

BENT CHRISTENSEN

Forvaltningsret

Opgaver
Hjemmel
Organisation

JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG

Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation

© 1991 By Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse eller
mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf
er uden forlagets skriftlige samtykke ikke tilladt
ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Sat hos Viborg Maskinsæteri

Tryk: Narayana Press, Gylling

Indbinding: Damm's Bogbinderi, Randers

Printed in Denmark 1991

ISBN 87-574-5183-4

Denne bog er en sammenskrivning og revision af Hjemmelsspørgsmål fra 1980 og Forvaltningens Opgaver og Organisation, der udkom i 1987.

Der er mange der har hjulpet mig med revisionen. Først og fremmest de lærere, der har brugt bøgerne i undervisningen. I opløbsfasen har lektor Jon Andersen og forskningsrådsstipendiat Mogens Heide-Jørgensen ydet særlig bistand.

Jeg er taknemmelig for hjælpen.

Siv Sandberg har sloges bravt med et besværligt manuskript. Jeg takker hjerteligt.

Bent Christensen

Indholdsfortegnelse

1. DEL BESKRIVELSE

Forvaltningens opgaver, virkemidler og organisation

Kapitel I. Indledning. Fremstillingens tilrettelæggelse	21
Kapitel II. Forvaltningens opgaver	23
A. Systematisering efter samfundsmæssige formål	23
B. Systematisering efter forvaltningsvirksomhedens slutprodukt ...	24
1. Indledning	24
2. Ydre virksomhed	25
2.1. Ydelser	25
2.1.1. Pengeydelser	26
2.1.2. Varer og transportydelser	28
2.1.3. Fysiske indretninger	28
2.1.4. Tjenesteydelser	29
2.1.4.1. Klientbehandling	29
2.1.4.2. Rådgivning	30
2.1.4.3. Tekniske ydelser	31
2.1.4.4. Andre tjenesteydelser	31
2.2. Opkrævning	32
2.3. Retlig regulering	33
2.3.1. Indledning	33
2.3.2. Variabler	36
2.3.2.1. Generel/konkret	36
2.3.2.2. Varierende grad af præcision	37
2.3.2.3. Gennemtvungelse	38
2.3.3. Yderpunkter og mellemformer	41
2.3.4. Nogle typer	43
2.3.4.1. Generelle regler, hvis overholdelse påses efterfølgende	43

2.3.4.2. Generelle regler, hvis overholdelse påses forudgående	43
2.3.4.3. Løbende tilladelser	44
2.3.4.4. Undtagelser (dispensationer)	47
2.3.4.5. Konkrete forbud/påbud	47
2.3.4.6. Planer	49
2.4. Anden ydre virksomhed	50
3. Indre virksomhed	51
3.1. Intendantur	52
3.2. Forberedelse	52
3.3. Styring	53
3.4. Organisering	53
Kapitel III. Forvaltningens virkemidler	55
1. Systematiseringens grundlag	55
1.1. Retsakter/uforbindende udsagn/faktiske handlinger	55
1.2. Generelt/konkret	56
1.3. Formulerede/ikke-formulerede regler	56
1.4. Slutprodukt/forberedelse	57
1.5. Ydre/indre	57
2. Forskellige virkemidler	57
2.1. Anordninger eller bekendtgørelser	57
2.2. Forvaltningsakter	57
2.3. Aftaler	58
2.4. Tjenestebefalinger og særligt hjemlede ordrer	59
2.5. Planer	60
2.6. Uforbindende udsagn	60
2.7. Forberedende udsagn	62
2.8. Andre virkemidler. Faktiske handlinger	64
2.9. Interne regler	65
Kapitel IV. Virksomhed og virkemidler holdt sammen	67
Kapitel V. Forvaltningens organisation. Begreber	69
1. Forvaltningsstilling	69
2. Forvaltningsorgan	69
3. Stillingsbeskrivelse. Organbeskrivelse	72
Kapitel VI. Forvaltningsorganerne. Beskrivelse	75
A. Indledning	75

