



ALMINDELIG FORVALTNINGSRET

4. UDGAVE

STEN BØNSING

Almindelig Forvaltningsret

Sten Bønsing

Almindelig Forvaltningsret

4. udgave



Djøf Forlag
2018

Sten Bønsing
Almindelig Forvaltningsret

4. udgave, 1. oplag

© 2018 by Djøf Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

Omslag: Marianne Tingkov
Tryk: Toptryk Grafisk, Gråsten

Printed in Denmark 2018
ISBN 978-87-574-3823-9
E-bog ISBN 978-87-7198-056-1

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Indholdsfortegnelse

Forord	15
Kapitel I. Indledning. Forvaltning og forvaltningsret	17
A. Hvad er forvaltning?	17
B. Forvaltningsret	20
C. Forvaltningens forhold til andre statsorganer.....	21
1. Grundlovens § 3	21
2. Forholdet til lovgivningsmagten	22
3. Forholdet til domsmagten.....	23
D. Afgrænsningen af forvaltningsreglernes anvendelsesområde	24
Kapitel II. Retskilder	33
A. Indledning.....	33
B. Skrevne retskilder.....	34
1. Grundloven	35
2. Almindelige love	35
3. Bekendtgørelser (anordninger).....	37
4. Andre administrative forskrifter – interne regler, cirkulærer, vejledninger mv.	39
5. Fortolkning (forarbejder og formål).....	44
6. Fortolkning – Regler med EU-retlig baggrund.....	46
C. Uskrevne retskilder	48
1. Retspraksis	48
2. Administrativ praksis.....	51
3. Ombudsmandspraksis.....	56
4. Retssædvaner	57
5. Forholdets natur mv.....	57
D. Internationale retskildefaktorer	58
1. Folkeretten	59
2. EU-retten.....	60
a. Generelt om EU-retskilderne.....	60

Indholdsfortegnelse

b. EU-retlige krav til dansk forvaltningsret.....	62
E. God forvaltningsskik.....	63
Kapitel III. Forvaltningsmyndigheder –forvaltningens organisation	67
A. Regler og principper for organisering.....	67
1. Hierarkiske myndigheder	67
2. Kollegiale myndigheder	69
B. Hovedtyper af forvaltningsorganer.....	70
1. Statens forvaltning.....	70
2. Kommunalforvaltningen	73
3. Regioner.....	79
4. Særlige forvaltningsmyndigheder	79
5. Én eller flere myndigheder – »samme myndighed«.....	80
Kapitel IV. Nogle centrale begreber	83
A. Forvaltningens opgaver og funktioner.....	83
1. Forvaltningsafgørelser.....	84
2. Faktisk forvaltningsvirksomhed.....	90
B. Parter.....	92
Kapitel V. Kompetencefordeling	101
A. Regler og principper for kompetencefordeling	101
B. Delegation	103
Kapitel VI. Forvaltningsprocessen – Sagsbehandlingsregler	111
A. Indledning.....	111
B. Regelgrundlag	112
1. Forvaltningslovens anvendelsesområde.....	113
a. Indledning	113
b. Afgørelser.....	115
c. Partssager – Partsbegrebet	116
2. Offentlighedsloven	116
3. Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven	119
4. Tvangsindgrebsloven (retssikkerhedsloven).....	123
C. Inhabiliteringsregler.....	126
1. Inhabiliteringsinteresser	132
a. Generelt om inhabiliteringsinteresser	132
b. Partsinhabilitering	133
c. Familieforhold.....	134

d. Tilknytning til privat selskab, forening mv.....	136
e. To-instansinhabilitet	138
f. Opsamlingsbestemmelsen	138
2. Korrektionsbestemmelsen	140
3. Substitutionsvanskeligheder	140
4. Særligt om kommunale forhold	141
D. Sagers start	143
E. Sagens oplysning.....	147
1. Undersøgelsesprincippet	147
2. Notatpligt – »forvaltningens hukommelse«.....	153
3. Journaliseringspligt.....	155
4. Indsamling og behandling af oplysninger.....	157
a. Databeskyttelsesreglerne	158
1) Grundlæggende regler og finalité-princippet	159
2) Behandlingshjemmel.....	163
3) Information til registrerede – meddelelsespligt.....	168
4) Indsigelsesret, klageret og sletning mv.....	172
5) Sikkerhedsregler.....	174
b. Myndighedens egne oplysninger	175
c. Andre myndigheders oplysninger	176
d. Parter oplysninger.....	182
e. Andre private oplysninger (modparter, tredjemænd m.fl.)	184
F. Parter rettigheder under sagsbehandlingen	188
1. Repræsentation og bistand	189
2. Partshøring.....	191
a. Betingelser for partshøring efter forvaltningslovens § 19	192
b. Undtagelser fra partshøringspligten	195
c. Gennemførelsen af partshøringen.....	198
d. Partshøring på uskrevet grundlag	199
e. Særligt om varsling af tvangsindgreb (kontrolbesøg mv.)	201
3. Partsaktindsigt.....	202
a. Retten til aktindsigt.....	202
b. Undtagelser	206
1) Indledning, meroffentlighed mv.	206
2) Sager	207
3) Dokumenter	208
4) Oplysninger	215
c. Afgørelsen af aktindsigtsspørgsmål	218
4. Egenaces	220
a. Offentlighedsloven.....	220

