

Forvaltningsret

Almindelige emner

3. udgave

Jens Garde

Jørgen Albæk Jensen

Orla Friis Jensen

Helle Bødker Madsen

Jørgen Mathiassen

& Karsten Revsbech

Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag

Forvaltningsret. Almindelige emner
3. udgave, 1. oplag

© 1997 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.

Tryk: Narayana Press, Gylling
Indbinding: Damm's Bogbinderi, Randers
Printed in Denmark 1997
ISBN 87-574-2902-2

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 133
Box 2126

1015 København K
Tlf: 33 95 97 00
Fax: 33 95 99 97
e-mail: fl@djoeff.dk

Homepage-adresse: <http://www.djoeff.dk/flhome.htm>

Forord

Forvaltningsret, Almindelige Emner, foreligger hermed i en ny 3. udgave.

En del af kapitlerne er nyskrevne. Det gælder således kapitel 1 om forvaltningens organisation, kapitel 3 om de forvaltningsretlige regler, kapitel 5 om administrativ rekurs og kapitel 8 om tilbagekaldelse af forvaltningsakter.

De resterende kapitler er revideret under hensyn til især ny lovgivning, ny retspraksis og nye ombudsmandsudtalelser.

I lighed med 2. udgaven indeholder 3. udgaven en fremstilling af en række centrale emner inden for den traditionelle forvaltningsret.

3. udgaven er ligesom 2. udgaven et resultat af et samarbejde mellem forfatterne, men ansvaret for de enkelte kapitler påhviler alene den eller de pågældende forfattere.

Bogen tænkes fortsat primært anvendt ved undervisningen af juridiske studerende, men det er vort håb, at den også kan anvendes som håndbog af andre, der har behov for kendskab til de emner, der behandles i bogen.

Materiale, der er fremkommet efter 1. februar 1997, er som hovedregel ikke taget i betragtning.

Stud.jur. Mogens Thorninger har ydet fortjenstfuld bistand ved den tekniske gennemgang af manuskriptet og med udarbejdelse af registre.

Endelig rettes en tak til assistenterne Bente Østergaard Hansen Ulla Loberg og Winnie Sørensen, som har udført det omfattende og til tider besværlige arbejde at renskrive manuskripterne.

Århus, april 1997
Forfatterne

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1. FORVALTNINGENS ORGANISATION

<i>af Jørgen Albæk Jensen</i>	1
I. Indledning	1
II. Generelt om organisationsforhold i og mellem offentlige forvaltningsmyndigheder	3
A. Styringsforhold inden for hierarkisk opbyggede organisationer	4
B. Styringsforhold inden for kollegiale organer	4
C. Forholdet mellem forskellige forvaltningsmyndigheder – styring	5
1. Styring i forbindelse med myndigheder, der indgår i et administrativt hierarki	6
2. Styring af myndigheder, som ikke indgår i et administrativt hierarki	7
a. Generelle styringsmidler	8
i. Administrative forskrifter	8
ii. Planer	10
iii. Bevillinger og budgetter	11
b. Konkrete styringsmidler	13
i. Konkrete tjenestebefalinger	13
ii. Call-in og omgørelse på eget initiativ	14
iii. Henskydning	14
iv. Rekurs	15
v. Godkendelse	16
vi. Tilsyn	17
III. Den danske forvaltnings organisation	19
A. Retsgrundlaget for forvaltningens organisation	19
B. Den statslige forvaltning	21
1. Ministerier	21
2. Departementer	22
3. Direktoratater	24
4. Råd og nævn	29
a. Typer af råd og nævn og formål med oprettelsen af disse	29

b. Råds og nævns uafhængighed	32
5. Lokal statsforvaltning (dekoncentreret forvaltning)	33
C. Kommunal forvaltning (decentraliseret forvaltning)	35
1. Kommunestrukturen	36
2. De kommunale opgaver	36
3. Kommunernes økonomi	37
4. Kommunernes styrelse. De kommunale myndigheder	38
5. Statens tilsyn med kommunerne	43
a. Det almindelige statslige tilsyn med kommunerne	44
b. Sektortilsynet	45
c. Forholdet mellem det almindelige og det specielle tilsyn	45
D. Særlige forvaltningsorganer	46
E. Organer i grænseområdet mellem den offentlige og private sektor	49

