

Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard

administration og borger



JURISTFORBUNDETS FORLAG

ADMINISTRATION OG BORGER
er trykt hos JJ Trykteknik A/S

Bogbinderarbejdet er udført af
Carl Nielsens Bogbinderi, Odense

ISBN 87 574 2491 8

FORORD

De fleste, som arbejder intenst med et fag, vil bruge størstedelen af deres kraft på at behandle forholdsvis snævre, specielle problemer, der kun har direkte interesse for få læsere. Dette afføder ofte trang til i en periode at beskæftige sig med de store linier i faget, at søge helheden på detaillernes bekostning og at prøve at fremlægge sine overvejelser for en større læserkreds end den, der sædvanligvis læser fagets publikationer. Således er det også gået os i vort arbejde inden for forvaltningsrettens område, og denne bog er et forsøg på at beskrive nogle grundtræk af retsreglerne om den offentlige forvaltning.

En hovedvanskelighed ved at fremstille de almindelige retsregler om administrative myndigheder er, at beskrivelsen må dække en række forskellige myndigheders virksomhed. Dette medfører, at fremstillingen bliver meget abstrakt. For at afbøde herpå har vi ladet eksempler få en fremtrædende plads i bogen. Så vidt muligt er de enkelte afsnit efter en kort angivelse af en problemstilling bygget op om eksempler – i reglen hentet fra domme eller administrative afgørelser –, der beskrives og danner udgangspunkt for den følgende udvikling af de generelle regler. Dette har dog ikke kunnet lade sig gøre i alle afsnit, navnlig ikke i 1. hovedafsnit om forvaltningens placering i forfatningssystemet.

Tilskyndelsen til at udarbejde bogen har vi fået fra Danmarks Forvaltningshøjskole, som havde behov for et nyt undervisningsgrundlag til skolens assistentkurser. Vi har umiddelbart skrevet bogen med henblik på, at den skulle kunne løse denne opgave, men samtidig bestræbt os på at give den en sådan udformning, at den med udbytte kan læses af alle, der uden særlige forudsætninger ønsker i kort form at få en introduktion til det system af retsregler, som danner en ramme om forvaltningsmyndighedernes virke.

Bogen er en kombination af hold- og enkeltmandsarbejde. Indledning, 1. afsnit, 2. afsnit, II–IV og 5. afsnit er skrevet af Claus

Haagen Jensen, 2. afsnit, I, 3. og 4. afsnit af Carl Aage Nørgaard, men oplæg, hovedsystematik og form samt vore udkast til de enkelte afsnit er grundigt drøftet i fællesskab. Hver af os bærer dog det litterære ansvar for den foreliggende udformning af de afsnit, vi har skrevet.

Århus, august 1973.

Claus Haagen Jensen / Carl Aage Nørgaard

INDHOLD

INDLEDNING – FORVALTNING OG	
FORVALTNINGSRET	11
I. HVAD ER FORVALTNING?	11
II. FORVALTNINGSRET	14
1. AFSNIT – FORVALTNINGENS PLACERING I	
FORFATNINGSSYSTEMET	16
I. GRUNDLOVEN	17
A. Grundlovens indhold	17
B. Grundlovsfortolkning	19
C. Domstolenes adgang til at prøve loves grundlovsmæssighed ..	20
II. MAGTADSKILLELSESLÆREN	21
III. FORVALTNINGENS FORHOLD TIL LOVGIVNINGS-	
MAGTEN	26
A. Lovgivningsorganet	26
1. Folketinget	26
2. Regeringen	28
B. Lovgivningsproceduren	30
C. Samspil mellem lovgiver og forvaltningsorganer	36
1. Folketingets indflydelse i forhold til forvaltningsorganerne	36
a. Forvaltningens virksomhed er afledt i forhold til lovene	
b. Forvaltningens opbygning og forvaltningsopgavernes for-	
deling på forskellige organer	
c. Parlamentarismen	
d. Folketingets kontrol med forvaltningen	
2. Forvaltningsorganernes indflydelse i forhold til folketinget	39
IV. FORVALTNINGENS FORHOLD TIL DOMSTOLENE	40
A. Domstolenes organisation	40
B. Domstolenes uafhængighed	41