Indholdsfortegnelse

b. Databeskyttelsesforordningen	221
G. Procedure ved sagens afgørelse	225
1. Den bureaukratiske afgørelsesform	225
2. Den kollegiale afgørelsesform	226
H. Afgørelsens ydre skikkelse og underretning	231
1. Konkrete afgørelser – forvaltningsakter	231
a. Form og formulering	231
b. Retsvirkninger	235
c. Begrundelse	238
d. Klage- og domstolsvejledning	244
2. Generelle retsfor skrifter – regeludstedelse	246
I. Sagsbehandlingstiden	247
J. Vejledningspligt	249

Kapitel VII. Offentlighed, aktindsigt, tavshedspligt,

ytringsfrihed mv.	257
A. Offentlighed, åbenhed, aktindsigt mv.	257
1. Dokumentoffentlighed (aktindsigt – offentlighedsloven)	258
a. Hovedreglen – retten til aktindsigt	259
b. Meroffentlighed	264
c. Databaseindsigt og dataudtræk mv.	267
d. Undtagelser	269
1) Generelt	269
2) Sager	269
3) Dokumenter	272
4) Oplysninger	278
5) Tavshedspligt, specialregler, edition mv.	282
e. Afgørelsen af aktindsigtsspørgsmål	283
2. Mødeoffentlighed	287
3. Projektoffentlighed	288
B. Tavshedspligt	289
C. Ytringsfrihed	295

Kapitel VIII. Hjemmelskrav 299 |

A. Indledning	299
B. Legalitetsprincippet	301
1. Fortolkning	302
2. Graden af hjemmel	302
a. Udgangspunkt	302
b. Særligt om EU-retskilder som hjemmel	304

c. Skærpet hjemmelskrav.....	306
d. Lempet hjemmel	309
e. Forudsatte beføjelser.....	313
f. Særlige problemstillinger.....	314
3. Samtykke	316
C. Skønsudøvelse, magtfordrejning og forvaltningsretlige grundsætninger	316
1. Skønsbegrebet.....	317
2. Saglige hensyn – magtfordrejningslæren.....	320
3. Fastlæggelse af hvilke kriterier der er saglige	323
a. Kriterier, der ofte er saglige.....	326
b. Lighedsgrundsætninger.....	328
c. Eksempler på hensyn, der ofte er usaglige	332
d. Vægtning og prioritering af saglige hensyn	334
4. Berettigede forventninger.....	335
5. Proportionalitetsprincippet.....	336
6. Pligtmæssigt skøn (skøn under regel) – interne regler	339
D. Vilkår, bibestemmelser, betingelser, forbehold mv.	341
E. Kommunalfuldmagten	344
Kapitel IX. Rekurs – Remonstration – Sektortilsyn	351
A. Om administrativ kontrol – generelt.....	351
B. Remonstration	351
C. Rekurs.....	356
1. Retten til rekurs.....	357
2. Rekursinstans.....	358
3. Rekursens genstand	360
4. Processuelle spørgsmål.....	363
a. Klageberettigede (rekursberettigede)	363
b. Formkrav til klagen.....	365
c. Klagefrist (rekursfrist)	365
d. Opsættende virkning.....	368
e. Rekursagens rammer.....	370
5. Rekursorganets bedømmelsesgrundlag.....	371
6. Rekursinstansens reaktionsmuligheder.....	374
D. Sektortilsyn.....	379
1. Tilsyn inden for statslige hierarki.....	380
2. Særlige lovbestemte tilsynsordninger	381
3. Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand	382

