

Offentlighedskommissionens betænkning

Af universitetsadjunkt Ole Krarup.

1) Der foregår i disse år et livligt kommissionsarbejde til klarlæggelse af en række centrale administrative forhold. Bortset fra de undersøgelser, der er foretaget af forvaltningskommissionen af 1946 og administrationsudvalget af 1960, har de fleste undersøgelsesarbejder først og fremmest taget sigte på at belyse nogle spørgsmål, der mere eller mindre direkte kan siges at angå betryggelsen af den enkeltes stilling i forhold til de administrative myndigheder. Herhen hører ikke blot betænkningen angående statens og kommunernes erstatningsansvar (214. 1959) og betænkningen om ministrenes ansvarlighed (312. 1962), men også f.eks. landsskatteretsudvalgets og ekspropriationskommissionens arbejder (se henholdsvis betænkningerne 339. 1963 og 330. 1963).

Under denne synsvinkel må man se den betænkning (325. 1963), der er afgivet af kommissionen til overvejelse af *offentlighed i forvaltningen*. Kommissionen, der blev nedsat i 1956 med højesteretsdommer Colov som formand, talte repræsentanter for en række institutioner og organisationer (de politiske partier, de kommunale organisationer, advokatråd, tjenestemand- og presseorganisationer) foruden en række sagkyndige. Med den nævnte brede interesse-mæssige repræsentation i kommissionen og iøvrigt på baggrund af offentlighedsproblemet politiske karakter kan det ikke undre, at kommissionen står splittet m.h.t. det spørgsmål, der ifølge kommissoriet var det centrale, nemlig betimeligheden af at indføre en ordning, hvorefter forvaltningens dokumenter som hovedregel skal være offentligt tilgængelige. Et flertal på 11 medlemmer besvarer spørgsmålet benægtende, mens de øvrige 9 medlemmer går ind for en offentlighedsordning. Det af kommissionen udarbejdede forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (*almindelig offentlighed*) kan med visse modifikationer tiltrædes af hele kommissionen, dersom regering og folketing giver tilslutning til mindretallets ønske om at indføre en almindelig offentlighedsordning.

Udover at tage stilling til det nævnte spørgsmål om almindelig offentlighed i forvaltningen havde kommissionen fået til opgave at revidere lov af 2. februar 1866 om erklærings meddelelse til ansøgere og klagere. Som svar herpå har kommissionen tillige udarbejdet et udkast til lov om *partsoffentlighed i forvaltningen*. Hermed sigtes til en ordning, hvorefter indholdet af dokumenterne i en forvaltningssag skal kunne gøres tilgængelige for *de(n), der er impliceret i sagen*, men ikke for andre. Til dette udkast har hele kommissionen sluttet sig, uafhængigt af hvad regering og folketing måtte beslutte sig til, dog at der er uenighed om en praktisk vigtig detalje, jfr. ndf. under 3).

Selve betænkningen består af 10 temmelig kortfattede kapitler, hvortil kommer et omfattende bilagsmateriale indeholdende en gengivelse af de svenske og finske lovtjekter om offentlighed samt uddrag af det norske lovudkast om behandlingsmåden i forvaltningssager fra 1958, udtalelser fra ministerierne og fra Københavns kommunes administrationsgrene, en oversigt over praksis vedrørende loven af 1866 og over særlige tavshedsforskrifter i den offentlige forvaltning, samt endelig udtalelser m.h.t. kommunale forhold og ombudsmandsinstitutionen.

Efter i kapitel 1 at have fastlagt sin opgave, beskriver kommissionen i kapitel 2 de gældende regler, der har tilknytning til offentligheds-spørgsmålet, herunder i korte træk reglerne om offentlighed i retsplejen. Kapitel 3 indeholder en udførlig

<50>

omtale af den svenske ordning, som et arbejdsudvalg har studeret på nærmere hold, og som må være af den allerstørste betydning for de danske overvejelser[1]. Herefter følger en omtale af retsstillingen i en række andre europæiske lande. I kapitel 4 omtales nogle tidligere reformbestræbelser og synspunkter, der har været fremme i litteraturen

og den faglige debat, og i kapitel 5 fremfører kommissionen en række betragtninger for og imod offentlighed i forvaltningen, nemlig offentlighed som led i folkestyret, kontrollenssyn, den mulige betydning for sagernes oplysning og for tjenestemændenes retsstilling, sammenhængen med ordningen inden for retsplejen, erfaringerne fra udlandet, hensynet til privatlivets fred samt endelig de arbejdsmæssige og økonomiske konsekvenser. Betragtningerne fremtræder som „neutrale“; man kan ikke af fremstillingen se, hvilken betydning kommissionens flertal og mindretal har tillagt de enkelte synspunkter. I kapitel 6 diskuteres nogle hovedpunkter i en eventuel reform, og den resterende del af betænkningen indeholder de to lovudkast med bemærkninger.

2) *Særlig om udkast til lov om partsoffentlighed.*

Af de to lovforslag er forslaget til lov om *almindelig offentlighed* uden øjeblikkelig politisk aktualitet; dette fremgår af statsministerens åbningstale i folketinget oktober 1963, hvori det blev bebudet, at regeringen ville nøjes med at fremsætte forslag til lov om *partsoffentlighed* på grundlag af kommissionens indstilling. Af denne grund, og fordi der ligger adskillig problematik i forslaget om partsoffentlighed, skal jeg i det følgende koncentrere mig om dette forslag.

De nugældende regler om parter adgang til forvaltningens dokumenter findes dels i lov af 2. februar 1866 om erklærings meddelelse til ansøgere og klagere, dels i spredte lovbestemmelser om specielle sagstyper, f.eks. monopollovens §§ 17, stk. 2 og 18, stk. 3 og Ulykkesforsikringslovens § 9, stk. 2, og dels endelig i visse „retsgrundsætninger“, der ifølge betænkningen side 19 ff. har særlig betydning for så vidt angår kollegiale myndigheders afgørelser. Den mest omfattende af de nugældende bestemmelser, loven af 1866, går ud på, at en ansøger eller klager, der har en personlig interesse i klagesagens afgørelse, kan forlange at blive gjort bekendt med indholdet af *de(n)* i sagen indhentede erklæring(er); et sådant krav på „partsoffentlighed“ eller „aktindsigt“ har man dog først efter at sagen er bragt til afslutning, og kun hvis *ansøgningen eller klagen ikke tages til følge*. Fra lovens hovedregel gælder en en række undtagelser[2].

På denne baggrund hedder det nu i kommissionsudkastets § 1, at „ansøgere, klagere eller andre parter i en sag, der er afgjort af eller til behandling i den offentlige forvaltning, er på begæring berettiget til... at blive gjort bekendt med sagens dokumenter“. Det fremgår af formuleringen sammenholdt med det ovenfor anførte, at udkastet på enkelte punkter tilsigter en videregående adgang end tidligere hjemlet til forvaltningens dokumenter: der kræves ikke nogen særlig personlig interesse i sagen, hvis man har indgivet en klage; dernæst er det ikke nogen betingelse for at kunne kræve adgang til dokumenterne, at ansøgningen eller klagen afslås. Endelig - og dette synes mere velmotiveret end de to forrige udvidelser - skal også andre „parter“ end ansøgere og klagere kunne kræve adgang til sagens dokumenter; hvis f.eks. A indgiver en klage, der vedrører B, har efter 1866-loven kun A, derimod ikke B adgang til de i sagen indhentede erklæringer; efter forslaget skal begge have adgang til dokumenterne. Selve spørgsmålet om, hvilke personer der kan anses for „parter“ i en forvaltningssag kan give anledning til vanskelige afgrænsningsspørgsmål[3].

