

Forvaltningsret – almindelige emner

Kap. 1 – Forvaltningens organisation:

1. Indledning (s. 17):

- GRL § 3: Den offentlige forvaltning = den udøvende magt.
 - o Den udøvende magt er reelt tillagt ministrene (GRL §§ 12-14), kommunerne (GRL § 82), regionerne, en række uafhængige organer.
- UDGP: den offentlige forvaltning udøver sin virksomhed med hjemmel i lov.
- Kontrol: GRL § 63, stk. 1: forvaltningens virksomhed er undergivet kontrol fra domstolene.
- Love: visse love gælder kun for den offentlige forvaltning (forvaltningsloven, offentlighedsloven og ombudsmandsloven).
- Afgrænsning:
 - o Organisatorisk: alene organets formelle stilling bestemmer dets status.
 - o Funktionel: lægger vægt på, hvilke opgaver det pågældende organ udøver.
 - o UDGP: organisatorisk afgrænsning, dog visse U.

2. Organisationsforhold i og mellem offentlige forvaltningsmyndigheder (s. 19):

- På mange forvaltningsområder er der fastsat regler vedr. organisationsforholdene.
- Generelle regler (ulovbestemte): Disse to hovedtyper nedenfor kan optræde inden for den samme myndighed (kommunerne).
- Hierarkisk opbygning:
 - o De beføjelser, der tilkommer myndigheden, udøves principielt af +en person, med de øvrige handler på chefens vegne – delegation. (ministerierne).
 - o Ansvar for statsforvaltningen er knyttet til ministrene.
 - o Lederen har en række beføjelser i forhold til de øvrige medarbejdere – O/U-forhold. Lederen kan: give bindende tjenestebefalinger, call-in, omgørelse.
- Kollegiale organer:
 - o Organet består af en flerhed af personer, som i princippet er sideordnede, og hvor organet er tildelt beføjelser i lovgivningen (kommunalbestyrelserne og regionsrådene).
 - o Afgørelserne træffes efter afstemning, som udgør ved stemmeflerhed.
 - o Ofte delegation til underordnede organer.

Forholdet mellem forskellige forvaltningsmyndigheder – styring (s. 21):

- Styring = muligheden for at give retligt bindende direktiver for en anden forvaltningsmyndigheds udøvelse af sin kompetence.
- Myndigheder i administrative hierarkier:
 - o F.eks. ministeriernes departementer og direktorater/styrelser – departementerne er overordnede i forhold til direktoraterne.
 - o Beføjelserne i myndighedernes O/U-forhold svarer stort set til beføjelserne lederen har inden for en hierarkisk myndighed.

- 2) UDGP: de sædvanlige O/U-forhold (bortset fra call-in) kan kun fraviges, såfremt LGM med en vis tydelighed har signaleret, at den ønsker en sådan fravigelse.
 - Sammenfattende spiller LGM's intentioner i forbindelse med henlæggelse af origiær kompetence til et direktorat en væsentlig rolle ved afgørelsen af de tvivlsspørgsmål, der er omkring den overordnede myndigheds muligheder for fortsat at udøve sine sædvanlige beføjelser.
- 4) Råd og nævn:
 - Kollegialt organiseret og indgår ikke i ministeriernes sædvanlige hierarki.
 - Kan ikke have egentlig forvaltningsmyndighed, medmindre der foreligger lovhjemmel herfor.
 - Typer af råd og nævn:
 - 1) Råd og nævn med egentlige administrative beføjelser: i nogle tilfælde kræves der særlig sagkundskab, hvorfor disse i nogle tilfælde bliver inddraget i sagsbehandlingen gennem henlæggelse af afgørelseskompetencen til kollegiale organer. Formålet kan også være at inddrage interesserepræsentanter, som kan udgøre en form for sagkundskab, f.eks. Miljøklagenævnet. Et tredje formål kan være at afskære muligheden for direkte politisk indblanding i den løbende administration af et forvaltningsområde. Endelig kan henlæggelse af kompetence være et led i aflastningen af departementerne for enkeltsagsbehandling ved at lade dem være sidste rekursinstans i stedet for departementet, f.eks. Erhvervsankenævnet.
 - Tvistnævn: afgør sager mellem borgerne, f.eks. Huslejenævnet.
 - Rekursinstans, f.eks. Miljøklagenævnet. Dog krav om dommer- eller juristmedvirken i disse organer.
 - 2) Rådgivende organer: kræver ikke lovhjemmel. Er de rådgivende kollegiale organer oprettet uden lovhjemmel, bestemmer ministeren, hvilke arbejdsopgaver de pågældende organer skal varetage.
 - Råds og nævns uafhængighed:
 - Hvis ikke forholdet mellem råd og nævn og den pågældende minister er fastsat i lovgivningen, følger det af råds og nævns uafhængige stilling, at ministerens sædvanlige O-beføjelser ikke kan opretholdes.
 - Der kan ikke gives instruktioner vedr. materielle spørgsmål, hverken generelt eller konkret. Der kan heller ikke gives konkrete tjenestebefalinger vedr. sagsbehandlingen.
- 5) Lokal statsforvaltning (dekoncentreret forvaltning):
 - Regionale eller lokale myndigheder, som har fået henlagt en lang række forvaltningsafgørelser, idet de lettere end centrale myndigheder kan have direkte kontakt med de berørte borgere. Sådanne myndigheder indgår i et samlet hierarki med de almindelige statslige myndigheder (departementer og direktorater).
 - Eks.:
 - Statsforvaltningen: er underordnet forskellige ministerier, alt efter hvilke opgaver de løser.
 - Råd og nævn: skyldes, at de mangler folkevalgt ledelse.