Kapitel X. Kommunaltilsyn	383
A. Kommunaltilsynet.....	383
1. Indledning.....	383
2. Tilsynets organisation.....	384
3. Tilsynets genstand.....	385
4. Processuelle spørgsmål.....	387
5. Reaktioner.....	391
6. Kontrol med Ankestyrelsens afgørelser.....	397
B. Sektortilsyn med kommunerne (»overtilsyn«).....	399
Kapitel XI. Ombudsmandskontrol	401
A. Indledning.....	401
B. Ombudsmandens kompetenceområde.....	403
C. Processuelle spørgsmål.....	407
1. Klage til ombudsmanden.....	408
a. Actio popularis.....	408
b. Klagefrist.....	408
c. Udnyttet rekurs.....	409
2. Sagsrejsning af egen drift (ex officio).....	409
a. Konkrete sager.....	409
b. Generelle undersøgelser.....	410
c. Inspektioner.....	410
3. Sagsoplysning.....	411
4. Opsættende virkning.....	413
D. Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag.....	413
1. Prøvelse af gældende ret.....	413
2. God forvaltningsskik.....	416
3. Særligt om inspektionsbesøg mv.	417
4. Prøvelse af lovgivning.....	417
5. Begrænsninger i prøvelsen.....	418
E. Reaktionsmuligheder.....	418
F. Prøvelse af ombudsmandens udtalelser.....	419
Kapitel XII. Domstolskontrol	423
A. Indledning.....	423
B. Hvilke handlinger kontrolleres?.....	426
C. Processuelle spørgsmål.....	427
1. Søgsmålsret – Retlig interesse.....	428
2. Part på forvaltningens side – hvem sagsøges?.....	429
3. Søgsmålsfrister.....	430

4. Skal rekurs være udnyttet?	431
5. Opsættende virkning.....	432
D. Prøvelsens indhold	433
1. Nova.....	434
2. Fortolkningsspørgsmål, hjemmel mv.....	435
3. Bevisvurderinger mv.....	437
4. Skøn, rimelighed, hensigtsmæssighed mv.....	438
a. Generelt om prøvelsen af skøn.....	438
b. Skønsbestemmelse eller lovbunden regel?.....	441
c. Rammerne for skønnet – magtfordrejning	442
d. Skøn under regel – det pligtmæssige skøn.....	443
e. Proportionalitet.....	444
f. Berettigede forventninger og urimelighed	444
g. Sammenfattende.....	444
5. Særlige forhold, der kan påvirke prøvelsen	445
E. Resultatet af prøvelsen	447
1. Hvilken afgørelse træffer domstolen?.....	447
2. Ugyldighed – væsentlighed.....	449
a. Sagsbehandlingsmangler (formelle mangler)	450
b. Indholdsmæssige mangler (hjemmel mv.)	456
c. Ugyldighed: Nullitet eller anfægtelighed? Standpunktsrisiko..	460
3. Andre retsfølger end ugyldighed.....	461
Kapitel XIII. Ændring og tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser..	465
A. Indledning og afgrænsning	465
B. Lovregulerede tilfælde	469
C. Almindelige ulovbestemte principper om tilbagekaldelse.....	469
1. Den ene vægtskål: Tilbagekaldelsesgrundens styrke – samfundets interesser i tilbagekaldelse	470
2. Den anden vægtskål: Partens interesser	471
Kapitel XIV. Forvaltningsmyndigheders erstatningsansvar	477
A. Indledning.....	477
B. Ansvarssubjektet – hvilken myndighed?.....	478
C. Skadevolder og ansattes personlige ansvar	480
D. Ansvarsgrundlag	481
E. Ugyldige afgørelser.....	484
F. Gyldige afgørelser.....	486
G. Andre situationer – vejledning, tilsyn mv.	487
1. Tilsyns- og kontrolsager.....	487

