

»Fordi jeg siger det«

Af professor Lars Bo Langsted
Aalborg Universitet

»Fordi jeg siger det!« ens stemme er lidt usikker, men det håber man at skjule ved at gentage sætningen denne gang med lidt fyldigere og højere stemme: »Fordi jeg siger det!« Lille Peter ser stadig ikke overbevist ud – hvorfor i alverden må han ikke gå ud på gaden kl. 2 om natten og spille på trompet? Hvorfor må han ikke hælde vand i hovedet på lillesøster – hun er alligevel våd i den anden ende? Hvorfor må han ikke puste i sugerøret i stedet for at suge – det er jo meget sjovere??

Moderne børneopdragelse anbefaler, at man – i hvert fald som regel – betragter børn som en slags fornuftsvæsener, der må formodes at kunne forstå og måske endda sætte pris på en forklaring: »Hvis du spiller trompet kl. 2 om natten, vækker du alle naboerne.« »Hvis du hælder vand i hovedet på lillesøster, bliver hendes tøj vådt, hun begynder at skribe og så får jeg hovedpine« »hvis du puster i sugerøret, så går brusen af sodavanden, og du risikerer at spilde over det hele«.

Naturligvis uden sammenligning i øvrigt besluttede Folketinget i 1985, at alle bebyrdende forvaltningsafgørelser skal begrundes. Det medførte dengang et ramaskrig især i de daværende amter og kommuner: det kunne ikke lade sig gøre at begrunde alle afgørelser – det tog for lang tid – det var jo ikke alt, der kunne forklares, man ville blot lave standardbegrundelser o.s.v., o.s.v.

Når man indførte et sådant krav om begrundelse skyldtes det en flerhed af ting. For det første kunne modtageren af afgørelsen se, at den offentlige myndighed ikke havde misforstået grundlaget i sagen, for det andet kunne modtageren se hvilke retsregler, myndigheden havde brugt for at kunne nå til afgørelsen og endelig kunne modtageren se, hvilke ting, myndigheden fandt så tungtvejende, at afgørelsen faldt ud til skade for modtageren. Ud over at være en behagelighed for modtageren, fik denne så også mulighed for at vurdere om afgørelsen skulle påklages til højere myndighed eller indbringes for domstolene. Hertil kom – og det er måske den allervigtigste virkning af kravet om begrundelse – at det tvang myndigheden til at tænke sig om: Hvis det ikke var muligt at finde en begrundelse for den afgørelse, man havde tænkt sig at træffe – i hvert fald ikke en begrundelse, man brød sig om at se på skrift – ja så kunne man jo slet ikke træffe den afgørelse, man havde tænkt sig.

I forvaltningsloven er kravene til begrundelsen udtrykt således: »En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.«

Også domstolene er undergivet et begrundelseskrav. Oprindeligt hed det blot, at »domme og kendelser skal ledsages af grunde«, men i henholdsvis 2004 og 2006 blev dette krav uddybet, således at det nu også i retsplejeloven siges: »Domme skal indeholde parternes påstande og en fremstilling af sagen, herunder i fornødent omfang en gengivelse af de afgivne forklaringer, samt angive de faktiske og retlige omstændigheder, der er lagt vægt på ved sagens afgørelse«

Det er således ikke kun i børneopdragelsen, man skal begrunde sine afgørelser. I dag betragtes det i den offentlige forvaltning og ved domstolene som en selvfølge, at bebyrdende afgørelser skal begrundes, og langt de fleste myndigheder og domstole lever da også op til lovgivningens krav herom.

Set i det perspektiv kan det imidlertid undre, at der fortsat findes instanser, der ikke mener, at en begrundelse er hverken påkrævet eller nødvendig. Sådanne instanser er oftest kendetegnet ved at være særlige nævn, oftest med en eller flere dommere som deltagere eller formænd.