KAPITEL 2. FORVALTNINGENS VIRKSOMHED

af <i>Karsten Revsbech</i>	55
I. Indledning	55
II. Almindeligt om offentlig virksomhed	55
III. Hovedtyper af offentlig forvaltningsvirksomhed	58
A. Begrebet offentlig forvaltning	58
B. Forvaltningens påvirkningsmuligheder	60
C. Retlig regulering	61
1. Generel regulering	62
2. Konkret regulering	63
3. Kombinationsformer	63
4. Mellemformer	64
D. Ydelser (servicevirksomhed)	65
E. Opkrævning	65
F. Samspil mellem regulering og ydelser	66
G. Intern virksomhed	66
IV. Har forvaltningens virksomhed et retligt særpræg?	68
V. Forvaltningens retsakter	68
A. Anordninger	70
B. Forvaltningsakter	73
C. Tjenestebefalinger	74
D. Planer	77
E. Forhåndsbesked	78
F. Forvaltningens aftaler	81
VI. Faktisk forvaltningsvirksomhed	81

VII. Andre virkemidler	83
------------------------------	----

KAPITEL 3. DE FORVALTNINGSRETTLIGE REGLER

af <i>Jens Garde og Jørgen Mathiasen</i>	85
I. Indledning	85
II. Love og anordninger	91
A. Love	92
B. Anordninger	94
C. Særligt om lokale vedtægter	96
III. Almindelige retsgrundsætninger og retssædvaner	97
A. Almindelige retsgrundsætninger	98
B. Retssædvane	102
IV. Interne regler	107
A. Generelle tjenestebefalinger	108
1. Grundlag og typer	108
2. Generelle tjenestebefalinger som bedømmelsesgrundlag for forvaltningsakter	110
a. Almindelige bemærkninger	110
b. Sagsbehandlingsregler og afvejningsregler	112
B. Administrativ praksis	115
1. Generelt om administrativ praksis (begreb og former m.v.)	115
2. Administrativ praksis som led i bedømmelsesgrundlaget for forvaltningsakter	116
a. Fortolkningsregler i administrativ praksis	116
b. Afvejningsregler	118
C. Andre interne regler	120
V. Prøvelsesinstansernes praksis	121
A. Domspraksis	122
1. Præjudikater	122
2. Præjudikatvirkning	124
3. Præjudikatværdi	126
B. Ombudsmandspraksis	127
C. Prøvelsesinstansernes praksis. Rangorden	129

KAPITEL 4. SAGLIGE KRAV

Af <i>Jens Garde</i>	131
I. afsnit: Legalitetsprincippet	132
I. Indledning	132

II.	Den formelle lovs princip	133
A.	Fortolkning	135
1.	Almindelige bemærkninger	135
2.	Fortolkningsfaktorerne, fortolkningsmetoder m.v.	136
3.	Uddybning. Eksemplifikation	138
B.	Derogation og dispensation	144
1.	Derogation	144
2.	Dispensation	145
a.	Dispensationer fra love m.v.	145
b.	Dispensationer fra administrativt fastsatte regler	147
III.	Kravet om hjemmel	148
A.	Indledning. Retskilderne	148
B.	Hjemmelskravets område	151
C.	Skærpet hjemmelskrav	154
1.	Almindelige bemærkninger	154
2.	Områder, hvor hjemmelskravet normalt er skærpet	159
a.	Indledning	159
b.	Straf og tilbagevirkende kraft	160
c.	Afgifter, gebyrer m.v.	164
3.	Afsluttende bemærkninger	171
D.	Lempelse af hjemmelskravet	172
1.	Indledning	172
2.	Områder, hvor hjemmelskravet er lempet	173
a.	Afgørelser som kun indirekte har betydning for en eller flere private	173
b.	Anstaltsforhold	175
3.	Afsluttende bemærkninger	179
2. afsnit: Skønsudøvelse og forvaltningsretlige grundsætninger		181
I.	Det administrative skøn	181
A.	Skøn med hensyn til præmisser eller indhold (»frit skøn«)	181
B.	Værdiskøn	185
II.	Retsgrundsætninger, der begrænser skønsudøvelsen	186
A.	Magtfordrejningslæren. Saglige og usaglige hensyn	187
1.	Indledning	187
2.	Grundsætningens anvendelsesområde	189
3.	Saglige og usaglige hensyn (typologi)	191
a.	Private hensyn	191
b.	Fagforeningsmagtfordrejning	193
c.	Finansielle hensyn	198
d.	Procedurefordrejning m.v.	200
4.	Den nærmere fastlæggelse af lovens formål, Specialitetsprincipperne	201

