Indholdsfortegnelse

Forord 5

Kapitel 1. Forvaltningens organisation 17
Af Jørgen Albæk Jensen
I. Indledning 17
II. Generelt om organisationsforhold i og mellem offentlige forvaltningsmyndigheder 19
A. Styringsforhold inden for hierarkisk opbyggede organisationer 20
B. Styringsforhold inden for kollegiale organer 21
C. Forholdet mellem forskellige forvaltningsmyndigheder – styring 21
1. Styring i forbindelse med myndigheder, der indgår i et administrativt hierarki 22
2. Styring af myndigheder, som ikke indgår i et administrativt hierarki 24
a. Generelle styringsmidler 24
i. Administrative forskrifter 25
ii. Planer 27
iii. Bevillinger og budgetter 28
b. Konkrete styringsmidler 30
i. Konkrete tjenestebefalinger 31
ii. Call-in og omgørelse på eget initiativ 31
iii. Henskydning 32
iv. Rekurs 33
v. Godkendelse 34
vi. Tilsyn 35
III. Den danske forvaltnings organisation 37
A. Retsgrundlaget for forvaltningens organisation 37
B. Den statslige forvaltning 39
1. Ministerier 39
2. Departementer 41
3. Direktorater 43
4. Råd og nævn 48
a. Typer af råd og nævn og formål med oprettelsen af disse 48
b. Råds og nævns uafhængighed 52

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

5. Lokal statsforvaltning (dekoncentreret forvaltning) 52
C. Kommunal og regional forvaltning (decentraliseret forvaltning) 55
1. Den kommunale og regionale struktur 55
2. De kommunale og regionale opgaver 56
3. Kommunernes og regionernes økonomi 57
4. Kommunernes og regionernes styrelse. De kommunale og regionale myndigheder 59
5. Statens tilsyn med kommunerne og regionerne 64
a. Det almindelige statslige tilsyn med kommunerne 65
b. Sektortilsynet 66
c. Forholdet mellem det almindelige og det specielle tilsyn 66
D. Særlige forvaltningsorganer 67
E. Organer i grænseområdet mellem den offentlige og private sektor 70

Kapitel 2. Forvaltningens virksomhed 77
Af Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup
I. Indledning 77
II. Almindeligt om offentlig virksomhed 77
III. Hovedtyper af offentlig forvaltningsvirksomhed 79
A. Begrebet offentlig forvaltning 80
B. Forvaltningens påvirkningsmuligheder 81
C. Retlig regulering 82
1. Generel regulering 82
2. Konkret regulering 83
3. Kombinationsformer 84
4. Mellemformer 85
D. Ydelser (servicevirksomhed) 85
E. Opkrævning 86
F. Samspil mellem regulering og ydelser 87
G. Intern virksomhed 87
IV. Har forvaltningens virksomhed et retligt særpræg? 88
V. Forvaltningens retsakter 89
A. Anordninger 90
B. Forvaltningsakter 91
C. Tjenestebefalinger 95
D. Planer 96
E. Forhåndsbesked 99
F. Forvaltningens aftaler 101

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

VI. Faktisk forvaltningsvirksomhed 104
VII. Andre virkemidler 106

Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv. 107
Af Karsten Revsbech og Jens Garde
I. Indledning 107
II. Love og anordninger 108
A. Love 110
B. Anordninger 112
C. Særligt om lokale vedtægter 114
III. Almindelige retsgrundsætninger 115
IV. Retssædvaner 119
V. Domspraksis 120
VI. Folketingets Ombudsmands praksis 123
VII. Forvaltningens interne regler 128
A. Generelle tjenestebefalinger 129
1. Grundlag og typer 129
2. Generelle tjenestebefalinger som bedømmelsesgrundlag for forvaltningsakter 132
a. Almindelige bemærkninger 132
b. Sagsbehandlingsregler og afvejningsregler 134
B. Administrativ praksis 138
1. Generelt om administrativ praksis (begreb og former mv.) 138
2. Administrativ praksis som led i bedømmelsesgrundlaget for forvaltningsakter 140
a. Fortolkningsregler i administrativ praksis 140
b. Afvejningsregler 143
C. Andre interne regler 146

