

F.t. forvaltningslov

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

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

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

På den baggrund var der ikke i de tidligere fremsatte lovforslag medtaget en bestemmelse om samtidig begrundelse, men alene en bestemmelse om begrundelse efter begæring. Under retsudvalgets behandling af lovforslaget blev der, som nævnt ovenfor under pkt. 1 b, imidlertid givet udtryk for, at der allerede nu burde gennemføres regler om samtidig begrundelse, således som det er sket i den finske, norske og svenske forvaltningslov.

Justitsministeriet overvejede i forbindelse med det oprindelige lovforslag at udforme begrundelsesreglerne således, at de tillige umiddelbart skulle gælde for kollegiale myndigheder.

Dette spørgsmål er omtalt i begrundelsesudvalgets betænkning på side 45. Det anføres i den forbindelse, at vanskelighederne ved at begrunde kan være særlig fremtrædende for så vidt angår kommunalbestyrelser og andre kollegiale organer, hvori folkevalgte eller andre ikke-professionelle administratorer er enerådende eller dog i overvægt. Uanset at disse synspunkter i Norge og Sverige bl.a. har ført til, at de besluttende forsamlinger, kommunalbestyrelserne, er holdt uden for begrundelsespligten, finder udvalget ikke, at der her i landet er tilstrækkelig grund til at holde kommunalbestyrelsernes individuelle afgørelser uden for en regel om efterfølgende begrundelse. Udvalget anfører endvidere, at afgørelser truffet af de kommunale udvalg utvivlsomt ikke kan holdes uden for en begrundelsespligt. Efter udvalgets opfattelse bør de nævnte vanskeligheder føre til, at der eventuelt ved en efterfølgende bedømmelse stilles mildere krav til begrundelsens indhold, når afgørelsen er truffet af sådanne organer.

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

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

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