

Jens Garde
Carl Aage Nørgaard
Karsten Revsbech

FORVALTNINGSRET

.

SAGSBEHANDLING

5. udgave



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Forvaltningsret Sagsbehandling
5. udgave

© 2001 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.

Omslaget er tilrettelagt af Morten Højmark
Tryk: Narayana Press, Gylling
Indbinding: NBC, Haslev

Printed in Denmark 2001
ISBN 87-574-0466-6

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

Telefon: 39 13 55 00
Telefax: 39 13 55 55
e-mail: H@djoe.dk

Homepage: www.djoe.dk/forlag

FORORD

Første udgave af Forvaltningsret – Sagsbehandling udkom i 1972. I anden udgave fra 1981 var der foretaget en ajourføring af lovstof, domme og ombudsmandsafgørelser samt de ændringer og rettelser, som var nødvendiggjort heraf. Omarbejdningen blev foretaget af Jens Garde.

Efter gennemførelsen af forvaltningsloven og den nye offentlighedslov har det været nødvendigt at foretage en gennemgribende revision og omskrivning af bogen, som er foretaget af undertegnede i fællesskab.

Som tilfældet har været med de tidligere udgaver, er nærværende fremstilling tilrettelagt med henblik på undervisningen af juridiske studerende. Den udgør kun en del af det nødvendige undervisningsgrundlag i faget forvaltningsret, idet det udelukkende er sagsbehandlingsreglerne, der gøres til genstand for behandling. Fremstillingens omfang og indhold er søgt afpasset efter dens undervisningsformål og indeholder ikke nogen udtømmende undersøgelse af alle problemerne vedrørende sagsbehandlingen, men søger at beskrive de centrale retsregler og principper. Henvisninger til lovstof, retspraksis, ombudsmandsafgørelser og til teorien er i overensstemmelse hermed søgt begrænset, ligesom der kun i beskedent omfang er medtaget notestof.

Den nu foreliggende fremstilling har i duplikeret form været anvendt i undervisningen i efterårssemestret 1987. Vi skylder kolleger ved Institut for Offentlig Ret, som har varetaget denne undervisning, tak for værdifulde forslag til ændringer og rettelser i fremstillingen.

Der er endvidere grund til at rette en særlig tak til stud.jur. Jesper Svenningsen, som har udarbejdet bogens registre, og til assistent Bente Østergaard Hansen, som har forestået det ofte besværlige arbejde med renskrivning af manuskriptet.

Århus, den 1. november 1987

C.A.N. J.G.

FORORD TIL 4. UDGAVE

Med 4. udgaven er bogen ajourført med hensyn til lovstof, domme og ombudsmandsudtalelser m.v. samt de ændringer, der følger heraf. Fremstillingen er i øvrigt på nogle punkter mere udførlig eller udvidet i forhold til 3. udgaven. Dette gælder til eksempel med hensyn til partsbegrebet og spørgsmålet om genoptagelse. Omarbejdningen er foretaget af lektor Jens Garde og professor Karsten Revsbech.

Vi retter en tak til fuldmægtig Grethe Lykke Skov, som har udarbejdet bogens registre m.v., samt til sekretær Bente Østergaard Hansen og Winnie Sørensen, som har renskrevet manuskriptet.

Århus, den 18. maj 1995

C.A.N. J.G. K.R.

FORORD TIL 5. UDGAVE

Med 5. udgaven er bogen ajourført, idet lovstof, domme og ombudsmandsudtalelser m.v. er medtaget indtil 1. maj 2001. Bogen er udvidet med nogle afsnit om lov om behandling af personoplysninger (persondataloven). Omarbejdningen er foretaget af lektor Jens Garde og professor Karsten Revsbech.

Vi retter en tak til sekretær Bente Østergaard Hansen og sekretær Winnie Sørensen, som har renskrevet manuskriptet. Vi takker endvidere stud.jur. Alex Puggaard Ebbesen, som har hjulpet os med teknisk gennemgang af manuskriptet og udarbejdet bogens registre m.v.