a.	Indledning	201
b.	Specialitetsprincipperne	202
c.	Hensyn, der i almindelighed er saglige	205
5.	Lighedsgrundsætninger	208
a.	Lighedsgrundsætninger i skreven ret	208
b.	Lighedsgrundsætninger som uskrevne retsgrundsætninger.	
	Forholdet til magtfordrejningslæren	210
B.	Principper for vægtningen af lovlige hensyn	212
1.	Indledning	212
2.	Prioriteringsregler	212
3.	Lighedsgrundsætningens betydning for vægtningen af lovlige hensyn	215
C.	Proportionalitetsprincippet m.v.	217
III.	Interne regler og pligtmæssigt skøn	221
3. afsnit: Bibestemmelser		227
I.	Indledning	227
II.	Generelt om hjemmelsspørgsmålet	228
III.	Begrænsninger i adgangen til at benytte bibestemmelser	230
A.	Til hvilke forvaltningsakter kan der knyttes bibestemmelser?	230
B.	Krav vedrørende bibestemmelser, der knyttes til skønsmæssige forvaltningsakter	231
IV.	Ulovlige bibestemmelser	235

KAPITEL 5. ADMINISTRATIV REKURS

	af Karsten Revsbech	239
I.	Hvad er administrativ rekurs?	239
II.	Anden administrativ kontrol	240
III.	Nogle rekursordninger	242
IV.	Rekursens funktioner	244
V.	Fælles regler om rekurs?	248
VI.	Hjemmel for rekurs	249
VII.	Hvad kan påklages?	250
VIII.	Formelle betingelser for klage (procesforudsætninger)	252
A.	Klageberettigelse	252
1.	Hovedreglen: Væsentlig, individuel interesse	252
2.	Foreningers og myndigheders ulovbestemte klageret	255
3.	Variationer i klageretten ud fra væsentlig, individuel interesse	257
4.	Særlig lovhjemlet klageret	257
B.	Klagefrister	258
1.	Almindelig klagefrist?	259

	2. Beregning af klagefrist	259
	3. Suspension af klagefrist	262
	4. Oprejsningsbevilling	263
	C. Klagens form og indhold	264
	D. Til hvilken myndighed skal klagen indgives?	265
IX.	Opsættende virkning af klage	266
X.	Sagsbehandling. Sagens ramme	270
	A. Almindeligt om sagsbehandlingen	271
	B. Sagsoplysning	271
	1. Principper for sagsoplysning	273
	2. Sagens ramme i øvrigt	274
	C. Nova	276
XI.	Bedømmelsesgrundlag	276
	A. Hovedregel: Fuldstændig efterprøvelse	277
	B. Retlige spørgsmål	277
	1. Fortolkning	278
	2. Forvaltningsretlige grundsætninger	278
	3. Interne regler, vejledninger og planer	279
	4. Almene juridiske spørgsmål	280
	C. Hensigtsmæssighed	281
	D. Faktiske omstændigheder	283
XII.	Rekursinstansens reaktionsmuligheder	283
	1. Forskellige typer af reaktioner	284
	2. Valg af reaktion	285
	3. Særligt om reaktioner ved sagsbehandlingsfejl	286
	4. Ændring til skade (eller gunst) for klageren	289
XIII.	I hvilket omfang binder rekursorganets afgørelse?	289

