* der typisk træffes eller kan tænkes truffet i henhold til den eller de lovbestemmelser, hvortil eventuelle begrundelsesregler ønskes knyttet. Det vil naturligvis være en fordel, hvis man tillige kan skaffe oplysninger om, i hvilket antal de forskellige slags afgørelser kan ventes at forekomme.

Man må dernæst prøve at gøre sig klart, *på hvilket grundlag* de forskellige afgørelser typisk vil blive truffet.

Dernæst må man skaffe sig oplysning om, *hvilken praksis* man hidtil har fulgt med hensyn til begrundelser.

2. Overvejelserne om nye begrundelsesregler på netop det undersøgte område bør begynde med almindelige overvejelser om, *hvilke formål* en begrundelsesregel kan have på dette område, og hvilke modhensyn der kan fremføres. Først når 1 og 2 er bragt på det rene, kan man gå i gang med de mere tekniske overvejelser om begrundelsesreglernes udformning.

Her er det afgørende, at man er klar over de mulige alternativer.

3. Et grundliggende alternativ er, om begrundelsen bør være *efterfølgende eller samtidig*.

4. Begrundelsespligten kan *begrænses* ud fra mange synspunkter.

Begrundelsen kan tænkes at være *overflødig*, f. eks. ved begunstigende afgørelser, eller fordi parten i forvejen ved en eller anden form for kontradiktion har fået god besked, eller fordi der foreligger en offentliggjort generel begrundelse.

Det kan tænkes, at begrundelsen i et vist omfang bør undlades, fordi den er *skadelig*. Alle eller nogle af de hensyn, der nævnes i

offentlighedslovens § 2, kan således tale imod begrundelse.

Begrundelsen kan endelig være *umulig* eller dog vanskelig at give, således f. eks. ved vurdering af præstationer, bl. a. eksamen.

Begrænsninger i begrundelsespligten behøver imidlertid ikke at være knyttet til mere abstrakte beskrivelser som de nævnte. Man kan f. eks. begrænse begrundelsespligten til at gælde *klagesager, tvister* eller andre sager, der efter det undersøgte sagsområdes karakter er *særligt væsentlige*.

5. Dernæst må man tage stilling **til**, hvilket *indhold* en begrundelse bør have. Skal der i begrundelsen tages stilling til påstande og anbringender? Skal andre myndigheders *udtalelser* gengives? Hvorledes kan og bør skønsmæssige afgørelser på de undersøgte områder begrundes? Skal der redegøres for mindretal i kollegiale forsamlinger?

I det følgende søges disse overvejelser og et muligt resultat af sådanne overvejelser illustreret ved to eksempler. Det ene angår et sagsområde, som er gammelt og veletableret, og hvor der træffes relativt få afgørelser. Det andet angår et nyt og temmeligt kontroversielt område, hvor man må vente et stort antal afgørelser.

Det understreges, at disse 2 eksempler er medtaget til illustration. De overvejelser, der er gengivet, er udtryk for sekretariatets bedømmelse. Der er naturligvis søgt sagkyndig bistand, men hverken overvejelserne eller resultaterne kan tages som et udtryk for, hvad de, der er sagkyndige vedrørende de 2 udvalgte områder, anser for rigtigst.

Eksempel 1:

Begrundelse af afgørelser vedrørende adoption.

1. a. Hvilke afgørelser træffes?

Administrationen behandler følgende sagstyper vedrørende adoption:

Sager om adoptionsbevillinger.

Efter lovens § 1 er adoptionsbevillinger kongelige bevillinger, der i de fleste tilfælde udliveres af overøvrigheden, på Færøerne rigsombudsmanden og i Grønland landshøvdingen, jfr. cirkulære nr. 196 af 20. november 1956 om udfærdigelse af adoptionsbevillinger.

Sager om administrativ ophævelse af adoptionsforholdet, jfr. lovens § 16.

Sagerne afgøres af justitsministeriet.

Sager om tillæggelse af nye retsvirkninger til ældre bevillinger, jfr. lovens § 27, stk. 2.

Sagerne afgøres af justitsministeriet.

b. Antal afgørelser.

Det samlede antal adoptionsbevillinger udgjorde i årene 1965-1968 6.272, fordelt således: 1965: 1.627, 1966: 1.629, 1967: 1.546 og 1968: 1.470.

c. På hvilket grundlag?

Afslag på ansøgninger om adoptionsbevillinger.

Afslagene kan skyldes forskellige forhold:

a. Lovens bestemmelser er ikke opfyldt.

- 1°. Adoptanten er under 25 år, jfr. lovens § 1.
- 2°. Adoption af eget barn, jfr. § 1, stk. 2.
- 3°. Adoptanten umyndiggjort, jfr. § 2.
- 4°. Adoptanten gift og ønsker at adoptere alene, jfr. § 3.
- 5°. Adoptivbarnet vil ikke samtykke, jfr. § 5.
- 6°. Der mangler samtykke, f. eks. fra forældrene, jfr. § 6.
- 7°. Der mangler ved en umyndiggjort adoptant samtykke fra værger, jfr. § 7.

b. Adoptionen kan ikke antages at være til gavn for barnet, jfr. lovens § 8.

Administrationen lægger herved ifølge administrative bestemmelser og praksis vægt på en række forhold, bl. a.:

- 1°. Ansøgerens økonomiske forhold.
- 2°. Om ansøgeren har været straffet.
- 3°. Ansøgerens ægteskabelige forhold.
- 4°. Ansøgerens sundhedstilstand.
- 5°. Ansøgerens alder.
- 6°. Barnets alder.
- 7°. Adoptivbarnet er gift.
- 8°. Risiko for arvelig belastning.
- 9°. I øvrigt.

Afslag på administrativ ophævelse af adoptionsbevillingen.

Sådanne afslag gives kun sjældent.

Nye retsvirkninger.

Afslag gives aldrig.

d. Nuværende begrundelsespraksis.

Der gives kun begrundelse ved afslag. Til gengæld gives så godt som altid begrundelse, såfremt afslag skyldes, at lovens betingelser ikke er opfyldt. Hvis adoptanten er under 25 år, begrundes afslaget således i praksis med: »at der ikke er hjemmel til at dispensere fra den pågældende regel i loven«, og hvis afslaget skyldes manglende samtykke fra forældrene, begrundes det i praksis med: »at barnets fader (moder) ikke vil samtykke i adoptionen«. Også ved de øvrige betingelsers ikke opfyldelse, vil man formentlig, såfremt problemet undtagelsesvist opstår, begrundede med, at vedkommende betingelse ikke er opfyldt.

For så vidt angår den skønsmæssige del af grundlaget, altså at adoptionen ikke kan antages at være til gavn for barnet, gives der i praksis en vis begrundelse. Hvis barnet er over 21 år, hedder det således normalt: »at de formål, der sædvanligvis haves for øje ved meddelelse af adoptionsbevilling, ikke er til stede i den nærværende sag«.

2. Formålet med en begrundelse.

Formålet med begrundelsen i adoptionssagerne må være at bibringe adressaten en større forståelse for afgørelsen, at give adressaten mulighed for at overveje, om der foreligger misforståelser, der gør det formålstjenligt at søge igen, at give mulighed for overvejelse af domstolsprøvelse vedrørende de legale betingelser, og at give mulighed for overvejelse om sagen skal indbringes for ombudsmanden. Endelig kan begrundede afgørelser, der offentliggøres, vejlede overøvrighederne.

Ulempen ved begrundelser er foruden arbejdsbyrden navnlig, at en begrundelse kan skabe uberettigede forventninger om, at tillæggelse kan opnås, dersom den beskrevne hindring ryddes af vejen.

3. *Efterfølgende eller samtidig begrundelse.* De under 2 nævnte hensyn synes i vidt omfang at kunne tilgodeses gennem en regel om efterfølgende begrundelse.

På den anden side må det erkendes, at antallet af afslag er ringe, og at udformningen af begrundelser ikke volder overvældende vanskeligheder. Man kan derfor med et begrænset merarbejde indføre en regel om begrundelse samtidig med afslaget.

4. *Begrænsninger i begrundelsespligten.*

Der kan på dette område ikke være megen tvivl om, at kun afslag bør begrundes. I øvrigt henføres adoptionssager traditionelt til de sagsgrupper, hvor begrundelse ofte må undlades, da der foregår en bedømmelse af personlige kvalifikationer.

Hensynet til den pågældende selv synes kun at føre til undtagelse i det omfang, parten ikke efter offentlighedslovens § 10 har krav på aktindsigt. Undtagelser ville således gælde med hensyn til adoptantens helbredsforhold og i tilfælde af fællesansøgninger f. eks. den ene parts kriminelle fortid.

Det er nødvendigt i tilfælde af fællesansøgninger at undlade begrundelse til begge parter i disse tilfælde, selv om der i og for sig ikke er noget til hinder for, at den part, på hvis forhold afslaget beror, kunne gives aktindsigt. En regel om, at denne part skulle have begrundelse, ville medføre, at ansøgerne måtte have hver sin afslagsskrivelse og bevirke en nærliggende risiko for, at den anden part alligevel fik kendskab til begrundelsen for afslaget. Det er en selvfølge, at man ved publicering af begrundede afgørelser til en videre kreds undlader navne m. v. på andragerne.

5. *Begrundelsens indhold.*

Vedrørende de legale betingelser må en henvisning til lovreglen og en kort beskrivelse af manglerne ved ansøgningen være tilstrækkelig.

Vedrørende de skønmæssige betingelser må det overvejes, om det er tilstrækkeligt med en henvisning til, i hvilken »rubrik« manglen skal placeres: »efter det om deres økonomiske forhold - helbred - strafbare forhold, de har begået - oplyste«. Den anden mulighed er en udførlig individuel beskrivelse af, hvori manglen består, f. eks. en ud-

førlig beskrivelse af de økonomiske forhold med angivelse af gældsposter, af helbredsstanden med gengivelse af lægeerklæringer, gengivelse af straffeattest o. s. v.

En afvejning af fordele og ulemper synes at pege i retning af, at en rubricering med en ganske kort beskrivelse er tilstrækkelig. Parten vil da ved anmodning om aktindsigt kunne få uddybet forklaringen på afgørelsen.

6. *Forslag til en begrundelsesregel.*

»§ . Afslag på ansøgning om adoptionsbevilling og ophævelse af adoptionsforhold skal begrundes. Såfremt en af lovens betingelser for adoption, jfr. § 1-§ 7, ikke er opfyldt, skal dette anføres under henvisning til lovbestemmelsen. Såfremt afslaget skyldes, at adoptionen ikke kan antages at være til gavn for barnet, jfr. § 8, gives tillige en kort angivelse af grundene, herunder for, om det er økonomiske, sundhedsmæssige, aldersmæssige eller andre forhold hos adoptant eller barnet, der har været afgørende.

Stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis en af ansøgnernes interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser.

Stk. 3. Justitsministeriets afgørelser vedrørende klager over overøvrighedens afslag på ansøgning om adoption skal altid begrundes. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse.«

Eksempel 2:

Tilladelser efter Zonelovens §§ 6-8.

1. a. Hvilke afgørelser træffes?

I henhold til §§ 6-8 i lov nr. 315 af 18. juni 1969 om by- og landzoner må der ikke i landzoner uden tilladelse fra amtsrådet eller i byudviklingsområder fra byudviklingsudvalget foretages følgende:

1) Udstykning eller omdeling, medmindre det udstykkede areal sammenlægges med en bestående landbrugsejendom, § 6.

2) Opførelse af ny bebyggelse, medmindre bebyggelsen er erhvervsmæssig nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet. Det samme gælder ombygning af og tilbygning til bestående bebyggelse, § 7.

3) Bestående bebyggelse eller ubebyggede arealer må ikke tages i brug til andre formål end landbrug, skovbrug eller fiskerierhvervet. Udnyttelse af råstoffer i jorden kan dog finde sted uden tilladelse. Hvis bygninger, der ikke længere er nødvendige for driften af en landbrugsejendom ønskes anvendt til anden erhvervmæssig virksomhed, skal tilladelse meddeles, medmindre den ønskede virksomhed skønnes at ville få en sådan karakter eller et sådant omfang, at dens udøvelse vil være i afgørende modstrid med de hensyn, loven tilsigter at varetage.

Afgørelserne kan påklages til boligministeriet.

b. Antal afgørelser.

I de første 12 måneder efter lovens ikrafttræden har boligministeriet behandlet ca. 1.000 klagesager. Her er tale om en væsentlig forøgelse i forhold til tilstanden før zone-loven. Byplannævnet og boligministeriet behandlede da ca. 100 sager om året om klager over amtsrådenes forbud i henhold til landsbygge-lovens § 5 og § 20.

c. På hvilket grundlag?

1.^o. Stillingtagen til *lovens betingelser*, f. eks. om der foreligger en sammenlægning, om der er tale om bestående landbrugsejendom, om bebyggelsen er erhvervmæssigt nødvendig for den pågældende ejendoms drift, om der er tale om udnyttelse af råstoffer i jorden eller om landbrug, skovbrug eller fiskeri m. v.

2.^o. I de fleste tilfælde vil disse lovforklæningsspørgsmål imidlertid ikke være det væsentlige. Det væsentlige vil være *skønnet* over, om der i det enkelte tilfælde skal meddeles tilladelse.

Loven indeholder hjemmel til et meget frit skøn med det resultat, at de hensyn, der kan være tale om at lægge vægt på, er meget talrige. På grundlag af lovens motiver og af boligministeriets cirkulære af 27. december 1969 samt på grundlag af praksis i henhold til landsbygge-lovens § 5 (se *Bendt Andersen*: Udstykningsforbud i medfør af landsbygge-lovens § 5, stk. 2, Landinspektøren, 24. bind, s. 477 ff.) kan der imidlertid peges på de mere væsentlige.

a. Tilladelse til *udstykning* eller til ny *bebyggelse*.

Her kan først og fremmest være tale om at lægge vægt på følgende betragtninger:

- om sagen drejer sig om etablering og udvidelse af bymæssige bebyggelser og sommerhusbebyggelser. Sådanne egentlige byudviklinger bør for fremtiden ske ved ændring i grænsen mellem by- og landzoner og ikke ved tilladelser i henhold til §§ 6-9.

- om der er tale om bebyggelse i en landzone omkring de større og stærkt ekspanderende bysamfund eller andre steder. Tilladelser vil lettere kunne gives i de sidste end i de første tilfælde.

- om der er tale om udfyldning af huller i en bestående bymæssig bebyggelse.

- om ansøgeren har tilknytning til stedet, beskæftigelsesmæssigt eller erhvervmæssigt, herunder om der er tale om et aftægts hus.

- om der er et lokalt behov for beboelse i modsætning til et behov, som kan opfyldes i en nærliggende bymæssig bebyggelse.

- om særlige egnsudviklingsmæssige hensyn taler for tilladelse.

- om spildevandsforholdene taler for eller imod tilladelse.

- om det drejer sig om en særlig generende erhvervsvirksomhed, som ikke bør anbringes i en bymæssig bebyggelse.

- om bebyggelsen er nødvendig for den udnyttelse af råstoffer i jorden, der kan ske uden tilladelse.

- hvis det drejer sig om et enfamilieshus, om det ligger helt ene i det åbne land eller i tilknytning til et bestående bysamfund.

- om særlige landskabelige hensyn taler imod tilladelse.

b. Hvor der er tale om tilladelse til *ombygning*, gælder de samme momenter, men hensynet til at bruge landbrugets overflødiggjorte beboelsesbygninger kan tale for en lempelse, f. eks. over for spredt sommerhusbosættelse.

c. Også vedrørende *ændret benyttelse* af bestående bygninger må udgangspunktet tages i de kriterier, der kan lægges til grund for afgørelse om bebyggelse, men en mildere stillingtagen kan være begrundet i de særlige hensyn, der må tages til at bevare og udnytte bestående bygninger.

d. Nuværende begrundelsespraksis.

Mens landsbyggeloven var gældende, tilstræbte man fra boligministeriets side at give en ret udførlig begrundelse for afgørelser i klagesager. Begrundelsen indeholdt en gengivelse af de relevante fakta, klagerens argumentation, referat af indhentede udtalelser i sagen, og endelig bestræbte man sig såvidt muligt på at tage stilling til samtlige klagerens anbringender.

Efter zonenloven er det blevet praksis at give en væsentlig mindre udpenslet begrundelse. Det hænger naturligvis sammen med det stærkt forøgede antal klagesager. En medvirkende årsag er formentlig også, at efter zonenloven er »fremmed« bebyggelse m.v. i landzonen en undtagelse, som det må påhvile en ansøger eller klager at fremføre gode grunde for. Kommer han ikke med sådanne, er en nærmere begrundelse - når lovens udgangspunkt er, at »fremmed« bebyggelse m. v. skal undgås - ikke påkrævet. Den mindre udførlige begrundelsespraksis har i det forløbne år kun i en halv snes sager ført til, at en klager har bedt om en uddybet begrundelse.

2. Formålet med begrundelse.

Hovedformålet med en begrundelse må åbenbart være at give den ansøger, der har fået afslag, mulighed for at bedømme, om han kan opnå et andet resultat ved at klage til boligministeriet, til ombudsmanden eller til domstolene, eller om han kan og bør ændre sin ansøgning. Hertil kommer, at begrundelsen naturligvis kan hjælpe til at få rettet eventuelle vildfarelser.

Men også begrundelse af tilladelser vil i alt fald i en lang periode, indtil praksis bliver meget klar, kunne tjene et rimeligt formål. Ansøgerne vil ofte have professionel bistand fra en landinspektør, en arkitekt eller lignende. Og disse vil i deres rådgivningsvirksomhed have samme interesse i at kende begrundelsen for tilladelser som for afslag.

Begrundelserne både af afslag og tilladelser vil ligeledes kunne tjene til at fæstne en praksis, og specielt boligministeriets begrundelser i klagesager vil kunne have stor betydning for amtsrådene og byudviklingsudvalgenes administration.

Ulemperne ved en begrundelsestvang på dette område er ikke ubetydelige. Hvis alle afgørelser, altså både tilladelser og afslag og

både 1. og 2. instansafgørelser, skal begrundes, vil selve arbejdet blive meget betydeligt. Hvis antallet af klager forbliver så stort som i de første 12 måneder, vil endog en begrundelsespligt alene i 2. instans medføre en ikke ringe arbejdsbyrde. Det er imidlertid ikke alene arbejdets kvantitet, som er stor. Begrundelser på dette felt er vanskelige at udforme. Det gælder endog, hvor der er tale om at tage stilling til, om lovens betingelser for at handle uden tilladelse er til stede. Disse betingelser er ofte vagt formuleret. Men vanskelighederne er naturligvis særlig store ved begrundelse i de normale tilfælde, hvor afgørelsen er skønsmæssig. Her er tale om et meget frit skøn, der må udøves både under hensyn til den almindelige politik, som boligministeriet anlægger, og under hensyntagen til lokale forhold. At give en fyldestgørende begrundelse vil være vanskeligt under alle omstændigheder. Hertil kommer, at begrundelser i visse tilfælde kan få uheldige bivirkninger. De kan være medvirkende til, at der lægges en praksis for tidligt og på et for spinkelt grundlag. De kan ligeledes medføre misforståelser hos ansøgere om, under hvilke omstændigheder de kan vente at få tilladelse.

De almindelige hensyn til hemmeligholdelse og diskretionspligt har i disse sager normalt ringe betydning.

5. Efterfølgende eller samtidig begrundelse.

Afgørelserne i 1. instans træffe i al kollegiale organer med et mere eller mindre klart politisk tilsnit. En eventuel lettelse i begrundelsesbyrden bør derfor ikke tilvejebringes ved at søge efterfølgende begrundelse. Skal 1. instans afgørelserne begrundes, er det bedre, at det bliver rutine, at amtsrådene og byudviklingsudvalgenes sekretariater forelægger udkast til begrundede afgørelser, end at man udsættes for de vanskeligheder, der måtte følge af, at politisk prægede kollegiale organer skal tage stilling til udformningen af en efterfølgende begrundelse.

Forsåvidt angår boligministeriets afgørelser, kunne man tænke sig at indskrænke byrden ved at give begrundelse på den måde, at man kun forlangte efterfølgende begrundelse på begæring. Derved ville begrundelsen imidlertid miste en betydelig del af sin praksisdannende og praksisoplysende virkning.

4. Begrænsning i begrundelsespligten.

De praktiske vanskeligheder ved en ubetinget begrundelsespligt er i dette tilfælde formentlig så store, at man bør søge en eller anden begrænsning i begrundelsespligten.

Man kan begrænse begrundelsespligten derved, at kun afslag skal begrundes. Her ved opnås naturligvis en betydelig lettelse, men tilladelserne har som ovenfor fremhævet så stor betydning både for de professionelt interesserede kredse og for andre myndigheder, at man i alt fald bør overveje andre former for begrænsninger, førend man falder tilbage på kun at begrunde afslag.

