

ELEMENTÆR
FORVALTNINGSRET

§

Elementær Forvaltningsret
er sat med Times
og trykt hos Teisels Bogtrykkeri I/S, København
Bogbinderarbejdet er udført af
Carl Niensens Bogbinderi, Odense
Fotografisk optryk
hos JJ tryktechnik a/s, København

ISBN 87-574-1263-4

FORORD

Denne udgave adskiller sig fra de tidligere ved, at der er medtaget væsentligt mere stof. Fremstillingen indeholder fem afsnit: Forvaltningsrettens grundlag, forvaltningens opbygning og opgaver samt forvaltningsafgørelsen, retlige krav til forvaltningen, saglige krav til forvaltningen og kontrol med forvaltningen.

I de to første afsnit gennemgås de forskellige former for magt, som grundloven giver anvisning på, forvaltningens opbygning og opgaver samt forvaltningsafgørelsen, herunder spørgsmålet om tilbagekaldelse.

I afsnittet om de retlige krav gennemgås sagsforløbets stadier med omtale af bl.a. regler om kompetence, habilitet, høring, offentlighed, begrundelse og klagevejledning. I afsnittet om de saglige krav behandles legalitetsprincippet og grundsætningen om magtfordrejning.

Afsnittet om kontrol med forvaltningen omhandler domstolskontrollen, ombudsmanden og den administrative rekurs.

Det må erkendes, at en del af ideen med en elementær fremstilling går tabt, når stoffet udvides væsentligt. Den foreliggende udgave må imidlertid betragtes som et skridt på vejen i retning af den i vores øjne pædagogisk ideelle fremstilling af den offentlige ret, der er bygget op på grundlag af elementært affattede tekststykker og dermed korresponderende fuldt udbyggede afsnit. En del af det stof, der vil blive taget op i de sidstnævnte afsnit, må i dag søges i kilderegistret, som vi har forsøgt at gøre så rummeligt som muligt.

Stud. jur. Lisbeth Bergstrøm har udarbejdet sagregistret samt medvirket ved udarbejdelsen af kildefortegnelsen.

August 1975

OLE KRARUP

JØRGEN MATHIASSEN

INDHOLDSFORTEGNELSE

AFSNIT I: FORVALTNINGSRETTENS GRUNDLAG ...	13
I. Indledning om grundloven	13
1. Grundlovens betydning	13
2. Grundlovsfortolkning	14
II. Grundlovens regler om magtens fordeling	15
1. Tre former for magt i grundloven	15
2. Det indbyrdes forhold mellem de tre former for magt	16
3. Fjerde form for magt	17
4. Femte form for magt?	18
5. Systematik	19
III. Om lovgivningsorganets magt	20
IV. Om forvaltningens magt	21
1. Anordning og forvaltningsakt i forhold til lov ...	21
2. Forvaltningsrettens sprogbrug	23
3. Bekendtgørelse og håndhævelse	24
4. Interne beslutninger	25
V. Domstolenes magt	28
1. Uafhængighed	28
2. Domstolenes kompetence	29
3. Domstolskontrol	30
VI. Om samspillet mellem statsmagtens organer	31
1. Hvem overvåger retsreglens overholdelse?	32
2. Hvem tager skridt til at foranledige reglen over- holdt gennem det tvangsapparat, som statsmagten råder over?	33
3. Hvem konstaterer, om den pågældende regel er overtrådt?	33
4. Hvem iværksætter sanktionen?	34
VII. Konfrontation	34
1. Forvaltningsrettens mangler	34
2. Ideologisk baggrund – alternativ metode	37

AFSNIT 2: FORVALTNINGENS OPBYGNING OG OPGAVER. FORVALTNINGS-	
AFGØRELSEN	41
I. Forvaltningens opbygning	41
1. Indledning – oversigt	41
2. Traditionel statsforvaltning	43
3. Kommunalforvaltningen	47
4. De særlige forvaltningsorganer	50
5. Institutioner	51
II. Forvaltningens virksomhed (opgaver)	52
1. Indledning	52
2. Lovbestemte og ulovbestemte opgaver	52
3. Inddeling af virksomheden	53
4. Regulering	54
5. Ydelser	58
6. Opkrævning	58
7. Fordelingen af opgaver mellem de forskellige forvaltningsmyndigheder	59
III. Forvaltningsafgørelsen	60
1. Afgørelsesbegrebet	60
2. Retsvirkninger = pligter, krav og friheder	61
3. Faktiske handlinger	63
4. Uforbindende udtalelser	63
5. Forvaltningsafgørelsen – form og fortolkning ...	65
6. Den bindende forvaltningsakt. Tilbagekaldelse ...	66
AFSNIT 3: RETLIGE KRAV TIL FORVALTNINGEN ...	
I. Kravene	69
1. Indledning	69
2. Sagsforløbets stadier	69
3. Sanktioner	70
4. Ugyldighed – garantiforskrifter	71
5. Er garantisynspunktet for snævert?	72
6. Ugyldighed som målestok	73