KAPITEL 6. DOMSTOLSKONTROL MED FORVALTNINGEN

	af Jørgen Mathiassen	291
I.	Domstolskontrollens mål og dens historiske baggrund	291
	A. Domstolskontrollens mål	291
	B. Domstolskontrollens historiske baggrund	292
	1. Øvrighedsmyndighedens grænser	292
	2. Magistratsinstruksen af 1795	293
	3. Grundloven af 1849 § 77	295
	4. Retspraksis efter 1849	297
II.	Hvilke domstole udøver kontrollen?	299
	A. De almindelige domstole	299

	B. Forvaltningsdomstole	300
	C. Anden dømmende myndighed	300
III.	Domstolskontrollens former	301
IV.	Domstolskontrollens genstand	302
	A. Forvaltningsakter	302
	B. Andre forvaltningsafgørelser	303
	C. Faktiske handlinger	304
	D. Domstolskontrollens genstand og dens former	304
V.	Procesforudsætninger	305
	A. Søgsmålsret	305
	B. Søgsmålsfrister	309
	C. Rekursudnyttelse	312
VI.	Udsættelse af afgørelsens fuldbyrdelse	314
VII.	Procesmåden under domstolsprøvelsen	316
	A. Sagens rejsning	316
	1. 1. instans	316
	2. To-instanssystemet	317
	B. Sagens parter	318
	C. Sagens tilrettelæggelse	319
	1. Påstande	320
	2. Anbringender	321
	3. Bevisførelse	321
	4. Proceserklæringer	321
	5. Nova	322
VIII.	Realitetsprøvelsen. Domstolens bedømmelsesgrundlag	323
	A. Retsanvendelse og skøn	323
	1. Indledning	323
	2. Fortolkning	324
	3. Skøn	327
	4. Konkret subsumption – en margin?	328
	B. Ugyldighed	330
	1. Ugyldighed som koblingsbegreb	330
	2. Hvornår indtræder ugyldighed?	331
	a. Retlig mangel.	331
	b. Væsentlighed	332
	c. Tertiære momenter	332
	C. Formelle mangler	333
	1. Indledning	333
	2. Væsentlighed	334
	a. Garantisynspunktet	335

b. Konkret væsentlighed	336
3. Tertiære momenter	337
D. Fortolkningsmangler	338
1. Manglerne	338
a. Manglende hjemmel	338
b. Abstrakt fortolkning	339
c. Konkret subsumption	339
2. Væsentlighed	340
3. Tertiære momenter	341
E. Mangler i forbindelse med skønsudøvelsen	343
1. Har forvaltningen et skøn?	343
2. Ulovligt hensyn – magtfordrejning	344
a. Væsentlighed	344
b. Særlige omstændigheder	346
c. Hensigt	346
3. Proportionalitet	346
4. Skøn under regel	347
5. Interne regler, der helt eller delvis afskærer afvejningen	348
6. Prioriteringsregler	349
7. Obligatoriske hensyn	350
8. Vildfarelse	351
9. Rigtig og forkert bemyndigelse til skønsudøvelse	352
10. Andre mangler. Urimelighed	353
F. Formelle mangler og materielle mangler. En sammenfatning	354
1. Definitive og relative ugyldighedsgrunde	354
2. Retssagens tilrettelæggelse	355
G. De retlige manglers dobbeltfunktion	356
IX. Den udvidede domstolskontrol	360
A. Særlige grundlovsbestemmelser om domstolsprøvelse	361
1. Grl. § 71, stk. 6	361
2. Grl. § 73, stk. 3	363
a. Ekspropriationsaktens lovlighed	363
b. Erstatningens størrelse	364
B. Den lovhjemlede domstolskontrol	365
1. Fortolkning af lovbestemmelser om domstolsprøvelse	366
a. Bestemmelsens affattelse	366
b. Forarbejder	367
c. Reglens karakter	368
d. Indgrebet	369
2. Særligt om prøvelse af forvaltningsretligt skøn	369

