

# Almindelig Forvaltningsret

## Indhold

Almindelig Forvaltningsret.....	1
1. Indledning. Forvaltning og forvaltningsret.....	3
Hvad er forvaltning? (kap. 1.A) .....	3
Forvaltningsret (kap. 1.B).....	3
Forvaltningens forhold til andre statsorganer (kap. 1.C).....	3
Afgrænsningen af forvaltningsreglernes anvendelsesområde (kap. 1.D).....	4
2. Retskilder .....	5
Indledning (kap. 2.A).....	5
Skrevne retskilder (kap. 2.B) .....	5
Uskrevne retskilder (kap. 2.C).....	7
Internationale retskildefaktorer (kap. 2.D).....	8
God forvaltningsskik (kap. 2.E).....	10
Noter til forelæsning (04/09/2019) .....	10
3. Forvaltningsmyndigheder – forvaltningens organisation .....	12
Regler og principper for organisering (kap. 3.A).....	12
Hovedtyper af forvaltningsorganer (kap. 3.B) .....	13
Noter til forelæsningen (02/09/2019) .....	16
Noter til forelæsningen (09/09/2019) .....	17
4. Nogle centrale begreber .....	19
Forvaltningens opgaver og funktioner (kap. 4.A) .....	19
Parter (kap. 4.B) .....	20
Noter til forelæsning (11/09/2019) .....	21
5. Kompetence fordeling.....	21
Regler og principper for kompetencefordeling (kap. 5.A) .....	21
Delegation (kap. 5.B).....	21
Noter til forelæsningen (16/09/2019) .....	23
6. Forvaltningsprocessen - Sagsbehandlingsregler .....	24
Indledning (kap. 6.A).....	24
Regelgrundlag (kap. 6.B) .....	24
Inhabilitetsregler (kap. 6.C).....	27
Sagers start (kap. 6.D) .....	31
Sagens oplysning (kap. 6.E).....	32
Parternes rettigheder under sagsbehandlingen (kap. 6.F) .....	41
Procedure ved sagens afgørelse (kap. 6.G).....	49
Afgørelsens ydre skikkelse og underretning (kap. 6.H) .....	50
Sagsbehandlingstiden (kap. 6.I) .....	53

- Offentlig regulering af virksomheder, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol er overvejelser, der kan indgå i vurderingen (særligt offentlige selvejende institutioner)
- GRL § 3: Domstolene og Folketinget kan udskilles fra forvaltningen (ikke underlagt forvaltningsreglerne)
- Ved domstolslignende nævn kan kriterie være, om der er dommere beskyttet af GRL § 64 om dommers uafhængighed
- Domstolslignende organer eller nævn herunder Flygtningenævnet, Ankestyrelsen og Advokatnævnet, Landskatteretten m.fl. er forvaltningsorganer, der også er underlagt retsplejeloven
- Generelt: Mere begrænset mulighed for en ulovbestemt udvidelse af offentlighedslovens regler og principper end forvaltningslovens
  - Grunden til dette er, at forvaltningsretten er grundlæggende retsprincipper, der efterfølgende er nedskrevet, mens offentlighedsloven er et politisk krav, der først har fundet anvendelse efter reglernes vedtagelse
- Den yderste grænse for udvidelse af regler og principper sættes af den *materielle afgrænsning* af forvaltningsaktiviteter
  - Hvis ikke tale om forvaltningsretligt organ, kan reglerne KUN finde anvendelse, hvis der er tale om dispositioner af forvaltningsmæssig karakter
  - Funktioner eller opgaver, der normalt betragtes som offentlige forvaltningsopgaver, men som er henlagt organer uden for forvaltningen
- Vedrørende nogle regler i forvaltningsretten, er der tale om grundlæggende retsprincipper, som kan få videre anvendelse end ved den formelle afgrænsning, og i særlige tilfælde endda den materielle

## 2. Retskilder

### Indledning (kap. 2.A)

- For at finde gældende ret, skal man bruge den juridiske metode, som delvist består af at finde de korrekte retskilder