En væsentlig mere nærliggende begrænsning er kun at kræve begrundelse af boligministeriets afgørelser altså kun begrundelse i klagesager. Denne udvej stemmer med praksis; boligministeriets afgørelser i klagesager om landsbyggelovens § 5 har faktisk været velbegrundede. Praksis om alle mere væsentlige problemer vil blive lagt i boligministeriet. En begrænsning til at angå klagesager tillader således i vidt omfang realisering af begrundelsespligtens formål og betyder dog en virkelig lettelse.

Andre mulige begrænsninger er ikke brugbare.

5. Begrundelsens indhold.

1°. Vedrørende lovfortolkningen.

Her bør en begrundelse bestå i henvisning til vedkommende lovbestemmelse samt beskrivelse af de relevante fakta, og hvor lovbestemmelsen er vag, en forklaring på, hvorfor man har henført fakta under bestemmelsen.

2°. Vedrørende skønnet.

Hovedsagen i begrundelsen bør her være en påpegning af, hvilke hensyn der har været bestemmende og en genfortælling af de fakta, som svarer til vedkommende hensyn. Det vil ofte ved begrundelsens udformning være nødvendigt at understrege, at der ikke kan sluttes modsætningsvis til, at afgørelse ville være blevet givet, henholdsvis nægtet ud fra andre hensyn.

Hvor tilladelsen har karakter af en enkeltstående undtagelse, begrundet i højst konkrete forhold, må det være tilstrækkeligt at fremhæve dette.

Det kan være grund til at pege på en omstændighed, der præger dette som mange andre lignende områder. Her findes, bl. a. fordi 1. instansen er en lokal myndighed, gode og omfattende cirkulærer. Man må vente, at det også vil være tilfældet i fremtiden, og at ministeriets praksis officielt eller officielt vil blive bekendtgjort. Det forekommer at være en god skik, hvis man i et ikke helt ringe omfang i begrundelserne kommer ind på at henvise til cirkulærer eller officøse lovkommentarer m. v. Derimod er der på dette område ingen mulighed for at bruge generelle begrundelser.

Der er ingen grund til at tilstræbe, at parter påstande og anbringender genfortælles. Der er heller ingen grund til at kræve, at underinstansens begrundelse eller eventuelle udtalelse over klagen genfortælles. Noget andet er, at en sådan genfortælling ofte vil være en nærliggende og praktisk måde at belyse de relevante hensyn på.

6. Forslag til lovbestemmelse.

§ 00. Boligministeriets afgørelser i henhold til § 11, stk. 1, skal begrundes, medmindre partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser.

Stk. 2. Hvis sagen angår spørgsmålet om, hvorvidt tilladelse er nødvendig efter §§ 6-8, skal begrundelsen indeholde en henvisning til vedkommende lovbestemmelse og en redegørelse for de faktiske forhold, der har haft betydning for sagens afgørelse.

Stk. 3. Hvis afgørelsen angår spørgsmålet om, hvorvidt en tilladelse bør gives eller ikke, skal begrundelsen såvidt muligt indeholde en henvisning til de hensyn, der har været bestemmende for resultatet, samt en redegørelse for de faktiske forhold, der har haft betydning for sagens afgørelse.

Oversigt over fristbestemmelser.

(Sammendrag af høringssvar - der er ikke taget hensyn til senere lovændringer).

I

Forskrifter om klagefrister i den administrative rekurs.

Lov af 14. april 1865 om istandsættelse og vedligeholdelse af private veje, til hvis afbenyttelse flere er udelukkende berettigede, § 7, hvorefter det for landets vedkommende står såvel klageren som hver af de andre pågældende frit inden 4 uger efter kendelsens afsigelse at indanke denne for amtsrådet.

Lov nr. 53 af 10. april 1874 om diger til beskyttelse mod oversvømmelse fra havet, § 9, stk. 1, hvorefter indsigelse mod vedtægtens bestemmelser afgøres af amtsrådet, hvis beslutning inden 4 uger efter at afgørelsen er truffet, kan indankes for indenrigsministeren, og § 10, stk. 2, hvorefter det skal stå enhver af ejerne af de enkelte parceller frit for inden 4 uger efter, at han er blevet underrettet om den trufne fordeling, at indanke denne for landvæsenskommissionen.

Lov nr. 149 af 10. april 1922 om indkomst- og formueskat til staten, § 24, stk. 1, hvorefter der i den til almindeligt eftersyn fremlagte fortegnelse over ansættelser for de skattepligtige skal optages en meddelelse om, at klage over ansættelsen kan indgives til skatterådet for den skattekreds, hvortil kommunen hører, og at den må indsendes til skatterådet inden 1. maj, og § 25, stk. 2, hvorefter ligningsmyndighedens afgørelse af klager skriftligt skal meddeles de pågældende skattepligtige med tilføjelse om, at de vil kunne klage til skatterådet for den skattekreds, hvortil kommunen hører, og at klagen må indsendes inden en frist af 8 dage.

Invaliden vnets instruks af 30. januar 1926, § 6, hvorefter de af nævnet trufne afgørelser om fastsættelse og nægtelse af fors rgelser skal meddeles ansøgerne med bemærkning

om, at afgørelsen inden 3 måneder fra meddelelsens dato kan påklages for invaliderådet.

Lov nr. 54 af 31. marts 1926 om vandforsyningsanlæg, hvorefter de af landvæsenskommissionen afsagte kendelser kan indankes for en overlandv senskommission, jfr. nu bestemmelserne i lov nr. 213 af 31. marts 1949 om landvæsensretter.

Lov nr. 164 af 11. maj 1935 om skove, §10, stk. 3, hvorefter første gang et skøde med p t gning om fredskov fremkommer til lysning, p t gningen noteres i tingbogen som bevis for fredskovpligten medmindre ejeren inden 4 uger efter lysningen begærer spørgsmålet om fredskovpligt undersøgt og afgjort, § 20, stk. 1, hvorefter indsigelse fra et mindretal afgøres af nævnet, hvis beslutning inden 4 uger efter, at afgørelsen i anbefalet brev er meddelt den pågældende, kan indankes for landbrugsministeren, og § 23, hvorefter afgørelser af de stedlige tilsynsførende af skovejere inden 4 uger efter, at afgørelsen i anbefalet brev er meddelt den pågældende, kan indankes for skovn vnet.

Lov nr. 169 af 11. maj 1935 om elektriske st rkstr msanl g § 2, pkt. 3, hvorefter de af elektricitetsr det trufne afgørelser inden en af ministeren for offentlige arbejder fastsat frist (4 uger) kan indankes til denne til endelig afgørelse, og § 4, stk. 4, hvorefter spørgsmålet om omkostningerne for nævnet kan indankes for ministeren for offentlige arbejder. Sådan p ankning skal finde sted inden 14 dage efter kendelsens forkyndelse.

Lov om mønstre, jfr. lovbekendtgørelse nr. 193 af 1. september 1936, § 18, stk. 2, hvorefter den af Direktoratet for Patent- og Varem rkev senet trufne afgørelse inden forløbet af 2 måneder efter den er meddelt an-

meldereren, kan indankes for handelsministeren til endelig afgørelse.

Lov om vedligeholdelse af kirkegårde m. v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 455 af 23. september 1947, § 34, hvorefter provstiuvalgets afgørelse såvel af menighedsrådet som af ejeren af kirken eller dens midler inden 1 måned efter, at provstiuvalgets afgørelse er meddelt de pågældende, eller hvis den af provstiuvalget satte frist for den pågældende mangels afhjælpning er kortere end en måned, da inden fristens udløb kan indankes for ministeriet, og § 35, stk. 4, hvorefter menighedsrådet eller ejeren af kirken eller dens midler senest ugedagen efter afholdelsen af synsforretningen kan indanke denne for ministeriet.

Lov nr. 138 af 23. marts 1948 om voldgift i tvistigheder angående krydsbefrugtning i frøavl og sygdomssmitte i markafgrøder, § 12, stk. 1, hvorefter begæring om en kendelses prøvelse ved voldgiftsdomstol indgives skriftligt i løbet af 8 dage fra kendelsens afsigelse.

Lov nr. 213 af 31. marts 1949 om landvæsensretter, § 40, stk. 2-4, hvorefter begæring om påanke af en landvæsensrets kendelse skal indgives inden 4 uger og for så vidt angår en landvæsenskommissions kendelse inden 8 uger efter kendelsens afsigelse. Landbrugsministeriet kan dog, når særlige omstændigheder taler derfor, meddele oprejsningsbevilling. Begæring herom skal være landbrugsministeriet i hænde for så vidt angår et landvæsensnævns kendelse inden 4 uger og for så vidt angår en landvæsenskommissions kendelse inden 8 uger efter ankefristens udløb.

Lov om forsørgelse af militære invalider og sådannes efterladte i de sønderjydske landsdele jfr. lovbekendtgørelse nr. 217 af 8. april 1949, § 38, stk. 1, hvorefter invalidenævnets afgørelser vedrørende den invalides nægtelse af at underkaste sig sygebehandling inden for en frist af en måned kan forelægges invaliderådet, og § 38, stk. 2, hvorefter invalidenævnets afgørelser vedrørende fastsættelse og nægtelse af forsørgelse m. m. inden for en frist af 3 måneder fra afgørelsens dato kan indbringes for invaliderådet.

Lov nr. 259 af 27. maj 1950 om hegn, § 43, stk. 1-2, hvorefter begæring om anke af hegnssynets kendelser indgives til landvæsenskommissionens formand og skal være denne i hænde inden 4 uger efter kendelsens afsigelse.

Bekendtgørelse nr. 371 af 19. august 1950 om borgernes pligt til at stille deres ejendom til rådighed for civilforsvaret, § 2, stk. 4, hvorefter den berettigede, såfremt rekvisitionen medfører sådanne ulemper, at han afskæres fra hensigtsmæssig benyttelse af det rekvirerede, inden 14 dage efter modtagelsen af meddelelsen om den foretagne rekvisition, kan forlange, at det rekvirerede overtages til eje, § 5, stk. 1, hvorefter ejeren efter 30 dages forløb kan forlange, at civilforsvarsmyndighederne skal overtage det beslaglagte eller frigive det, og § 13, stk. 1, hvorefter vurderingskommissionens afgørelse af hver af parterne ved en meddelelse til kommissionen inden 6 uger kan indbringes for vurderingsmævnet.

Bekendtgørelse nr. 39 af 6. februar 1951 om bedriftsværn, §16, stk. 3, hvorefter de af tilsynsmyndighederne meddelte pålæg inden 14 dage kan indbringes for civilforsvarsstyrelsen.

