

NIELS EILSCHOU HOLM

# **Det kontra-**

En retssammenlignende undersøgelse

# **diktoriske**

# **Princip**

# **i Forvaltnings-**

# **processen**

Juristforbundets Forlag



Det kontradiktoriske Princip i Forvaltningsprocessen er sat med Times og trykt i Philips Bogtryk, København.

Bogbinderarbejdet er udført af Carl Niensens bogbinderi, Odense.

Denne afhandling er af det rets- og statsvidenskabelige fakultet ved Københavns universitet antaget til offentlig at forsvares for den juridiske doktorgrad.

København, den 13. marts 1968.

BENT CHRISTENSEN.  
h. a. dec.

## FORORD

Den følgende afhandling er udarbejdet på grundlag af et projekt, som jeg i slutningen af året 1962 fremsendte til *The American Council of Learned Societies* til støtte for en ansøgning om tildeling af et *Fellowship in American Studies*. Ansøgningen blev imødekommet, således at jeg i sommeren 1963 kunne tiltræde et studieophold ved *Harvard Law School*, der strakte sig over de akademiske år 1963/64 og 1964/65. De helt frie arbejdsforhold, jeg nød i denne periode, gjorde studieopholdet til en uforglemmelig oplevelse, og det er mig en meget stor glæde at få lejlighed til på denne måde at bringe en hjertelig tak til såvel *The American Council of Learned Societies* som *Harvard Law School*. Jeg vil også gerne på dette sted vedkende mig en taknemmelighedsgæld til professorerne *Paul M. Bator*, *Clark Byse*, *Paul A. Freund* og *Louis L. Jaffe*, en gæld, der ikke altid har kunnet finde passende udtryk i afhandlingens noteapparat.

Studieopholdet i U.S.A. havde jeg forberedt blandt andet ved i sommeren 1962 at deltage i et kursus under *The Salzburg Seminar in American Studies*. Det var under mit ophold her og ikke mindst takket være *Judge Henry J. Friendly's* inspirerende indføring i amerikansk forvaltningsret, planen for afhandlingen begyndte at antage mere faste former.

En ganske særlig tak skylder jeg professor, dr. jur. & phil. *Alf Ross*, der i sin tid opfordrede mig til at søge det amerikanske legat, og professor, dr. jur. *Bent Christensen* for værdifulde råd på arbejdets afsluttende stadier.

Endvidere ønsker jeg at takke *The Honorary Society of the Middle Temple* for tilladelse til at benytte biblioteket under et kortvarigt studieophold i London i 1966, *P. M. Gertz' Mindelegat* for økonomisk støtte med henblik herpå, *New York University School of Law* og det juridiske fakultet ved *Università di Napoli* for indbydelse til at deltage i det første *Seminar on Recent Developments in American Law*, der fandt sted i Neapel i 1967, og sidst, men ikke mindst, *justitsministeriet* for den velvilje, hvormed man altid har imødekommet mine ønsker om tjenestefrihed til gennemførelse af studierejser til udlandet.

Korrespondent, frk. *Merete Steenberg* har renskrevet en stor del af manuskriptet, ligesom hun har gjort mig den tjeneste at gennemlæse det engelske resumé.

Bortset fra enkelte stilistiske ændringer offentliggøres afhandlingen i alt væsentligt i den skikkelse, hvori jeg den 1. maj 1967 indleverede den til bedømmelse som doktorafhandling.

Afhandlingens afsnit II er fuldtud udarbejdet under mit ophold ved *Harvard Law School*, der afsluttedes med udgangen af juni måned 1965. Senere tilkommen litteratur er – med enkelte undtagelser – ikke indarbejdet i fremstillingen. Doms- og lovgivningspraksis er søgt ajourført indtil udgangen af 1965, dog at arbejdet med revisionen af *the Administrative Procedure Act* er fulgt indtil udgangen af 1966. Afhandlingens afsnit I er ligeledes i hovedsagen udarbejdet under mit ophold ved *Harvard Law School*, men fremstillingen er revideret og ajourført under et kortere studieophold i England i sommeren 1966, således at der er taget hensyn til materiale fremkommet inden den 1. juli 1966 samt til de supplerende oplysninger i tidsskriftet *Public Law's* »Current Survey« indtil udgangen af 1966. I forbindelse med trykningen er der foretaget enkelte ajourførende tilføjelser.

Redaktionen af afhandlingens afsnit III samt af det indledende kapitel er afsluttet med udgangen af 1966, men der er i forbindelse med trykningen i fornødent omfang foretaget ajourføring af henvisningerne til lovgivningen m. v. samt til sædvanlig, dansk juridisk litteratur, herunder domssamlingen i Ugeskrift for Retsvæsen.

Frederiksberg, den 1. maj 1968.

EILSCHOU HOLM

»Grundtanken er den enkle, at medens det tidligere, under Liberalismen, kunde lade sig gøre at overlade Kontrollen med Forvaltningen til Domstolene, fordi Forvaltningen hovedsagelig handlede indenfor klare Retsreglers Grænser, saa er en saadan Ordning utilfredsstillende nu, fordi Forvaltningen i stigende Grad faar overladt omfattende og ubestemte Bemyndigelser.«

ALF ROSS: Hvorfor Demokrati. 332.

## INDHOLDSFORTEGNELSE

### INDLEDNING

Kap. 1: Emnevalg og metode . . . . .	13
--------------------------------------	----

### AFSNIT I

#### *Natural justice i engelsk Forvaltningsproces.*

Kap. 2: Hvad er natural justice? . . . . .	39
--	----

I: Historisk baggrund, 39. II: Reglernes plads i retssystemet, 47.

Kap. 3: Reglernes anvendelsesområde . . . . .	50
---	----

I: Forholdet til certiorari, 52. II: Tilfælde, hvor sagsbehandlingsformen ikke er lovnormeret, 57. A: Disciplinærforanstaltninger, 60. B: Tilbagekaldelse af næringstilladelser, 73. C: Fremmedsager, 78. III: Regulering af fast ejendom – public local inquiries, 80. IV: Sammenfatning, 107.

Kap. 4: Reglernes indhold . . . . .	114
-------------------------------------	-----

I: Audi alteram partem, 114. A: Hvem har krav på at blive hørt? 114. B: Kontradiktionskravets indhold, 117. II: Nemo judex in causa sua – departmental bias, 119. III: Begrundelse, 125.

### AFSNIT II

#### *Due process of law.*

(Amerikansk forvaltningsproces i hovedtræk)

Kap. 5: Forholdet til engelsk ret . . . . .	131
---	-----

I: Forbundsstat – enkeltstat, 132. II: Skreven forfatning, 135. III: Den organisatoriske struktur, 135. A: Den udøvende magts organisation, 139. B: Forholdet til Congressen, 153. C: Forholdet til domstolene, 163.

Kap. 6: Reglernes anvendelsesområde . . . . .	165
---	-----

I: Positivt kriterium, 170. II: Generelle undtagelser – »privilege-doktrinen«, 178. A: Tjenestemand retten, 180. B: Fremmedlovgivningen, 198. 1. Udlændinge, 198. 2. Indlændinge, 206. C: Fritagelse for militærtjeneste, 207. D: Benådning, prøveløsladelse, strafeftergivelse m. v., 209.

Et: Næringstilladelser, 210. III: Sammenfatning – yderligere modifikationer, 212.

Kap. 7: Reglernes indhold – The Administrative Procedure Act . . . 219

I: Uformel sagsbehandling, 219. II: Formel sagsbehandling, 227. A: Sagens rejsning, 227. 1. Sagens parter, 227. 2. Sagens ramme, 237. B: Sagens oplysning, 241. 1. Sagens gang, 241. 2. Begrænsninger i det offentlige adgang til at søge sagen oplyst, 247. 3. Andre parterets stilling – aktindsigt, 259. C: Sagens afgørelse, 268. 1. Institutionsafgørelse, 268. 2. Bevisvurdering – »official notice«, 284. 3. Afgørelsens indhold – kravet om begrundelse, 293.

AFSNIT III

*Det kontradiktoriske Princip  
i dansk Forvaltningsproces.*

Kap. 8: Partsmedvirken i gældende dansk ret . . . . . 303

I: Reglernes anvendelsesområde, 303. A: Faktiske handlinger, 304. B: Forvaltningsakter, 306. 1. Generelle forvaltningsakter (anordninger), 306. 2. Bygningslovgivningens planinstitutioner, 309. 3. Konkrete forvaltningsakter, 317. a. Ansøgningssager, 317. b. Klagesager, 321. c. Forbuds- og påbudssager, 330. d. Partstvister, 357. e. Sager, hvor andre end adressaten har (retlig) interesse i sagens udfald, 360. II: Reglernes indhold, 364. III: Forholdet til ugyldighedslæren, 368.

Kap. 9: Det kontradiktoriske princip i gældende dansk ret . . . . . 375

I: Hittidig dansk teori, 377. II: Kritik og rekonstruktion, 382.

Kap. 10: Det kontradiktoriske princip og partsoffentlighedsloven . . . 406

Kap. 11: Offentliggørelse af administrationens praksis . . . . . 424

Appendix A: The Administrative Procedure Act (1946) . . . . . 461

Appendix B: An act to amend section 3 of the Administrative Procedure Act . . . , to clarify and protect the right of the public to information, and for other purposes . . . . . 472

Summary in English . . . . . 475

Forkortelser og Litteratur . . . . . 485

Sagregister . . . . . 493

## Indledning

*“In particular, the problem of the balance which must be struck between administrative efficiency and individual rights is one which appears to lend itself in a marked degree to comparative study.”*

H. C. GUTTERIDGE: Comparative Law. 29