Derimod følger det næppe af den citerede bestemmelse, at parterne altid skal kunne kræve adgang til dokumenterne, inden sagen afgøres, jfr. nærmere nedenfor under 4).

<51>

§ 2 indeholder nogle modificerende bestemmelser, først og fremmest en egentlig undtagelsesregel, hvorefter loven ikke skal komme til anvendelse, dersom „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"; det fremgår af bemærkningerne, at man har tilsigtet at give undtagelsesreglen et snævert anvendelsesområde; ikke desmindre vil reglen i praksis kunne indebære videregående undtagelser end hjemlet ved loven af 1866 og den lovgivning, der slutter sig hertil. Til undtagelsesreglen er føjet en bestemmelse om, at en part er berettiget til at få delvis oplysning om et dokumentets indhold, dersom en sådan oplysning kan gives uden tilsi-desættelse af de modstående hensyn.

Af §§ 3 og 4 fremgår, hvilke dokumenter der er undergivet parts-offentlighed. Loven af 1866 omfatter som nævnt kun de i sagen „afgivne erklæringer“, mens udkastet taler om „alle hos vedkommende myndig-hed beroende dokumenter, der vedrører den pågældende sag“; heri er formentlig intet væsentligt nyt, jfr. nedenfor om § 4, hvorimod der i § 3, stk. 2 ligger forslag til en nydannelse, idet *mundtligt* indhentede oplysninger af væsentligt betydning skal optages i sagens dokumenter på en sådan måde, at oplysningen kan meddeles til parten i medfør af lovens bestemmelser.

Ifølge § 4 skal loven ikke omfatte interne dokumenter, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer. Det samme gælder bl.a. brevveksling inden for samme forvaltningsmyndighed, f.eks. mellem et ministeriums forskellige afdelinger eller kontorer, hvorimod dokumenter, der hidrører fra andre myndigheder, herunder brevveksling mellem flere ministerier, er omfattet af udkastets regler[4].

§ 5 indeholder regler om den praktiske gennemførelse af parts-offentlighed, idet det bl.a. foreskrives, at en part altid skal være berettiget til at gennemføre sit krav ved at kræve genpart meddelt mod gebyr, jfr. § 9. Af udkastets øvrige paragraffer indeholder § 6 en vigtig regel, som jeg skal omtale nærmere nedenfor under 4). § 8 indeholder regler om forholdet til lovbestemmelser om tavshedspligt. Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser findes i § 10.

Endelig findes der en undtagelsesregel i § 7, hvorefter adgangen til sagens dokumenter ikke gælder m.h.t sager om ansættelse og forfrem-melse i det offentlige tjeneste, en bestemmelse der er blevet drøftet indgående i kommissionen[5], uden at man har kunnet nå til enighed. Jeg finder grund til at fremhæve, at bestemmelsen, der også findes i udkastet til lov om almindelig offentlighed, så vidt jeg kan se, udeluk-kende er diskuteret netop på baggrund af en almindelig offentligheds-ordning. De argumenter, der anføres af flertallet til støtte for reglen, er muligvis helt betydningsløse, eller mister i hvert fald en meget væ-sentlig del af deres betydning, når der blot er tale om at gøre undtagelse fra en regel om parts-offentlighed.

3) Særligt klageorgan?

I kommissionens endelige udkast findes der ingen særlige regler om kontrol med administrationens afgørelser med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt et dokument skal kunne gøres tilgængeligt for en part. Derimod indeholdt et tidligere udarbejdet udkast, der blev forelagt samtlige ministerier m.m., i § 7 en bestemmelse om, at administrati-onens afslag på en begæring om at blive gjort bekendt med et dokument - hvad enten begæringen var fremsat af en part eller andre - skulle kunne forelægges et særligt nævn, om hvis sammensætning der fandtes regler i § 8. Dette forslag kritiseredes fra forskellige sider, mest udfør-ligt af justitsministeriets lovafdeling. Blandt andet under hensyn hertil gik et flertal af kommissionens medlemmer imod forslaget om en særlig nævnsordning.

Da imidlertid spørgsmålet om etablering af en særlig nævnsordning efter min mening ikke bør anses for uddebatteret med justitsministeriets argumenter imod og mindretallets argumenter for en nævnsordning, skal jeg gå lidt udførligere ind på problemet. Jeg udelader en del af betænkningens argumentation, navnlig den del, der er betydningsløs i nærværende sammenhæng, fordi den har særlig tilknytning til spørgs-målet om almindelig offentlighed i modsætning til parts-offentligheden; dette gælder navnlig det i betænkningen side 56 anførte om *actio popu-laris* samt spørgsmålet om betimeligheden af at gøre et eventuelt nævns

afgørelser endelige, idet der synes at være enighed om, at nævnsafgø-relser for så vidt angår parts-offentlighed i

<52>

påkommende tilfælde skal kunne indbringes for domstolene; dette fo-rekommer velbegrundet.

Spørgsmålet om betimeligheden af at etablere et særligt klageorgan kan anskues ud fra følgende 2 spørgsmål: for det første: Består der i forvejen så effektive kontrolmuligheder, at et særligt klageorgan er overflødigt? For det andet: Kan der anføres særlige grunde imod en speciel klageordning?

Med henblik på det første af disse spørgsmål anfører justitsministe-riet 3 andre kontrolmuligheder, nemlig adgangen til domstolskontrol med administrationens afgørelser, adgangen til at klage til folketingets ombudsmand og endelig „administrationens almindelige ansvar, her- under ministrenes politiske ansvar“[6].

Blandt disse må opmærksomheden særlig rettes mod domstolskon-trollen: ligger der en adækvat trykkelighed af borgerens krav i medfør af en parts-offentlighedslov deri, at han har mulighed for at indbringe administrationens afslag på en anmodning om aktindsigt for domstole-ne? Mindretallet anfører 2 argumenter til støtte for en benægtende be-svarelse af dette spørgsmål, nemlig dels at domstolsafgørelser vil trække så længe ud, at meddelelse af dokumentoplysninger i de fleste tilfælde ikke vil have nogen interesse, når den endelige dom afsiges, dels at lovens vage og elastiske undtagelsesbestemmelser, der tager sigte på mange specielle forvaltningstekniske forhold, er et lidet egnet grundlag for en almindelig domstolsprøvelse[7]. Til det sidstnævnte synspunkt sigter formentlig også justitsministeriet, når det en passant (side 191) indrømmes, at en nævnsordning vil indebære mulighed for en videregående prøvelse end den, domstolene kan udøve, „både med hensyn til sagsantal og prøvelsens intensitet“; med udtrykket „prøvel-sens intensitet“ vil man formentlig henvise netop til, at de undtagelses-bestemmelser, administrationen kan tænkes at påberåbe sig til støtte for nægtelse af aktindsigt, er vagt formulerede. Dette får særlig betyd-ning for parts-offentlighed fremfor almindelig offentlighed, idet udkastet om sidstnævnte indeholder en vis nærmere - omend vag - angivelse af de hensyn, der skal kunne motivere offentlighedsnægtelse (statens sikkerhed, landets forsvar, forbrydelsers forebyggelse, privatlivets fred, sædeligheden, etc.), mens § 2, stk. 1 i udkast til lov om *parts-offentlighed er yderligere vag*, idet en begæring om aktindsigt skal kunne afslås, dersom partens interesse i at blive gjort bekendt med dokumentet „findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser“.