### Skrevne retskilder (kap. 2.B)

- Lovgivningen (skreven ret) må være den vigtigste kilde til at finde gældende ret

#### Grundloven

- Grundloven er overordnet alle andre retskilder
- Grundloven indeholder regler om menneskerettigheder
- Grundloven er meget svær at ændre (hvorfor den får sin højere status)
  - Af disse årsager skal grundloven også fortolkes dynamisk (bestemmelserne ses i lyset af den historiske tid vi lever i)

#### Almindelige love

- Den vigtigste retskilde

- Nationale forvaltningsretlige og processuelle regler må ikke i praksis umuliggøre anvendelsen af EU-bestemmelserne
- Medlemsstaterne skal respektere EU-rettens grundrettigheder, når EU-regler gennemføres og administreres
- Desuden er der spredt i EU-reglerne konkrete krav til administrationens sagsbehandling – eksempelvis partshøring og databeskyttelsesforordningen

## God forvaltningsskik (kap. 2.E)

- *Ikke en retskilde*
- Udtrykker dog et krav til en forvaltning, men har ikke retlig karakter
- Vil ikke kunne håndhæves af domstolene
- Udviklet af Ombudsmanden, som efter ombudsmandslovens § 21 bedømmer om myndigheder handler i strid med gældende ret "... eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser..."
- Eksempler på god forvaltningsskik:
  - Høflighed, venlighed, hensynsfuldt, fejl beklages overfor borgeren, forvaltningen giver borgerne indflydelse på behandlingen af deres sager, borgerne vejledes og informeres om relevante forhold inden for myndighedens område, at sager behandles hurtigt og effektivt, at der laves erindringsystemer så sager ikke glemmes, at ansatte ikke modtager gaver, at oplysninger i en sag noteres og sikres til brug for det videre arbejde
- Brud på god forvaltningsskik kan ikke medføre ugyldighed ved domstolene, men kan medføre andre retsvirkninger eksempelvis erstatningsansvar, personalemæssige konsekvenser osv.
- EU's charter om grundlæggende rettigheder har i art. 41 bestemmelser om god forvaltningsskik

## Noter til forelæsning (04/09/2019)

### De enkelte retskilder og retskildehierarkiet

- Definition af retskilder: De faktorer, der øver indflydelse på de retsanvendende myndigheder ved disses valg og/eller formuleringen af den for afgørelsen relevante retsregel i forbindelse med afgørelsen af konkrete retsspørgsmål
- Simpelt: Hvilket materiale bruger dommeren til at finde gældende ret
- Endnu mere simpelt: Hvor finder vi hvad der gælder?
- Hierarki/trinfølge af retskilder:
  - Grundloven
  - EU-regler
  - Love (inklusive lovbekendtgørelser)
  - Bekendtgørelser/anordninger
  - Retspraksis
- Hierarki forsat:
  - Forholdets natur, kulturtradition, reale hensyn mv.

## Faktisk forvaltningsvirksomhed

- Ved siden af afgørelsesvirksomheden er der også den faktiske forvaltningsvirksomhed (f.eks. servicevirksomhed af forskellig karakter)
- Faktisk forvaltningsvirksomhed er tæt knyttet til afgørelsesvirksomheden (optagelse/indskrivning på plejehjem er en forvaltningsakt, men selve plejearbejdet er ikke)
- Faktisk forvaltningsvirksomhed kan også forvandles til egentlige forvaltningsafgørelser, hvis en studerende eksempelvis klager over en eksamen (der ikke er en afgørelse – men bliver det i forbindelse med klagen og dermed og eksaminationen)
- Serviceydelser kan være frivillige eller tvungne (hvis ydelsen ikke længere er frivillig, er der tale om forvaltningsakter og ikke faktisk forvaltningsvirksomhed – eksempelvis hvis syg patient tvinges til behandling, fordi denne er til fare for sig selv og andre)