- Ydelser kan opfattes som et tilbud til borgerne. Dette er kun et UDGP.
- Typer af ydelser:
 - o 1) Egentlige pengeydelse (kontanthjælp mv.)
 - o 2) Udgøres af varer og transportbetjening (kollektiv trafik mv.)
 - o 3) Tjenesteydelser (offentlig undervisning mv.)

Optrævning (s. 86):

- Underpunkt til regulering, idet opkrævningen sker på grundlag af bindene generelle regler og enkeltafgørelser til borgerne.

4. Har forvaltningens virksomhed et retligt særpræg? (s. 88):

- 1) Forvaltningens virksomhed kræver hjemmel. Normalt fordres en egentlig lovhjemmel, men i nogle tilfælde kan et andet hjemmelsgrundlag være tilstrækkeligt.
- 2) Myndighedsudøvelse – en kombination af afgørelser og tvangsanvendelse i forhold til borgerne, der giver forvaltningen en magt, som praktisk taget ikke findes inden for den private sektor. Forvaltningens afgørelser består af en udtalelse og afgørelserne kan håndhæves med retlige midler (sanktioner), i sidste ende fysisk, faktisk tvang. Myndighedsudøvelsen er primært forbundet med den retlige regulering.
- Det er tvivlsomt, om der til ydelserne er knyttet noget retligt særpræg ud over hjemmelskravet.

5. Forvaltningens retsakter (s. 89):

- Retsakter = udtalelser, som tilsigter retsvirkninger i overensstemmelse med deres indhold.
- Typer:
 - o 1) Anordninger.
 - o 2) Forvaltningsakter.
 - o 3) Tjenestebefalinger.
 - o 4) Planer.
 - o 5) Forhåndsbesked.
 - o 6) Forvaltningens aftaler.

Anordninger (s. 90):

- Def.: et af administrationen udstedt regelsæt, der som udgp skal kundgøres i Lovtidende for at få retlige virkninger.
- Nærmere karakteristik:
 - o 1) Den er ensidigt fastsat af en forvaltningsmyndighed.
 - o 2) Den er rettet mod underordnede myndigheder og eksterne adressater, som ikke er underordnet udstederen.
 - o 3) Den er generel – gælder for en (større) ubestemt kreds af adressater.
 - o 4) Den er abstrakt – tager sigte på visse kategorier af (fremtidige) hændelser.
 - o 5) Udstederen bindes i et vist omfang selv af anordningen.
- Udstedes normalt på grundlag af en bemyndigelse fra lovgivningsmagten givet ved lov.