Århus den 30. maj 2001

C.A.N. J.G. K.R.

INDHOLD

KAPITEL I. – DE FORVALTNINGSRETLIGE	
SAGSBEHANDLINGSREGLER	1
A. ALMINDELIGT OM SAGSBEHANDLINGSREGLER	1
B. NOGLE BEGREBER	3
C. LOVE OG USKREVNE REGLER M.V.	5
1. Forvaltningsloven	5
a. <i>Generelt om loven</i>	5
b. <i>Lovens anvendelsesområde: Den offentlige forvaltning</i>	7
c. <i>Afgørelsessager</i>	10
2. Offentlighedsloven	12
3. Persondataloven	13
a. <i>Lovens baggrund</i>	13
b. <i>Lovens anvendelsesområde m.v.</i>	14
c. <i>Regler om behandling og anmeldelse</i>	16
d. <i>Den registreredes rettigheder</i>	18
e. <i>Tilsyn og klage m.v.</i>	19
4. Sagsbehandlingsregler i specielle love	19
5. Uskrevne regler om sagsbehandling	20
6. God forvaltningsskik	21
7. EU-retlige krav til sagsbehandlingen	21
KAPITEL II. – KOMPETENCE	24
A. INDLEDNING	24
B. REGLER OM KOMPETENCE	25
C. KRITERIER FOR KOMPETENCEFORDELING	27
1. Saglig kompetence	27
2. Stedlig kompetence	28
3. Funktionel kompetence	30
D. AFGØRELSE AF KOMPETENCESPØRGSMÅL	31
1. Praktiske problemer	31
2. Juridiske problemer	32
E. DELEGATION	36
1. Indledning	36

2. Intern delegation	39
a. <i>Kompetencen hos en enkeltperson</i>	39
b. <i>Kompetencen hos kollegialt organ</i>	41
1) Delegationsforbud	41
2) Delegation til formanden	42
3) Delegation til udvalg	45
4) Delegation til sekretariat	47
3. Ekstern delegation	48
4. Bekendtgørelse af delegation	54
KAPITEL III. – HABILITET	55
A. ALMINDELIG HABILITET	55
1. Udnævnelse og valg	55
2. Generelle habilitetskrav	55
3. Positive habilitetskrav for den enkelte stilling	57
4. Negative habilitetskrav	58
a. <i>Offentlig ansættelse</i>	59
b. <i>Medlemskab af kommunale udvalg m.v.</i>	60
c. <i>Medlemskab af andre organer</i>	64
5. Mødeindkaldelse, dagsorden og quorum	66
a. <i>Mødeindkaldelse</i>	66
b. <i>Dagsorden</i>	67
c. <i>Quorum</i>	68
B. SPECIEL HABILITET	69
1. Indledning	69
2. Gældende dansk ret	71
a. <i>Personlig interesse</i>	75
b. <i>Slægtskab m.v.</i>	81
c. <i>Private ansættelsesforhold, tilknytning til foreninger m.v.</i>	83
d. <i>Flere offentlige hverv</i>	89
1) Behandling af samme sag i to forskellige hverv	89
2) Tjenstlige forhold og struktursager	96
e. <i>Myndigheden inhabil</i>	99
f. <i>Afgørelse af inhabilitetsspørgsmål</i>	104
g. <i>Substitution</i>	105
KAPITEL IV. SAGENS REJSNING	108
A. INDLEDNING	108

