

Forvaltningsloven



Med kommentarer af
John Vogter

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Forvaltningsloven med kommentarer
3. udgave, 5. oplag

© 2000 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: Jysk Bogbind, Holstebro

Printed in Denmark 2008
ISBN 978-87-574-4588-6

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø

Telefon: 39 13 55 00
Telefax: 39 13 55 55
e-mail: forlag@djoeef.dk
www.djoeef-forlag.dk

Forord til 3. udgave

Siden forvaltningslovens gennemførelse i 1985, med ikrafttræden 1. januar 1987, har praksis med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af lovens centrale forvaltningsprocessuelle principper udviklet sig betydeligt. Ud over en almindelig ajourføring er der med denne udgave af den kommenterede forvaltningslov tilsigtet at give en nyskrevet fremstilling af nogle af de områder, hvor denne udvikling er gået stærkest, herunder med hensyn til afgørelsesbegrebet og reglerne om partshøring.

De Europæiske Fællesskaber har tidligere været tilbageholdende med at udfærdige retsregler vedrørende generelle forvaltningsprocessuelle forhold, idet området principielt blev opfattet som henhørende under de enkelte medlemsstaters lovgivning. Med Europaparlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger er der sket et afgørende brud med denne tradition.

Direktivet, der indeholder en detaljeret regulering af såvel offentlige myndigheders som private virksomheders elektroniske behandling af personoplysninger, må antages at få en afgørende indflydelse på den danske forvaltningsproces i de kommende år.

Det er i skrivende stund tvivlsomt, hvornår den danske lovgivning, der skal gennemføre direktivet, kan forventes vedtaget. Under alle omstændigheder kan der dog være grund til at henlede forvaltningsmyndighedernes opmærksomhed på, at direktivet skulle være gennemført i dansk ret i oktober 1998, og at direktivet indeholder sådanne rettigheder for den enkelte borger, at der i hvert fald i et vist omfang kan opstå spørgsmål om, hvorvidt borgerne kan støtte ret umiddelbart på direktivet.

Direktivet er på den baggrund optaget som bilag til denne 3. udgave af Kommenteret Forvaltningslov, og der er – med baggrund i lovudkastet i betænkning 1345/1997 fra udvalget om registerlovgivningen og Justitsministeriets lovforslag af 8. oktober 1998 i Indledningen under III givet en foreløbig gennemgang af direktivet og den betydning, direktivet og den kommende lovgivning må antages at kunne få for den danske forvaltningsproces i relation til afgørelsessager omfattet af forvaltningsloven, herunder de forpligtelser der pålægges forvaltningsmyndighederne.

På samme måde, som forvaltningsmyndighederne ved gennemførelsen af forvaltningsloven foretog en analyse og omlægning af deres sagsbehandlings-procedurer, er det nødvendigt, at myndighederne – ikke mindst med sigte på den fremtidige digitale sagsbehandling, som hos nogle myndigheder er indført eller ligger lige for – søger at få tilpasset den daglige administration i overens-stemmelse med kravene i direktivet. Denne tilpasning vil på en række områder kunne ske i forbindelse med en omlægning eller supplerings af de rutiner for partshøring og meddelelse af partsaktindsigt, som er fastlagt i relation til for-valtningsloven. Det er også nogle af disse muligheder, der søges beskrevet.

Det er i øvrigt mit håb, at denne lovkommentar fortsat vil kunne gøre nytte i forbindelse med tilrettelæggelsen af sagsbehandlingsrutiner på nye forvalt-ningsområder, og at den vil kunne tjene som et brugbart arbejdsredskab for den enkelte medarbejder i den offentlige forvaltning til løsning af eventuelle tvivls-spørgsmål, som måtte opstå omkring forvaltningsprocessen i forbindelse med behandlingen af enkeltsager.

Redaktionen er i det væsentlige afsluttet 1. august 1999.