Anordning nr. 376 af 1. september 1951 vedrørende civilforsvarspligt § 3, stk. 1, hvorefter den, der udtages til civilforsvarstjeneste modtager en skriftlig beskikkelse med opfordring inden for en vis frist at meddele den pågældende myndighed, hvorvidt han vil påberåbe sig fritagelsesgrunde.

Midlertidig landsrådsvedtægt om børneforsorg (vedr. Grønland) af 9. januar 1952, § 5, hvorefter en af forsorgsudvalget truffen afgørelse, ved hvilken plejetilladelsen nægtes eller tilbagetages, af plejehjemmet inden 14 dage efter, at meddelelse om afgørelse er givet, kan indankes for kommunalbestyrelsen.

Lov nr. 240 af 7. juni 1952 om visse landbrugsejendommers brug og overgang til selveje, § 4, stk. 5, hvorefter en af parterne inden 14 dage efter, at kendelsen om vurderingsforretningen er meddelt ham ved anbefalet brev, kan erklære sin utilfredshed ved anbefalet brev til modparten. Inden 14 dage efter, at modparten har modtaget denne er-

klæring, har da hver af parterne at udnævne 2 vurderingsmænd til en omvurderingskommission, og § 6, stk. 1, hvorefter enhver af sagens parter inden 8 uger efter kendelsens forkyndelse kan påanke denne med påstand om ændring til et af landbrugsministeriet nedsat ankenævn. I særlige tilfælde kan landbrugsministeriet inden 6 måneder efter udløbet af nævnte frist påanke husmandskommissionens kendelse til ankenævnet.

Lov nr. 241 af 7. juni 1952 om brug af visse ejendomme og boliger på landet, § 5, stk. 5, hvorefter en af parterne inden 14 dage efter, at kendelsen er meddelt ham ved anbefalet brev, kan erklære sin utilfredshed overfor modparten ved anbefalet brev. Inden 14 dage efter, at modparten har modtaget denne erklæring, har hver af parterne at udnævne to nye vurderingsmænd til omvurderingskommissionen.

Lov om aktieselskaber jfr. lovbekendtgørelse nr. 313 af 28. august 1952 som ændret ved lov nr. 225 af 22. juni 1962 og lov nr. 41 af 15. februar 1963 § 82, stk. 2, hvorefter anmelderen, hvis han finder nægtelse af optagelse i aktieselskabsregistret ubeføjet, inden 2 måneder - for så vidt angår selskaber hjemmehørende i Grønland 4 måneder - fra nægtelsens dato kan indanke denne for handelsministeren.

Lov nr. 107 af 31. marts 1953 om mark- og vejfred, § 20, stk. 2-3, hvorefter begæring om anke af den af vurderingsmændene afsagte kendelse skal være civildommeren i hænde inden 15 dage efter kendelsens afsigelse.

Bekendtgørelse nr. 117 af 21. marts 1953 om bebyggelse i grønlandske byer og større udsteder, § 4, stk. 1, hvorefter bebyggelsesudvalgets afgørelse af de direkte interesserede parter samt af ethvert af udvalgets medlemmer inden 14 dage efter afgørelsen kan indankes for et af landsrådet nedsat udvalg, og hvorefter en af ankeudvalget meddelt byggetilladelse m. v. inden samme frist kan indbringes for ministeriet for Grønland.

Lov nr. 210 af 11. juni 1954 om værnepligt § 9, stk. 3, hvorefter sessionens afgørelser i sager angående udelukkelse fra tjeneste i

forsvaret på grund af idømt straf af den værnepligtige inden 4 uger fra det tidspunkt, da afgørelsen ved forkyndelse eller anbefalet brev er meddelt ham, eller af ethvert af sessionens medlemmer fra afgørelsen kan indbringes for værnepligtsnævnet. Indenrigsministeren kan dog undtagelsesvis, når særlige grunde taler derfor, indtil et år efter sessionens afgørelse tillade, at denne indbringes for værnepligtsnævnet.

Lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse, § 1, stk. 8, hvorefter spørgsmålet om en virksomheds henførelse under loven inden 14 dage efter, at virksomheden er blevet underrettet om afgørelsen, kan indankes for arbejdsrådet, hvis afgørelse atter inden for en frist af 14 dage kan indankes for arbejdsministeren, § 3, stk. 2, hvorefter regler svarende til de i § 1, stk. 8, nævnte er fastsat vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der er foretaget en væsentlig bygningsmæssig ændring, § 56, stk. 1, hvorefter de af arbejdstilsynets tilsynskredse afgivne påbud og i øvrigt truffne afgørelser inden for et tidsrum af 3 uger kan indankes for direktøren for arbejdstilsynet, § 56, stk. 2, hvorefter de af direktøren truffne afgørelser inden for et tidsrum af 14 dage kan indankes for socialministeren og § 65, stk. 5, hvorefter de af maskintilsynsmanden givne påbud inden for et tidsrum af 14 dage kan indankes for den fabriksinspektør, inden for hvis område virksomheden ligger. Tilsvarende regler gælder for lov nr. 227 af 11. juni 1954 om arbejderbeskyttelse inden for handels- og kontorvirksomhed, og lov nr. 228 af samme dato om arbejderbeskyttelse inden for landbrug, skovbrug og gartneri.

Lov nr. 129 af 28. april 1955 om jordfordeling mellem landejendomme, § 2, stk. 4, hvorefter vurderingsforretningen fremlægges efter fornøden bekendtgørelse til offentligt eftersyn i 14 dage med tilkendegivelse om, at indsigelser mod forretningen og værdiansættelsen må fremsættes skriftligt overfor sekretariatet inden 14 dage fra sidste fremlæggelsesdag.

Bekendtgørelse nr. 288 af 21. november 1955 om sundhedskommissioner i Grønland, § 9, hvorefter anke over sundhedskommissionens afgørelser af den, hvis forhold berø-

res af afgørelsen, kan indbringes for oversundhedskommissionen inden 14 dage efter, at den pågældende er kommet til kundskab om sundhedskommissionens afgørelse.

Lov nr. 92 af 28. marts 1956 om folketingsvalg på Færøerne, § 9, hvorefter enhver, som tror sig uden føje at være udeladt af valglisten eller som mener, at en uberettiget er optaget, senest den 12. februar skriftligt skal fremsætte sin påstand om sin optagelse eller om den andens slettelse, og § 58, hvorefter klager over folketingsvalg og folkeafstemninger skal indgives til folketinget og være rigsombudsmanden i hænde senest 2 dage efter optællingen i valgbestyrelsen.

Lov nr. 93 af 29. marts 1957 om skibsregistrering, § 53, stk. 4, hvorefter afgørelser truffet af distriktskontorer uden for København om førelse af fartøj sfortegnelser kan påklages til skibsregistret inden for en frist af 14 dage regnet fra den dag, da afgørelsen er meddelt vedkommende.

Bekendtgørelse nr. 104 af 3. april 1957 om jordforbedring, §15, stk. 3, hvorefter der senest 4 uger efter modtagelsen af en meddelelse om resultatet af en taksationsforretning kan forlanges afholdt en overtaksationsforretning.

Lov nr. 301 af 21. december 1957 om skibsregistreringsafgifter §17, stk. 2, hvorefter den afgiftspligtige, hvis han er utilfreds med afgiftsberegningen, inden 6 uger efter, at han er blevet gjort bekendt med denne, må påklage beregningen til handelministeriet.

Lov nr. 145 af 23. maj 1958 om bybefolkningens forsyning med mælk og fløde, §10, stk. 3, hvorefter kommunalbestyrelsens afgørelse med hensyn til godkendelse af priser og rabatsatser kan indankes for et ankenævn. Ankefristen er 8 dage for kommunalbestyrelsens afgørelse.

Lov nr. 196 af 7. juni 1958 om autorisation af elektroinstallatører, § 10, stk. 2 og 4, hvorefter de i henhold til § 8, stk. 4, af ledelser af elektricitetsforsyningsanlæg truffene beslutninger af vedkommende installatører kan påklages til ministeren for offentlige arbejder. Klage kan ske inden 8 uger efter, at

den pågældende beslutning er meddelt vedkommende installatør ved forkyndelse eller anbefalet brev.

Cirkulære af 14. april 1959, § 3, jfr. lov om folkekirkens lønningsvæsen, § 62, stk. 2, hvorefter der er fastsat en klagefrist på en måned over for provstesynd over præstegårde.

Lov nr. 185 af 5. juni 1959 om boligtilsyn, § 25, stk. 4 og 7, hvorefter påklage af boligtilsynets beslutning i medfør af stk. 1—3 til boligtilsynsrådet skal ske inden 4 uger efter, at der er givet klageren meddelelse om beslutningen, § 33, stk. 2, og § 34, stk. 3, hvorefter påklage til boligministeren af de af sundhedskommissionerne i medfør af sundhedsvedtægternes bestemmelser om boligtilsyn truffene afgørelser og de af amtmanden efter § 34, stk. 2, truffene afgørelser skal ske inden 4 uger efter, at der er givet ejeren meddelelse om beslutningen.

Lov nr. 184 af 5. juni 1959 om sanering af usunde bydele, §13, stk. 1, hvorefter vedkommende ejer eller i tilfælde af ejerlavssanerlinger, tillige saneringslavet kan indanke eventuelle tvivlsspørgsmål, som måtte opstå med hensyn til kommunalbestyrelsens beslutninger i medfør af bestemmelserne i §§ 11 og 12, til boligministerens afgørelse inden 6 uger efter, at der er givet ejeren eller saneringslavet meddelelse om beslutningen.

Lov nr. 211 af 11. juni 1959, varemærkelov § 44, hvorefter de af Direktoratet for patent og varemærkevæsenet i henhold til denne lov truffene afgørelser af anmelderen kan indbringes for handelsministeren inden 3 måneder fra afgørelsens dato.

Lov nr. 194 af 18. maj 1960 om erhvervs-mæssig uddannelse af ikke faglærte arbejdere, § 9, stk. 5, hvorefter nægtelse af anbefaling indenfor et tidsrum af 4 uger fra nægtelsen at regne kan forelægges for det i § 32 i lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring omhandlede kursusnævn.

Mælkeordning for Storkøbenhavn af 29. marts 1960, § 8, stk. 7, hvorefter besværing over en af Storkøbenhavns kommunale mælkeudvalg truffen afgørelse af vedkommende inden for en frist af 8 dage kan indankes for

handelsministeriet, § 23, stk. 4, hvorefter afgørelse om indragelse af koncession inden 8 dage kan indankes for handelsministeriet, og § 32, stk. 1, hvorefter besværing over kommunalbestyrelsens afgørelse kan indgives til kommunalbestyrelsen med begæring om, at sagen senest i løbet af 8 dage videresendes til et af handelsministeriet i dette øjemed nedsat nævn.

