

Forvaltningsret

Almindelige emner



Juristforbundet
Forlag

Forvaltningsret
Almindelige emner
er trykt hos:
Winds Bogtrykkeri A/S Haderslev

Bogbinderiarbejdet er udført
af Carl Niensens Bogbinderi

Bindet er tilrettelagt af
Rita Heisselberg

ISBN 87-574-2900-6

Forord

Efter at Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret i 1971 udgik som obligatorisk pensum i forvaltningsret til 2. årsprøve af juridisk embedseksamen, har undervisningen i både København og Århus været baseret på forskellige mindre fremstillinger suppleret med en række kompendier.

På baggrund af de erfaringer, der er indhentet gennem undervisningsarbejdet på grundlag af skiftende pensum, har man på Institut for Offentlig Ret ved Aarhus Universitet fundet det hensigtsmæssigt at søge at indarbejde centrale dele af den almindelige forvaltningsret i en samlet fremstilling.

Som det fremgår af indholdsfortegnelsen, behandler bogen primært de traditionelle forvaltningsretlige problemer omkring den konkrete forvaltningsafgørelses indhold og gyldighed. Når reglerne vedrørende forvaltningens sagsbehandling ikke er medtaget, skyldes det, at der allerede foreligger en trykt fremstilling specielt om dette emne, som anvendes i undervisningen.

Den foreliggende fremstilling er tilblevet ved et samarbejde blandt instituttets medarbejdere. De enkelte kapitler, der er skrevet af forskellige medarbejdere, har for de flestes vedkommende allerede været udgivet som kompendier og benyttet i undervisningen. På grundlag af de erfaringer, der her er indhentet, og efter drøftelser blandt samtlige medarbejdere, har de enkelte kapitler derefter fået den nu foreliggende udformning. Det forhold, at bogen er tilblevet ved et samarbejde, medfører imidlertid ikke, at synspunkter, der er anført, kan tages til udtryk for nogen fællesopfattelse inden for instituttet, idet den enkelte forfatter bærer det fulde videnskabelige ansvar for form og indhold af den del af bogen, som den pågældende har skrevet.

Som nævnt har ikke blot de anførte forfattere, men alle instituttets medarbejdere deltaget i arbejdet med bogens tilblivelse. Der er særlig

grund til at nævne kandidatstipendiat Margrethe Nørgaard, som har haft hovedarbejdet med en række praktiske spørgsmål, og som i samarbejde med stud. jur. Jonna Krogh har udarbejdet bogens registre.

Aarhus Universitet, maj 1979

Carl Aage Nørgaard

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1. FORVALTNINGENS ORGANISATION af Lis Sejr	17
I. Indledning	17
A. Oversigt over forvaltningssystemet	20
II. Statsforvaltning	21
A. Ministerier	21
1. <i>Ministeriernes antal og sagsområder</i>	21
2. <i>Ministeriernes interne organisation</i>	22
3. <i>Ministeriernes funktioner</i>	24
B. Direktoratater	27
1. <i>Direktoraternes interne organisation og stilling i statsstyrelsen</i>	27
2. <i>Direktoraternes funktioner</i>	30
C. Nævn og Råd	31
1. <i>Råd</i>	32
2. <i>Administrerende nævn</i>	32
3. <i>Domstolslignende nævn</i>	33
4. <i>Nævns og råds uafhængighed</i>	34
D. Lokal statsadministration	36
E. Oversigt over arbejdsformidlingen	40
III. Kommunalforvaltning	42
A. De kommunale reformer	42
1. <i>Inddelingsreformen</i>	43
2. <i>Opgavefordelingsreformen</i>	44
3. <i>Byrdefordelingsreformen</i>	46
B. De kommunale myndigheders organisation	47
C. Oversigt over den sociale sektor	52
IV. Særlige forvaltningsorganer	55
V. Offentlige/private organer	58