Kapitel 4. Saglige krav 149
Af Jens Garde og Karsten Revsbech
1. afsnit: Legalitetsprincippet
I. Indledning 150
II. Den formelle lovs princip 151
A. Fortolkning 153
1. Almindelige bemærkninger 153
2. Fortolkningsfaktorerne, fortolkningsmetoder mv. 154
3. Uddybning. Eksemplifikation 158

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

B. Derogation og dispensation 168
1. Derogation 168
2. Dispensation 170
a. Dispensationer fra love mv. 170
b. Dispensationer fra administrativt fastsatte regler 171
III. Kravet om hjemmel 173
A. Indledning. Retskilderne 173
B. Hjemmelskravets område 175
C. Skærpet hjemmelskrav 180
1. Almindelige bemærkninger 180
2. Områder, hvor hjemmelskravet normalt er (eller har været overvejet som) skærpet 187
a. Indledning 187
b. Straf og tilbagevirkende kraft 188
c. Afgifter, gebyrer mv. 194
3. Afsluttende bemærkninger 203
D. Lempelse af hjemmelskravet 205
1. Indledning 205
2. Områder, hvor hjemmelskravet er lempet 206
a. Afgørelser som kun indirekte har betydning for en eller flere private 206
b. Anstaltsforhold 208
3. Afsluttende bemærkninger 214
2. afsnit: Skønsudøvelse og forvaltningsretlige grundsætninger
I. Det administrative skøn 216
A. Skøn med hensyn til præmisser eller indhold (»frit skøn«) 216
B. Bevisskøn og værdiskøn 222
II. Retsgrundsætninger, der begrænser skønsudøvelsen 224
A. Grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejningsgrundsætningen) 225
1. Indledning 225
2. Grundsætningens anvendelsesområde 229
3. Saglige og usaglige hensyn (typologi) 231
a. Private hensyn 232
b. Fagforeningsmagtfordrejning 234
c. Finansielle hensyn 239
d. Procedurefordrejning mv. 241
4. Den nærmere fastlæggelse af lovens formål. Specialitetsprincipperne 243
a. Indledning 243

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

b. Specialitetsprincipperne 244
c. Hensyn, der i almindelighed er saglige 248
5. Lighedsgrundsætninger 253
a. Lighedsgrundsætninger i skreven ret 253
b. Lighedsgrundsætninger som uskrevne retsgrundsætninger. Forholdet til magtfordrejningslæren 255
B. Principper for vægtningen af lovlige hensyn 259
1. Indledning 259
2. Prioriteringsregler 259
3. Lighedsgrundsætningens betydning for vægtningen af lovlige hensyn 263
C. Proportionalitetsprincippet mv. 267
III. Interne regler og pligtmæssigt skøn 274
3. afsnit: Bibestemmelser
I. Indledning 283
II. Generelt om hjemmelsspørgsmålet 284
III. Begrænsninger i adgangen til at benytte bibestemmelser 286
A. Til hvilke forvaltningsakter kan der knyttes bibestemmelser? 286
B. Krav vedrørende bibestemmelser, der knyttes til skønsmæssige forvaltningsakter 287
IV. Ulovlige bibestemmelser 292

Kapitel 5. Administrativ rekurs 295
Af Karsten Revsbech
I. Hvad er administrativ rekurs? 295
II. Anden administrativ kontrol 296
III. Nogle rekursordninger 298
IV. Rekursens funktioner 300
V. Fælles regler om rekurs? 303
VI. Hjemmel for rekurs 304
VII. Hvad kan påklages? 306
VIII. Formelle betingelser for klage (procesforudsætninger) 308
A. Klageberettigelse 309
1. Hovedreglen: Væsentlig, individuel interesse 309
2. Foreningers og myndigheders ulovbestemte klageret 312
3. Variationer i klageretten ud fra væsentlig, individuel interesse 314
4. Særlig lovhjemlet klageret 314
B. Klagefrister 315
1. Almindelig klagefrist? 316

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

2. Beregning af klagefrist 316
3. Suspension af klagefrist 320
4. Oprejsningsbevilling 322

C. Klagens form og indhold 323
D. Til hvilken myndighed skal klagen indgives? 325

IX. Opsættende virkning af klage 325
X. Sagsbehandling. Sagens ramme 330

A. Almindeligt om sagsbehandlingen 331
B. Sagsoplysning 332

1. Principper for sagsoplysning 332
2. Sagens ramme i øvrigt 334

C. Nova 335

XI. Bedømmelsesgrundlag 337

A. Hovedregel: Fuldstændig efterprøvelse 337
B. Retlige spørgsmål 339

1. Fortolkning 339
2. Forvaltningsretlige grundsætninger 340
3. Interne regler, vejledninger og planer 341
4. Almene juridiske spørgsmål 341