B. Statsforvaltningen	76
1. Centraladministrationen	76
1.1. Inddeling og sprogbrug	76
1.2. Departementer	77
1.3. Direktorat	79
1.4. Nævn	82
1.5. Andre typer organer	84
2. Den lokale statsforvaltning	84
2.1. Lokal statsforvaltning og kommunalforvaltning	84
2.2. De dominerende lokale statsforvaltningsorganer	85
C. Kommunalforvaltningen	86
1. Almindelig karakteristik	86
2. Kommunetyper, antal og størrelse	87
3. Kommunalforvaltningens opgaver	88
4. Det kommunale forvaltningsapparat	88
4.1. Indledende karakteristik	88
4.2. Forvaltningsorganer beklædt af politikere	90
4.2.1. Kommunalbestyrelsen	90
4.2.2. Økonomiudvalget	91
4.2.3. De stående udvalg	91
4.2.4. Borgmesteren	93
4.2.5. Særligt om magistratskommuner	94
4.3. Forvaltningsorganer beklædt af ansatte	95
D. Andre lokale forvaltningsorganer	96
Kapitel VII. Forvaltningspersonellet. Beskrivelse	99
1. Politikere	99
2. Ansatte	100
3. Andre	101
3.1. Interesserepræsentanter	101
3.2. Lægmænd	103
3.3. Neutrale eller uvildige	103
3.4. Sagkyndige	104
Kapitel VIII. Indretninger på grænsen mellem den offentlige for- valtning og den private sektor	105
1. Oversigt	106
2. I hvilket omfang gælder den almindelige forvaltningsrets regler og retsgrundsætninger	110

2. DEL NOGLE FUNDAMENTER

Kapitel IX. Nogle fundamenter	115
1. Indholdet af resten af denne bog	115
2. Forvaltningens retlige stilling i statsstyrelsen	117
2.1. Indledning	117
2.2. En forenklet formulering	118
2.3. Nyttens af den forenkledte formulering	119
2.4. Almindelige retsgrundsætninger	119
2.5. Grundloven	120
2.6. Traktater	121
2.7. Folketingets udtalelser	122
2.8. Anordninger	123
2.9. Ministrene som forvaltningens ledere	123
2.10. Konklusion	124
3. Nogle retskildeproblemer	125
3.1. Grundlaget for fremstillingen. Særlig om Ombudsmandens udtalelser	125
3.2. Forskelle i retskildematerialet for forskellige retsanvendere	127

3. DEL HJEMMELSPØRGSMÅL

1. Afsnit

Forvaltningsakter udstedt på grundlag af lov eller anordning

Kapitel X. En beslutningsmodel	131
1. Udgangspunktet	131
2. Faktum/jus	132
3. Lovens eller anordningens beskrivelse af retsfaktum og/eller retsfølge er utilstrækkelig	133

Forvaltningsretligt skøn

Kapitel XI. Indledning	135
1. Emne og opstilling	135

2. Kriterium	136
--------------------	-----

Retsfaktum

Kapitel XII. Fastlæggelse af kredsen af lovlige kriterier	139
1. Den lov eller anordning der danner grundlag for forvaltningsakten	140
2. Forarbejder og Folketingsudtalelser	142
3. Interne regler	143
4. Organisation og proces	145
5. Formålsbetragtninger. Magtfordrejning	146
5.1. Indledning	146
5.2. Hvordan finder man det lovlige formål?	148
5.2.1. Formålsparagraffer	148
5.2.2. Forarbejder og sammenhænge i regelkomplekset ...	149
5.2.3. Specialitetsprincipperne	150
5.2.3.1. Indhold	150
5.2.3.2. Retspraksis	151
5.2.3.3. Nærmere analyse af specialitetsprincipperne	154
5.2.3.4. Bedømmelse af specialitetsprincipperne ...	156
5.3. Hvordan bedømmer man om et kriterium er egnet til at realisere formålet?	157
6. Lighedsbetragtninger	159
6.1. Indledning	159
6.2. Specielle lighedsgrundsætninger og fastlæggelsen af kredsen af lovlige kriterier	161
6.3. Konsekvensbetragtninger	162
7. Almene kriterier	162
7.1. Retsbeskyttelseskriterier	163
7.2. Andre almene kriterier	165
8. Afslutning. Modsætningsslutninger?	167

