

hov for at gennemføre større samlede lovgivningsreformer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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