Lov nr. 246 af 10. juni 1960, bygge lov for købstæderne og landet, §14, stk. 7, hvorefter klagefristen, hvor ikke andet er foreskrevet, er 30 dage fra den dag, da afgørelsen er meddelt den pågældende tilligemed oplysning om denne frist, og om, til hvilken myndighed klagen kan rettes, § 45, stk. 5, hvorefter en ejer inden 30 dage efter, at et afslag på tilladelsen til en bebyggelse er meddelt ham, kan påklage kommunalbestyrelsens afgørelse til reguleringskommissionen, § 56, stk. 6, hvorefter beslutning om ekspropriation af vedkommende ejer eller rettighedshaver kan påklages til boligministeren inden 6 uger efter modtagelsen af meddelelse om kommunalbestyrelsens beslutning.

Normalsundhedsvedtægten for landkommuner 1960 § 65, hvorefter sundhedskommissionens beslutninger kan påklages til indenrigsministeriet inden 14 dage efter, at afgørelsen er kommet til vedkommendes kundskab.

Lov nr. 169 af 31. maj 1961 om offentlig forsorg § 16, stk. 3, hvorefter indankning for socialministeriet, hvor ikke ganske særlige omstændigheder foreligger, skal ske inden en måned efter amtmandens afgørelse, og § 31, stk. 2, hvorefter det sociale udvalgs afgørelse om udfærdigelse af bidragsresolution i henhold til lovens § 26, kan indankes til amtmanden inden 14 dage efter, at resolutionen må antages at være modtaget.

Lov om naturfredning, jfr. lovbekendtgørelse nr. 194 af 16. juni 1961, § 19, stk. 1, hvorefter de af fredningsnævnet truffne afgørelser normalt kan indbringes for overfredningsnævnet af ejeren eller andre i ejendommen berettigede, som har givet møde under sagen, af et ministerium, af en i sagen interesseret kommunalbestyrelse eller en forening eller en institution, der er anerkendt

efter lovens § 6, § 19, stk. 2, hvorefter ankefristen i alle tilfælde er 4 uger fra kendelsens afsigelse eller beslutningens tagelse at regne, dog at fristen for så vidt angår de personer, for hvilke fredningsnævnets kendelser skal forkyndes, regnes fra forkyndelsen, og hvorefter der undtagelsesvis, når særlige grunde foreligger, kan gives tilladelse til anke, når andragende herom indgives inden 3 måneder efter kendelsens afsigelse, samt § 30 a, hvorefter reglerne finder anvendelse på indbringelse for fredningsankenævne.

Handelsministeriets bekendtgørelse nr. 213 af 16. juni 1961 om anmeldelse og registrering af navnestempler for arbejder af ædle metaller § 9, hvorefter de af direktoratet for patent- og varemærkevæsenet i henhold til denne bekendtgørelse truffne afgørelser af anmelderen inden en måned kan indbringes for handelsministeren.

Anordning nr. 42 for Grønland af 2. februar 1962 om forsikring mod følger af ulykkestilfælde §12, stk. 3, hvorefter der for indankning af de af det grønlandske nævn for ulykkesforsikring truffne afgørelser til socialministeren eller ulykkesforsikringsrådet gælder en frist af 3 måneder fra den om afgørelsen givne underretning.

Bekendtgørelse nr. 66 af 16. februar 1962 om sandflugtens bekæmpelse § 31, stk. 2, hvorefter ankefristen til overlandvæsenetskommissionen er 8 uger.

Lov nr. 132 af 13. april 1962 om visse forhold vedr. gas- vand- og afløbsinstallationer og dertil hørende kloakledninger, § 6, stk. 2 og 3, hvorefter klage til ministeren for offentlige arbejder over beslutninger af kommunalbestyrelser, hvorved en ansøgt autorisation nægtes eller begrænses, skal ske inden 8 uger efter, at den pågældende afgørelse er meddelt ansøgeren ved forkyndelse eller anbefalet brev, og § 9, stk. 3 og 5, hvorefter klage til ministeren for offentlige arbejder over kommunalbestyrelsens beslutning om tilbagekaldelse af autorisation skal ske inden 8 uger, efter at den pågældende beslutning er meddelt vedkommende mester ved forkyndelse eller anbefalet brev.

Lov om byplaner, jfr. lovbekendtgørelse nr. 160 af 9. maj 1962, § 12, stk. 3, hvorefter spørgsmålet om nødvendigheden af en for-dret afståelse efter § 12 af vedkommende ejer eller berettigede kan indstilles til boligministerens afgørelse inden 6 uger efter modtagelsen af meddelelsen om kommunalbestyrelsens beslutning, og § 26, stk. 2, hvorefter kommunalbestyrelsens beslutning i medfør af en stadfæstet by- eller markplan kan indankes for boligministeriet inden 4 uger efter, at beslutningen er meddelt klageren.

Lov nr. 199 af 31. maj 1963 om hovedlandeveje, § 5, stk. 3, hvorefter klager over en kommunal myndigheds beslutning i henhold til stk. 2, såfremt de ønskes indbragt for ministeren, skal indsendes til denne inden 30 dage efter, at afgørelsen er meddelt klageren.

Lov om udstykning og sammenlægning m. m. af faste ejendomme, jfr. lovbekendtgørelse nr. 252 af 7. juni 1963, § 28, stk. 3, hvorefter afgørelse om, hvorvidt omkostningerne ved afholdelse af skelsætningsforretning skal fordeles og da hvorledes, inden for en frist af 4 uger efter, at den er meddelt, kan indbringes for vedkommende landvæsenskommission.

Bekendtgørelse nr. 381 af 2. december 1963 for Grønland om vaccination mod kopper, § 1, stk. 5, hvorefter landslægens afgørelse om udsættelse med eller eventuel fritagelse for vaccination indenfor en frist af et år kan forelægges for sundhedsstyrelsen.

Beværterloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 24 af 21. januar 1964, § 20, stk. 5, hvorefter overbevillingsnævnets afgørelse såvel af bevillingsnævnet, på landet kommunalbestyrelsen, som af ansøgeren inden 14 dage efter, at afgørelsen er kommet til den pågældendes kundskab kan indankes for handelsministeren, og § 20, stk. 8, hvorefter overbevillingsnævnets beslutning om tilbagekaldelse af en bevilling inden 14 dage efter, at den er kommet til den pågældendes kundskab, kan indankes for handelsministeren.

Lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangs-måden ved ekspropriation vedrørende fast

ejendom, §17, stk. 5, hvorefter skriftlig begæring om indbringelse af erstatningsspørgsmålet for vedkommende taksationskommission må være kommissarius i hænde senest 4 uger efter, at udskrift af kendelsen er tilsendt den pågældende. Når der er særlig grund hertil, kan ministeren for offentlige arbejder tillade, at en sag indbringes for taksationskommissionen uanset, at begæringen er fremkommet efter udløbet af den nævnte frist.

Lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne- og ungdomsforsorg, § 53, stk. 1, § 64, stk. 5, § 82, stk. 1 og § 100, hvorefter der for anke til landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg af børne- og ungdomsværnets afgørelser gælder en frist på en måned, og § 55, hvorefter landsnævnets afgørelser, vedrørende anvendelse af lovens hjælpemuligheder inden for en måned kan indankes for socialministeriet,

Forretningsorden nr. 115 af 4. juni 1964 for bemandingsnævnet, § 4, stk. 2, hvorefter indbringelse af en sag for bemandingsnævnet må ske skriftligt og senest 4 uger efter, at direktørens afgørelse er meddelt de modstående parter.

Lov om pension og hjælp til enker m. fl. jfr. lovbekendtgørelse nr. 269 af 26. august 1964 som ændret bl. a. ved lov nr. 445 af 6. december 1967, § 1, stk. 2, hvorefter afgørelse af ansøgning vedrørende førtidig enkepension inden for en frist af 8 uger fra den om afgørelsen givne underretning, kan indbringes for det udvalg, der er nævnt i § 2, stk. 4, i loven om folkepension.

Lov om bestyrelse af de offentlige veje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 342 af 9. december 1964, § 15, stk. 4, hvorefter kommunalbestyrelsens kendelse inden 30 dage efter at offentlig bekendtgørelse i medfør af stk. 3 har fundet sted, kan indankes for en landvæsenskommission, § 20, stk. 1, hvorefter en lodsejer inden 2 måneder efter, at der ved anbefalet brev er givet underretning om nedlæggelsen, kan fremsætte påstand om, at vejen er af vigtighed for hans ejendom, og at dette skal godkendes af kommunalbestyrelsen eller amtsrådet eller i mangel af sådan godkendelse godtgøres ved kendelse af en på klagerens foranledning nedsat landvæsenskommission, § 28, stk. 1, hvorefter en af

parterne, der er utilfreds med den ansatte erstatning, kan indbringe afgørelsen inden for en frist af 14 dage, efter at meddelelse om resultatet af den første taksationsforretning er kommet frem til den pågældende, § 33, stk. 2, hvorefter klage over, at en kommunal vejbestyrelse har nægtet samtykke til en overkørsel eller anden adgang, kan indbringes for ministeren for offentlige arbejder inden 30 dage efter, at afgørelsen er meddelt klageren, § 43, hvorefter de kommunale vejmyndigheders beslutninger i medfør af §§ 40-41 i løbet af 30 dage efter den dag, da de er offentligt bekendtgjort, kan indankes for ministeren for offentlige arbejder, og § 56, stk. 3, hvorefter de kommunale vejbestyrelseres beslutning om afgift for benyttelse af parkeringspladser inden 30 dage efter, at de er offentligt bekendtgjort, kan indbringes for ministeren for offentlige arbejder.

Bekendtgørelse nr. 369 af 19. december 1964, § 22, stk. 1, og bekendtgørelse af 4. november 1966 om dybfrosne levnedsmidler, der tilberedes af fryse- slagte- og viktualieforretninger, § 7, hvorefter klagefristen til indenrigsministeren over sundhedskommissionens afgørelser er 30 dage fra den dag, da afgørelsen er meddelt den pågældende.

Lov nr. 372 af 23. december 1964 om valutaforhold m.v. § 10, stk. 3, hvorefter begæring om indbringelse af afgørelser fra handelsministeriets licenskontor for ankenævnet skal fremsættes overfor licenskontoret inden 4 uger efter, at den pågældende har modtaget meddelelse om afgørelsen.