Kapitel XIII. Afvejningen	171
A. Kriteriers vægt	172
1. Udgangspunktet	172
2. Hvad kan reglerne gå ud på?	173
2.1. Afvejningen afskæres	173
2.2. Afvejningen begrænses	174
2.3. Prioriteringsregler	175
2.4. Hovedregler	176

3. Hvor findes reglerne om afvejning?	177
3.1. Lov, anordning og Folketingets udtalelser m.v.	177
3.2. Interne regler	178
3.2.1. Formulerede regler	178
3.2.2. Administrativ praksis	178
3.2.3. Planer	180
4. Skøn under regel	181
4.1. Indledning	181
4.2. Retspolitiske betragtninger	183
4.2.1. Hvorfor er lovens eller anordningens beskrivelse af retsfaktum manglende eller meget upræcis?	183
4.2.2. Hvorfor dannes der interne regler om afvejningen? ..	185
4.3. Gældende ret	186
4.3.1. Tilfælde hvor regler, der regulerer afvejningen i alt fald er lovlig	186
4.3.2. Forholdene er ikke ens på alle forvaltningsområder ..	187
4.3.3. Der er forskel på forskellige slags afvejningsregler ..	188
4.3.3.1. Prioriteringsregler	188
4.3.3.1.1. Har hovedregler i lov eller anordning prio- ritet?	188
4.3.3.1.2. Særlig om specielle interne prioriterings- regler	188
4.3.3.1.3. Særlig om almindelige retsgrundsætninger om prioritet	189
4.3.3.1.4. Kombinerede kriterier	191
4.3.3.2. Regler der afskærer eller begrænser afvej- ningen	192
4.3.3.3. Hovedregler	192
4.4. Konklusion	193
5. Afvejningsregler og retsregler	194
B. Hvilke lovlige kriterier skal inddrages?	194
1. Indledning	194
2. Hvilke af de lovlige kriterier har forvaltningsorganet pligt til at inddrage	196
2.1. Kriterier der er beskrevet i regler	196
2.2. Formålsbetragtninger og almene kriterier	197
2.3. Kriterier der bringes ind udefra	199
3. Hvilken virkning har tilvejebragte fakta på inddragelsen af kri- terier i afvejningen?	200

C. Lighedsbetragtninger	201
1. Afvejningen er lovligt afskåret eller begrænset	201
2. Vilkaarlighedsafvigelse fra interne regler	202
3. Specielle lighedsgrundsætninger	202
4. En almindelig lighedsgrundsætning	204
4.1. Konkurrencesituationen	204
4.2. Sammenligningssituationen	205
4.2.1. Ulovlige kriterier	205
4.2.2. Et tidligere anvendt kriterium bestemmer afvejnin- gens udfald	206
4.2.3. Mindre vidtgående følger	207

Retsfølge

Kapitel XIV. Retsfølgen	209
1. Indledning	209
2. Behov for supplerings?	209
3. Vilkår, retsfaktum og retsfølgen i øvrigt	211
3.1. Indledning	211
3.2. Vilkår og retsfaktum	212
3.3. Vilkår og resten af retsfølgen	213
3.4. Konklusion	216
4. Almindelige regler om suppleringen af lovens eller anordningens beskrivelse af retsfølgen	216
4.1. Indledning	216
4.2. Anvendelse af tankerækkerne i kapitel XII og XIII	217
4.3. Procesfordrejning	218
4.4. Proportionalitetsprincippet	219
4.5. Uegnethed	224
4.6. Bestemthed	225
5. Særlig om vilkår	227
5.1. Hjemmel?	227
5.2. Vilkår, som er udtryk for ulovlige kriterier	227
5.3. Kan nærheden mellem vilkåret og resten af retsfølgen hjælpe til at fastlægge kredsen af lovlige kriterier?	228
5.4. Gælder der særlige begrænsninger for suppleringen med vil- kår?	230
6. Samtykke	231