Kapitel 2. FORVALTNINGENS VIRKSOMHED – FORVALTNINGSAKTEN af Susanne Storm	65
I. Indledning	65
II. Det offentliges virksomhed	67
A. Forvaltningsvirksomhed i form af regulering	68
1. <i>Forskellige eksempler på regulering</i>	68
2. <i>Forskellige former for regulering</i>	70
3. <i>Tvangsfuldbyrdelsen</i>	70
B. Forvaltningens servicevirksomhed	71
1. <i>Forskellige former for servicevirksomhed</i>	71
2. <i>Det offentliges servicevirksomhed og regulering</i> ..	72
C. Forvaltningsvirksomhed i form af opkrævning	73
III. Forvaltningens retlige handlen	73
A. Forvaltningsakten	75
1. <i>Begreb</i>	75
2. <i>Inddeling</i>	79
B. Forvaltningsmyndighedernes øvrige retlige handlen ..	82
1. <i>Anordninger, bekendtgørelser og planer</i>	82
2. <i>Tjenestebefalinger</i>	84
3. <i>Forvaltningskontrakten</i>	86
4. <i>Forhåndsbesked</i>	87

Kapitel 3. FORVALTNINGSRETTENS KILDER af Claus Haagen Jensen	89
I. Retskildeproblemet	89
II. Forskellige slags retskilder	91
III. Lovgivning som kilde i den almindelige forvaltningsret ..	94
A. Almindelige forvaltningslove	94
B. Specielle forvaltningslove	95
IV. Administrativt fastsatte forskrifter	100
A. Anordninger	102
1. <i>Fremtrædelsesform</i>	102
2. <i>Retskildemæssig betydning</i>	103
B. Generelle tjenestebefalinger	104
1. <i>Fremtrædelsesform</i>	104
2. <i>Retskildemæssig betydning</i>	108

a. <i>Problemstilling</i>	108
b. <i>Typetilfælde</i>	110
c. <i>En konklusion</i>	115
V. Retspraksis	117
VI. Administrativ praksis	120
A. Forskellige former for praksis	120
B. Hvorledes er administrativ praksis tilgængelig?	122
C. Retskildemæssig betydning	123
1. <i>Praksis, som indeholder stillingtagen til</i> <i>et retsspørgsmål</i>	124
a. <i>Lovfortolkning</i>	124
b. <i>Andre retsspørgsmål</i>	125
2. <i>Praksis vedrørende skønsspørgsmål</i>	126
D. Særligt om retssædvaner	129
VII. Ombudsmandspraksis	129
VIII. Forholdets natur	129
Kapitel 4. SAGLIGE KRAV af Jens Garde	131
1. AFSNIT: LEGALITETSPRINCIPPET	131
I. Indledning	131
II. Den formelle lovs princip	132
A. Fortolkning	134
B. Derogation og dispensation	137
1. <i>Derogation</i>	138
2. <i>Dispensation</i>	140
a. <i>Dispensationer fra love m.v.</i>	140
b. <i>Dispensationer fra administrativt</i> <i>fastsatte regler</i>	145
III. Kravet om hjemmel	147
A. Indledning	147
B. Hjemmelskravets område	149
C. Skærpet hjemmelskrav	152
D. Lempelse af hjemmelskravet	159
1. <i>Afgørelser som kun indirekte har betydning</i> <i>for en eller flere private</i>	160
2. <i>Anstaltsanordninger</i>	162
3. <i>Bibestemmelser</i>	164

2.	AFSNIT: USKREVNE KRAV	168
I.	Det administrative skøn	168
II.	Retsgrundsætninger, der begrænser skønsudøvelsen	174
	A. Magtfordrejningslæren	175
	1. <i>Indledning</i>	175
	2. <i>Grundsætningens anvendelsesområde</i>	177
	3. <i>Saglige og usaglige hensyn i retspraksis (typologi)</i>	178
	a. <i>Private hensyn</i>	178
	b. <i>Fagforeningsmagtfordrejning</i>	180
	c. <i>Finansielle hensyn</i>	182
	4. <i>Afsluttende bemærkninger i relation til magtfordrejningslæren</i>	184
	B. Lighedsgrundsætninger	187
	1. <i>Lighedsgrundsætninger i skreven ret</i>	187
	2. <i>Lighedsgrundsætninger som uskrevne retsgrundsætninger. Forholdet til magtfordrejningslæren m.v.</i>	188
	C. Proportionalitetsprincippet	191
III.	Administrativ praksis og pligtmæssigt skøn	194
	A. Praksisdannelsen	194
	B. Pligtmæssigt skøn	198