C. Hensigtsmæssighed 342
D. Faktiske omstændigheder 344

XII. Rekursinstansens reaktionsmuligheder 345

1. Forskellige typer af reaktioner 346
2. Valg af reaktion 347
3. Særligt om reaktioner ved sagsbehandlingsfejl 349
4. Ændring til skade (eller gunst) for klageren 349

XIII. I hvilket omfang binder rekursorganets afgørelse? 353

Kapitel 6. Domstolskontrol med forvaltningen 357
Af Karsten Revsbech

I. Generelt om domstolskontrol med forvaltningen 357
II. Domstole, prøvelsesgenstand og prøvelsesformer 360

A. Hvilke domstole? 360
B. Domstolskontrollens genstand 361
C. Domstolskontrollens former 362

III. Domstolsprocessen mv. – udvalgte spørgsmål 364

A. Søgsmålsret 364
B. Udnyttelse af rekurs 370
C. Søgsmålsfrist 372
D. Sagens parter 377

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

E. Procesmåden i prøvelsessager 383
F. Nova 386
G. Opsættende virkning af søgsmål 388
IV. Realitetsprøvelsen og dens intensitet 391
A. Hvad er realitetsprøvelse og prøvelsesintensitet? 392
B. Domstolenes bedømmelsesgrundlag 393
C. Retsanvendelse og skøn 393
D. Prøvelse af forskellige former for retsanvendelse 396
1. Hjemmel mv. – abstrakt fortolkning 396
2. Hjemmel mv. – konkret subsumption 398
3. Bemyndigelse til skønsudøvelse 398
4. Grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejning) mv. 399
5. Lighedsgrundsætningen mv. 401
6. Proportionalitetsprincippet 402
7. Pligtmæssigt skøn 403
8. Regler om sagsbehandling 403
E. Prøvelse af skønsmæssige beslutninger 405
F. Prøvelse vedrørende vage og elastiske (lov-)bestemmelser 410
G. Åbenbar urimelighed 413
H. Prøvelse vedrørende faktum mv. 416
I. Endelighedsbestemmelsers betydning 420
J. Andre lovbestemte prøvelsesbegrænsninger 422
K. Prøvelseshæmmende faktorer i øvrigt 423
L. Særlig udvidet domstolskontrol 425
M. Prøvelsesfremmende faktorer i øvrigt 427
N. Betydningen af domstolsprocessens tilrettelæggelse 428
O. Formodning for forvaltningsafgørelsens rigtighed? 429
V. Domstolenes reaktionsmuligheder 431
A. Afvisning 432
B. Stadfæstelse (frifindelse) 432
C. Ugyldighed 433
1. Ugyldighedsbegrebet 433
2. Hvornår indtræder ugyldigheden og dens virkninger? 435
3. Ugyldighedsformer 437
a. Annullation 437
b. Rettelse 439
c. Hjemvisning 442
4. Ugyldighedsbetingelser 444
5. Ugyldighed ved sagsbehandlingsfejl 447

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

6. Ugyldighed ved manglende hjemmel mv. 450
7. Ugyldighed ved fejl angående skønsudøvelse 453
8. Særlige følger af ugyldighed 455
D. Erstatning, strafansvar mv. 457

Kapitel 7. Folketingets Ombudsmand 459
Af Helle Bødker Madsen
I. Indledning 459
II. Ombudsmandens forhold til Folketinget 462
III. Ombudsmandens kompetence 466
A. Kommunerne og regionerne 468
B. Folketinget 470
C. Ministre 470
D. Privatretlige organer 473
E. Domstolene 475
1. Organer, der utvivlsomt er domstole 475
2. Domstolslignende nævn 475
3. Domstolenes kompetence over for ombudsmanden 479
IV. Ombudsmandskontrollens genstand 481
V. Sagsrejsning 482
A. Klagesager 482
1. Klageberettigede 482
2. Formkrav 483
3. Klagefrist 483
4. Rekursudnyttelse 484
5. Tilstrækkelig anledning til undersøgelse 485
6. Opsættende virkning 485
B. Sager rejst af egen drift 486
1. Tilsynsbesøg 487
VI. Ombudsmandens sagsbehandling 489
VII. Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag 491
A. Forvaltningsafgørelser 494
1. Sagsbehandling 494
2. Afgørelsens materielle indhold 499
B. Faktisk forvaltningsvirksomhed 504
C. Tilsynsbesøg 506
D. Den kommunale forvaltning 508
E. Ombudsmandens anvendelse af EU-retten og regler med international baggrund 509
F. Intensiveret prøvelse 510