E. Samspil mellem domstole og forvaltningsorganer	43
1. Domstolenes påvirkning af forvaltningen	43
2. Forvaltningens indflydelse på domstolene	43
 2. AFSNIT – FORVALTNING – ORGANISATION OG FUNKTION	45
I. RETSKILDER	45
A. Skrevne retskilder	46
1. Grundlov og lov	46
2. Administrative regler	47
3. Anvendelse af skrevne regler	48
a. Legalitetsprincippet	
b. Fortolkning	
B. Uskrevne retskilder	53
1. Retssædvane	53
2. Retspraksis	54
3. Administrativ praksis	54
4. Ombudsmandens udtalelser	55
5. Forholdets natur	56
II. FORVALTNINGENS ORGANISATION	56
A. Regler om forvaltningens opbygning	56
B. Hovedtyper af forvaltningsorganer	58
1. Ministerier	64
2. Direktoratater	65
3. Lokale statsorganer	66
4. Nævn	67
5. Kommunale organer	69
C. Grænsetilfælde	71
III. FORVALTNINGENS FUNKTION	73
A. Myndighedsudøvelse	73
1. Forvaltningsafgørelser	74
2. Tvangsanvendelse	76
B. Servicefunktioner	77
C. Myndighedsudøvelse – Servicefunktioner	78
IV. KOMPETENCE	79
A. Regler om kompetence	80

B. Kriterier for kompetencefordeling	82
1. Saglig kompetence	82
2. Stedlig kompetence	83
C. Delegation	84
 3. AFSNIT – FORVALTNINGENS SAGSBEHANDLING	89
I. HABILITET	90
A. Nogle eksempler	91
B. Regler om habilitet	92
C. Typer af inhabilitetsinteresser	93
1. Personlig interesse	93
2. Slægtskab m. v.	94
3. Ansættelsesforhold	95
4. Flere offentlige hverv	95
D. Modhensyn: Substitutionsvanskeligheder	96
E. Afgørelse af inhabilitetsspørgsmål	97
F. Regler, som forebygger inhabilitetskonflikter	97
II. SAGENS REJSNING	98
A. Eksempler	100
B. Sagen rejses af det offentlige	101
1. Sager af generel karakter	101
2. Sager vedrørende enkeltpersoner	102
3. Informationskilder	102
C. Sagen rejses af borgeren	103
1. Hvem kan ansøge?	103
2. Ansøgningens form og indhold	104
III. SAGENS FORBEREDELSE	105
A. Forvaltningens pligt til at forberede sagen	107
1. Officialprincippet	107
2. Hvor langt skal undersøgelsen udstrækkes?	108
B. Fremgangsmåden ved forberedelsen	109
1. Egne oplysninger og undersøgelser	109
2. Oplysninger udefra. Høring	110
a. Hvornår foretages høring?	
b. Pligt til at svare?	
c. Pligt til at følge svaret?	