Viborg den 15. september 1999

John Vogter

Forord til 3. udgave, 2. let reviderede oplag

Ved lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger har Folketinget ophævet den tidligere gældende registerlovgivning og gennemført EØF-direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 i dansk ret. Direktivet er nærmere behandlet i Indledningen III til 3. udgaven af denne lovkommentar.

I lyset af lovvedtagelsen og af personoplysningslovens betydning for den danske forvaltningsproces har jeg efter drøftelse med forlaget fundet det hen-sigtsmæssigt at foretage en ajourføring og omskrivning af det nævnte afsnit III i forbindelse med udgivelsen af 2. oplag. Lovkommentaren er i det nye oplag endvidere ajourført med udtalelser fra Folketingets Ombudsmand offentliggjort i dennes beretning for 1999 og med udvalgte domme fra Ugeskrift for Retsvæ-sen 1999 og 2000. Redaktionen af dette oplag er i det væsentlige afsluttet den 1. november 2000. Der er bortset fra enkelte punkter ikke foretaget anden ajourføring.

Viborg den 20. november 2000

John Vogter

Indholdsfortegnelse

Forord	V
Forvaltningslov	1
Kommentar til forvaltningsloven	
Indledning	13
<i>I. Forvaltningslovens baggrund</i>	13
1. Kodificeringen af tidligere retstilstand	13
2. Ingen formelle krav til borgernes henvendelse	13
3. International baggrund	14
4. Folketingsbehandlingen	14
<i>II. Oversigt over lovens indhold m.v.</i>	15
1. Lovens almindelige anvendelsesområde	15
2. Inhabilitet	16
3. Vejledning og repræsentation	16
4. Partens aktindsigt	16
5. Partshøring	17
6. Begrundelse	18
7. Klagevejledning	18
8. Tavshedspligt m.v.	19
9. Forvaltningsloven er en minimumslov	20
10. Andre forvaltningsprocesregler	22
11. Forvaltningsprocesregler på det sociale område	24
<i>III. Elektronisk behandling af personoplysninger</i>	25
1. EF-direktiv om behandling af personoplysninger	25
2. Grundprincipperne i direktivet og lov om behandling af personoplysninger	27
3. Nogle definitioner m.v.	28
3.1. Edb-behandling	28
3.2. Personoplysninger	30
3.3. Behandling af oplysninger	31
3.4. Lovens anvendelsesområde	32

4. Direktivets og lovens betydning for de enkelte led i sagsbehandlingen	33
4.1. Oprettelsen af en sag	34
– indsamling og registrering af oplysninger	34
4.1.1. Oversigt over kravene til indsamling og registrering af oplysninger	34
4.1.2. Myndighedsudøvelse	37
4.1.3. Samtykke til indsamling og registrering	39
4.1.4. Indsamling og registrering af særligt følsomme oplysninger	45
4.1.5. Generalklausulen om god databehandlingsskik	55
4.1.6. Indsamling kun til bestemte formål	56
4.1.7. Senere behandling må ikke være uforenelig	57
4.1.8. Omfanget af indsamlede oplysninger	59
4.1.9. Ajourføring, berigtigelse m.v. af oplysninger	59
4.1.10. Opbevaring af indsamlede oplysninger	62
4.1.11. Pligt til at give meddelelse m.v. om indsamlingen ...	63
4.1.12. Adgang til indsigt i oplysninger (egenaces)	76
4.1.13. Adgang til at få behandlingen af oplysninger standset – sletning og berigtigelse	82
4.1.14. Personoplysninger skal behandles sikkert	84
4.1.15. Automatiserede sagsbehandlings- og beslutningssystemer	85
4.2. Videregivelse af oplysninger	86
4.2.1. Samspillet mellem forvaltningslovens videregivelsesregler, direktivet og loven	87
4.2.2. Betingelserne for, hvornår personoplysninger må videregives efter lov om behandling af personoplysninger	87
4.2.3. Generelt om god databehandlingsskik og kravene i § 5	99
4.3. Behandling i øvrigt af personoplysninger	100