II. Kompetence	74
1. Begreb	74
2. Kompetencereglerne	74
3. De kompetente forvaltningsorganer	75
4. Saglig og stedlig kompetence	75
5. Ugyldighed. Synspunkter	79
6. Bevidst og ubevidst tilsidesættelse af kompetencereglerne	79
III. Kompetencedelegation	80
1. Indledning – lovbestemt kompetencedelegation ...	80
2. Ulovhjemlede kompetencedelegationer	82
IV. Habilitet	86
1. Indledning – lovregler om habilitet	86
2. Ulovhjemlede habilitetsregler	87
3. Grundsætninger om speciel inhabilitet	88
4. Sammenfatning – processuelle regler	89
V. Forvaltningsprocessen – indledning	89
VI. Sagens oplysning – officialprincippet	90
1. Sagens påbegyndelse	90
2. Sagens oplysning	91
3. Hvor langt rækker forvaltningens oplysningspligt?	92
VII. Høring. Sagens oplysning	92
1. Begrebet høring	92
2. Høringens foretagelse	93
3. Sagens forelæggelse	94
4. Hvornår skal en forvaltningsmyndighed høre? ...	95
5. Hvornår skal en forvaltningsmyndighed følge den indhentede udtalelse?	96
6. Høringsmangler – ugyldighed	98
VIII. Høring. Argumentation og nye oplysninger	99
1. Partens og parters ret til at udtale sig ifølge loven	99
2. Offentlighedslovens regel (§ 12)	100
3. Grundsætning om pligt til at høre forvaltningsaktens adressat	100

IX.	Offentlighed	104
	1. Indledning	104
	2. Projektoffentlighed	104
	3. Mødeoffentlighed	105
	4. Dokumentoffentlighed	105
	5. Parters aktindsigt	108
X.	Subsumptionen	109
	1. Indledning	109
	2. Faktisk vildfarelse	111
	3. Retsvildfarelse	112
XI.	Forvaltningsafgørelsens form	113
	1. Skriftlighed	113
	2. Formulering	113
	3. Begrundelse	114
	4. Klagevejledning	116
XII.	Sagens afslutning	117
	1. Bekendtgørelse	117
	2. Efterfølgende begrundelse	117
	3. Aktindsigt	118
	4. Meddelelsespligt	118
AFSNIT 4: SAGLIGE KRAV TIL FORVALTNINGS-		
	AFGØRELSEN	119
I.	Indledning	119
II.	Hjemmel	119
	1. Princippet om lovmæssig forvaltning	119
	2. Ufuldstændige bemyndigelser – forvaltningen »kan«	122
	3. Hjemmel andetsteds end i egentlig lov	124
III.	Magtfordrejning – Udfyldning – Lighedsgrundsæt- ninger	128
	1. Indledning	128
	2. Magtfordrejning	129
	3. Udfyldning udover magtfordrejning	134
	4. Lighedsgrundsætninger	138

IV.	Forvaltningens opstilling og anvendelse af en admi- nistrativ praksis må ikke udelukke en vis individuel bedømmelse af hver enkelt sag	142
	1. Problemstillingen	142
	2. Ugyldighed?	143
V.	Mulighederne for at ændre en administrativ praksis	144
	1. Indledning	144
	2. Kan forvaltningen frit ændre praksis?	145
AFSNIT 5: KONTROL MED FORVALTNINGEN		
I.	Domstolsprøvelse	146
	1. Retten til domstolsprøvelse	146
	2. Begrænsning af domstolsprøvelsen/domstolenes kompetence	148
	3. Prøvelsens gennemførelse	153
	4. Grundlaget for domstolenes reaktioner	154
	5. Domstolenes reaktioner (»virkningerne af ugyldighed«)	163
II.	Ombudsmanden	175
	1. Institutionen	175
	2. Kompetence	176
	3. Kontrollens gennemførelse	178
	4. Ombudsmandens reaktionsmuligheder	179
	5. Hvad kontrollerer ombudsmanden?	181
	6. Ombudsmand – domstole	190
III.	Rekurs mv.	193
	1. Indledning – regler om forvaltningens ændring af trufne afgørelser	193
	2. Lovbestemt og ulovbestemt rekurs	194
	3. Begrænsninger i adgangen til administrativ rekurs	195
	4. Hvem kan klage?	196
	5. Har klage suspensiv virkning?	196
	6. Hvad kan rekursinstansen efterprøve?	198
	7. Hvad kan rekursinstansens afgørelse gå ud på? ...	199
Tillæg: Om den offentlige rets grundbegreber		
		201