B. SAGEN REJSES AF DET OFFENTLIGE	109
1. Sagen rejses af myndigheden af egen drift	109
a. <i>Sager af generel karakter</i>	109
b. <i>Sager vedrørende enkeltpersoner</i>	110
c. <i>Kontrol med andre myndigheder</i>	110
d. <i>Informationskilder</i>	111
2. Genoptagelse af sagen på myndighedernes initiativ	112
3. Sagen rejses af en anden myndighed	114
4. Underretning om sagen	115
5. Pligt til formel afgørelse	116
C. SAGEN REJSES AF BORGEREN	117
1. Anmeldelse	117
2. Ansøgning	118
a. <i>Hvem kan ansøge?</i>	118
b. <i>Ansøgningers form og indhold</i>	120
3. Pligt til formel afgørelse. Afvisning eller realitetsafgørelse	123
D. VEJLEDNINGSPLIGT	124
KAPITEL V. – FORVALTNINGSMYNDIGHEDENS SAGSFORBEREDELSE	128
A. FORBEREDELSENS TILRETTELÆGGELSE OG OMFANG	128
1. Undersøgelsesprincippet	128
2. Hvilke oplysninger er nødvendige?	131
3. Hvor langt skal undersøgelsen udstrækkes?	132
B. FREMGANGSMÅDEN VED FORBEREDELSEN	136
1. Myndighedens egne oplysninger og undersøgelser	136
a. <i>Oplysninger</i>	136
b. <i>Undersøgelser</i>	138
c. <i>Særligt om persondataloven</i>	139
2. Oplysninger udefra, høring og undersøgelser i marken	144
a. <i>Indhentelse af oplysninger</i>	144
1) Forvaltningslovens regler om indhentelse og videregivelse af oplysninger	144
2) Specielle regler om oplysningspligt	152
3) Særligt om behandling af personoplysninger efter persondataloven	153
b. <i>Høring</i>	156
1) Obligatorisk høring	156
2) Fakultativ høring	158

c. Fremgangsmåden ved indhentelse af oplysninger og høring . . .	159
d. Undersøgelser	160
3. Oplysninger fra parter	163
a. Sagen rejses ved ansøgning	163
b. Sagen rejses af forvaltningen	165
4. Gennemtvungelse af oplysningspligt	166

KAPITEL VI. – RETTIGHEDER FOR PARTER M.FL.

UNDER SAGSFORBEREDELSEN	170
A. INDLEDNING	170
B. PARTSBEGREBET	171
C. REPRÆSENTATION	178
D. PARTSHØRING	180
1. Indledning	180
2. Forvaltningslovens regler om partshøring	181
a. Forvaltningslovens bestemmelser er minimumsregler. Afgrænsning i forhold til uskrevne regler om partshøring	181
b. Hovedbestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1	183
c. Undtagelser efter forvaltningslovens § 19, stk. 2	189
1) § 19, stk. 2, nr. 1	190
2) § 19, stk. 2, nr. 2	190
3) § 19, stk. 2, nr. 3	191
4) § 19, stk. 2, nr. 4	191
5) § 19, stk. 2, nr. 5	192
6) § 19, stk. 2, nr. 6	193
d. Undladelse af forudgående partshøring efter forvaltningslovens § 20	194
e. Fremgangsmåden ved partshøring	195
f. Retten til at begære udsættelse med henblik på afgivelse af en udtalelse, jf. forvaltningslovens § 21	197
E. SÆRLIGT OM OPLYSNINGSPLIGT OG INDSIGELSESRRET EFTER PERSONDATALOVEN	197
1. Indledning	197
2. Oplysningspligt	198
a. Oplysningspligt ved indsamling af oplysninger hos den registrerede	198
b. Oplysningspligt ved indsamling hos andre end den registrerede	200
c. Undtagelser fra oplysningspligten	201
3. Indsigelsesretten m.v.	203

F. PARTERS AKTINDSIGT	205
1. Indledning	205
2. Forvaltningslovens kap. 4	207
a. Retten til aktindsigt	207
b. Omfanget af aktindsigten i sagen	209
c. Undtagelser fra retten til aktindsigt	211
1) Delvis undtagelse af ansættelses- og straffesager	211
2) Undtagelse af visse dokumenter	213
3) Undtagelse af visse oplysninger	215
d. Udsættelse af sagen	217
e. Fremgangsmåden	218
f. Klage	219
g. Overgangsregler	220

