

Noter til Forvaltningsret. Almindelige Emner	3
Kapitel 1: Forvaltningens organisation	3
Indledning.....	3
Generelt om organisationsforholdes i og mellem offentlige forvaltningsmyndigheder	3
Den danske forvaltnings organisation	4
Kapitel 2: Forvaltningens virksomhed	9
Almindeligt om offentlig virksomhed	9
Hovedtyper af offentlig forvaltningsvirksomhed	9
Har forvaltningens virksomhed et retligt særpræg?	10
Forvaltningens retsakter	10
Faktisk forvaltningsvirksomhed.....	12
Andre virkemidler.....	12
Kapitel 3: De forvaltningsretlige regler m.v.....	13
Indledning.....	13
Love og anordninger.....	13
Almindelige retsgrundsætninger.....	14
Retssædvaner.....	14
Domspraksis	14
Folketingets Ombudsmands praksis.....	15
Forvaltningens interne regler	15
Kapitel 4: Saglige krav	16
Legalitetsprincippet (princippet om lovmæssig forvaltning).....	16
Skønsudøvelse og forvaltningsretlige grundsætninger	24
Bibestemmelser.....	36
Kapitel 5: Administrativ rekurs.....	40
Hvad er administrativ rekurs?	40
Anden administrativ kontrol	40
Nogle rekursordninger	40
Rekursens funktioner	41
Fælles regler om rekurs?	41
Hjemmel for rekurs	41
Hvad kan påklages.....	42
Formelle betingelser for klage (procesforudsætninger)	42
Opsættende virkning af klagen	45
Sagsbehandling. Sagens ramme	46
Bedømmelsesgrundlaget.....	46
Rekursinstansens reaktionsmuligheder	48

Direktorat (styrelse) – Indgår i det administrative hierarki under departementet, og ledes af embedsmænd. Direktoratet træffer konkrete afgørelser (enten som 1. Instans eller klageinstans), og rådgiver departementet samt ministeren. Desuden er direktoraterne underlagt departementet i form af administrative forskrifter. → fx civilstyrelsen under justitsministeriet.

I tilfælde hvor direktoratet er tildelt den ordinære kompetence, kan departementet ikke foretage Call-in, da dette vil bryde med den af lovgivningsmagtens fastsatte kompetencefordeling, jf. FA, s. 45, jf. fx U1967.424, hvor kirkeministeriet havde truffet afgørelse i 1. Instans, hvor Københavns biskop var den kompetente myndighed efter lovgivningen.

Råd og nævn – Er kollegialt organiserede og indgår ikke i ministeriernes sædvanlige hierarki, og er derfor ikke undergivet ministerens instruktionsbeføjelser. Råd og nævn fungerer som klageinstanser, rådgivere af offentlige myndigheder eller som tilsynsmyndigheder – delegation til råd/nævn skal ske med hjemmel i lov.

Den lokal statsforvaltning (dekoncentreret forvaltning) – Der er her tale om statslige organer, der direkte eller indirekte instrueres af den centrale statsforvaltning fx politikredse.

De lokale statsforvaltninger har kun virke i bestemte områder af landet, og opgaverne er derfor inddelt efter stedlige kriterier.

Dekoncentreret forvaltning → De lokale statsforvaltninger indgår i et samlet hierarki med de almindelige statslige myndigheder (departementer og direktorater) som overordnede. – Disse dekoncentrerede forvaltninger kan opdeles i almindelige og specielle lokalmyndigheder.

Almindelige myndigheder – Disse skal sikre ro og orden, foretage efterforskning, og virke som anklagemyndighed – på regionalt plan er der tale om statsforvaltningen, mens det er politidirektørembedet på lokalplan.

At statsforvaltningen kan varetage opgaver inden for flere ministerressortområder, indebærer, at statsforvaltningen er underordnet forskellige, dog kun aktuelle ministerier, jf. FA s. 53.

Specielle myndigheder - Findes inden for mange områder, fx de statslige miljøcentre, Arbejdstilsynet, de lokale toldafdelinger og fiskerikontrollen.

Kommunal og regional forvaltning (decentraliseret forvaltning) – De lokale statsforvaltninger er valgt af den lokalbefolkningen, og indgår IKKE i noget hierarki med de almindelige statslige myndigheder – Der er her tale om de 5 regioner + 98 kommuner.

De kommunale og regionale opgaver – Regionerne har ansvar for sundhedsvæsenet, kollektive trafik, samt koordinerende opgaver inden for miljø- og planområdet, og specialiserede funktioner inden for undervisnings- og socialområdet – Opgaveformerne for regionerne er udelukkende ydelse.