C. Grundlovens § 63 – intensiveret prøvelse	371
1. Forhold, der kan tale for intensivering	371
2. Fast domspraksis til støtte for prøvelse	373
X. Prøvelsesbegrænsninger. Endelighedsbestemmelser m.v.	375
A. Prøvelsesbegrænsninger	375
1. Forvaltningsretligt skøn	375
2. En margin ved subsumption	376
3. Værdiskøn	376
4. Forvaltningsorganets sagkundskab m.v.	377
B. Endelighedsbestemmelser	377
1. Regler om endelighed	378
a. Lovregler	378
b. Anordninger	379
2. Det forfatningsretlige problem m.v.	379
3. Konstitutive eller deklarative endelighedsbestemmelser?	381
4. Indskrænkende fortolkning af endelighedsbestemmelser	381
a. Formelle mangler	381
b. Magtfordrejning m.v.	382
c. Formueretlige søgsmålsgrunde m.v.	382
d. Atypiske fortolkningsspørgsmål	383
e. Grundlæggende fortolkningsspørgsmål	383
5. Hvad afskærer endelighedsbestemmelsen?	383
C. Forudsætninger i lovgivningen om domstolsprøvelsens begrænsning	384
1. »Stiltiende endelighedsbestemmelser«	384
2. Skatteskøn	386
3. Taksation – et særtilfælde	388
D. Lovbestemmelser, der begrænser domstolsprøvelsen til at angå et forvaltningsorgans kompetence	389
XI. Domstolenes reaktionsmuligheder	390
A. Annulation	391
B. Rettelse	393
1. Kvantitative ændringer	393
2. Afslag/tilladelse m.v.	394
a. Lovbundne tilladelser m.v.	394
b. Skønsmæssige forvaltningsakter.	396
C. Hjemvisning	399
D. Særlige følger	401

KAPITEL 7. FOLKETINGETS OMBUDSMAND

	<i>af Helle Bødker Madsen</i>	403
I.	Indledning	403
II.	Ombudsmandens forhold til Folketinget	406
III.	Ombudsmandens kompetence	408
	A. Kommunalforvaltningen	409
	B. Folketinget	410
	C. Domstolene	411
	1. Organer, der utvivlsomt er domstole	411
	2. Domstolslignende nævn	412
	a. Tvistnævn	412
	b. Andre domstolslignende nævn	413
	3. Domstolenes kompetence over for ombudsmanden	416
	D. Privatretlige organer	418
IV.	Ombudsmandskontrollens genstand	419
V.	Sagsrejsning	420
	A. Klagesager	420
	1. Klageberettigede	421
	2. Formkrav	420
	3. Klagefrist	421
	4. Rekursudnyttelse	421
	5. Tilstrækkelig anledning til undersøgelse	421
	6. Opsættende virkning	422
	B. Sager rejst af egen drift	422
VI.	Ombudsmandens sagsbehandling	423
VII.	Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag	425
	A. Forvaltningsafgørelser	426
	1. Sagsbehandling	426
	2. Afgørelsens materielle indhold	427
	B. Anden forvaltningsvirksomhed	429
	C. Den kommunale forvaltning	430
	D. Ombudsmandens anvendelse af EU-retten	431
VIII.	Ombudsmandens reaktionsmuligheder	431
IX.	Afslutning	433