Allerede en sådan formulering af den bestemmelse, om hvis forstå-else og anvendelse domstolskontrollen typisk vil dreje sig, gør værdien af domstolskontrol på det foreliggende område uhyre problematisk. Det tør på baggrund af domstolenes almindelige praksis anses for givet, at domstolene under alle omstændigheder vil være særdeles tilbagehol-dende med kritik af administrationen, der - som det siges af mindretallet - må tage hensyn til mange specielle forvaltningstekniske forhold; og dette vil formentlig gælde, selvom kommissionens hensigt har været, at undtagelsesreglen skulle gives et snævrere anvendelsesområde end den tilsvarende undtagelsesregel for så vidt angår almindelig offentlig-hed.

Hertil kommer imidlertid en anden - så vidt jeg kan se upåagtet - omstændighed, som vil gøre domstolskontrol på det foreliggende om-råde ikke blot problematisk, men praktisk betydningsløs, og som derfor synes helt afgørende: De dokumenter, som en borger under en eventuel retssag vil påstå sig berettiget til at blive gjort bekendt med, kan han naturligvis ikke kræve fremlagt under retssagen, således at han derved får kendskab til dem. Men dette må have til følge, at dokumenterne heller *ikke kan gøres retten bekendt*[8], idet man ikke uden hjemmel kan bryde retsplejelovens grundlæggende forudsætning om, at doku-menter, der fremlægges i en retssag, må gøres bekendt for modparten.

Det kan naturligvis siges, at det er i modpartens (borgerens) egen velforståede interesse, dersom retten (omend ikke han selv) får kendskab til dokumenternes indhold, og at han derfor muligvis kan give et gyldigt samtykke til, at der sker en fravigelse af retsplejelovens principper. Men hertil bemærkes for det første, at administrationen formentlig må kunne modsætte sig noget sådant; og for det andet, at en „hemmelig fremlæggelse“ på afgørende måde vil påvirke domstolens sagsbehandling og nødvendiggøre forskellige retsplejemæssige reformer, først og fremmest med henblik på det såkaldte forhandlingsprincip, jfr. retsplejelovens § 293. En sådan løsning

<53>

ville måske være hensigtsmæssig og burde undersøges nærmere[9].

I nærværende sammenhæng er det tilstrækkeligt at fastslå, at domstolskontrollen under det øjeblikkelige system vil være uden betydning som garanti for borgernes partsoffentlighedskrav, i betragtning af, at domstolene må tage stilling til stridsspørgsmålet - hvorvidt afgørende hensyn til offentlige eller private interesser bør fortrænge partens interesse i aktindsigt - uden at kende indholdet af de dokumenter, sagen drejer sig om[10]; anfører administrationen f.eks. hensynet til privatlivets fred som grundlag for at nægte en part adgang til et dokument, vil domstolene simpelthen savne reelle muligheder for at vurdere det anførte hensyns vægt over for partens interesse; de påberåbte hensyn kan selvsagt have meget forskellig styrke, og kun ved at studere dokumentet kan domstolene danne sig et fyldestgørende billede af hensynets betydning i det enkelte tilfælde. Uden et sådant grundlag er det usandsynligt, at domstolene vil pålægge forvaltningen at gøre parten bekendt med dokumentet. Kun i helt ekstreme tilfælde vil domstolene kunne rokke ved administrationens afgørelse, nemlig i situationer hvor forvaltningsafgørelsen undtagelsesvis kan kritiseres uden at domstolene indlader sig på en vurdering af de modstående hensyns vægt; dette kan få betydning, dersom afgørelsen af partsoffentlighedsspørgsmålet er behæftet med formelle mangler eller dersom et af administrationen anført modhensyn overhovedet efter sin art kan udelukkes fra at komme i betragtning som grundlag for en fravigelse af hovedreglen om partsoffentlighed; jeg kan vanskelig forestille mig, at dette sidste skulle kunne få nogen praktisk betydning.

Det forekommer mig således helt klart, at det ikke kom argument mod en nævnsordning kan anføres at domstolskontrollen frembyder en adækvat garanti for borgernes krav. Hvad dernæst angår de øvrige kontrolmuligheder, der er anført af justitsministeriet, ligger der næppe realiteter af betydning i „administrationens almindelige ansvar“. Det er særlig klart, at ministrenes politiske ansvar over for folketinget ikke udgør nogen fyldestgørende garanti for administrationens overholdelse af en partsoffentlighedslov. I almindelighed spiller dette ansvar herhjemme ikke nogen større rolle som garanti for betryggende behandling af forvaltningens enkeltsager. Hertil kommer, at de forhold, der som ovf. påpeget gør domstolskontrollen på det foreliggende område illusorisk, på tilsvarende måde reducerer betydningen af ministrenes politiske ansvar: folketingets kritik af forvaltningens dispositioner må fremføres uden kendskab til indholdet af de relevante dokumenter.

Derimod kan det ikke afvises, at *folketingets ombudsmand* vil kunne udøve en praktisk betydningsfuld kontrol, idet ombudsmanden i modsætning til domstolene og folketinget med visse modifikationer kan gøre sig bekendt med indholdet af de i den enkelte sag relevante dokumenter[11], således at han får et reelt grundlag for at veje de modstående hensyn. Men betydningen heraf må ikke overvurderes. Ombudsmandsinstitutionen fungerer ikke som nogen almindelig øverste klageinstans og bør ikke uden nøje overvejelse indrettes med henblik på den opgave i detaljer at korrigere myndighedernes praksis på partsoffentlighedsområdet; hertil kan føjes, at visse anliggender, navnlig de rent kommunale, falder uden for ombudsmandens kompetence. Endelig har ombudsmanden ikke mulighed for at meddele administrationen bestemte pålæg, og selvom en ombudsmandsudtalelse om, at et bestemt

dokument bør gøres tilgængeligt for en part, vil have betydelig vægt over for administrationen, må man tage i betragtning, at ombudsmanden traditionelt giver udtryk for juridisk tvivl ved sin stillingtagen til et vanskeligt „subsumtionsspørgsmål“, som administrationen må antages at have gjort til genstand for særskilt overvejelse, og som tilmed er af udpræget forvaltningspolitisk karakter - gerne med en tilføjelse om, at den endelige afgørelse henhører under domstolene; og så er man lige vidt, jfr. ovenfor.

