

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 *tillivelse*, 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 vejledningsformen. En lovmæssig regulering af forvaltningens sagsbehandling vil således medføre, at de pågældende regler i forhold til parten bliver retligt forbindende for de myndigheder og deres ansatte, der er omfattet af lovgivningen, herunder også for kommunale myndigheder og for de mange fritstående statslige nævn og råd, der ikke uden videre er undergivet en ministers instruktionsbeføjelse. De ansattes tilsidesættelse af sådanne lovregler vil efter omstændighederne få karakter af en tjenesteforseelse, der vil kunne sanktioneres. Hertil kommer, at en lovfæstelse af

en forvaltningsprocessuel regel også vil medføre, at reglen i hvert fald som hovedregel må forventes håndhævet af domstolene, om ikke ved anvendelse af ugyldighedssanktion så dog ved dom til opfyldelse eller i øvrigt ved en anerkendelse af, at forskriften er tilsidesat.

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

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

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

I overensstemmelse hermed har justitsministeriet fundet, at hovedsynspunkterne for afgrænsningen af emnekredsen for forvaltningsloven bør være, at der i loven i det væsentlige kun optages bestemmelser, der kan udformes relativt præcist om forhold, der skal iagttages generelt, og som i øvrigt tillægges en sådan betydning, at de bør kunne håndhæves selvstændigt ved domstolene under et