KAPITEL 8. TILBAGEKALDELSE OG ÆNDRING AF FORVALTNINGSAFGØRELSE

	<i>af Karsten Revsbech</i>	435
I.	Hvad er tilbagekaldelse og ændring?	435

II.	Hjemmel for tilbagekaldelse	437
	A. Generelt	438
	B. Lovbestemmelser om tilbagekaldelse (og ændring)	439
III.	Almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse	441
	A. Tilbagekaldelse beror på en afvejning	441
	B. Tilbagekaldelsesgrunde af forskellig vægt	442
	C. Tilbagekaldelsesindgrebs intensitet	445
	D. Nye faktiske oplysninger contra omvurderinger af oplysninger	446
	E. Nye retlige forhold	448
	F. Hensynet bag tilbagekaldelsen kunne være taget i betragtning ved udstedelsen	449
	G. Partsforhold o.lign.	450
	H. Tilbagekaldelsens forudberegnelighed	452
	I. Fejl på adressatens side	452
	J. Skønsmæssig contra lovbunden afgørelse	453
IV.	Myndigheden kan udvide sin tilbagekaldelsesadgang m.v.	454
	A. Tilbagekaldelsesforbehold i afgørelsen	454
	B. Tidsbegrænsning	455
	C. Varsel og frist for tilbagekaldelse	456
	D. Økonomisk kompensation for tilbagekaldelse	457
V.	Særligt om ændring	458
VI.	Tilbagekaldelse og ændring til gunst for adressaten	459
VII.	Nogle særlige tilfælde af tilbagekaldelse og ændring m.v.	460
	A. Påbud og forbud	460
	B. Løbende retsforhold	462
	C. Interne beslutninger	463
	D. Ændring af anordninger og planer	464
	E. Ændring af aftaler	464
	F. Processuelle forvaltningsbeslutninger	465
	G. Berigtigelse	465
VIII.	Andre spørgsmål	466
	A. Pligt til tilbagekaldelse?	466
	B. Tilbagebetaling af beløb	467
	C. Overordnede myndigheders omgørelse m.v.	468
	D. Genoptagelse	469
	E. Sagsbehandling	470
	F. Tilbagekaldelse eller helt ny sag	470

KAPITEL 9. OFFENTLIGRETSLIGT ERSTATNINGSANSVAR

	<i>af Orla Friis Jensen</i>	471
I.	Indledning	471
II.	Principalansvaret	473
	A. Historik	473
	B. De ansvarlige forvaltningsenheder	474
	C. Skadevolderne	477
III.	Den ansattes erstatningsansvar	481
IV.	Nærmere om ansvarsgrundlaget	482
	A. Culpa	482
	B. Objektivt ansvar	487
	C. Beskyttelsesinteressen	491
V.	Særligt om skadevoldende retsakter	495
	A. Ugyldighed og erstatning	496
	1. Erstatning som supplement til ugyldighed	497
	2. Erstatning som alternativ til ugyldighed	506
	B. Undladelse af at søge en afgørelse ændret	511

KAPITEL 10. HÅNDHÆVELSE AF FORVALTNINGSRETTLIGE

KRAV

	<i>af Jørgen Mathiasen</i>	515
I.	Indledning	515
II.	Håndhævelsesproblematikken	517
	A. Forpligtelserne over for det offentlige	517
	1. Påbud og forbud	517
	2. Naturalopfyldelse?	518
	B. Det dobbelte hjemmelskrav	519
	C. Den gyldige forpligtelse	520
III.	Direkte håndhævelse	521
	A. Domstolene	521
	1. Fogedretten – fuldbyrdelsesdom	522
	2. Fogedretten – uden forudgående dom	523
	a. Umiddelbar fogedforretning	523
	b. Judicielt forbud	524
	c. Udlæg	524
	3. Selvhjælpshandling – efter dom	525
	B. Forvaltningen	526
	1. Indeholdelse i løn m.v.	527
	2. Selvhjælpshandling	527

	a. Lovhjemmel	528
	b. Uden lovhjemmel?	529
	c. Politibistand	530
	3. Politiet som eksekutionsmyndighed	531
	4. Pante- og toldfogeder	531
IV.	Indirekte tvangsmidler	532
	A. Konkrete påbud og forbud	532
	B. Tilbagekaldelse	533
	1. Straffelovens § 79	534
	2. Beslægtede tilfælde	534
	3. Vilkår	535
	4. Skyld til det offentlige	535
	C. Straf	536
	1. Domstolene	536
	2. Bødeforelæg	537
	D. Tvangsbøder	538
	1. Domstolene	539
	2. Forvaltningen	540
V.	Samspillet mellem håndhævelsesmidler	540

LITTERATURFORTEGNELSE	543
-----------------------------	-----

FORKORTELSER I ØVRIGT	545
-----------------------------	-----

LOVREGISTER	547
-------------------	-----

DOMSREGISTER	551
--------------------	-----

OMBUDSMANDSUDTALELSER	561
-----------------------------	-----

SAGREGISTER	565
-------------------	-----