- Fortolkningsfaktorer:
 - Beror på en afvejning, hvilke faktorer, der skal indgå i en fortolkning eller hvilken vægt, de skal tillægges.
 - Traktatmæssige forpligtelser: Fortolkningstvivil → fortolkningsregel: de danske regler skal fortolkes, så de er i overensstemmelse med de internationale forpligtelser. Modstrid → Formodningsregel: man går ud fra, at det ikke har været lovgivers hensigt at handle i strid med de internationale forpligtelser.
- Uddybning. Eksemplifikation:
 - Ordlyd:
 - afgørende, når dens forståelse ikke giver anledning til tvivl og ingen andre væsentlige fortolkningsfaktorer trækker i modsat retning (eks. **U 1961.638**).
 - En lovbestemmelses ordlyd vil i øvrigt kunne præciseres ud fra lovteksten.
 - Hvor loven anvender begreber, som har en almindeligt anerkendt juridisk betydning, vil denne som regel blive lagt til grund (eks. **U 1961.109 H**)
 - Lovmotive:
 - Her indgår sagkyndiges udtalelser i betænkninger, lovforslaget med bemærkninger, ministerens fremsættelse, betænkninger fra folketingsudvalg og forhandlingerne i Folketinget.
 - Utrykte forarbejder: skal anvendes med forsigtighed af hensyn til retsbeskyttelsen.
 - Motivernes vægt kan variere, efter hvilken motivudtalelse der er tale om, se s. 161. Indholdet af de motivudtalelser, der påberåbes, er afgørende for, hvilken vægt de kan tillægges. Motiverne tillægges ofte vægt, hvor de støtter den nærmestliggende forståelse ud fra ordlyden eller hvor der er fortolkningstvivil (eks. **U 2007.2076 H**).
 - Motiverne kan danne et selvstændigt grundlag for en fortolkning imod ordlyden, evt. i form af udvidende eller indskrænkende fortolkning – skade for borgeren: det må afvises ved væsentlige indgreb (eks. **U 1989.688 H**).
 - Lovens formål:
 - Indgår hyppigt i domsbegrundelsen.
 - I nogle tilfælde vil lovens ordlyd kunne fortolkes indskrænkende på grundlag af lovens formål (eks. **U 2000.1313 H**).
 - Administrativ praksis:
 - Domstolene er ikke bundet til at følge en administrativ praksis. Tvivlstilfælde: domstolene tilbøjelige til at vælge den forståelse, som administrativ praksis har fuldt.
 - Friere overvejelser:
 - Når de gængse fortolkningsdata ikke giver noget klart svar, inddrages friere overvejelser i fortolkningen.
 - Kan omfatte: hensynet til harmoni i retssystemet eller konsekvenserne af et bestemt fortolkningsresultat.
 - Menneskerettigheder eller ideologien bag GRL's frihedsrettigheder:

Derogation og dispensation (s. 167):

Afsnit 3: Bibestemmelser:

1. Indledning (s. 280):

- Bibestemmelser = bestemmelser, der knyttes til en forvaltningsakts hovedindhold. F.eks. betingelser eller pålæg, som knyttes til en begunstigende forvaltningsakt.
- Vilkår = kan benyttes som fællesbetegnelse for de nævnte betingelser eller pålæg, hvorved forvaltningsaktens adressat pålægges eller må påtage sig pligter, som skal opfyldes i forbindelse med eller som forudsætning for forvaltningsaktens udnyttelse.
- Eks. Tilladelse, dispensation, godkendelse, forvaltningsakt, hvorved der tilstås en ydelse, tidsbegrænsninger, tidsfrister og forbehold om tilbagekaldelse af en forvaltningsakt.7

2. Generelt om hjemmelsspørgsmålet (s. 281):

- UDGP: alle dele af forvaltningsaktens indhold, herunder også dens bibestemmelser, skal have hjemmel i loven. Hjemmelskravet omfatter derfor principielt også en forvaltningsakts bibestemmelser.
- Der kan dog ikke generelt sluttes fra lovbestemmelser om bibestemmelser til, at sådanne ikke skulle kunne fastsættes uden udtrykkelig lovhjemmel. Når bibestemmelser anvendes uden udtrykkelig lovhjemmel, kan der siges at foreligge en retssædvane. Hjemmelskravet er lempet.
- Eks.:
 - o Miljøbeskyttelseslovens § 34, stk. 1.
 - o Råstoflovens § 10, stk. 1 og 2 samt § 9, stk. 1.
 - o Restaurationslovens § 28, stk. 3.
 - o Beværterlovens § 30, stk. 2.
- Vilkår er ikke selvstændigt bindende.