Lov nr. 167 af 12. maj 1965 om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer, § 4, stk. 1, hvorefter de tilsynsførende myndigheders afgørelser, der vedrører andre end de i stk. 2 nævnte, inden for en frist af 14 dage efter, at afgørelsen er meddelt, kan indbringes for det i § 24 omhandlede ankenævn.

Lov nr. 195 af 26. maj 1965 om saltvandsfiskeri, § 8, stk. 4, hvorefter en af parterne, der er utilfreds med en afgørelse om passende ophalings-, oplags- og tørreplads, inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt, kan forlange udmeldt det dobbelte antal uvildige mænd, hvoraf mindst 2 skal være fiskerikyndige.

Lov nr. 218 af 4. juni 1965 om folkepension, som ændret bl. a. ved lov nr. 443 af 6. december 1967, § 2, stk. 3, hvorefter afgørelser om ansøgning om førtidig folkepension, der afslås af den kommunale myndighed, inden for en frist af 8 uger kan indbringes for det i § 2, stk. 4, i samme lov nævnte udvalg.

Lov nr. 219 af 4. juni 1965 om invalidepension m. v. § 16, stk. 2, hvorefter invalideforsikringsrettens afgørelse vedrørende tilkendelse og inddragning af invalidepension, invaliditetsydelse samt bistands- og plejetillæg indenfor en frist af 8 uger fra den om afgørelsen givne underretning, kan indbringes for ankenævnet for invalideforsikringsretten.

Lov om regulering af bymæssige bebyggelser, jfr. lovbekendtgørelse nr. 279 af 1. juli 1965, §16, hvorefter de af byplannævnet truffne beslutninger inden 4 uger kan indankes for boligministeren af vedkommende grundejere eller den eller de kommunalbestyrelser, herunder amtsråd, inden for hvis område den pågældende byudviklingsplan skal gælde.

Lov om tilsyn med skibe, jfr. lovbekendtgørelse nr. 336 af 31. august 1965, § 32, hvorefter skibstilsynets beslutninger om skibets tilbageholdelse af føreren eller rederen inden for en uge efter modtagelsen af den i § 31 nævnte meddelelse kan indankes for overskibstilsynet.

Lov om landkommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 362 af 22. september 1965, § 36, stk. 3, hvorefter der er fastsat en frist af en måned for indbringelse af visse af indlemmelsesnævnets afgørelser for indenrigsministeren fra den dato, da de er meddelt de interesserede kommunalbestyrelser.

Lov om kommunale valg, jfr. lovbekendtgørelse nr. 455 af 21. december 1965, § 29, stk. 4, hvorefter den af kommunalbestyrelsen afsagte kendelse angående de fremkomne valgklager og angående de fremsatte begæringer om fritagelse, inden 14 dage efter kendelsens afsigelse kan indankes for indenrigsministeriet eller amtsrådet.

Bekendtgørelse nr. 121 af 31. marts 1966 om sundhedskontrol med planteskoleplanter, § 8, stk. 2, hvorefter en planteproducent, der er utilfreds med en afgørelse truffet af en af fællesudvalgets inspektører, inden 8 dage efter modtagelsen af den i stk. 1 nævnte meddelelse, kan begære overskøn ved fællesudvalgets overinspektør, og § 8, stk. 3, hvorefter overinspektørens afgørelser af vedkommende planteproducent inden 8 dage efter modtagelsen af overinspektørens skriftlige meddelelse om afgørelsen kan indbringes for et af landbrugsministeriet nedsat nævn.

Lov nr. 192 af 3. juni 1966 om lejevurdering, § 8, stk. 1, hvorefter klage over lejevurderingsrådets ansættelse af såvel ejer som lejer kan indbringes for vurderingsankenævnet inden 4 uger fra sidste fremlæggelsesdag for den vurderingsfortegnelse, hvori ansættelsen er opført.

Lov om valg til folketinget, jfr. lovbekendtgørelse nr. 270 af 21. juni 1966, § 73, stk. 3, hvorefter klage over folkeafstemninger skal indgives til folketinget inden ugedagen efter afstemningen og indsendes gennem indenrigsministeriet, og § 75, stk. 2, hvorefter klage over folketingsvalg skal indgives til folketinget inden ugedagen efter valget og indsendes gennem indenrigsministeriet.

Lov om menighedsråd, jfr. lovbekendtgørelse nr. 309 af 1. september 1966, § 9, stk. 6, hvorefter klager over menighedsrådsvalgs gyldighed inden 8 dage efter valget skal sendes til provsten.

Bekendtgørelse nr. 448 af 30. december 1966 om valg til de grønlandske kommunalbestyrelser og Grønlands landsråd § 26, stk. 5, hvorefter indsigelse mod gyldigheden af et valg skal fremsættes senest 7 dage efter valgets afholdelse til lederen af afstemningen i den vedkommende valgkreds, og § 27, stk. 1, hvorefter de af valgbestyrelsen afsagte kendelser angående de fremsatte valgklager kan indankes for landshøvdingen inden 7 dage efter kendelsens afsigelse.

Lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring m. v. jfr. lovbekendtgørelse nr. 53 af 28. februar 1967, § 34, stk. 3, hvorefter

visse af de af direktøren truffne afgørelser indenfor et tidsrum af en måned efter underretning om afgørelsen kan indankes for arbejdsnævnet, og hvorefter alle øvrige af direktøren i henhold til loven truffne afgørelser, hvor ikke andet er bestemt, inden for samme frist kan indankes for arbejds- og socialministeren, samt § 35, stk. 5, hvorefter de af nævnet i henhold til denne lov truffne afgørelser, ved hvilke der ikke er afgivet dissentierende votum, er endelige, medens nævnets afgørelser i øvrigt inden for en måned efter tmdrerretning om afgørelsen kan indankes for arbejds- og socialministeren.

Lov om folketingsvalg i Grønland, jfr. lovbekendtgørelse nr. 105 af 3. april 1967, § 26, stk. 2, hvorefter klage over folketingsvalg skal indgives til landshøvdingen inden 14 dage efter valget og § 41, hvorefter klager over en folkeafstemning skal indgives til landshøvdingen inden ugedagen efter afstemningen.

Lov om oprettelse og supplerung af mindre husmandsbrug m. m., statshusmandsloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 117 af 10. april 1967, § 8, stk. 2, hvorefter ejeren inden 4 uger efter, at afgørelse om pålæg af forkøbsret er meddelt ham, kan påklage afgørelsen til landbrugsministeren, og § 25 c, stk. 1, hvorefter ejeren kan kræve afløsningssummen fastsat efter vurdering af vurderingsrådet, såfremt meddelelse herom er statens jordlovsudvalg i hænde inden 4 uger efter, at ejeren har modtaget meddelelse om resultatet af vurderingen.

Bekendtgørelse nr. 129 af 14. april 1967 om adgang til uddannelsesforanstaltninger for ikke-faglærte arbejdere og om vilkår under deltagelsen §16, stk. 1, hvorefter det, såfremt ansøgningen om godtgørelse ikke kan imødekommes, skal tilkendegives ansøgeren, at afgørelsen inden for et tidsrum af 4 uger fra nægtelsen kan indankes for kursusrådet, § 16, stk. 2, hvorefter spørgsmål om godtgørelsens størrelse ligeledes inden 4 uger kan indankes, og § 20, stk. 4, hvorefter afgørelse af, hvorvidt en afbrydelse eller bortvisning er sket uden fyldestgørende grund, såvel af kursusdeltageren som af uddannelsesforanstaltningens ledelse kan indankes

for kursusnævnet indenfor et tidsrum af 4 uger.

Lov om ferie med løn, jfr. lovbekendtgørelse nr. 197 af 3. juni 1967, § 1. stk. 3, hvorefter direktøren for arbejdstilsynets afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt en person omfattes af ferieloven, kan indankes for arbejdsministeren indenfor en frist af 14 dage.

Lov om arbejdsmarkedets tillægspension, jfr. lovbekendtgørelse nr. 251 af 6. juni 1967, § 28, hvorefter afgørelser truffet af arbejdsmarkedets tillægspension om medlemskab, bidrag- eller pensionsret, bortset fra beslutninger truffet i henhold til lovens § 19, stk. 2 og 3, inden for en frist af 4 uger kan indbringes for det ved loven oprettede ankenævn.

Bekendtgørelse nr. 377 af 13. september 1967 om mælk og fløde samt mælkevarer (konsummælkprodukter) § 25, stk. 1, hvorefter de af sundhedskommissionen og veterinærdirektoratet i medfør af denne bekendtgørelse truffede afgørelser inden 4 uger kan påklages til indenrigsministeren.

Lov om den offentlige sygeforsikring, jfr. lovbekendtgørelse nr. 403 af 23. oktober 1967, § 42, stk. 5, hvorefter direktøren for sygekassevæsenets afgørelser, bortset fra afgørelse af tvistigheder vedrørende et enkelt medlems ret til dagpenge inden en måned kan indankes for socialministeren og § 60, stk. 1, hvorefter afgørelser, der er truffet af det ifølge denne bestemmelse nedsatte udvalg til afgørelse af tvistigheder om lønarbejderdagpenge, (dagpengeudvalget) inden for 14 dage kan indbringes for direktøren for sygekassevæsenet.

Lov nr. 479 af 20. december 1967, patentlov § 25, stk. 1, hvorefter klager over afgørelser vedrørende ansøgning om patent indgives til patentankenævnet senest 2 måneder efter, at direktoratet har givet den pågældende underretning om afgørelsen. Inden samme frist skal den herfor fastsatte afgift betales. Sker dette ikke, skal klagen afvises.

Lov vedrørende personlig skat til kommunen, jfr. lovbekendtgørelse nr. 16 af 16. januar 1968 § 32, stk. 3, hvorefter der imod

den stedfundne skatteansættelse kan fremsættes skriftlig indsigelse overfor ligningsmyndigheden senest 1 måned efter, at der er givet meddelelse om ansættelsen. Tages indsigelsen ikke til følge, kan afgørelsen indtil en måned efter, at der er givet meddelelse herom, påklages til indenrigsministeren, og § 35, hvorefter spørgsmålet om fordelingen mellem kommunerne kan indbringes for indenrigsministeren inden 3 måneder efter fordelings foretagelse.