På baggrund af det udviklede om de forhåndenværende kontrolmuligheders utilstrækkelighed er det uhyre nærliggende i forbindelse med en gennemførelse af partsoffentlighed at søge etableret et særligt klageorgan, der skal have adgang til de omprocederede dokumenter og dermed mulighed for at udøve en kritisk virksomhed over for de af administrationen anførte hensyn. Jeg kan tilføje, at

<54>

det nævn, der oprindelig foresloges oprettet, i medfør af udkastets § 8, stk. 3 af enhver offentlig myndighed skulle kunne forlange alle oplysninger af betydning ved sagens bedømmelse, herunder naturligvis de dokumenter, borgeren måtte kræve udleveret[12].

Omvendt er det betænkeligt, at der søges gennemført en nydannelse angående den administrative sagsbehandling uden at der samtidig hjemles adækvate kontrolmuligheder. Uden at man behøver at mistænke forvaltningen for at ville sabotere en eventuel partsoffentlighedsordning kan det vel forudses, at mange myndigheder vil føle sig på usikker grund, når de stilles over for krav om aktindsigt, som de fleste myndigheder aldrig eller sjældent har været ude for under den nu gældende lovgivning, og som kan føles som en forstyrrende og overflødig indblanding i sagsbehandlingen. Under hensyn hertil og til den almindelige konservatisme, der præger den administrative sagsbehandling, kan man ikke se bort fra, at myndighederne kan være tilbøjelige til at give en så vagt formuleret undtagelsesbestemmelse som udkastets § 2, stk. 1 et videre anvendelsesområde end tilsigtet ved bestemmelsen.

Opretter man derimod et særligt klageorgan, åbnes der hermed mulighed for en dybtgående og dog hurtigt virkende kontrol med de vanskelige spørgsmål, som en partsoffentlighedslov vil give anledning til; af særlig værdi er det, at der gennem en sådan ordning skabes grundlag for, at lovens vage regler passes ind i en ikke helt uharmonisk og uoverskuelig praksis, en mulighed der ligger overordentlig fjernt, dersom hver enkelt myndighed inden for sit område står selvstændigt for den praksisdannende virksomhed. Det skal understreges, at den omstændighed, at der som regel i dansk ret består mulighed for at påklage administrationens afgørelser til vedkommende minister, ikke på tilstrækkelig måde vil kunne sikre ensartet praksis. Dels vil der savnes en koordinerende instans ministerierne imellem, dels er det som påpeget af mindretallet[13] tvivlsomt i hvilket omfang de gældende klageregler finder anvendelse på klager over manglende partsoffentlighed, og dels findes der endelig mangfoldige afgørelser truffet navnlig af kommunale og andre kollegiale myndigheder, der ikke kan indbringes for nogen central instans.

Blandt de indvendinger, justitsministeriet har fremført mod forslaget om en nævnsordning, kan jeg tilslutte mig ministeriets kritik af forslaget om nævnets sammensætning. Af nævnets tre medlemmer skulle efter forslaget formanden opfylde betingelserne for at kunne beskikkes som højesteretsdommer; det ene af de øvrige medlemmer skulle særligt kendskab til offentlig forvaltning, mens nævnets tredje medlem skulle udpeges af advokatrådet (eller - for så vidt angår nævnets behandling af spørgsmålet om almindelig offentlighed -: af presseorganisationerne). Justitsministeriet indvendte heroverfor, at de to „menige“ medlemmer kunne opfattes som repræsentanter for parterne, således at nævnets afgørelser i virkeligheden ville blive enkeltmandsavgørelser. Denne kritik forekommer berettiget, og efter min mening bør medlem-

merne af et særligt klagenævn ikke repræsentere andet end deres egen sagkundskab.

Justitsministeriets hovedindvending mod nævnsordningen som sådan går ud på, at etableringen af en administrativ klageinstans i forhold til ministrene „forekommer vanskeligt forenelig med det ministerielle system og dermed med ministrenes statsretlige stilling. Endvidere er ordningen en afvigelse fra den almindelige praksis vedrørende kompetencen for klagenævn". Denne betragtning burde ministeriet have uddybet nærmere, ikke mindst fordi en sådan lakonisk principindvending kan have en hypnotisk virkning på politikerne, uden at man nøjere overvejer de bagvedliggende realiteter. Da en nævnsordning ikke kan anses for at være forfatningsstridig[14], kan principindvendingen efter min mening ikke have synderlig vægt over for det her fremhævede behov for et særligt klageorgan. Dersom man nærer principielle betænkeligheder, er det nærliggende at etablere klageorganet som en domstol, hvis medlemmer opfylder grundlovens uafhængighedskrav, jfr. min tidligere antydning herom[15].

<55>

4) Principiel af partsoffentlighedsudkastet.

Kommissionens endelige udkast til lov om partsoffentlighed er teknisk set velredigeret. Men en nærmere gennemgang af udkastets fundamentale regler og forarbejderne hertil vil vistnok vise, at udkastet lider af to grundskavanker, som begge har sammenhæng med kommissoriets udformning.

a) For det første er det betænkeligt, at der søges gennemført regler om partsoffentlighed, uden at man forinden overvejer sådanne reglers sammenhæng med andre mulige garantier vedrørende den administrative sagsbehandling, først og fremmest begrundelse og adgang til kontradiktion. Sammenhængen er i korthed følgende:

Som tidligere berørt skal udkastets regel om partsoffentlighed tilsikre, at den, hvem afgørelsen vedrører, får mulighed for at skaffe sig kendskab til det materiale, administrationens afgørelse bygger på eller vil komme til at bygge på. Hvilken interesse har han i det? Det fremgår af forskellige bemærkninger i kommissionsmaterialet, og er vel ret beset indlysende, at en borgers interesse i at få kendskab til afgørelsens skriftlige grundlag koncentrerer sig om eet bestemt punkt, nemlig adgang til kontradiktion: partens praktiske interesse i at få kendskab til grundlaget for administrationens afgørelse ligger udelukkende[16]deri, at han får mulighed for at rejse indvendinger, dersom det af sagens dokumenter fremgår, at administrationens grundlag på et eller flere punkter er ufyldstgørende eller fejlagtigt. „Partsoffentlighed" fungerer med andre ord alene som et middel til eller en udbygning af den impliceredes adgang til „kontradiktion".

„Begrundelse" hører hjemme i samme sammenhæng. F. eks. bestemmer tjenestemandslovens § 8, stk. 4, at en tjenestemand, der agtes afskediget på grund af andet end sygdom, skal have adgang til at udtale sig i sagen, inden der træffes beslutning om afskedigelse; og som anført af Poul Andersen[17]må dette indebære, at den afskedigende myndighed skal give tjenestemanden oplysning om afskedigelsesgrunden. På tilsvarende måde forholder det sig i almindelighed også med andre regler, der giver borgerne adgang til at udtale sig over for forvaltningen („kontradiktion" eller „høring"), inden der træffes afgørelse: for at kunne udtale sig, må borgeren have at vide, hvad han kan udtale sig om, og det vil sige, at myndighederne må præsentere ham for det faktiske og retlige grundlag, man hidtil har anset for afgørende, altså give ham en slags forudgående begrundelse for den påtænkte foranstaltning. Når man taler om, at forvaltningsakter skal „begrundes", f.eks. i forbindelse med det nedenfor omtalte „begrundelsesudvalg" har man ganske vist ikke for øje denne forudgående begrundelse, derimod den begrundelse, der gives eller skal gives, samtidig med eller efter at sagen er afsluttet; men det er nærliggende at vurdere de forskellige former for begrundelse i sammenhæng.