Kapitel 5. DOMSTOLSKONTROL MED FORVALTINGEN af Jørgen Mathiassen

I.	Domstole og domstolspræjudikater	203
	A. <i>Indledning</i>	203
	B. Domstole	204
	1. <i>Afgrænsning</i>	204
	2. <i>Forvaltningsdomstole</i>	205
	C. Dommens præjudikatvirkning	205
	1. <i>Præjudikat – præcedens</i>	205
	2. <i>Præjudikatets rækkevidde</i>	206
	3. <i>Præjudikatvirkningens styrke</i>	209
	a. <i>Dissens</i>	211
	b. <i>Utrykte domme</i>	211
	c. <i>Mellemkommende lovgivning</i>	213

II.	Domstolskontrol med forvaltningen	214
	A. Historisk baggrund	214
	B. Domstolskontrollens genstand	215
	C. Domstolsprocessens former	216
III.	Domstolskontrollen i form af annulation	217
	A. Almindelige betragtninger	217
	1. <i>Annulationsbegrebet</i>	217
	2. <i>Annulationsgrundene</i>	217
	3. <i>Annulationsbedømmelsen</i>	218
	4. <i>Plan for det følgende – terminologi</i>	219
	B. Annulation af materielt urigtige forvaltningsafgørelser	221
	1. <i>Indledning</i>	221
	2. <i>Den materielretlige prøvelse</i>	221
	a. <i>Kendsgerningsregler</i>	222
	b. <i>Begreber</i>	224
	c. <i>Vage elastiske lovbestemmelser</i>	226
	d. <i>Det frie skøn</i>	228
	C. Annulation af sagligt urigtige forvaltningsafgørelser i øvrigt	230
	1. <i>Teorien om »de indre tilblivelsesmangler«</i>	230
	2. <i>Magtfordrejningslæren</i>	232
	a. <i>Indledning</i>	232
	b. <i>Hensyn</i>	233
	c. <i>Magtfordrejningslærens almindelige anerkendelse</i>	234
	d. <i>Typiske magtfordrejningstilfælde</i>	234
	e. <i>Andre magtfordrejningstilfælde</i>	237
	3. <i>Forskelsbehandling</i>	239
	4. <i>Vildfarelse</i>	243
	a. <i>Indledning</i>	243
	b. <i>Retsvildfarelse</i>	243
	c. <i>Faktisk vildfarelse</i>	244
	d. <i>»Skøn under regel«</i>	246
	D. Annulation af formelt mangelfulde forvaltningsafgørelser	247
IV.	Prøvelsesbegrænsninger	248

A.	Indledning	248
B.	Endelighedsbestemmelser	248
1.	<i>Indledning</i>	248
2.	<i>Den traditionelle opfattelse</i>	249
3.	<i>Domstolenes respekt for endelighedsbestemmelser</i>	251
4.	<i>Krarups teori</i>	253
C.	Forvaltningsafgørelsens autoritet	255
1.	<i>Forvaltningsafgørelsens autoritative vægt</i>	255
2.	<i>Lovgivningsmagtens tiltrædelse af praksis</i>	256
3.	<i>Fast administrativ praksis</i>	257
V.	Skærpet domstolskontrol	258
A.	Indledning	258
B.	Hjemmelsprøvelsen	259
C.	Skønsprøvelsen	261
D.	Domstolsprocessens tilrettelæggelse – proceduren ...	264
VI.	Domstolskontrol ud over annullation	264
A.	Indledning	264
B.	Værdiskøn	266
C.	Negativ/positiv afgørelse	269
VII.	Procesforudsætninger	271
A.	Indledning	271
B.	Søgsmålsret	273
C.	Søgsmålsfrister	277
D.	Rekursudnyttelse	279
VIII.	Retskraft og retskraftlignende problemer	283
A.	Indledning	283
B.	Formel retskraft	285
C.	»Foreløbig retskraft«	285
D.	Materiel retskraft	286
 Kapitel 6. ADMINISTRATIV REKURS		
af Ellen Margrethe Basse		
I.	Indledning	289
II.	Rekursussystemer. Hjemmelsproblemer og den organisatoriske opbygnings betydning	292
A.	Hjemmelsproblemer	292