KAPITEL 1. Lovens almindelige anvendelsesområde	101
1. Som udgangspunkt kun afgørelsessager	101
§ 1. Hele den offentlige forvaltning omfattet af loven	103
§ 2. Hvilken offentlig virksomhed er omfattet af loven	115

KAPITEL 2. Inhabilitet	151
1. Baggrunden for reglerne om inhabilitet	151
1.1. Generelt om inhabilitet	151
1.2. Generel inhabilitet	153
1.3. Myndighedsinhabilitet	157
2. Retsvirkningerne af inhabilitet	160
2.1. Klage over inhabilitet	160
2.2. Ugyldighed	161
2.2.1. Generel/konkret væsentlighedsvurdering	161
2.2.2. Forvaltningsaktens karakter	164
2.2.3. Hjemvisning eller realitetsbehandling i klageinstansen	165
2.2.4. Andre retsvirkninger	165
3. Inhabilitetsreglerne gælder både konkrete og generelle sager	166
4. Inhabilitet i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed m.v.	167
§ 3. Hvornår foreligger speciel inhabilitet	169
§ 4. Substitution af den inhabile	204
§ 5. Bemyndigelse	208
§ 6. Pligt til at underrette om inhabilitet	209
 KAPITEL 3. Vejledning og repræsentation m.v.	213
1. Informationspligt	213
§ 7. Vejledning, information og anden bistand	214
§ 8. Repræsentanter og bisiddere m.v.	234
 KAPITEL 4. Partens aktindsigt	249
1. Baggrunden for reglerne om partsaktindsigt	249
1.1. Historisk udvikling	249
1.2. Andre regler om adgang til oplysninger	251
2. Overgangsregler	252
3. Formålet med reglerne om parter adgang til aktindsigt	253
4. Notatpligt	253
5. Oversigt over reglerne om partsaktindsigt	256
6. Meroffentlighed	257
7. Hvem er part i en sag om aktindsigt	258
8. Retsvirkningen af, at en forvaltningsmyndighed uberettiget undlader at efterkomme en begæring om aktindsigt	263
9. Forholdet til retsplejelovens regler om editionspligt	265
10. Forholdet til arkivloven	266

11. Forholdet til EF-direktivet om behandling af personoplysninger	267
11.1. Partsaktindsigt	267
11.2. Egenaces	269
11.3. Sammenfatning	269
§ 9. Retten til aktindsigt	271
§ 10. Omfanget af aktindsigt	289
§ 11. Udsættelse af sager	300
§ 12. Undtagelse af interne dokumenter	306
§ 13. Visse interne arbejdsdokumenter er omfattet af partsaktindsigt	315
§ 14. Nærmere angivne dokumenter undtaget fra partsaktindsigt	318
§ 15. Undtagelse af oplysninger	324
§ 16. Afgørelse af sager om aktindsigt	336
§ 17. Afbrydelse af klagefrist	353
§ 18. Aktindsigt i straffesager	354
 KAPITEL 5. Partshøring	361
1. Myndighedens pligt til at sørge for, at sagen bliver oplyst i fornødent omfang	361
2. Baggrunden for reglerne om partshøring på myndighedens initiativ	365
3. Baggrunden for bestemmelsen om partshøring på partens initiativ	365
4. Partshøring i videre omfang end reglerne i §§ 19-21 forpligter til	366
4.1. Andre lovbestemmelser	366
4.2. Underretning om, at der verserer en sag	367
4.3. Sager vedrørende tvister mellem flere private parter	370
4.4. Sager om personaleforhold	371
4.5. Indgreb i personlig frihed og næringsret	374
4.6. Partshøring som følge af god forvaltningsskik	374
4.7. Særlig eller fornyet høringspligt, når myndighedens retlige vurdering af sagen ændres	375
4.8. Høring over indlæg fra indklaget myndighed	376
5. Overgangsregler	376
6. Ufravigelighed	377
7. Retsvirkningerne af en tilsidesættelse af partshøringsreglerne	377
8. Videregivelse af fortrolige oplysninger under partshøring er berettiget	383
§ 19. Partshøring på myndighedens eget initiativ	385
§ 20. Undladelse af partshøring af hensyn til parten	412
§ 21. Retten til at afgive udtalelse	415