Lov om levnedsmidler m. m. jfr. lovbekendtgørelse nr. 26 af 9. februar 1968, §17, stk. 2, hvorefter beslutning om forbud mod salg kan indbringes til afgørelse af indenrigsministeren inden 14 dage efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

Lov om forsikring mod følger af ulykkestilfælde, jfr. lovbekendtgørelse nr. 137 af 26. april 1968, § 10, stk. 3, hvorefter der for indankning af direktoratet for ulykkesforsikringens afgørelse til socialministeren eller ulykkesforsikringsrådet gælder en frist af en måned fra den om afgørelsen givne underretning; for en tilskadekommen eller for efterladte, der på dette tidspunkt opholder sig på Færøerne eller i det øvrige Europa uden for Danmark, er fristen dog 6 uger; opholder de sig uden for Europa, er fristen 3 måneder.

Lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige m. fl., jfr. lovbekendtgørelse nr. 138 af 26. april 1968, § 6, stk. 3, indeholder tilsvarende klagefrister.

Lov nr. 249 af 13. juni 1968 om privat arbejdsanvisning, § 5, hvorefter arbejdsdirektoratets afgørelse inden 1 måned fra afgørelsens meddelelse kan indbringes for arbejdsministeren.

Lov om kommunal indkomstskat, jfr. lovbekendtgørelse nr. 259 af 19. juni 1968, § 8, stk. 4, hvorefter indsigelse mod de stedfundne skatteansættelser må være fremsat skriftligt overfor vedkommende kommunalbestyrelse senest en måned efter, at der er givet meddelelse om ansættelsen. Tages indsigelsen ikke til følge, kan afgørelsen indtil en måned efter, at der er givet meddelelse herom, påklages til indenrigsministeren.

Klagefristen i de i henhold til lov nr. 85 af 31. marts 1926 og lov nr. 90 af 23. marts 1932 stadfæstede vej vedtægter er i reglen sat til 4 uger.

II

Forskrifter om frister for indbringelse af administrative afgørelser for domstolene.

Lov nr. 117 af 11. marts 1921 om erstatningsansvar for skade ved jernbanedrift, § 6, stk. 2, hvorefter retssag må anlægges senest 6 måneder efter, at kommissionens afgørelse er meddelt den pågældende; i modsat fald er kravet forældet.

Lov om vedligeholdelse af kirkegårde, jfr. lovbekendtgørelse nr. 455 af 23. september 1947, § 36, hvorefter begæring om indbringelse for domstolene af spørgsmålet om, hvorvidt synet eller ministeriet har pålagt kirken noget, som ifølge loven eller den i § 7 omhandlede kgl. anordning ikke kan pålægges den, skal fremsættes for kulturministeriet inden den i § 34 angivne frist for påanke til ministeriet eller inden en måned efter kendelsens afsigelse.

Midlertidig landsrådsvedtægt om børneforsorg vedrørende Grønland af 9. januar 1952 som ændret ved landsrådsvedtægt af 2. oktober 1967, § 9, stk. 3, hvorefter barnets forældre og den, hos hvem barnet opholdt sig, da fjernelsen fandt sted, inden 8 uger ved henvendelse til arbejds- og socialdirektionen kan kræve de af direktionen i medfør af stk. 1 og stk. 2 trufne beslutninger forelagt for Grønlands landsret.

Lov om aktieselskaber, jfr. lovbekendtgørelse nr. 313 af 28. august 1952, § 82, stk. 2, hvorefter sager til omstødelse af nægtelse af optagelse i aktieselskabsregisteret anlægges ved landsretten inden 6 måneder efter den henholdsvis af overregistrator eller af handelsministeren trufne afgørelse, og § 82, stk. 3, hvorefter sag i anledning af, at nogen mener, at den stedfundne registrering er ham til skade, skal være anlagt inden 6 måneder efter udgangen af den måned, i hvilken registreringen har fundet sted.

Lov nr. 90 af 31. marts 1953 om udøvelse af jordmodergerning, § 4, stk. 6, hvorefter in-

denrigsministerens nægtelse af at tage en ansøgning om tilladelse til på ny at udøve jordmodergerning til følge, ikke kan indbringes for domstolene, før der er forløbet et år efter den afgørelse, ved hvilken retten endelig blev pågældende frataget, eller efter den dom, ved hvilken der nægtedes hende tilladelse til på ny at udøve jordmodergerning.

Lov nr. 210 af 11. juni 1954 om værnepligt, § 9, stk. 1, hvorefter en række af de af sessionen i medfør af § 8 trufne afgørelser kan prøves ved domstolene. Sag herom anlægges på indenrigsministerens foranstaltning mod den person, som afgørelsen angår, ved landsretten som første instans. Ønsker den, hvem sagen angår, denne prøve, skal han overfor indenrigsministeren fremsætte begæring herom inden 4 uger fra det tidspunkt, da han ved forkyndelse eller anbefalet brev er blevet gjort bekendt med afgørelsen. Fremkommer begæringen senere, men inden et år efter sessionens afgørelse, skal indenrigsministeriet dog indbringe sagen for retten; såfremt klageren da ikke gør det antageligt, at de grunde, på hvilke begæringen støttes, først senere er blevet ham bekendt, eller at fristens oversiddelse i øvrigt skyldes grunde, som han ikke kan tilregnes, skal retten afvise sagen.

Lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse, § 1, stk. 7 og 8, hvorefter socialministerens afgørelse af spørgsmålet, om en virksomhed med rette er henført under loven, indenfor en frist af 6 uger kan indbringes for domstolene, og § 3, stk. 2, hvorefter socialministerens afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt der er foretagen en væsentlig bygningsmæssig ændring inden for en frist af 6 uger kan indbringes for domstolene.

Lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger som ændret bl. a. ved lov nr. 231 af 10. juni 1960, § 18, stk. 9, hvorefter den af nævnet trufne afgørelse inden 4 uger efter, at afgørelsen er kommet til klagerens kundskab, af denne kan indbringes for domstolene, jfr. grundlovens § 63.

Lov om udøvelse af lægegerning, jfr. lovbekendtgørelse nr. 236 af 9. august 1955, § 5,

stk. 6, hvorefter indenrigsministerens nægtelse af at tage en ansøgning om tilbagegivelse af retten til at udøve lægegerning til følge, ikke kan indbringes for domstolene, før der er forløbet et år efter den afgørelse, ved hvilken retten endeligt blev den pågældende frataget, § 5b, stk. 3, og § 5e, hvorefter lægen, dersom han ønsker afgørelsen om fratagelsen af retten til at ordinere euforiserende stoffer, eller om afslag på ansøgning om tilbagegivelse af retten, prøvet ved domstolene, skal fremsætte begæring herom overfor indenrigsministeren inden 3 uger fra det tidspunkt, da han ved forkyndelse eller anbefalet brev blev gjort bekendt med afgørelsen.

Lov nr. 127 af 25. maj 1956 om sygeplejersker, § 4, stk. 6, hvorefter indenrigsministerens afslag på ansøgning om tilladelse til på ny at udøve virksomhed som sygeplejerske, kan prøves ved domstolene, hvis der er forløbet mindst et år efter, at der er truffet endelig bestemmelse om rettens bortfald og mindst et år efter, at generhvervelse senest er nægtet ved dom. Det er en betingelse for afgørelsens prøvelse ved domstolene, at den pågældende fremsætter begæring herom overfor ministeren inden 3 uger fra det tidspunkt, da hun ved forkyndelse eller anbefalet brev er blevet gjort bekendt med afgørelsen.

Lov nr. 93 af 29. marts 1957 om skibsregistrering, § 53, stk. 1 og 4, hvorefter skibsregisterets afgørelse, herunder klage over distriktskontorernes afgørelse, af enhver, der har retlig interesse heri, kan indbringes for landsretten inden for en frist af 14 dage, regnet fra den dag, afgørelsen er meddelt vedkommende. Justitsministeriet kan, når omstændighederne taler derfor, senere, dog ikke efter 6 måneders forløb, tillade, at skibsregisterets afgørelser indbringes for landsretten inden 14 dage efter tilladelsens meddelelse.

Lov nr. 301 af 21. december 1957 om skibsregistreringsafgifter, §17, stk. 3, hvorefter en afgiftspligtig, hvis han er utilfreds med ministeriets afgørelse, kan forlange spørgsmålet afgjort ved domstolene. Sagen må af den afgiftspligtige anlægges inden 6 uger

efter, at han har fået underretning om ministeriets afgørelse.

Lov nr. 145 af 23. maj 1958 om bybefolkningens forsyning med mælk og fløde, §10, stk. 4, hvorefter den af nævnet truffe afgørelse inden 8 uger efter, at afgørelsen er kommet til klagerens kundskab, af denne kan indbringes for domstolene under en for landsretten som første instans anlagt sag.

Lov nr. 154 af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m. v. til statens tjenestemænd, § 19, stk. 2, hvorefter en tjenestemand, for at kunne rejse sag overfor domstolene om lønning, pension eller ventepenge, må gøre skriftlig indsigelse overfor styrelsen inden 6 måneder efter beløbets udbetaling eller nægtelse af udbetaling og udtage stævning inden 6 måneder efter modtagelsen af centralstyrelsens svar, der skal foreligge senest 3 måneder efter, at den skriftlige indsigelse er rejst overfor den pågældende styrelse.

Lov nr. 155 af 7. juni 1958 om folkekirkens lønningsvæsen, § 12, indeholder tilsvarende bestemmelse.

Lov nr. 196 af 7. juni 1958 om autorisation af elektroinstallatører m. v. § 10, stk. 1 og 3, hvorefter de i henhold til § 8, stk. 3, og § 9, stk. 2, truffe beslutninger af installatøren kan indbringes for domstolene inden 8 uger efter, at den pågældende beslutning er meddelt ham ved forkyndelse eller anbefalet brev.

Lov nr. 211 af 11. juni 1959, varemærkelov, § 44, hvorefter sag må anlægges inden 6 måneder efter den af direktoratet eller handelsministeriet truffe afgørelse.

Lov om beskyttelse af bier, jfr. lovbekendtgørelse nr. 17 af 22. januar 1960, § 14, stk. 1, hvorefter den af vurderingsmændene truffe afgørelse kan indankes for civildommeren i den pågældende retskreds inden 15 dage efter vurderingsmændenes kendelse. Har skadevolderen ikke givet møde under vurderingsforretningen, regnes fristen fra det tidspunkt, da afgørelsen er forkyndt for ham.

Mælkeordning for Storkøbenhavn af 29. marts 1960, § 23, stk. 4, hvorefter den af handelsministeriet trufne afgørelse vedrørende inddragelse af koncession med opsættende virkning af mejeriet kan indbringes for domstolene ved sagsanlæg inden for en frist af 14 dage.

Toldloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 156 af 12. april 1960, § 199, stk. 1, hvorefter toldvæsenets afgørelser af den, hvem afgørelsen angår, indenfor en frist af 14 dage efter, at den er meddelt, kan begæres indbragt for domstolene.

Lov nr. 246 af 10. juni 1960, byggelov for købstæderne og landet, §14, stk. 9, hvorefter søgsmål til prøvelse af de af administrationen i medfør af loven trufne beslutninger skal anlægges inden 6 måneder efter den dag, da beslutningen er meddelt klageren.

Anordning nr. 42 for Grønland af 2. februar 1962 om forsikring mod følger af ulykkestilfælde, § 12, stk. 3, hvorefter der for indbringelse af de af det grønlandske nævn for ulykkesforsikring trufne afgørelser for domstolene gælder en frist af 3 måneder fra den om afgørelsen givne underretning.

Lov nr. 132 af 13. april 1962 om visse forhold vedrørende gas-, vand- og afløbsinstallationer og dertil hørende kloakledninger § 9, stk. 1 og 4, hvorefter de i henhold til § 8, stk. 2, trufne beslutninger af mesteren kan indbringes for domstolene inden 8 uger efter, at den pågældende beslutning er meddelt ham ved forkyndelse eller anbefalet brev.

Lov om byplaner, jfr. lovbekendtgørelse nr. 160 af 9. maj 1962, § 26, stk. 2, hvorefter søgsmål angående noget ved lovens anvendelse opstået spørgsmål, der ikke er undergivet forvaltningens endelige afgørelse, skal anlægges inden 6 uger efter, at den afgørelse, der ønskes prøvet, er meddelt klageren.

Lov om apotekervæsenet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 248 af 2. juli 1962, § 19, stk. 6, hvorefter indenrigsministeriets nægtelse af at tage en ansøgning om tilladelse til på ny at udøve apotekergerning m. v., ikke kan

indbringes for domstolene, før der er forløbet et år efter den afgørelse, ved hvilken retten blev frataget den pågældende eller efter en dom, ved hvilken der nægtedes ham tilladelse til på ny at udøve virksomhed.

Lov nr. 220 af 31. maj 1963 om landinspektørvirksomhed, §11, stk. 2 og 3, hvorefter begæring om indbringelse for domstolene af frakendelse af beskikkelse skal fremsættes overfor landbrugsministeren inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

Lov om udstykning og sammenlægning m. m. af faste ejendomme, jfr. lovbekendtgørelse nr. 252 af 7. juni 1963 § 32, hvorefter, såfremt der ikke inden 4 uger efter afsendelse af meddelelse om afmærkningen af et foreløbigt skel af en ejer udtages stævning til vedkommende underret mod naboejeren til anerkendelse af en ændret beliggenhed af skellet, tillægges det foreløbige skel samme retlige betydning som skel, hvorom der er opnået forlig.

Lov nr. 58 af 4. marts 1964 om veterinærvæsenet samt om udøvelse af dyrlægegerning §13, stk. 2, hvorefter begæring om domstolsprøvelse af en afgørelse om fratagelse af autorisation skal fremsættes inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

Lov nr. 189 af 4. juni 1964 om dybfrosne levnedsmidler m. v., § 2, stk. 5, hvorefter indenrigsministerens afgørelse om tilbagekaldelse af en meddelt autorisation af den, afgørelsen vedrører, kan forlanges indbragt for domstolene. Begæring herom skal fremsættes inden 30 dage, efter at afgørelsen er meddelt.

Lov nr. 372 af 23. december 1964 om valutaforhold m.v. som ændret bl. a. ved lov nr. 228 af 9. juni 1965, § 11, stk. 1, hvorefter klageren inden for en frist af 8 uger fra modtagelsen af ankenævnets afgørelse kan indbringe denne for domstolene ved en sag, der anlægges mod licenskontoret.

Lov nr. 66 af 23. marts 1965 om ferskvandsfiskeri, § 13, stk. 2 og § 27, stk. 2, hvorefter

der er fastsat en frist på 4 uger fra forkyndelsen for indbringelse for domstolene af de respektive nævnsafgørelser.

Lov om skibes bemanning, jfr. lovbekendtgørelse nr. 114 af 2. april 1965, § 38, stk. 2, hvorefter ministerens afslag på en ansøgning om tilbagegivelse af sønæringsbevis under visse betingelser kan prøves ved domstolene, såfremt den pågældende fremsætter begæring herom over for ministeren inden 3 uger fra det tidspunkt, da han ved forkyndelse eller anbefalet brev blev gjort bekendt med afgørelsen.

Lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne- og ungdomsforsorg, § 57, stk. 1, hvorefter anke til landsretten af landsnævnets afgørelse vedrørende anbringelse uden for hjemmet m. v. kan ske inden for en frist af 4 uger.

Lov nr. 195 af 26. maj 1965 om saltvandsfiskeri, § 4, stk. 3, hvorefter nævnets afgørelse om godtgørelsens størrelse kan indbringes for domstolene under en mod eller af vedkommende minister inden 4 uger efter afgørelsens forkyndelse anlagt sag.

Lov nr. 220 af 4. juni 1965 om udførsel af fisk og fiskevarer, § 4, stk. 2 og 3, hvorefter begæring om indbringelse for domstolene af fiskeriministeriets afgørelse om tilbagekaldelse af eksporttilladelse skal fremsættes over for fiskeriministeren inden 4 uger, efter at afgørelsen er meddelt den pågældende.

Lov nr. 192 af 3. juni 1966 om lejevurdering, § 10, stk. 3, hvorefter vurderingsankenævnets afgørelser kan indbringes for boligretten inden udløbet af 3 uger efter, at underretning om vurderingsankenævnets afgørelse er meddelt parterne.

Lov nr. 217 af 8. juni 1966 om statsaut. vejere og målere, § 4, stk. 3, hvorefter begæring om indbringelse for domstolene af handelsministeriets afgørelser om fratagelse af beskikkelse, skal fremsættes over for handelsministeriet inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

Lov nr. 223 af 8. juni 1966 om handel med brugte genstande samt pantelånervirksomhed § 9, stk. 2, hvorefter en begæring om

indbringelse for domstolene skal fremsættes over for politiet inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

Lov om folkeskolen, jfr. lovbekendtgørelse nr. 279 af 8. juli 1966, § 7, stk. 3, hvorefter udbetaling af et statstilskud fortsættes, til sagen er afgjort ved dom, hvis kommunalbestyrelsen eller styrelsen for et skoleforbund inden 4 uger efter, at ministeriets beslutning er meddelt den pågældende, indbringer spørgsmålet om ministeriets berettigelse af at foretage det i stk. 2 omhandlede skridt for domstolene.

Lov nr. 24 af 14. februar 1967 om midlertidig regulering af boligforholdene § 30, hvorefter de af huslejenævnet truffne afgørelser af hver af parterne kan indbringes for boligretten inden udløbet af 3 uger efter, at underretning om nævnets afgørelse er meddelt parterne.

Lov nr. 68 af 15. marts 1967 om statsaut. revisorer, § 20, stk. 2, hvorefter begæring om indbringelse for domstolene af frakendelse af beskikkelse skal fremsættes for handelsministeren inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

Lov nr. 249 af 9. juni 1967 om udlevering af lovovertrædere, §16, stk. 2, hvorefter anmodning om indbringelse af spørgsmålet om lovligheden af en beslutning om udlevering for retten skal fremsættes inden 3 dage efter, at beslutningen er meddelt den pågældende. Når særlige omstændigheder taler derfor, kan justitsministeren tillade, at beslutningen indbringes for retten, selv om anmodning herom først fremsættes efter fristens udløb.

Lov for Grønland om ægteskabs indgåelse og opløsning, jfr. lovbekendtgørelse nr. 381 af 21. december 1967, § 67, stk. 2, hvorefter retssag efter skilsmisse med krav om godtgørelse, når skilsmissebevillingen er meddelt efter en separation, der er givet under forhold, hvorved den ene ægtefælle groft har krænket den anden, må rejses inden 6 måneder efter skilsmissebevillingens meddelelse.

Lov nr. 479 af 20. december 1967, patentlov § 25, stk. 3, hvorefter søgsmål til prøvelse af en afgørelse, hvorved patentankenævnet af

slår en ansøgning om patent, skal anlægges inden 2 måneder efter, at der er givet den pågældende underretning om afgørelsen.

Lov vedrørende personlig skat til kommunen jfr. lovbekendtgørelse nr. 16 af 16. januar 1968, § 32, stk. 3, hvorefter indenrigsministerens afgørelse vedrørende stedfundne skatteansættelser i det omfang, en klage ikke vedrører spørgsmålet om indtægtsfordeling mellem flere kommuner, inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt klageren, kan indbringes for domstolene, og § 48, hvorefter en sag mod en kommune om tilbagebetaling af for meget erlagt skat i henhold til denne lov må anlægges inden 2 år efter udløbet af det pågældende skatteår.

Lov om forsikring mod følger af ulykkestilfælde, jfr. lovbekendtgørelse nr. 137 af 26. april 1968, § 10, stk. 3, hvorefter der for indbringelse af socialministerens afgørelse for domstolene gælder en frist af en måned fra den om afgørelsen givne underretning; for en tilskadekommet eller for efterladte, der på dette tidspunkt opholder sig på Færøerne eller i det øvrige Europa udenfor Danmark er fristen dog 6 uger; opholder de sig uden for Europa, er fristen 3 måneder.

Lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige m. //., jfr. lovbekendtgørelse nr. 138 af 26. april 1968, § 6, stk. 3, indeholder tilsvarende regler.

Lov nr. 154 af 8. maj 1968 om terapiassistenter, § 4, stk. 2, hvorefter indenrigsministerens afslag på en ansøgning om generhvervelse af retten til at udøve virksomhed som terapiassistent, af ansøgeren kan forlanges indbragt for domstolene. Efter stk. 3 skal begæring fremsættes overfor indenrigsministeren inden 3 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

Lov om beskyttelse af forædlerrettigheder for planter, jfr. lovbekendtgørelse nr. 172 af 17. maj 1968, § 16, hvorefter søgsmål til prøvelse af nævnets afgørelse for domstolene skal anlægges inden 2 måneder efter, at forædleren har modtaget underretning om afgørelsen.

Lov om kommunal indkomstskat, jfr. lovbekendtgørelse nr. 259 af 19. juni 1968, § 8, stk. 4, hvorefter de af indenrigsministeren truffne afgørelser i det omfang, en klage ikke vedrører spørgsmålet om fordelingen mellem flere kommuner, indtil 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt klageren, kan indbringes for domstolene.