3. Oplysninger fra parter	112
4. Gennemtvangelse af oplysningspligt	113
5. Behandlingstiden	114
C. Parter mulighed for at varetage deres interesser	114
IV. OFFENTLIGHED	118
A. Mødeoffentlighed	119
B. Projektoffentlighed	121
C. Offentlighedsloven	122
1. Almindelig dokumentoffentlighed	122
a. Hvem har aktindsigt?	
b. Den offentlige forvaltning	
c. Hvilke dokumenter?	
2. Undtagelser	124
a. Hele sager	
b. Enkelte dokumenter	
c. Internt materiale	
d. Tavshedspligt	
3. Partsoffentlighed	126
4. Fremgangsmåden ved gennemførelse af offentlighed	128
5. Klage	128
6. Afgivelse af udtalelse	129
V. FREMGANGSMÅDEN VED SAGENS AFGØRELSE	129
A. Den bureaukratiske afgørelsesform	130
B. Den kollegiale afgørelsesform	130
1. Tilvejebringelse af materiale	131
2. Procedureregler	131
a. Mødeindkaldelse	
b. Dagsorden	
c. Quorum	
d. Rådslagning	
e. Afstemning	
VI. AFGØRELSENS YDRE SKIKKELSE OG BEKENDTGØRELSE	134
A. Form og formulering	134
1. Form	134
2. Formulering	135
a. Skriftlighed	
b. Klarhed og bestemthed	
B. Begrundelse	139
1. Pligt til begrundelse	140

2. Begrundelsens indhold	142
3. Indførelse af almindelig begrundelsespligt	143
C. Klagevejledning	144
1. Pligt til klagevejledning	144
2. Klageoplysningens indhold	145
3. Indførelse af en almindelig regel om klageoplysning	145
D. Bekendtgørelse af forvaltningsakter	146
1. Krav til bekendtgørelsen	147
2. Hvem har krav på bekendtgørelse?	148
3. Hvem skal foretage bekendtgørelse?	148
4. AFSNIT – LOVMÆSSIG FORVALTNING	150
I. LEGALITETSPRINCIPPET	151
A. Den formelle lovs princip	151
B. Hjemmel	152
1. Hvilke afgørelser kræver hjemmel?	153
2. Hvor kan hjemmelen findes?	157
3. Hvor klar skal hjemmelen være?	158
C. Afgrænsning af kommunernes kompetence	161
II. USKREVNE KRAV TIL FORVALTNINGSAFGØRELSEN	164
A. Dommerskabte krav	165
1. Magtfordrejning	171
2. Lighedsgrundsætning	172
3. Saglige hensyn	172
B. Pligtmæssigt skøn	173
5. AFSNIT – KONTROL MED FORVALTNINGEN	177
I. FORVALTNINGENS EGEN KONTROL	178
A. Administrativ rekurs	179
1. Klageinstanser	180
2. Sagsbehandling	182
a. Sagens rejsning	
b. Klagefrister	

3. <i>Har klage opsættende virkning?</i>	187
4. <i>Rekursorganets bedømmelsesgrundlag</i>	188
5. <i>Klageinstansens reaktionsmuligheder</i>	193
a. <i>Typer af reaktionsmidler</i>	
b. <i>Betingelser for tilsidesættelse af afgørelsen</i>	
6. <i>Almindelige lovregler om rekurs?</i>	196
B. <i>Kontrol på forvaltningens initiativ</i>	196
C. <i>Særligt om administrativ kontrol med kommunalforvaltningen</i>	198
D. <i>Ansvar for forvaltningspersonellet</i>	200
II. DOMSTOLSKONTROL	201
1. <i>Hvilke domstole udøver kontrollen?</i>	203
2. <i>Domstolskontrollens genstand</i>	204
a. <i>I almindelighed</i>	
b. <i>Begrænsning af domstolenes kompetenceområde ved lov</i>	
3. <i>Sagsbehandling</i>	208
a. <i>Sagens rejsning</i>	
b. <i>Søgsmålsfrister</i>	
c. <i>Skal den administrative rekurs være udtømt, inden rets-</i> <i>sag anlægges?</i>	
4. <i>Har søgsmål opsættende virkning?</i>	210
5. <i>Domstolenes bedømmelsesgrundlag</i>	211
a. <i>Lovreglens formulering</i>	
b. <i>Domstolenes sagkundskab</i>	
c. <i>Domstolenes viden om den konkrete sag</i>	
d. <i>Forvaltningsafgørelsens betydning for den enkelte</i>	
e. <i>Endelighedsklausuler</i>	
6. <i>Domstolenes reaktionsmuligheder</i>	219
a. <i>Typer af reaktionsmidler</i>	
b. <i>Betingelserne for anvendelse af domstolenes reaktions-</i> <i>muligheder</i>	
1° <i>Ugyldighed</i>	
2° <i>Erstatningsansvar for det offentlige</i>	
3° <i>Ansvar for forvaltningspersonellet</i>	
III. OMBUDSMANDSKONTROL	227
1. <i>Ombudsmandsinstitutionen</i>	227
2. <i>Ombudsmandens kompetenceområde</i>	228
3. <i>Ombudsmandens sagsbehandling</i>	229
a. <i>Sagens rejsning</i>	
b. <i>Klagefrist</i>	
c. <i>Skal den administrative rekurs være udtømt?</i>	
d. <i>Ombudsmandens sagsbehandling i øvrigt</i>	