Kommunens opgaver kan inddeles i 3 former, nemlig 1) ydelser (fx kontanthjælp), 2) regulering (kommuner kan fastsætte retligt bindende generelle eller konkrete regler) og 3) opkrævning (fx kommuneskat)

Kommunernes og regionernes økonomi – Kommunerne økonomi er baseret på kommuneskatten samt statstilskuddet. Regionernes økonomi er alene afhængig af statstilskud.

Regionernes styrelse. De regionale myndigheder – Regionerne er opbygget nogenlunde på samme måde som kommunerne. En regions anliggender styres af regionsrådet (øverste myndighed), der har det overordnede ansvar for hele den regionale virksomhed, jf. regionslovens §3, stk. 1.

Kombinationsformer – Der er her tale om reguleringer, der er en kombination af de generelle og konkrete reguleringer fx

1 – i tilfælde hvor der findes præcise og generelle regler, hvor overholdelsen påses af en forvaltningsmyndighed, der afslutter sin kontrol med udstedelse af en konkret forvaltningsakt fx kørekort.

2 – Desuden kan kombinationsformer også omfatte en general ordning, hvis overtrædelse kan føre til en konkret og individuel udstedelse af et påbud med selvstændig retsvirkning.

3 – Udstedelse af generelle regler med mulighed for undtagelser i særlige tilfælde.

Mellemformer – Forekommer i de tilfælde, hvor der i én og samme afgørelse indgår elementer af generelle og konkrete regulering fx forvaltningens fastsatte planer.

D – Ydelser (Servicevirksomhed) – En del af forvaltningens ydelse har karakter af pengeydelse fx folkepension, kontanthjælp, tilskud osv. Dog kan ydelserne også foreligge i form af varer- og transportbetjening fx kollektiv trafik og forsyning af el, gas, vand og varme.

Ydelserne kan også være i form af de offentliges tjenesteydelse fx behandling af syge, undervisning, ældrepleje, arbejdsformidling osv.

E – Opkrævning – Opkrævning sker på grundlag af bindende generelle regler og enkeltafgørelser. Opkrævninger skyldes hensynet til, at det offentlige er nødsaget til at skaffe indtægter. Disse indtægter kan fx komme fra

- borgernes betaling af ydelser fx busbetaling, vand, varme og udstedelse af pas
- Direkte personbeskatning
- Moms og andre indirekte skatter
- Ejendomsskatter (mindre rolle).

F – Samspil mellem regulering og ydelser – Der gælder som UP, at den retligere regulering fungerer som en form for tvang over for den private, mens ydelserne virker som et tilbud, der kan accepteres eller afslås.

Undtagelse – I praksis indgår regulering og ydelserne i samspil fx kan en person, der lider af en smitsom og farlig sygdom, modtage påbud om at blive indlagt.

G – Intern virksomhed – For at den offentlige sektor kan fungere tilfredsstillende i forhold til borgerne, stilles der krav om en betydelig indadrettet virksomhed – se Kapitel 1 om forvaltningens organisation.

Har forvaltningens virksomhed et retligt særpræg?

Forvaltningens virksomhed kræver hjemmel, i de fleste tilfælde kræver man lovhjemmel, dog er der tilfælde hvor andet hjemmelgrundlag er tilstrækkeligt, jf. s. 88. Hjemmelskravet gælder også for ydelser.

Forvaltningens virksomhed kan samlet kan henhører under betegnelsen myndighedsudøvelse – der er her tale om en kombination af afgørelser og tvangsansvendelse.

Forvaltningens retsakter

Forvaltningen benytter en række forskellige retsakter i forbindelse med sin virksomhed. De fleste af disse retsakter er offentligretlige, dog gøres der brug af mindre offentligretlige retsakter fx aftaler og handel.

Hjemmelskravets område – Lovgivningsmagtens enekompetence afgrænses vha. materielt begreb, hvorefter, der ikke kan gøres indgreb i borgerens retsforhold uden lovhjemmel, medmindre der er tale om et anstaltsforhold eller der foreligger sædvanemæssig hjemmel, jf. FA s. 175.

Dog findes der dele af forvaltningsvirksomheden, der ikke kæver hjemmel fx forvaltningens interne virksomhed i forhold til tilrettelæggelsen og udførelsen af forvaltningens opgaver fx tjenestebefalinger.

Afgørelser, der mere direkte eller væsentligt berører borgernes retsstilling, er omfattet af hjemmelskravets anvendelsesområde → der er altså tale om indgreb i den private handlesfære.

Fysiske indgreb kræve lov hjemmel, jf. FA s. 176 – der er her tale om fx fysisk afskaffelse, kropsvisitering, fingeraftryk, personundersøgelse, husundersøgelse og magtanvendelse.