På baggrund af den fremhævede sammenhæng mellem disse traditionelle retsvidenskabelige begreber, der vedrører forvaltningsproceduren, er det nærliggende at gå frem, som man har gjort flere steder i udlandet, f.eks. i Norge, hvor man - ikke uligt med situationen i Danmark i årene efter 2. verdenskrigs ophør - mente at have konstateret et behov for på mere udførlig måde at regelbinde de administrative myndigheders sagsforberedelse m.v. og iøvrigt etablere garantier mod administrative overgreb over for den enkelte borger. Dette førte i 1951 til nedsættelse af den såkaldte forvaltningskomité der fuldførte sit arbejde i 1958. Justitsdepartementet beskriver komiteens undersøgelsesopgaver ganske ligetil, idet det hedder, at komiteens mandat er at udrede spørgsmålet om mere betryggende former for den offentlige forvaltning, uden at man præjudicerer undersøgelsesopgaverne ved anvendelse af særlige retsvidenskabelige begreber; et tilsvarende generelt udgangspunkt ligger til grund for de undersøgelser, der førte til den amerikanske Administrative Procedure Act af 1946 og - med henblik på et betydningsfuldt udsnit af forvaltningssager - den engelske Tribunals and Inquiries Act af 1958.

I Danmark har man været forholdsvis længe om at tage de tilsvarende problemer op med henblik på lovgivning, og da der endelig synes at foregå noget, er udgangspunktet temmelig suspekt. I sin åbningstale i folketinget i oktober 1963 udtalte statsministeren i tilknytning til en omtale af offentlighedskommissionens betænkning: „Regler (om partsoffentlighed) er af væsentlig betydning for den enkeltes mulighed for at varetage sine interesser under en sags behandling. Regeringen mener imidlertid, at det bør overvejes, om ikke de synspunkter, der ligger bag forslaget om partsoffentlighed, bør føre til endnu mere vidtrækkende reformer med henblik på at betrygge borgernes retssikkerhed.

<56>

Regeringen har derfor besluttet at nedsætte 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...". Dette udvalg er nu nedsat, og dersom udvalget bruger samme tid som offentlighedskommissionen, kan man forvente en betænkning i løbet af 1970.

Man har således som udgangspunkt for og ramme om reformundersøgelser herhjemme valgt forældede lovbestemmelser (loven af 1866) og traditionelle retsvidenskabelige begreber („partsoffentlighed" og „begrundelse"), der muligvis er brugbare i forbindelse med en fremstilling af gældende ret, men som på baggrund af det ovenfor udviklede umiddelbart må forekomme mindre egnede som grundlag for reformundersøgelser, og hvis egnethed i så henseende man ihvertfald ikke har argumenteret for og sandsynligvis slet ikke overvejet. Man har derhos forbigået den, efter det udviklede, centrale retssikkerhedsgaranti, nemlig „kontradiktion". Jeg skal nedenfor søge at underbygge den påstand, at udkastet om partsoffentlighed måske er mindre velovervejet end ønskeligt, netop fordi man har splittet naturligt sammenhørende spørgsmål op i forskellige undersøgelsesarbejder og tilmed har lagt for med et i udpræget grad sekundært spørgsmål, nemlig partsoffentlighed.

b) Forinden må jeg omtale mit andet kritikpunkt.

Det er ovenfor under a) kritiseret, at man ikke ved afgrænsningen af kommissionens undersøgelsesopgaver har anskuet partsoffentlighed i sammenhæng med andre mulige sagsbehandlingsgarantier - hvorved mulige relevante problemstillinger er gået tabt. I stedet har man valgt at behandle spørgsmålet om partsoffentlighed i forbindelse med almindelig offentlighed. Det ligger nær at antage, at man har gjort dette ud fra en forestilling om, at partsoffentlighed er nærmere beslægtet med almindelig offentlighed end med spørgsmål som begrundelse og kontradiktion. På grundlag af denne betragtning kunne kommissoriet tænkes forsvaret som hensigtsmæssigt.

Hertil kan svares, at det formentlig yderligere har forringet udkastet om partsoffentlighed, at det er blevet kædet sammen med spørgsmålet

om almindelig offentlighed. I medfør af statsministeriets skrivelse af 25. februar 1956 blev det pålagt kommissionen „at overveje og fremkomme med en indstilling om spørgsmålet om, hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang og på hvilken måde offentlighed vil kunne gennemføres i den statslige og kommunale forvaltning, herunder (min udhævelse) at behandle spørgsmålet om en revision af lov af 2. februar 1866 om erklærings meddelelse til ansøgere og klagere”.

Denne sætning kan under hensyntagen til det udhævede ord forstås på to forskellige måder for så vidt angår kommissionens undersøgelsesopgaver vedrørende partsoffentlighed: 1) Kommissionen skulle alene overveje partsoffentlighed (revidere loven af 1866) som accessorium til almindelig offentlighed, d.v.s. overveje de lovgivningstekniske konsekvenser, en almindelig offentlighedsordning måtte have for loven af 1866. 2) Kommissionen skulle selvstændigt overveje, hvorvidt loven af 1866 burde revideres.

Uklarheden i kommissoriet er ikke diskuteret i betænkningen. Enhver læser heraf må imidlertid komme til den konklusion, at kommissionen stort set har fulgt forståelse 1): man har behandlet partsoffentlighed som accessorium til almindelig offentlighed. Mens der findes en udførlig diskussion af spørgsmålet om almindelig offentlighed, findes der bogstaveligt talt ikke eet ord om de selvstændige problemer, partsoffentlighed frembyder.

Konsekvenserne af denne skævhed i opbygningen af kommissionsarbejdet ville være til at overse, dersom de to spørgsmål om „offentlighed” og „partsoffentlighed” var sagligt intimt forbundne. Men ret beset er der temmelig væsentlige forskelligheder mellem de to områder[18], hvorfor man ikke uden videre kan gå ud fra, at problemstillinger, der er relevante for så vidt angår almindelig offentlighed, også er relevante for så vidt angår partsoffentlighed, vice versa.

Betydningen af almindelig offentlighed ligger pratisk set deri, at pressen får særlig gode muligheder for at informere befolkningen om baggrunden for en række forvaltningsafgørelser. Det videregående formål hermed turde være, at administrationen til stadighed kan kræves til regnskab af en „velinformeret offentlig opinion”, som det ofte er blevet udtrykt med særlig henblik på den i Sverige gældende ordning.

Partsoffentlighed har derimod alene betydning for de(n) i sagen implicerede; allerede heraf følger, at problemstillingen må være anderledes end den, man anlægger over for almindelig offentlighed;

<57>

dette bemærkes af kommissionen, jfr. note 18, men er ikke taget konsekvent til efterretning; et eksempel herpå, nemlig § 7 i udkastet til lov om partsoffentlighed er nævnt ovf. under 2). Men også selve partsoffentlighedens formål gør det nødvendigt at formulere selvstændige problemer. Det er f.eks. ikke praktisk muligt af hensyn til en almindelig offentlighedsordning at gennemføre en regel, hvorefter borgerne får mulighed for at udsætte afslutningen af en sag, indtil offentligheden er blevet gjort bekendt med sagens akter. Derimod må dette problem tages op i forbindelse med overvejelser m.h.t. *partsoffentlighed*, idet det er af afgørende betydning for ordningens effektivitet, om de(n) implicerede får mulighed for at skaffe sig kendskab til dokumenterne før sagen afgøres, eller han må vente til afgørelsen er truffet. Dette er en følge af, at partsoffentlighed i modsætning til almindelig offentlighed, som ovf. påpeget, alene har betydning som en særlig hjælp til den part, der ønsker at afgive en udtalelse over for den besluttende myndighed, en udtalelse der gerne skulle kunne afgives, inden sagen er afgjort.