## Parter (kap. 4.B)

- Når forvaltningsloven taler om parter, er der tale om sager, hvor der konkret kan udpeges en enkelt eller nogle få borger, som umiddelbart påvirkes
- Parter kan være *fysiske personer*, virksomheder, kapital selskaber, foreninger mv. (*juridiske personer*)
  - Ved enkeltmandsvirksomhed (dvs. ikke et selskab), er der blot tale om en *fysisk person*
- Børn har samme selvstændige partsstatus som andre (forældremyndighedsindehaveren råder blot over barnets partsstatus)
  - Undtaget i sager om børn - f.eks. socialservice lov - selvstændig partsstatus som 15-årig (vil skåne barnet)
- For juridiske personer varetager de tegningsberettigede den juridiske persons interesser
- *Forvaltningsmyndigheder kan have partsstatus* på samme måde som fysiske og juridiske personer (vis myndighed optræder i en sag på samme måde, som havde det været en virksomhed – dog ikke partsstatus i egne sager, hvor myndigheden agerer som kompetent myndighed på området eller i en klagesag)
- Definition på partsbegrebet: Den umiddelbare adressat for en konkret afgørelse er helt sikkert part samt den der har klaget over en afgørelse, helt sikkert også er part i klagesagen
- Andre personer der også er meget påvirket af en afgørelse uden at være den direkte adressat kan også være part (direkte, væsentlig og individuel interesse i en afgørelse – samlet vurdering) – partsstatus er ikke nødvendigvis opfyldt i hele en sags forløb
  - Direkte: Tilknytningen til sagen skal have en vis umiddelbar karakter (ikke for mange mellemlid – væsentligt og individuelt berørt kan opveje dette) – interessen må ikke være ”for indirekte”
  - Individuel: Betyder at en person kun kan få partsstatus hvis vedkommende mere præcist og personligt kan udpeges (grænser for hvor mange personer, der kan være part i en sag) – hvis der ikke er tale om en ubestemt persongruppe er der i praksis af ombudsmanden antaget, at 295 personer kan modtage partsstatus – flere personer, der hver for sig ikke har tilstrækkelig interesse, kan kumulere deres interesser/sager under ét og dermed tilsammen få partsstatus (hvis der er tale om et overvejende flertal) → skal skyldes at interessen er spredt på mange, ikke at interessen i sig selv ikke er stærk nok
  - Væsentlig: Jo mere intensivt den pågældende person er påvirket af afgørelsen desto mere taler for partsstatus – hvis stor personkreds er berørt, vil væsentlighedskriteriet indsnævre kredsen til dem, der har den væsentligste interesse

- FVL § 3, stk. 1, nr. 4: Man er inhabil, hvis en sag vedrører en klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved denne afgørelse, eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, som sagen angår
  - Hvis person skal godkende eller medvirke til godkendelse af sin egen beslutning eller indstilling til sig selv, vil forholdet ikke direkte komme ind under nr. 4 - dog eventuelt nr. 5
- *Opsamlingsbestemmelsen*
  - FVL § 3, stk. 1, nr. 5: Personer er inhabile, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed
    - Især embedsmænd bør afholde sig fra at udtale sig meget konkret offentligt om afgørelsen af en konkret sag under behandling (kan også gøre andre forvaltningspersoner inhabile)
    - Opsamlingsbestemmelsen har et meget snævert anvendelsesområde og kan kun anvendes, hvor der efter en konkret vurdering er meget stærke forhold, der peger i retning af interessekonflikter

### **Korrektionsbestemmelsen**

- FVL § 3, stk. 2: Der foreligger alligevel ikke inhabilitet, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være til fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn
- Situationen skal være omfattet af inhabilitet, jf. FVL § 3, stk. 1
- Personens funktion er underordnet (sekretær eksempelvis)
- Bestemmelsen kan også bruges i afgørelsessager af generel karakter
- Endelig kan bestemmelsen også bruges i tilfælde omfattet af stk. 1, nr. 3, hvor interesserne mellem en udpegende myndighed og en privat juridisk person er sammenfaldende