U1996.1496 – Anbringelse af elektronisk udtryk uden på bil = IKKE indgreb.

U2000.2476 – Anbringelse af elektronisk udstyr = Indgreb med hjemmel i RPL §791a.

Faktiske indgreb, der er i strid med almindelige retsgrundsætninger og andre uskrevne regler, kræver lovhjemmel, jf. FA s. 177 → uforbindende udtalelser er et faktisk indgreb, og hjemmel skal være det samme som for bindende udtalelser, jf. U2003 B.91, s. 97f.

Skærpet hjemmelskrav – Almindelige bemærkninger – Såfremt hjemmelskravet er skærpet, kræves der udtrykkelig hjemmel. Jo mere indgribende en afgørelse er over for borgere, desto skærper krav stilles der til hjemmelsgrundlaget, jf. FOB 2004.311.

Der skal ikke tages hensyn til et skærpet hjemmelskrav i forbindelse med fortolkning af en EU-retlige regel, der er undergivet en fællesskabsretlig fortolkning, jf. FA s. 180.

Intensitetssynspunkter kan ikke umiddelbart anvendes der, hvor en lov giver en gruppe borgere visse rettigheder, der måtte anses for værende byrdefulde for andre, jf.

U2007.2076H, hvor der var hjemmel til at orlov på deltid i forbindelse med fødsel/adoption til medarbejdere, selvom dette var særligt byrdefuldt for arbejdsgiveren.

Afvielser fra lov, almindelige retsgrundsætninger og afgørelser der strider i mod alment anerkendte retlige principper SKAL ske med udtrykkelig hjemmel, jf. FA s. 181.

FOB 1990.236 – Almindelig bemyndigelse til at fastsætte forretningshjemmel var ikke hjemmel til at fravige retsgrundsætninger.

FOB 2004.468 – Afskæring fra klageadgang ved ekstern delegation kræver klar hjemmel

FOB 2004.508 – Fravigelse af almindelige principper om sagsoplysning og fri bevisbedømmelse kræver klar hjemmel.

Faktiske indgreb i den fysiske integritet og privatlivets fred kræver udtrykkelig hjemmel, jf. FA s. 181, jf.

FOB 1990.227, hvor telefonsamtaler, der foregik med medført var indgreb i privatlivets fred og brud på grl §72, der krævede hjemmel (Hjemmel findes nu i bistandslovens §11, stk. 7)

I tilfælde hvor en forvaltningsafgørelse har hjemmel i en administrativ retsforskrift, gælder der et dobbelt hjemmelkrav → Forvaltningsafgørelse har hjemmel i administrativ retsforskrift + administrativ retsforskrift skal have hjemmel.

også karakteriseres for værende saglig hensyn – dette varierer dog fra sag til sag – se U1990.982 om vogn

Lighedsgrundsætninger – Der sondres mellem den almindelige- og den specielle lighedsgrundsætning.

Almindelig → Det lige skal behandles lige, og det ulige skal behandles ulige, medmindre saglige hensyn taler for forskelsbehandling

Speciel → Bestemte forskelle må ikke tillægges betydning, hverken i positiv eller negativ retning.

Lighedsgrundsætningerne findes både i skreven og uskreven ret. De skrevne lighedsgrundsætninger findes ofte i forfatningen (GRL §70, §71, stk. 1, 2 pkt. og §83) – desuden findes skrevne lighedsgrundsætninger også i EMRK, EF-traktaten, EU charteret og andre lovgivning som fx Ligebehandlings-, Ligestillings-, Forskelsbehandlings-, og Ligelønsloven.

Uskrevne lighedsgrundsætninger – GR indeholder ingen abstrakt lighedsgrundsætning, og det er tvivlsomt, at der efter grundlovens ånd og principper kan udledes et almindeligt diskriminationsforbud, jf. fx U1986.989/3H.

Inden for forvaltningsretten arbejder man dog med en række almindelige uskrevne lighedsgrundsætninger, hvorefter væsentlige lige forhold skal behandles i lige retlige henseende.

Lighedsgrundsætningen påberåbes ofte i sager om magtfordrejning, da der i disse sager ofte er 2 sider af samme sag (her kan der både være magtfordrejning og brud på lighedsgrundsætningen).

U1958.455Ø (frugtplantagedommen) – Kommune gav 3 plantageejere fritagelse for ejendomsskyld, men nægtede at give E fritagelse, da E ikke boede i kommenen, og plantagen blev anset for værende en lystejeendom, og ikke erhvervsjeendom → Det var tale om erhvervsjeendom → kommunens afgørelse i strid med lighedsgrundsætningen og bopælskravet var ikke sagligt + magtfordrejning.