Kommissionen har imidlertid på dette som på en række andre punkter blot udformet partsoffentlighedsudkastet som en let omredigeret kopi af udkastet om almindelig offentlighed uden i detaljer at klargøre sig partsoffentlighedsproblemernes særegne karakter i forhold til spørgsmålet om almindelig offentlighed[19].

Den påpegede stedmoderlige behandling af partsoffentlighedsspørgsmålet bliver særlig påfaldende, når - som det synes - kommissionens forudsætning om partsoffentlighedsforslagets afhængighed af slaget

om almindelig offentlighed bliver brudt, derved at alene det „sekundære” spørgsmål, partsoffentligheden bliver optaget til behandling med henblik på lovgivning, mens man lader det „principale” spørgsmål, den almindelige offentlighed ligge.

ad a) og b) Som et resultat af det ovenfor udviklede opfylder udkastet om partsoffentlighed, der reelt tilsigter en revision af loven af 1866, ikke den elementære forudsætning, man må knytte til et sådant udkast, nemlig at kommissionen har gjort sig klart, hvorvidt og i bekræftende fald på hvilke punkter loven af 1866 må anses for mangelfuld, eller hvilke mål man iøvrigt har ønsket realiseret ved en partsoffentlighedslov, og hvilke midler der i så henseende må anses for hensigtsmæssige. Om disse omfattende og betydningsfulde spørgsmål, som man i det mindste kunne forventes stillet som begrundelse for et særligt lovudkast, findes der intet i kommissionsbetænkningen.

Uden at have underkastet spørgsmålet om mangler ved 1866-loven nogen dyberegående analyse - der jo også indbefatter valg af målsætning til vurdering af eventuelle „mangler” - skal jeg pege på tre punkter, der burde optages til debat i forbindelse med spørgsmålet om en lovrevision, og som måske indeholder en slags forklaring på, at loven næsten aldrig påberåbes i praksis:

I) Loven hjemler alene adgang til dokumenterne (de i sagen indhentede erklæringer, jfr. ovf. under 2), men sikrer ikke, at de(n) implicerede på grundlag heraf får adgang til at udtale sig over for forvaltningen.

II) Myndighederne er først pligtige at give de(n) implicerede adgang til dokumenterne, efter at sagen er afgjort.

III) De(n) implicerede opnår kun adgang til dokumenterne, dersom han fremsætter begæring herom.

Jeg skal søge at godtgøre, hvorledes kommissionen har undladt at belyse disse spørgsmål tilstrækkeligt netop på grund af de under a og b fremhævede grundfejl i kommissoriet.

ad I) Denne mangel søges nu afhjulpet ved en bestemmelse i udkastets § 6, hvori det hedder: „Såfremt en part over for den myndighed, der afgør sagen, fremsætter ønske om at afgive en udtalelse før sagens afgørelse, skal der gives ham adgang hertil, medmindre væsentlige hensyn, herunder hensynet til en modpart og sagens hurtige afslutning, taler derimod. Forvaltningsmyndigheden kan fastsætte en frist for afgivelse af udtalelsen”.

<58>

Denne regel indeholder langt den vigtigste nydannelse i lovudkastet. Det er imidlertid lovteknisk uheldigt - omend efter kommissoriets ordlyd næppe undgåeligt -, at denne principale regel om kontradiktion er gemt hen blandt udkastets detailregler, mens reglen om adgangen til forvaltningens dokumenter, der efter det tidligere udviklede alene tjener som middel til at realisere kontradiktion, og som med visse mindre betydningsfulde modifikationer allerede nu følger af loven af 1866, gøres til den centrale. Blandt andet har denne kunstige opbygning gjort det nødvendigt at påklistre reglen i § 3, stk.2, hvorefter mundtligt indhentede oplysninger af væsentlig betydning skal optages i sagens dokumenter på en sådan måde, at oplysning herom kan meddeles. En sådan regel må nødvendigvis medføre talrige fejlspejktioner, hvis den da ikke bliver helt glemt i dagliglivets praksis. Havde man i stedet bygget udkastet op omkring kontradiktionsreglen kunne man have sparet sig § 3, stk. 2 i dens nuværende form, idet myndighederne i så fald måtte meddele parten det samlede - skriftligt eller mundtligt tilvebragte - materiale, man ville lægge til grund for sagens afgørelse, for at han kunne afgive en udtalelse. Selv i en sådan sammenhæng kunne problemer af § 3, stk. 2-typen næppe undgås helt; men muligheden for fejlspejktioner ville være reduceret.

Den sekundære placering af § 6 dækker over en anden classes behandling af de problemer, en så vigtig bestemmelse giver anledning til. Der ofres mindre end en enkelt spaltens plads på omtale og begrundelse af bestemmelsen; der er intet om dens principielle betydning og centrale karakter; intet om den form, hvorunder reglen skal kunne

fordres efterlevet, om skriftlighed, advokatbistand etc.; intet om beti- meligheden af i lovbestemmelser nøjere at fixere frister for afgivelse af udtalelse; man har ikke diskuteret det efter min mening vigtige spørgsmål om nødvendigheden af at kræve begæring som forudsætning for kontradiktion, jfr. nærmere III. Man har kort sagt netop opfattet bestemmelsen som sekundær, taget den med en passant og ikke gjort sig de relevante hensyn klart.

ad II) Når en part i medfør af loven af 1866 først kan kræve at blive gjort bekendt med sagens erklæringer, efter at der er truffet afgørelse, er det klart, at lovens regel direkte er uden betydning for borgernes mulighed for at tage til genmæle over for den besluttende instans. Heroverfor siges det i betænkningen (side 67), at „også sager, som endnu ikke er afgjort af forvaltningen, vil være tilgængelige for parterne...". Dette fremgår imidlertid ikke med den fornødne tydelighed af udkastet, specielt ikke af § 1; tværtimod tyder § 5 på, at forvaltningen skal have mulighed for at vente med at give aktindsigt, til sagen er afgjort, idet det siges, at „vedkommende myndighed træffer... bestemmelse om, hvorvidt dokumenter straks *eller senere* kan stilles til partens rådighed til gennemsyn på stedet, eller han... bør henvises til at begære genpart... mod gebyr". Selvom de fleste velvillige myndigheder som regel ikke vil tøve med at efterkomme begæringen, burde det være sagt tydeligt, at parten skulle kunne kræve aktindsigt inden sagens afgørelse; dette ville være så meget mere nærliggende, som han efter forslaget § 6 kan kræve at *afgive en udtalelse* inden sagens afslutning[20].

ad III) Kommissionens forslag om partsoffentlighed åbner mulighed for, at den implicerede kan 1) gøre sig bekendt med sagens dokumenter, 2) på dette (og eventuelt andet) grundlag tage til genmæle over for den besluttende myndighed. For at realisere dette, kræves imidlertid en ikke ubetydelig aktivitet: Forvaltningen meddeler ikke *ex officio* indholdet af de relevante dokumenter; dette kræver, at borgeren fremsætter begæring herom. Og selvom parten har fremsat en sådan begæring, kræver § 6 en yderligere begæring som forudsætning for at han skal kunne få adgang til at fremsætte en udtalelse inden sagens afslutning. Denne ordning er ikke velovervejet.