KAPITEL VII. OFFENTLIGHED OG TAVSHEDSPLIGT 221

A. INDLEDNING	221
B. OFFENTLIGHED I DANSK FORVALTNING	223
1. Mødeoffentlighed	223
a. Kommunalbestyrelsesmøder	224
b. Møder i nævn og råd	225
2. Særlige former for dokumentoffentlighed	226
a. Projektoffentlighed	226
b. Bekendtgørelse	227
c. Beretninger	227
3. Almindelig dokumentoffentlighed	227
a. Offentlighedslovens anvendelsesområde	228
b. Retten til aktindsigt	229
1) "Enhver"	230
2) Identifikationen af sagen	230
c. Omfanget af aktindsigt	231
1) Hvilke dokumenter	231
2) Interne arbejdsdokumenter i endelig form	232
3) Faktiske oplysninger og notatpligt	233
4) Egenaccess	235
d. Undtagelser	236
1) Undtagelse af hele sager	236
2) Undtagelse af visse dokumenter	240
3) Undtagelse af visse oplysninger	241
e. Meroffentlighed	244
f. Fremgangsmåden	245

g. Klage	246
h. Særligt om aktindsigt i helbredsoplysninger	246
i. Særligt om aktindsigt i miljøoplysninger m.v.	250
4. Den registreredes indsigtsret efter persondataloven	251
5. Arkiver	254
C. TAVSHEDSPLIGT M.M.	256
1. Offentligt ansattes ytringsfrihed	256
2. Tavshedspligt	259
a. Hvilke personer er omfattet af tavshedspligt?	260
b. Hvilke oplysninger er undergivet tavshedspligt?	261
c. Pålæg af tavshedspligt	263
d. Undtagelser	264
e. Særligt om persondataloven m.v.	265
KAPITEL VIII. – SAGENS AFGØRELSE	266
A. INDLEDNING	266
B. AFGØRELSENS GRUNDLAG	267
1. Det faktiske grundlag	267
2. Det retlige grundlag	270
C. FREMGANGSMÅDEN VED SAGENS AFGØRELSE	271
1. Den bureaukratiske afgørelsesform	271
2. Den kollegiale afgørelsesform	272
a. Tilvejebringelse af materiale	272
b. Rådslagning	273
c. Afstemning	273
KAPITEL IX. – FORM, BEGRUNDELSE OG KLAGEVEJLEDNING	277
A. FORM	277
1. Skriftlighed	277
2. Formulering	279
B. BEGRUNDELSE	282
1. Indledning	282
2. Forvaltningslovens regler om begrundelse	284
a. Hvilke afgørelser skal begrundes?	284
b. Begrundelsens indhold	288
1) Kravene efter forvaltningslovens § 24	289
2) Urigtig begrundelse	295
3) Begrundelsens form m.v.	297

C. KLAGEVEJLEDNING	299
1. Indledning	299
2. Klagevejledning efter forvaltningslovens § 25	301
a. Hvilke afgørelser skal forsynes med klagevejledning?	301
b. Klagevejledningens indhold	303
c. Klagevejledningens form	303
3. Oplysning om frist for indbringelse for domstolene	304
KAPITEL X. – BEKENDTGØRELSE OG KOMMUNIKATION	306
A. INDLEDNING	306
B. BEKENDTGØRELSE	307
1. Regler om bekendtgørelse	307
2. Bekendtgørelsesmåder	308
3. Hvem har krav på bekendtgørelse?	310
4. Hvem skal foretage bekendtgørelsen?	312
C. KOMMUNIKATION	313
1. Formål med kommunikation	313
a. Information	313
b. Til foranstaltning	314
c. Registrering	314
d. Tjenestebefaling	314
e. Kontrol	315
f. Klage	315
2. Kommunikationens form m.v.	316
KAPITEL XI. – SANKTIONER OVER FORSAGSBEHANDLINGS- FEJL	318
A. INDLEDNING	318
B. OMBUDSMANDSKRITIK	319
C. STRAFANSVAR OG TJENSTLIGT ANSVAR	320
1. Straf	320
2. Disciplinærmidler	320
D. UGYLDIGHED	321
1. Generel eller konkret væsentlighedsvurdering	322
2. Begunstigende og bebyrdende afgørelser – samt andre særlige omstændigheder	330
3. Overtrædelse af de enkelte sagsbehandlingsregler	332
a. Kompetenceregler	332
1) Domstolene	333
2) Saglig og funktionel kompetence	333