B.	Den organisatoriske opbygnings betydning	293
III.	Hvad kan påklages til en rekursmyndighed?	294
IV.	Procesforudsætninger	296
A.	Klageberettigede	296
B.	Klagens adressat, indhold og form	300
C.	Klagefrister	301
1.	<i>Fristens begyndelsestidspunkt?</i>	301
2.	<i>Kan fristen suspenderes?</i>	302
3.	<i>Hvornår udløber fristen?</i>	303
4.	<i>Hvilke virkninger har en fristoverskridelse?</i>	304
V.	Udsættelse af afgørelsens fuldbyrdelse	305
VI.	Sagsbehandlingsprincipper. Official- eller forhandlingsprincippet	307
VII.	Realitetsprøvelsen	308
A.	Rekursorganernes kompetence	308
B.	Formelle fejl	311
C.	Nye påstande, anbringender og beviser (nova)	312
D.	Led i prøvelsen	314
1.	<i>Faktum</i>	314
2.	<i>Jus</i>	317
3.	<i>Hensigtsmæssighed</i>	321
E.	Parternes påstande	323
F.	Gælder de processuelle principper »ne ultra petita partium« og »reformatio in pejus«?	325
VIII.	Reaktionsmidler	332
IX.	Er rekursorganets afgørelse endelig?	332
 Kapitel 7. TILBAGEKALDELSE AF FORVALTNINGS-		
AKTER af Claus Haagen Jensen		
I.	Indledning – problemstilling	335
II.	Foreløbige bemærkninger om tilbagekaldelses-hjemmelens karakter	341
III.	Tilbagekaldelsesadgangens normering ved lovregler	343
A.	Sproglig formulering af lovbestemmelser om tilbagekaldelse	344
B.	Typetilfælde	345

1. Udtrykkelig udelukkelse eller begrænsning i tilbagekaldelsesadgangen	345
2. Lovregler om fri tilbagekaldelse	345
3. Lovregler om tilbagekaldelse af angivne grunde ..	345
4. Lovregler om tilbagekaldelsespligt	347
5. Lovregler om tilbagekaldelsesforbehold	347
6. Loves begrænsning af tilladelsers tidsmæssige gyldighed	348
7. Påbuds- og forbudsbestemmelser	348
IV. Tilbagekaldesspørgsmålets normering i den konkrete forvaltningsafgørelse	349
A. Tilbagekaldelsesforbehold	349
1. Adgang til indsættelse af forbehold	349
2. Retsvirkninger af tilbagekaldelsesforbehold	350
B. Tidsbegrænsninger	351
V. Almindelige synspunkter vedr. tilbagekaldelsesadgangen	352
A. Grunde for tilbagekaldelse	354
1. Grunde af forskellig »styrke«	354
2. Forvaltningens mulighed for at tage tilbagekaldelsesgrunden i betragtning ved udstedelsen ..	356
B. Indgrebets betydning i forhold til adressaten	356
1. Tilbagekaldelse til skade og til gunst for adressaten	356
2. Indgrebets intensitet	357
3. »Skyld« fra adressatens side	359
4. Tilbagekaldelsens forudberegnelighed	360
5. Oprindelige kontra efterfølgende tilbagekaldelsesgrunde	360
6. Varsel om tilbagekaldelse	361
7. Tilbagekaldelse mod erstatning	362
C. Forvaltningsaktens karakter	363
1. Skønsmæssig – lovbunden	363
2. Konstaterende – konstitutiv	365
3. Begunstigende – bebyrdende	367
D. Partsforhold	368

Kapitel 8. OFFENTLIGRETTLIGT ERSTATNINGSANSVAR af Orla Friis Jensen	371
I. Indledning	371
II. Principalansvaret	373
A. Historik	373
B. De ansvarlige forvaltningsenheder	374
C. Skadevolderne	377
III. Den ansattes erstatningsansvar	380
IV. Nærmere om ansvarsgrundlaget	382
A. Culpa	382
B. Objektivt ansvar	385
C. Beskyttelsesinteressen	388
V. Særligt om skadevoldende retsakter	392
A. Ugyldighed og erstatning	393
1. Erstatning som supplement til ugyldighed	394
2. Erstatning som alternativ til ugyldighed	401
B. Undladelse af at søge en afgørelse ændret	404
Litteraturfortegnelse	407
Forkortelser i øvrigt	408
Lovregister	409
Domsregister	411
Ombudsmandsregister	415
Stikordsregister	417