

GRUNDLÆGGENDE FORVALTNINGSRET

6. udgave



Jørgen Albæk Jensen
Michael Hansen Jensen
Hanne Marie Motzfeldt

Forlaget Metropol

Jørgen Albæk Jensen, Michael Hansen Jensen og Hanne Marie Motzfeldt

Grundlæggende forvaltningsret

6.udgave

Forlaget Metropol

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af denne bog eller dele heraf er ikke tilladt ifølge gældende dansk lovgivning om ophavsret.

© Forlaget Metropol, 1999
E-bogen er udgivet i 2017

Tryk: Eurographic Danmark

Grafisk opsætning: Forfatterne

E-bog produktion: PHi Business Solutions Ltd. (Chandigarh, India)

ISBN: 978-87-7392-707-6

E-ISBN: 978-87-7392-733-5

6. udgave, 4 opdag 2015

Forlaget Metropol

Rosenørns Alle 9

1970 Frederiksberg C

Indhold

Indhold	3
Forord	7
1 Hvad er forvalningsret?	9
1.1 Forvaltning og grundlovens § 3	9
1.2 Offentlig eller privat forvaltning?	11
1.3 Forvalningsakter og andre forvalningsaktiviteter	12
1.4 En forvaltningssags 3 faser og forvaltningsrettens 3 hovedområder	13
2 De forvaltningsretlige regler	16
2.1 De skrevne retsregler	17
2.1.1 Grundloven	17
2.1.2 Love	18
2.1.3 Anordninger (bekendtgørelser)	20
2.1.4 Generelle tjenestebefalinger – cirkulærer m.v.	21
2.2 De uskrevne retsregler	22
2.2.1 Almindelige retsgrundsætninger	22
2.2.2 Retssedvaner	23
2.2.3 Retspraksis	24
2.2.4 Ombudsmandens udtalelser	24
2.2.5 Administrativ praksis	25
2.3 EU-retten	26
2.4 Folkeretten	27
3 Forvaltningens organisation	29
3.1 Styring i den offentlige forvaltning	29
3.2 Styringens grundlag – hierarkisk organisation eller lovhjemmel?	29
3.3 Styringens indhold – forskellige styringsformer	31
3.3.1 Generelle styringsmidler	32
3.3.2 Konkrete styringsmidler	33
3.4 Reglerne om forvaltningens organisation	35
3.5 Den statslige forvaltning	37
3.5.1 Ministerierne	37
3.5.2 Råd og nævn	39
3.6 Den kommunale forvaltning	40
3.6.1 Kommunestrukturen	41
3.6.2 De kommunale opgaver og den kommunale økonomi	42
3.6.3 De kommunale myndigheder	43
3.6.4 Statens tilsyn med kommunerne	44
3.7 Særlige forvaltningsorganer	46
4 Forvaltningens opgaver	47
4.1 Den offentlige forvaltnings størrelse og samfundsmæssige betydning	47
4.2 Midler til varetagelse af den offentlige sektors opgaver	49
4.2.1 Retlig regulering	49
4.2.2 Ydelser	52
4.2.3 Opkrævning	53
5 Kompetence	55
5.1 Hvor findes reglerne om kompetence?	55
5.2 Forskellige former for kompetence	56
5.3 Afgørelse af kompetencestridigheder	57
5.4 Overførsel af kompetence	58