Lighedsgrundsætningen skal i den enkelte sag bedømmes i lyset af, om der er varetaget saglige eller usaglige hensyn → herefter skal det afgøres om begrundelsen for en tilsidesættelse af afgørelsen i det enkelte tilfælde skal ske i forbindelse med magtfordrejningslæren eller i en lighedsgrundsætning.

U1993.727/2Ø (Skolemælk) – Det er i strid med lighedsgrundsætningen, at KK ophørte med at uddele gratis skolemælk til private skoler, men fortsatte med at tildele gratis med til folkeskoler.

U1995.702 – Erstatningsansvar til KK for at forsætte med at nægte at uddele gratis skolemælk til privatskoler, efter de havde fået påbud om at gøre det.

U1995.294H – Sommerhusejer har krav på at betale vandledningsafgift efter samme regler som ejere af helårsejendomme.

U1996.797H – Kommunes afslag på støtte til forening ikke i strid med lighedsgrundsætning eller uvedkommende hensyn, da kommunen ikke er forpligtet til at støtte alle lovlige foreningsformål.

U2007.431H – Ikke ret til børnetilskud til barn, der var adopteret til eneadoptant, og det forhold at det ofte var udenlandske børn, der var tale om, var ikke usaglig forskelsbehandling.

Principper for vægningen af lovlige hensyn – indledning – Afvejningen, der finder sted inden for skønsudøvelsen varierer fra område til område, og fra sagstype til sagstype. Lighedsgrundsætningen stiller dog visse begrænsninger til denne skønsmæssige afvejning.

Kapitel 5: Administrativ rekurs

Hvad er administrativ rekurs?

En rekursinstans har til opgave at efterprøve de afgørelser, som en førsteinstans har truffet – dette forudsætter dog at der er klaget rettidigt over afgørelsen af den pågældende part.

Der er tale om en kontrol af en anden forvaltningsmyndighed efter klage fra en borger mv.

Anden administrativ kontrol

Der findes en række andre måder hvorpå en forvaltningsmyndighed kan føre kontrol med en anden myndighed:

Almindelig kommunaltilsyn → Retlig grundlag i kommunalstyrelsesloven. Kommunaltilsynet fører almindelig kontrol med kommunalforvaltningens lovlighed → der udøvet alene et legalitetstilsyn.

Kommunaltilsynet handler af egen drift (ex officio) – en borger har altså ikke egentlig retskrav, når denne henvender sig til kommunen.

Godkendelsesordninger → Her skal en myndighed godkender en anden myndigheds beslutning, inden beslutningen kan få retlige virkninger over for parten. – der findes i dag kun få godkendelsesordninger.

Veto-ordninger → Mange godkendelsesordninger er erstattet med veto-ordninger – Sker af egen drift

Fx anfører Planlovens §§29-29b, at såfremt en statslig myndighed eller nabokommune gør indsigelse mod en kommunalbestyrelses lokalplansforslag inden for en frist, kan planen ikke vedtaget, før der er enighed herom, eller miljøministeren har godkendt sagen.

Call-in-ordninger → En kontrolmyndighed kan på eget initiativ overtage beslutningskompetencen i en konkret sag, før beslutningen er truffet af den originale underordnede myndighed.

Planlovens §3, stk. 4 – Miljøministeren har hjemmel til, i særlig tilfælde, at overtage regionsrådets og kommunalbestyrelsens lovbestemte beføjelser.

Remonstration → Den myndighed, der allerede har truffet afgørelse om sagen, træffer afgørelse om genoptagelse på baggrund af henvendelse fra sagens part – Altså klage til den SAMME myndighed, der kan genoptage sagen, og træffe afgørelse på ny.

Der er pligt til at genoptage sagen, når væsentlige, nye forhold/oplysninger kommer frem.

I nogle tilfælde kan der være lovmæssigt krav om remonstration, før en sag kan sendes videre til rekursinstansen – dette kræver dog udtrykkelig lovhjemmel, jf. FOB 1998.194.

Tilbagekaldelse → Den myndighed, der allerede har truffet afgørelse om sagen, træffer afgørelse om hvorvidt sagen skal tilbagekaldes – dette sker på eget initiativ fra myndigheden.

Nogle rekursordninger

Rekursbehandlingen kan foretages af mange forskellige organer fx Familienstyrelsen ved familieretlige sager.

På enkelte områder findes der særlige klagesystemer (ankenævn), der har beføjelse til at træffe afgørelse om klager tilsendt denne. Ankenævnene er kollegiale organer, der træffer afgørelse efter afstemning.

Ankenævnene er uafhængige, og nogle kan fungere som en slags "domstol", mens andre som myndighed.