3. Begrænsninger i adgangen til at benytte bibestemmelser (s. 283):

Til hvilke forvaltningsakter kan der knyttes bibestemmelser?

- Lempelse af hjemmelskravet gælder ikke forvaltningsakter, hvis udstedelse ikke helt eller delvist beror på et skøn.
 - o Eks.: når den pågældende efter loven har krav på tilladelsen, må man, når der ikke er holdepunkter for andet, forstå det sådan, at han har krav på en varig tilladelse uden forbehold om tilbagekaldelse.
- Actus legitimi: disse kan ikke modtage bibestemmelser, selvom forvaltningsaktens udstedelse beror på et skøn. De har til formål at skabe en fast og sikker retssituation (f.eks. adoptionsbevillinger, visser og udnævnelse af tjenestemænd).

Krav vedr. bibestemmelser, der knyttes til skønsmæssige forvaltningsakter:

- De forvaltningsretlige grundsætninger skal være overholdt.
- Magtfordrejningsgrundsætninger: vilkår skal fremme formålet med den pågældende tilladelsesordning eller dog have en saglig sammenhæng hermed.
 - o Finansielle/økonomiske hensyn:
 - Varetagelse af finansielle hensyn kan give sig udslag i fastsættelse af vilkår. Om dette er lovligt afhænger af sammenhængen.
 - Økonomiske vilkår vil være lovlige, når den økonomiske ydelse skal anvendes til varetagelse af den pågældende reguleringsordnings formål.

Kap. 6 – Domstolskontrol med forvaltningen:

1. Generelt (s. 353):

- GRL § 63, stk. 1, 1. pkt.: Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser (øvrighedsmyndighed = offentlige administrative myndigheder)
- Domstolsprøvelse omfatter som HR: kun retlige spørgsmål. Indebærer, at domstolene efterprøver, om forvaltningens afgørelser mv. er i overensstemmelse med gældende ret.
- Domstolene handler ikke ex officio (modsat kommunaltilsynet og FO).
- Domstolskontrollen er den vigtigste form for kontrol med forvaltningen.
- Domstolsprøvelsen af forvaltningens afgørelser mv. foregår inden for rammerne af retsplejelovens bestemmelser.

2. Domstole, prøvelsesgenstand og prøvelsesformer (s. 356):

Hvilke domstole?

- Højesteret, de to landsretter og byretter, samt for visse spørgsmåls vedkommende ved Sø- og Handelsretten eller boligretterne.

Domstolskontrollens genstand (s. 357):

- GRL § 63: omfatter alle forvaltningsenheder og alle forvaltningsenhedernes funktioner.
- Omfatter også faktisk forvaltningsvirksomhed.

Domstolskontrollens former (s. 358):

- Civile søgsmål: der skelnes mellem anerkendelsessøgsmål (borger mod forvaltningsmyndighed eller omvendt) og fuldbyrdelsessøgsmål (påstand om, at modparten skal foretage en nærmere bestemt handling).
- Straffesag.

3. Domstolsprocessen mv. (s. 360):

- Procesforudsætninger: betingelser, der skal opfyldes for at kunne indbringe en sag for domstolene. Omfatter: krav om fornøden søgsmålsret, overholdelse af søgsmålsfrister og – i nogle tilfælde udnyttelse af administrativ rekurs.

Søgsmålsret (s. 360):

- Civil sag: sagsøgeren skal have en retlig interesse i søgsmålet. Hvorvidt en sådan interesse foreligger, afhænger af, om det spørgsmål, der ønskes indbragt, har en vis aktuel og konkret karakter, om spørgsmålet er egnet til behandling ved domstolene og om den, der ønsker sagen rejst, har en tilstrækkelig nær tilknytning til denne.
- Foreninger: udvikling i udvidende retning de senere år (eks. **U 1995.495 H** – servicestationer og minimarkeder ved motorvej).
- Tendens til, at domstolene i lidt højere grad end før accepterer at skulle tage stilling til generelle retlige spørgsmål.
- Tendens til udvidelse af søgsmålsretten i nyere praksis (f.eks. **U 2002.960 H**).
- Afvisning af sagen pga. manglende søgsmålsret kan ske ex officio, men forekommer i dag typisk kun, hvis sagsøgte har nedlagt påstand herom.