5.4.1 Call-in og henskydning	58
5.4.2 Delegation	59
5.4.2.1 Baggrunden for anvendelse af delegation. Former for delegation. Hjemmel ...	59
5.4.2.2 Intern delegation	61
5.4.2.3 Ekstern delegation	63
5.4.2.4 Delegation til private	64
5.5 Konsekvenser af kompetencemangler	64
6 Sagsbehandling	67
6.1 Habilitet	72
6.1.1 Almindelig habilitet	72
6.1.2 Speciel habilitet	73
6.1.2.1 Interessekollisioner der medfører inhabilitet	74
6.1.2.2 Modifikation. Ringe fare for påvirkning	76
6.1.2.3 Virkningen af inhabilitet	77
6.1.2.4 Underretning og afgørelse om inhabilitet	77
6.1.2.5 Myndighedsinabilitet	78
6.2 Sagens rejsning	78
6.3 Sagsforberedelsen	80
6.3.1 Undersøgelsesprincippet (officialprincippet)	80
6.3.2 Undersøgelsens udstrækning	80
6.3.3 Regler vedrørende fremskaffelse af oplysninger	82
6.3.4 Almindelige regler om ikke-personoplysninger	83
6.3.5 Almindelige regler om personoplysninger	84
6.3.5.1 De generelle persondataretlige principper	85
6.3.5.2 Persondatalovens behandlingsbetingelser	89
6.3.6 De enkelte oplysningsmåder	91
6.3.6.1 Forvaltningsmyndigheders egne oplysninger	91
6.3.6.2 Oplysninger fra andre myndigheder	93
6.3.6.3 Oplysninger fra andre private	96
6.3.6.4 Høring	97
6.3.6.5 Undersøgelser uden for huset	98
6.4 Partsrettigheder under sagsforberedelsen	99
6.4.1 Partsbegrebet	100
6.4.2 Retten til vejledning og repræsentation – forvaltningslovens §§ 7 og 8	102
6.4.3 Retten til partshøring – forvaltningslovens §§ 19-21	105
6.4.4 Parters ret til aktindsigt – forvaltningslovens §§ 9-18	110
6.5 Den registreredes rettigheder	117
6.6 Offentlighedens aktindsigt og andre former for offentlighed	124
6.6.1 Mødeoffentlighed	124
6.6.2 Særlige former for dokumentoffentlighed	125
6.6.3 Offentlighedsloven	125
6.7 Tavshedspligt m.v.	131
6.8 Sagens afgørelse	133
6.9 Form, begrundelse og klagevejledning	134
6.9.1 Form	134
6.9.2 Begrundelse	136
6.9.2.1 Hvilke afgørelser skal begrundes?	136
6.9.2.2 Begrundelsens indhold	137
6.9.3 Klagevejledning	139
6.9.3.1 Vejledning om administrativ klageadgang	139
6.9.3.2 Oplysning om frist for domstolsprøvelse	140
6.10 Afgørelsens bekendtgørelse og kommunikation	141
6.10.1 Bekendtgørelse	141
6.10.2 Kommunikation	141
6.11 Konsekvenser af sagsbehandlingsfejl	142
6.11.1 Ugyldighed og andre retsfølger	142
6.11.2 Ugyldighed ved sagsbehandlingsfejl	143

6.11.2.1 Garantiforskrifter og andre sagsbehandlingsregler	143
6.11.2.2 Generel eller konkret væsentlighedsvurdering?	144
6.11.2.3 Domstolenes praksis vedrørende væsentlighedsvurderingen	145
6.11.3 Sammenfatning	146
7 Krav til en forvaltningsafgørelsес indhold	147
7.1 Skrevne og uskrevne indholdsmæssige krav	147
7.2 Legalitetsprincippet	148
7.2.1 Den formelle lovs princip	149
7.2.1.1 Fortolkning af lovregler	149
7.2.1.2 Kan forvaltningen bemyndiges til at fravige lovregler?	151
7.2.2 Hjemmelskravet	152
7.2.2.1 Forvaltningsområder med skærpel hjemmelskrav	154
7.2.2.2 Forvaltningsområder med lempet hjemmelskrav	158
7.2.2.3 Hjemmel for kommunale afgørelser – kommunalfuldmagten	161
7.3 Uskrevne krav	166
7.3.1 Forvaltningen skal være overladt et skøn	166
7.3.2 Retsgrundsætninger, der begrænser forvaltningens skønsudøvelse	169
7.3.2.1 Magtfordrejningsgrundsætningen. Lovlige og ulovlige hensyn	170
7.3.2.2 Skøn under regel	176
7.3.2.3 Lighedsgrundsætningens betydning for vægtningen af de lovlige hensyn	178
7.3.2.4 Proportionalitetsprincippet	179
7.3.2.5. Åbenbar urimelighed	180
7.4 Konsekvenser af tilsidesættelse af indholdsmæssige krav	180
7.4.1 Forskellige former for indholdsmæssige mangler og konsekvenserne heraf	180
7.4.2 Opretholdelse af ulovlige forvaltningsakter	181
8 Administrativ rekurs	183
8.1 Rekurs og andre former for administrativ kontrol	184
8.2 Rekursens formål	187
8.3 Hjemmel for rekurs	188
8.4 Forudsætninger for rekurs (procesforudsætninger)	190
8.4.1 Klageberettigelse	190
8.4.2 Klagefrister	193
8.5 Hvad kan der klages over?	196
8.6 Klagebegrensninger	197
8.7 Har klager opsættende virkning?	198
8.8 Klagesagens behandling og afgørelse	199
9 Domstolskontrol	204
9.1 Domstolene	205
9.2 Domstolskontrollens former	206
9.3 Forudsætninger for domstolskontrol (procesforudsætninger)	207
9.3.1 Hvem kan anlægge sag ved domstolene	207
9.3.2 Frister for sagsanlæg	208
9.3.3 Rekursudnyttelse	209
9.4 Udsættelse af forvaltningsafgørelsens fuldbyrdelse ved sagsanlæg	209
9.5 Procesmåden	210
9.6 Prøvelsen	211
9.6.1 Forvaltningens konkrete afgørelser – indholdsmæssige krav	211
9.6.2 Den almindelige prøvelse	211
9.6.2.1 Udgangspunktet	211
9.6.2.2 Retsanvendelse	212
9.6.2.3 Skøn	213
9.6.3 Intensiveret prøvelse	215
9.7 Reaktionsmuligheder	217
9.7.1 Ugyldighed	217