Det er klart, at hovedargumentet for at kræve begæring som forudsætning for, at lovens regler skal kunne komme til anvendelse, er, at en ordning, hvorefter forvaltningen af sig selv forelægger sagens dokumenter for parten, vil komplicere og forsinke forretningssagen i den grad, at en sådan ordning ikke kan anses for praktisk gennemførlig. Hertil kommer, at der findes talrige sager, hvis parter slet ikke er interesserede i særlige beskyttelsesforanstaltninger i form af aktindsigt og kontradiktion; dette gælder f.eks. ansøgninger om autorisationer og tilladelser, der afgøres kurant; ansøgerne ved på forhånd med temmelig stor sikkerhed, hvorledes sagen falder ud, og de kender som regel myndighedernes grundlag; tages ansøgningen tilføje, har de ingen interesse i at komplicere forretningssagen; og hvis de får afslag, kan de senere fremsætte synspunkter, som de måtte mene, at forvaltningen havde overset.

<59>

Det er derfor på sådanne områder nærliggende at kræve en begæring som indicium for, at borgeren er interesseret i den særlige procedure, udkastet åbner mulighed for.

På den anden side findes der talrige forvaltningssager, hvis beskaf- fenhed gør det klart, at det undertiden vil være den rigtige ordning, at retssikkerhedsgarantiene træder i funktion, uden at det er nødvendigt, at parten fremsætter særlige begæring, og hvor kravet herom kan bevirke, at borgerne - navnlig på grund af uvidenhed om deres retsstil- ling - på uheldig måde afskæres fra at nyde godt af garantiene. Dette gælder f.eks. i almindelighed sager, der allerede er afgjort i 1. instans, og nu behandles af en klageinstans, og i hvilke man uden videre tør gå ud fra, at parterne er interesseret i at tale deres sag på grundlag af ak- terne. Dette er for så vidt accepteret af den norske forvaltningskomite, som der i § 37 i komiteens udkast til lov om behandlingsmåden i for-

valtningssager er foreslået en regel, hvorefter klageinstansen af sig selv skal gøre parterne opmærksomme på de dokumenter, der foreligger i sagen, mens den almindelige regel i § 21 - for 1. instans-sager - blot går ud på, at parterne kan kræve at blive gjort bekendt med dokumen- terne, altså en regel, der i princippet svarer til det danske udkasts § 1.

Ud fra lignende betragtninger kan man tvivle på, om det er forsvarligt at kræve - som det danske udkast gør, jfr. ovf. - to begæring (som dog teoretisk kan indeholdes i eet dokument) som forudsætning for, at parterne skal kunne tage til genmæle over for forvaltningen på grundlag af sagens dokumenter. Hvis man endelig generelt vil fastholde en ordning, hvorefter en part kun bliver gjort bekendt med dokumen- terne, hvis han anmoder om det, turde det være helt klart, at man gen- nemsnitlig kan tage en sådan anmodning om aktindsigt som udtryk for, at parten også er interesseret i at fremsætte sine synspunkter over for forvaltningen. Det ville være nærliggende at foreslå en regel om, at forvaltningen i alle (eller kun visse) sager, i lighed med reglen i den norske forvaltningskomites udkast § 20, skal give parterne *oplysning* om, at de har adgang til at udtale sig - eventuelt tillige, at de har adgang til at gøre sig bekendt med akterne. En sådan regel, hvis gennemførelse næppe ville støde på afgørende tekniske vanskeligheder, ville harmonere godt med den tendens til at vejlede borgerne i forvaltningsanliggen- der, som kan spores i de senere års lovgivning og - sikkert under indtryk af ombudsmandens virke - på visse administrationsområder.

Det er nemlig ikke berettiget at gå ud fra, at borgernes behov for aktindsigt og kontradiktion i forvaltningssager er fyldestgørende tilgo- deset ved bestemmelser om, at man har mulighed for at begære disse formaliteter efterlevet. Rent bortset fra, at mange, specielt hvis de ikke har advokatbistand til rådighed, ikke vil være klar over, at de har mu- lighed for at se dokumenterne etc., kan man ikke se bort fra, at de nævnte begæring kan være psykologisk afskrækkende. Når formali- teterne ikke indgår som selvfølgelig led i forvaltningens sagsbehand- ling, vil mange utvivlsomt holde sig tilbage fra at benytte loven ud fra en - forhåbentlig ubegrundet - fornemmelse af, at administrationen nærer særlig modvilje over for den, der komplicerer forretningssagen ved at fremsætte slige begæring. Det er værd at minde om, at loven af 1866 i vide kredse populært kendes som „kværolantloven"; og når denne lov - som det på overbevisende måde godtgøres gennem betæn- ningens bilagsmateriale - er næsten uden praktisk betydning, skyldes dette næppe, som det undertiden antydes[21], at der ikke skulle være behov for partsoffentlighed, men dels uvidenhed, dels frygt for at blive upopulær hos administrationen.

Spørgsmålet om hvorvidt udkastets regler på visse eller alle områder - helt eller delvis - bør komme til anvendelse, også selvom der ikke fremsættes begæring, har ikke været overvejet i kommissionen. Det kunne bl.a. være belyst med erfaringer fra specielle områder, hvor ad- ministrationen allerede nu giver adgang til partsoffentlighed og kontra- diktion *ex officio*, jfr. f.eks. Ulykkesforsikringslovens § 9, stk. 2, der er nævnt i betænkningen side 22, men tilsyneladende ikke studeret nærmere.

Der kan sluttelig være grund til at fremhæve, at en regel om, at for- valtningen i alle forvaltningssager af sig selv skal give de implicerede adgang til sagens dokumenter formentlig hverken er ønskelig eller gennemførlig[22] men dette berører ikke den principielle kritik, der er fremført ovenfor.

ad I-III) Det har med ovenstående været mit mål at dokumentere min tidligere fremsatte påstand om, at lovforslaget om partsoffentlighed i høj grad lider under kommissoriets inadækvate

<60>

udgangspunkt for reformundersøgelser på dette betydningsfulde områ- de; også andre punkter end de her fremdragne kunne underkastes debat i lyset af synspunkter, der tilsyneladende ikke har været fremme for kommissionen.