KAPITEL 6. Begrundelse m.v.	421
1. Baggrunden for grundelsesreglerne	421
2. Tidligere gældende regler om grundelse	422
3. Regler i anden lovgivning m.v. om grundelse	423
4. Retsvirkningerne af manglende grundelse	423
§ 22. Skriftlige afgørelser skal grundes	428
§ 23. Mundtlige afgørelser grundes efter anmodning	438
§ 24. Grundelsens indhold	442
KAPITEL 7. Klagevejledning	465
1. Baggrunden for reglerne om klagevejledning	465
2. Retsvirkningerne af en tilsidesættelse af klagevejledningsreglerne	466
3. Beregning af klagefrister	468
3.1. Begyndelsestidspunktet for fristberegningen	468
3.2. Fristberegningen	468
3.3. Andre klagefrister	470
3.4. Kontinuitet	470
§ 25. Hvornår skal der gives klagevejledning	471
§ 26. Vejledning om frister for domstolsprøvelse	478
KAPITEL 8. Tavshedspligt m.v.	481
1. Baggrunden for reglerne om tavshedspligt m.v.	481
2. Retsvirkningerne af tilsidesættelse af reglerne i kapitel 8	483
2.1. Reglerne om tavshedspligt	483
2.1.1. Straf	483
2.1.2. Disciplinæransvar m.v.	484
2.1.3. Erstatningsansvar	484
2.2. Reglerne om videregivelse og indhentning af oplysninger	484
3. Videregivelse af helbredsoplysninger i sundhedsvæsenet	485
3.1. Reglerne	485
3.2. Tavshedspligt	488
3.3. Reglerne om videregivelse af helbredsoplysninger m.v.	489
3.3.1. Generelt om reglerne for videregivelse	489
3.3.2. Videregivelse i forbindelse med patientbehandling	490
3.3.3. Videregivelse til andre formål	494
3.3.4. Særligt om videregivelse af oplysninger om afdøde	500
3.3.5. Særligt om videregivelse til forskningsbrug m.v.	502
3.3.6. Supplerende administrative regler	503
§ 27. Tavshedspligt	508
§ 28. Videregivelse af fortrolige oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder	556

§ 29. Indhentning af følsomme personoplysninger	596
§ 30. Forbud mod videregivelse af fortrolige statistiske og videnskabelige grundoplysninger	605
§ 31. Pligt til at bistå andre forvaltningsmyndigheder	606
§ 32. Forbud mod at skaffe sig fortrolige oplysninger, der ikke er nødvendige for arbejdsopgaven	610

KAPITEL 9. Ikrafttræden, forhold til anden lovgivning m.v.	613
§ 33. Ikrafttræden	614
§ 34. Andre regler om inhabilitet	615
§ 35. Overgangsregler om aktindsigt m.v.	617
§ 36. Andre bestemmelser om grundelse	621
§ 37. Færøerne og Grønland	622

Forkortelser	625
---------------------	-----

Bilag

Bilag 1

Lov nr. 429 af 31.5.2000 om behandling af personoplysninger	629
---	-----

Bilag 2

Europaparlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger	651
---	-----

Bilag 3

Sundhedsstyrelsens vejledning nr. 161 af 16.9. 1998 om information og samtykke og om videregivelse af helbredsoplysninger mv.	678
---	-----

Bilag 4

Justitsministeriets vejledning nr. 163 af 17.8. 1990 om udveksling af oplysninger i forbindelse med det kriminalitetsforebyggende samarbejde mellem politiet og kommunerne m.v.	695
---	-----

Bilag 5

Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10.7.2000 om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger	699
---	-----