### **Substitutionsvanskeligheder**

- Når der foreligger inhabilitet, som ikke kan undtages efter § 3, stk. 2, kan der være det problem, at der faktisk ikke kan findes andre, der kan overtage agens behandling i stedet for den inhabile
- To situationer: Enten ikke træffes afgørelse, eller også skal afgørelsen træffes af personer, der ikke har de fornødne egenskaber
- FVL § 4, stk. 1: Løsningen må være at vedkommende trods inhabiliteten, bliver nødt til at træffe afgørelse alligevel
- Umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkeligheder at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling
- I praksis er bestemmelsen størst i området med myndighedsinhabilitet

### **Særligt om kommunale forhold**

- Kommunestyrelsesloven har flere bestemmelser om inhabilitet
  - § 29, stk. 2: Medlemskab af et udvalg er udelukket for ansatte, der er leder af den forvaltningsgren, som hører under udvalget

(gælder dog ikke hvis dette pålægger en myndighed et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i oplysningen)

- Ovenstående regler omhandler kun videregivelse af egentlige oplysninger – myndighederne har altid ret til at afgive meningstilkendegivelser overfor hinanden
  - Ikke går langt uden for myndighedens område
  - Ikke sker til ulovlige eller usaglige formål
  - Ikke er et udtryk for misbrug af ressourcer
  - Rekursinstanser kan formentlig heller ikke udtale sig om igangværende sager (dog udtalelser/vejledning)
  - Obligatorisk høring: Indhentelse af meningstilkendegivelser fra andre myndigheder er der kun pligt til, hvis det følger af loven eller undersøgelsesprincippet
  - Fakultativ høring: Hvis loven angiver mulighed for høring af andre myndigheder
  - Hørte myndighed har svarpligt
- Hvis en myndighed overtræder ovennævnte regler, gælder de almindelige ansvarsregler om erstatningsansvar, strafansvar og disciplinæransvar for offentligt ansatte
- *Parters oplysninger*
  - Selv hvor oplysninger udleveres frivilligt, er myndigheden forpligtet til at iagttage reglerne i databeskyttelsesforordningen
  - Parten har *ret* til at give forvaltningen oplysninger til brug for en sag
  - FVL § 21: Parten har ret til at få afgørelsen udsat med henblik på fremsættelse af udtalelse i sagen
    - Gælder ikke hvis lovbestemt frist for sagens afgørelse overskrides, jf. stk. 2
    - Gælder ikke hvis der er væsentlige modstående interesser, der taler imod, jf. stk. 2
    - Gælder ikke hvis der i anden lovgivning er bestemmelser om ret til udtalelse i sagen, jf. stk. 2
  - Parter har kun pligt til at udlevere oplysninger, hvis det følger af loven (pligten må kunne håndhæves med tvangsmidler – før der er tale om pligt)
  - I sager som rejses af parten selv (begunstigelsessager), vil parten dog uden egentlig lovhjemmel kunne mødes med processuel skadevirkning (forvaltningen hvis der mangler oplysninger kan afslutte sagsbehandlingen med et negativt resultat for parten)
  - Hvis sagen ikke rejses af parten, men af andre, f.eks. forvaltningen eller en anden part (typisk modpart), vil der som udgangspunkt ikke kunne anvendes processuel skadevirkning
    - Dog er dette muligt ved simple oplysninger, som parten har nem adgang til
    - Der vil kun være oplysningspligt og kunne anvendes tvangsmidler, hvis der er hjemmel i lov
  - Hvis en part udleverer oplysninger, skal disse naturligvis være korrekte (vil føre til ugyldighed og eventuelt strafansvar navnlig straffelovens § 161-163 men også § 279 om bedrageri)
- *Andre private oplysninger (modparter, tredjemænd m.fl.)*
  - Tredjemænd (andre end den sagen vedrører) har som udgangspunkt altid *ret* til at give forvaltningen oplysninger til brug for en sag
  - Både privatpersoner og private virksomheder, der afgiver personoplysninger, skal dog også overholde databeskyttelsesforordningen