Man kan imidlertid anstille følgende betragtning: uanset hvilken kritik der kan rettes mod kommissoriet og som følge heraf mod udkastet, tør det vel formodes, at de ændringer, udkastet om partsoffentlighed repræsenterer har udsigt til at blive gennemført, og at de, trods visse mangler, er bedre end ingenting. Man kunne for så vidt hævde, at de danske reformbestræbelser har større udsigt til succes end de norske, idet politikerne vil nære store betæneligheder ved at gennemføre en så vidtrækkende reform som den, forvaltningskomiteens udkast til lov om behandlingsmåden i forvaltningssager repræsenterer. Det er fornylig oplyst, at komiteens forslag på dette punkt, bortset fra spørgsmålet om domstolskontrol, har været lagt på is[23]. Dette kunne tyde på, at man står sig ved at løse problemerne om retssikkerhed i forvaltningssager etapevis fremfor at tage dem op til samlet lovregulering.

Rent bortset fra hvad der kan siges om det norske udkast skæbne, vil jeg imidlertid understrege, at det er overmåde betænkeligt at reformere, når der ikke kan fremvises et reformforslag, der er gennemarbejdet i den rette sammenhæng; der er intet til hinder for, at man reformerer stykkevis, ja, det er vel det eneste praktisk mulige; men forudsætningen må være, at de relevante problemer stilles og søges løst. Ved at reformere på det nu foreliggende grundlag risikerer man ikke blot at få en lov, der får samme ringe betydning som loven af 1866; man vil tillige på uheldig måde foregribe ikke alene en eventuel senere offentlighedsordning, men også begrundelsesudvalgets arbejde og eventuelle andre reformbestræbelser.

5) Ovenstående yder ikke offentlighedskommissionens betænkning retfærdighed som „anmeldelse“ af kommissionsarbejdet betragtet. Selv om man måtte finde mine kritiske bemærkninger helt eller delvis berettigede, retter kritikken sig først og fremmest mod den af statsministeriet foretagne afgrænsning af undersøgelsesarbejdet. Hertil kommer, at jeg har forbigået betænkningens centrale afsnit, nemlig det værdifulde materiale, kommissionen har fremdraget til belysning af spørgsmålet om almindelig offentlighed. Jeg har imidlertid fundet det væsentligt særligt at fremdrage partsoffentligheden, der stort set er blevet forbigået i den faglige presse, mens man omvendt her kan finde udførlig omtale af kommissionsarbejdet vedrørende den almindelige offentlighed[24].

1. B. G. Toft-Nielsen fremhæver i sin omtale af betænkningen i Nordisk administrativ Tidsskrift 1963, side 162 forskellen mellem dansk og svensk forfatningsform som relevant for spørgsmålet om at hente inspirationer fra Sverige.
2. Om disse samt om den nærmere fortolkning af loven henvises til betænkningen side 19 og 206 ff. Se endvidere Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret (1963) side 347 ff.
3. Jfr. Abirz' afhandling i Festskrift til Poul Andersen side 37 ff. I betænkningen side 73 siges det, at ikke enhver retlig interesse er tilstrækkeligt grundlag for at påberåbe sig lovens bestemmelser. Da begrebet retlig interesse er rent formelt, sigter udtalelsen formentlig til, at „retlig interesse“, der anses for relevant i anden sammenhæng, f.eks. som forudsætning for søgsmålskompetence, ikke uden videre kan tjene som grundlag for aktindsigt. Der behøver derfor ikke at ligge nogen modsigelse af kommissionen, når Toft Nielsen i N.a.T. 1963, side 163 afgrænser partsbegrebet ved hjælp af begrebet retlig interesse, omend en sådan afgrænsning blot er en omskrivning af begrebet „part“ og følgelig er uden betydning for afgrænsningen af § 1.
4. Denne afgrænsning kritiseres af *Audvar Os*, Lov og Rett 1963 side 372 under henvisning til den ordning, der foreslås i den norske forvaltningskomite's innstilling (1958).
5. Betænkning side 51 ff.
6. Betænkning side 191.
7. Betænkning side 56. Jfr. hertil Poul Andersen, Forvaltningsret side 600 f.
8. Jfr. til illustration U.f.R. 1960 side 351 H, der er kommenteret i N.a.T. 1961 side 187 ff.
9. Jfr. Poul Andersen op. cit. side 591-92.
10. Argumentationen her har kun for øje retssager, der drejer sig om anvendelsen af § 2, stk. 1. Over for andre retlige problemer i medfør af lovudkastet, vil domstolene kunne udøve kontrol i sædvanligt omfang, f.eks. med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en borger kan anses for „part“ i lovens forstand, jfr. § 1.
11. Se nærmere lovbekendtgørelse nr. 342 af 1. december 1961.
12. Fra nævnets kompetence var dog undtaget sager, hvori administrationen anførte hensynet til statens sikkerhed etc. som grundlag for nægtelse af aktindsigt.
13. Betænkning side 55 f.
14. Jfr. nærmere Ross, Dansk Statsforfatningsret II side 441 ff.
15. Det er ikke uden interesse at sammenholde justitsministeriets principindvending med den kritik, højesteretsdommer Th. Petersen i Juristen 1963 side 452 retter mod landsskatteretsudvalgets nylig offentliggjorte forslag angående omorganisering af landsskatteretten. Mens justitsministeriets Kritik bygger på, at det foreslåede offentlighedsnævn som en administrativ myndighed ikke opfylder de sædvanlige betingelser for at kunne anses som sådan, kritiserer Th. Petersen, at landsskatteretten foreslås omdannet til en domstol, der på tilsvarende måde falder uden for det traditionelle mønster.
16. Betænkning side 68 taler om kontradiktion som „et af de formål“ der kan forfølges ved en partsoffentlighedsordning.
17. Forhandlingerne på det 19. nordiske juristmøde 1951, side 236.
18. Dette siges i betænkningen side 68.
19. Det forsøg på at sammenknytte de to områder, der indiceres gennem udtrykkene „offentlighed“ og „parts-offentlighed“, er ikke vellykket. Selve udtrykket „parts-offentlighed“, der formentlig er hentet fra proceslitteraturens besynderlige vocabularium, er mindre adækvat. At noget, f.eks. et dokument, er offentligt, betyder i fast indarbejdet sprogbrug, at det er tilgængeligt for en større, ubestemt kreds af personer; men forslaget om parts-offentlighed indebærer netop i modsætning til forslaget om offentlighed, at dokumenterne ikke skal være tilgængelige for andre end parterne, altså ikke „offentlige“. Det er derhos betænkeligt at anvende begrebet „part“ i forvaltningsretlige fortoild, hvor der ikke er indarbejdet noget partsbegreb. Det kan ikke være rimeligt at henholde sig til procesrettens partsbegreb, jfr. ovf. note 3. Men i bemærkningerne til § 1 siges det, at „også den, der inddrages i en sag uden at være ansøger eller klager, kan anses som part“. Man kan imidlertid udmærket tænke sig, at en borger, der ikke er „inddraget“ i sagen, berøres intetst af en afgørelse, og derfor bør have krav på „parts-offentlighed“.
20. Jfr. hertil ovf. side 57.
21. Jfr. *Poul Meyers* udtalelser på det 9. nordiske administrative møde, N.a.T. 1949 side 251.
22. Jfr. betragtningerne i den norske forvaltningskomite's innstilling (1958) side 187 ff.
23. Jfr. *Audvar Os* i Lov og Rett 1963 side 374.
24. Se Juristen 1964 side 16-21, Nordisk administrativ Tidsskrift 1963 side 161-64, Samrådet 1963 side 44-46, Lov og Rett 1963 side 396-74.