3) Stedlig kompetence	334
4) Ulovlig delegation	335
b. <i>Habilitetsregler</i>	336
1) Almindelig habilitet	336
2) Speciel habilitet	337
c. <i>Regler om sagens rejsning</i>	338
d. <i>Regler om sagens forberedelse</i>	339
1) Utilstrækkeligt undersøgt	339
2) Videregivelse af oplysninger	340
3) Høring	340
e. <i>Regler om parters rettigheder under sagsforberedelsen</i>	340
1) Repræsentation	340
2) Partshøring m.v.	341
f. <i>Regler om parters adgang til aktindsigt</i>	344
g. <i>Begunstigende afgørelser</i>	345
h. <i>Regler om offentlighed</i>	346
1) Mødeoffentlighed	346
2) Projektoffentlighed	347
3) Offentlighedsloven	348
i. <i>Regler om sagens afgørelse</i>	348
j. <i>Regler om form, begrundelse og klagevejledning</i>	348
1) Skriftlighed	348
2) Begrundelse	349
3) Klagevejledning	352
k. <i>Regler om bekendtgørelse og kommunikation</i>	352
1) Bekendtgørelse	352
2) Kommunikation	354
E. HELBREDELSE	354
F. ERSTATNING	355
FORKORTELSER	359
LOVE M.V.	360
DOMSREGISTER	362
OMBUDSMANDSUDTALELSER	364
SAGREGISTER	369

KAP. I. DE FORVALTNINGSRETlige SAGSBEHANDLINGSREGLER

A. ALMINDELIGT OM SAGSBEHANDLINGSREGLER

Forvaltningsretten drejer sig om de regler, som regulerer forholdet mellem forvaltningsmyndighed og borger og forholdet mellem forvaltningsmyndigheder indbyrdes.

Forvaltningsretten kan inddeles i følgende hovedpunkter:

- 1) Forvaltningsretlige grundbegreber og retskilder.¹
- 2) Forvaltningens opgaver og organisation.² I tilknytning hertil indgår reglerne om forvaltningens personale.³
- 3) Sagsbehandlingsregler.⁴
- 4) Indholdsmæssige krav til forvaltningsafgørelser. Her behandles bl.a. legalitetsprincippet og forskellige regler om forvaltningens skønsudøvelse.⁵ Endvidere kan de særlige regler om kommunernes økonomiske kompetence (kommunalfuldmagten m.v.) indgå.⁶
- 5) Kontrol med forvaltningsafgørelser, herunder administrativ rekurs, tilsynet med kommunerne og ombudsmandskontrol samt tilbagekaldelse.⁷ I tilknyt-

1. Se Forvaltningsret – almindelige emner, kap. 2 og 3, samt Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, del I.

2. Forvaltningsret – almindelige emner, kap. 1 og 2, Bent Christensen, Forvaltningsret – opgaver, hjemmel, organisation, 2. udg., 1997, 1., 4. og 5. del, samt Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, kap. 3 og 4.

3. Se Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet, 2. udg., 2000, Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, kap. 5 og 6.

4. Også behandlet i Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, kap. 2, 3, 4, 7 og del IV.

5. Se Forvaltningsret – almindelige emner, kap. 4, Bent Christensen, Forvaltningsret – opgaver, hjemmel, organisation, 2. udg., 1997, 2. og 3. del, samt Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, del III.

6. Se Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, kap. 1 og 2, og Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, kap. 17.

7. Se Forvaltningsret – almindelige emner, kap. 5, 6, 7 og 8, Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, kap. 3, Bent Christensen, Forvaltningsret – prøvelse, samt Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, kap. 18 og del VI.