

bent christensen

forvaltnings-  
ret  
hjemmelsspørgsmål



juristforbundets forlag

FORVALTNINGSRET  
*Hjemmelsspørgsmål*  
er sat med Times og trykt hos  
Winds Bogtrykkeri A/S, Haderslev  
Bogbinderarbejdet er udført af  
J. P. Møllers Bogbinderi, Haderslev  
ISBN 87-574-3020-9

Dette er en del af en planlagt fremstilling af forvaltningsretten.

Bogen hører til midt i den samlede fremstilling. Forud skal gå reglerne om forvaltningsapparatet og forvaltningsprocessen. Efter den skal følge prøvelse og reaktioner mod fejl samt et opsamlingsafsnit kaldet: grænseområder.

Det er naturligvis akavet således at begynde midt i. Jeg mener fremgangsmåden er forsvarlig, fordi hjemmelsspørgsmålene er de mest uoverskuelige. Lykkes det at skabe et vist overblik over dem, vil fremstillingen af de andre dele af forvaltningsretten præges heraf.

# INDHOLD

## EMNET

Kap. I.	<i>Emnet</i> .....	13
	1. Hjemmelsspørgsmål .....	13
	2. 1. instansen som adressat for fremstillingen .....	14
	3. Forvaltningsorganet som adressat for fremstillingen .....	16
	4. Forvaltningsakter .....	16
	4.1. Hvorfor kun forvaltningsakter? .....	16
	4.2. Hvad er forvaltningsakter? .....	17
	4.3. Beslutninger, der ikke er utvivlsomme forvaltningsakter .....	21
	5. Almindelig del? .....	22

## RAMMEN

Kap. II.	<i>Forfatningen</i> .....	25
	1. Indledning .....	25
	2. Retsstat, legalitetsprincip, Rule of Law m.v. ....	26
	2.1. Tyskland. Rechtsstaat. Gesetzmässigkeit der Verwaltung .....	26
	2.2. Frankrig. Le principe de légalité administrative .....	31
	2.3. England. The Rule of Law. Parliamentary Supremacy .....	33
	2.4. Danmark. Legalitetsprincippet. Den formelle lovs princip. Lovmæssig forvaltning .....	35
	3. Forvaltningens retlige stilling i dansk statsstyrelse .....	38
	3.1. Set under folketingets synsvinkel .....	38
	3.2. Set under borgernes synsvinkel .....	39
	4. Hjemmelsspørgsmålene .....	40

Kap. III.	<i>En beslutningsmodel</i> .....	43
	1. Udgangspunktet .....	43
	2. Faktum/jus .....	44
	3. Lovens eller anordningens beskrivelse af rets-	
	faktum og/eller retsfølge er utilstrækkelig .....	45
	4. Andet grundlag end lov eller anordning .....	47
Kap. IV.	<i>Nogle retskildespørgsmål</i> .....	48
	1. Indledning .....	48
	2. Det materiale som fremstillinger af forvaltnings-	
	retten sædvanligvis bygger på .....	48
	3. Afgørelser fra administrative klageinstanser og	
	andre forvaltningsafgørelser .....	49
	4. Ombudsmandens udtalelser .....	49
	5. Andre tilkendegivelser fra folketinget end love ..	52
	6. Tjenestebefalinger .....	54

#### FORVALTNINGSRETTLIGT SKØN

Kap. V.	<i>Indledning</i> .....	57
	1. Emne og opstilling .....	57
	2. Eksempler på love og anordninger der giver an-	
	ledning til udøvelse af forvaltningsretligt skøn ...	58
	2.1. Indledning .....	58
	2.2. Beskrivelsen af retsfaktum er tom eller meget	
	upræcis .....	59
	2.3. Beskrivelsen af retsfaktum er ikke helt så	
	upræcis .....	66
	2.4. Beskrivelsen af retsfølgen .....	71
Kap. VI.	<i>Retsfaktum. Fastlæggelse af kredsen af lovlige kriterier</i>	75
	1. Indledning .....	75
	1.1. Kriterium .....	75
	1.2. Hvordan afgøres om et kriterium er lovligt? ..	77
	2. Lovens eller anordningens upræcise beskrivelse ..	78
	2.1. Den bestemmelse i loven eller anordningen,	
	der er grundlag for den skønmæssige af-	
	gørelse .....	78