4. <i>Har klage opsættende virkning?</i>	231
5. <i>Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag</i>	231
6. <i>Ombudsmandens reaktionsmuligheder</i>	233

EKSEMPELFORTEGNELSE	235
---------------------------	-----

FORKORTELSER	239
--------------------	-----

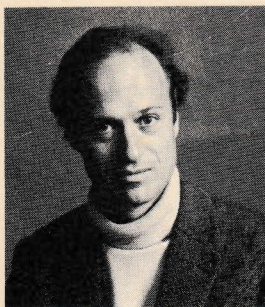
SAGREGISTER	241
-------------------	-----

administration og borger

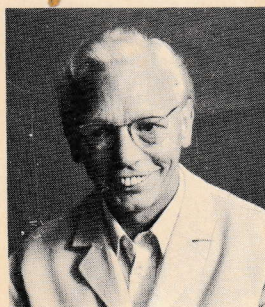
Den offentlige forvaltning udfører et omfattende og vidt forgrenet arbejde i nutidens samfund. Dette arbejde berører direkte den enkelte borger på mangfoldige områder. De administrative myndigheder stiller institutions- og tjenesteydelser til rådighed for os, de regulerer vore dispositioner i erhverv og fritid gennem tilladelsesordninger eller påbud/forbud, og de opkræver gennem skatterne midler til deres aktiviteter. Hertil kommer, at efterhånden er henimod en halv million mennesker arbejdstagere hos den offentlige forvaltning.

De retsregler, som bestemmer administrationens virksomhed, er mange og komplicerede. De har naturligvis ikke blot betydning for det offentlige, men regulerer i mange tilfælde borgernes forhold på afgørende livsområder. Bogen »Administration og Borger« tilsigter i let tilgængelig form at beskrive hovedtrækkene af de almindelige regler om forvaltningsmyndighederne og deres forhold til borgerne.

For at knytte forbindelsen mellem de beskrevne retsregler og hverdagen indledes hvert enkelt afsnit så vidt muligt med omtale af nogle konkrete eksempler. Fortrinsvis hentes disse fra sager, som har foreligget i praksis, og som er egnede til at illustrere det eller de problemer, der behandles i afsnittet. Med udgangspunkt i eksempelmaterialet udvikles herefter retsreglerne om emnet i almindelige vendinger.



Claus Haagen Jensen f. 1937, cand. jur. 1963, sekretær i indenrigsministeriet 1963-66, amanuensis ved Institut for offentlig ret, Aarhus Universitet 1966, lektor samme sted 1967. Har skrevet bøger og artikler om emner inden for statsforfatnings og forvaltningsret.



Carl Aage Nørgaard f. 1924, cand. jur. 1954, dr. jur. 1962, amanuensis ved Institut for offentlig ret, Aarhus Universitet 1955, professor samme sted 1964. Desuden deltidsbeskæftiget ved Aarhus Stiftamt 1957-64. Medlem af den europæiske menneskerettighedskommission 1973. Har skrevet bøger og artikler om folkeretlige og forvaltningsretlige emner.