Indholdsfortegnelse

2. Vejlednings- og »rådgivnings«-sager	488
3. Afskedigelsessager	489
H. Tab	489
I. Egen skyld og årsagssammenhæng	490
Kapitel XV. Håndhævelse af forvaltningsafgørelser	493
A. Indledning	493
B. Grundlæggende krav	494
1. Dobbelt hjemmel	494
2. Almindelige forvaltningsretlige regler	495
3. Afgørelsens eksekutionsfrist – tidspunkt for fuldbyrdelse	496
4. Tvangsindgrebsloven og oplysningspligter	496
C. Direkte håndhævelse	497
1. Udlæg, udpantning mv.	498
a. Generelt om udlæg og udpantningsret	498
b. Udlæg ved fogedretten	498
c. Udpantning ved SKAT	499
d. Lønindeholdelse og modregning	500
e. Arrest – til sikring af udlægsmuligheder	500
2. Fuldbyrdelse af andre krav end pengekrav – »kap. 48- forretninger«	501
3. Umiddelbar fogedforretning	502
4. Selvhjælpshandlinger (»naturalopfyldelse« ved tvang)	503
5. Anden direkte gennemtvungelse	505
D. Indirekte håndhævelse	505
1. Straf – herunder bødeforelæg	506
2. Midlertidige forbud og påbud ved domstolene	507
3. Tvangsbøder	509
4. Tilbagekaldelse	512
a. Generelt	512
b. Tilbagekaldelse af autorisation som følge af gæld	512
5. Nægtelse af begunstigelser	512
E. Særligt om håndhævelse af en undersøgelsespligt (informationsindsamling)	513
1. Tvangsindgrebsloven og oplysningspligter	515
2. Processuel skadevirkning	519
3. Kontrolbesøg, besigtigelser, ransagninger mv.	521
4. Udlevering af dokumenter, beslaglæggelse mv.	523
5. Afhøringer, mundtlige oplysninger, afkrævelse af erklæringer mv.	524

F. Retlig lovliggørelse	526
G. Tværgående problemstillinger	527
Register over domme og ombudsmandsudtalelser	531
Lovregister	537
Stikordsregister	541

Forord

Et mangeårigt arbejde med, undervisning i og kærlighed til forvaltningsretten har resulteret i denne bog.

Den er primært skrevet med henblik på at skulle være pensum i forvaltningsret på universitetet, men de tidligere udgaver anvendes også af praktikere, som har brug for forvaltningsretlig opdatering og overblik. Bogens tidligere udgaver er anvendt på flere universiteter, og erfaringerne og tilbagemeldingerne er indgået i revideringen.

Nærværende 4. udgave er primært udarbejdet med henblik på opdatering i forhold til databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. Bogen er herudover generelt opdateret indtil efteråret 2017. På enkelte punkter har det været muligt at indarbejde senere praksis. Databeskyttelsesreglerne er beskrevet til og med maj 2018.

Herudover er der flyttet lidt rundt på nogle afsnit. Således er der i kapitel IV samlet nogle centrale begreber, som store dele af forvaltningsretten trækker på, og som er centrale for de øvrige kapitler. Endelig er aktindsigt efter offentlighedsloven flyttet til kapitlet om tavshedspligt mv.

Bemærkninger og forslag er velkomne til: sb@law.aau.dk.

Aalborg Universitet, maj 2018
Sten Bønsing
professor, ph.d.

KAPITEL I

Indledning

Forvaltning og forvaltningsret

A. Hvad er forvaltning?

Betegnelsen »forvaltning«¹ bruges både inden for den offentlige og inden for den private sektor, og navnlig i sidstnævnte henseende er betydningen ret ubestemt og varierende. I den gren af juraen, der kaldes forvaltningsretten, har man imidlertid alene »den offentlige forvaltning« for øje. Baggrunden for denne udskillelse er, at der gør sig en række særlige forhold gældende vedrørende den offentlige forvaltning, og at disse har medført en retlig regulering, som er specifik for denne del af samfundslivet.

Selv med denne begrænsning er begrebet »forvaltning« ikke entydigt. Hvis man fx siger: »Forvaltningen behandler min ansøgning om alkoholbevilling«, henviser udtrykket til en eller flere myndigheder, dvs. til visse offentlige *organer*. Man ville måske her lige så ofte tale om »administrationen« eller »myndighederne«. I sætningen »opkrævning af skat er forvaltning« har ordet en anden betydning. Her menes med forvaltning en vis virksomhed, en vis *funktion*. Mange andre eksempler på betegnelsens anvendelse kan gives, men det vil være karakteristisk for dem alle, at udtrykket forvaltning enten henviser til visse organer eller til visse funktioner, og det vil i reglen fremgå af sammenhængen, om meningen er den ene eller den anden.

I forvaltningsretten er det principielt forvaltningsvirksomheden, som har størst interesse, fordi det naturligvis er *funktionerne* og *resultaterne*, der er afgørende, mens organerne kun er midler, der tjener disse formål. Når man eksempelvis diskuterer sagsbehandlingsregler eller hjemmelskrav, er det klart, at overvejelserne tager sigte på visse aktiviteter og ikke på organer. Det-

1. Jf. i det hele *Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard, Administration og borger*, 3. udg., 1988, s. 15 ff.