	2.2. Loven eller anordningen i øvrigt .....	82
	2.3. Forarbejder .....	85
	3. Interne regler .....	87
	4. Formålsbetragtninger .....	91
	4.1. Indledning .....	91
	4.2. Hvordan findes det lovlige formål? .....	94
	4.3. Særligt om specialitetsprincipperne .....	98
	4.3.1. Prøvelsesmyndighedernes praksis ....	98
	4.3.2. Nærmere analyse af specialitetsprin-	
	cipperne .....	101
	4.3.3. Bedømmelse af specialitetsprincipper-	
	ne .....	104
	5. Lighedsbetragtninger .....	107
	5.1. Indledning. De to situationer, hvor ligheds-	
	betragtninger især får betydning for skøns-	
	udøvelse .....	107
	5.2. Specielle lighedsgrundsætninger .....	110
	5.3. Konsekvensbetragtninger .....	111
	6. Andet grundlag. Almene kriterier .....	112
	6.1. Indledning .....	112
	6.2. Organisation og proces .....	112
	6.3. Almene kriterier .....	113
	6.3.1. Retsbeskyttelseskriterier .....	113
	6.3.2. Andre almene kriterier .....	116
	7. Modsætningsslutninger? .....	118
Kap. VII.	<i>Retsfaktum. Afvejningen</i> .....	120
	A. Indledning .....	120
	B. Regler om kriteriers vægt .....	122
	1. Indledning .....	122
	2. Hvilken virkning kan en regel have? .....	122
	2.1. Afvejningen afskæres .....	122
	2.2. Afvejningen begrænses .....	123
	2.3. Prioriteringsregler .....	124
	2.4. Hovedregler .....	125
	3. Hvor findes sådanne regler? .....	127
	3.1. Regler, der kommer til forvaltningen ude-	
	fra .....	127

3.2. Interne regler .....	128
3.2.1. Formulerede regler .....	128
3.2.2. Administrativ praksis .....	128
3.2.3. Planer .....	131
4. Regler, der afskærer eller begrænser afvejningen .....	132
5. Prioriteringsregler .....	135
6. Nogle fælles problemer .....	140
6.1. Interne reglers overensstemmelse med lov eller anordning .....	140
6.2. Interne reglers bindende virkning .....	141
6.3. Kombinerede kriterier .....	141
C. Regler om inddragelse af lovlige kriterier i den konkrete afvejning .....	142
1. Indledning .....	142
2. Hvilke af de lovlige kriterier har forvaltningen pligt til at inddrage? .....	144
2.1. Kriterier, der er beskrevet i lov eller anordning eller interne regler .....	144
2.2. Formålsbetragtninger og almene kriterier .....	145
2.3. Kriterier, der bringes ind udefra .....	148
3. Hvilken virkning har tilvejebragte fakta på inddragelsen af kriterier i afvejningen? .....	149
D. Lighedsbetragtninger .....	151
1. Indledning .....	151
2. Hvis et kriterium i én sag har udløst retsfølgen, skal samme kriterium så have samme virkning i en anden sag? .....	152
3. Lighedsbetragtninger og prioriteringsregler ...	153
3.1. Indledning .....	153
3.2. Prioriteringsregler formuleret i lighedsterminologi .....	154
3.3. Hovedregler og prioriteringsregler .....	155
3.4. Lighed og ændring i interne regler .....	157
3.5. Vilkaarlig fravigelse fra interne regler .....	157
3.6. Giver tidligere brug af et kriterium dette prioritet? .....	157