Et eksempel på et sådant nævn, der har valgt ikke at begrunde sine afgørelser, er Procesbevillingsnævnet. Dette nævn, der træffer afgørelse om meddelelse af anden eller tredjeinstansbevillinger, hvor sådanne er nødvendige og afgørelser om klager over afslag på bevilling af fri proces, er nedsat og reguleret i retsplejeloven. Forvaltningsloven gælder derfor ikke direkte og retsplejelovens krav om begrundelser vedrører alene »domme og kendelser«, der afsiges af en domstol – hvilket der heller ikke er tale om. De få regler, der findes i retsplejeloven om procesbevillingsnævnet indeholder hverken krav om eller forbud mod at give begrundelser, men i den af nævnet selv fastsatte forretningsorden siges det, at en begrundelse alene består i en »henvielse til indholdet af de bestemmelser, der giver hjemmel for meddelelse af bevilling.« Eller med andre ord: ingen begrundelse. Det er naturligvis stærkt utilfredsstillende, at en ansøger ikke kan få at vide, hvorfor han eller hun får afslag på sin ansøgning om f.eks. fri proces eller tredjeinstansbevilling. Det forekommer endnu mere grelt i de tilfælde, hvor det i en fri proces sag har været Justitsministeriet (Civilretsdirektoratet), der har truffet afgørelse i første instans, idet ministeriet er underlagt reglerne i forvaltningsloven – herunder kravet om en begrundelse. Man kan naturligvis mene at det er lige gyldigt med en begrundelse, når vi befinder os i en instans, hvis afgørelse alligevel ikke kan bringes videre i systemet – men netop der er det af særlig vigtighed for den fortsatte tillid til retssystemet, at parten kan få en fornuftig forklaring. Og det »interne« argument om, at en begrundelse samtidig er en lakmusprøve for en afgørelses holdbarhed, gælder naturligvis lige fuldt i den øverste instans.

Man kunne have forventet at Procesbevillingsnævnet ville vælge at arbejde efter de bedste regler i enten forvaltningsloven eller retsplejeloven – og i hvert fald ikke fravælge et krav om begrundelse, der jo ellers er fælles for de to områder.

Endnu mere grelt forholder det sig imidlertid med de mange lokale fredningsnævn. Fredningsnævnene består af tre medlemmer, hvoraf det ene – der samtidig er formand for nævnet – skal være dommer. Nævnene kan træffe afgørelse om, at der skal ske fredninger, og nævnet kan meddele dispensation fra eksisterende fredninger. Såvel nævnenes sagsbehandling som formen for deres afgørelser har i lange tider været præget af en vis formløshed suppleret med en selvopfattelse af, at der mest er tale om en domstolslignende funktion. Hvad angår spørgsmålet om begrundelse, har denne sagsbehandlingsform bl.a. medført, at nævnene ikke anvender begrundelser. Naturbeskyttelsesloven er tavs om spørgsmålet og Miljøministeriets bekendtgørelse om forretningsordenen for fredningsnævn, indeholder heller intet krav om begrundelse af afgørelserne. Lige med den ene undtagelse, at hvis et mindretal i nævnet ønsker det, skal afgørelsen indeholde en begrundelse for »mindretallets afvigende opfattelse«. Denne tavshed kunne teoretisk medføre den retsopfattelse, at så behøver nævnene heller ikke at give nogen begrundelse. De kan nøjes med »fordi jeg siger det«.

Det ville imidlertid være en forhastet konklusion. Der kan nemlig ikke være nogen berettiget tvivl om, at Fredningsnævn er omfattet af forvaltningsloven, og når speciallovgivningen er tavs om bl.a. begrundelseskravet skyldes det simpelthen, at de generelle regler i forvaltningsloven og offentlighedsloven skal følges. Kun hvis der er behov for en særlig beskyttelse eller f.eks. særlige former for høringsprocedurer, optager man særregler om sagsbehandling i disse andre love. At der fortsat er nævn, der er af en opfattelse, at deres virksomhed ikke er omfattet af forvaltningsloven, kan bero på den omstændighed, at der ikke er helt fælles fodslag mellem de forskellige generelle offentligretlige love. Hvor fredningsnævn således er omfattet af offentlighedsloven og forvaltningsloven er de ikke omfattet af Folketingets Ombudsmands kompetence. At ombudsmanden ikke er kompetent i forhold til fredningsnævn skyldes imidlertid ikke, at disse ikke er en del af den offentlige forvaltning – men at der er en sådan dommermedvirken, og en sådan sagsbehandling og sagsopgave, at man bl.a. for at undgå at kompromittere dommernes uafhængighed, har valgt at undtage sådanne nævn m.v. fra den del af det offentlige, generelle regelsæt. Da et udvalg under Folketingets Præsidium i 1994 afgav betænkning om ændring af ombudsmandsloven, fremhævede man bl.a. disse »blandformer« og nævnte udtrykkeligt fredningsnævn som et sådant organ, der var omfattet af forvaltnings- og offentlighedslov, men ikke af ombudsmandsloven.

Det forekommer forbløffende, at der fortsat er områder, hvor det offentlige ikke begrunder sine afgørelser. Når bortses fra enkelte typer af afgørelser, hvor en fravigelse fra det almindelige begrundelseskrav kan være fornuftigt, f.eks. ved karaktergivning til eksamen eller i forbindelse med nævninges afgørelse af skyldsspørgsmål i straffesager – må det i dag være et krav, at et organ, der træffer belastende afgørelser for borgerne også kan og skal begrunde sine afgørelser. Hvor et sådant krav allerede følger af gældende ret, turde en efterfølgelse være endnu mere selvfølgelig.