9.7.2 Erstatning	218
10 Folketingets Ombudsmand	219
10.1 Ombudsmandens kompetence	220
10.1.1 Forholdet til kommunerne	220
10.1.2 Forholdet til Folketinget	221
10.1.3 Forholdet til domstolene og domstolslignende organer	222
10.1.4 Forholdet til private organer	224
10.2 Sagsrejsning	224
10.2.1 Klagesager	225
10.2.2 Egen-drift sager	226
10.3 Sagsbehandling	226
10.4 Ombudsmandens prøvelse	228
10.4.1 Forvaltningens konkrete afgørelser	228
10.4.1.1 Sagsbehandlingen	228
10.4.1.2 Afgørelsens indhold	229
10.4.2 Anden forvaltningsvirksomhed	231
10.5 Ombudsmandens reaktionsmuligheder	232
Litteratur	235
Stikord	236

Forord

Denne bog er først og fremmest beregnet til anvendelse ved undervisningen i forvaltningsret på Danmarks Forvaltningshøjskole. Det er imidlertid vores håb, at bogen også vil finde anvendelse i andre sammenhænge, hvor der er behov for et grundlæggende kendskab til forvaltningsretten.

Som det fremgår af titlen, er det ikke hensigten med bogen at belyse alle forvaltningsretlige problemstillinger eller at medtage alle nuancer vedrørende de spørgsmål, der behandles. Vi har ved udvælgelsen af emner og synsvinkler især lagt vægt på at gennemgå de emner, der har størst praktisk relevans, og vi har kun i meget begrænset omfang inddraget forskellige opfattelser af forvaltningsretlige spørgsmål, men i stedet holdt os til de opfattelser, som deles af hovedparten af forvaltningsjuristerne.

Vi er fælles ansvarlige for bogens indhold, men arbejdet har i øvrigt været tilrettelagt således, at Jørgen Albæk Jensen især har stået for kapitel 1, 3, 4, 5, 6.4-6.6, 6.10, 7.1.-7.2, 7.4. og 8, mens Michael Hansen Jensen har stået for resten (kapitel 2, 6.1.-6.3, 6.7-6.9, 7.3, 9 og 10).

Stud.jur. Charlotte Jakobsen (og i mindre omfang stud. jur. Jacob Waage) har ydet kvalificeret og effektiv bistand ved udarbejdelsen af bogen – ikke mindst i forbindelse med udarbejdelse af registre og den tekniske gennemgang af manuskriptet. Vi takker begge for denne bistand.

Århus, den 15. august 1999.

Jørgen Albæk Jensen, Michael Hansen Jensen

Forord til 2. udgave og 3. udgave

2. udgave er en let revideret og ajourført fremstilling af vores bog fra 1999 – bl.a. på baggrund af kommentarer fra kursister og undervisere. 3. udgave er ajourført med appendiks om behandling af personoplysninger, som er udarbejdet af forfatterne i samarbejde med Anders Vestergaard Buch.

Kommentarer til bogen modtages meget gerne.

Århus, den 18. juni 2002.

Jørgen Albæk Jensen, Michael Hansen Jensen