3.7. Lighedsbetragtninger og inddragelse af lovlige kriterier .....	158
4. Begrænsninger i lighedsbetragtningernes funktion .....	159
5. Konklusion .....	159
E. Skøn under regel .....	160
1. Indledning .....	160
2. Retspolitiske betragtninger .....	161
2.1. Hvorfor er beskrivelsen af retsfaktum manglende eller meget upræcis? .....	161
2.2. Hvorfor dannes der interne regler? .....	163
3. Gældende ret .....	164
3.1. Grundlaget. Poul Andersen og ombudsmandens udtalelser .....	164
3.2. Nogle sikre tilfælde af begrænset rækkevidde .....	165
3.3. Inddragelse. Hovedregler .....	165
3.4. Usikre tilfælde .....	166

Kap. VIII. <i>Retsfølgen</i> .....	168
1. Indledning .....	168
2. Behov for supplerings? .....	168
3. Vilkår, retsfaktum og retsfølgen i øvrigt .....	170
3.1. Indledning .....	170
3.2. Vilkår og retsfaktum .....	171
3.3. Vilkår og resten af retsfølgen .....	172
3.4. Konklusion .....	176
4. Almindelige regler om supplerings af lovens eller anordningens beskrivelse af retsfølgen .....	176
4.1. Indledning .....	176
4.2. Anvendelse af tankerækkerne i kap. VI og VII .....	177
4.3. Proportionalitetsprincippet .....	179
4.4. Bestemthed .....	184
5. Særlig om vilkår .....	186
5.1. Hjemmel? .....	186
5.2. Vilkår, som er udtryk for ulovlige kriterier ..	187

5.3. Kan nærheden mellem vilkåret og resten af retsfølgen hjælpe med til at fastlægge kredsen af lovlige kriterier? .....	188
5.4. Gælder der særlige begrænsninger for supplerende med vilkår? .....	189
6. Samtykke .....	191

## FORTOLKNING

Kap. IX. <i>Fortolkning af lov eller anordning</i> .....	195
1. Indledning .....	195
2. Behovet for fortolkning .....	196
3. Om fortolkning i almindelighed .....	197
4. Rammen om en undersøgelse af forvaltningsorganernes fortolkning af love og anordninger .....	199
4.1. Indledning .....	199
4.2. Indskrænkende fortolkning. Udvidende fortolkning. Subjektiv fortolkning og formålsfortolkning .....	200
4.3. Områder .....	201
5. Indgreb .....	202
5.1. Indledning .....	202
5.2. Straf .....	202
5.3. Skatter og afgifter .....	205
5.4. Andre indgreb .....	206
5.4.1. Den personlige frihed .....	206
5.4.2. Tilbagevirkende kraft, derogation og lignende .....	207
5.4.3. Afhænger valget mellem forskellige fortolkningsmuligheder af, om der er tale om indgreb? .....	211
6. Fordele .....	214
7. Subjektiv fortolkning og formålsfortolkning .....	217
7.1. Forarbejders betydning .....	217
7.2. Formålsfortolkning .....	219
8. Konklusion .....	221

## BEMYNDIGELSE

Kap. X. <i>Bemyndigelse</i> .....	227
1. Indledning .....	227
2. Bemyndigelse og fortolkning .....	227
3. Dispensationer .....	229
4. Bemyndigelse og forvaltningsretligt skøn .....	232

## AFSLUTNING

Kap. XI. <i>Legalitetsprincippet på ny</i> .....	239
1. Legalitetsprincippet og gældende ret vedr. hjemmelsspørgsmål .....	239
2. De almindelige retsgrundsætninger og grundloven .....	244
3. Forvaltningens stilling i statsstyrelsen .....	245
Love og anordninger .....	247
Litteratur .....	249
Domsregister .....	251
Register over ombudsmandsudtalelser .....	253
Stikordsregister .....	255