Fortolkning og mellemtilfælde

Kapitel XV. Fortolkning af lov eller anordning	233
1. Indledning	233
2. Behovet for fortolkning	233
3. Om fortolkning i almindelighed	234
4. Rammen om en undersøgelse af forvaltningsorganernes fortolkning af love og anordninger	236
4.1. Indledning	236
4.2. Indskrænkende fortolkning. Udvidende fortolkning. Subjektiv fortolkning og formålsfortolkning	237
4.3. Områder	238
5. Indgreb	238
5.1. Indledning	238
5.2. Straf	239
5.3. Skatter og afgifter	243
5.4. Den personlige frihed	243
5.5. Tilbagevirkende kraft, derogation og lign	244
5.6. Om indgreb i almindelighed	247
6. Fordele	250
7. Subjektiv fortolkning og formålsfortolkning	253
7.1. Forarbejders betydning	253
7.2. Formålsfortolkning	254
8. Konklusion	256

Kapitel XVI. Mellemtilfælde og et forsøg på konklusion	261
1. Indledning	261
2. Retsfaktumbeskrivelsen kan angå et særligt kompliceret faktum	262
3. Vage elastiske lovbestemmelser	264
3.1. Bestemmelser der angiver en grad	264
3.2. Prognoser	264
3.3. Vurderinger	265
4. Et forsøg på en konklusion	265

Bemyndigelse

Kapitel XVII. Bemyndigelse	267
1. Bemyndigelse og fortolkning	267
2. Bemyndigelse og forvaltningsretligt skøn	268
3. Dispensationer	273

2. Afsnit

Andre hjemmelsspørgsmål

Kapitel XVIII. Andre hjemmelsspørgsmål	275
1. Indledning	275
2. Forvaltningsakter på andet grundlag end lov eller anordning	277
3. Uforbindende udsagn, forberedende udsagn og intern forberedelse i almindelighed	278
4. Accessoriske underordnede udsagn og faktiske handlinger	279
5. Aftaler	282
6. Retlig regulering, opkrævning af skatter og afgifter, indkomstoverførsler og tilskud	283
7. Varer og transportydelser, indretninger og tjenesteydelser	283
8. Betaling	286
9. Særlig om kommunalforvaltningen. Kommunalfuldmagten	288
9.1. I almindelighed	288
9.2. Særlig om ydelser	290
9.2.1. Hvilke ydelser?	290
9.2.2. Principper	291
9.2.3. Andre ydelser end tilskud	292
9.2.4. Tilskud	294
9.3. Frikommuneordningen	295

4. DEL

FORDELINGEN AF FORVALTNINGENS OPGAVER PÅ ORGANER OG STILLINGER ORGANISATIONSMAGTEN

Kapitel XIX. Udgangspunktet	299
1. Emnet	299
2. Udgangspunktet	300
3. Organisationsmagt hos andre end lovgivningsmagten	300
4. Statsforvaltningen og bevillingslove	303
5. Uklare hierarkiske forhold	304
6. Lidt om lovgivningsmagtens faktiske udøvelse af organisationsmagten	306
6.1. Lovgivningsmagten udnytter vistnok sin organisationsmagt intensere nu end tidligere	306