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

G. Begrænset prøvelse 511
VIII. Ombudsmandens reaktionsmuligheder 511
IX. Afslutning 514

Kapitel 8. Tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsafgørelser 517
Af Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup
I. Hvad er tilbagekaldelse og ændring? 517
II. Hjemmel for tilbagekaldelse 520
A. Generelt 520
B. Lovbestemmelser om tilbagekaldelse (og ændring) 522
III. Almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse 525
A. Forventningsprincippet (retsgrundsætningen om beskyttelse af berettigede forventninger) 525
B. Tilbagekaldelsesgrunde af forskellig vægt 526
C. Tilbagekaldelsesindgrebets intensitet 530
D. Nye faktiske oplysninger kontra omvurderinger af oplysninger 531
E. Nye retlige forhold 533
F. Hensynet bag tilbagekaldelsen kunne være taget i betragtning ved udstedelsen 535
G. Partsforhold og lign. 536
H. Tilbagekaldelsens forudberegnelighed 538
I. Fejl på adressatens side 538
J. Skønsmæssig kontra lovbunden afgørelse 540
IV. Myndigheden kan udvide sin tilbagekaldelsesadgang mv. 540
A. Tilbagekaldelsesforbehold i afgørelsen 541
B. Tidsbegrænsning 543
C. Varsel og frist for tilbagekaldelse 544
D. Økonomisk kompensation for tilbagekaldelse 545
V. Særligt om ændring 546
VI. Tilbagekaldelse og ændring til gunst for adressaten 547
VII. Nogle særlige tilfælde af tilbagekaldelse og ændring mv. 548
A. Påbud og forbud 548
B. Løbende retsforhold 550
C. Interne beslutninger 552
D. Ændring af anordninger og planer 553
E. Ændring af aftaler 553
F. Processuelle forvaltningsbeslutninger 554
G. Berigtigelse 554

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

VIII. Andre spørgsmål 555
A. Pligt til tilbagekaldelse? 555
B. Tilbagebetaling af beløb 556
C. Overordnede myndigheders omgørelse mv. 556
D. Genoptagelse 558
E. Sagsbehandling 559
F. Tilbagekaldelse eller helt ny sag 560

Kapitel 9. Offentligretligt erstatningsansvar 561
Af Orla Friis Jensen og Søren Højgaard Mørup
I. Indledning 561
II. Principalansvaret 564
A. De ansvarlige forvaltningsenheder 564
B. Skadevolderne 568
III. Den ansattes erstatningsansvar 572
IV. Nærmere om ansvarsgrundlaget 573
A. Culpa 573
B. Objektivt ansvar 580
C. Beskyttelsesinteressen 585
V. Særligt om skadevoldende retsakter 592
A. Ugyldighed og erstatning 592
1. Erstatning som supplement til ugyldighed 594
2. Erstatning som alternativ til ugyldighed 605
B. Undladelse af at søge en afgørelse ændret 614

Litteraturfortegnelse 619

Forkortelser i øvrigt 623

Lovregister 625

Domsregister 629

Ombudsmandsudtalelser 643

Sagregister 649

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

KAPITEL 1

Forvaltningens organisation

Af Jørgen Albæk Jensen

I. Indledning

I grundlovens (grl.) § 3 hedder det: »Den lovgivende magt er hos Kongen og Folketinget i forening. Den udøvende magt er hos Kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.« Offentlig forvaltning kan betragtes som et andet udtryk for den udøvende magt, og offentlig forvaltning kan derfor negativt defineres som den del af de offentlige funktioner, der ikke er enten lovgivende eller dømmende. Det er straks langt vanskeligere at give en rimeligt dækkende positiv definition af den offentlige forvaltning, men som noget karakteristisk kan peges på, at den offentlige forvaltning som udgangspunkt udøver sin virksomhed med hjemmel i lov[1] (i modsætning til den lovgivende magt, som udøver sin virksomhed med direkte hjemmel i grundloven), og at forvaltningens virksomhed er undergivet kontrol fra domstolene i medfør af grl. § 63, stk. 1.[2]