6.2. Variationer efter opgavens art	307
6.3. Forskellige slags love og anordninger, der udøver organisationsmagten	307
6.4. Forskellige formuleringer	308
Kapitel XX. Modifikationer	309
1. Indledning	309
2. Grl. §§ 82, 24 og 14	309
3. Organisationsbeslutninger, som lovgivningsmagten skal træffe? ..	312
3.1. Almindelige forestillinger	312
3.2. Ministrenes ansvar	313
4. Følgen af, at lovgivningsmagten har udøvet organisationsmagt. Delegation	315
4.1. I almindelighed	315
4.2. Loven eller anordningen har henlagt opgaven til et organ eller en stilling, der tilhører stats- eller kommunalforvalt- ningen, men opgaven ønskes fordelt til et organ, der ikke tilhører disse to grupper forvaltning	318
4.3. Loven eller anordningen har henlagt opgaven til en forvaltningsstilling	318
4.4. Loven eller anordningen har henlagt opgaven til en minister, et ministerium eller et departement	319
4.5. Loven eller anordningen har henlagt opgaven til et direktorat	321
4.6. Loven eller anordningen har henlagt opgaven til et lokalt statsforvaltningsorgan	321
4.7. Loven eller anordningen har henlagt en opgave til kommunalbestyrelsen eller kommunen	322
4.8. Loven eller anordningen har henlagt opgaven til et af centraladministrationens nævn	324
4.9. Organisationsmagt og delegation. En sammenholden	325
Kapitel XXI. Almene begrænsninger	329
1. Indledning	329
2. Kun forvaltningsopgaver. Kun opgaver, som den, der får dem tildelt, kan udføre	329
3. Stillingsændringer	330
4. De offentligt ansattes medbestemmelse. Samarbejdsudvalg	333
5. Aftaler	335

5.1. Kan organisationsmagten udøves ved aftale mellem forskellige indehavere af organisationsmagt?	335
5.2. Aftaler med de ansattes organisationer	337

5. DEL STYRING

Kapitel XXII. Styling og styringsvariabler	343
1. Indledning	343
2. Hvem styrer?	345
3. Hvad styres?	346
4. Med hvilke midler?	346
4.1. Ordre	346
4.2. Budgetstyring	347
4.3. Plan	348
4.4. Rekurs, ændring på eget initiativ, henskydning, indkaldelse og godkendelse	349
4.5. Uforbindende udsagn og anden aretlig styling	351
4.6. Tilsyn. Kontrol. Information	351
Kapitel XXIII. Nogle kombinationer	353
1. Lovgivningsmagtens styling	353
2. Folketingets styling	353
2.1. Folketinget og regeringen	353
2.2. Den hierarkiske statsforvaltning	355
2.3. Centraladministrationens nævn	355
2.4. Kommunalforvaltningen	356
3. Centraladministrationens styling. Regeringen/statsministeren/ ministrene	356
4. Ministerens styling inden for departementet	358
5. Ministerens/departementets styling af direktorater	358
6. Centraladministrationens styling af lokal statsforvaltning	360
7. Ministerens/departementets/direktoratets styling af centraladministrationens nævn	360
8. Statsforvaltningens styling af kommunalforvaltningen	362
8.1. Indledning	362
8.2. Sektorstyring. Vedkommende ministers/departements/ direktorats styling af kommunalforvaltningen	364

8.2.1. Styringsmidler	364
8.2.2. Særligt om »overtilsyn«	369
8.3. Kommunaltilsynet	372
8.3.1. Tilsynsorganerne	372
8.3.2. Godkendelse	373
8.3.3. Legalitetstilsyn	373
8.3.4. Initiativ	375
8.4. Kommunaltilsynets forhold til sektorstyringen	375
9. Styring i kommunalforvaltningen	376
10. Chefers styring	377
 Kapitel XXIV. Almene begrænsninger	 379
1. Styringen må ikke være ulovlig	379
1.1. Indledning	379
1.2. Styring ved tjenestebefalinger og særligt hjemlede ordrer ..	380
1.3. Styring ved andre styringsmidler	382
2. Sagkundskab	382
3. Særligt om forberedelse	385
3.1. Indstillinger eller meningstilkendegivelser fra forvaltnings- organer, der ikke kan styres ved tjenestebefalinger	385
3.2. Intern forberedelse	386
3.3. Særligt om direktoraters forberedelse af departementernes beslutninger	387
 Kapitel XXV. Retsregler og faktiske forhold. Formel og uformel organisation	 389
Love og anordninger	391
Litteratur m.v. der er angivet med forkortelser	392
Domsregister	394
Register over ombudsmandsudtalelser	397
Stikordsregister	401

1. DEL

BESKRIVELSE

Forvaltningens opgaver, virkemidler og organisation