Skal der foretages en nærmere præcisering af, hvilke organer der indgår i »den offentlige forvaltning«, kan udgangspunktet igen tages i grl. § 3, hvoraf det fremgår, at »Kongen« er det organ, der har fået tillagt den udøvende magt. Af grl. §§ 12, 13 og 14 følger dog, at den udøvende magt reelt er tillagt ministrene. De enkelte ministre (og ministerier) er således en meget væsentlig del af den offentlige forvaltning.[3] Grl. § 82 indebærer endvidere, at også

1. Se nærmere om hjemmelskravet for forskellige former for forvaltningsvirksomhed i kap. 4. Se også kap. 2.IV.
2. Se nærmere om domstolskontrollen i kap. 6.
3. Ministrene (»Kongen«) er samtidig en del af den lovgivende magt, f.eks. når de udøver de beføjelser, der fremgår af grl. §§ 21 og 22.

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

kommunerne skal henregnes til den offentlige forvaltning.[4] En meget stor del af den samlede offentlige forvaltning foregår inden for rammerne af de (statslige) ministerier eller kommunerne. Efter oprettelsen af regioner i 2007, som især har ansvaret for sygehusvæsenet, er disse også en del af den offentlige forvaltning.[5] Men derudover omfatter den offentlige forvaltning også en række mere eller mindre uafhængige organer, og i hvert fald i relation til nogle af disse er det ikke ganske indlysende, hvor grænsen for den offentlige forvaltning skal trækkes. Dels kan det – som ovenfor nævnt – være et problem at fastsætte grænserne i forhold til de to øvrige typer af offentlige myndigheder (de lovgivende og dømmende),[6] men dette giver dog i praksis sjældent anledning til alvorlig tvivl. Dels er det imidlertid også nødvendigt at afgrænse den offentlige forvaltning fra privat virksomhed, idet en række væsentlige love alene gælder for den offentlige forvaltning. Det er således tilfældet med forvaltningsloven, offentlighedsloven og ombudsmandsloven, ligesom § 8 i persondataloven alene er gældende for den offentlige forvaltning. Her har afgrænsningen i forhold til den private sektor i praksis givet anledning til mange tvivlsspørgsmål, og det er derfor nødvendigt at opstille et eller flere kriterier for, hvornår et organ kan siges at tilhøre den offentlige forvaltning.

Traditionelt har man ved afgrænsningen af de nævnte loves og bestemmelsers gyldighedsområde opereret med to mulige afgrænsninger – en organisatorisk og en funktionel. Ved den organisatoriske afgrænsning er det alene organets formelle stilling, der bestemmer dets status, mens man ved den funktionelle afgrænsning lægger vægt på, hvilke opgaver det pågældende organ udøver. Det helt faste udgangspunkt i dansk forvaltningsret er her den organisatoriske afgrænsning, som dog i enkelte tilfælde modificeres af en funktionel afgrænsning.[7] Den organisatoriske afgrænsning vil også blive lagt til grund i den følgende beskrivelse af forvaltningens organisation, men – som formuleringen også antyder – er dette i realiteten i tvivlstilfælde intetsigende og cirkulært, idet der stadig er behov for en nærmere præcisering af,

4. Om kommunernes stilling i den offentlige forvaltning, se nærmere i afsnit III.C.
5. I modsætning til de amter (amtskommuner), som regionerne afløste, er regionerne ikke kommuner i grundlovens forstand, idet de bl.a. ikke har selvstændig beskatningsret og heller ikke er omfattet af den såkaldte kommunalfuldmagt. Se nærmere Karsten Revsbech: Kommunernes opgaver, s. 25 f. og 44.
6. Er f.eks. Rigsrevisionen en del af den offentlige forvaltning, efter at den organisatorisk er overflyttet fra Økonomiministeriet til Folketinget, og er de nævn og råd, hvor dommere medvirker i afgørelserne, forvaltning eller domstole? Se hertil Karsten Loiborg i Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, kap. 3.II.B og C.
7. Dette spørgsmål vil blive nærmere behandlet nedenfor i afsnit III.E. Se i øvrigt kap. 2.III.A.

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag