

UDDRAG AF

POUL ANDERSEN

DANSK
FORVALTNINGS
RET

ALMINDELIGE EMNER

Femte udgave

KØBENHAVNS UNIVERSITETS FOND
TIL TILVEJBRINGELSE AF LÆREMIDLER
1969

I kommission hos:

GYLDENDAL

Copyright 1963 by Gyldendalske Boghandel Nordisk
Forlag A/S, København

Fotografisk optryk

STATENS TRYKNINGSKONTOR

Un 02.1-379

Indhold

Forord	XVII	B. <i>Loves Bekendtgørelse og Ikrafttrædelse</i>	20
Kap. I. Indledning	1	1. Bekendtgørelse	20
A. <i>Forvaltning, Retspleje og Lovgivning</i>	1	2. Ikrafttrædelsestidspunktet	21
1. Grl. § 3	1	a. Den formelle Ikrafttræden	22
2. Den nærmere Afgrænsning	2	b. Den materielle Ikrafttræden	24
B. <i>Offentlig Ret og Privatret</i>	4	c. Begyndelsen af Ikrafttrædelsesdagen	25
1. Sondringen fremtræder kun sjældent i den positive Lovgivning	4	3. Loves tilbagevirkende Kraft	25
2. Karakteristiske Forskelle mellem offentligretlige og privatretlige Regler	5	4. Autentisk Fortolkning	28
3. Subjektsteorier og Interesse-teorier	7	5. Bliver det af Betydning, a. at Borgerne har kendt den ubekendtgjorte Lov	30
4. Kan Sondringen forskydes, saa den bliver mere systematisk velbegrunnet?	11	eller b. ikke har kendt den bekendtgjorte Lov?	31
C. <i>Forvaltningsret og Forvaltningsvidenskab (Forvaltningslære)</i>	12	6. Loves Ophør	32
1. Forvaltningsvidenskab	12	C. <i>De subsidiære Retsregler</i>	34
2. Forvaltningsretsvidenskab	13	1. Analogi	34
Kap. II. De forvaltningsretlige Regler	15	2. Retssædvane	36
A. <i>Love og andre Retsforskrifter</i>	15	3. Retspraksis	39
1. Konstitutionelle Love	15	4. Administrativ Praksis	40
2. Retsforskrifter fra Tiden før Grundloven	15	5. Forholdets Natur, almindelige Retsgrundsætninger	42
3. Anordninger	17	Kap. III. Tjenestebefalinger	44
4. Vedtægter	18	A. <i>Indledning</i>	44
5. Fortolkningen	19	B. <i>Tjenestebefalinger umiddelbart kun bindende for den underordnede Myndighed</i>	46
		C. <i>Tjenestebefalingers Hjemmel i Over- og Underordningsforhold</i>	48
		D. <i>Tjenestebefalinger vedrørende Lovfortolkning og Retsansvendelse</i>	51

VI

<i>Vedrørende skønsmæssige Beslutninger</i>	53	<i>H. Statslige og kommunale Aktieselskaber</i>	74
<i>E. Tjenestebefalingers Bekendtgørelse og Ikrafttrædelse</i>	54	<i>I. Nationaliseringer?</i>	78
<i>F. Ulovlige Tjenestebefalinger . Skaber Tjenestebefalinger Retigheder for Borgerne?</i>	55	<i>J. Koncessioner</i>	79
	56		
Kap. IV.		Kap. V. Oversigt over de almindelige Forvaltningsmyndigheders Organisation	82
Forvaltningskompetencer, Forvaltningsstillinger, Forvaltningsvæsenet og Forvaltningssubjekter	58	<i>A. Centralforvaltningen</i>	82
<i>A. Forvaltningskompetencer</i>	58	1. Kongen	82
<i>B. Forvaltningsstillinger</i>	60	2. Kollegier og Ministerier	84
<i>C. Forvaltningsvæsenet</i>	60	<i>B. Den almindelige administrative Inddeling</i>	86
<i>D. Forvaltningssubjekter</i>	61	1. Amtsinddelingen	86
<i>E. Statsforvaltning og Kommuneforvaltning</i>	63	2. Underøvrighedskredse	88
1. Statsforvaltningen	63	3. Ændringer i den administrative Inddeling	89
2. Kommunalforvaltningen, Kommunalt Selvstyre	66	<i>C. Stiftamtmand og Amtmand</i>	90
<i>F. Nogle nyere Forandringer indenfor den offentlige Forvaltning</i>	68	1. Lensmand, Amtmand, Stifts-lensmand, Stiftamtmand. Udnævnelse, Afskedigelse	90
<i>G. De særlige Forvaltningssubjekter</i>	69	2. Amtmandens Virksomhedsomraade	90
1. Særlige Forvaltningssubjekter for hele Landet	69	a. Historisk	90
a. Danmarks Nationalbank	69	b. Gældende Ordning	91
b. Statsanstalten for Livsforsikring	70	3. Stiftsøvrighed, Landemode . . .	93
c. Radio	70	<i>D. Underøvrigheden</i>	94
d. Fonds	71	1. Paa Landet	94
e. Overformynderiet	71	a. Historisk	94
f. Aandssvageanstalterne	71	Politimestre	95
2. Særlige Forvaltningssubjekter af lokal Karakter	71	b. Politimesterens Forretningsomraade	96
a. Havnene	71	c. Sognefogeder, Brandfogeder og Strandfogeder	97
b. Skolefonds	72	2. I Købstæderne	97
c. Selvejende Kirker og Præstembederne	72	a. Historisk	97
		b. Politimestre	99
		3. København	100
		a. Historisk	100
		b. Den almindelige Øvrighedsmyndighed	101
		i. Politidirektøren	101
		ii. Magistraten	101
		c. Overpræsidenten	103

<i>E. Kommunerne og de kommunale Forvaltningsmyndigheder</i>	103
1. Kommunerne	103
a. Landkommuner	103
i. Amtskommuner	103
ii. Sognekommuner	104
iii. Købstadlanddistrikter	105
iv. Handelspladser	105
b. Købstadkommuner	106
i. Almindelige Købstadkommuner	106
ii. Sønderjydske Flækker	106
iii. Marstal	106
iv. Frederiksberg	107
v. De københavnske Omegnskommuner	107
vi. Oprettelse og Nedlæggelse af Købstæder	107
c. København	107
d. Ændringer i Landets kommunale Inddeling	107
2. De kommunale Forvaltningsmyndigheder	107
a. Den historiske Udvikling til ca. 1840	107
i. Købstæderne	107
ii. København	108
iii. Paa Landet	109
b. Udviklingen fra ca. 1840 til Grundloven 1849	109
i. Købstæderne	109
ii. København	110
iii. Paa Landet	110
c. Udviklingen efter Grundloven	110
d. Den gældende Ordning	112
i. Sognekommuner	112
ii. Amtskommuner	113
iii. Købstadkommuner	113
iv. København	114

Kap. VI. Den offentlige Forvaltnings Personer. Tjenestemænd	116
A. <i>Indledning</i>	116
1. Sondringer indenfor Forvaltningspersonellet	116

2. Karakteristik af Tjenestemandsforsholdet	119
B. <i>Lovgivningen</i>	121
C. <i>Om Begrebet Tjenestemand, T. L. § 1</i>	123
1. »... varigt ... har Ansættelse i Statens Tjeneste ...«	124
2. »... Livsgerning ...«	125
3. »... i Statens Tjeneste ...«	126
4. »... i en Stilling, for hvilken Lønning er fastsat i denne Lov til en fast årlig Sum ...«	126
5. Tjenestemandsstillingen overtages frivilligt	127
6. Sondringer indenfor Tjenestemandsbegrebet	128
D. <i>Ansættelse af Tjenestemænd</i>	128
1. Indledning	128
2. Ansættelsesmyndigheden	131
3. Fremgangsmaaden ved Ansættelse af Tjenestemænd	132
4. Betingelserne for Ansættelse i en Tjenestemandsstilling	136
a. Baade Mænd og Kvinder	136
b. Indfødsret	139
c. Alder	139
d. Uberygtethed	139
e. Helbred	140
f. Økonomisk Vederhæftighed?	140
g. Myndighed?	141
h. Fortrinsvis Adgang?	142
5. Fra hvilket Tidspunkt gælder Ansættelsen?	142
a. Tiltrædelse	143
b. Lønningen	143
c. Alderstillæg	144
d. Pensionsalderen	144
6. Nogle særlige Betingelser for Overtagelse af Stillingen	145
7. Anticiperede Ansættelser	145
E. <i>Tjenestemandsforsholdets almindelige retlige Karakter</i>	147
1. Bør Ansættelse af en Tjene-	

VIII

stemand opfattes som en Kon-	Dommeres Særstilling	185
trakt?	Forholdet mellem disciplinær	
2. Retsreglerne om Tjeneste-	og kriminel Strafforfølgning .	185
mændenes Retsstilling ufra-	7. Tjenestemandsgoderne	187
vigelige	Lønning, Pension og Vente-	
3. Ændring af Tjenestemandens	penge	188
Tjenestepligter	Efterbetaling	191
4. Kan Tjenestemandens Løn-	Tilbagesøgning	192
ning m. v. nedsættes?	8. Tjenestemandorganisationer	
5. Ansættelse af Tjenestemænd	og Tjenestemandstrejker . . .	195
er en tosidig Forvaltningsakt		
159		
 F. Tjenestemandsforsholdets nær-	 G. Tjenestemandsforsholdets Op-	
mere Retsindhold	hør	197
1. Mænd og Kvinder ligestillede	1. Indledning	197
161	2. Svenske og norske Regler om	
2. Tjenestemandens Arbejdspligt	Afskedigelse og Forflyttelse	
161	af Tjenestemænd	198
3. Trokabs- og Tavshedspligt.	3. Grundlovsbestemmelser . . .	199
Decorum officiale	4. Om Afskedigelse af Tjeneste-	
166	mænd	200
Trokabspligtens selvstændige	a. Tjenestemandens Ret til at	
Indhold	kræve sig afskediget	200
166	b. Afskedigelse af Tjenestemænd	
Tavshedspligten	uden Ansøgning	201
167	c. Tilfælde, hvor Afskedigelse	
Decorum officiale	skal finde Sted	203
168	d. Omgørelse af en Afskedigelse	204
4. Lydighedspligt	5. Kompetencen til at foretage	
170	Afskedigelser	204
a. Lovlige Tjenestebefalinger .	Fremgangsmaaden	205
171	6. Forflyttelse af Tjenestemænd	207
b. Ulovlige Tjenestebefalinger,	7. Gyldighed først fra Meddelel-	
naar der er fastsat Ansvar for	sen	210
Lydighed	8. Pension	210
171	a. Indledning	210
c. Ulovlige Tjenestebefalinger i	b. Betingelserne for Egenpension	212
andre Tilfælde	i. T. L. § 53	212
172	ii. T. L. § 60	213
i. Tjenestebefalinger fra en in-	iii. T. L. § 61	215
kompetent Myndighed eller	iv. Afskedigelsestilfælde udenfor	
som ikke opfylder Formfor-	de nævnte Bestemmelser . . .	217
skrifter	v. 67 Aars Alder	220
172	c. Enkepension og Børnepension	220
ii. Tjenestebefalinger, som stri-	d. Bortfald af Pension	221
der mod Retsregler, der be-	9. Ventepenge	222
skytter Tjenestemandens In-	10. Suspension af Tjenestemænd	226
teresser		
173		
iii. Tjenestebefalinger, der stri-		
der mod Retsregler, som an-		
gaar Borgernes Interesser .		
174		
5. Tjenestemænds Ytringsfrihed		
176		
6. Disciplinære Straffe		
180		
Den disciplinære Straffemyn-		
digheds Ejendommeligheder		
181		
Straffene		
182		
Forældelse		
183		
Den disciplinære Forfølgning		
183		

H. Domstolenes Kompetence og Voldgift	228
1. T. L. § 19	228
2. Voldgift	230

Kap. VII. Den offentlige Forvaltnings Personer. Ombud og Pligtarbejde

A. Ombud	232
1. Indledning	232
2. I hvilke Tilfælde kan offentlige Hverv paalægges Befolkningen som Ombud?	233
3. Den personlige Egnethed ...	235
4. Overdragelse af flere Ombud til samme Person	236
5. Fritagelse for Ombud	237
6. Forpligtelsens Indhold	238
7. Tidsbegrænsning	239
8. Ombud er »off. Tjeneste eller Hverv« i Strfl.s Forstand ...	240
9. Tvang til Hævdelse af Forpligtelsen	240
B. Pligtarbejde	242
1. Indledning	242
2. Er Pligtarbejde »off. Tjeneste eller Hverv« i Straffelovens Forstand?	243
3. Reglerne om Pligtarbejde ..	244
a. Kommunalt Pligtarbejde	244
i. Almindeligt Pligtarbejde	244
a. Finder ikke Sted i Amtskommuner og Købstadkommuner	244
b. Sognekommunalt Pligtarbejde delvis opretholdt	244
ii. Snækastning	245
b. Ikke-kommunalt Pligtarbejde	245
i. Kongerejser og kgl. Tjenesterejser	245
ii. Forskellige Nødssituationer .	245
a. Ildebrandstilfælde	245
b. Skibbrudne	246
c. Fremførelse af Post	246
d. Hjælp til Drift af indkaldtes Gaarde og Huse	246

e. Digers Udbedring	246
f. Civilforsvaret	246

Kap. VIII. Forvaltningsakter. Ugyldige Forvaltningsakter .

A. Forvaltningsakter	247
1. Forvaltningsaktens Begreb.	
»Faktiske« Handlinger og Retsakter. Administrative Retsforskrifter og Forvaltningsakter	247
a. Forvaltningsakten er en fra en Forvaltningsmyndighed hidrørende Udtalelse	249
b. af konkret Indhold	249
c. der bestemmer, hvad der er eller skal være Ret i et foreliggende Tilfælde	250
d. Forvaltningsakter er overvejende retsforbindende for den, til hvem Udtalelsen rettes ..	251
e. Forvaltningsakt og Forvaltningskontrakt	251
f. Er Forvaltningsakten en Viljeserklæring?	251
2. Skøn og Retsanvendelse	252
3. Forskellige Slags Forvaltningsakter	258
a. Ensidige og tosidige Forvaltningsakter	258
b. Sondringer efter Forvaltningsakternes Subjekt	259
c. Efter deres Indhold	259
i. Negative og positive Forvaltningsakter	259
ii. Sondringer indenfor de positive Forvaltningsakter	262
a. De konstaterende	262
b. De konstitutive Forvaltningsakter	262
1. Befalinger	262
2. Tilladelser	263
3. Kvalifikationsakter	263
B. Ugyldige Forvaltningsakter .	264
1. Begrebet ugyldig Forvaltningsakt	264

2. Annullation og Ændring uden Ugyldighed	266	E. <i>Ydre Tilblivelsesmangler</i> . . .	326
3. Kan Tilsidesættelse af interne Retsforskrifter bevirke Ugyldighed?	268	1. Indledning	326
4. Muligheden for en materiel Ugyldighedslære	271	2. Tiden og Stedet for Forvaltningsaktens Tilblivelse	328
5. Forskellige Slags Ugyldighed. Nullitet og Anfægtelighed . .	272	3. Offentlighed	331
6. Ugyldighed ex nunc eller ex tunc?	282	a. Offentliggørelse af Projekter m. v.	332
7. De forskellige Ugyldighedsgrunde	285	b. Kollegiale Forvaltningsmyndigheders Forhandlinger og Afstemninger	333
8. Efterfølgende Ugyldighed . .	287	4. Høring m. v.	336
C. <i>Kompetencemangler</i>	288	a. Høring	337
1. Begrebet Inkompetence	288	b. Aktindsigt. Partsoffentlighedsloven	346
2. Inkompetence som Ugyldighedsgrund	292	c. Meddelelse til andre Myndigheder	351
a. Den saglige Inkompetence . .	292	F. <i>Indre Tilblivelsesmangler</i> . . .	352
i. Forholdet til Domstolene . .	292	1. Tvang	352
ii. Forholdet mellem Forvaltningsmyndighederne indbyrdes	293	2. Vildfarelse og Svig	352
a. Udenfor Over- og Underordningsforhold	293	a. Indledning. Analogi fra Privatrettens Regler?	352
b. Indenfor Over- og Underordningsforhold	294	b. Vildfarelse uden Svig	354
b. Den stedlige Inkompetence .	296	Faktisk Vildfarelse	354
3. Delegation af Kompetence . .	300	Retsvildfarelse	355
a. Indledning	300	c. Svig	359
b. Det principielle Udgangspunkt, Modifikationer	301	3. Magtfordrejning	361
c. Lovhjemlet Delegation	306	a. Indledning	361
d. Tilbagekaldelse af Delegation. Afgørelser i H. t. Delegation .	307	i. Skønsmæssige Afgørelser . . .	361
4. Er Inkompetence egnet til at medføre Nullitet eller kun Anfægtelighed?	308	ii. Organisatorisk og materielt Specialitetsprincip	362
D. <i>Formmangler. Bekendtgørelse</i> 309		iii. Ved usaglige Bevæggrunde svigter en Garanti for Forvaltningsaktens materielle Rigtighed	364
1. Indledning	309	iv. Magtfordrejning paa privatretlige Omraader	365
2. Skriftlighed	310	v. Ved Retsanvendelse?	368
3. Begrundelse	313	vi. Magtfordrejning særligt af Betydning for Gyldigheden af bebyrdende Forvaltningsakter .	370
4. Bekendtgørelse	322	vii. Ved Afgivelse af Erklæringer .	370
5. Er Formmangler egnet til at medføre Nullitet eller kun Anfægtelighed?	324	b. De ulovlige Formaal	370
		i. Egne private Interesser . . .	371
		ii. Andre private Interesser . . .	371
		iii. Partipolitiske Bevæggrunde .	372
		iv. Begunstigelse af Kommunens Næringsdrivende	377

v. Ulovlige finansielle Formaaler	378	iii. Er en ulovligt betinget Forvaltningsakt ugyldig, eller skal Betingelsen betragtes som ustillet?	417
a. Tilvejebringelse og Sikring af kontraktmæssige økonomiske Fordele	379	iv. Naar Betingelser ikke opfyldes	419
b. Begunstigelse af statslig eller kommunal Virksomhed	380	c. Paalæg	420
c. Ekspropriation	380	d. Tinglysning	422
1. Bygningsretlige Forvaltningsakter	380	6. Andre Indholdsmangler	423
2. Selve Ekspropriationsbeslutningen	382	a. Umulighed	423
c. Vanskeligt at afgøre, om Formaalet er ulovligt	383	b. Ubestemt Indhold	424
4. Medfører Tilblivelsesmangler Nullitet eller Anfægtelighed?	386	c. Lighedsprincippet	426
		7. Er Indholdsmangler egnede til at medføre Nullitet eller kun Anfægtelighed?	432
<i>G. Indholdsmangler. Princippet om lovmæssig Forvaltning</i>	387	<i>H. Habilitetsmangler</i>	434
1. Indledning	387	1. Forvaltningsmyndighedernes alm. Habilitet	434
2. Hvad betyder »lovmæssig Forvaltning«?	388	a. Ikke-kollegiale Myndigheder	435
a. Lovstridige og lovløse Forvaltningsakter	388	i. Naar Udnævnelse eller Valg kan anfægtes	435
b. Begrundelsen for Kravet om Lovhjemmel. Det legale Grundlag for Forvaltningen	391	ii. Udnævnelse eller Valg er en Nullitet, eller Annulation har fundet Sted	436
c. Særligt om begunstigende Forvaltningsakter	392	b. Kollegiale Forvaltningsmyndigheder	437
d. Retskraft	392	i. Sammensætning	438
e. Forvaltningsakter til Gennemførelse af en Lov	394	ii. Mødeindkaldelser	439
f. Kontrakter	394	iii. Et vist Antal Medlemmer deltage i Møde og Afstemninger	440
3. Dispensationer	395	iv. Flertal	442
4. Modstrid mellem Forvaltningsaktens Indhold og konkrete, offentligretlige eller privatretlige Retsakter	399	2. Den specielle Inhabilitet	443
5. Bibeestemmelser. Særligt om Betingelser og Paalæg	401	a. Indledning	443
a. Indledning. Forskellige Bibeestemmelser	401	b. De forskellige Inhabilitetsinteresser	445
b. Betingede Forvaltningsakter	404	c. Substitutionsspørgsmaalet	451
i. Hvilke Forvaltningsakter kan gøres betingede?	404	d. Tilbage træden	453
ii. Hvilke Betingelser kan ind sættes?	408	e. Klager over Inhabilitet	453
		f. Ugyldighed	453
		i. Ikke-kollegiale Myndigheder	453
		ii. Kollegiale Myndigheder	454
		3. Medfører Habilitetsmangler Nullitet eller Anfægtelighed?	455
		a. Alm. Inhabilitet	455
		b. Den specielle Inhabilitet	456

XII

c. Kollegiale Forvaltningsmyndigheder	456	2. Ændring ud fra selvstændige retlige Forudsætninger	483
I. Kan ugyldige Forvaltningsakter helbredes?	457	3. Berigtigelser	484
1. Efter Forløb af en vis Tid? ..	457	4. Tilbagekaldelse af en begunstigende Forvaltningsakt er i Almindelighed et Legalitets-spørgsmaal	484
2. Hvis Adgangen til at paaklage Forvaltningsakten er ophørt? ..	459	B. Forvaltningsaktens forbindende Kraft	485
3. Ved Afhjælpning af retlige Mangler?	459	1. Negative Forvaltningsakter ..	486
4. Naar Forvaltningsakten maa anses for gyldig, hvis ændrede Forhold lægges til Grund for Bedømmelsen?	461	2. Positive Forvaltningsakter ..	487
Kap. IX. Forvaltningskontrakter	464	a. Konstaterende Forvaltningsakter	487
A. Indledning	464	b. Konstitutive Forvaltningsakter	489
1. Almindelige Betragtninger ..	464	i. Lovbundne	489
2. Forvaltningskontraktens Begreb	465	ii. Diskretionære	489
B. Lovhjemmel for Forvaltningskontrakter	468	a. Bebyrdende	490
C. Loven bestemmer eller forudsætter Anvendelse af Forvaltningsakter	471	b. Begunstigende	492
D. Kan Forvaltningsmyndigheder ved Aftaler indvirke paa Forvaltningsakter?	474	C. Lovregler	494
E. Gyldighedsbetingelser	476	1. Genkaldelige Forvaltningsakter	494
F. Forvaltningskontrakters Ophør	479	2. Genkaldelse kun under visse Betingelser	494
Kap. X. Tilbagekaldelse og Ændring af Forvaltningsbeslutninger, navnlig Forvaltningsakter	481	D. Interne Afgørelser og Beslutninger	495
A. Indledning	481	1. Retsakter, der angaar Borgerens individuelle Interessesfære ..	495
1. Forvaltningsbeslutninger, som endnu ikke er blevet bekendtgjort	481	2. Retsakter, hvis Indhold er af intern Karakter	497
		E. Forbehold om Tilbagekaldelse af Forvaltningsakter	498
		1. Forbeholdets Tilladelighed ..	498
		a. Positive Lovbestemmelser ..	498
		b. I Almindelighed	498
		i. Lovbundne, begunstigende Forvaltningsakter	498
		ii. Diskretionære, begunstigende Forvaltningsakter	499
		2. Utilladelige Tilbagekaldelsesforbehold	499
		3. Tilbagekaldelsesforbeholdets Betydning	500

4. Tilbagekaldelsen i H. t. Forbeholdet	500
---	-----

F. Særlige Grunde for Tilbagekaldelse af Forvaltningsakter 501

1. Indledning	501
2. Vildfarelse	501
a. Retsvildfarelse	501
b. Faktisk Vildfarelse	502
3. Ændrede Forhold	503
a. Ny Love	503
b. De faktiske Omstændigheder	505

G. Tilbagekaldelse og Ændring af Polititilladelser

1. Indledning	508
2. Nogle Grupper af Polititilladelser	509
a. Polititilladelser i snævrere Forstand	509
i. Ændring af faktiske eller retlige Forhold	510
ii. Urigtige Forudsætninger om Faktum. Retsvildfarelse	511
iii. Rigtige Forudsætninger, som ikke har ændret sig	512
b. Byggetilladelser	513
i. Bygningen fuldført	514
ii. Bygningen paabegyndt	514
iii. Bygningen ikke paabegyndt .	515
c. Næringsretlige Tilladelser ...	517
d. Ind- og Udførselstilladelser .	519

H. Virker Tilbagekaldelsen ex nunc eller ex tunc?

Kap. XI. Den administrative Rekurs

A. Indledning	522
B. Frister	525
C. Klageoplysning	530
D. De klageberettigede	531
E. Hvilke Beslutninger kan paa-klages?	532

F. Klageadgang og Klage i Reglen ikke opsættende Virkning 533

G. Klageadgang og Klage udelukker i Reglen ikke den underordnede Myndighed fra at tilbagekalde og omgøre 536

H. Klagen kan i Reglen omfatte baade Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal

I. Klageinstansens Beføjelser .. 537

J. Hvorvidt er Klageinstansens Afgørelse bindende

1. for den underordnede Myndighed	539
2. for Klageinstansen selv	540

Kap. XII. Forvaltningstvangen

A. Indledning

1. Retsanordning og Retshaandhævelse	542
2. Hjemmel for Tvangsansvendelse	543
3. Afhængighedsforhold som Tvangsmiddel	545

B. Umiddelbar fysisk Magtansvendelse

C. Tvangsbøder

1. Indledning	549
2. Hjemmel	550
3. Bødernes Egenskab af Tvangsmiddel	551
4. Medfører Paabudets eller Forbudets Opfyldelse, at Tvangsbøden bortfalder?	552
5. Forelæggelsen af Tvangsbøder	554
6. Paabudet eller Forbudet maa være gyldigt. Tilregnelighed, Tilregnelse, juridiske Personer	554

7. Tvangsbøde og Straf udelukker ikke hinanden	556	4. Aftaler vedrørende Domstolenes Kompetence	585
8. Inddrivelse og Afsoning	557	5. Maa administrativ Rekurs være udnyttet?	585
9. Domstolenes Legalitetskontrol	557	6. Frister	588
D. <i>Forvaltningens Selvhjælps-</i> <i>handling</i>	558	7. Søgsmal suspenderer ikke	590
1. Kræves der Lovhjemmel?	558	8. Særlige Forvaltningsdomstole?	590
2. Meddelelse til den forpligtede	560	C. <i>Lovbestemmelser, som gør</i> <i>Domstolene inkompetente</i>	592
3. Omkostningerne. Inddrivelse ved Udpantning	560	1. Udtrykkelig Udelukkelse af Domstolene	594
4. Straf og Selvhjælpshandlinger udelukker ikke hinanden. Forholdet til Tvangsbøder	561	2. Den »endelige« Afgørelse hos Forvaltningen	595
E. <i>Straf</i>	562	3. Modsætningsslutning fra Bestemmelser, der erklærer Domstolene for kompetente. Analogi	598
1. Indledning om Forvaltningsstraffe	562	4. Andre Maader. Afgørelser af speciel forvaltningsteknisk Art	598
2. Der kræves Lovhjemmel	563	5. Ved administrativ Retsfor- skrift	599
3. Bør Domstole eller Forvaltningsmyndigheder ikende Forvaltningsstraffe? Den gældende Ordning	565	6. Forskellige Grunde for Udelukkelse af Domstolene	600
4. Skyldspørgsmaalet	567	7. Ofte tvivlsomt, i hvilket Omfang den enkelte Lovbestem- melse udelukker Domstolene	601
5. Forsøg, Meddelagtighed, Forældelse	567	D. <i>Domstolenes Inkompetence</i> <i>overfor Forvaltningens frie</i> <i>Skøn</i>	604
6. Straffene	568	1. Domstolene kan ikke efter- prøve Skønnet	605
Kap. XIII. Domstolskontrol med Forvaltningen	569	2. Sondringen mellem Rets- spørgsmaal og Skønsspørgs- maal	606
A. <i>Indledning</i>	569	a. Loven knytter bestemte Rets- virkninger til bestemte Kends- gerninger	606
1. Betragtninger mod og for Domstolskontrol. Indførelsen af Domstolskontrol i forskel- lige Lande	569	b. Fortolkning	606
2. Under Enevælden i Danmark og Norge. Grundloven	575	c. Vage, elastiske Lovbestem- melser	607
B. <i>Den almindelige Domstols-</i> <i>kontrol med Forvaltningen i</i> <i>H. t. Grl. § 63</i>	578	d. Lovbestemmelser, som direkte hjemler Forvaltningen skønsmæssige Beføjelser	612
1. »Øvrighedsmyndighed«	578	3. Domstolenes Inkompetence vedrører kun det materielle	613
2. »Domstolene«	582		
3. Udelukkelse ved Lov af Domstolenes Prøvelsesret	583		

4. Kan Domstolene tilsidesætte urimelige eller aabenbart urimelige Afgørelser?	614	G. <i>Præjudicielle Spørgsmaal</i> . .	639
E. <i>Søgsmaalsretten</i>	614	1. I Forvaltningssager forekommer præjudicielle Spørgsmaal af privatretlig Karakter	640
1. Indledning	614	a. Det præjudicielle Spørgsmaal ikke afgjort af Domstolene .	640
2. Grl. § 63 tager ikke Stilling til Spm.	616	b. Det præjudicielle Spørgsmaal afgjort af Domstolene	641
3. Ikke enhver kan rejse Sag; men Grænsen bør ikke drages for snævert	617	2. I Retssager forekommer præjudicielle Forvaltningsspørgsmaal	642
4. Bestemmelser om Søgsmaalsretten	619	a. Forvaltningen har ikke truffet sin Afgørelse	642
5. Forvaltningens uforbindende Udtalelser. Naar Forvaltningsakten er en Nullitet i Forhold til Sagsøgeren	620	b. Forvaltningen har truffet sin Afgørelse	644
6. De der har »Viljesmagt« overfor Forvaltningen	621	H. <i>Forvaltningsretsplejen</i>	645
7. Krænkelse af konkrete, økonomiske eller ideelle Interesser	622	Kap. XIV. Kommunalforvaltning	651
8. Krænkelse af Interesser, der staar i anden Række	624	A. <i>Kommunernes Virksomhed</i> 651	
a. Ulovlig Tjenestemandsansættelse	625	1. Kommunernes Competence .	651
b. Ulovlig Tilladelse til en bunden Erhvervsvirksomhed . . .	626	a. Deres almindelige Competence	651
c. Toldbeskyttelse	627	b. Deres territoriale Competence	656
d. Bygningslove	629	2. Lovmæssig Kommunalforvaltning	657
9. Har en Kommunes Beboere m. fl. Søgsmaalsret m. H. t. kommunale Beslutninger? . .	630	B. <i>Selvstændig og selvstændig Kommunalforvaltning</i>	659
10. Sammenslutningers Søgsmaalsret	632	C. <i>Tilsynet med Kommunalforvaltningen</i>	663
F. <i>Dommens Indhold</i>	634	1. Annullation	664
1. Naar Sagsøgerens materielle Krav kun afføder Retsspørgsmaal	634	2. Tvangsbøder og Søgsmaal . .	665
2. Paastande af formel Karakter	634	a. Tvangsbøder	667
3. Afvisning eller Frifindelse?.	634	b. Søgsmaal	668
4. Naar Domstolene kun er delvis kompetente	635	3. Erstatningsansvar	669
		4. Approbationsmyndigheden . .	671
		Nogle Forkortelser	675
		Sagregister	684

Forord (1963)

Da tredje Udgave af Dansk Forvaltningsret, som udkom i 1956, i nogen Tid har været udsolgt, udsendes herved en fjerde Udgave.

Ny Love, Domme og administrative Afgørelser er indarbejdet i Bogen. Ogsaa herudover er Fremstillingen paa nogle Punkter blevet ændret.

Naar Bogens Omfang er blevet lidt forøget, skyldes det for en Del, at Notestoffet, som kan være af Betydning ved Bogens Anvendelse i Praxis, er vokset.

Universitetsadjunkt Ole Krarup har gennemlæst en Korrektur. Hans Bemærkninger er adskillige Steder kommet Bogen til Gode. Ole Krarup har ligeledes revideret Sagregistret. Jeg udtaler min bedste Tak for den ydede Hjælp.

Forord (1965)

I dette Optryk har der hovedsagelig kun kunnet indføres Rettelser og Tilføjelser vedrørende ny Love og Domme. Fremstillingen Side 347-50 vedrørende 1866-Loven er nu blevet erstattet med et Stykke om Partsoffentlighedsloven.

Forord (1969)

Nærværende udgave er et til brug for universitetsundervisningen fremstillet fotografisk optryk af en del af Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret, 5. udgave, omfattende kapitlerne VIII-XIV.

Forvaltningsakter. Ugylde Forvaltningsakter

A. Forvaltningsakter.

1. *Forvaltningsaktens Begreb.* Indenfor de Handlinger, som udgør den offentlige Forvaltning, lader der sig opstille nogle Hovedsondringer af almindelig retlig Interesse.

Undertiden bestaar Forvaltningsvirksomheden i Handlinger, hvis Øjemed ikke er Retsvirkninger. Eksempler paa saadanne »faktiske« Handlinger er Undervisning, Fabrikation af Vaaben og Ammunition, militære Øvelser, en Anholdelses Iværksættelse, Bispisning og Bevogtning af Straffefanger, Vedligeholdelse og Renholdelse af offentlige Lokaliteter, Jernbanekørsel, Postens Besørgelse osv. Saadanne Handlinger er vel i mange Henseender af retlig Betydning, idet der kan spørges, om Handlingen er pligtmæssig udført, om den medfører et Ansvar for den handlende eller Staten (Kommunen) overfor den, som Handlingen maatte have forvoldt en Skade, osv.; men deres Formaal er Fremkaldelse af »faktiske« Virkninger ¹.

Ved Siden af saadanne Handlinger foretager Forvaltningsmyndig-

1. Til denne Kategori af Forvaltningshandlinger hører ogsaa de Raad, Opmuntringer, Advarsler, Formaninger o. lign., som undertiden udgør Indholdet af kgl. og ministerielle Udtalelser, f. Eks. kgl. Budskab Nr. 207, 1. Aug. 1914, Nr. 368, 9. Juli 1920, kgl. Brev og kgl. Kundgørelse, henholdsvis Nr. 154 og 155, 9. April 1940, Cirk. Nr. 148, 8. Juni 1945 (fortrinsvis Anvisning af Arbejde til Frihedskæmpere m. fl.), Nr. 24, 5. Feb. 1948 (om Opretholdelse af den kommunale Beskatning), Nr. 137, 24. Maj 1949 (kommunale Myndigheder ikke i Adresser skrive »Hr. Aldersrentenyder« eller »Hr. Aldersrentemodtager«), Jmin. Cirk. Nr. 92, 29. Juni 1929 og Indmin. Cirk. Nr. 285, 24. Nov. 1948 (visse Haandbøger), Indmin. Cirk. Nr. 171, 25. Juli 1889 og Nr. 71, 16. Juni 1898 (Spredning af Ukrudtsfrø fra Vejgrøfter m. v.), Bek. 4. Febr. 1897 fra Københavns Politi (Advarsel mod at anbringe Gummiringe paa Dyr), Jmin. Cirk. 21. Okt. 1869 (Advarsel mod giftige Midler mod Fnat), Pl. 19. Marts 1867 (Ligkister bør ikke være for høje), Rentek. Cirk. 6. Dec. 1845 (Retsbelæring vedr. Handler om Parceller), Cirk. Nr. 35 af 6. Marts 1963 (Kommunernes økonomiske Politik).

Saadanne landsfaderlige Emanationer bør være affattet saaledes, at de klart adskiller sig fra Udtalelser med retligt Indhold. Dette iagttages ingenlunde altid i ministerielle Cirkulærer o. lign., jfr. ovenfor S. 44 ff.

hederne imidlertid *Retsakter*, d. v. s. Udtalelser, hvis Formaals er at fremkalde abstrakte eller konkrete Retsvirkninger, der svarer til Udtalelsens Indhold. Uden for Begrebet Retsakt falder Udtalelser, som blot giver Udtryk for et uforbindende Krav eller en uforbindende Opfattelse². Sondringen bliver af Betydning m. H. t. den administrative Klageret og Domstolskontrollen med Forvaltningen. Medens saaledes danske Domstole er kompetente til at annullere eller paa anden Maade underkende Retsakter, kan de kun tage Udtalelser som de nævnte op til Prøvelse, f. s. v. de skaber en retlig Usikkerhed, som kan danne Grundlag for et Anerkendelsessøgsmaal.

Retsakterne kan være *privatretlige*, idet offentlige Interesser ofte varetages ved private retlige Midler: Køb og Salg af faste Ejendomme og Løsøre, Leje af Lokaler, Entreprise- og Leverancekontrakter, Arbejdsleje osv.; saadanne Dispositioner adskiller sig imidlertid ikke i retlig Henseende fra tilsvarende Dispositioner, som foretages Mand og Mand imellem, jfr. Stempellov § 134, 2. Stk. Hvad der her interesserer, er kun Forvaltningens Retsakter af *offentligretlig Karakter*.

Disse kan være *Retsforskrifter*, som fastsætter en generel Ordning paa samme Maade som Love i formel (og materiel) Forstand. Saadanne Retsforskrifter, som sammenfattende kaldes Anordninger³, er oftest af forvaltningsretligt Indhold, men de forekommer ogsaa udenfor de Retsomraader, der traditionelt henregnes til Forvaltningsretten. Som Eksempler paa Anordninger, der efter deres Indhold er af forvaltningsretlig Karakter, men dog traditionelt behandles i Civilretten, kan nævnes An. Nr. 298 af 26. November 1926 med senere Ændringer vedr. Tinglysningsvæsenet og Anordninger Nr. 481, 482, 483 og 484 af 17. November 1922 vedr. Ægteskabslov I.

Anordninger er en Bestanddel af den objektive Ret og har, deres Gyldighed forudsat, samme normative Betydning som Love i formel (og materiel) Forstand. De er imidlertid Retsforskrifter af en lavere Orden end Loven. Deres Gyldighedsbetingelser er i alt væsentligt de samme som Betingelserne for Forvaltningsakters Gyldighed. De har saaledes ingen Gyldighed *imod* Loven og maa i Reglen have særlig *Hjemmel* i Loven. Betydningen af, at Reglerne om Kompetence, Form osv. er iagttaget ved Udstedelsen, er den samme, som naar Talen er om Forvaltningsakter⁴. Sondringen mellem de to Slags Ugyl-

2. Jfr. *Herlitz*, Grunddrag S. 102, *Westerberg*, Besvärsmått S. 100 ff.

3. Jfr. Statsretten S. 536-61.

4. Jfr. *Strömberg*, Förordningsmakten S. 279-88.

dighed: Nullitet og Anfægtelighed gør sig derimod i Reglen ikke gældende overfor generelle Retsforskrifter, idet Ugyldigheden praktisk taget altid vil være Nullitet. Dette kommer af, at Anordningers Gyldighed ikke, som Tilfældet er med Forvaltningsakter, er betinget af bestemte faktiske Forhold.

Fra saadanne administrative Retsforskrifter adskiller *Forvaltningsakten* sig ved sit *konkrete Indhold*. Som Eksempler kan til foreløbig Orientering nævnes Meddelelse af Næringsbrev, Polititilladelser og Politiforbud, Skattepaaligning, Byggetilladelser, Udskrivning og Indkaldelse af værnepligtige, Ansættelse og Afskedigelse af Tjenestemænd, Overøvrighedens Resolutioner om Underholdsbidrag, Ekspropriationer osv.

Forvaltningsakt er et videnskabeligt, først i Frankrig udformet Begreb, som kun sjældent benyttes i Lovgivningen ⁵, noget hyppigere i juridicel og administrativ Praksis ⁶. Begrebet er selvfølgelig ikke af apriorisk Karakter; dets Værdi og Betydning beror paa, at det er et velegnet Middel til en sammenfattende, systematisk Fremstilling af nogle centrale Spørgsmaal indenfor den positive Forvaltningsret.

a. Forvaltningsakten er en fra en Forvaltningsmyndighed hidrørende *Udtalelse*, altsaa en sproglig Tilkendegivelse, som i Reglen vil være udtrykkelig, ofte skriftlig, men dog ogsaa kan forekomme som stiltiende ⁷.

b. Udtalelsen har som foran berørt et *konkret* Indhold, idet generelle Retsforskrifter falder udenfor Begrebet. Sondringen beror paa, om Udtalelsen er rettet til en enkelt Person eller en bestemt Flerhed af Personer eller, i Modsætning hertil, en ubestemt Flerhed af Personer ⁸.

5. De vesttyske Love om Forvaltningsdomstole benytter sig i stor Udstrækning af Begrebet, se *Menger* S. 98 ff. Saaledes ogsaa V. W. Lovudkastets Art. 61 giver endog en Legaldefinition af Begrebet. Bek. Nr. 252, 8. Juni 1922 indeholder et Afsnit om »Udlevering af Forvaltningsakter«. Her er Udtrykket brugt i Betydningen af Dokumenter.

6. Se t. Eks. U. 1958. 1 H.

7. Se Færdselslov § 25, jfr. V. L. T. 1944, 129, U. 1956. 572, 1940. 640 H., 1939. 601, 1895. 782, 1892. 892 H., H. R. T. 1889–90. 748, J. U. 1871. 223, jfr. 624, Jur. Tidsskrift XVII. 127, Smin. Skr. 2. Marts 1934, Indmin. Skr. Nr. 405 af 11. Dec. 1908, samt *Sivertsen* S. 46, 281, 424, 426, 430, 435. Se ogsaa O. V. G. 77. 416.

8. Se dog *Thoma*, Der Polizeibefehl, 1906, S. 64 f. og *Forsthoff* S. 184 om Udtalelser, som angaar et konkret faktisk Forhold, der afføder Forpligtelser for en ubestemt Flerhed af Personer (»Allgemeinverfügungen«).

c. Udtalelsen maa dernæst gaa ud paa at *bestemme, hvad der er eller skal være Ret i det foreliggende Tilfælde*.

Undertiden vil Forvaltningsakten gaa ud paa Anvendelse af en Retsregel paa det foreliggende Tilfælde; oftere bliver der dog Tale om skønsmæssige Afgørelser indenfor Lovens Grænser¹. Snart afgør Forvaltningsakten et aktuelt Retsspørgsmaal eller endog en aktuel Retstvist, snart skaber den ny Retsforhold.

Den blotte Meddelelse fra Forvaltningen, t. Eks. om, at en Person har erhvervet Indfødsret i H. t. de aarlige Love om Indfødsrets Meddelelse, er ikke nogen Forvaltningsakt⁹, ejheller Fremsættelse af et uforbindende Krav eller Tilkendegivelse af en uforbindende Opfattelse.

Tvivlsomt kan det være, om Forvaltningsudtalelser, der kun henvender sig til de offentlige Myndigheder, bør henregnes til de egentlige Forvaltningsakter. Saadanne Udtalelser kan indeholde en almindelig Regel, t. Eks. almindelige Tjenestebefalinger, og falder da allerede af den Grund udenfor Forvaltningsaktens Begreb. Men de kan ogsaa indeholde en konkret Udtalelse om, hvorledes den underordnede Forvaltningsmyndighed skal forholde sig i det eller det Tilfælde. Der foreligger her en konkret, retsforbindende Udtalelse indenfor et særligt Magtforhold, som maa tages i Betragtning ved den retlige Vurdering af Udtalelsen. Hvis derimod de to Forvaltningsmyndigheder ikke staar i noget indbyrdes Over- og Underordningsforhold eller dog ikke m. H. t. det Anliggende, Udtalelsen angaar, er denne af samme retlige Karakter som retlige Forvaltningsudtalelser til Borgerne. Dette gælder i vidt Omfang om Udtalelser fra en Statsmyndighed til en Kommunalbestyrelse² samt Bygningsmyndigheders og Sundhedskommissioners Afgørelser og Beslutninger vedrørende Statens og Kommunens Bygninger³ og Virksomheder.

1. Forskellen mellem Retsanvendelse og Skøn er flydende, jfr. nedenfor S. 252–58 og S. 604–12 samt vedr. Byggetilladelser *Vasegaard* S. 128 f. og *Bendt Andersen*, *Juristen* 1960 S. 684 f.

9. I U. 1950. 252 opfattes derimod et Indfødsretsbevis udstedt i H. t. de sønderjydske Indfødsretslove som Forvaltningsakt.

2. Jfr. U. 1888. 630 H.

3. Jfr. *Gøtzsche* S. 28, *Vasegaard* S. 99, *Fischer og Schultz* S. 19, U. 1936. 499 H., Jmin. Skr. Nr. 294, 7. Juni 1906. Af Lejelovens § 143, 2. Stk., Nr. 2) fremgaar det modsætningsvis, at Boliganvisningsudvalget i Almindelighed har sine sædvanlige Beføjelser overfor Stat og Kommune som Udlejer af Beboelsesejendomme. Se om en tilsvarende Forudsætning vedr. Byggetilladelse og Bygningsattest *Landsbyggelo* § 13, 2. Stk.

d. Undertiden fremhæves det, at Forvaltningsakten er en »Øvrighedsakt«, »ein obrigkeitlicher Ausspruch«, der giver Udtryk for den med offentlig Magt udrustede Statsvilje (Otto Mayer). Heri er det rigtige, at Forvaltningsakten – i Modsætning til Løftet og Overenskomsten – overvejende er *retsforbindende for den, til hvem Udtalelsen rettes*. Dette kan gerne siges at være et Udslag af Statens »Herskermagt«; men det maa fastholdes, at Forvaltningsakten er Udtryk for en retlig Magt. Forvaltningsakten er en »retsstiftende Kendsgerning«, der udløser Retsvirkninger i H. t. gældende Ret. Disse Retsvirkninger kan imidlertid ikke altid afledes af en materiel, forvaltningsretlig Regel; ofte beror de paa, at gældende Ret tillægger Forvaltningsmyndigheden en meget omfattende, almindelig Beføjelse eller Competence, en Art »Generalfuldmagt«. Det retlige Grundlag for mange af Politiets Forvaltningsakter vil saaledes være af denne Art.

e. Forvaltningsakten er i Almindelighed en *ensidig Udtalelse* fra Forvaltningen og adskiller sig herved fra de saakaldte *Forvaltningskontrakter*, hvorved forstaas, ikke de ovenfor S. 248 nævnte privatretlige Aftaler, som tjener offentlige Formaal, men derimod visse offentligretlige Aftaler indenfor Forvaltningen, jfr. nedenfor S. 464 ff. En Mellemform er den tosidige Forvaltningsakt, jfr. nedenfor S. 258 f.

f. I den forvaltningsretlige Litteratur betegnes Forvaltningsakten i Reglen som en *Viljeserklæring*, idet dette Kendemærke antages at være fælles for Forvaltningsakter og Privatrettens Retshandler. Snart opfatter man Forvaltningsakten som et Udtryk for »Statsviljen« ved Siden af Loven og Dommen, snart som et Udslag af en Vilje hos den, der optræder paa Statens Vegne.

»Statsviljen« er ikke nogen psykologisk Realitet, men en Fiktion eller et konstrueret Begreb. Opfattelsen af en Forvaltningsakt som et Udslag af den handlendes Vilje maa vel derimod siges at stemme overens med almindelig psykologisk Sprogbrug; men dette er ikke tilstrækkelig Begrundelse for at gøre Viljesmomentet til et retligt Kendemærke for Forvaltningsakten ⁴.

Under alle Omstændigheder er Forvaltningsakten ikke en Viljeserklæring i samme Forstand som den privatretlige Retshandel. I Privatretten, især indenfor Formueretten, afgør Individet retlig set frit, om det vil afslutte en Retshandel samt Retshandlens nærmere Indhold. Her gælder indenfor visse Grænser Princippet om »den private

4. Jfr. *Forsthoff* S. 190 f.

Autonomi«, »Kontraktfrihedens Grundsætning«. Helt forskelligt herfra er Forholdet indenfor Forvaltningen. Mange Forvaltningsakter er under de og de Betingelser foreskrevet af Loven, saaledes at Forvaltningsmyndigheden, naar disse Betingelser foreligger, aldeles ikke har noget Valg. Og selv hvor Loven, som det oftest er Tilfældet, indenfor visse Grænser indrømmer Forvaltningen et frit Skøn, kan dette frie Skøn paa ingen Maade retligt sidestilles med »den private Autonomi«⁵. Som det senere skal ses, er det forvaltningsretlige, frie Skøn undergivet en Række »indre« Begrænsninger, navnlig Grundsætningen om Magtfordrejning, som ikke gør sig gældende i Privatretten, og i alle Tilfælde maa Skønnet udøves *pligtmæssigt*, idet Forvaltningsmyndigheden altid er retlig bundet til at varetage en udenfor Personen selv liggende Interesse.

2. *Skøn og Retsanvendelse*⁶. Som ovenfor berørt er Forvaltningsakten undertiden blot og bar Anvendelse af gældende Ret paa et foreliggende Faktum, i andre Tilfælde en skønsmæssig Afgørelse indenfor Lovens Rammer. Forholdet mellem Retsanvendelse og frit Skøn (*»pouvoir discrétionnaire«*, »das freie Ermessen«), mellem Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal, skal søges nærmere belyst i det følgende.

En saadan Undersøgelse er i flere Henseender paakrævet. Ifølge Grl. § 63 kan saaledes Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser, d. v. s. Retsspørgsmaal, derimod ikke Skønsspørgsmaal, tages under Paakendelse af Domstolene. Det administrative Tilsyn med Kommunalforvaltningen omfatter ligeledes, bortset fra Approbationsbeføjelsen, kun Retsspørgsmaal, jfr. Kkl. §§ 14 og 30, Lkl. §§ 31 og 32, Khkl. 1938 § 9, 3. Stk. og nedenfor S. 660 ff. Endelig er Sondringen mellem Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal af Betydning ved Spørgsmaalet om Forvaltningsakters Ugyldighed paa Grund af Magtfordrejning, jfr. nedenfor S. 368 f. Det er ikke givet, at Sondringen bliver helt den samme i disse og forskellige andre Relationer.^{6a}

En Forvaltningsakt er skønsmæssig i det Omfang, den ikke er undergivet nogen materielretlig Normering, herunder den Normering,

5. Jfr. Modsætningen mellem B. G. B. § 903: »Der Eigentümer einer Sache kann . . . mit der Sache *nach Belieben* verfahren«, og Udtrykket »*Ermessen*« i §§ 319, 421, 428, 495, 1132, 2181.

6. Jfr. V. Merikoski, Användningen av fri prövning inom förvaltningen, N. a. T. 1952 S. 247–76 og de derefter refererede Diskussionsindlæg.

6a. Folketingets Ombudsmand kan udøve Kritik ogsaa overfor skønsmæssige Afgørelser, se Stephan Hurwitz, Lov og rett (norsk) 1962 S. 21–25.

som finder Sted ved generelt retsproduktive Domme. Hvor der t. Eks. til en Tjenestemandsstilling er flere Ansøgere, der alle har de ifølge Loven nødvendige Egenskaber, er det overladt til den udnævnnende Myndighed selv at afgøre, om der i det enkelte Tilfælde skal lægges afgørende Vægt paa de eller de Egenskaber hos Ansøgeren, og om maaske ogsaa andre Hensyn skal tages i Betragtning: Eksamen, Alder, tidligere Beskæftigelse, Sprogkundskaber, Flid, Intelligens, repræsentative Evner o. s. v. Den udnævnnende Myndighed kan tage fejl i sin Beslutning, som da bliver urigtig; men materielt retstridig bliver Udnævnnelsen ikke af den Grund. Retsordenens Standpunkt er det, at Frihed for Forvaltningen her er nødvendig, idet en ubestemt Række vekslende Hensyn, som ikke lader sig udforme i Retsregler, bør være afgørende for Beslutningen.

En saadan retlig Frihed er paa de forskellige Forvaltningsomraader indrømmet Forvaltningsmyndighederne i større eller mindre Udstrækning; ubegrænset er den aldrig. I formel Henseende er Forvaltningen lige saa bundet indenfor det frie Skøns Omraade, som hvor dens Afgørelser er materielretligt normeret. Inkompetence, Habilitetsmangler, Formmangler o. s. v. kan foreligge saavel i det ene som i det andet Tilfælde. Indenfor det frie Skøns Omraade forekommer derhos en formel Mangel, som udenfor dette Omraade ikke faar selvstændig Betydning: det ulovlige Formaale. Konstateringen af Forvaltningsaktens faktiske Forudsætninger, herunder Bevisspørgsmaalet, har intet at gøre med det forvaltningsretlige frie Skøn ⁷.

Nogle har ment, at Sondringen mellem Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal er irrationel. Hos *Hammar skjöld* hedder det saaledes: »For en Embedshandling maa foreligge Grunde, som er objektive og almen gyldige, selvom de er vanskelige eller umulige at fremstille i det enkelte. Som Følge heraf kan i hvert enkelt Tilfælde, principielt set, kun een Handlemaade være den rigtige, og en retlig Prøvelse af Handlemaaden er altsaa ikke i og for sig nogen Urimelighed« ⁸. Denne Udtalelse citeres flere Steder med Tilslutning af *Sundberg* ⁹. Og-

7. Noget besynderligt er det, naar U. 1948. 890, der ikke vil paalægge et Bevillingsnavn at meddele en Udskrift af sin Forhandlingsprotokol til Brug under en Retssag, begrunder sin Afgørelse med, at Nævnets Afgørelse af Bevillingsspørgsmaalet var diskretionær.

8. *Hj. L. Hammar skjöld*, Om inrättande av en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt, 1907, S. 186.

9. *Halvar G. F. Sundberg*, Kommunalrätt S. 313, *samme*, Utredning rörande inrättandet av ett särskilt besvärsinstitut i befördringsärenden för Stockholms stad, 1932, S. 46 ff., N. a. T. 1933 S. 143, Sv. J. 1935 S. 327.

saa *Herlitz* har givet Udtryk for Skepsis overfor Muligheden af en rationel Begrundelse af den forvaltningsretlige Sondring mellem Ulovlighed og Uhensigtsmæssighed ¹.

Abstrakte Betragtninger over dette Spørgsmaal er ikke af afgørende Betydning, hvor positive Retsforskrifter fastslaaer eller forudsætter en Forskel mellem Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal; thi Retsvidenskaben maa indrette sine Begreber, saa de harmonerer med Loven. Naar saaledes Grl. § 63 forudsætter en Forskel mellem Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal, maa man finde ud af, hvad Grundloven har for Øje med denne Sondring ². Domstolskontrollen med Forvaltningen omfatter iøvrigt i næsten alle Lande, hvad enten den udøves af de almindelige Domstole eller af særlige Forvaltningsdomstole, principielt kun Retsspørgsmaal, der stilles i Modsætning til Skønsspørgsmaal ³.

At Individerne indenfor den privatretlige Sfære paa mangfoldige, ja vel de fleste Livsomraader indenfor vide Grænser handler ubundet af Retsregler, lader sig ikke bestride. Dette gælder ogsaa, hvor en Person varetager Hverv for andre. En Direktør for et Aktieselskab skal rette sig efter Aktieselskabsloven og gældende Ret i det hele; men det er en umulig Paastand, at hver enkelt af hans Handlinger skulde være fuldtud retlig bestemt. Man kan sige, at han overalt skal varetage Selskabets Interesse; men i mangfoldige Situationer kan han handle eller undlade, foretage den ene eller den anden

1. Jfr. *Herlitz*, III S. 392 ff., Sv. J. 1931 S. 516, N. a. T. 1938 S. 233. En lignende Opfattelse hævdes af *Friederich Tezner* i *Zur Lehre von dem freien Ermessen der Verwaltungsbehörden*, 1888, og *Das détournement de pouvoir und die deutsche Rechtsbeschwerde*, Jahrbuch des öff. Rechts der Gegenwart, 1911. S. 67–135. Spørgsmaalet er behandlet af *Håkan Strömberg*, Festskrift til Halvar Sundberg S. 369–93.

Opfattelsen i Sverige maa ses paa Baggrund af, at Forskellen mellem Forvaltningens og Domstolenes Afgørelser historisk ikke er saa udpræget i Sverige som andetsteds, se *Herlitz*, Grunddrag S. 21 ff. Det har ogsaa været af Betydning, at Regeringsretten er kompetent baade i Retsspørgsmaal og i Skønsspørgsmaal; thi Sondringen taber derved den Funktion, som i andre Lande er dens vigtigste, nemlig at begrænse Domstolskontrollen med Forvaltningen.

2. Saadanne Betragtninger kan heller ikke i og for sig blive afgørende de lege ferenda. Det er i saa Henseende betegnende, at Hammarskjöld selv foreslog en kvalitativ Begrænsning af Regeringsrettens Kompetence, der byggede paa en Sondring mellem Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal, jfr. *Hammar skjöld* S. 186 ff. og 284.

3. Saaledes ogsaa i Vesttyskland, jfr. *Menger* S. 98 f. og 125–30. *Forsthoff* S. 74.

Handling, uden at komme i Strid med denne almindelige Grundsætning. Skulde det nu virkelig forholde sig anderledes, hvor en Person optræder som Indehaver af Forvaltningsmyndighed? Aabenbart ikke, hvor han for det offentlige udfører et Hverv af privatretlig Art, idet han t. Eks. gør Indkøb til det offentlige. Men er det da anderledes, hvor Hvervet er af offentligretlig Art? Ti Ansøgere fyldestgør alle Lovens Betingelser for at komme i Betragtning ved Besættelsen af en Tjenestemandsstilling. Kan man saa hævde, at principielt kun eet Valg retlig set kan være det rigtige, at retlige Grunde her altid udpeger en af Ansøgerne som den, der bør foretrækkes? ⁴.

Naar man taler om, at Beslutninger altid retligt giver sig entydigt ud fra retlige Grunde, er dette et Ideal, der foresvæver den, som i Regelmæssigheden ser det højeste Princip, ikke blot for Domstolene, men ogsaa for Forvaltningen. Men hvad man nu end mener om dette Ideal, svarer Idealet ikke til Virkeligheden. En Forvaltningsmyndighed staar ikke altid overfor retligt anerkendte Grunde, hvoraf Resultatet entydigt kan udledes. Det højeste man kan sige er, at der altid vil foreligge en vis retlig Afgrænsning af de Hensyn, som kan eller skal tages i Betragtning, idet Forvaltningsmyndigheden maa træffe sit Valg indenfor denne Afgrænsning, eventuelt gennem en Afvejelse af nogle Hensyn mod andre. Men dette Valg og denne Afvejelse kan være retligt ligesaa unormeret som den Beslutning, der træffes af Direktøren for et Aktieselskab, naar han akcepterer eller afslaar et Tilbud paa et Parti Varer.

De Hensyn, som kan tages i Betragtning ved skønsmæssige Afgørelser, er undertiden udtømmende ⁵ eller delvis angivet i Loven, t. Eks. hvis det siges, henholdsvis at færdselsmæssige eller navnlig færdselsmæssige Hensyn ⁶ skal være afgørende for et eller andet politimæssigt Forbud eller Paabud; men i Reglen fremgaar Afgrænsningen kun af Lovens eller den enkelte Bestemmelses Formaal, saaledes som dette kan erkendes af Lovens samlede Indhold, Anledningen til Lovens Givelse, Forarbejderne o. s. v. Afgrænsningen vil derfor ofte være meget ubestemt, saaledes at det er vanskeligt eller umuligt i det enkelte at foretage en positiv Bestemmelse af disse Hensyn. En

4. Om en tidligere dansk Kultusminister fortælles det, at naar han var i Tvivl ved Besættelsen af Præsteembeder, spredte han undertiden Ansøgningerne ud paa Gulvet og lod sin Jagthund udvælge den, der skulde komme i Betragtning.

5. Jfr. t. Eks. Stærkstrømslov § 2. 1 næstsidste Stk.

6. Jfr. U. 1961. 369 H. og *J. Trolle*, T. f. R. 1961. 579–82.

negativ Afgørelse, t. Eks. gaaende ud paa, at i alt Fald Varetagelse af finansielle Interesser er et i Forhold til vedkommende Lovbestemmelse usagligt Hensyn, falder oftest langt lettere end en udtømmende positiv Angivelse af de tilladte Hensyn. Domstolene har i alt Fald i et meget stort Antal Tilfælde underkendt skønsmæssige Forvaltningsakter med den Begrundelse, at vedkommende Forvaltningsmyndighed har ladet sig bestemme af usaglige Hensyn.

Fortolkningstvivl falder udenfor det frie Skøns Omraade; men ofte er det svært at sige, om eller til hvilken Grad en Ubestemthed i Loven skal fjernes ved Fortolkning, med andre Ord, hvor Fortolkningen hører op, og det frie Skøn begynder⁷.

Hvis Ubestemtheden foreligger saaledes, at et Udtryk i Loven kan forstaas paa f. Eks. to eller tre Maader, bliver det en Fortolkningsopgave at fastlægge en af de flere mulige Forstaaelser, saaledes at Flertydigheden forsvinder. Naar saaledes Loven bruger Udtrykket Handel, og det er tvivlsomt, om der herved kun sigtes til den Handel, der er bunden Næring, eller til al Handel, er det ikke Meningen, at Forvaltningen efter et »frit Skøn« kan lægge snart den ene snart den anden Forstaaelse til Grund for sine Afgørelser. Man maa her principielt en Gang for alle træffe sit Valg.

Men hvordan er det, naar Ubestemtheden giver Plads for et ubestemt Antal Afgørelser. Naar t. Eks. Stedtillægget til Statstjenestemænd skal være forskelligt i »de store Købstæder«, »de mellemstore Købstæder« og »alle øvrige Købstæder«, jfr. T. L. §§ 94–96, jfr. Lov Nr. 151 af 28. April 1962, kan det blive et Fortolkningsspørgsmaal, om Klassificeringen udelukkende skal ske paa Grundlag af Indbyggerantallet, eller der delvis eller udelukkende skal lægges Vægt paa Leveomkostningerne i de forskellige Købstæder, og naar Lov om Hunde Nr. 164 af 18. Maj 1937 § 4, 3. Stk. lader det være af retlig Betydning, om en Del af en Landkommune er bymæssig bebygget, er det et Fortolkningsspørgsmaal, hvad der skal forstaas ved »en Landkommune«, se nu Lovb. Nr. 232 af 23. Juni 1962 § 2, 4. Stk., der bruger det mere koncise Udtryk »Sognekommuner«. Men naar saadanne Fortolkningsspørgsmaal er afgjort, staar man, uanset hvilket Resultat Fortolkningen kommer til, overfor en kontinuerlig Række, og man kan ikke af Loven udlede, hvor Grænsen skal drages mellem de tre Grupper, hvori Købstæderne skal inddeles, eller mellem bymæssig og ikke-bymæssig Bebyggelse. Der vil være en vis ubestemt Begrænsning, som klart er overskredet, hvis

7. Med det følgende maa sammenholdes S. 604–12.

den største og dyreste Købstad henføres til nogen anden Klasse end »de store Købstæder«, eller en almindelig Landsby regnes for en bymæssig Bebyggelse. Ogsaa bortset herfra maa Afgørelsen imidlertid karakteriseres som Retsanvendelse. Forvaltningsmyndigheden har ikke Valget mellem en ubestemt Flerhed af Hensyn; der er kun – som saa ofte i Retsanvendelsen – Spørgsmaal om noget mere eller mindre: Hvor mange Indbyggere skal Købstaden have for at kunne kaldes stor, hvor tæt skal en Bebyggelse være for at kunne kaldes bymæssig? Hvis saadanne Spørgsmaal kommer for en Domstol, vil denne kunne træffe sin Afgørelse udfra en generel Opfattelse⁸, og selvom denne Opfattelse ikke kommer til Udtryk i Dommen, vil denne virke normativt overfor Forvaltningsmyndighederne. Helt anderledes vilde det være, hvis en Domstol skulde efterprøve en egentlig skønsmæssig Afgørelse, t. Eks. en Tjenestemandsudnævnelse. Domstolene har været tilbøjelige til at inddrage Forvaltningens Afgørelser af den omhandlede Art under deres Prøvelsesret i Henhold til Grl. § 70⁹, nu § 63¹.

I Forbindelse med foranstaaende skal nævnes, at den økonomiske Udmaaling af Ekspropriationserstatninger, som man har kaldt »Vurderingsskøn«, er noget andet end det frie Skøn. Naar Domstolene tidligere har anset sig for inkompetente til at efterprøve det nævnte Vurderingsskøn, staar det antagelig i Forbindelse med, at man har været tilbøjelig til at henføre det under en Modsætningsslutning fra Grundlovens Bestemmelse om Domstolenes Ret til at paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser. Man har ogsaa været inde paa den Opfattelse, at Lovbestemmelser om Taksationsmyndigheder forudsætter Domstolenes Inkompetence, samt at Domstolene skulde være mindre egnede til at foretage Erstatningsudmaa-

8. *Max Spørensens* anfører N. a. T. 1952 S. 292, at Udtrykket »stærkt bymæssigt bebyggede Omraader« i en Vedtægt afgiver Hjemmel for skønsmæssige Afgørelser og anfører i denne Forbindelse U. 1951. 258 H. Efter min Opfattelse vedrører Dommen ikke nogen egentlig skønsmæssig Afgørelse. Den gaar ud fra, at »det af Amdsraadet udøvede Skøn« kun kunne tilsidesættes, hvis dette klart var urigtigt, jfr. *J. L. Frost* i N. a. T. 1952 S. 109; men der var Tale om et »bundet«, ikke et »frit« Skøn. Dommen er et Eksempel paa, at Domstolene underkaster sig en Kompetencebegrænsning m. H. t. Legalitetskontrol, jfr. de nedenfor Note 1 citerede Udtalelser og nedenfor S. 595 f.

9. Jfr. U. 1927. 362 H. og 140 og nedenfor S. 607 ff.,

1. Vedr. Domstolenes Stilling til de mange ubestemte, elastiske Bestemmelser i Monopolloven, se Ftld. B. 1953–54 Sp. 1445, 1954–55 Sp. 337. Om C. d'E's Praksis se *Waline* S. 412 ff.

lingen². Ifl. Grl. § 73, 3. Stk. er Domstolene nu fuldt kompetente til at prøve Erstatningsfastsættelserne^{2a}.

Det skatteretlige Skøn, som kan udøves i H. t. Statsskattelov § 23, 4. Stk., jfr. Landsskatteretslov § 3, 5. Stk. og § 10, 2. Stk., er et »Bevissskøn«, som er helt forskelligt fra det frie Skøn. Det kommer til Anvendelse, hvor de Kendsgerninger, som efter Loven er bestemmende for Skatteansættelsen, ikke foreligger tilstrækkeligt oplyst i Skatteyderens Selvangivelse eller senere tilvejebragte Oplysninger, altsaa i Tilfælde af Bevisnød. Ved Skønnets Udøvelse maa det tilstræbes at finde frem til en mere eller mindre begrundet Antagelse vedr. de skatterevante Kendsgerninger for derved at komme til en saavidt mulig rigtig Ansættelse. Dette Bevissskøn fører ofte til noget vilkaarlige Antagelser vedr. Grundlaget for Skatteansættelser; men der er ikke Tale om den Frihed til at vælge de bestemmende Hensyn, som er karakteristisk for det ovenfor omtalte frie Skøn³.

3. *Forskellige Slags Forvaltningsakter*. Indenfor Forvaltningsakterne kan der foretages forskellige Sondringer af retlig Interesse. I det følgende skal kun anføres nogle Typer af Forvaltningsakter, et udtømmende »System« skal ikke søges opstillet⁴.

a. Ovenfor er det nævnt, at Forvaltningsakten i Almindelighed er en *ensidig Udtalelse* fra Forvaltningen. Der findes imidlertid en Mellemform mellem denne, den almindelige Forvaltningsakttype og Forvaltningskontrakten, den *tosidige Forvaltningsakt*⁵, t. Eks. Ansættelse i Statstjenesten, Løsning fra Statsborgerforholdet, Meddelelse af Næringsbrev⁶. Saadanne tosidige Forvaltningsakter bestaar af to,

2. Det var en lignende Opfattelse, der laa bag ved den før Rpl. gældende Ordning, hvorefter Erstatningsdomme ofte henviste Erstatningens Fastsættelse til »uvillige Mænd«, jfr. Hans Munch-Petersen, *Den danske Civilproces I*, 1906, S. 375.

2a. Jfr. *J. Trolle*, T. f. R. 1960 S. 243–47 med Henvisninger, og i N. a. T. 1962 S. 111 ff.

3. Jfr. *Mogens Glistrup* U. 1960. 121–130 og *Bent Christensen* S. 310 f. og 353.

4. Se derimod *Kormann*, *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte*, Berlin 1910.

5. Se herom navnlig *W. Jellinek* i *Verwaltungsrechtliche Abhandlungen*, Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des Preussischen Oberverwaltungsgerichts, Berlin 1925, S. 84–117. Udtrykket »tosidig« kritiseres af *Forsthoef* S. 196. Se ogsaa *Stig Jägerskiöld*, *Om allmän förvaltningsrätt*, 1958, S. 46 f.

6. Om Ydelse af Fattighjælp, se Smin. Skr. Nr. 143, 16. Sept. 1931, om Al-

retligt uligeartede Bestanddele, nemlig det offentlige Udtalelse, der maa bedømmes efter offentligretlige Regler, og den private Udtalelse (Ansøgningen), som i flere Henseender maa bedømmes efter den borgerlige Rets Regler⁷. Hvis denne sidste Udtalelse enten ganske har manglet eller har været mangelfuld, t. Eks. fordi den er blevet afgivet af en umyndig, eller den rettidigt er blevet tilbagekaldt⁸, bliver Forvaltningsakten ugyldig⁹.

b. M. H. t. *Forvaltningsaktens Subjekt* kan sondres mellem Afgørelser, der træffes af en enkelt Person (det bureaukratiske eller monokratiske Princip), og Afgørelser, som træffes af en Flerhed af Personer (Kollegialprincip). Det bureaukratiske Princip muliggør en hurtigere og mere energisk Handeln end Kollegialprincippet. Naar dette dog ogsaa i Nutiden finder en udstrakt Anvendelse, beror det for det første paa den Sikkerhed for Grundighed og Alsidighed, som Kollegialprincippet i sig selv frembyder. Af større Betydning har det dog været, at der i Forvaltningskollegier kan optages Personer med speciel Sagkundskab og Repræsentanter for de Interesseomraader, som berøres af Afgørelserne. Undertiden tillægges der saadanne Interesseomraader en paritetisk Repræsentation, se t. Eks. U. L. § 11 og A. L. § 35¹.

c. Ogsaa med Udgangspunkt i *Forvaltningsakternes Indhold* kan opstilles forskellige Sondringer.

i. Der bestaar saaledes vigtige Forskelle mellem de *negative* og de

dersrente Smin. Skr. 9. Febr. s. A. og 22. Sept. 1934, om Hjælp i H. t. O. F., to Smin. Skr. af 9. Febr. 1948, om Kommunalbestyrelsens Foranstaltninger vedr. private Veje, Lov af 14. April 1865 §§ 1 og 6, jfr. *Abitz* S. 265.

7. Om Separation, se U. 1963. 809 H., om Samtykke til Adoption, se U. 1941. 37 H., 1930. 914, 1931. 743 Note 1, T. f. R. 1939. 261. Om Ombytning af Næringsadkomst uden vedkommendes Samtykke, se *Jespersen* S. 42. Naar Bek. Nr. 375 af 1. Sept. 1950 E. 2. a. gør den omhandlede Fritagelse for Grundstigningsskyld afhængig af Indgivelse af en Begæring, er dette uden Hjemmel i Lov Nr. 265 af 27. Maj 1950 § 19 a.
8. Jfr. ovenfor S. 201 om Afskedsansøgninger. U. 1942. 173 antager, at en i Medfør af Lovb. om Patenter Nr. 192 af 1. Sept. 1936 § 23 indgivet Ansøgning, i hvilken der var taget Forbehold om Tilbagekaldelse, hvis Licensen ikke kunde faas paa rimelige Vilkaar, kunde tilbagekaldes efter Licensens Meddelelse.
9. Det er omtvistet, om Ugyldigheden er Nullitet eller Anfægtelighed, jfr. *Imboden* S. 130 ff.
1. De omhandlede Spørgsmaal er indgaaende behandlet af *Bent Christensen* i Nævn og råd, 1958.

positive Forvaltningsakter. Medens en positiv Forvaltningsakt efter sit Indhold hidfører en Ændring i den bestaaende Retstilstand eller fastslaar et bestaaende Retsforhold, gaar den negative Forvaltningsakt ud paa, at der ikke skal hidføres saadanne Ændringer eller fastslaas noget om et eller andet Retsforhold². Negative Forvaltningsakter forekommer i Reglen som Afslag paa eller Afvisning af Ansøgninger, t. Eks. om Næringsbrev, om Byggetilladelse, om Separation eller Skilsmisse, om Eftergivelse af et Skatte- eller Afgiftsbeløb osv. osv.

Den Prøvelsesret, der tilkommer de almindelige eller administrative Domstole og de Myndigheder, som fører Tilsyn med Kommunalforvaltningen, vil ofte være mindre effektiv overfor de negative end overfor de positive Forvaltningsakter, uagtet de to Slags Forvaltningsakter kan være behæftet med samme materielle og formelle Mangler. Dette beror paa, at Prøvelsen ofte kun kan resultere i en Annullation af den retligt mangelfulde Forvaltningsakt; hvis Sagen da drejer sig om en negativ Forvaltningsakt, medfører Afgørelsen ikke umiddelbart nogen Ændring i den bestaaende Retstilstand³. Hvis t. Eks. en Minister ulovligt har afslaaet et Andragende, medfører en Domstols Underkendelse af denne ulovlige, negative Forvaltningsakt ikke, at Andragendet maa anses for bevilliget ved selve Dommen, men i det højeste, at vedkommende Forvaltningsmyndighed bliver forpligtet til at træffe en ny Afgørelse paa Grundlag af Dommen⁴. Det tilsvarende maa gælde, hvis Tilsynsmyndigheden i Medfør af Lkl. §§ 31, 2. Stk. og 32, 1. Stk., Kkl. § 14 og Khkl. § 9,

2. Et saadant negativt Resultat bliver ogsaa Følgen af Passivitet fra Forvaltningens Side, se dog de specielle Bestemmelser i Lejelov § 103, 6. Stk., § 134, § 135, 1. Stk., jfr. U. 1951. 1087, 1953. 932, 1954. 369, 1961. 938, V. L. T. 1947. 355, 1950. 151. At en Forvaltningsmyndighed først giver Afslag efter Udløbet af en for Afgørelsen i Loven fastsat Frist, kan ikke i Almindelighed medføre, at Andragendet maa anses for imødekommet, jfr. U. 1953. 204.
3. Anderledes Paastanden i U. 1958. 1 H. K. K. I U 1959. 535 hedder det, at et kommunalt Boligudvalgs Afslag paa en Ansøgning om Tilladelse til at nedlægge en Lejlighed »ikke kan anses for bindende for Sagsøgerinden«. Sagsøgerinden havde paastaaet Dom for, at Afslaget var »ugyldigt«. Dommens Mening er, at hun efter Dommen var stillet som før Afslaget, ikke at hun kunde nedlægge Lejligheden. Om U. 1900. 318, se nedenfor S. 270 Note 8.
4. Ejendommelig er Konstruktionen i U. 1952. 226, der tilkender en kommunal Pensionist Dyrtidstillæg med den Begrundelse, at en kommunal

3. Stk. annullerer en Kommunalbestyrelses Beslutning, der gaar ud paa at nægte Opfyldelse af en Kommunen paahvilende Pligt.

Det anførte bliver af særlig Betydning i Frankrig, hvor en Klager, der benytter Retsmidlet »recour pour excès de pouvoir«, stedse kun kan opnaa Annulation af den paaklagede – positive eller negative – Forvaltningsakt ⁵. Efter dansk Praksis er det ikke efter Grl. § 63 udelukket, at Domstolene kan meddele Forvaltningen Paalæg ⁶ eller endog umiddelbart træffe den Afgørelse, Forvaltningen burde have truffet, og det uden Hensyn til, om Forvaltningen forud maatte have truffet en positiv eller negativ Afgørelse. I mange Tilfælde, navnlig hvor Forvaltningsakten beror paa et administrativt Skøn, og hvor den foreliggende Ugyldighedsgrund er af formel Art, vil Domstolene dog ogsaa hos os være indskrænket til at underkende Forvaltningsakten; i saadanne Tilfælde vil Dommen overfor positive Forvaltningsakter kunne skære helt igennem, idet Paabudet, Forbudet, Tilladelsen osv. bortfalder, medens den overfor negative Forvaltningsakter kun kan fastslaa visse retlige Forudsætninger for en ny Forvaltningsakt ⁷.

Om Forvaltningsmyndigheden i Stedet for at meddele Afslag for-

Pensionsbestemmelse om Dyrtidstillæg var ugyldig i Forhold til Sagsøgeren, som ikke ifølge Bestemmelsen havde Krav paa Tillægget.

U. 1951. 449 H. stadfæster Fogedrettens Kendelse, hvorefter en Lejer, som var indflyttet, uagtet Boligudvalget havde nægtet at godkende Lejemaalet, ikke kunde udsættes, idet Boligudvalget antoges at have været forpligtet til at godkende Lejemaalet.

En norsk Højesteretsdom har paalagt en Kommune Erstatningspligt, fordi Kommunestyret uberettiget havde nægtet en Pensionatsbevilling, se T. f. R. 1958. 428.

5. Jfr. *Waline* S. 470 f., *Henry Puget et Georges Maleville*, *La révision des décisions administratives sur recours des administrés*, Bruxelles 1953, S. 128 ff. Undertiden giver Dommen Udtryk for Administrationens Forpligtelse til at træffe en ny Afgørelse (»renvoi à l'administration pour faire ce que de droit«). – I Sverige, hvor »besvärsmyndigheten« i kommunale Anliggender ligesom Tilsynsmyndigheden hos os principielt er udelukket fra at foretage positive Rettelser i den paaklagede Beslutning, forekommer det, at den indfletter Anvisninger (eller endog positive Rettelser) i sin Afgørelse, jfr. *Halvar G. F. Sundberg*, *Besvärsinstitut i befodringsärenden*, Stockholm 1932 (*Stadskollegiets uttlåtanden*), S. 54 f. og *Kommunalrätt* S. 321.

6. Se om Udfærdigelse af Næringsadkomst U. 1914. 817, 1876. 1142 H. og 1867. 486 H. og om Autorisation til en Gasmester U. 1917. 637 H.

7. Jfr. nærmere nedenfor S. 634 ff.

holder sig passiv, kan efter dansk Ret ikke udelukke Domstolsprøvelsen; derimod gælder det i Frankrig, at Forvaltningsdomstolene ikke er kompetente, hvis Forvaltningen blot undlader at svare, dog med den vigtige Begrænsning, at naar der er forløbet 4 Maaneder, uden at en Andrager har faaet Svar, kan han betragte Andragendet som afslaaet og indbringe Sagen for Forvaltningsdomstolen ⁸.

ii. Indenfor de *positive Forvaltningsakter* maa sondres mellem *a. de konstaterende* og *b. de konstitutive* Forvaltningsakter.

ad *a.* Ikke blot Domstolene, men ogsaa Forvaltningsmyndighederne træffer Afgørelser af Retsspørgsmaal, d. v. s. fastslaar Retsvirkningerne af visse Kendsgerninger i H. t. gældende Ret. Saadanne Forvaltningsakter kaldes *konstaterende*, hvis de ikke skaber, ændrer eller ophæver Retsforhold, men blot fastslaar, hvad der ogsaa før Afgørelsen var gældende.

Undertiden vedrører Forvaltningsakten – som det normalt er Tilfældet med Domme – en *Retstvist*, idet den træffer Afgørelse mellem Parter, der opstiller hinanden modstridende Paastande, jfr. t. Eks. O. F. § 17, Byplanlov § 24, Kommuneskattelov, Lovb. Nr. 84 af 20. Marts 1964, § 34, 3. Stk. Udsondringen af denne Gruppe Forvaltningsakter er navnlig af Interesse med Henblik paa Spørgsmaalet om Omgørelse af Forvaltningsakter, jfr. nedenfor Kap. X.

ad *b.* Forvaltningsakter, der skaber, ændrer eller ophæver Retsforhold, kaldes *konstitutive*. Konstitutive Forvaltningsakter er oftest mere eller mindre skønsmæssige, men de kan godt være fuldt lovbundne, t. Eks. Udfærdigelse af Næringsbrev i H. t. Næringslovens § 3.

1. Indenfor de konstitutive Forvaltningsakter skal først nævnes *Befalingerne*, som gaar ud paa at forpligte Borgerne. Befalingerne kan enten være *Forbud* eller *Paabud*. Et *Forbud* skaber en Pligt til at undlade, jfr. Grl. § 78, hvorefter der kan nedlægges foreløbigt Forbud mod en Forening, og § 79, hvorefter Forsamlinger under aaben Himmel kan forbydes, naar der af dem kan befrygtes Fare for den offentlige Fred. Den i Strfl. § 265 omhandlede »Advarsel« fra Politiet er i Virkeligheden et Forbud ⁹. Et *Paabud* skaber en For-

8. Jfr. *Waline* S. 182 f. Ifølge U. 1962.563 kunde Aktieselskabsregistrets Undladelse af at træffe Afgørelse i et Registreringsspørgsmaal ikke under de foreliggende Omstændigheder ligestilles med Nægtelse, jfr. Aktieselskabslovens § 82, 2. Stk.

9. Strfl. § 265 træder i Stedet for de tidligere med tvivlsom Hjemmel udstedte »Polititilhold«, hvorved det t. Eks. blev forbudt en Mand at ind-

pligtelse til positiv Handlen. Eksempelvis kan nævnes Indkaldelse til Aftjening af Værnepligt, se Vpl. §§ 24 og 25, Politiets Paabud om Opgivelse af Navn og Bopæl, Lov om Københavns Politi af 11. Febr. 1863 § 13 og Lov om Politiet udenfor København Nr. 21 af 4. Febr. 1871 § 11, Udvisning af Fremmede, Lovb. Nr. 20 af 7. Februar 1961 §§ 5 og 6, Opfordring »i Kongens og Lovens Navn« til Deltagere i Opløb om at skilles, Grl. § 80, Lov om Københavns Politi af 11. Febr. 1863 § 12, Lov om Politiet udenfor København Nr. 21 af 4. Febr. 1871 § 10, »Tilhold« i H. t. Strfl. §§ 200 og 289. Endelig skal nævnes de Forbud og Paabud, som Politimyndighederne kan udstede i H. t. deres almindelige Beføjelse til at drage Omsorg for Opretholdelse af Sikkerhed, Fred og Orden.

2. I Modsætning til Befalingerne staar *Tilladelser*, hvorved forstaas Forvaltningsakter, som hjemler Borgerne en vis Handlefrihed, der ikke bestaar allerede efter den gældende Ret¹. Undertiden er det netop Meningen, at gældende Rets generelle Forbud skal gennem-brydes af regelmæssige Tilladelser: Byggetilladelser, Beskikkelse af Advokater, Rpl. §§ 119–126, Autorisation af Læger, Lovb. Nr. 236 af 9. August 1955 § 1, af Gas-, Vand- og Sanitetsmestre, Lov Nr. 132 af 13. April 1962, Meddelelse af Næringsbreve² o. s. v. Hvor det derimod er bestemt eller forudsat, at Tilladelsen kun undtagesvis skal gives, kaldes den i Reglen for Dispensation, se t. Eks. om bygningsretlige Dispensationer Landsbyggelo § 15, Købh. Bygge-lov § 10. Grænsen mellem Dispensationer og andre Tilladelser er dog ingenlunde skarp³, idet Dispensationer undertiden bliver ganske kurante.

3. Nogle Forvaltningsakter gaar ud paa at *tillægge eller fratage Enkeltperson eller en Sammenslutning en vis retlig Kvalifikation*. Efter flere udenlandske Lovgivninger erhverver »juridiske Personer« saaledes først Retsevne gennem en særlig Forvaltningsakt, jfr. t. Eks. B. G. B. § 21 ff. Efter Aktieselskabslov § 17 opnaar et Aktieselskab Retsevne ved Registreringen. En forbedret Handleevne kunde før

finde sig paa sin fraseparerede eller fraskilte Hustrus Bopæl eller visse andre Steder, jfr. N. a. T. 1927. S. 62, H. R. T. 1860. 464, U. 1881. 104 H., 1923. 216.

1. Se dog U. 1907. 578., jfr. *Abitz* S. 389 f.

2. Jfr. *Næringsretten* S. 43 ff.

3. Jfr. *Vasegaard* S. 128, hvorefter Byggetilladelsen i København i H. t. den ny Byggelov overhovedet ikke mere kan anses for en lovbunden Forvaltningsakt. An. Nr. 173 af 18. Maj 1937 § 4 taler om »Dispensation« i et Tilfælde, hvor Tilladelsen *skal* meddeles.

M. L. opnaas ved »Fuldmyndighedsbevilling«. Naturalisation kan hos os kun finde Sted ved Lov, Grl. § 44, men Løsning fra dansk Statsborgerforhold sker ved en Forvaltningsakt, Indfødsretslov § 9. Tilkendelse og Fratagelse af Forældremyndighed sker ligeledes i en Række Tilfælde ved en Forvaltningsakt, se M. L. §§ 22, 23, 24, 26, 28, 30, 31. — I tysk Terminologi er saadanne Forvaltningsakter undertiden blevet kaldt »Machtverleihungen«, »Rechtsverleihungen« eller »konstitutive Verfügungen« (i snævrere Forstand). I Mangel af et bedre Udtryk kunde de hos os benævnes *Kvalifikationsakter*.

Et vist Slægtskab med de nævnte Forvaltningsakter har Forvaltningsakter, som *tillægger eller fratager en Ting en retlig Kvalifikation*. Som Eksempel kan nævnes Optagelse af Veje som offentlige paa det i H. t. Vejbestyrelsesloven udfærdigede Vejregister og dettes Klassificering af offentlige Veje samt Udfærdigelse af Fortegnelser over de Stier, der skal være offentlige, se §§ 1, 3, 8, 48 og 49, jfr. Lov Nr. 200 af 31. Maj 1963 Nr. 4.

B. Ugyldige Forvaltningsakter.

1. Som det er nævnt ovenfor S. 247 f. prætenderer Forvaltningsakten visse Retsvirkninger, nemlig dem, der svarer til dens Indhold. Normalt indtræder ogsaa disse Retsvirkninger; Forvaltningsakten har dermed opfyldt sin Bestemmelse. Men undertiden udebliver de helt eller delvis; Forvaltningsakten kaldes i saa Tilfælde *ugyldig*.

Uden Betydning for Ugyldighedsbegrebet er det, om Forvaltningsaktens praktiske Virkninger indtræder; undertiden forbliver den fuldtud gyldige Forvaltningsakt uden praktiske Virkninger, f. Eks. en Bevilling, der ikke benyttes, en Politibefaling, der ikke efterkommes og ejheller gennemtvinges; og omvendt forefalder det, at en ugyldig Forvaltningsakt faar de praktiske Virkninger, der svarer til dens Indhold: Bevillingshaveren har benyttet den ugyldige Bevilling, en Person har oppebaaret den ham ugyldigt tillagte Understøttelse o. s. v. Den ugyldige Forvaltningsakt kan ogsaa være tvangsfuldbyrdet: den ulovligt paalignede Skat inddrives, en ugyldig Udvisningsordre gennemtvinges o. s. v.

Det afgørende for, om Forvaltningsakten bør betegnes som gyldig eller ugyldig, er alene, om den medfører de til dens Indhold svarende Retsvirkninger, ikke om den overhovedet medfører Retsvirkninger. En ugyldig Forvaltningsakt kan f. Eks. i Kraft af sin Ulovlighed paaføre vedkommende Tjenestemand et strafferetligt Ansvar,

jfr. t. Eks. Strfl. §§ 156 og 157, ligesom ogsaa denne kan have paa-draget sig selv og Staten et Erstatningsansvar. Men medens efter privatretlig Sprogbrug en Retshandel anses for gyldig, naar den bin-der en Part i Overensstemmelse med dens Indhold eller til Ydelse af »Opfyldelsesinteressen«⁴, medfører et Erstatningsansvar ikke ef-ter forvaltningsretlig Sprogbrug, at Forvaltningsakten anses som gyl-dig. Et saadant Erstatningsansvar kan som Regel ikke sidestilles med den privatretlige Opfyldelsesinteresse⁵.

Ugyldighed er et snævrere Begreb end retlig Uvirksomhed. Naar ved den suspensivt betingede Forvaltningsakt Betingelsen udebliver, eller ved den resolutivt betingede Forvaltningsakt Betingelsen ind-træder, bliver Forvaltningsakten uden retlig Virkning; men dette stemmer med dens Indhold. Ej heller foreligger der Ugyldighed, naar en Forvaltningsakt bliver retligt uvirksom p. G. af andre Indholds-begrænsninger, t. Eks. en Tidsfrist, eller den Indholdsbe-grænsning, som bestaar i, at en Tilladelse er personlig⁶.

En Forvaltningsakt, en Beslutning, der træffes af og en Aftale, der indgaas af en Forvaltningsmyndighed, er ofte i Loven gjort afhængig af fremtidige, uvisse Kendsgerninger, t. Eks. en højere Myndigheds Godkendelse, se saaledes Lkl. § 15 og § 28 og Kkl. § 22⁷, eller af vedkommende Borgers Akcept. Man taler her om en *condicio juris*. Hvis en saadan *condicio juris* svigter, og Retsakten af den Grund bli-ver retligt uvirksom, bør Retsakten formentlig betegnes som ugyldig.

– Ogsaa andre offentligretlige Retsakter end Forvaltningsakter kan være ugyldige, saaledes Anordninger, jfr. ovenfor S. 248 f., og Love.

Udenfor det Begreb om Forvaltningsakter, som ligger til Grund for nærværende Fremstilling, falder Indstillinger, jfr. nedenfor S. 344 ff. Saafremt en Forvaltningsakt er betinget af, at der indhentes en Indstilling, og denne er behæftet med en Ulovlighed, t. Eks. af-givet af en Kommunalbestyrelse, som ikke var beslutningsdygtig, el-ler i hvilken der forelaa Inhabilitet, kan Indstillingen være retligt ufyldestgørende, saaledes at en ny Indstilling maa tilvejebringes. Det er naturligt at betegne en saadan mangelfuld Indstilling som ugyldig. Hvis en Indstilling derimod er fakultativ og uforbindende for den

4. Jfr. *Ussing*, Aftaler S. 117 ff.

5. Jfr. *Rechtsprechung* Nr. 148.

6. Jfr. V. L. T. 1951. 117 m. H. t. Godkendelse af Lejeforhøjelse.

7. Jfr. *Ernst Andersen* S. 125 ff. Haandbog I S. 243–53.

m. H. t. Forvaltningsakten kompetente Myndighed, er det meningsløst at kalde en mangelfuld Indstilling for ugyldig⁸.

2. *Ikke enhver Annulation eller Ændring af en Forvaltningsakt beror paa, at Forvaltningsakten er ugyldig* i den ovenfor angivne Betydning. Naar en højere Forvaltningsmyndighed af egen Drift eller efter Klage annullerer eller omgør en Forvaltningsakt, fordi den anses for uhensigtsmæssig⁹, taler man ikke om, at Forvaltningsakten er ugyldig. Grænsen mellem Annulation paa Grund af Ugyldighed og anden Annulation er imidlertid ikke skarp.

I nærværende Fremstilling tager Udtrykket Ugyldighed Sigte paa – foruden Nullitetstilfælde, jfr. nedenfor under 5 – Tilfælde, hvor Annulation er en retlig Nødvendighed, ikke blot fakultativ. Denne Bestemmelse af Ugyldighedsbegrebet sker i Tilknytning til Grl. § 63. Naar nemlig Domstolene i H. t. denne Bestemmelse er berettiget til at paakende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser, betyder dette, at de principielt kun er kompetente til at annullere eller paa anden Maade underkende en Forvaltningsakt, naar dette er retlig nødvendigt, ikke efter et frit Skøn.

En saadan retlig Nødvendighed for Annulation kan kun foreligge, naar Forvaltningsakten lider af en retlig Mangel, ikke naar Forvalt-

8. I Skr. af 7. Dec. 1957 anser Indenrigsministeriet det for tvivlsomt, om et Byraads Indstilling til Brug for Amtmanden ved hans Udnævnelse af Formand for et Huslejenævn »vil kunne blive ugyldig paa Grund af Inhabilitet«. Der foreligger imidlertid ikke her noget Ugyldighedsspørgsmaal. Amtmanden havde ingen Pligt til at indhente den paagældende Udtalelse, og det stod ham ganske frit for, om han vilde rette sig efter Udtalelsen, uanset om der forelaa eller ikke forelaa Inhabilitet.

I U. 1925. 906 H. havde et Byraad gjort sin Anbefaling i en Indfødsretssag afhængig af, at Ansøgeren tilbagebetale en modtagen Understøttelse. I dette Øjemed udstedte han en Panteobligation for Beløbet. Den nævnte Anbefaling kan ikke betegnes som ugyldig, allerede fordi Indenrigsministeriet var ganske frit stillet overfor Anbefalingen. Men Byraadet blev dømt til at kvittere og aflæse Obligationen samt tilbagebetale et erlagt Rentebeløb.

9. Ifølge Lkl. 1867 § 33 og § 51 og Kkl. 1868 § 12 kunde Kommunalbestyrelsens Beslutninger sættes ud af Kraft, naar de gik ud paa »at træffe en for Kommunen fordærlig Foranstaltning«, og det tilsvarende gjaldt i H. t. Lov om Bestyrelsen af Københavns kommunale Anliggender af 4. Marts 1857 § 4. Ifølge Lkl. § 31 og § 32, Kkl. § 14 og Khkl. § 9 kan Tilsynsmyndigheden derimod kun annullere ulovlige Beslutninger. Se derimod Khkl. § 6 om Overborgmesterens Beføjelse til midlertidigt at stille en af en Borgmester eller Raadmand tagen Beslutning i Bero.

ningsakten baade fra først af og efterfølgende maa anses for retligt fejlfri. Spørger vi herefter, hvornaar en Forvaltningsakt er behæftet med en retlig Mangel, skal først fremhæves, at selve den Handling, som konstituerer Forvaltningsakten, er indgaaende retligt normeret ved positive Lovregler baade m. H. t. Forvaltningsaktens Indhold, Form og Tilblivelse. Disse Lovregler har i et vist Omfang positivt fastsatte Sanktioner, idet deres Overtrædelse navnlig kan medføre Strafansvar efter Strfl. Kap. 16, se t. Eks. § 148 om Straf for Undladelse af at iagttage den lovbestemte Fremgangsmaade og § 157, der generelt fastsætter Straf for grov eller oftere gentagen Forsømmelse eller Skødesløshed¹, og et disciplinært Strafansvar, jfr. T. L. § 18.

Uden saadan positiv Hjemmel gælder der ogsaa om den Handling, som konstituerer Forvaltningsakten, visse Retsgrundsætninger, der kan være sanktioneret ved et almindeligt eller disciplinært Strafansvar, navnlig Grundsætningen om Magtfordrejning, hvorefter en Forvaltningsmyndighed ikke maa lade sig bestemme af uvedkommende Formaal. I grove Tilfælde vil Overtrædelser af denne Grundsætning være strafbare i H. t. Strfl. §§ 144–146 eller T. L. § 18.

I Tilfælde, hvor den Handling, der konstituerer Forvaltningsakten, paa Grund af saadanne Lovbestemmelser eller Retsgrundsætninger er formelt eller materielt retstridig, er det ikke givet, at Forvaltningsakten kan annulleres; det kan være, at Retstridigheden udtømmende er sanktioneret paa anden Maade. Men Tilsidesættelse af saadanne Regler kan efter Omstændighederne begrunde Annulation.

Ugyldighed kan foreligge, selvom den Handling, der konstituerer Forvaltningsakten, ikke er retstridig i den Forstand, at Handlingen kan medføre retlige Reaktioner overfor den handlende. Hvis t. Eks. en begunstigende Forvaltningsakt er fremkaldt ved en urigtig Erklæring fra den begunstigede, kan Forvaltningsakten blive ugyldig, skønt intet kan lægges Forvaltningsmyndigheden til Last.

Naar da den Handling, som konstituerer Forvaltningsakten, ikke svarer til Forvaltningsaktens retlige »Idealbillede«, idet den t. Eks. strider mod en positiv Retsregel eller beror paa Svig eller Vildfarelse eller paa Undersøgelser, der viser sig at have været utilstrækkelige, kan det være vanskeligt at afgøre, om Manglen 1) er af en saadan

1. U. 1877. 844 H. ikender en Række Præster Bødestraf i H. t. Strfl. 1866 § 141, fordi de havde foretaget en Ordination, hvortil de savnede Bemyndigelse.

Karakter, at Annulation er nødvendig, eller den 2) kun gør en Forvaltningsakt, der ikke ellers kunne tilbagekaldes, tilbagekaldelig, eller den 3) er helt uden Betydning for Forvaltningsaktens Tilværelse ². Ved administrativ Annulation udviskes undertiden Forskellen mellem 1) og 2). Annulationen virker her »abstrakt«, idet en mulig foreliggende Ulovlighed ikke er nogen nødvendig Forudsætning for Annulation ³.

Ugyldighedsspørgsmaalet kan imidlertid ikke besvares alene paa Grundlag af de Mangler, hvormed Forvaltningsakter kan være behæftet. Ved den retlige Vurdering, hvorpaa Spørgsmaalets Besvarelse beror, maa der navnlig ogsaa tages Hensyn til den paagældende Forvaltningsakts almindelige Beskaffenhed. Det kan især blive af Betydning, om Forvaltningsakten er bebyrdende eller begunstigende.

Den nærmere Undersøgelse af disse Spørgsmaal vil blive foretaget nedenfor i Afsnittene om ugyldige Forvaltningsakter og Tilbagekaldelse og Ændring af gyldige Forvaltningsakter.

3. En Forvaltningsakts Ugyldighed vil som ovenfor berørt ofte, omend ingenlunde altid, bero paa, at Forvaltningsakten efter dens Indhold, Form eller Tilblivelse er i Strid med en eller anden positiv Retsregel, herunder administrative Retsforskrifter.

Adskillige fremmede Forfattere og Domsafgørelser gaar imidlertid ud fra, at *interne Retsforskrifter*, navnlig de ovenfor S. 44 ff. omhandlede Tjenestebefalinger, uden Hensyn til deres Indhold, er uegnede til at bevirke Ugyldighed ⁴. Tjenestebefalingen er, siger man, et rent internt Anliggende. Overtrædelse af en Tjenestebefaling kan medføre et almindeligt eller disciplinært Strafansvar og et Erstatningsansvar overfor det offentlige, men ellers ingen Virkninger udadtil, i Forhold til Borgerne ⁵. For Administrationen som Helhed

2. Se vedr. en Udpantningsforretning U. 1951. 401.

3. I Sverige, hvor Forvaltningsdomstolene er kompetente baade i Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal, fremtræder den omhandlede Forskel i det hele mindre skarpt end hos os, jfr. *Herlitz*, I S. 116 f.

4. *Herlitz*, II S. 197 er tilbøjelig til at mene, at svenske Forvaltningsdomstole principielt skal tage Tjenesteforskrifter i Betragtning, idet han henviser til den alsidige Karakter af deres Prøvelsesret, jfr. ovenfor Note 3. *Castberg* S. 12 ff. og 194 mener nærmest, at Tjenestebefalinger (»interne Instrukser«) ikke har Ugyldighedsvirkning og anfører Højesteretsdomme, der stemmer hermed.

5. Ifølge Indmin. Skr. af 12. Nov. 1946 (utr.) kunde en i Strid med Instruks foretaget Indkaldelse til C. B. U.-Tjeneste ikke medføre noget Erstatnings-

modsvare de omhandlede Forskrifter Enkeltmands Opfattelser, Hensigter og Forsætter ⁶.

Saa enkelt er Spørgsmaalet dog ikke. Et er, at en Tjenestebefaling, som omtalt ovenfor S. 55, ikke kan være Hjemmel for Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom eller hjemle Borgerne Rettigheder mod det offentlige ⁷, noget andet, om Tilsidesættelse af Tjenestebefalinger er uden Betydning for Forvaltningsakters Gyldighed.

I saa Henseende synes det klart, at Tjenestebefalinger, der kun gaar ud paa en Fortolkning af Bestemmelser i en Lov eller Anordning, i Almindelighed maa lades ude af Betragtning ved Afgørelsen af Gyldighedsspørgsmaalet. Den Domstol eller Forvaltningsmyndighed, som skal tage Stilling til Gyldighedsspørgsmaalet, maa selvstændigt fortolke den paagældende Lov eller Anordning, bortset fra det Tilfælde, at Gyldighedsspørgsmaalet kommer til at foreligge for en af Tjenestebefalingen bundet Forvaltningsmyndighed, navnlig den Myndighed, fra hvilken Forvaltningsakten hidrører.

Det maa dernæst erindres, at Tjenestebefalinger er ikke blot vejledende, men retligt forbindende for den underordnede, hvorfor Tilsidesættelse af en Tjenestebefaling, der vedrører Forvaltningsakter, er en retlig Mangel ved Forvaltningsakten. Og da generelle og individuelle Tjenestebefalinger indenfor Lovens Ramme kan normere den underordnede Myndigheds Virksomhed ganske paa samme Maade som almindelige Retsregler, idet de kan vedrøre Kompetencen, Jmin. Cirk. Nr. 199 af 14. December 1937 og Cirk. Nr. 146 af 15. Juli 1947, jfr. Cirk. Nr. 31 af 14. Februar 1944, Forvaltningsaktens Indhold, Form, Tilblivelse, jfr. Jmin. Cirk. Nr. 193 af 16. September 1947, osv., kan Mangler, der beror paa Tilsidesættelse af Tjenestebefalinger, være af ganske samme Art som de Mangler, der beror paa Tilsidesættelse af almindelige Retsregler: Indholdsmangler, Formmangler osv. Er det da rigtigt, at t. Eks. en Indholdsmangel, der beror paa Loven, medfører Ugyldighed, medens det samme ikke gælder om en Indholdsmangel, der beror paa en Tjenestebefaling?

krav for den indkaldte, jfr. Offentligretligt Erstatningsansvar S. 31 f. og 37 samt *Knud Illum*, T. f. R. 1935 S. 97.

6. *Hammarkjöld* S. 184 f.

7. Ifølge V. L. T. 1957. 211 (214) kunde Sagsøgeren ikke støtte et Krav vedr. en Specifikation af Ansættelse til Jordrentesvarelse paa et Cirkulære fra Skattedepartementet, »allerede fordi dette maa antages alene at indeholde interne Ordensforskrifter for Myndighederne«.

Man kan i hvert Fald ikke sige, at den overordnede aldrig *kan* give Tjenestebefalinger med Ugyldighedsvirkning. Hvis Tjenestebefalingen udtrykkeligt gaar ud paa t. Eks., at visse Forbud eller Paa-bud skal gives i skriftlig Form og ellers anses for ugyldige, turde det, Tjenestebefalingens Lovlighed forudsat, være en given Sag, at et mundtligt Forbud eller Paabud er ugyldigt⁸. Snarere kan det tænkes, at en Tjenestebefaling, der stiller Krav til en begunstigende Forvaltningsakt⁹, dog ikke kan bestemme, at disse Kravs Opfyldelse skal være Gyldighedsbetingelser.

Men det kan være, det ikke er Meningen med en Tjenestebefaling, at den skal have Ugyldighedsvirkning¹. En Lov kan jo godt stille Krav til Forvaltningsmyndighederne vedrørende Forvaltningsakters Tilblivelse, Indhold osv. og samtidig bestemme eller forudsætte, at Opfyldelse af disse Krav ikke er en Gyldighedsbetingelse, og det samme gælder om Tjenestebefalinger². Hvis det da fremgaar af en Tjenestebefaling, at den ikke skal have Ugyldighedsvirkning, har den det ikke. Spørgsmaalet bliver saa, om Tjenestebefalinger i Modsætning til Love i Reglen skal forstaas paa denne Maade. Dette maa vistnok antages³. Den Omstændighed, at Tjenestebefalinger kun henvender sig til Myndighederne, og at endog generelle Tjenestebefalinger bli-

8. U. 1900. 318 antager, at en Politimesters Nægtelse af en Tilladelse til at afholde offentlige Oplæsninger og Foredrag var ugyldig – altsaa Tilladelsen uforuden – fordi Oplæsning og Foredrag »ikke nævnes blandt de i Justitsministeriets Cirkulære af 27. Marts 1861 ommeldte Forlystelser, Præstationer og Forevisninger, til hvilke der ifølge samme kræves Politimesterens Tilladelse, ligesom de ej heller skønnes ganske at kunne stilles ved Siden af disse«. Dommen gaar altsaa ud fra, at Cirkulæret, der henvender sig til samtlige Amtmænd og Politimestre, er afgørende for Politiets Adgang til paa vedkommende Omraade at gøre Indgreb i Borgernes Handlefrihed.
9. Se t. Eks. Jmin. Cirk. Nr. 31 af 14. Febr. 1944, jfr. Cirk. Nr. 146 af 15. Juli 1947, Cirk. Nr. 1 og 2 af 2. Jan. 1946, Forsyningsmin. Cirk. Nr. 203 af 17. Sept. 1947.
1. Ifølge det norske Prislovudkast af 1952 § 64 skulde en Afgørelse ikke være ugyldig, fordi vedkommende Myndighed har handlet i Strid med Instruktioner eller gjort Fejl ved Sagsbehandlingen eller Kundgørelsen, se Innstillinger fra Pris- og Rasjonaliseringslovkomiteen I, Oslo 1952, S. 208, jfr. S. 82, samt *Frede Castberg*, N. a. T. 1952 S. 289. Bestemmelsen fandt ikke Optagelse i Prisloven, se om Begrundelsen herfor Odelstingsproposisjon Nr. 60, 1952, Sp. 126 ff.
2. Jfr. O. V. G. 29, 359 (»Offenbar ist der Cirkularerlass nicht in diesem Sinne ergangen, vielmehr lediglich als eine Instruktion«).
3. Jfr. *Forsthoff* S. 226, *Waline* S. 407.

ver forbindende uden nogen offentlig Bekendtgørelse, jfr. ovenfor S. 54, gør det nærliggende at antage, at deres retlige Betydning skal være udtømt med det Baand, de lægger paa Myndighedernes Hand-
lefrihed og de dertil knyttede interne Sanktioner, jfr. ovenfor S. 170 ff. Hvis de Bestemmelser, der findes i en Tjenestebefaling, kunde have været udfærdiget som almindelige Retsregler, t. Eks. i Skikkelse af en ministeriel Bekendtgørelse ⁴, er dette et Moment, som kan tale for, at Tjenestebefalingen har Ugyldighedsvirkning.

Man kan saaledes ikke blankt frakende Tjenestebefalinger Ugyldighedsvirkning. Det maa i hvert enkelt Tilfælde undersøges, om Befalingen kan og vil have Ugyldighedsvirkning. Tjenestebefalinger, som stiller formelle Krav til en Forvaltningsakt, kan i alt Fald, ligesom tilsvarende almindelige Retsregler, kun afføde Ugyldighed, naar de kan opfattes som væsentlige Garantier for Forvaltningsaktens materielle Lovlighed og Rigtighed.

Man har ligeledes ment, at *Forvaltningskollegiers Forretningsordener* ikke skulde kunne have Ugyldighedsvirkning. Spørgsmaalet maa dog formentlig afgøres ud fra Synspunkter svarende til det foran vedrørende Tjenestebefalinger anførte. Det kan nævnes, at den svenske Regeringsret har annulleret en af en Kommunalbestyrelse truffet Beslutning, der var i Strid med en Bestemmelse i den af Kommunalbestyrelsen vedtagne Forretningsorden, hvorefter Udsættelse med Behandlingen af en Sag under visse nærmere angivne Forudsætninger ikke kunde nægtes ⁵.

4. En materiel Ugyldighedslære, der bygger paa en Undersøgelse af retlige Mangler under Hensyntagen til Forvaltningsaktens almindelige Beskaffenhed, navnlig dens Egenskab af begunstigende eller bebyrdende, giver kun et ufuldkomment Billede af Retsvirkeligheden. Ugyldighedsspørgsmaalet er til syvende og sidst et Spørgsmaal

4. Dette gælder t. Eks. om Jmin. Cirk. Nr. 199 af 14. Dec. 1937 angaaende Overøvrighedens Beføjelser i H. t. Lov om Børn udenfor Ægteskab Nr. 131 af 7. Maj 1937 og Lov om Ægtebørn Nr. 132 af s. D., se førstnævnte Lovs § 33, 1. Stk., jfr. sidstnævnte Lovs § 7. Efter Cirkulærets Indhold maa det imidlertid vistnok antages, at dets Bestemmelser ikke har Ugyldighedsvirkning. Ifølge Erhvervsskatteudvalgets Skr. af 15. Dec. 1945 medfører en væsentlig Overskridelse af den i Cirk. Nr. 13 af 7. Febr. 1938 under B fastsatte Frist for Meddelelse til Opholdskommunen om Erhvervsskattebeløbet Ansættelsens Ugyldighed. Det nævnte Cirkulære har udtrykkelig Hjemmel i Lov Nr. 28 af 18. Febr. 1937 § 22, 5. Stk.

5. Jfr. N. a. T. 1944 S. 76.

om Myndighedernes Reaktion i visse Situationer. Det samme kan naturligvis siges om den privatretlige Ugyldighedslære i Forhold til Domstolene. Men da Domstolene stort set er den eneste Myndighed, som træffer Afgørelser indenfor Privatretten, er det muligt at udforme en Ugyldighedslære – og overhovedet et privatretligt System – som ret nøje afspejler Domstolsreaktionerne. Anderledes indenfor Forvaltningsretten. Ugyldighedssituationen kræver her ikke blot en Stillingtagen fra Domstolenes Side; den frembyder sig tillige for Forvaltningsmyndighederne. Disses forskellige Organisation og Stilling i eller udenfor det forvaltningsretlige Hierarki kan føre til, at Reaktionen overfor en materielt karakteriseret Ugyldighedssituation ikke bliver de samme. En underordnet Myndigheds Adgang til at betragte en overordnet Myndigheds Afgørelse som ugyldig vil være mere begrænset end en overordnet Myndigheds Adgang til at betragte en underordnet Myndigheds Afgørelse som ugyldig.

Det rette vilde f. s. v. være omstændeligt at fremstille hele Emnet ud fra et organisatorisk Synspunkt, redegøre for hver enkelt Myndigheds eller de enkelte Myndighedsgruppers, herunder Domstolenes, Kompetence og materielle Beføjelser overfor Forvaltningsakter, som lider af formelle eller materielle retlige Mangler.

Naar det for dansk Forvaltningsrets Vedkommende maa anses for forsvarligt at opstille en materiel Ugyldighedslære, beror det først og fremmest paa, at Læren kan faa en meget bred Tilknytning til den kompetencemæssige Ordning gennem Bestemmelsen i Grl. § 63, hvorefter Domstolene er berettiget til at paakende ethvert Spørgsmaal om Overskridelse af Øvrighedsmyndighedens Grænser. Det er nemlig disse, under Domstolskontrol stillede Grænser, som Ugyldighedslæren, i første Række paa Grundlag af Domstolspraksis, vil søge at redegøre for. Men Læren bliver samtidig af indirekte Betydning for Forvaltningsmyndighederne i det Omfang, disses Afgørelser kan komme under Domstolenes Prøvelse. Endelig vil Forvaltningsmyndighederne ogsaa paa Omraader, der er unddraget Domstolenes Prøvelsesret, føle sig ret stærkt bundet af de Retsgrundsætninger, som har fundet Udtryk i Domspraksis.

5. *Forskellige Slags Ugyldighed.* I Privatretten har man delt Ugyldighedstilfældene i to Hovedgrupper: *Nullitet* og *Anfægtelighed*. Nullitet omfatter de Tilfælde, hvor den retlige Uvirksomhed er absolut, medens der foreligger Anfægtelighed, hvor den retlige Uvirksomhed er betinget af, at den Part, mod hvem Overenskomsten gøres gælden-

de, paabejdaaber sig de foreliggende Ugyldighedsgrunde⁶. I Forvaltningsretten har man opstillet en tilsvarende Sondring indenfor de ugyldige Forvaltningsakter, men saaledes, at Kriteriet her ikke er en Reaktion fra den, mod hvem Forvaltningsakten gøres gældende, men derimod, om den retlige Uvirksomhed er betinget af en derpaa rettet, autoritativ Udtalelse fra det offentliges Side (fra den Forvaltningsmyndighed, hvorfra Forvaltningsakten hidrører, en overordnet administrativ Myndighed, en administrativ eller almindelig Domstol). Hvor Ugyldigheden er betinget af en saadan autoritativ Udtalelse, er Forvaltningsakten anfægtelig⁷. Den Ugyldighed, som ikke er saaledes betinget, benævnes Nullitet⁸.

Nullitet er altsaa den stærkeste Ugyldighed. Forvaltningsakten kan uden videre ignoreres af enhver offentlig Myndighed og enhver Privatmand. Grænsen overfor de Kendsgerninger, som overhovedet ikke gaar ind under Forvaltningsaktens Begreb, er ikke skarp. Den Omstændighed, at den retlige Uvirksomhed ikke er betinget af en autoritativ Udtalelse, udelukker imidlertid ikke, at Uvirksomheden fastslaas gennem en saadan Udtalelse, der kun virker konstaterende, ikke som ved de anfægtelige Forvaltningsakter konstitutivt. Dette er bl. a. af Betydning overfor Lovbestemmelser, der fastsætter Klagefrister, idet saadanne Frister i Almindelighed bliver uden Anvendelse, hvor der kun er Tale om Konstatering af en Forvaltningsakts Nullitet⁹. Undertiden vil en Konstatering af Nulliteten være upaa-krævet, t. Eks. hvor en Privatdetektiv maatte have udstedt Befalinger af politimæssig Karakter, eller hvor en Köpenick-Kaptajn udsteder

6. Jfr. *Ussing*, Aftaler S. 237 ff. og *Jul. Lassen*, Nullitet og Anfægtelighed, 1899, S. 47–56.

7. I Indmin. Skr. af 10. Marts 1952 vedr. et Tilfælde af Inhabilitet bruges Udtrykket »anfægtelig«.

8. Dog forstaar man undertiden ved Anfægtelighed kun Tilfælde, hvor Forvaltningsakter, som er ugunstige for Borgerne, angribes af disse, medens den Annullation af en ugyldig Forvaltningsakt, som foretages af vedkommende Forvaltningsmyndighed selv, uden noget Andragende, benævnes Genkaldelse. Denne Benævnelse anvendes imidlertid samtidig om Genkaldelse af mangelfri Forvaltningsakter. I nærværende Fremstilling vil Udtrykket Anfægtelighed blive benyttet som Betegnelse for den Ugyldighed, som er betinget af en autoritativ, derpaa rettet Udtalelse, uden Hensyn til, om Udtalelsen afgives efter Andragende eller ej.

Max Imboden, Der nichtige Staatsakt, Zürich 1944, indeholder en indgaende Fremstilling af den forvaltningsretlige Nullitet.

9. Jfr. *Reuterskiöld*, I S. 261, *Willgren* S. 347.

Arrestationsordrer; men i andre Tilfælde kan der være Trang til at faa Nulliteten fastslaaet, f. Eks. i Tilfælde af Inkompetence.

Nogle har ment, at Spørgsmaalet om, hvorvidt den forvaltningsretlige Ugyldighed skal anses for Nullitet eller Anfægtelighed, maa løses ad rent »logisk« (eller »retslogisk«) Vej og kommer da til det Resultat, at alle ugyldige Forvaltningsakter, hvor der ikke er positiv Hjemmel for andet, er Nulliteter¹. Dette Spørgsmaal kan imidlertid ikke afgøres ved en saadan, rent formel Betragtning, men maa besvares ud fra en real Undersøgelse.

Den Mening er fremherskende, at medens Nullitetstilfældene er langt talrigere end Anfægtelighedstilfældene indenfor den privatretlige Ugyldighed, forholder det sig omvendt i den offentlige Ret², og denne Modsætning mellem den privatretlige og offentligretlige Ugyldighed har man paa forskellig Maade søgt at begrunde. Snart henvises til Forskellen mellem Øvrighedens og den privates Viljeserklæring; naar Øvrigheden træffer en Afgørelse indenfor sin almindelige Competence, bevidner den dermed tillige, at de særlige Forudsætninger for Forvaltningsaktens Gyldighed er til Stede³. Snart lægges Vægt paa Sikkerheden i det retlige Samkvem⁴.

At Anfægteligheden spiller en noget større Rolle indenfor den offentligretlige Ugyldighed end indenfor de ugyldige Retshandler, beror vistnok hovedsagelig paa følgende:

De privatretlige, retsstiftende Udtalelser afgives under meget svage Garantier for deres retlige Rigtighed (at de hidrører fra en habil og

1. Betragtningen er den, at da det er Retsordenen, der forlener Forvaltningsakten med Retsvirkninger, maa Efterkommelse af Retsordenens Krav i Henseende til Form, Tilblivelse og Indhold være en Forudsætning for, at Retsvirkninger overhovedet kan indtræde, jfr. *Kelsen*, *Zeitschr. für das Privat- und öffentliche Recht* Bd. 40 S. 85 f. Saa simpel er Løsningen dog ikke. Spørgsmaalet er, om Tilsidesættelse af et hvilketsomhelst af Retsordenens Krav til Forvaltningsaktens Form, Tilblivelse osv. medfører Ugyldighed og i bekræftende Fald, om Ugyldigheden altid er af samme Slags, jfr. *Bürckner* S. 81 Note 2.
2. Jfr. O. V. G. 81. 272 og 97. 95.
3. *Otto Mayer*, I S. 95, jfr. *Imboden* S. 73 ff. Til denne Opfattelse skal kun bemærkes, at Forvaltningsakten i Virkeligheden ikke indeholder nogen saadan »Selbstbezeugung«. Og selv om den gjorde det, hvad Virkning kunde det vel have? En udtrykkelig eller stiltiende Bevidnelse af Forvaltningsaktens juridiske Rigtighed, hidrørende fra samme Myndighed som selve Akten, afgivet i samme Form som denne osv., yder i sig selv ingen særlig Garanti.
4. *Fleiner* S. 208, jfr. *Imboden* S. 75 ff.

kompetent Person, at de ikke er afgivet under Tvang osv.). Privatretten opstiller en Række Ugyldighedsgrunde; men den forbyder ikke Personer at indgaa ugyldige Retshandler og indeholder, bortset fra Straf for Bedrageri o. lign., ingen direkte Garantier for, at de ikke gør det. Anderledes med Hensyn til Forvaltningsakter. Disse hidrører for det første fra Personer, som dels fyldestgør Lovens Betingelser for at kunne beklæde vedkommende Stilling (en vis Alder, Eksamen, anden forudgaaende Uddannelse, et Minimum af moralske Kvalifikationer m. v.), dels hidleder deres offentligretlige Handleevne fra en Udnævnelse eller et Valg, der giver en vis Sikkerhed for Kvalifikationer. For det andet skaber Lovgivningen gennem den hierarkisk ordnede Forvaltning og særlige tilsynsførende Myndigheder, gennem Fastsættelse af Straf for Forbrydelser i offentlig Tjeneste og disciplinær Straf for Tjenesteforseelser, gennem Formforskrifter, Høringsforskrifter osv. en Række Garantier for de administrative Handlingers, derunder Forvaltningsakters retlige Rigtighed. Dertil kommer, at den kompetente Forvaltningsmyndighed i Kraft af Erfaring og Hjælpe midler normalt har større Sagkundskab end Borgerne og andre Forvaltningsmyndigheder. Alt dette bevirker, at der er en særlig begrundet Formodning for, at Forvaltningsakter er mangelfri⁵ og derfor gyldige.

Paa den anden Side vilde der paa mange Forvaltningsomraader indtræde Forsinkelse og Uorden, hvis Forvaltningsakter ikke til en vis Grad var autoritære. En Ordning, hvorefter ugyldige Forvaltningsakter anses for Nulliteter, betyder jo, at Prøvelsen af Gyldighedsspørgsmaalet aldrig faar Ende: alle offentlige Myndigheder og enhver Borger kan til enhver Tid gøre gældende, at Forvaltningsakten er uforbindende⁶.

Hvad den ene Forvaltningsmyndighed afgør og beslutter, bør andre Forvaltningsmyndigheder i Reglen indtil en vis Grænse (Nullitetstilfældene) holde for gyldigt, indtil Ugyldigheden er udtalt af en dertil kompetent Myndighed⁷. Med andre Ord: ogsaa Ugyldigheds-

5. Jfr. *Revue des Sciences administratives* 1948 S. 136 f.

6. Jfr. Statsretten S. 206 f. om Rigsretsdommen af 1856. I den autoritære Stat vil man være indstillet paa en stærk Begrænsning af Nullitetstilfældene, jfr. *Imboden* S. 74. Det samme er imidlertid ogsaa Tilfældet i Sverige, jfr. *Sundberg* S. 186.

7. Ifølge Smin. Skr. af 7. Juni 1957, der tiltraadtes af Jmin., er et socialt Udvalgs Skøn vedr. en Udpantningsforretnings Formaalsløshed ikke bindende for Politimesteren.

spørgsmaalet bør være undergivet en vis Kompetenceordning. Naar t. Eks. Politiet og Sundhedskommissionen har godkendt Beværtnings- eller Gæstgiverilokaler, kan Bevillingsmyndigheden i Reglen ikke tilsidesætte denne Godkendelse ⁸.

Om en foreliggende Ugyldighed er at anse for Nullitet eller Anfægtelighed, er stedse et Spørgsmaal om Myndighedernes, herunder Domstolenes Stillingtagen til Ugyldigheden. En mere indgaaende Behandling af Emnet vilde derfor kræve en Undersøgelse af ikke blot Domstolenes, men ogsaa de enkelte Forvaltningsmyndigheders eller de enkelte Myndighedsgruppers Stilling, naar de staar overfor at skulle medvirke til Gennemførelse af Forvaltningsakter, som de anser for retligt mangelfulde, eller de skal træffe Afgørelser, for hvilke saadanne Forvaltningsakter er af præjudiciel Betydning. En saadan Behandling af Emnet, der ville blive meget omfattende, kan ikke her foretages.

Det omhandlede Spørgsmaal saavel som selve Ugyldighedsspørgsmaalet afskæres i det Omfang, den foreliggende Forvaltningsakt har materiel Retskraft, jfr. nedenfor S. 389 ff. Naar en ministeriel Afgørelse ifølge Loven er endelig, medfører dette i Reglen, at Domstolene og andre Myndigheder maa tage Afgørelsen til Følge. Dette betyder dog ikke, at alle Gyldighedsindvendinger afskæres, jfr. nedenfor S. 601 ff. I Almindelighed tager Udtrykket »endelig« kun Sigte paa Forvaltningsaktens Indhold, og dette kan være saa aabenbart eller groft ulovligt, at Mangelen ikke dækkes af Retskraften.

Dernæst opstaar Spørgsmaalet i Reglen ikke, f. s. v. angaar negative Forvaltningsakter ⁹. Saadanne Forvaltningsakter kræver ingen Gennemførelse, og hverken en Domstol eller en Forvaltningsmyndighed kan præjudicielt erstatte den negative Forvaltningsakt med en positiv. En Domstol kan t. Eks. ikke, naar der rejses Straffesag for ulovlig Næringsbrug, frifinde med den Begrundelse, at der ulovligt er givet tiltalte Afslag paa en Anmodning om Næringsbrev ¹, og Toldmyndighederne kan ikke med tilsvarende Begrundelse tilstaa en Per-

8. Jfr. *Roelsen og Skat-Rørdam* S. 40 og 81 vedr. Beværterlov Nr. 99 af 29. Marts 1924 § 8. Den tilsvarende Bestemmelse findes nu i Beværterlov Nr. 207 af 7. Juni 1958 § 9.

9. Jfr. *Troels G. Jørgensen*, U. 1924 S. 288. Ifølge *Imboden* S. 22 f. opstaar der overhovedet ikke noget Gyldighedsspørgsmaal ved negative Forvaltningsakter, undtagen hvor de har en vis Retskraft.

1. Jfr. *Næringsretten* S. 46.

son, som ikke har Næringsbrev, jfr. Lovb. Nr. 156 af 12 April 1960 § 88, Ret til Kreditplag ².

I Henseende til det strafferetlige Ansvar for Handlen eller Undladen i Strid med en Befaling, være sig et Forbud eller et Paabud, maa Befalingen i Almindelighed anses for en Nullitet, hvad enten Ugyligheden beror paa en materiel eller en formel Mangel ³. Tiltalte vil altsaa i saadanne Tilfælde blive frifundet ⁴. En vis Støtte for denne

2. Jfr. Næringsretten S. 74 Note 3. Særlige Omstændigheder kan føre til, at det i Teksten anførte ikke kan fastholdes, se U. 1951. 449 H. En Lejer var indflyttet paa Trods af, at Boligudvalget havde nægtet at godkende Lejemaalet. Det antages i Dommen, at Boligudvalget havde været forpligtet til at godkende Lejemaalet, og at det da ikke kunde forlange Lejeren udsat. I modsat Fald vilde Resultatet jo være blevet, at Lejemaalet, naar Lejeren var udsat, kunde kræves godkendt, hvorefter Lejeren paany kunde flytte ind.

3. Jfr. *Berlin*, II S. 295 f., *Matzen*, III S. 233 ff., *Holck*, Statsforfatningsret II S. 224 ff., *Castberg* S. 70 ff.

De af *Matzen*, III S. 233 og *Berlin*, II S. 295 anførte Bestemmelser fra Brandpolitilovgivningen ses ikke at indeholde Hjemmel for en ubetinget Lydighedspligt. Heller ikke kan det tiltrædes, naar *Matzen* antager, at der er ubetinget Lydighedspligt overfor det i Grl. omhandlede, foreløbige Forbud mod en Forening. Ordet »foreløbig« tager kun Sigte paa Forbudets Varighed. Det er en given Sag, at Straf for Overtrædelse af det foreløbige Forbud i H. t. strfl. § 132 a kun kan idømmes, naar Forbudet har været lovligt.

4. Jfr. *J. Trolle*, T. f. R. 1961 S. 579. Se t. Eks. U. 1919. 939 H., 1918. 111, 1917. 607, 1889. 702, 1879. 154 H., 1875. 618 H. Anderledes *J. U.* 1859. 442 og 1855. 531 (534). U. 1870. 995, jfr. *Abitz* S. 167, ikender Straf med den Begrundelse, at Tiltalte ikke burde have undladt foreløbig at efterkomme et Paabud, hvis Lovlighed Dommen ikke tager afgjort Stilling til. Højesteretsdom af 19. Juni 1854 stadfæster in terminis en Kriminal- og Politiretsdom, jfr. *J. U.* 1854. 289, som straffer en Tiltalt for ikke at have efterkommet et Polititilhold. I Motiverne til sidstnævnte Dom hedder det, at Tiltalte »ikke (kan) disculperes ved, hvad der fra hans Side er anbragt om, at Politidirektøren formentlig har været uberettiget til at give ham det oftnævnte Tilhold«; men det maa antages, at Højesteret har forudsat Tilholdets Lovlighed, jfr. *C. Liebe*, *J. U.* 1854 S. 513 ff.

I Indmin. Skr. Nr. 291 af 7. Nov. 1873 og Skr. af 22. April 1880 antages der at være en ubetinget Pligt til at efterkomme Tilsigelse til Pligtkørsel. U. 1868. 467 H., jfr. 154, udtaler, at selvom det antages, at der m. H. t. den under Sagen omhandlede Kørepligt haves en i formel Henseende gyldig Bestemmelse, om hvis Overtrædelse fra de Tiltaltes Side der kunde være Spørgsmaal, maatte de Tiltalte frifindes, fordi Paabudet, der gik ud paa Vandkørsel i et Ildebrandstilfælde, var materielt ulovligt.

Om Afspærring af en paa Fortegnelsen over offentlige Biveje optaget

Praksis kan søges i Strfl. § 156, jfr. Strfl. 1866 § 142; thi naar selv en Tjenestemand, der dog staar i et særligt Magtforhold, kun kan straffes for Undladelse af at efterkomme en lovlig Befaling, vilde det være noget besynderligt, om almindelige Borgere skulde kunne straffes ogsaa for Overtrædelse af ulovlige Befalinger⁵. Undertiden er der dog blevet foreskrevet en foreløbig Lydighedspligt selv overfor ulovlige Befalinger, se Fr. ang. Fribefordringsvæsenet i Danmark af 26. Juni 1844 § 34, jfr. Lov Nr. 229 af 20. December 1929 § 14 og Værnepligtslov § 48, 2. Stk.

Er der Tale om en Tilladelse, Godkendelse, Autorisation el. lign., er Spørgsmaalet, om den, der har foretaget en Handling, som er strafbar, hvis den ikke er tilladt, godkendt osv., kan straffes, naar Forvaltningsakten er ugyldig. Kun sjældent vil Forvaltningsakten være saa aabenbart eller groft ulovlig, at den i den omhandlede Henseende maa anses for en Nullitet, t. Eks. hvis Autorisation som Læge skulde blive meddelt til en Person, som ikke har lægelig Uddannelse, Lovb. Nr. 236 af 9. August 1955 § 2, jfr. §§ 23–26. I saadanne Tilfælde vil den objektive Betingelse for Straf være opfyldt. Men hvis tiltalte har troet, at der forelaa en gyldig Forvaltningsakt, kan der blive Tale om Frifindelse p. G. af Vildfarelse⁶. I de fleste Tilfælde maa den ugyldige Forvaltningsakt i den omhandlede Relation anses for kun anfægtelig. Der vil da ikke foreligge noget objektivt strafbart Forhold, og tiltalte maa frifindes, uanset om han maatte have været klar over den retlige Mangel og maaske har anset Forvaltningsakten for ugyldig.

Hvad angaar Forholdet mellem de forskellige Forvaltningsmyndigheder, er Sondringen mellem Nullitet og Anfægtelighed af ringe Betydning, naar der er Tale om en overordnet Myndigheds Beføjelser overfor en underordnet Myndigheds Forvaltningsakter⁷. En Forskel er der dog mellem de Tilfælde, hvor Forvaltningsakten er saa aabenbart eller groft ulovlig, at den overordnede Myndighed blot konstaterer Ugyldigheden, t. Eks. naar den underordnede Myndighed klart

Vej, se Indmin. Cirk. af 13. Juni 1873 Nr. 5 og *Abitz* S. 167. Det er næppe rigtigt, naar det antages, at Vejens Optagelse ubetinget maa respekteres, indtil Optagelsen underkendes ved Dom, se dog U. 1945. 969 (971).

5. Uden Betydning for Spørgsmaalet er Strfl. § 119, jfr. dog *Berlin*, II S. 296, idet denne Bestemmelse kun angaar visse Former for aktiv Optræden overfor Tjenestehandlinger, ikke selve Lydighedspligten.

6. Jfr. *Hurwitz*, Kriminalret S. 369 f. samt U. 1912. 763 og m. H. t. en privat Tilladelse 1912. 203 H.

7. Jfr. U. 1955. 258 H.

har været inkompetent, og de Tilfælde i hvilke den overordnede Myndighed, efter Klage eller ex officio, dispositivt ophæver eller omgør Forvaltningsakten, saaledes oftest naar der er Tale om materiel Ulovlighed. De Tidsfrister, som maatte være fastsat for Indgivelse af Klage eller for den overordnede Myndigheds Afgørelse, bliver nemlig uden Betydning for den overordnede Myndigheds Adgang til at konstatere en Nullitet ⁸.

Størst Betydning har Sondringen i Forholdet mellem sideordnede Forvaltningsmyndigheder ⁹, og naar der er Tale om underordnede Myndigheders Stilling til overordnede Myndigheders Forvaltningsakter. Spørgsmaalet er her, om en Forvaltningsmyndighed, naar den skal medvirke til Gennemførelsen af en Forvaltningsakt eller træffe en Afgørelse, for hvilken en Forvaltningsakt er af præjudiciel Betydning, i større eller mindre Udstrækning kan underkende Forvaltningsakten ¹.

En Begrænsning af Prøvelsesretten maa blive en Følge af, at de Myndigheder, som medvirker til Gennemførelse af en Forvaltningsakt, eller de mange forskellige Myndigheder, for hvis Afgørelser en Forvaltningsakt kan blive af præjudiciel Betydning, i Reglen ikke er indrettet med Henblik paa en Efterprøvelse af den paagældende Forvaltningsakt ².

Spørgsmaalets Besvarelse maa ske ud fra en Undersøgelse af hele Forvaltningsorganisationen og navnlig Forholdet mellem Forvaltningsmyndighederne. Er saaledes den tidligere Afgørelse truffet under særligt betryggende Garantier for Afgørelsens Lovlighed i Sammenligning med de Garantier, hvormed den senere Afgørelse er omgærdet, maa dette føre til en snævrere Begrænsning af Prøvelsesretten, end hvor det modsatte er Tilfældet.

Hensynet til Forvaltningens Effektivitet kan føre til en Begræns-

8. Jfr. *Reuterskiöld* I S. 261, *Willgren* S. 347.

9. I den hos *Krieger* og *Haarløv*, Fattigloven, 1906, S. 167 refererede Skr. af 16. Juni 1896 hedder det, at den af en kompetent Overøvrighed afgivne Kendelse ikke kan underkastes Prøvelse af anden sideordnet Myndighed, men maa af denne lægges til Grund for Sagens videre Behandling eller eventuelt indankes for Ministeriet. Anderledes m. H. t. Optagelse paa den kommunale Valgliste af en Person, som ved en Fejl ikke var blevet ansat til Skat, og en Person, som ulovligt havde faaet Fattighjælp eftergivet, Indmin. Skr. af 4. Febr. 1929 og 23. s. M.

1. Ifølge Kkl. § 9 skal Magistraten kun udføre Kommunalbestyrelsens »lovligt trufne Beslutninger«.

2. Jfr. *Imboden* S. 83 ff.

ning af Prøvelsesretten, hvor en Forvaltningsmyndighed skal medvirke ved Gennemførelsen af en Forvaltningsakt ³, men dette Hensyn kan ogsaa føre i modsat Retning, t. Eks. naar der er Tale om en Politimyndigheds Indskriden overfor en fra et politimæssigt Synspunkt betænkelig Omførsel af Varer, hvis Lovlighed beror paa, om det Vandrebrev, i H. t. hvilket Omførselen finder Sted ⁴, er gyldigt.

I de Situationer, i hvilke en Forvaltningsmyndighed maa tage Stilling til en sideordnet Forvaltningsmyndigheds Forvaltningsakt, som den anser for ugyldig, er det dog oftest Beskaffenheden af den retlige Mangel, som antages at foreligge, der bliver af Betydning. Hvis Forvaltningsaktens Ugyldighed skyldes Inkompetence eller Formmangel eller en Indholdsmangel, som gør Ulovligheden *aabenbar* ⁵, vil der i Reglen ikke være Betæneligheder ved en Prøvelsesret, og saadanne Betæneligheder maa ogsaa undertiden træde tilbage, hvor Ulovligheden maa anses for *grov*, idet den indebærer en Tilsidesættelse af vigtige Interesser ⁶. Ofte vil en Ulovlighed, som saaledes er særligt

3. Naar t. Eks. ifølge Bek. Nr. 280 af 30. Sept. 1937 § 5 indkaldte værnepligtige ikke kan forblive i Fart efter den fastsatte Mødedag, kan Mønstringsbestyreren praktisk taget aldrig udmønstre en Sømand under Tilsidesættelse af denne Bestemmelse med den Begrundelse, at Indkaldelsen er ugyldig.

4. Jfr. Næringsretten S. 147–51.

En meget sneidig Opfattelse lægger sig for Dagen i Jmin. Cirk. af 26. Jan. 1949 vedr. kommunale Tilladelser til Kørsel med uregistrerede Traktorer. En Tilladelse udenfor de angivne »Rammer« kan ikke, siges det, hindre Politiets Indskriden overfor den paagældende Kørsel.

Spørgsmaalet har nogle Gange været fremme m. H. t. Butiklukningsloven, Lovb. Nr. 204 af 20. Maj 1933, § 7 a, se nu Lov Nr. 221 af 27. Maj 1950 § 12, 1. Stk., idet Kommunalbestyrelserne undertiden har overskredet deres Beføjelse til at fastsætte Lukketiden til Kl. 21, se »Københavns Handels Tidende« for 10. Nov. 1934 og 15. Dec. s. A. I den der refererede Underrettsdom hedder det, at »den givne Dispensation i hvert Fald (maa) bevare sin Retskraft, saa længe den ikke paa lovlig Maade er omstødt, hvad enten dette nu kunde ske ved en Retssag eller ved overordnet Øvrigheds Afgørelse«. Denne Afgørelse maa anses for rigtig, uagtet »Dispensationen« her vel nærmest var en generel Retsakt, jfr. ovenfor S. 248 f.

Ifølge Jmin. Skr. Nr. 293 af 1. Okt. 1948 skal Politiet efter Havneopsynets Anmodning fjerne Personer fra Havneomraadet, naar Havneopsynet angiver, at de gør sig skyldige i visse mod Havnereglementet stridende Forhold, uden at det tilkommer Politiet at skønne over, om Overtrædelsen kan anses for godtgjort, eller over dens Grovhed. Dette er formentlig altfor vidtgaaende.

5. Jfr. *Herlitz* III S. 334 ff. og *Wold-Bet.* S. 302.

6. Jfr. *Castberg* S. 247 ff.

grov, tillige være aabenbar; men det er ikke altid, at disse to Egenskaber ved Ulovligheden foreligger samtidig.

Ved Afgørelsen af, om Ulovligheden maa anses for saa *aabenbar*, at en Forvaltningsakt i den omhandlede Henseende maa kunne anses for en Nullitet, maa man vistnok forudsætte Kendskab til den tilside-satte Retsnorm med dens utvivlsomme Indhold⁷, jfr. Lov af 25. Juni 1870 § 3, hvorefter Offentliggørelse af Love m. v. i Lovtidende er »den bindende Bekendtgørelsesform«. Herefter maa f. Eks. en Tilladelse, som efter Loven er betinget af en vis Alder, jfr. t. Eks. Næringslovens § 3, 1. Stk. Nr. 3 og Jagtlov, Lovb. Nr. 109 af 25. Marts 1959, § 14 c, og som udstedes kort Tid før Alderen er opnaaet, saaledes at Ulovligheden ikke kan anses for grov, vistnok betragtes som en Nullitet. Men der vil efter Omstændighederne kunne frifindes for Straf paa Grund af Vildfarelse, jfr. ovenfor S. 278.

Afgørende for, om en Ulovlighed er saa *grov*, at den alene af den Grund maa anses for en Nullitet, er det som ovenfor berørt, om Ulovligheden indebærer en Tilsidesættelse af meget vigtige Interesser, der vil komme til kort, hvis Forvaltningsakten indtil videre faar Retsvirkning. Eksempelvis kan nævnes, at hvis Justitsministeriet i Strid med Lov Nr. 74 af 7. April 1899 § 6, 1. Stk. skulde have meddelt en Tilladelse til Opbevaring af Sprængstoffer i en Bygning, der viser sig at være indrettet til Beboelse, maa Tilladelsen, uanset om Ulovligheden kan siges at være aabenbar, anses for en Nullitet, saaledes at Politiet kan skride ind imod saadan Benyttelse af Bygningen uden Hensyn til, om Ministeriet maatte have annulleret Tilladelsen.

Det ovenfor udviklede gælder ikke i Forholdet mellem forskellige sideordnede Forvaltningssubjekter⁸. Hvis en Kommunalbestyrelses Beslutning overhovedet er ugyldig, kan en anden Kommunalbestyrelse frit tilsidesætte Beslutningen, jfr. O. F. § 106⁹.

Ifølge Grl. § 63, 1. Stk., 2. Pkt. kan den, der vil rejse Spørgsmaal om Overskridelse af Øvrighedsmyndighedens Grænser, ikke ved at bringe Sagen for Domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme Øvrigheds Befaling. Dette betyder kun, at selve Indbringelsen

7. Jfr. *Imboden* S. 85.

8. Jfr. *Forsthoff* S. 211, Smin. Skr. 2. Jan. 1957 og 26. Maj 1957, Købstf. T. 68. 196.

9. Se ogsaa Smin. Skr. af 1. April 1950. Indmin. Skr. af 9. April 1929 statuerer, at nogle af Opholdskommunen paa Grund af svigagtig Optræden fra Barnemoderens Side udbetalte Underholdsbidrag ikke kunde kræves refunderet af Forsørgelseskommunen.

af Sagen for Domstolene ikke suspenderer en Lydighedspligt, som iøvrigt maatte foreligge. Om en saadan Lydighedspligt overhovedet foreligger, er et Spørgsmaal, som Grundlovsbestemmelsen ikke tager Stilling til ¹.

Der vil nedenfor efter Fremstillingen af de forskellige Ugyldighedsgrunde blive gjort nogle Bemærkninger om deres Egnethed til at medføre Nullitet eller kun Anfægtelighed.

6. Med Hensyn til anfægtelige Forvaltningsakter opstaar det Spørgsmaal, om *Ugyldigheden*, naar Annulation har fundet Sted, skal regnes *ex nunc*, saaledes at Forvaltningsakten kun for Tiden efter Annulationen betragtes som ikke eksisterende ², eller *ex tunc*, saaledes at Forvaltningsakten lades ude af Betragtning ved Bedømmelsen af de Retsakter og faktiske Handlinger, der med Forvaltningsakten som retligt Grundlag er kommet til Eksistens i Tiden mellem Forvaltningsaktens Tilblivelse og dens Annulation. I sidstnævnte Fald bliver det for de omhandlede Retsakters Vedkommende et Spørgsmaal, om de skal anses for bortfaldet ved selve Annulationen, være sig fra Annulationens Tidspunkt eller *ex tunc*, eller de kun bliver anfægtelige, *ex nunc* eller *ex tunc*.

Naar Forvaltningsakten har udtømt sine Retsvirkninger, være sig straks ved sin Fremkomst, hvilket f. Eks. er Tilfældet ved Godkendelser af et stedfundet Køb eller Salg, jfr. Lkl. § 15 og § 28, Kkl. § 22, eller efter en vis Tids Forløb, f. Eks. efter Afholdelsen af et af Politiet tilladt offentligt Bal, er det klart, at Annulation praktisk kun kan forekomme med Virkning *ex tunc* ³. Saalænge Forvaltningsakten derimod ikke har udspillet sin Rolle, kan det tænkes, at Annulation kun udelukker fremtidige Retsvirkninger. Hvis f. Eks. en Værgebeskikkelse annulleres som ugyldig, maa det afgøres, om Værgen kun for Fremtiden er ude af Stand til at optræde paa den umyndiges Vegne, eller tillige de Retshandler, han allerede har indgaaet paa den umyndiges Vegne, skal anses som indgaaet af en Person, der ikke har haft nogen Hjemmel dertil.

Det er en nærliggende Betragtning, at da Annulation grunder sig paa en Mangel ved Forvaltningsakten, som har foreligget fra først af,

1. Jfr. *Berlin*, II S. 295, *Matzen*, III S. 231 ff., *Holck*, II S. 224 f.

2. Vedrørende Omstødelse af et Ægteskab, se *Borum*, Familieretten, II 1946, S. 84 ff. og *Ernst Andersen*, Ægteskabsret, I 1945, S. 56 ff.

3. Annulation *ex tunc* i et saadant Tilfælde betyder, at Ballet anses for afholdt uden Tilladelse.

virker Annulationen ex tunc. Først Annulationen konstaterer denne Mangels Tilstedeværelse og Betydning; men de retlige Betænkkeligheder ved at lade Forvaltningsakten ytre Retsvirkninger gør sig ogsaa gældende m. H. t. det allerede forløbne Tidsrum.

Ofte antages det da ogsaa, at Annulation af ugyldige Forvaltningsakter som Regel virker ex tunc ⁴. Betydningen heraf belyses ved følgende Eksempler: Efter at en Person paa Grundlag af en af Handelsministeriet i Medfør af Næringslovens § 6, 1. Stk. udfærdiget Tilladelse har erholdt Næringsbrev, viser det sig, at Tilladelsen er anfægtelig. Naar Handelsministeriet da annullerer Tilladelsen, maa ogsaa selve Næringsbrevet annulleres. Naar en i H. t. Indfødsretslov § 9 for et dansk Ægtepar udvirket kgl. Resolution om Løsning fra dansk Statsborgerforhold er blevet annulleret, fordi den var blevet fremkaldt ved svigagtige Oplysninger, maa Ægteparrets forinden Annulationen fødte Børn anses for født af danske Forældre.

I nogle Tilfælde maa Annulation med tilbagevirkende Kraft anses for udelukket af Hensyn til Adressatens eller Tredjemands Interesser ⁵.

Dette gælder navnlig, hvor Forvaltningsakten gaar ud paa at tillægge Adressaten en vis privatretlig eller offentligretlig Retsevne eller Handleevne, t. Eks. Registrering af et Aktieselskab, jfr. Aktieselskabslov § 17, Beskikkelse af Værger og Lavværger, jfr. M. L. §§ 16 og 56, Etablering af offentligretlig Handleevne ved Udnævnelse af en Person til Tjenestemand. Ugyldige Forvaltningsakter af denne Art kan og skal ligesom andre Forvaltningsakter annulleres, naar de lider af visse retlige Mangler; men de Retsakter, som paa Annulationens Tidspunkt maatte være foretaget, vil i Reglen bevare deres Gyldighed ⁶. Hvis saaledes en Tjenestemand, hvis Udnævnelse annulleres, forinden Annulationen har truffet Afgørelser eller Beslutninger, staar disse ved Magt ⁷, ogsaa hvor der foreligger en begunstigende Forvaltningsakt til Fordel for en Tredjemand, der kendte An-

4. Jfr. *Hans Ipsen* S. 180, *Bürckner* S. 76, *Kormann* S. 315, *Fleiner* S. 206 Note 78, V. W. Art. 91 med Motiver.

5. Jfr. *Castberg* S. 256 ff.

6. Jfr. *Castberg* S. 258, *Kormann* S. 317, *Bürckner* S. 104 ff., V. W. Art. 80 og 91.

7. Ogsaa selve Tjenestemandsforholdet vil vel oftest kun bortfalde ex nunc. I et Tilfælde, hvor det kom for Dagen, at en Tjenestemand ikke ved Udnævnelsen havde dansk Indfødsret, blev han afskediget; men der rejstes ikke Krav om Tilbagebetaling af Lønning.

nullationsgrunden⁸, idet han t. Eks. vidste, at Tjenestemanden ikke havde dansk Indfødsret. Er Retsakten en privatretlig Aftale, maa den i alt Fald staa ved Magt, hvis Tredjemand har været ubekendt med Annulationsgrunden, men formentlig ogsaa i modsat Fald. Det vilde t. Eks. næppe være rimeligt, om den, der har truffet en Aftale med et Aktieselskab vidende om, at Betingelserne for dets Registrering ikke har været til Stede, men paa et Tidspunkt, da der ikke er truffet noget Skridt til Annulation af Registreringen, skulde miste sin Ret ifølge Aftalen, naar saadan Annulation finder Sted¹.

Hvor en anfægtelig Forvaltningsakt indeholder en forudgaaende eller efterfølgende Godkendelse af en Retsakt², vil dernæst en Annulation af Godkendelsen ikke altid medføre den godkendte Retsakts Ugyldighed³. Hvis f. Eks. en Kommunalbestyrelse ved urigtige Anbringender har opnaaet Indenrigsministerens eller Amtsråadets Samtykke til at optage et Laan eller Godkendelse af et under Forbehold om Godkendelse optaget Laan, kan en Annulation af Samtykket eller Godkendelsen ikke gøre Laaneaftalen ugyldig, saafremt Laangiveren var i god Tro, henholdsvis ved Aftalens Indgaaelse og da han fik Meddelelse om Godkendelsen. Det tilsvarende maa gælde om Samtykke til eller Godkendelse af visse begunstigende Forvaltningsakter, f. Eks. Ansættelse af en kommunal Tjenestemand, uden at Oprettelse af Stillingen er godkendt, jfr. Lkl. § 15, 3. Stk., derimod næppe om Amtsråadets Stadfæstelse af Sogneråadets Beskik-

8. Anderledes V. W. Art. 91.

1. Jfr. om et med Urette registreret Aktieselskabs Retssubjektivitet, *Kristian Sindballe*, Dansk Selskabsret I og III ved *Niels Klerk*, 1949, S. 162.

Om Annulation af en stedfunden Registrering, se *Krenchel*, Aktieselskabsloven, 1930 og 1959, S. 307.

2. Som Hovedregel er saadanne Godkendelser en Gyldighedsbetingelse. Se om dette Spørgsmaal *Ernst Andersen* S. 125 ff., Haandbog I S. 259 f., U. 1873. 622, 1929. 756 H., Indmin. Skr. 5. Febr. 1938 og U. 1940. B. S. 195 f. For svensk Rets Vedkommende kan henvises til *Håkan Strömberg*, F. T. 1951 S. 92–108 samt S. 224 f. og *Fritz Kaijser* S. 172–79, *Stig Jägerskiöld*, F. T. 1961 S. 101–104. Om Tinglysning af et Skøde, naar Tilsynsmyndighedens Godkendelse af Kommunens Erhvervelse mangler, se U. 1937. 133. Vedr. et Skattespørgsmaal, se *Erik Fynne*, Juristen 1965 S. 102.

3. Jfr. *Bürckner* S. 77. Noget andet er, at hvis den Forvaltningsakt, der godkendes, er ulovlig, er ogsaa Godkendelsen ulovlig, idet den ikke helbreder den godkendte Forvaltningsakt for dens retlige Mangler, jfr. U. 1903. 743 (746), 1913. 850 og *Fleiner* S. 119. Den fritager heller ikke den kompetente Myndighed for Ansvar, jfr. J. U. 1855. 161 (164). Godkendelsen kan ikke erstatte den Retsakt, som skal godkendes, jfr. Stid. 57 S. 528.

kelse af Snefogeder, jfr. Snekastningslov § 11, 1. Stk., idet Hvervet trods Bestemmelserne i § 11, 2. Stk. nærmest maa anses for bebyrdende.

Det er et Spørgsmaal, om Annullation med tilbagevirkende Kraft af begunstigende Forvaltningsakter ikke maa være udelukket, naar den begunstigede har gjort Brug af de ved Forvaltningsakten hjemlede Beføjelser, t. Eks. opført Bygninger, foretaget Inddæmninger, opstillet Boder, Benzintanke eller Automater.

En saadan Begrænsning i Annullationens Virkning kan dog naturligvis ikke opstilles, hvor den begunstigede svigagtigt har fremkaldt Forvaltningsakten ved urigtige Anbringender. Ej heller hvor Forvaltningsakten har været materielt ulovlig, jfr. dog nedenfor S. 392 ff. I H. t. dansk Bygningslovgivning antages det saaledes, at en Konstruktion eller Indretning, som er i Strid med Byggeloven, maa rettes, selvom den er godkendt af Bygningsmyndighederne ⁴. Hvis Anfægteligheden derimod skyldes retlige Mangler ved Forvaltningsakten af formel Karakter, uden at der foreligger Svig, tør det uden særlig Hjemmel antages, at Adressaten ikke, naar Annullation finder Sted, vil være forpligtet til at fjerne Anlæg eller Indretninger eller forhindret i at færdiggøre saadanne, hvis de er paabegyndt ⁵.

7. *De forskellige Ugyldighedsgrunde.* Forvaltningsakter kan være ugyldige paa Grund af Mangler vedrørende deres Indhold, Form eller Tilblivelse. I sidstnævnte Henseende maa sondres mellem Mangler vedrørende Forvaltningsaktens Subjekt, d. v. s. den eller de Personer, ved hvis materielle og sjælelige Virksomhed Forvaltningsakten bliver til, og Mangler, der har Hensyn til Tilblivelsen iøvrigt. Mangler vedrørende Forvaltningsaktens Subjekt kan atter bero dels paa, at den Enkeltperson eller det Kollegium, som har truffet en Afgørelse eller Beslutning, enten ikke fyldestgør Lovens Betingelser for overhovedet at kunne udøve offentligretlige Funktioner eller dog, paa Grund af deres særlige Forhold til Sagen, er udelukket fra at kunne optræde i det foreliggende Tilfælde (Habilitetsmangler), dels paa, at den handlende Forvaltningsmyndighed ikke er den rette Myndighed til Foretagelse af den paagældende Forvaltningsakt (Kompetence-

4. Jfr. *Vasegaard* S. 142 og *Göttsche* S. 52. I Norge har den Bygherre, der maa rette det lovstridige ved et Byggearbejde, som er udført i Overensstemmelse med godkendt Anmeldelse, under visse Betingelser et Erstatningskrav mod Kommunen, jfr. *Castberg* S. 297 Note 3 og 299 f.

5. V. W. Art. 79, jfr. Art. 91.

mangler). Tilblivelsesmangler kan angaa enten ydre eller indre Omstændigheder ved Forvaltningsaktens Tilblivelse ⁶. Vi kommer da til følgende Hovedinddeling af Forvaltningsaktens Ugyldighedsgrunde:

1. Kompetencemangler,
2. Formmangler,
3. ydre Mangler vedrørende Forvaltningsaktens Tilblivelse,
4. indre Mangler vedrørende Forvaltningsaktens Tilblivelse,
5. Indholdsmangler,
6. Habilitetsmangler.

Medens den Ugyldighed, som bliver en Følge af materiel Ulovlighed (Indholdsmangler), principielt er definitiv, kan Ugyldighed p. G. af formelle Mangler ved en Forvaltningsakt oftest bringes ud af Verden gennem en ny Sag. Naar en Afgørelse, som er truffet af en inkompetent Myndighed, under Tilsidesættelse af Høringsforskrifter osv., anses for ugyldig, er dette paa ingen Maade til Hinder for, at der træffes en ny, gyldig Afgørelse af den kompetente Myndighed, under Iagttagelse af Høringsforskrifter osv. Drejer det sig om en begunstigende Forvaltningsakt, betyder Ugyldigheden altsaa ikke, at den begunstigede definitivt gaar Glip af den Fordel, han mente at have opnaaet. Sagen kan naarsomhelst afgøres til hans Fordel, naar det formelle bringes i Orden ⁷.

Ofte, men ingenlunde altid, maa det antages, at en formel Mangel kan afhjælpes for eller af en Rekursinstans ⁸, jfr. nedenfor S. 537 f.

I det enkelte Tilfælde kan det være sandsynligt eller klart, at en formel Mangel ved en Forvaltningsakt, t. Eks. Inkompetence, Tilsidesættelse af et Paabud om Skriftlighed, Begrundelse eller Høring, har været uden materiel Betydning, maaske især naar Mangelen har været »ringe«, t. Eks. naar der foreligger stedlig Inkompetence, men Sagens stedlige Tilknytning ligger nær ved Grænsen for den kompetente Myndigheds Omraade ⁹. Det Spørgsmaal kan da rejses, om

6. Det er Udtryk for en ældre Tids, nu forladte Opfattelse, naar *J. Nellenmann*, Civilprocessens alm. Del, 1887, S. 108 mener, at Regler om »en vis udvortes Fremgangsmaade« i Almindelighed kun er instruktorske Forskrifter, hvis Tilsidesættelse ikke har Ugyldighedsvirkning.

7. Det her anførte maa have i Erindring under Vurderingen af Betænkkelighederne ved at anse begunstigende Forvaltningsakter for ugyldige, jfr. *Ernst Andersen*, N. a. T. 1947 S. 12-23.

8. Jfr. V. L. T. 1954. 350.

9. Jfr. *Ernst Andersen*, N. a. T. 1947 S. 21 f.

Ugyldighedslæren ikke bør være saa »elastisk«, at man kun lader en formel Mangel medføre Ugyldighed, naar den i det enkelte Tilfælde maa antages at have været af materiel Betydning¹. Dette vil dog i for høj Grad svække den almindelige Retsgaranti, som er Formaalet med formelle Regler vedrørende Forvaltningsakters Tilblivelse. I mange Tilfælde vil det være aldeles umuligt at tage Stilling til, om Fejlen har været af Betydning for Afgørelsen, navnlig naar en Part har manglet Adgang til at udtale sig, eller der ikke er indhentet en Erklæring fra Tredjemand. Den Myndighed, som har truffet Afgørelsen, vil næsten altid hævde, at den begaaede Fejl har været uden Betydning². Kommer Sagen for Domstolene, vil Resultatet blive paavirket af, om Dommeren materielt billiger Afgørelsen; men her ved forvanskes Kompetenceforholdet mellem Domstole og Forvaltningsmyndigheder. Til det anførte kommer, at forvaltningsretlige Procedureregler let bliver generelt betydningsløse, hvis ikke væsentlige Tilsidesættelser sanktioneres ved Ugyldighed³. Det bør komme an paa, om Forskriften i *Almindelighed* kan anses for en væsentlig Garanti for Forvaltningsaktens Lovlighed og Rigtighed⁴.

8. En fra først af gyldig Forvaltningsakt kan senere hen blive retligt uvirksom paa Grund af Forandringer i retlige eller faktiske Forhold vedrørende Forvaltningsakten⁵ eller – undtagelsesvis – Forældelse⁶. Saadan retlig Uvirksomhed kan passende betegnes som *ef-*

1. I U. 1952. 199 (201) hedder det i Begrundelsen, at Fejlen »ikke . . . i nærværende Tilfælde bør berøre Gyldigheden af den trufne Afgørelse, idet den ikke ses paa noget Punkt at have øvet Indflydelse paa denne«. Se ogsaa Justitsministeriets Argumentation i U. 1953. 614 (616). Jfr. *Castberg* S. 219, 222, 228 samt *Wold-Betækning* S. 180 og 460 (Lovudkast § 44), jfr. *E. A. Abitz*, *Juristen* 1960 S. 586.

2. Saaledes i U. 1952. 199 og 1953. 614.

3. Jfr. min. Afhandling i N. a. T. 1960 S. 252 f.

4. I U. 1957. 1008 H. gaar en Udtalelse fra Indenrigsministeriet ud paa, at en formel Iagttagelse af den paabudte Fremgangsmaade ikke vilde have ændret Resultatet; men at der dog forelaa en Mangel, der formentlig betager Afgørelsen dens Gyldighed (S. 1010). Denne Opfattelse fandt i Højesteret kun Tilslutning fra een Dommer. Vedr. Fejl ved Udførelsen af Valg vil man være tilbøjelig til at lægge Vægten paa, om Fejlen tør antages at have været uden Indflydelse paa det foreliggende Valgresultat, jfr. *Statsretten* S. 271. Men her vil det oftest være let at udskille saadanne Tilfælde. Desuden kommer Besværet ved Omvalg i Betragtning.

5. Jfr. U. 1946. 1181, 1952. 620 og 1953. 334.

6. Jfr. U. 1948. 112 H., *Vejdir. Skr.* 21. Marts 1964, *Stid.* 80. 160, *Håkan Strömberg*, *F. T.* 1961 S. 261 og *Imboden* S. 67.

*terfølgende Ugyldighed*⁷, saafremt Uvirksomheden indtræder i H. t. en Annulation, som *skal* finde Sted (efterfølgende Anfægtelighed), eller endog uden nogen Annulation (efterfølgende Nullitet)⁸.

Da nye Regler om Forvaltningsmyndighedernes Habilitet og Kompetence samt Forvaltningsaktens Form og Tilblivelse i Almindelighed vil være uden Indflydelse paa allerede eksisterende Forvaltningsakter, og det samme gælder i det Tilfælde, at en Forvaltningsmyndighed mister sin almindelige Habilitet, t. Eks. ved Afskedigelse eller eo ipso paa Grund af alvorlig Sindssygdом eller sjælelig Forstyrrelse, jfr. nedenfor S. 434 ff., bliver det praktisk taget efterfølgende Indholdsmangler, der kan medføre efterfølgende Ugyldighed⁹.

Ved efterfølgende Anfægtelighed opstaar det Spørgsmaal, om Ugyldigheden, naar Annulation har fundet Sted, skal regnes *ex nunc* eller *ex tunc* fra det Tidspunkt, da Forvaltningsakten blev retligt mangelfuld.

C. Kompetencemangler

1. *Begrebet Inkompetence*. Undertiden bruges Udtrykket Inkompetence eller tilsvarende Udtryk i saa vid Forstand, at det indbefatter alle de Mangler, som en Forvaltningsakt kan være behæftet med¹. Saaledes identificerer *Holck*² Kompetenceoverskridelser med Overskridelser af »Øvrighedsmyndighedernes Grænser«, skønt han mener, at disse Grænser kan være overskredet, selv hvor det er den rette Øvrighed, der har handlet, idet denne kan have tilsidesat visse formelle eller materielle Betingelser for Handlingens Lovlighed. I nærværende Fremstilling vil Udtrykket Inkompetence blive brugt i snævrere Mening:

Enhver offentligretlig Kompetenceregulering tilsigter en Fordeling af de offentlige Anliggender mellem de forskellige offentlige Myndigheder. Som en øverste Kompetenceregulering kunde man da nævne det klassiske

7. Jfr. *Herlitz* III S. 429, *Imboden* S. 33 f. og 67 f. I »Tøbrudssagen«, U. 1958. 955, anførte Sagsøgeren bl. a., at den omhandlede Polititilladelse ikke kunde anses for bortfaldet paa Grund af bristede Forudsætninger, jfr. Alf Ross U. 1959 S. 25.

8. Jfr. Lov om Luftfart Nr. 252 af 10. Juni 1960 § 26. Om Bortfald af Næringsadkomst uden Annulation, se Næringsretten S. 101.

9. Spørgsmaalet forelaa i V. L. T. 1942. 371 og Juristen 1950. 311.

1. U. 1952. 942 (944) taler om Overskridelse af Kompetence i et Tilfælde; hvor der var Tale om Indholdsmangel.

2. *Holck* S. 323.

Princip om »la séparation des pouvoirs«, der jo behersker de fleste konstitutionelle Forfatninger, jfr. Grl. § 3, og som fremtrædende Eksempler paa forvaltningsretlig Inkompetence kunde da anføres Forvaltningsmyndighedernes Overskridelser af Grænserne overfor den lovgivende eller dømmende Magt.

Dette er ogsaa begrebsmæssig hensigtsmæssigt m. H. t. Forvaltningens Overskridelse af Grænsen overfor de judicielle Myndigheder. Hvis f. Eks. en Person, hvad undertiden forekommer³, henvender sig til en Minister med Anmodning om en Afgørelse af en privat Retstvist, og Ministeren skulde indlade sig paa en saadan Afgørelse, bør Afgørelsens Ugyldighed anses for begrundet i Inkompetence. U hensigtsmæssigt vil det derimod være at henvføre Forvaltningens Overskridelse af Grænsen overfor Lovgivningsmagten under Inkompetence⁴. Thi da Lovgivningsmagten, bortset fra Spørgsmaalet om grundlovstridige Love, er omnipotent, vil den altid gyldigt kunne træffe en Bestemmelse svarende til en Forvaltningsakt, som lider af en eller anden formel eller materiel Mangel, og alle Mangler vilde altsaa kunne siges at være en Overskridelse af denne Grænse.

Der findes imidlertid ogsaa et indviklet Komplex af Kompetence-regler: Love, Anordninger, ministerielle Bekendtgørelser, kgl. Resolutioner, jfr. Grl. § 14, Instrukser⁵ m. v., som fordeler de administrative Anliggender til de forskellige Forvaltningsmyndigheder. Hvis dette sker efter saglige Synspunkter, kaldes Kompetencen *saglig Kompetence*. Der kan her sondres mellem almindelige og specielle Forvaltningsmyndigheder og atter mellem disse sidste. En Fordeling af de administrative Forretninger efter saglige Synspunkter finder ofte Sted saaledes, at visse Sager er henlagt til en lavere, andre

3. Jfr. Pl. 20. Febr. 1717. Undertiden beklager domfældte sig til et Ministerium, se Hmin. Skr. af 17. og 19. Febr. 1934. Min. f. off. Arb. Skr. af 31. Marts 1943 henviser Afgørelsen af et Spørgsmaal om Ejendomsretten til nogle Vejarealer til Domstolene.
4. Saaledes ogsaa *Aschehoug*, III S. 315. Se derimod *Troels G. Jørgensen*, U. 1924 S. 289 f. og *Carl Rasting*, U. 1947 S. 157. Det er ikke som her antaget den Omstændighed, at Forvaltningsakters Ugyldighed kan *helbredes* ved Lov, som ligger til Grund for min Opfattelse, men derimod den Omstændighed, at Lovgivningsmagten umiddelbart kan træffe Beslutninger af et hvilket som helst Indhold, uden Hensyntagen til materielle og formelle Regler, som er af Betydning for Forvaltningsakters Gyldighed.
5. Se t. Eks. Jmin. Cirk. Nr. 35 af 19. Febr. 1944 og Instruks Nr. 36 af s. D., jfr. Cirk. Nr. 172 af 26. Juni 1945, Nr. 188 af 28. Juni 1946 og Nr. 60 af 22. Marts 1948.

til en højere Forvaltningsmyndighed; eksempelvis kan nævnes, at nogle Bevillinger i Henhold til Beværterloven meddeles af Bevillingsnævnet, se § 15, andre af Overbevillingsnævnet, se § 20. Undertiden sker Fordelingen mellem overordnede og underordnede Myndigheder derimod saaledes, at disse udøver forskellige Funktioner i den samme Sag. Man taler her om den *funktionelle Kompetence*. Kompetenceregler af denne Slags er navnlig de Bestemmelser, som anordner, at en Forvaltningsakt kan indbringes for en højere Forvaltningsmyndighed, eller at en Forvaltningsakt kun bliver gyldig, naar den godkendes af en højere Myndighed. Endelig bestemmer Kompetencereglerne en kvantitativ Fordeling af de administrative Anliggender mellem Forvaltningsmyndigheder, der har samme saglige eller funktionelle Kompetence. I Almindelighed, om end ikke nødvendigt⁶, sker Fordelingen saaledes, at Forretningerne vedrørende Personer eller Ting, som har Tilknytning til et vist stedligt Omraade, udgør et Kompetenceomraade; man taler da om *den stedlige Kompetence*. Inddelingen i stedlige Kompetenceomraader udtømmer oftest hele Territoriet, t. Eks. Inddelingen i Amter, Politikredse, Udskrivningskredse, Kommuner⁷; men der forekommer Forvaltningsanliggender, som kun giver Anledning til at etablere Kompetenceomraader paa visse Steder, jfr. t. Eks. den tidligere Lov Nr. 53 af 10. Marts 1938 §§ 1 og 4 om Karantænemyndighederne⁸, hvorimod den gældende Karantænelov Nr. 67 af 31. Marts 1953 § 3 synes at forudsætte, at der overalt i Landet findes en kompetent Karantænemyndighed. I Reglen er den forvaltningsretlige Kompetence hos een Forvaltningsmyndighed; men undtagelsesvis forekommer det, at Kompetencen er hos to eller flere Forvaltningsmyndigheder i Forening, jfr. t. Eks. Lov om Luftfart Nr. 252 af 10. Juni 1960 § 85 og Lærlingelov § 1, 5. Stk.

Inkompetence som Mangel ved en Forvaltningsakt foreligger her efter, naar en Forvaltningsmyndighed har foretaget en Forvaltningsakt angaaende en Sag, der henhører under en anden Forvaltningsmyndighed eller under Domstolenes Virksomhedsomraade.

6. Jfr. t. Eks. Reglerne om Sognebaandsløsning i Lovb. Nr. 151 af 30. Maj 1961 §§ 8–11.

7. Christiansø falder dog udenfor den kommunale Inddeling, jfr. Haandbog I S. 55.

8. Naar en Forvaltningsstilling skifter Indehaver, kan man undertiden tale om en intertemporal Kompetence, idet det kan være et Spørgsmaal, om et Anliggende skal afgøres af den tidligere eller senere Indehaver, jfr. Indmin. Skr. af 31. Marts 1937.

Afgørelsen af, om en Forvaltningsmyndighed har været kompetent, beror paa, hvad Forvaltningsakten umiddelbart bestemmer. Denne umiddelbare Bestemmelse forudsætter ofte en Afgørelse af visse præjudicielle Spørgsmaal, som, hvis de forelaa til selvstændig Afgørelse, vilde henhøre under Domstolenes eller en anden Forvaltningsmyndigheds Competence. At saadanne præjudicielle Spørgsmaal ikke forrykker Competencen med Hensyn til det Forhold, som Forvaltningsakten umiddelbart afgør, er givet, og det maa dernæst antages, at den judicielle eller administrative Myndighed, som er kompetent med Hensyn til Hovedspørgsmaalet, i Reglen ogsaa har Competence til incidenter at afgøre præjudicielle Spørgsmaal, se nærmere nedenfor S. 639 ff. Naar t. Eks. en Politimester modtager Anmodning om Udfærdigelse af Næringsbrev til et Aktieselskab, kan han komme til at tage Stilling til, om en Person er lovligt Medlem af Selskabets Bestyrelse, naar Toldvæsenet tilstaar Kreditoplag, maa det tage Stilling til, om Ansøgeren har Næringsadkomst⁹, jfr. Lovb. Nr. 156 af 12. April 1960 § 88, og Skattemyndighederne kan komme ud for at maatte tage Stilling til, om der foreligger et Aktieselskab som Beskatningssubjekt¹.

Til en Forvaltningsmyndigheds Inkompetence svarer en Kompetence hos en anden Forvaltningsmyndighed eller en judicial Myndighed. Hvis en Forvaltningsmyndighed træffer en Beslutning, der ikke henhører under nogen administrativ eller judicial Myndigheds Competence, idet den t. Eks. gaar ud paa en Ekspropriation uden Lovhjemmel eller Naturalisation af en Udlænding, vil Afgørelsen være ugyldig, blot ikke paa Grund af Inkompetence, men paa Grund af ulovligt Indhold².

Medens i den borgerlige Retspleje Reglerne om Værneting sædvanligt kan fraviges ved Parternes Samtykke, er et saadant Samtykke³ i Reglen uden Betydning m. H. t. forvaltningsretlige Kompetenceregler⁴.

9. Jfr. Næringsretten, henholdsvis S. 80 og S. 74 Note 3.

1. Jfr. Skattepolitisk Oversigt 1953 S. 106 f. og 1958 S. 117 f. vedr. en (utrykt) Ø. L. R. Dom af 7. December 1957.

2. Jfr. V. W., S. 277 og *Imboden* S. 102 f.

3. Vedr. Aftale mellem *Kommuner* om Indkrævning af Lønningslister til Brug ved Skatteligningen, se Ligningsdir. Cirk. af 6. December 1950, Stid. 66.387.

4. Se dog Min. f. off. Arb. Cirk. Nr. 135 af 27. Juli 1957, 4. Stk. Jfr. A. V. G. § 6, 2. Stk. og A. K. *Ikkala*, N. a. T. 1954 S. 311 f.

Ændres Kompetencereglerne, maa den Regel anvendes, der er gældende paa Forvaltningsaktens Tidspunkt. Er et Andragende vel indgivet under den tidligere Lov, men endnu ikke afgjort, naar den ny træder i Kraft, er dennes Kompetenceregler altsaa afgørende ⁵.

Med Kompetenceregler, hvilke udpeger den Forvaltningsmyndighed, der har Afgørelsen i et Forvaltningsanliggende, maa ikke forveksles Regler, som blot fordeler den forberedende Behandling af Sagerne. Regler, der fordeler Forvaltningsanliggender mellem de forskellige Ministre (Ministerier), er Kompetenceregler, men ikke de Bestemmelser, som fordeler Forvaltningsanliggender mellem de ministerielle Departementer og Kontorer, jfr. dog T. L. § 6, 1. og 2. Stk., f. s. v. disse Bestemmelser omfatter Ministeriernes embedsmæssige Chefer.

Om den ministerielle Kontrasignatur i Forvaltningsanliggender, som afgøres ved kgl. Resolution, jfr. Grl. § 14, meddeles af den ene eller den anden Minister, er uden Betydning for Gyldighedsspørgsmaalet.

At en Forvaltningsakt hidrører fra en inkompetent Forvaltningsmyndighed, udelukker naturligvis ikke, at den iøvrigt, navnlig ogsaa i Henseende til sit Indhold, kan være fuldkommen mangelfri.

2. Inkompetence som Ugyldighedsgrund.

a. i. *Saglig Inkompetence. Forholdet til Domstolene.* Naar Forvaltningen har truffet Afgørelse i et Spørgsmaal, der henhører under Domstolene, er Forvaltningsakten ugyldig. For Domstolenes Virksomhed er der opstillet særlige Garantier, som mangler indenfor Forvaltningen: Uafhængighed af Regeringen, Uafsættelighed, særlige Procesformer osv. Sikkerheden for en retligt rigtig Afgørelse er langt ringere indenfor Forvaltningen end hos Domstolene. At denne Slags Inkompetence bevirker Forvaltningsaktens Ugyldighed, er overalt anerkendt i Teori og Praxis ⁶.

5. Dette stemmer med Forvaltningens Praxis, se dog Stid. 78. 199. Naar et Ministerium afgiver en Del af sit Forretningsomraade til et andet Ministerium, oversender det de løbende Sager i Overensstemmelse med de ny Kompetenceregler. Ifølge Skoletilsynslov § 42, 4. Stk. bliver en lidt ændret Kompetenceordning gældende for tidligere rejste Afskedigelsessager. Om Taksationer i H. t. Vejbestyrelsesloven, se Min. f. off. Arb. Cirk. Nr. 135 af 27. Juli 1957, 3. Stk.

6. Fra Retspraksis kan anføres V. L. T. 1954. 250, U. 1930. 1067, 1926. 818, 1918. 487, 1876. 379. Se ogsaa Jmin. Skr. Nr. 220, 22. Okt. 1897. Saalænge

ii. *Forholdet mellem Forvaltningsmyndighederne indbyrdes.* Saglig Inkompetence foreligger endvidere, hvor en Forvaltningsmyndighed foretager en Forvaltningsakt angaaende et Anliggende, der efter sin Art henhører under en anden Forvaltningsmyndighed.

a. Ser vi foreløbig bort fra Tilfælde, hvor den kompetente og den handlende inkompetente Forvaltningsmyndighed staar i et Over- og Underordningsforhold til hinanden, er det utvivlsomt, at denne Slags Inkompetence medfører Ugyldighed. Naar Loven i saglig Henseende har fordelt Forvaltningens Opgaver mellem forskellige Myndigheder, saa er disse Kompetenceregler ikke blot indre Ordensforskrifter⁷, hvis Overtrædelse medfører retlige Følger for de paagældende Forvaltningspersoner; de virker tillige, og først og fremmest, overfor Borgerne og det offentlige som en retlig Garanti for en sagkyndig Forvaltning. Hvor Kompetencereglene overtrædes, svigter denne Garanti, og saavel Hensynet til den enkelte som til det offentlige kræver da, at Forvaltningsakten anses for ugyldig⁸. Hvis Inkom-

samme Person var Dommer og Politimester, kunde der opstaa Tvivl om, hvorvidt han var optraadt i den ene eller den anden Egenskab, jfr. U. 1870. 695.

7. Jfr. dog ovenfor S. 268 ff. om interne Retsforskrifter.

8. *Matzen*, III S. 218, jfr. Umin. Skr. af 28. Juni 1937 vedr. Forholdet mellem et Byraad og Undervisningsministeriet, Indmin. Skr. af 26. Aug. 1942 vedr. Forholdet mellem Ligningskommission og Skatteraad, U. 1952. 845 vedr. Forholdet mellem Jordboniteringsmænd og Landvæsenskommission og U. 1953. 363 vedr. Forholdet mellem Arbejdsnævnet og Arbejdsdirektøren. U. 1959. 535 vedrører en af et Boligudvalg afgiven Udtalelse, der fremtraadte som en selvstændig Afgørelse, der imidlertid laa udenfor Udvalgets Kompetence. Udtalelsen underkendtes paa Grund af Magtfordrejning.

Ernst Andersen, N. a. T. 1947 S. 12–23 argumenterer ved Hjælp af en Række Eksempler paa retlige Mangler vedr. Skilsmissebevillinger for en Begrænsning af Ugyldigheden, bl. a. i Tilfælde af saglig og stedlig Inkompetence. Her overfor skal det erkendes, at den i Teksten opstillede, almindelige Grundsætning ikke tør gøre Krav paa at være undtagelsesfri, og at der netop, naar Talen er om Skilsmisse- og Separationsbevillinger, kan forekomme Tilfælde, hvor Grundsætningen maa modificeres, navnlig naturligvis naar en Ægtefælle efter Udfærdigelsen af en Skilsmissebevilling har indgaaet nyt Ægteskab. Paa den anden Side skal det anføres, at da Adgangen til Rekurs ikke er begrænset til Tilfælde af Afslag, vil en af Overøvrigheden meddelt Skilsmissebevilling ikke altid være endelig, t. Eks. ikke, hvis en af Parterne godtgør, at den forudsatte Enighed ikke har foreligget.

Hele Spørgsmaalet er indgaaende behandlet af *Ernst Andersen*, Ægteskabsret II, 1956, S. 336–41.

petencen ikke er aabenbar, maa visse begunstigende Forvaltningsakter dog maaske anses for gyldige.

At saglig Inkompetence medfører Ugyldighed er forudsat i Lov Nr. 273 af 6. Maj 1921 og Lov Nr. 55 af 14. Marts 1931, hvilke tillægger Vielser, der i de sønderjydske Landsdele i Tiden 15. Juni 1920–31. December 1922, altsaa før den udtrykkelige Bestemmelse i Ægteskabslov I § 38, fejlagtigt blev foretaget af Præster i Stedet for Personregisterførere, ægteskabsstiftende Virkning¹.

b. En særlig Stilling indtager de Tilfælde, hvor den kompetente og den handlende Myndighed staar i et Over- og Underordningsforhold til hinanden. Der er her Enighed om, at den underordnede Myndighed ikke gyldigt kan handle i Stedet for den overordnede². Undertagelsesvis maa dog en begunstigende Forvaltningsakt anses for gyldig trods denne Form for Inkompetence^{2a}. Undertiden er det bestemt, at den underordnede Myndighed i paatrængende Tilfælde kan optræde i Stedet for den overordnede, jfr. t. Eks. Indkvarteringslov § 30, 1. Stk., Lov om Embedslægevæsenet Nr. 87 af 21. April 1914 § 19, 2. Stk.; men her er den underordnede Myndighed jo netop efter Loven kompetent, naar den angivne Forudsætning indtræder³. Derimod er det tvivlsomt, om en overordnet Myndighed kan handle i Stedet for en underordnet, f. Eks. Ministeren i Stedet for Amtmanden. Hertil kan den overordnede Myndighed navnlig føle sig foranlediget, hvor den underordnede Myndighed nægter at handle, jfr. Børne- og Ungdomsforsorgslov § 88, 1. Stk.⁴.

Foreløbig bemærkes, at de kommunale Tilsynsmyndigheder ikke har nogen almindelig Adgang til at træffe gyldige Beslutninger i Stedet for Kommunalbestyrelsen⁵.

1. Jfr. om de i fransk Forvaltningsret ofte omtalte »mariages de Montrouge«, *Jèze*, *Les principes généraux*, 1914, S. 474, og om de østrigske »Dispenschen«, *Fleiner* S. 205 Note 76.

2. Se t. Eks. *Matzen*, III S. 219.

2a. Jfr. U. 1952. 662.

3. Det forekommer, at en kollegial Forvaltningsmyndigheds *Formand* i paatrængende Tilfælde kan handle i Stedet for Kollegiet, se Børne- og Ungdomsforsorgslov § 73, 4. Stk., Lovb. om Naturfredning Nr. 106 af 21. Marts 1959 § 9, 2. Stk., kgl. An. for Danmarks farmaceutiske Højskole Nr. 158 af 2. Juni 1956 § 4, 2. Stk., N. a. T. 1938 S. 112.

4. Jfr. t. Eks. Jmin. Skr. Nr. 46 af 15. Jan. 1931.

5. I Lkl. § 31, 3. Stk. samt § 32, 2. Stk. og Kkl. § 30 er det bestemt, at hvis Kommunalbestyrelsen har foretaget ulovhjemlede Udgifter eller nægtet at udrede Udgifter, som den er forpligtet til at afholde, eller undladt at udføre

Foreligger der derimod ikke blot et saadant Tilsynsforhold, men et egentligt Underordningsforhold, kunde en Adgang for den overordnede Myndighed til at indtræde i den underordnedes Kompetence synes at være en Konsekvens af selve Underordningsforholdet. Den lavere Forvaltningsmyndighed er hos os ⁶ underkastet almindelige og specielle Ordre fra den højere, og man kunde da mene, at det vilde være overflødigt Omsvøb, om den overordnede Myndighed, der har fattet Interesse for en Sag, som henhører under den underordnedes Kompetence, skulde være nødt til at meddele en detailleret Ordre til denne, som derefter blot skulde udføre Ordren.

En Adgang for den overordnede Forvaltningsmyndighed til at indtræde i en underordnet Myndigheds Kompetence kan dog ikke anses for en Konsekvens af Instruktionsbeføjelsen ⁷. I førstnævnte Tilfælde sættes den underordnede Myndighed helt ud af Spillet, bortset fra, at den muligvis bliver »hørt«, medens den altid kan og bør gøre Forestillinger, saafremt den finder, at et Direktiv eller en Ordre hviler paa mangelfuldt Kendskab til Sagens Omstændigheder, jfr. ovenfor S. 175 f.

Hvor den underordnede Myndighed ikke ligefrem maa betragtes som den overordnede Myndigheds stedlige Repræsentant eller hidleder sin Handlebeføjelse fra en Bemyndigelse, men derimod af Loven har faaet tillagt en vis Kompetence, jfr. t. Eks. Næringslovens §§ 2 og 36, maa det, hvis ikke andet positivt er bestemt, jfr. t. Eks. Rpl. §§ 720, 721, 2. Stk. og 802 ⁹, antages, at denne Kompetence er

nogen anden Foranstaltning, hvortil den er forpligtet, eller i andre Maader har overskredet sin Myndighed, træffer Tilsynsmyndigheden »de i den Anledning nødvendige Foranstaltninger . . .«. Disse Bestemmelser tager kun Sigte paa Anvendelse af *Tvangsmidler*, jfr. *Ernst Andersen*, S. 168 ff., *Oxholm* S. 138 ff., 491 ff., *Schou*, Kjøbstædernes Forfatning og Styrelse S. 447 ff., *Haandbog I* S. 264–66, *Min. f. off. Arb. Skr. af 13. April 1940*, se *Stid.* 56 S. 179.

6. Instruktionsmyndigheden er mindre vidtgaaende i Sverige, jfr. *Herlitz*, II S. 139 ff. og *samme*, *Grunddrag* 61 f., *Halvar G. F. Sundberg*, *Svensk Juristtidning* 1935 S. 329 f., *Reuterskiöld*, N. a. T. 1929 S. 258, *Nils Stjernberg*, *Ur staternas liv* S. 203.
7. Jfr. *Forsthoff* S. 395 og *K. Friederichs*, *Landesverwaltungsgesetz*, 1910, S. 78 Note 18.
9. Jfr. *Hurwitz* S. 191 f. og 197. *Bent Christensen* oplyser S. 82, at Boligtilsynsraadets Kompetence til at handle i Stedet for de lokale Boligtilsyn i Medfør af den tidligere Boligtilsynslov Nr. 212 af 31. Maj 1939 § 6 ikke anvendtes.

udelukkende i Forhold til overordnede Myndigheder ¹. Dette synes utvivlsomt, hvor Loven giver Regler om Indankning for den højere Myndighed af den underordnede Myndigheds Afgørelse ². Men selv uden udtrykkelig Hjemmel kan jo i Almindelighed en administrativ Afgørelse indankes for en overordnet Myndighed, og denne Adgang til at faa Sagen undergivet en gentagen Prøvelse kan formentlig ikke berøves Borgerne derved, at den overordnede Myndighed umiddelbart træffer en Afgørelse ³.

Dette Synspunkt fører til, at den omhandlede Slags Inkompetence bør medføre Ugyldighed, naar Talen er om bebyrdende Forvaltningsakter. Begunstigende Forvaltningsakter tør derimod maaske anses for gyldige trods Kompetencemanglen. Hvis f. Eks. Justitsministeren har givet et af de i Politilov Nr. 21 af 4. Februar 1871 § 7 omhandlede Paalæg eller Forbud, vil Paalæget eller Forbudet være ugyldigt; men har Handelsministeren udfærdiget et Vandrebrev under Tilsidesættelse af Politimesterens Kompetence i H. t. N. L. § 36, bør Vandrebrevet maaske anses for gyldigt.

b. *Den stedlige Inkompetence*. Ved Siden af Reglerne om den saglige Kompetence findes der som foran nævnt et Komplex af Regler, der fordeler ensartede Forvaltningsopgaver mellem forskellige Forvaltningsmyndigheder, saaledes at hver Myndighed faar anvist sit stedlige Forretningsomraade. Bestemmende for Kompetencen bliver da Forvaltningsanliggændernes Tilknytning til det ene eller andet af disse Omraader. Det i saa Henseende afgørende Forhold er ikke altid det samme. Oftest er det en Persons Bopæl eller Ophold eller en Tings, navnlig faste Ejendommers, Beliggenhed ⁴; men det kan

1. Jfr. U. 1947. 334.

2. Jfr. Indmin. Skr. af 11. Maj 1937, Stid. 53 Aarg. S. 154, hvorefter Ministeriet ikke kunde tage Stilling til et Erhvervsskattespørgsmaal, som ikke havde været indbragt for Erhvervsskatteudvalget, Umin. Skr. af 30. Oktober 1946 og U. 1947. 334.

3. Poul Johs. Jørgensen, se Salmonsen under »Embedsmænd«, og Matzen, III S. 218 antager, at den overordnede Embedsmand kan optræde i Stedet for den underordnede, se ogsaa J. Nellemann, Civilprocessens alm. Del, 1887, S. 108 og Ørsted, Haandbog III S. 28 f. Spørgsmaalet omhandles i den U. 1907 B. S. 80-86 gengivne Brevveksling med Justitsministeriet. Som Teksten fransk og tysk Ret, jfr. Waline S. 395 f. og Forsthoff S. 213 f.

4. Jfr. U. 1900. 345. Se om et Tilfælde, hvor Ejendommen laa paa Grænsen, Stid. 60 S. 289.

t. Eks. ogsaa være afgørende, hvor en Begivenhed har fundet Sted eller hvor en Person er optaget i Folkeregisteret ⁵.

Naar den for et stedligt Forretningsomraade kompetente Forvaltningsmyndighed med sin Forvaltningsakt gør Indgreb i et andet, i saglig Henseende ensartet, stedligt Forretningsomraade, foreligger der stedlig Inkompetence.

Stedlige Kompetenceregler hviler i første Række paa Hensyn af rent kvantitativ og forvaltningsteknisk Art. De administrative Forretningers Mængde gør en Arbejdsdeling nødvendig ogsaa med Hensyn til ensartede Sager, og det er da, selv under Nutidens Kommunikationsforhold, forvaltningsteknisk fordelagtigt, at de forskellige Forvaltningsmyndigheder spredes ud over Landet og faar tildelt hver sit i stedlig Henseende nært liggende Forretningsomraade. Forbindelsen med Personer og Ting lettes, og der spares paa mangfoldige Omraader Tid og Ulejlighed for alle Parter.

Hvis stedlige Kompetenceregler udelukkende var begrundet i saadanne Hensyn, kunde de ikke siges at yde nogen væsentlig Garanti for Forvaltningsaktens Lovlighed og Rigtighed, hvorfor stedlig Inkompetence ikke kunde anerkendes som Ugylldighedsgrund. Men de stedlige Kompetenceregler har ogsaa andre Grunde:

Blandt de Opgaver, som frembyder sig for den offentlige Forvaltning, er nogle Udtryk for et vist fælles offentligt Behov (Forsvarsvæsen, udenrigske Anliggender, Finansvæsen, Post- og Telegrafvæsen osv.), medens andre helt eller delvis udspringer af de forskellige Egnes og den stedlige Befolknings særlige Behov. Forvaltningens Kendskab og Hensyntagen til disse Behov fremmes i den moderne Stat gennem Decentralisation og Deconcentration. Ved Decentralisation overlades Varetagelsen af lokale Anliggender til Myndigheder, hvis Indehavere ikke er udnævnt af Centralforvaltningen, men valgt af den stedlige Befolkning, og overfor hvilke Centralforvaltningen kun har en vis Tilsynsmyndighed; Hovedeksemplet herpaa er det kommunale Selvstyre, jfr. ovenfor S. 66 ff. og nedenfor S. 651 ff. Deconcentration er systematisk – og ofte historisk – en Mellemsform mellem Centralisation og Decentralisation. De lokale Anliggender varetages ligesom under den decentraliserede Forvaltning af stedlige Forvaltningsmyndigheder; men Forvaltningsstillingerne besættes af Stats-

5. Jfr. *Herlitz*, II S. 106. Arb. og Smin. Skr. af 15. Juli 1940 udtaler, at Begæring om Invaliderente fra en Person, der er indlagt paa Sindssygehospital, skal behandles af »den retlige Opholdskommune«.

myndigheder og indgaar som Led i det almindelige administrative Hierarki⁶. Eksempelvis kan nævnes de stedlige Politimyndigheder og Toldmyndigheder.

Hvad nu først angaar Inkompetence med Hensyn til de Anliggender, som er Genstand for en decentraliseret Forvaltning, er det klart, at hvad enten den handlende, inkompetente Forvaltningsmyndighed er en Statsmyndighed eller en anden decentraliseret Forvaltningsmyndighed, savner den det særlige Mandat, oftest tillige det særlige Kendskab til Personer og Forhold, som Retsordenen maa antages at tillægge væsentlig Betydning som Garanti for Forvaltningsaktens Lovlighed og Rigtighed; der er her ingensomhelst Tvivl om, at Inkompetence maa medføre Forvaltningsaktens Ugyldighed.

Vedrørende Indgreb i stedlige, men ikke decentraliserede Forvaltningsmyndigheders stedlige Kompetence gælder det, hvad enten Indgrebet hidrører fra en overordnet Myndighed eller fra en sideordnet Myndighed, at den handlende Forvaltningsmyndighed oftest savner det af Loven forudsatte, stedlige Kendskab til det Anliggende, som er Forvaltningsaktens Genstand⁷. Dertil kommer, at den Sammenhæng og Planmæssighed, som, ogsaa af Hensyn til den enkelte Borger, er en Nødvendighed indenfor Forvaltningen, t. Eks. indenfor Politiet, lider et betydeligt Afbræk. Ogsaa her betyder Inkompetence altsaa noget mere end en Krænkelser af indre Ordensforskrifter.

Naar Spørgsmaalet da bliver, om stedlig Inkompetence medfører Ugyldighed, har man undertiden ment at maatte sondre mellem Tilfælde, hvor der ikke kan herske nogen Uvished om den stedlige Kompetence, idet Forvaltningsakten angaar Grundstykker, Vandløb o. lign., og Tilfælde, hvor den stedlige Kompetence beror paa visse Personers Bopæl, Ophold eller skiftende Forhold iøvrigt. Den Usikkerhed, som i visse Tilfælde kan opstaa m. H. t. de stedlige Kompetenceforhold, og som iøvrigt ogsaa kan komme frem m. H. t. den saglige Kompetence, kan dog næppe føre til at tillægge den anførte

6. Ofte taler man ogsaa her om Decentralisation, saaledes *G. Lindencrona*, F. T. 1949 S. 1-16.

7. I Justitsministeriets Forestilling vedr. den kgl. Res., som ligger til Grund for det ovenfor S. 270 Note 8 nævnte Cirkulære, hedder det, at »Ministeriet har meget vanskeligt ved at tage alle de Hensyn til de lokale Forhold, som i Sager af denne Beskaffenhed fortrinsvis komme i Betragtning«, se Reskriptsamling 1861 S. 88.

Sondring afgørende Betydning. Kriterierne for den stedlige Kompetence er iøvrigt overvejende forholdsvis sikre.

Som Hovedregel maa stedlig Inkompetence formentlig medføre Ugyldighed⁸, i hvert Fald naar der er Tale om bebyrdende Forvaltningsakter⁹. Positiv Hjemmel for Ugyldighed p. G. af stedlig Inkompetence findes i Bek. om Førerprøver, Førerbeviser m. v. Nr. 58 af 18. Marts 1958 § 1, hvorefter et Førerbevis kun gyldigt kan udfærdiges af Politiet i den Politikreds, hvori Andrageren har Hjemsted. Hvor den stedlige Competenceordning ikke kan opfattes som en Garanti for Afgørelsernes Lovlighed og Rigtighed¹, men alene som en Arbejdsfordeling mellem Myndighederne, kan det ikke antages, at Inkompetence medfører Ugyldighed².

8. Saaledes *Waline* S. 393, som imidlertid oplyser, at stedlig Inkompetence kun sjældent forekommer. Ifølge *Forsthoff* S. 211 f. medfører stedlig Inkompetence kun Genkaldelighed, medmindre der er Tale om Inkompetence i Forholdet mellem selvstændige Forvaltningssubjekter, som naar en kommunal Myndighed træffer en Beslutning som angaar en anden Kommunes Omraade, eller Kompetencen beror paa en Ejendoms Beliggenhed.

9. Saaledes ogsaa *Castberg* S. 199. Beslutninger truffet af et i stedlig Henseende inkompetent Børneværnsudvalg antages som Hovedregel at være ugyldige, jfr. *Haarløv* S. 222–32.

Spørgsmaalet om Ugyldighed paa Grund af stedlig Inkompetence har været fremme i U. 1882. 815 og 1900. 345. I begge Tilfælde antoges den paagældende Forvaltningsmyndighed at have været kompetent. I U. 1916. 60 H. er det antaget, at et i København givet Polititilhold ogsaa bandt den paagældende Kvinde, efter at hun havde taget Ophold paa Frederiksberg. Ifølge Rpl. § 481 kan ingen Foged foretage Eksekutionsforretninger uden for sin egen Retskreds, U. 1929. 491; Overtrædelse af denne Regel maa medføre Udlæggets Ugyldighed (Annulation under Appellen), se U. 1901. 1017.

U. 1935. 859 udtaler med Henblik paa en i H. t. Næringslovens § 97 udfærdiget Tilladelse, at »den Omstændighed alene, at Tilladelsen p. G. af Tiltaltes Bopælsangivelser muligvis er bleven udstedt af en anden Myndighed end den, der efter de gældende Regler om Myndighedens stedlige Begrænsning skulde have udstedt den, ikke under de foreliggende Forhold findes at have medført Tilladelsens Ugyldighed«. Der tages saaledes ikke principielt Stilling til Spørgsmaalet. Det samme gælder om U. 1937. 496 H. og 693 H. Begge disse Domme inddrager i H. t. Strfl. § 77 den næringsretlige Tilladelse; men der forelaa i begge Tilfælde baade stedlig Inkompetence og materiel Ulovlighed og, i alt Fald i den sidstnævnte Sag, tillige Svig fra den næringsdrivendes Side. Dommene vedrører, som det ses, begunstigende Forvaltningsakter.

1. Jfr. *Ernst Andersen*, N. a. T. 1947 S. 21 f.

2. Jfr. *Castberg* S. 197.

– Det er ikke alle stedlige Myndigheder, som har en stedlig afgrænset Kompetence, se t. Eks. om de Myndigheder, der foretager borgerlig Vielse, Ægteskabslov I § 32, 3. Stk. En Præst i Folkekirken er vel kun forpligtet til at foretage en Vielse, hvis en af Brudefolkene hører til hans Menighed, jfr. nævnte Lovs § 30, 4. Stk.; men han er beføjet til at foretage en Vielse uden Hensyn til, om nogen af Brudefolkene hører til hans Menighed, jfr. Kmin. Cirk. Nr. 292 af 22. December 1922 under V. De borgerlige Myndigheder er ifølge § 32, 3. Stk. forpligtet til at foretage Vielse uden Hensyn til, om nogen af Brudefolkene er bosat indenfor Myndighedens stedlige Omraade.

3. *Delegation af Kompetence.* a. Naar der i det følgende tales om Delegation af Kompetence, tænkes der paa Overdragelse af Kompetence fra en Forvaltningsmyndighed.

En saadan Overdragelse af Kompetence sker hyppigst fra en Forvaltningsmyndighed til en anden Forvaltningsmyndighed, t. Eks. fra en Minister til en anden Minister, til en Amtmand eller Politimester, undtagelsesvis til private Personer eller Institutioner, se t. Eks. Arbejderbeskyttelseslov § 47, 2. Stk. og Bek. angaaende Tilsynet med Dampkedler Nr. 648 af 15. December 1919 § 3, 3. Stk. En Slags Delegation er det ogsaa, naar en kollegial Forvaltningsmyndighed, navnlig en Kommunalbestyrelse, overlader Varetagelsen af visse Anliggender til et Udvalg, til Formanden eller et andet Medlem³.

En Indehaver af Forvaltningsmyndighed overlader ofte Afgørelsen af Sager til Personer, som hører til Staben af hans Medhjælpere, og som er undergivet hans Instruktioner og Kontrol⁴. Saadanne »In-

3. Indmin. Skr. af 3. Sept. 1872 anser en almindelig Bemyndigelse fra Sogneraadet til dets Formand til paa egen Haand at afgøre Sager, som ikke uundgaeligt fordrer Sogneraadets Sammenkaldelse, for ugyldig. En Regel om, at et Forvaltningskollegium selv fastsætter sin Forretningsorden, afgiver ingen Hjemmel for Delegation af Kollegiets Beføjelser til Formanden. Dette er vel heller ikke Meningen med Smin. Skr. af 15. Jan. 1935. Om Bemyndigelse fra Socialudvalget til Formand og Funktionærer, se Indmin. Skr. af 28. Okt. 1954, Stid. 71 S. 13, jfr. Skr. af 22. Marts 1946. Delegation fra Kommunalbestyrelser til Udvalg afvises i K. og Umin. Skr. af 17. April 1895 og Indmin. Skr. af 6. Jan. 1947. U. 1948. 654 underkender et Boliganvisningsudvalgs Delegation til Formanden. Jfr. Haandbog I, S. 138 f. og *Søren Hansen Købstf.* T. 1946 S. 286. Om Delegation til Nævnformand, se *Bent Christensen* S. 276–78.

4. Jfr. *Poul Meyer*, U. 1954 S. 29–32, der taler om extern og intern Delegation, *Inger Margrete Pedersen*, F. T. 1953 S. 294 f., som skriver, at Spørgsmaalet, om en Sag bliver forelagt for en højere ministeriel Tjenestemand

stitutionsafgørelser« forekommer navnlig i Ministerierne, men ogsaa i de større Kommuners Forvaltning. Grænsen mellem den rene Delegation, hvorved Medhjælpere faar overladt selvstændigt at træffe visse Afgørelser, og Tilfælde, hvor Medhjælpere handler mere eller mindre bundet af Anvisninger, er flydende.

Undertiden har saadan intern Delegation Hjemmel i Loven, jfr. nedenfor under c; men oftest maa Hjemmelen søges i Sædvane og praktisk Nødvendighed. Det er t. Eks. indlysende, at en Minister umuligt vilde kunne personlig træffe Afgørelse i alle et Ministeriums Sager. Naar han formelt ved sin Underskrift træffer Afgørelser, vil Afgørelsen iøvrigt ofte i Virkeligheden være truffet af en af Ministeriets Tjenestemænd ⁵.

Interne Delegationer behøver ikke positiv Lovhjemmel, og de lades ude af Betragtning i det følgende.

At Loven »bemyndiger« en Forvaltningsmyndighed til et eller andet eller »overlader« en Forvaltningsmyndighed de og de Afgørelser, jfr. t. Eks. en Række Bestemmelser i Lovb. om Valutaforhold m. v. Nr. 54 af 28. Februar 1960 ^{5a}, er en Form for originær Fastsættelse af administrativ Kompetence, der intet har at gøre med forvaltningsretlig Delegation. Det samme gælder Lovbestemmelser, ifølge hvilke en Forvaltningsmyndighed kan bestemme, hvilken Forvaltningsmyndighed der skal være kompetent, se t. Eks. Naturfredningslov § 34, 1. Stk., 2. Pkt., Ægteskabslov I § 78, jfr. An. Nr. 484 af 17. Novbr. 1922, og om kgl. Resolutioner, der fordeler Forretninger mellem Ministre, Grl. § 14.

b. Det principielle Udgangspunkt maa være, at Regler, som fastsætter Forvaltningsmyndighedernes Kompetence ikke kan fraviges ved Delegation. Naar Loven bestemmer, at de og de Anliggender henhører under de og de Myndigheder, følger det allerede af almindelige Retskildeprincipper, at der maa foreligge en særlig Begrundelse, t. Eks. Holdepunkter i Lovens Forarbejder, for at det tør an-

bl. a. kan bero paa, om den »følges med Opmærksomhed af Offentligheden«, og at Behandlingsmaaden kan variere efter de paagældende Tjenestemænds »Temperament«, *Bent Christensen* S. 262–67, *Torstein Eckhoff* N. a. T. 1961 S. 505–10, *Jaakko Uotila* S. 515–17.

5. Indmin. har i Skr. Nr. 94 af 21. Marts 1872 udtalt, at Fattiginspektøren ikke kan bemyndiges til at underskrive paa Fattigudvalgets Vegne. Om Ligningskommissionens Benyttelse af kontormæssig Medhjælp, se Indmin. Skr. af 3. Juli 1951. Om ministeriel Underskrift paa Tinglysningsskemaer, se *Fr. Vinding Kruse*, Tinglysningsskemaer, 1952, S. 86.

5a. Loven Nr. 372 af 23. Dec. 1964 benytter en anden Udtryksmaade.

tages, at Lovens Kompetenceordning kan fraviges ved Delegation. Dertil kommer, at Fordelingen af Forvaltningsanliggender til Besørgelse af forskellige Forvaltningsmyndigheder finder Sted under Hensyn til disse Myndigheders Organisation, Personellets faglige Uddannelse og Erfaring m. v. (intuitu personæ). Man kan ogsaa sige, at Kompetencen er Udtryk for et Indbegreb af Pligter overfor det offentlige, og at den forpligtede ligesaa lidt her som i privatretlige Forhold kan sætte en anden i sit Sted ⁶.

Undertiden maa Delegation af mere specielle Grunde anses for udelukket. Naar saaledes ifølge den tidligere Bestemmelse i O. F. § 293 den af det sociale Udvalg truffne Beslutning »kun (har) Gyldighed, saafremt den er forelagt Kommunalbestyrelsen og tiltraadt af mindst 2/3 af dennes Medlemmer«, er det indlysende, at Kommunalbestyrelsen hverken med simpel eller 2/3 Majoritet kan bemyndige det sociale Udvalg til paa egen Haand at træffe Beslutninger som de omhandlede ⁷. Delegation af den i Invalide- og Folkepensionslov § 2, 4. Stk. omhandlede Beføjelse maa af tilsvarende Grund være udelukket. Naar ifølge Kommuneskattelov § 39 Afgørelse om Eftergivelse af personlig Skat til Kommunen træffes af Kommunalbestyrelsen i et af sammes Møder, er det uforeneligt hermed, at en Kommunalbestyrelse bemyndiger Kasse- og Regnskabsudvalget til, hvis der er Enighed i Udvalget, at afgøre Andragender om Eftergivelse ⁸.

Hvor en Lov indeholder Hjemmel for Delegation i nogle angivne Tilfælde, maa det ofte antages, at Delegation i andre Tilfælde er udelukket.

Det kan fremgaa af Forhandlingerne vedr. en Lovs Tilblivelse, at det har været Meningen at udelukke Delegation ⁹.

6. »Geschäftes eines öffentlichen Amtes soll niemand eigenmächtig einem anderen an seiner Statt auftragen«, hedder det allerede i den preussiske almindelige Landret af 1794 § 41. »Discretion being also a trust, it must neither be delegated nor abdicated«, hedder det i en af *E. Freund*, Administrative Powers, Chicago 1928, S. 92 omtalt engelsk Dom. At Delegation af forvaltningsretlig Kompetence som Hovedregel er udelukket, antages t. Eks. af *Castberg* S. 53–58 ff. og *Herlitz* II S. 66 og 112.
7. Jfr. *Sundberg*, Kommunalrätt S. 525. Smin. Skr. Nr. 111 af 9. Juli 1936 kommer med en skruet og selvmodsigende Begrundelse til det Resultat, at den omhandlede Delegation under visse Betingelser er tilladelig, jfr. U. 1940 B. S. 201.
8. Jfr. Indmin. Skr. 24. Jan. 1950, S. O. 1950 S. 63. Vejlov af 14. April 1865 § 3 udelukker klart, at Sogneraadet delegerer sin Myndighed til at afsige Kendelser til et Udvalg, jfr. U. 1939. 187.
9. *Poul Meyer* har U. 1954 S. 37 fremdraget et Tilfælde, hvor Landbrugsmi-

Delegation til en privat Mand eller Sammenslutning maa under alle Omstændigheder anses for ulovlig i Mangel af særlig Hjemmel^{9a}.

Der er dem der mener, at Forvaltningsmyndighederne, navnlig Ministrene, har en almindelig Adgang til Delegation^{9b}. Der henvises til, at Delegation af Competence i stor Udstrækning finder Sted uden Hjemmel i nogen Lov, og det gøres gældende, at denne Praksis er tilstrækkelig retligt begrundet i Udviklingen indenfor den moderne Forvaltning. Den store Mængde af Sager har gjort en Aflastning af Ministeriernes Arbejdsbyrde nødvendig. Hertil kommer de formentlige Fordele ved den Dekoncentration, som Delegationer til lokale Myndigheder medfører.

Det er rigtigt, at Delegationer i ret stor Udstrækning finder Sted uden Lovhjemmel eller sædvaneretlig Hjemmel¹, som formentlig

nisteriet har sat sig ud over noget saadant. Ifølge Lov om Markeder m. v. Nr. 197 af 7. Maj 1948 § 3, 1. Stk. beskikker Landbrugsministeren Markedsdyrlæger. Ifølge Lovforslaget skulde de beskikkes af Veterinærdirektoratet; men dette blev ændret efter Forslag fra Folketingsudvalget, hvis Ordfører udtalte, at »det er rigtigst, at den parlamentarisk ansvarlige Landbrugsminister har Ansættelsesretten«. Ikke desto mindre har Landbrugsministeriet bemyndiget Veterinærdirektoratet til at foretage Beskikkelserne. Wold-Komiteen S. 107 mener, at Kongens og Departementernes Delegationsbeføjelse kun afskæres ved udtrykkelig Bestemmelse i Loven.

9a. Smin. Skr. 29. Sept. 1933. Jfr. *Torstein Eckhoff*, N. a. T. 1961 S. 492 f., *Jaakko Uotila*, N. a. T. 1961 S. 517.

9b. *Poul Meyer* kommer U. 1954 S. 29–39 ud fra en Række værdifulde Oplysninger om administrativ Praksis til det Resultat, at Forvaltningen ikke anerkender et principielt Delegationsforbud, men gaar ud fra, at der i Almindelighed er Adgang til Delegation, et Standpunkt, som Forfatteren synes at give sin Tilslutning. En lignende Opfattelse har *Ejler Koch* hvad angaar Delegation fra Ministre forfægtet i sin Guldmedaljeafhandling om Delegation af Competence. Se ogsaa Wold-Komiteen S. 105–18 samt *Torsten Eckhoff* N. a. T. 1961 S. 472–511.

1. Se t. Eks. vedr. Dispensationer fra *Bygningslovgivningen* Indmin. Skr. af 20. Aug. 1926, Jmin. Skr. Nr. 69 af 27. Febr. 1923 og Nr. 75 af 12. Marts 1923, jfr. *Vasegaard* S. 105 f., *Götzsche* S. 33 Note 2 og S. 124 ff. Indmin. Cirk. Nr. 164 af 4. Maj 1943 har Hjemmel i Lov Nr. 97 af 13. Marts 1943 § 10, 2. Pkt. I Cirk. Nr. 119 af 11. Juli 1928 og Nr. 33 af 9. Marts 1934, Bek. Nr. 120 af 10. April 1947, Nr. 25 af 25. Jan. 1949, Cirk. Nr. 42 af 9. Febr. 1949 delegerer Jmin. en Række Dispensionsbeføjelser vedr. *Brandpolitilovgivningen*. Jmin. Skr. Nr. 9 af 1. Jan. 1877 udtaler, at en Brandfoged ikke paa egen Haand kan lade en anden udføre Forretningerne for sig. I Skr. Nr. 215 af 5. Dec. 1928, Nr. 242 af 8. Nov. 1950 og 49 af 2. Marts 1956 delegerer Jmin. en Række Beføjelser til *Overformynderiet*, jfr. Jmin. Skr. Nr. 383 af 29. Dec. 1911, Nr. 256 af 14. Okt. 1921 og Nr. 118

foreligger t. Eks. m. H. t. ad mandatum Ekspeditioner. Det drejer sig især om Delegationer fra Ministre til andre centrale Myndigheder (Direktorater), undertiden ogsaa til andre Ministre. Mest udbredt er Delegationer fra Ministre til underordnede, lokale Myndigheder. Oftest angaar Delegationer Meddelelse af Dispensationer og andre Tilladelser. At man har ment at kunne se bort fra Kravet om Lovhjemmel er ikke uden Forbindelse med, at Legalitetsspørgsmaal paa Grund af Centraladministrationens voksende Magtpositioner kan blive anset for noget underordnet, hvorimod der lægges afgørende Vægt paa saglig og politisk »Smidighed«.

Ministerierne er imidlertid ikke gaaet ud fra, at der er en generel Adgang til ulovhjemlet Delegation, endsige Delegation til hvilken som helst Forvaltningsmyndighed. Det vilde t. Eks. ikke falde nogen ind, at Kompetence til at udnævne og afskedige Tjenestemænd skulde kunne overføres ved Delegation. Man har overvejet, om Delegation i hvert enkelt foreliggende Tilfælde kan anses for ikke blot hensigtsmæssig, men ogsaa retligt forsvarlig.

Den nævnte Praksis har faaet normativ Betydning. Den bliver paa

af 25. Juli 1925. Indmin. Cirk. Nr. 112 af 29. Juni 1955, jfr. Cirk. Nr. 207 af 19. Sept. 1960, bemyndiger Udskrivningscheferne til at meddele *Rejsetilladelser og Udsættelser til værnepligtige*. Vedr. en Politimesters Adgang til at lade en Fuldmægtig deltage i *Sessionen*, se Jmin. Skr. Nr. 39 af 8. Febr. 1923, jfr. Cirk. Nr. 1 af 2. Jan. 1922. Vedr. *Vejvæsen*, se Cirk. Nr. 135 af 19. Juli 1963. Yderligere Eksempler anføres af *Poul Meyer*, U. 1954 S. 35 f. – Ogsaa i Norge betjener man sig i vidt Omfang af Delegationer uden Hjemmel i Lov eller Retssædvane, delvis med Domstolenes Godkendelse, jfr. herom Wold-Betænkning S. 105–18, *Castberg* S. 53–58 ff. Se om Forholdet i Sverige *Herlitz*, II S. 122.

Indmin. Skr. af 23. Aug. 1940 (utr.) udtaler, »at der savnes fornøden Hjemmel« for Gennemførelsen af en af Landbrugsministeriet foreslaaet Ordning, hvorefter Indenrigsministeriet skulde meddele nævnte Ministerium eller de i Lovb. Nr. 156 af 27. Marts 1939 omhandlede Bevillingsudvalg en staaende Bemyndigelse til at meddele de i Lov om Gældsbegrænsning Nr. 404 af 2. August 1940 § 7 omhandlede Tilladelser. *Poul Meyer* oplyser U. 1954 S. 33 f. og S. 38, at Indenrigsministeriet senere har delegeret en vis Kompetence indenfor Sundhedsvæsenet til Landbrugsministeriet. Det drejer sig om et Normalregulativ angaaende Mælkekontrol; men *Ejler Koch* har oplyst, at der ikke foreligger egentlig Delegation, idet Indenrigsministeriet efter at have faaet hvert enkelt Regulativ forelagt anmoder Landbrugsministeriet om at stadfæste Regulativet som Tillæg til den for Kommunen gældende Sundhedsvedtægt.

I Arb. og Smin. Skr. af 28. Okt. 1942, Stid. 58 S. 346, hedder det, at der »ikke er Hjemmel« for en nærmere angivet Delegation.

sit og beslægtede Omraader bestemmende for Forvaltningsmyndighedernes Opfattelse af, om Delegation er tilladelig. For Domstolene er den principielt uforbindende. Der er jo adskillige Eksempler paa, at Domstolene har underkendt en selv langvarig administrativ Praksis². Men den administrative Delegationspraksis vil paavirke Udfaldet af en Retssag³.

Naar den bestaaende Delegationspraksis i det store og hele ikke er blevet anfægtet for Domstolene⁴, staar det i Forbindelse med, at den navnlig angaar Dispensationer og andre Tilladelser. Den der opnaar en Tilladelse, vil jo ikke beklage sig. Faar han Nej, kan han klage til den delegerende Myndighed, hvis Afgørelse ikke kan anfægtes for Domstolene med den Begrundelse, at der har foreligget en ulovlig Delegation. Under alle Omstændigheder gælder det, at en Dispensation ikke direkte kan fremtvinges ad Domstolsvejen.

Delegation kan være et egnet Middel til at tilpasse Kompetenceforhold efter indvundne Erfaringer, men skaber p. d. a. S. yderligere Usikkerhed m. H. t. de administrative Kompetencer, som selv bortset fra Delegationer er særdeles indviklede. Denne Usikkerhed er saa meget desto større, som Delegationer i mange Tilfælde ikke bringes til Offentlighedens Kundskab⁵. Undertiden indeholdes de i Cirku-

2. Jfr. ovenfor S. 39 Note 4.

3. Jfr. ovenfor S. 42 Note 2.

4. U. 1944. 1178 og V. L. T. 1945. 81, jfr. Indmin. Skr. af 18. Juli 1949, antager, at de i Lovb. om Leje Nr. 265 af 29. Maj 1943 § 58 d. og § 73 a. Kommunalbestyrelsen tillagte Beføjelser kunde delegeres til et Udvalg af Kommunalbestyrelsen. Det maa forekomme tvivlsomt, om disse Domme er rigtige. U. 1944. 664, som ogsaa vedrører den nævnte Lovb., tager ikke Stilling til Spørgsmaalet, idet der ikke var givet nogen Bemyndigelse til Udvalget. I Sagen U. 1939. 601 antager Underretsdommen, som det synes med Føje, at der forelaa en stiltiende Bemyndigelse til et Byraads Gade- og Markudvalg til at træffe Aftale med Amdsraadet om Overtagelse af et Landeveisstykke, men forudsætter, at denne Bemyndigelse ikke var gyldig i Forhold til Byraadet, som imidlertid senere havde godkendt Aftalen. Landsretsdommen kommer ikke nærmere ind paa disse Spørgsmaal. U. 1892. 1005 udtaler, at det i Snekastningsloven – uanset at der herom intet udtrykkeligt er udtalt – maa anses for en Forudsætning, at den der beskikkes til Snefoged i Almindelighed selv udfører Hvervet.

5. Anderledes i Sverige, *Nils Herlitz*, N. a. T. 1961 S. 529. Ifølge den amerikanske Administrative Procedure Act skal bl. a. Delegation af Kompetence offentliggøres i Federal Register, jfr. *Stein Rognlien*, T. f. R. 1949 S. 274, Science Administrative, 1948, S. 310, American Bar Association Journal 1951 S. 642 f.

lærer eller Skrivelser og offentliggøres da højst i Ministerialtidende. Delegationer foreligger end ikke altid i skriftlig Form. En Delegation fra Handelsministeriet til Statens Skibstilsyn findes kun i et »Notat«⁶. Saadanne kaotiske Forhold er uforenelige med det Krav om en fast Kompetenceordning, som har været et vigtigt Led i retsstatlige Bestræbelser⁷.

c. Delegation har i adskillige Tilfælde Hjemmel i Loven. Eksempelvis skal nævnes Landsbyggelov § 15, 3. Stk., Lovb. om Boligbyggeri Nr. 72 af 5. Marts 1964 § 18 og § 63, 4. Stk., Skoletilsynslov § 45, 1. Stk., Landsskatteretslov § 3, 2. Stk., Lovb. om Civilforsvaret Nr. 122 af 1. April 1962 § 4, 2. Stk., Lov om Oprettelse af Amtsskatteraad m. v. Nr. 309 af 7. Juni 1946 §§ 5 og 6⁸, Lovb. om Landbrugsejendomme Nr. 259 af 8. August 1958 § 28, 7. Stk., Lovb. om Udlændinges Adgang til Riget Nr. 20 af 7. Febr. 1961 § 4, Ejendomsattelovb. Nr. 305 af 1. Aug. 1960 § 69, 8. Stk., den københavnske Bestyrelsesvedtægt § 10 i Slutningen, Ægteskabslov I § 76, 3. Stk. Om Delegation af Kompetence til de københavnske Raadmænd henvises til ovenfor S. 102. Ifølge Kkl. § 10, 1. Stk. kan det i den kommunale Vedtægt bestemmes, at den umiddelbare Forvaltning af enkelte Grene af de kommunale Anliggender overdrages til staaende Udvalg. Dette forstaas i Praxis saaledes, at Anliggender ved Byraadsbeslutning kan overdrages til Varetagelse af et i Vedtægten nævnt, staaende Udvalg, selvom dettes Kompetence ifølge Vedtægten ikke omfatter det paagældende Anliggende, og til et ikke i Vedtægten nævnt, men i Sagens Anledning nedsat Udvalg⁹. Vedtægten

6. Oplyst af Ejler Koch i hans Guldmedaljeafhandling. Det anføres her, at »Notatet« indeholder en Række Begrænsninger af Direktoratets Beføjelser, bl. a. den, at det undertiden »for ikke at eksponere Ministeren unødigt (!) vil være nødvendigt at søge Føling med Ministeriet (efter Omstændighederne underhaanden)«. Koch oplyser ligeledes, at man ved Indenrigsministeriets Bemyndigelse til Boligministeriet vedr. Godkendelse af Kommune-garantier ikke ønskede, at det skulde fremgaa af Afgørelserne, at de var truffet i H. t. Bemyndigelse.

7. *Forsthoff* S. 40 anfører som karakteristisk for Politistaten, at der ikke er nogen fast Kompetenceordning.

8. Jfr. S. O. 1953. 140.

9. Jfr. U. 1900. 176, 1944. 1178, V. L. T. 1945. 81 og 1954. 350, Indmin. Skr. 18. Juli 1949. Se iøvrigt Haandbog I S. 135–39. Ifølge U. 1944. 664 havde et Bolig- og Ejendomsudvalg ikke været bemyndiget til at nedsætte et Hus-lejenævn. »Udvalgsstyret« kritiseres af *Bertel Knudsen*, Købstf. T. 72 S. 297 ff.

kan ifølge § 9, 1. Stk., 2. Pkt. bestemme, at bestemte Arter af de under Magistraten henhørende Forretninger henlægges til enkelte Magistratsmedlemmer. Ifølge Ægteskabslov I § 32, 2. Stk. kan vedkommende Borgmester i København autorisere en eller flere Personer til paa sit Ansvar at foretage borgerlig Vielse; udenfor København kan der vælges Stedfortrædere ¹.

Undertiden maa en Lovs Bemyndigelse til en Minister til at træffe Gennemførelsesbestemmelser antages at give Ministeren Adgang til Delegation af Kompetence ².

d. Delegationer kan frit tilbagekaldes. Afgørelserne vil kunne paa-klages til den delegerende Myndighed, som uden Klage vil kunne omgøre Afgørelserne i samme Udstrækning, som hvis den selv havde truffet dem ³.

Hvis Delegationen, som det oftest vil være Tilfældet, finder Sted til en underordnet Myndighed, vil den i Reglen forudsætningsvis indeholde en Tjenestebefaling gaaende ud paa, at den underordnede skal udøve den overførte Kompetence, og den underordnede har her overfor samme Lydighedspligt som overfor andre Tjenestebefalinger, jfr. ovenfor S. 170 ff. I andre Tilfælde, t. Eks. hvis en Minister delegerer Kompetence til en anden Minister, vil Delegationen, naar den ikke har særlig Hjemmel, overhovedet ikke medføre nogen Forpligtelse for den bemyndigede, som altsaa kan afvise den overførte Kompetence, hvad enten Delegationen maa anses for lovlig eller ulovlig.

Betrakter vi dernæst de Forvaltningsakter, som hviler paa Delegationen, maa Delegationens Ugyldighed altid medføre, at i alt Fald Befalinger bliver ugyldige. Delegationens Ugyldighed kan derhos være saa aabenbar, t. Eks. Delegation til en Privatmand, at ogsaa begunstigende Forvaltningsakter bliver ugyldige; men kan der være begrundet Tvivl om Delegationens Lovlighed, maa saadanne Forvaltningsakter vistnok anses for gyldige.

Hvis den Forvaltningsmyndighed, som ved Delegation har modtaget en Kompetence, overskrider denne, foreligger der almindelig Inkompetence ⁴.

1. Jfr. Jmin. Skr. Nr. 128 af 9. April 1940.

2. Jfr. *Poul Meyer*, U. 1954 S. 34 f.

3. Jfr. *Torstein Eckhoff* N. a. T. 1961 S. 499, *Ólafur Jóhannesson* S. 519.

4. U. 1952. 662 lader en af Amtet meddelt Godkendelse af en Ægtepagt være gyldig, uanset at Sagen ifølge Cirk. Nr. 49 af 18. Febr. 1946 skulde have været forelagt Justitsministeriet.

4. *Er Inkompetence egnet til at medføre Nullitet eller kun Anfægtelighed?* Naar en Forvaltningsakt er ugyldig paa Grund af *aabenbar Inkompetence*, vil den i Reglen, i Overensstemmelse med det ovenfor S. 280 f. anførte, være en Nullitet. Dette gælder saaledes, hvis en Minister har truffet Afgørelse i en Sag, som klart henhører under en anden Ministers Forretningsomraade, t. Eks. hvis Justitsministeren maatte have truffet en Afgørelse i H. t. O. F.. § 17 eller Indenrigsministeren en Afgørelse i et af de talrige Anliggender, som i H. t. Rpl. sorterer under Justitsministeren, eller Politimesteren skulde have indladt sig paa at afgøre en Retssag. I det højeste kan det Spørgsmaal rejses, om ogsaa begunstigende Forvaltningsakter og Kvalifikationsakter maa anses for Nulliteter, jfr. ovenfor S. 278, om t. Eks. Handelsvirksomhed paa Grundlag af et Næringsbrev, der er udstedt af Kommunalbestyrelsen, ligesaavel er uberettiget Næringsbrug som Handel, der drives uden nogensomhelst Adkomst. Hvad enten den interesserede Borger har været i god eller ond Tro, maa Spørgsmaalet formentlig besvares bekræftende⁵. Hvor der er Tale om Straf, vil Vildfarelse dog under visse Omstændigheder kunne medføre Straffrihed eller Strafnedsættelse⁶.

Inkompetencen vil imidlertid ingenlunde altid være aabenbar. I visse Tilfælde kan det være tvivlsomt, om der foreligger Inkompetence⁷. Selve Kompetencereglerne er saaledes undertiden tvivlsomme. Det administrative Apparat er i Nutiden saa indviklet, at det selv for Fagmanden er vanskeligt at holde rede paa de enkelte Led og disses Funktioner. Dette gælder saa meget mere som Kompetenceregler beror paa talrige forvaltningstekniske Hensyn, der, hvor Reglen ikke har faaet et positivt og entydigt Udtryk, maa være med-

5. Dette synes ogsaa forudsat i U. 1877. 732, jfr. 1889. 422, se Næringsretten S. 104 f., samt i Jmin. Skr. Nr. 20 af 1. Febr. 1930. I svensk Retspraksis er det antaget, at en Person, som af en inkompetent Myndighed var udnævnt til Tjenestemand, ikke kunde straffes for Tjenesteforsømmelse, se Sv. J. 1943, Rättsfall S. 53. En mere indgaaende Behandling af Inkompetence som Nullitetsgrund findes hos *Imboden* S. 102–112.

6. Jfr. Næringsretten S. 59 f.

7. T. Eks. har Spørgsmaalet, om Byraadet eller Ligningskommissionen har Kompetence til at fritage lave Indkomster for Skat og til at træffe Beslutning vedr. Udgivelse af en Skattekog, givet Anledning til Tvivl, se Indmin. Skr. af 15. Marts 1955, Købstf. T. 66 S. 128, og Skr. af 11. Febr. 1955, Stid. 71 S. 154. Se ogsaa Smin. Skr. af 3. April 1959, Stid. 75. 157, jfr. Arb. og Smin. Skr. af 25. Juni 1953.

bestemmende for dens Indhold. Hertil kommer, at Kompetencer undertiden forskydes ved Delegation, samt at Ændringer i Forvaltningsorganisationen ofte kan volde Tvivl m. H. t. Anvendelsen af tidligere fastsatte Kompetenceregler. Naar der t. Eks. i den ældre Lovgivning tales om Kancelliet, er Kompetencen saa nu hos Indenrigsministeren eller Justitsministeren eller maaske hos en tredje Minister? ⁸. Ligeledes kan den Omstændighed, at en foreliggende Sags faktiske Omstændigheder er uvisse, fremkalde Tvivl om Kompetencen.

I saadanne Tilfælde maa sideordnede Forvaltningsmyndigheder oftest respektere Forvaltningsakten, indtil dens Ugyldighed er udtalt af en dertil kompetent Myndighed, og Domstolene kan ikke i saadanne Tilfælde under en Straffesag se bort fra begunstigende Forvaltningsakter p. G. af Inkompetencen, jfr. ovenfor S. 278. Efter Omstændighederne maa saadanne Forvaltningsakter endog anses for gyldige. Derimod maa Befalinger ogsaa under den angivne Forudsætning anses for Nulliteter, naar der er Tale om Ikendelse af Straf for Overtrædelse af Befalingen, jfr. ovenfor S. 277 f.

D. Formmangler. Bekendtgørelse.

1. *Indledning.* Saafremt det er paabudt, at den Udtalelse, som konstituerer Forvaltningsakten, skal afgives i en nærmere bestemt Form, kaldes Forvaltningsakten formbunden, og der opstaar i saadanne Tilfælde Spørgsmaal om Gyldigheden af den Forvaltningsakt, der ikke opfylder de givne Formforskrifter.

Undertiden bruges Udtrykket Formforskrifter i videre Forstand, idet man herunder indbefatter visse Forskrifter angaaende den ydre Fremgangsmaade ved Forvaltningsaktens Tilblivelse: Høring, Offentlighed osv. Saadanne Forskrifter er dog saa forskellige fra de egentlige Formregler, at der er Grund til at behandle dem særskilt, jfr. nedenfor S. 326 ff. Medens de egentlige Formregler, navnlig Skriftlighedsformen, hovedsagelig tilsigter at skabe Bevis eller sikker Kundskab angaaende Forvaltningsaktens Indhold, omend de ogsaa opfordrer til grundigere Undersøgelser og Overvejelser, tilsigter Reglerne om Fremgangsmaaden i første Række en gavnlig Indvirkning paa selve Indholdet.

8. Jfr. U. 1870. 1037 om Arvef. af 21. Maj 1845 § 27.

Da Formforskrifter vedrører det sidste Led i Forvaltningsaktens Tilblivelse, kan Mangler i saa Henseende afhjælpes, jfr. nedenfor S. 459, uden at dette faar Indflydelse paa tidligere Led.

Egentlige Formmangler er altid for saa vidt notoriske, som Talen her er om den ydre Skikkelse, hvori Forvaltningsakten henvender sig til Omverdenen, medens udenfor staaende i Reglen savner Adgang til Kundskab om den Fremgangsmaade, Forvaltningen har fulgt under Forberedelsen af Forvaltningsakten. Denne Forskel medfører, som det senere skal ses, at medens egentlige Formmangler normalt medfører Nullitet, bevirker Mangler vedrørende Fremgangsmaaden sædvanligt kun, at Forvaltningsakten bliver anfægtelig.

I Almindelighed er Forvaltningsakten ikke bundet til nogen Form¹, uagtet meget kunde tale for, at vigtigere Forvaltningsakter altid skulde udfærdiges skriftligt. En Forvaltningsakt vil endog kunne foreligge som en stiltiende Udtalelse². Undertiden er det dog foreskrevet, at Forvaltningsakter skal udfærdiges *skriftligt*, og at Forvaltningsakter skal *begrundes*.

2. *Skriftlighed*. Regler, der i større Almindelighed foreskriver skriftlig Udfærdigelse af Forvaltningsakter, findes ikke.

Specielle Forskrifter om, at Forvaltningsakter skal være skriftlige, er ret hyppige. Eksempelvis skal nævnes Landsbygge Lov §§ 13, 1. Stk., 19, 2. Stk., 20, 4. Stk., Brandlov § 33, 6. Stk., Arbejderbeskyttelseslov § 54 og § 65, Lov om Omnibus- og Fragtmandskørsel Nr. 257 af 27. Maj 1950 § 3, Lkl. § 31, 2. Stk. og § 32, 1. Stk., Kkl. § 14, Boligtilsynslov §§ 11, 4. Stk., 19, 1. Stk., 22, 3. Stk., jfr. 23, 2. Stk., N. L. § 2 og § 36, Kommuneskattelov § 12, 1. Stk., Lejelov § 134, Monopollov § 17, 1. Stk. Skriftlighedsformen kan ogsaa være paabudt ved Tjenestebefaling, se herom ovenfor S. 268 ff.³

Der findes dernæst Lovbestemmelser, som forudsætter, at visse Forvaltningsakter udfærdiges skriftligt. Grl. § 14, 3. Pkt., hvorefter Kongens Underskrift under de Lovgivningen og Regeringen vedkommende Beslutninger kun giver disse Gyldighed, naar den er ledsaget af en eller flere Ministres Underskrift, forudsætter saaledes bindende,

1. Jfr. U. 1929. 788, 1893. 350, 1882. 670 H., 1871. 235. A. V. G. § 62, 1. Stk.: »Wenn in den Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmt ist, können Bescheide sowohl schriftlich als auch mündlich erlassen werden«.

2. Jfr. ovenfor S. 249 Note 7.

3. Jfr. Hmin. Skr. Nr. 30 af 11. Febr. 1933 vedr. den i N. L. § 39, 1. Stk., 2. Pkt. omhandlede Tilladelse.

at Kongens Beslutninger vedrørende Lovgivningen og Regeringen stedse maa foreligge i skriftlig Form. Kongens mundtlige Udtalelser er altsaa uden statsretlig og forvaltningsretlig Gyldighed⁴. Et kontraseret Aktstykke behøver dog ikke at foreligge udad til; det er t. Eks. tilstrækkeligt, at det er indført i Statsraadsprotokollen⁵.

Naar Loven paabyder Tinglysning af en Forvaltningsakt, maa denne nødvendigvis udfærdiges skriftligt, jfr. t. Eks. Boligtilsynslov §§ 19, 3. Stk. og 35, Landsbyggelo § § 36, 2. Stk. og 43, 2. Stk.

Hvor Loven kræver, at en Forvaltningsakt skal begrundes, maa den antages implicite at foreskrive skriftlig Form, se t. Eks. Lejelov § 103, 6. Stk. Det samme maa antages, hvor der gives Bestemmelser om Adgang til Paaklage af en Forvaltningsakt⁶, se t. Eks. Arbejderbeskyttelseslov § 56, Landsbyggelo § § 45, 6. Stk. og 56, 6. Stk.

Skriftlighedsformens Øjemed er i første Række at give den paa-gældende Borger en direkte, sikker og varig Adgang til Kundskab om Forvaltningsaktens Indhold samt Bevis i saa Henseende (*scripta manent, verba volant*). Et Paabud om Skriftlighed kan derfor ikke anses for iagttaget ved, at Forvaltningsakten udgaar som en »Meddelelse til Protokollen«⁷, der i Forhold til Adressaten kun har Karakter af en mundtlig Udtalelse. Skriftlighedsformen tilgodeser imidlertid baade *privates* og det offentlige Interesser. Beslutninger, som skal iklædes skriftlig Form, vil i Almindelighed blive truffet efter grundigere Overvejelser end Beslutninger, der kan afgives mundtligt, og Skriftlighedsformen yder det offentlige Sikkerhed mod Krav og Paastande af tvivlsom Berettigelse, jfr. t. Eks. Epidemilov § 15, 1. Stk. og den tidligere Lov vedrørende Udvandring Nr. 134 af 2. Maj 1934 § 22, 1. Stk.⁸. Skriftlighedsformen udkræver ikke, at der udfærdiges et Originaleksemplar eller en Kopi af Forvaltningsakten til Sagens Akter; det er nok, at Adressaten faar et Eksempplar.

4. Jfr. Statsretten S. 173 og U. 1886. 981 H.

5. Jfr. Statsretten S. 177 f.

6. Jfr. *Forsthoff* S. 218.

7. Anderledes *Castberg* S. 225 f.

8. Det er dette sidste Synspunkt, som i Tyskland har affødt Reglen om, at Ansættelse af Tjenestemænd kun kan ske ved Udlevering af et Ansættelsesdokument, jfr. *Beamten-gesetz* § 27 og *Köttgen* S. 45, som oplyser, at Spørgs-maalet, om en Ansættelse konstituerede et Tjenestemandsforhold eller kun var en privatretlig Aftale, tidligere gav Anledning til utallige Processer.

I Varedirektoratet har man været inde paa ikke i Almindelighed at respektere Paastande om telefonisk Forlængelse af Importtilladelser.

Om Teksten er haandskrevet, maskinskrevet eller trykt, er ligegyldigt. Ogsaa et Telegram maa antages at fyldestgøre Skriftlighedsformen⁹. Hvad Underskriften angaar, har den haandskrevne Underskrift for saa vidt en særlig Betydning, som den i visse Tilfælde kan bidrage til at individualisere sin Ophavsmand og derigennem bidrage til at skabe Sikkerhed med Hensyn til, om Forvaltningsakten hidrører fra en habil og kompetent Myndighed. I Praksis spiller dette dog en saa ringe Rolle, at man næppe i Fordringen om Skriftlighed kan indlægge et Krav om, at Teksten skal være forsynet med haandskrevet Underskrift¹. Underskrift med Faksimilestempel eller almindeligt Stempel og maskinskrevet Underskrift maa være tilstrækkelig. Om Navnet findes som Underskrift eller paa anden Maade, f. Eks. foran Teksten², maa være ligegyldigt. Foruden Personnavnet maa Dokumentet indeholde en Angivelse af den Forvaltningsmyndighed, fra hvilken det hidrører³, t. Eks. Aftryk af et Tjenestestempel: »Indenrigsministeriet«, »Odense Amt« osv.; men en saadan Angivelse uden noget Personnavn er ikke fyldestgørende⁴. Kontrasignatur kræves ikke, bortset fra Grl. § 14, 3. Pkt.; den i Ministeriet og større kommunale Kontorer brugte Kontrasignatur er uden Betydning for

9. Jfr. Indmin. Telegram af 11. Marts 1925 og Skr. af 27. Marts 1929 vedr. telegrafisk og telefonisk Anmeldelse af Listeforbund ved kommunale Valg og *Ernst Andersen* S. 303 vedr. telegrafisk Annullation af en Byraadsbeslutning. Ifølge den norske Lov om Arbejderværn af 19. Juni 1936 § 43 skal Dispensationer for at være gyldige affattes skriftligt eller ved Telegram, se *Castberg* S. 191.

1. Om tydelig Underskrift, se *Erik B. Neergaard*, »Fuldmægtigen« 1962 S. 124 og F. O. 59. 201. A. V. G. § 18, 4. Stk. indeholder Regler om skriftlige Udfærdigelser. Da Underskrifter ofte er ulæselige, er det praktisk, naar de, som det i nogle Kontorer finder Sted, ledsages af en maskinskrevet Underskrift.

2. I England anbringes Navnet paa Royal Instructions foran Teksten, jfr. *Keith* S. 137, *Wade and Phillips* S. 444.

3. Jfr. Indmin. Skr. af 30. Aug. 1927.

4. Instruktoriske Forskrifter stiller undertiden visse Krav til tjenstlige Udfærdigelser, uanset om disse er Forvaltningsakter, som efter Loven er bundet til Skriftlighedsformen, se Jmin. Cirk. af 25. Maj 1903 og Cirk. Nr. 115 af 12. Aug. 1930, jfr. Cirk. Nr. 112 af 15. Sept. 1880, Nr. 95 af 24. Juni 1939 samt U. 1933. 654 H. Note 1. Jmin. Skr. Nr. 35 af 2. Jan. 1943 vedr. de i Cirk. Nr. 201 af 15. Dec. 1937 omhandlede Meddelelser til Ministerialbøgerne kræver Underskrift i Haanden. Ifølge Kmin. Skr. af 8. Febr. 1947 maa en Sognepræsts Underskrift paa en Navneattest ikke ske med Faksimilestempel.

Udfærdigelsens Gyldighed; ejheller kræves Anbringelse af Tjenestesegl ⁵.

Hvor et Paabud om Skriftlighed kan anses for efterkommet ved en efterfølgende skriftlig Udfærdigelse, vil Tilsidesættelse af Paabudet ikke medføre Ugyldighed ⁶. Naar der saaledes ifølge T. L. § 7, 1. Stk. ved enhver Ansættelse som Statstjenestemand skal tilstilles Tjenestemanden et Ansættelsesbrev, vil Undladelse af at udfærdige Ansættelsesbrev ikke gøre Ansættelsen ugyldig ⁷. Ejheller vil der indtræde Ugyldighed, hvis en Bestemmelse om, at en Forvaltningsakt paa Begæring skal udfærdiges skriftligt, tilsidesættes, se t. Eks. Bek. om Censurering af Film Nr. 134 af 31 Marts 1960. Iøvrigt vil Tilsidesættelse af Skriftlighedsformen i Reglen medføre Forvaltningsaktens Ugyldighed, hvad enten den er bebyrdende eller begunstigende ⁸.

3. *Begrundelse* ⁹. I forskellig Retning er det af Betydning, at Forvaltningsakter ledsages af en Begrundelse. For det første vil det, at en Forvaltningsmyndighed begrunder sin Afgørelse eller Beslutning, virke i Retning af større Grundighed i de forudgaaende Undersøgelser og Overvejelser. Dernæst vil Begrundelsen ofte yde Bidrag til Forstaaelsen af, hvad Forvaltningsakten bestemmer; undertiden vil der end ikke være nogen skarp Grænse mellem den dispositive og den begrundende Del af Udtalelsen ¹. Endvidere er det for de under-

5. Jfr. O. V. G. 105. 24 (26). Ifølge An. Nr. 293 af 11. Maj 1921 § 15, 2. Stk. underskriver Universitetets Rektor sammen med Administrator. I Betænkning 1. Del afgivet af Universitetskommissionen af 1935 S. 38 siges det herom, at Rektors Underskrift er uden Retsvirkning, hvis den ikke ledsages af Administrators Underskrift.

6. Ifølge Kommuneskattelov § 25, 6. Stk. skal der gives Skatteyderen »behørig Underretning« om Erhvervsskatteudvalgets Afgørelse. Dette betyder formentlig, at selve Afgørelsen skal iklædes skriftlig Form. Underretningen kan altsaa ikke være efterfølgende.

7. Jfr. ovenfor S. 135, *Cohn*, Jur. Tidsskrift 1924 S. 167 ff. og *Berlin*, Statsvetenskaplig Tidsskrift 1925 S. 74. Anderledes ifølge Normalvedtægter af 1959, se ovenfor S. 135 Note 2. I Tyskland er Tilstillelse af Ansættelsesbrev en Gyldighedsbetingelse, jfr. *Forsthoff* S. 218 f.

8. Jfr. U. 1964. 357, *Herlitz*, III S. 436, *Forsthoff* S. 218 f., *Imboden* S. 96 ff.

9. Jfr. *Stig Jägerskiöld*, F. T. 1961 S. 305–28 og *C. G. Lidberg*, F. T. 1962 S. 5–19. Man har hævdet, at Begrundelsen af en Forvaltningsakt ikke hører til Forvaltningsaktens Form, men til dens Indhold. Der foreligger her formentlig en Forveksling af Forvaltningsaktens Indhold og Indholdet af det Dokument, som fremkommer ved skriftlig Udfærdigelse.

1. Ifølge V. L. T. 1951. 108 (110) var det af afgørende Betydning, at Sagsø-

ordnede Forvaltningsmyndigheder af stor Interesse, at de overordnede Myndigheders Forvaltningsakter er begrundede. Forvaltningsakters blot dispositive Indhold giver sjældent nogen synderlig Oplysning om vedkommende Myndigheds Stilling til principielle Fortolkningsspørgsmaal eller den forvaltningsretlige Anskuelse og Praksis, som Forvaltningsakten er Udtryk for. For at Centraladministrationens Forvaltningsakter, foruden at træffe en Afgørelse i den foreliggende Sag, skal kunne opfylde den vigtige Funktion at tjene de underordnede Myndigheder til Vejledning ved Behandling af lignende Tilfælde og derigennem skabe Fasthed og Ensartethed i Forvaltningen, er det en Nødvendighed, at disse Forvaltningsakter indeholder en Begrundelse af deres Resultat². Endelig er det ogsaa af Betydning for Borgerne, at de faar Mulighed for ved Hjælp af Forvaltningsaktens Begrundelse at danne sig en Mening om, hvad fremtidige Afgørelser vil komme til at gaa ud paa³.

Af størst Betydning er Forvaltningsaktens Begrundelse dog, naar der bliver Tale om Kritik af Forvaltningsakten, navnlig Anvendelse af Rekurs, være sig til en højere Forvaltningsmyndighed eller til almindelige eller administrative Domstole⁴. Finder en saadan Be-

geren kunde være i Tvivl om, hvorvidt der forelaa en for ham bindende Afgørelse eller kun et af Myndighederne fremsat Krav. I saa Henseende anfører Dommen, at vedkommende Myndighed ikke havde angivet nogen Lovhjemmel eller givet Oplysning om Adgangen til administrativ Rekurs.

2. Jfr. *Steincke*, Fremtidens Forsørgelsesvæsen II, S. 35: »... Orakelsvarene. Ministeriet udsender Gang paa Gang Resolutioner, der ganske savner Begrundelse, eller, hvad der er det samme, som begrundes ved det mystiske Begreb »de foreliggende Omstændigheder«, som ikke oplyses nærmere. Denne Praksis dækker over en Række Ulovligheder, hvor Ministeriet, som ved, at dets Afgørelser ikke kan indbringes for Domstolene, ikke tager det saa nøje med Loven, men undertiden bryder med dens Aand og Forudsætninger, undertiden ganske roligt sætter sit eget Skøn over Lovens Ord Derfor bør Ministeriet tvinges til at begrunde sine Afgørelser og begrunde dem saaledes, at enhver kan se, hvad Meningen er, og hvorledes Loven fortolkes.« I Udkastet til »Lov om offentlig Hjælp« § 49 foreslaar Steincke den Regel, som nu findes i O. F. § 18, 2. Stk.
3. Jfr. Citat hos *Haarløv* S. 200 af den amerikanske Betænkning, som ligger til Grund for Administrative Procedure Act.
4. Allerede i de svensk-finske Landshövdingenintr. af 1687 og 1734 paalægges det Landshövdingene i deres skriftlige Resolutioner at angive »skäl och omständigheter på det sollicitanten må därur kunna se och sluta, om han bör låta bero därvid eller kan med skäl inför K. M: t. eller dess kollegier sig vidare besvära«, jfr. *Willgren* S. 383 og *Herlitz*, Grunddrag S. 40.

grundelse ikke Sted, vil den, hvem Forvaltningsakten angaar ⁵, ofte være ude af Stand til at afgøre, om der er Grundlag for Rekurs, fordi han ikke ved, hvilke Retsregler og faktiske Omstændigheder man har lagt til Grund for Afgørelsen; undertiden er det maaske et Faktum, som er ham aldeles ubekendt, t. Eks. fordi det er taget i Betragtning i H. t. en ex officio indhentet Oplysning ⁶. Ogsaa for Rekursmyndigheden kan det være af Betydning, at den paaklagede Forvaltningsakt er begrundet. En særlig Rolle spiller Begrundelsen, hvor Magtfordrejning gøres gældende som Ugylldighedsgrund, fordi Ugylldigheden her beror paa Forvaltningsmyndighedens Bevæggrunde ⁷.

Forskellig fra den ledsagende Begrundelse er den efterfølgende Begrundelse, som Forvaltningsaktens Adressat undertiden kan stille Krav om. En saadan efterfølgende Begrundelse har ikke i alle Henseender samme Betydning som den ledsagende; men den opfylder i det væsentlige det Formaal at give Adressaten Adgang til et Grundlag for Overvejelser af, om det kan nytte at klage til højere Forvaltningsmyndighed eller til Domstolene ⁸.

En Begrundelse, som i de ovennævnte Retninger skal kunne anses for fyldestgørende, maa i første Række indeholde Oplysninger af Betydning for Bedømmelsen af Forvaltningsaktens Lovlighed. Det er dog klart, at saadanne Oplysninger kun kan kræves indenfor en vis

5. Om Angivelse af Grunde til overordnet Forvaltningsmyndighed, se Lov om værnepligtiges Anvendelse til civilt Arbejde Nr. 187 af 20. Maj 1933 § 2 II. og Jmin. Skr. Nr. 241 af 8. Juli 1912.

6. Et yderligere Skridt i Retning af at sikre Borgernes Adgang til Rekurs er den Angivelse af Rekursmyndighed og Rekursfrist, som undertiden er paa-budt, se nedenfor S. 530 f.

Begrundelsens Betydning for Adgangen til Rekurs fremhæves i O. V. G. 101. 258. O. V. G. 101. 119 slutter fra en Bestemmelse om, at Nægtelse og Inddragning af Pas i Reglen sker uden Begrundelse, at der ikke kan klages til Forvaltningsdomstolene. Om Sammenhængen mellem Begrundelsestvang og Rekurs, se ogsaa *Sundberg*, Kommunalrätt S. 231.

7. Fra Privatrettens Omraade kan nævnes, at ifølge Lejelov § 65, 3. Stk., jfr. § 70, 2. Stk., skal *Opsigelser* begrundes.

8. Jfr. *Johs. Andenæs*, Det 18. nordiske Juristmøde, Stockholm 1952, Bilag VI S. 37 og mine Bemærkninger, Forhandlinger S. 237 samt paa det 10. nordiske Handelsmøde, Beretning Oslo 1950, S. 80, Wold-Betænkning S. 222-24. I den internationale Juristkommissions Rekommandationer vedr. Gennemførelse af Retsstatens Ideer m. H. t. Forvaltningen stilles der Krav om Angivelse af Grunde for Beslutninger, som er af dømmende eller administrativ Natur, og som angaar den enkeltes Rettigheder, »i den Udstrækning vedkommende Part begærer det«, jfr. *Gustaf Petré*n, F. T. 1958 S. 351.

naturlig Begrænsning. Der skal naturligvis ikke gives Forklaringer vedrørende Kompetence og Habilitet, i Almindelighed heller ikke om Overholdelse af formelle Forskrifter, t. Eks. vedrørende obligatorisk Høring. Kun Forvaltningsaktens materielle Lovlighed kommer i Betragtning. I saa Henseende maa Begrundelsen for det første indeholde en Angivelse af de faktiske Omstændigheder, som lægges til Grund for Forvaltningsakten. Med Hensyn til de Retsregler, som er kommet til Anvendelse, kunde man tænke sig at præsumere Kendskab hos Borgerne til gældende Ret, bl. a. paa Grund af Bestemmelsen i Lov af 25. Juni 1870 § 3, hvorefter Bekendtgørelse i Lovtidende er »den bindende Bekendtgørelsesform«; men dels medfører saadan Bekendtgørelse jo ikke, at Borgerne faktisk faar Kendskab til de gældende Love, endsige til hele den gældende Ret, dels kan det være tvivlsomt, hvilken Regel der er kommet til Anvendelse, og hvilken Fortolkning der er fulgt. Begrundelsen maa derfor indeholde fornøden Oplysning desangaaende. En Selvfølge er det, at en Henviisning til »de foreliggende Omstændigheder«, »samtlige foreliggende Omstændigheder« eller lignende Talemaader ikke er fyldestgørende⁹. Begrundelsen maa være rigtig¹. En urigtig Begrundelse vil iøvrigt ofte være Udtryk for en materiel Ulovlighed eller dog Vildfarelse².

I flere Retninger er det af Betydning, at Begrundelsen udstrækkes til den skønsmæssige Bestanddel af Forvaltningsakten. Dette gælder saaledes, naar der kan blive Tale om Klage til højere Forvaltningsmyndighed, idet denne i Reglen kan prøve Forvaltningsakten baade i Henseende til dens Lovlighed og Hensigtsmæssighed. Særlig Betydning faar en saadan Begrundelse, naar Forvaltningsaktens Adressat, højere Forvaltningsmyndighed eller Domstolene skal tage Stilling til, om der foreligger Magtfordrejning, der er en retlig Mangel, som beror paa Forvaltningsmyndighedens Bevæggrunde. En Begrundelse vedrørende det skønsmæssige Indhold af Forvaltningsakten maa da angive de Kendsgøringer og Hensyn, som har været bestemmende for Beslutningen³.

Medens det, hvor der overhovedet foreligger Begrundelsestvang, er givet, at Begrundelsen maa indeholde de foran nævnte Oplysninger

9. Jfr. *Rechtsprechung* S. 20.

1. U. 1950. 73 H. tilkender *Erstatning* for en urigtig, skadevoldende Begrundelse af en Afskedigelse.

2. Jfr. U. 1951. 237 H., 1943. 402 og 1941. 634.

3. Jfr. Wold-Betænkningen S. 218 f., 226 og 458 (Udkastets § 27).

vedrørende Forvaltningsaktens Lovlighed, kan det være tvivlsomt, om Begrundelsen skal udstrækkes til det skønsmæssige ⁴.

Undertiden vil Tavshedspligt medføre en Begrænsning af, hvad der kan anføres i en Begrundelse ⁵.

Uagtet Begrundelsen af Forvaltningsakter som ovenfor berørt ikke udelukkende er af Betydning for Forvaltningsaktens Adressat, er det dog først og fremmest Hensynet til denne, som kan motivere en Begrundelsestvang. Heraf følger, at der i Almindelighed ikke er Anledning til at kræve Begrundelse af Forvaltningsakter, som udelukkende er begunstigende eller fuldt ud imødekommer en Klagers eller Ansøgers Ønsker ⁶. Lovbestemmelser, der paabyder Begrundelse, maa derfor undertiden fortolkes indskrænkende i Henseende til saadanne Forvaltningsakter. Dette gælder dog ikke O. F. § 18, 2. Stk., jfr. nedenfor, der synes at tillægge Begrundelsen stor instruktorisk Betydning.

Uden positiv Hjemmel kan det næppe antages, at Forvaltningen er forpligtet til at begrunde sine Afgørelser ⁷, og dansk Lovgivning indeholder ikke noget almindeligt Paabud i saa Henseende ⁸, idet et i Rigsdagssamlingen 1856–57 af Folketinget vedtaget privat Lovforslag (J. A. Hansen), hvorefter enhver Resolution, der indeholder Afslag paa en Ansøgning, skulde anføre den eller de Grunde, hvorpaa Afslaget er bygget, ikke blev gennemført i Landstinget ⁹. Derimod findes

4. Det almindelige Paabud om Begrundelse i A. V. G. § 58 antages at omfatte ogsaa den skønsmæssige Del af en Forvaltningsakt, jfr. *Hans Spanner* i *Zeitschrift für öffentliches Recht* XIII S. 680 ff. og *Rechtsprechung* S. 18 ff. Ifølge den amerikanske Administrative Procedure Act skal Protokollatet af Beslutninger indeholde en Begrundelse ogsaa af skønsmæssige Afgørelser, jfr. *Hilding Eek*, F. T. 1950 S. 173 f., og alle Afslag skal begrundes, S. 172.

5. Jfr. Wold-Betænkning S. 223, 225 (Udkastets § 26, 3. Stk., jfr. § 21).

6. Ifølge A. V. G. § 58, der indeholder et almindeligt Paabud om Begrundelse af Forvaltningsakter, gælder Paabudet ikke »wenn dem Standpunkt der Partei . . . vollinhaltlich Rechnung getragen . . . wird.«

»Naar han faar Ja, vil han vel nok skænke Grunden,« sagde *Orla Lehmann* under Behandlingen af det nedenfor Note 9 nævnte Lovforslag.

7. Smin. Skr. af 2. Marts 1934, jfr. *Roelsen* og *Skat-Rørdam* S. 104. Om Børneværnsforanstaltninger, se *Haarløv* S. 250. I Frankrig er der efter Conseil d'Etats Praxis en vis Begrundelsestvang ogsaa udenfor de lovbestemte Tilfælde, jfr. *Waline* S. 400. Det tilsvarende antages for svensk Rets Vedkommende af *Halvar G. F. Sundberg*, *Festskrift for Herlitz*, 1955, S. 305.

8. Se derimod ovenfor Note 6 og P. V. G. § 48.

9. Jfr. RtId. 1856–57 A. Sp. 127, F. Sp. 472 ff., 704 ff., 749 ff., L. Sp. 437 ff., 545 ff. og *Fr. V. Petersen*, N. a. T. 1929 S. 172.

der Regler, som foreskriver, at visse Forvaltningsakter skal begrundes; i første Række maa her nævnes O. F. § 18, 2. Stk., hvorefter enhver af Socialministeren truffet Afgørelse »skal begrundes, derunder ved Henvisning til den Lovbestemmelse, i Kraft af hvilken den er truffet...«

Fra flere Sider er det blevet hævdet, at Forvaltningsmyndighederne i videre Udstrækning end hidtil bør være forpligtet til at begrunde deres Afgørelser¹. Spørgsmaalet blev endog fremdraget under Forfatningskommissionens Forhandlinger². Forvaltningskommissionen af 1946 udtalte sig for en Udvidelse af Begrundelsespligten, men imod en generel Begrundelsespligt³. At en Udvidelse af Begrundelsespligten vil være en Styrkelse af Borgernes Retssikkerhed i Forvaltnings-sager er en given Sag, og paa mange Forvaltningsomraader er der ikke afgørende Betænkeligheder ved en Begrundelsespligt⁴.

Forvaltningsmyndighederne giver Begrundelse for deres Afgørelser langt udover, hvad der er paabudt i Loven, og de vil næsten altid efterkomme en Begæring fra vedkommende Borger om Begrundelse for en foreliggende Afgørelse.

M. H. t. Spørgsmaalet, om Tilsidesættelse af en Begrundelsespligt medfører Forvaltningsaktens Ugyldighed, maa der sondres mellem forskellige Grupper af Tilfælde⁵.

Naar det i en Række Tilfælde er foreskrevet, at negative Forvaltningsakter skal begrundes⁶, vil Forvaltningsmyndighedens Undladelse

1. Jfr. t. Eks. *Johs. Andenæs*, Det 19. nordiske Juristmøde, Stockholm 1952, Bilag VI S. 34–38 og Forhandlinger S. 229–91, *Poul Meyer*, N. a. T. 1949 S. 251–57, Principbetänkande S. 95, Wold-Betænkningen S. 220 ff. og S. 458 (Udkastets §§ 26 og 27).
2. Det af Kommissionen nedsatte Udvalg 3 udtalte i sin Betænkning (utrykt) Ønske om en Undersøgelse af Spørgsmaalet i Forbindelse med en Undersøgelse af Spørgsmaalet om Indførelse af Offentlighed i Forvaltningen og en Revision af Loven af 2. Februar 1866.
3. 7. Betænkning S. 29–33.
4. Oftest anføres det som en Betænkelighed, at en Udvidelse af Begrundelsespligten vil medføre en Forøgelse af Forvaltningsmyndighedernes Arbejde, saaledes i den nysnævnte Betænkning og af *Inger Margrete Pedersen*, F. T. 1953 S. 302. Denne Arbejdsforøgelse vil imidlertid først og fremmest være en Følge af den større Grundighed i Undersøgelser og Overvejelser, som en Begrundelsespligt nødvendiggør.
5. Tilsidesættelse af en Begrundelsespligt, som ikke vedrører Forvaltningsaktens Indhold, se t. Eks. O. F. § 16, 2. Stk. og § 18, 2. Stk., 1. Pkt., kan naturligtvis ikke medføre Ugyldighed.
6. Ifølge Administrative Procedure Act gælder det som almindelig Regel, at Afslag skal begrundes, jfr. *Hilding Eek*, F. T. 1950 S. 172.

af at efterkomme dette Paabud naturligvis ikke i Almindelighed medføre, at den ønskede Tilladelse, Godkendelse osv. kan anses for givet. Hvis t. Eks. Forsikringsraadet i Medfør af Forsikringslov § 76, 1. Stk., hvorefter Forsikringsraadets Nægtelse af at godkende en af et Selskab foreslaaet Aktuar skal begrundes, har undladt at begrunde Nægtelsen, kan Godkendelsen ikke dermed anses for meddelt. Som Bestemmelser, der paabyder Begrundelse af negative Forvaltningsakter, kan endvidere nævnes Bek. Nr. 115 af 14. April 1926 § 8, Varemærkelov Nr. 211 af 11. Juni 1959 § 19, Aktieselskabslov § 82, 2. Stk., Lov om Autorisation af Elektroinstallatører m. v. Nr. 196 af 7. Juni 1958 § 6, 1. Stk., Lov om Gasinstallationer m. m. Nr. 132 af 17. April 1962 § 6, 1. Stk. Den i Rpl. § 805, 1. Stk. omhandlede Meddelelse skal paa Forlangende gives skriftligt og indeholde en Begrundelse. Undtagelsesvis gælder det, at hvis et Afslag ikke er begrundet, anses Tilladelsen for meddelt. Ifølge Lejelov § 103, 6. Stk. skal Huslejenævnet, hvis det ikke kan godkende et Andragende om Lejeforhøjelse, inden 6 Uger meddele Udlejeren en af Grunde ledsaget Underretning herom; afgives saadan Meddelelse ikke inden den nævnte Frist, betragtes Andragendet som godkendt ⁷.

Hvor Forvaltningsmyndigheden kun paa Forlangende er forpligtet til at give en Begrundelse for sin Afgørelse, kan det ikke antages, at Undladelse af at efterkomme Forlangendet medfører Ugyldighed. Forvaltningsakten er her fra først af mangelfri, og Kravet om Begrundelse er i Almindelighed ikke begrænset af nogen Tidsfrist ⁸. Det vilde da være urimeligt, om Undladelse af at efterkomme et Ønske om Begrundelse i ubestemt Tid skulde medføre Ugyldighed ex tunc eller Ugyldighed fra det Tidspunkt, da en Begrundelse burde være givet. Eksempelvis kan nævnes T. L. § 8, 5. Stk., Bek. om brandfarlige Vædsker Nr. 44 af 27. Februar 1937 § 26, 3. Stk., Bygningslov for Frederiksberg, Lovb. Nr. 212 af 1. August 1912, § 63, Lov om Brandvæsenet i København af 15. Maj 1868 § 39, Sundhedsvedtægt for København § 3, 1. Stk.

Tilbage staar at omtale Ugyldighedsspørgsmaalet f. s. v. angaar *positive* Forvaltningsakter, der skal *ledsages af* en Begrundelse. Lovbud af denne Slags er t. Eks. Boligtilsynslov § 19, 2. Stk., Hegns-

7. Ifølge Lejelovens § 134 og § 135 gælder det, at hvis Boliganvisningsudvalget ikke giver Afslag inden en vis Frist, anses Udlejerens Forslag om en Lejer for godkendt; men Svaret behøver ikke at være begrundet.

8. I Wold-Betænkningen foreslaas en saadan Tidsfrist, jfr. S. 223 f. og 458 (Udkastets § 26, 2. Stk.).

lov § 39, 4. Stk., Statsskattelov § 29, 2. Stk., O.F. § 18, 2. Stk., 2. Pkt.

Tilsidesættelse af saadanne Regler maa, naar Talen er om Forvaltningsakter, der lægger Baand paa Borgernes Handlefrihed, være sig Befalinger eller Afgørelser af Tvistigheder, medføre Ugyldighed⁹. Begrundelsestvangen tilsigter ganske vist ikke i første Række at indvirke gavnligt paa Forvaltningsaktens Indhold, om end den Omstændighed, at Forvaltningsmyndigheden er tvunget til at begrunde sin Afgørelse, yder en vis Garanti for, at Sagen gøres til Genstand for omhyggelige Overvejelser. Ugyldigheden maa imidlertid blive en Følge af Begrundelsestvangens Hovedformaal: at give Borgeren Mulighed for Kritik af Forvaltningsakten, navnlig gennem Rekurs til højere Forvaltningsmyndighed eller til Domstolene. Denne Mulighed forringes i høj Grad, hvis den paabudte Begrundelse undlades, idet han da vil savne Oplysning om de Retsregler og Kendsgerninger, som er lagt til Grund for Forvaltningsakten. En tilsvarende Betydning faar Undladelsen af den paabudte Begrundelse over for andre Forvaltningsmyndigheder, som skal tage Stilling til Forvaltningsakten.

Efter Omstændighederne bør vistnok en urigtig Begrundelse medføre Ugyldighed ogsaa i Tilfælde, hvor Begrundelse ikke er paabudt¹; i de Tilfælde, som har foreligget i Praksis, har Domstolene dog ikke statueret Ugyldighed². En Landsretsdom har udtalt, at en

9. Jfr. Stid. 79. 402 (Amtsskatteraad). *Castberg* S. 229 mener, at Tilsidesættelse af Begrundelseskravet maaske som almindelig Regel vil medføre Ugyldighed, jfr. den i Wold-Betænkning S. 215 Note 139 omtalte Højesteretsdom. Ifølge *Forsthoff* S. 219 medfører manglende Begrundelse, at Forvaltningsakten bliver anfægtelig.

1. Jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1950 S. 151 f. vedr. U. 1950 73 H. Efter at en Kommunalbestyrelse under Paaberaabelse af en Bestemmelse i Bygningsreglementet havde paabudt en Villaejer at fjerne nogle Træer, anførte den under en af Ejeren anlagt Retssag nogle Bestemmelser i Bygningsvedtægten som Hjemmel for Paalægget. U. 1949. 684 underkendte Paalægget som uhjemlet i den førstnævnte Bestemmelse, idet Dommen ikke vilde tage Stilling til Rækkevidden af de sidstnævnte Bestemmelser. Smin. Skr. 11. Juni 1957 angaar en Sag, hvorunder et Socialudvalg ved en Skrivelse til en trængende havde bestemt, at fremtidig Hjælp vilde blive betragtet som Fattighjælp. Da der i Skrivelsen var henvist til en forkert Bestemmelse i O. F., udtalte Smin., at Beslutningen ikke burde have Virkning for den hidtil ydede Hjælp; men dette begrundes med, at den foreliggende Usikkerhed hos det sociale Udvalg kunde have influeret paa Afgørelsen.

2. Under Paaberaabelse af en af Indenrigsministeriet i Henhold til Lov af 17. April 1868 om Anlæg og Overtagelse af Gader m. v. i Frederiksberg Kommune stadfæstet Vedtægt havde Frederiksberg Kommunalbestyrelse paalagt nogle Grundejere at bidrage til Asfaltering af en Gade. Overretten frifandt

Afskedigelse af en kvindelig Tjenestemand, som begrundes med, at Kommunen ikke ønskede at beskæftige gifte Kvinder, var ugyldig, idet denne Begrundelse ansaas for uforenelig med Grundsætningen i Lov Nr. 100 af 4. Marts 1921 og det ikke kunde blive af Betydning, at Sogneraadet under Sagen gav en anden Begrundelse for Afskedigelsen³; men her er det ikke den givne Begrundelse i og for sig, men den ved Begrundelsen indicerede Tilsidesættelse af Lighedsgrundsætningen i Loven af 1921, som Dommen lader være afgørende, jfr. ovenfor S. 136 ff.

Manglende og efter Omstændighederne mangelfuld Begrundelse maa medføre Ugyldighed, ogsaa hvor Forvaltningens Afgørelse ifølge Loven er »endelig« og dette Udtryk har Relation baade til administrativ og judiciel Rekurs, jfr. nedenfor S. 595 ff.

Ved rent begunstigende Forvaltningsakter er der i Reglen ingen Begrundelsestvang, jfr. ovenfor S. 317, og hvis undtagelsesvis en saadan Forvaltningsakt skal begrundes, vil manglende Begrundelse ikke medføre Ugyldighed. Drejer det sig om Afgørelse af en Tvistighed, kan kun en Part, som ikke fuldtud faar Medhold, paaberaabe sig Mangelen.

Tilsidesættelse af et Paabud om Begrundelse af Forvaltningsakter kan ogsaa have andre Retsfølger end Ugyldighed. Her skal kun nævnes, at hvis der m. H. t. en Forvaltningsakt, som skal begrundes, gæl-

disse for Betaling af de paalignede Bidrag, fordi den paaberaabte Bestemmelse i Vedtægten ikke antoges at have Hjemmel i den nævnte Lov. U. 1913. 193 H. ændrede Dommen med den Begrundelse, at den omstridte Bestemmelse havde Hjemmel i Lov om Gader m. v. i København af 14. December 1857, jfr. Lov Nr. 69 af 7. April 1899 § 2 og Kkl. 1868 § 21, og »idet det ikke kan tillægges nogen Betydning, at Indenrigsministeriet som Hjemmel for Stadfæstelsen . . . har paaberaabt sig Lov af 17. April 1868«. Se ogsaa U. 1932. 843 og 1951. 237 H. U. 1909. 288 H. opretholder en Separationsbevilling, der angav »Gemytternes Uoverensstemmelse« som Grund til Separation, medens det fra Justitsministeriets Side var indrømmet, at den sande Grund var Hor, jfr. *Ernst Andersen*, *Ægteskabsret* II S. 339. Ved Forvaltningsakter af denne Art er der naturligvis ogsaa særlige Betæneligheder ved at statuere Ugyldighed. – U. 1941. 634 anser en Opsigelse af en kommunal Tjenestemand for ugyldig, idet Opsigelsen henviste til en Bestemmelse i Lønningsvedtægten, som ikke kunde begrunde Opsigelsen. Dommen lægger Vægt paa, at Byraadets til den urigtige Begrundelse svarende urigtige Opfattelse kan have været bestemmende for Beslutningen, jfr. ovenfor Note 1 om Smin. Skr. 11. Juni 1957.

3. U. 1943. 402.

der en Klagefrist, jfr. t. Eks. Aktieselskabslov § 82, 2. Stk., maa det antages, at Klagefristen ikke løber, før Begrundelsen er meddelt⁴.

4. *Bekendtgørelse*⁵. En Forvaltningsakt bliver i Almindelighed først retligt virksom, naar den bekendtgøres for Adressaten. Dette, som undertiden er fastsat eller forudsat i Lovgivningen, maa gælde som almindelig Retsgrundsætning. Før det nævnte Tidspunkt er Forvaltningsakten et indre, kun Forvaltningsorganisationen vedrørende Anliggende⁶. Dette gælder, selvom Beslutningen indadtil har en vis forbindende Virkning, t. Eks. en kontrasigneret kgl. Resolution, der kun kan omgøres ved en ny kontrasigneret kgl. Resolution, jfr. nedenfor S. 497. Hvis en kgl. Tjenestemandsudnævnelse annulleres, inden den er blevet bekendtgjort for den udnævnte, har denne aldrig været Tjenestemand⁷. Men der kan være Tvivl om, hvad der nærmere udkræves til en saadan Bekendtgørelse.

Da Efterlevelse af Forvaltningsakten forudsætter Kundskab om dens Indhold, kunde man mene, at Forvaltningsaktens Retsvirkninger først indtræder, naar vedkommende Borger har faaet saadan Kundskab. Af retstekniske Grunde er en saadan Regel imidlertid uheldig, idet Spørgsmaalet om, hvorvidt Kundskab virkelig har foreligget, i Praxis ofte vanskeligt lader sig besvare⁸. Forvaltningsaktens Retsvirkninger maa derfor knyttes til Kendsgerninger, som lettere lader sig konstatere, og i Stedet for hin Kundskab maa det kræves og være tilstrækkeligt, at der fra Forvaltningens Side er foretaget visse Skridt, sigtende til at bibringe Adressaten Kundskab om Forvaltningsakten,

4. Jfr. nedenfor S. 527.

5. Jfr. *Erik Fahlbeck*, Om formerna för offentligrättsligt tillkännagivande. Förvaltningsrättsliga studier, 1938, S. 175–272, Förvaltningsförbundet S. 125 ff., Principbetänkande S. 94 f., A. V. G. §§ 21–31.

6. U. 1934. 271 (274) H., U. 1899. 465 (469) Fmin. Skr. af 15. Januar 1930, jfr. Tl. S. 19, Note 4, V. W. S. 22, 219, 651, O. V. G. 67. 169. I U. 1955. 31 H. er det antaget, at Grl. § 73, 3. Stk. ikke kunde komme til Anvendelse overfor en Taksation, der var foretaget før Grundlovens Ikrafttræden, men hvorom Ejeren først modtog Meddelelse efter dette Tidspunkt. Vedr. Meddelelse om en Erhvervsskatteansættelse, se Byretsdom Juristen 1958. 120.

7. Jfr. ovenfor S. 142. De bekendte Afskedigelser af Højesteretsdommere i 1856 skete ved Resolutioner af 31. Maj, hvilke imidlertid først udleveredes de paagældende saa sent, at de efter nævnte Dato havde deltaget i flere Sager. Afskedigelsestidspunktet blev da udskudt ved ny »Decharger«, se herom *Troels G. Jørgensen*, Bidrag S. 175.

8. Ifølge Lejelovens § 151 skal Kommunalbestyrelsens Tilladelse være kommet til Modtagerens Kundskab.

nemlig saadanne Skridt, som normalt vil have denne Virkning: Forkyndelse for den Paagældende selv eller visse ham nærstaaende Personer⁹, almindelig skriftlig eller mundtlig Meddelelse.

Paa spredte Steder i Lovgivningen findes der Regler om, at de eller de Forvaltningsakter skal bekendtgøres, undertiden tillige om Formen for en saadan Bekendtgørelse, se t. Eks. Lov om private Veje af 14. April 1865 § 3¹, Naturfredningslov § 15 og § 20, 2. Stk., Bygningsfredningslov Nr. 137 af 12. Marts 1918 § 4, Boligtilsynslov § 11, 4. Stk., § 19, 1. Stk., § 22, 3. Stk., Børne- og Ungdomsforsorgslov § 13, 1. Stk., Statsskattelov § 24, 2. Stk., § 25, 2. Stk., § 28, 2. Stk., § 30, 2. Stk., Kommuneskattelov § 12, 1. Stk., § 25, 6. Stk., § 42, 1. Stk., Vejbestyrelseslov § 44, 1. Stk. Hvis der samtidig forekommer et stort Antal ensartede Forvaltningsakter, er det undertiden foreskrevet, at Fremlæggelse for Offentligheden efter offentlig Bekendtgørelse træder i Stedet for individuel Bekendtgørelse, se t. Eks. Statsskattelov § 24, 1. Stk. og Vejbestyrelseslov § 15, 2. Stk.

Ogsaa udenfor saadanne positive Bestemmelser gælder det, at Forvaltningsakten maa meddeles den eller dem, den angaar. Hvor skriftlig Form for Forvaltningsakten er paabudt, maa Meddelelsen være skriftlig; det er altsaa ikke tilstrækkeligt, at det skriftlige Dokument forbliver hos Forvaltningsmyndigheden, medens Adressaten kun faar en mundtlig Besked. Iøvrigt tør det ikke uden positiv Hjemmel antages, at Meddelelsen skal gives i en vis Form. Mundtlig, herunder telefonisk, Meddelelse vil altsaa være fyldestgørende².

En Meddelelse, som sigter til at sætte Adressaten i Kundskab om Forvaltningsakten, udkræves og kan ikke erstattes af den Omstændighed, at vedkommende ad anden Vej har erfaret Forvaltningsaktens

9. Jfr. U. 1952. 1078, Juristen 1957. 175 og 1958. 120, S. O. 1960 S. 157 om en ved Ø. L. D. af 10. Maj 1960 (utrykt) afgjort Sag, jfr. Indmin. Skr. af 7. April 1959, Købstf. T. 70. 80. I U. 1889. 219 og 1953. 242 H. var Meddelelsen ikke fyldestgørende.

1. Jfr. U. 1875. 299.

2. I V. L. T. 1949. 249 var Partsfordelingen i en Vejsag, der var rejst i H. t. Lov af 14. April 1865, blevet bekendtgjort »ved Mejerispandene«. Paaliggningen af Bidrag til Vejforbedringen tilsidesattes af andre Grunde. Ifølge U. 1951. 372 var mundtlig Meddelelse i et Fremlejenævns Møde fyldestgørende. Om Betydningen af, at et Løsningsgebyr betales, se Kanc. Cirk. af 15. Dec. 1804, Pl. af 23. Nov. 1827 § 8, Kanc. Cirk. af 1. Juli 1828, jfr. Næringsretten S. 57.

Indhold³. Først en saadan Meddelelse forvandler Forvaltningsakten fra et indre, kun Forvaltningsorganisationen vedrørende Anliggende til en udadtil forbindende Bestemmelse. Derfor maa ogsaa Meddelelsen, hvor andet ikke er positivt fastsat, hidrøre fra den Myndighed, som er kompetent m. H. t. Forvaltningsakten⁴. I kollektive Forvaltningsmyndigheder vil Formanden i Reglen være bemyndiget til at give den fornødne Meddelelse⁵. Ej heller er Kravet om Bekendtgørelse fyldestgjort, naar Forvaltningsaktens Indhold er meddelt en anden end den, til hvem dens Indhold er rettet, men rette vedkommende dog har faaet Kundskab om den⁶.

For at Meddelelsen skal være fyldestgørende, maa den være kommet frem til Adressaten. Det afgørende bliver, om Meddelelsen er kommet saaledes frem, at Adressaten normalt⁷ vil faa Kundskab om Forvaltningsakten. Begunstigende Forvaltningsakter kan dog formentlig frit tilbagekaldes, indtil de faktisk er kommet til Adressatens Kundskab.

Bekendtgørelse er en nødvendig Forudsætning for, at Forvaltningsakten kan ytre Retsvirkninger udadtil og altsaa en Gyldighedsbetingelse. Manglende eller mangelfuld Bekendtgørelse⁸ kan ganske vist afhjælpes, jfr. nedenfor S. 459 ff; men er Betingelserne for Forvaltningsaktens materielle Lovlighed ikke længere til Stede, naar fyldestgørende Bekendtgørelse finder Sted, bliver Forvaltningsakten ugyldig.

5. Er Formmangler egnede til at medføre Nullitet eller kun Anfægtelighed? Formmangler er, hvor den foreskrevne Form *slet ikke* er iagttaget, aabenbare, idet de vedrører Forvaltningsaktens ydre Fremtræden og derfor egnede til at medføre Nullitet, jfr. ovenfor S. 310.

3. U. 1916. 563 H. antager, at et Kystfredningsforbud er bindende for den, der kender det, før det er blevet bragt til almindelig Kundskab ved Landbrugsministeriets Bekendtgørelse. Naar Lejelov § 151 lader det komme an paa, om Kommunalbestyrelsens Samtykke er kommet til Modtagerens Kundskab, maa det være forudsat, at dette er sket ved Kommunalbestyrelsens Foranstaltning.

4. Jfr. Indmin. Skr. af 18. Oktober 1946, Købst. T. 58 S. 46, V. W. S. 651, O. V. G. 90. 429.

5. Jfr. N. a. T. 1936 S. 52. Indmin. Skr. af 18. Oktober 1946 vedrører en Sag, hvorunder der først af Udvalgets Sekretær og derefter af et af Udvalgets almindelige Medlemmer var givet Meddelelse om en Udvalgsbeslutning.

6. Jfr. U. 1948. 851 H.

7. U. 1926. 516, 1907. 166, Stid. 64 S. 144, jfr. ovenfor S. 323 Note 2.

8. Jfr. V. L. T. 1944. 144.

En Forvaltningsakt, der overhovedet ikke er skriftligt udfærdiget eller bekendtgjort, vil, naar Forvaltningsakten er bundet til disse Former, klart være behæftet med en Formmangel, der medfører Ugyldighed, og det hvad enten Forvaltningsakten er bebyrdende eller begunstigende⁹. Manglende Begrundelse vil ikke gøre en begunstigende Forvaltningsakt ugyldig, jfr. ovenfor S. 321. Om bebyrdende Forvaltningsakter gælder det samme som foran anført vedr. Skriftlighed og Bekendtgørelse.

Vanskeligere stiller Sagen sig, hvor den udkrævede Form *delvis* er iagttaget. For Skriftlighedsformens Vedkommende faar Spørgsmaalet næppe praktisk Betydning. At en foreskrevet Begrundelse er ufyldstgørende eller urigtig, bliver uden Betydning for begunstigende Forvaltningsakters Gyldighed, men vil, naar Talen er om bebyrdende Forvaltningsakter, kunne medføre Ugyldighed, uden at denne altid tør anses for en Nullitet. At tillægge Ugyldigheden denne Karakter har vel ingen Betænkelighed, naar Begrundelsen aldeles intet reelt anfører til Støtte for Resultatet: »efter det oplyste«, »efter samtlige foreliggende Omstændigheder« og lignende Talemaader¹. Hvor der derimod er givet nogen, om end ikke tilstrækkelig Begrundelse eller en urigtig Begrundelse, maa Forvaltningsakten undertiden anses for gældende, indtil den annulleres af den dertil kompetente Myndighed.

Er der ikke foreskrevet noget særligt vedrørende Forvaltningsaktens Bekendtgørelse, vil, som tidligere nævnt, en simpel Meddelelse være tilstrækkelig, og hvor den mangler, er Forvaltningsakten en Nullitet. Er Meddelelsen formbunden (Forkyndelse ved Stævningsmænd, anbefalet Brev², Meddelelse »til Protokollen« osv.), vil den fuldkomne Undladelse af at benytte disse Former sædvanligt medføre bebyrdende Forvaltningsakters Nullitet, medens Mangler ved den anvendte Form i det højeste vil medføre Anfægtelighed.

9. Jfr. ovenfor S. 135 Note 2 om Ansættelse af kommunale Tjenestemænd.

1. Det kan tænkes, at saadanne Vendinger i Forbindelse med forud anførte Kendsgerninger og Retssætninger kan afgive tilstrækkelig eller dog nogen Begrundelse. En Bemærkning om, at det af en Ansøger eller Klager anførte ikke kan begrunde et imødekommende Svar, er i Reglen ikke fyldestgørende, jfr. *Spanner* S. 681.

2. Ifølge Cirk. Nr. 149 af 22. Aug. 1957 bør *Indkaldelse til Aastedsforretning* under Ekspropriationssager ske ved anbefalet Brev eller ved Stævningsmænd, uagtet Vejbestyrelseslovens § 25 ikke foreskriver nogen særlig Form for Indkaldelsen.

– En Selvfølge er det, at Mangler som de foran omhandlede kan være af saa uvæsentlig Betydning, at de overhovedet ikke medfører Ugylldighed ³.

E. Ydre Tilblivelsesmangler

1. *Indledning.* Naar en Person afgiver retligt forbindende Udsagn af privatretlig Art, staar han i Almindelighed materielt og formelt frit; han bestemmer Dispositionens Indhold, og han træffer og udtaler sin Beslutning vedrørende dette, naar og hvor det passer ham, paa det Grundlag i Henseende til forudgaaende Undersøgelser, Raadslagninger, Beregninger osv., som han finder fornødent og tilstrækkeligt.

Anderledes forholder det sig med Forvaltningsakten. Dens materielle Lovbundethed er tidligere berørt og vil udførligere blive omhandlet senere. Paa dette Sted skal omtales nogle formelle Regler vedrørende Forvaltningsaktens Tilblivelse: Offentlighed, forudgaaende Høring m. m.

Saadanne Regler vil som oftest være udtrykkeligt fastsat, og der opstaar da det almindelige Spørgsmaal, om ny Regler ogsaa skal bringes til Anvendelse paa Forvaltningsakter, som ved Reglernes Ikrafttræden er under Forberedelse ⁴. Bortset fra Tilfælde, hvor andet positivt er bestemt, se t. Eks. Hegnslov § 53, 3. Stk., maa Forvaltningsakter, som udgaar under den ny Regels Herredømme, fyldestgøre de i denne opstillede formelle Krav ⁵.

Iagttagelsen af de Regler, som her omhandles, kræver ofte lang Tid, og man kunde derfor spørge, om der ikke i paatrængende Tilfælde kan bortses fra dem. Dette tør ikke antages uden positiv Hjemmel.

Den administrative Sagsbehandling har i nyere Tid tildraget sig stor offentlig Opmærksomhed, idet der er blevet rejst Krav om Indførelse af Bestemmelser, som giver Borgerne forøget Sikkerhed for lovlige og rigtige Afgørelser ⁶. Saadanne Bestræbelser har i U. S. A. ført til Gen-

3. Jfr. *Fahlback* S. 234.

4. Jfr. Rpl. § 1033 ff.

5. Jfr. Ø. L. R. (utrykte) Dom af 20. Febr. 1948 i Sagen VII. Nr. 283/1947.

6. Jfr. N. a. T. 1949 S. 242–97, Det 19. nordiske Juristmøde, Stockholm 1952, S. 218–91 og Bilag VI, Det 10. nordiske Handelsmøde, Oslo 1951, S. 72–107.

nemførelsen af The Administrative Procedure Act, 1946 ⁷. I Sverige foreligger der en af Nils Herlitz udarbejdet Betænkning om »Förvaltningsförfarandet« ⁸. Efter Fremkomsten af denne Betænkning nedsattes der en Komité, der skulde videreføre Undersøgelsen. Denne Komité har afgivet en Betænkning (»Principbetänkande«) om »Administrativt rättsskydd« ⁹. I Norge blev der i 1951 nedsat en Komité, som skulde undersøge Spørgsmaalet om mere betryggende Former for den offentlige Forvaltning. Denne Komité afgav i 1958 en Betænkning, der indeholder et Forslag til Lov om Behandlingsmaaden i Forvaltningssager.

Sikkerheden for lovlige og iøvrigt rigtige Afgørelser er kun den ene Side af Spørgsmaalet om den rette administrative Sagsbehandling. Den anden Side er Hensynet til Forvaltningens Effektivitet: Sagerne maa afgøres uden unødig Forsinkelse, undertiden uopholdeligt, den offentlige Forvaltning maa ikke være for kostbar og allerede af den Grund ikke beslaglægge et for stort Personel. Saadanne Spørgsmaal er paatrængende, fordi Antallet af Sager er meget stort og stigende. Det drejer sig ofte om Masseekspeditioner, der maa varetages af Personel med beskeden Uddannelse.

En vidtdreven Omhu for Retssikkerheden kan føre til en Svækkelse af Effektiviteten; men oftest overdrives Betydningen heraf. Naar det skorter paa Effektivitet, skyldes det oftest mangelfuld Organisation, t. Eks. Halvdagsbeskæftigelse, utilstrækkelig Uddannelse i administrativt Arbejde og Mangel paa Fasthed i Ledelsen.

Den administrative Sagsbehandling er i Danmark overordentlig formløs og frembyder derfor ikke synderlige retlige Garantier ¹. Et

I 1959 blev der i Anledning af offentlig Kritik af Landsskatterettens Sagsbehandling, bl. a. Udtalelser af F. O., nedsat et Udvalg, som skulde gennemgaa Landsskatterettens Organisation og Arbejdsform, jfr. Ftid. C. 1958–59 Sp. 947 og F. O. 1959. 17 samt Bet. (Nr. 339) 1963.

7. I Jugoslavien og Polen er der henholdsvis i 1956 og 1960 udkommet en Lov om den administrative Procedure. Den jugoslaviske Lov findes i Yugoslaw Law, Jan.–Marts 1957, den polske i en fransk Udgave af 1961.

8. S. O. U. 1946 : 69.

9. S. O. U. 1955 : 19.

1. *Inger Margrete Pedersen*, F. T. 1953 S. 292–305 synes at være godt tilfreds med denne Formløshed. »Administrationens Retsudøvelse betragtes som en social Funktion«, hedder det, hvilket bl. a. har været »medvirkende til, at Spørgsmaal om Garantier for Forvaltningens Lovlighed, Offentlighed og

Eksempel, der stiller Formløsheden i skarp Belysning, foreligger i Sagen U. 1953.614, som godkender, at Justitsministeriet til en Klagers Fordel havde omgjort en af Overpræsidenten i København truffet Afgørelse uden overhovedet at indhente nogen Udtalelse fra Modparten. Justitsministeriet havde under Retssagen anført, at »det er sædvanlig Praksis indenfor Administrationen, naar en Afgørelse paa klages uden Fremførelse af væsentlig ny Momenter, at afgøre den paa Grundlag af de Akter, der har foreligget for Underinstansen«. Man synes altsaa ikke at tillægge det Betydning, at en Klager, uden just at fremkomme med ny Oplysninger, gennem sin Argumentation, maaske ved en personlig Henvendelse, kan øve Indflydelse paa Klageinstansens Afgørelse ².

En betydningsfuld Reform vedr. Sagsbehandlingen blev gennemført ved Lov om Partsoffentlighed Nr. 141 af 13. Maj 1964, jfr. min Afh. i Juristen 1964 S. 3–17.

2. *Tiden og Stedet for Forvaltningsaktens Tilblivelse.* Regler angaaende *Tiden* for Foretagelse af Forvaltningsakter er ikke ukendte.

Undertiden angiver Loven visse Tider, paa hvilke det er forbudt at holde Møder, jfr. Helligdagslov Nr. 85 af 7. April 1936 § 2, hvorefter det var forbudt at afholde bl. a. kommunale Møder paa Folkekirkens Helligdage uden tvingende Nødvendighed. Tilsidesættelse af denne Bestemmelse kunde ikke bevirke Ugyldighed. Bestemmelsen beror paa Hensyn, som er uden Forbindelse med de Interesser, som paa det offentliges eller den privates Side berøres af Forvaltningsakten.

Det forekommer ogsaa, at visse Beslutninger skal træffes paa en i Loven angiven Tid ³. Valg af Borgmester skal ifølge Kkl. § 3, 1. Stk. foretages i det nyvalgte Byraads første Møde, og ifølge Lkl. § 4, 1. Stk. skal Valg af Sogneraadsformand, bortset fra Aar, hvor der sker nyt Valg til Sogneraadet, ske i Raadets sidste Møde før 1. April. Disse Bestemmelser kan ikke udelukke, at Valget, hvis det ikke er foretaget rettidigt, gyldigt kan ske i et senere Møde. Snarere kan det

lignende Emner ikke optager danske Tjenestemænd særligt stærkt«, S. 202. Det er ikke uden Betænkkelighed, hvis Forvaltningens Legalitet saaledes stilles i anden Række i Forhold til den »sociale Funktion«, hvad saa Meningen er med dette Udtryk. Det bliver let ensbetydende med, at politiske Hensyn fortrænger de retlige Synspunkter, se t. Eks. Smin. Skr. Nr. 111 af 9. Juli 1936.

2. Jfr. *Inger Margrete Pedersen*, F. T. 1953 S. 300. Ifølge Wold-Betænkningens Lovudkast skal der i Klageinstansen gives Parterne Lejlighed til at udtale sig inden en nærmere fastsat Frist, jfr. Bet. S. 459.

3. Jfr. Wold-Bet. S. 228 f.

antages, at et Valg af Sogneraadsformand, der foretages i et tidligere Møde end foreskrevet, er ugyldigt.

Hyppigt er der fastsat en Frist, inden hvilken en Forvaltningsakt skal foreligge. Hvis saadanne Frister er rene Ordensforskrifter ⁴, medfører en Overskridelse af Fristen ikke Ugyldighed; iøvrigt kan der ikke opstilles nogen almindelig Regel desangaaende. Selvom Fristen tilgodeser Borgernes Interesse i, at Afgørelsen ikke trækker for længe ud, kan den være givet i en Sammenhæng, som udelukker Ugyldighed af den trufne Beslutning, se t. Eks. Kommuneskattelev § 12, 2. Stk. ⁵ og O. F. § 44, 3. Stk.. Ugyldighed maa derimod blive en Følge af Overskridelse af den i Kkl. § 14 fastsatte Frist for Indenrigsministerens Beføjelse til at sætte en Byraadsbeslutning ud af Kraft ⁶. Erhvervsskatteudvalget har antaget, at en væsentlig Overskridelse af Fristen for Underretning til Opholdskommunen om det Skatteyderen paalignede Erhvervsskattebeløb maa medføre Ansættelsens Ugyldighed ⁷. At et Afslag er meddelt for sent, kan ikke medføre, at Ansøgningen anses for imødekommet ⁸, se dog Lejelov § 103, 6. Stk., § 134 og § 135, 1. Stk.

Som Eksempel paa herhen hørende retlige Mangler kan ikke nævnes Tilfælde, hvor en Forvaltningsmyndighed har foretaget Forvaltningsakter før eller efter det Tidsrum, for hvilket den er beskikket ⁹, eller med paastaaet Hjemmel i en Lov, der forinden er ophævet eller

4. Ifølge Kkl. § 21, 1. Stk. skal anden Behandling af Overslaget foretages senest 15. Marts, ændret ved Lov Nr. 66 af 9. Marts 1959 til 31. Marts. I Skrivelse af 26. Marts 1957, Købst. T. 68. 60 f., udtaler Indmin., at der ikke er Hjemmel til at fravige denne Frist, men at Bestemmelsen er en Ordensforskrift, hvis Tilsidesættelse ikke i sig selv afføder Retsvirkninger for Overslagets Gyldighed.
5. Jfr. U. 1909 B. S. 10.
6. Khkl. § 9, 3. Stk. og Lkl. §§ 31, 2. Stk. og 32, 1. Stk. indeholder mærkeligt nok ingen Fristbestemmelser. Om Overskridelse af den i Lejelovsbek. Nr. 265 af 29. Maj 1943 § 58 o, Stk. 4 fastsatte Frist for Nedsættelse af Huslejenævn se U. 1944. 664.
7. Erhvervsskatteudv. Skr. af 15. Dec. 1945, jfr. Skr. af 29. Dec. 1938 samt Skr. af 6. Dec. 1955 og Byretsdom i Juristen 1958. 120. Vedr. Statsskattelev § 30, 5. Stk. og Ejendomsskattelev § 41, se S. O. 1964 S. 30, 58 og 327. Ifølge Roelsen og Skat-Rørdom S. 167 har Handelsministeriet ikke krævet den i Beværterlov Nr. 99 af 29. Marts 1924 § 40, 1. Stk. fastsatte 4 Ugers Frist for ny Afstemning strengt overholdt. Om Nedlæggelse af Stier før den periodiske Revision af Stiregulativet, se Abitz S. 144, og om de i Lkl. 1867 § 19 fastsatte Frister U. 1878. 402 H. og 1876. 302 H., jfr. Bent Christensen, Højesteret I S. 374.
8. Jfr. U. 1953. 204.
9. Se om et nyvalgt Sogneraads Afholdelse af konstituerende Møde før 1. April Indmin. Skr. 23. April 1958.

endnu ikke traadt i Kraft. Den Ugyldighed, som disse Omstændigheder maatte foranledige, skyldes i første Tilfælde det uegnede Subjekt, se herom nedenfor under Habilitetsmangler; i sidste Tilfælde foreligger der en Indholdsmangel.

Tilsidesættelse af Bestemmelser om *Stedet* for Forvaltningsaktens Tilblivelse paavirker i Reglen ikke dennes Gyldighed¹. Ogsaa før Ægteskabslov I § 38 var det en given Sag, at en Vielse, der ulovligt var foretaget i Hjemmet², jfr. Ægteskabslov I § 35, var fuldt gyldig. Iøvrigt er de fleste Forvaltningsakter ikke bundet til et bestemt Sted³. Hvis en Minister under et Middagsselskab skulde finde for godt f. Eks. at dispensere fra de gældende Lukkebestemmelser, vilde i alt Fald Stedet for Beslutningstagelsen ikke gøre denne ugyldig.

Selvom en administrativ Myndigheds Virksomhedsomraade er stedligt begrænset, saaledes at Forvaltningsakten maa angaa dette Omraade, behøver den ikke at udgaa herfra⁴. Det Spørgsmaal kan dog rejses, om der ogsaa gyldigt kan træffes administrative Afgørelser og Beslutninger i Udlandet⁵. Vedrørende Kongen indeholder Lov Nr. 25 af 11. Februar 1871 §§ 1 og 4 Bestemmelser om Regeringens Førelse under hans »Fraværelse«, § 1, 1. Stk., eller »Fraværelse fra Riget«, § 4, jfr. ogsaa § 1, 2. Stk. Disse Bestemmelser⁶ vedrører imidlertid ikke det Spørgsmaal, som her omhandles, idet Tronfølgerens (Kongens) Udelukkelse fra at føre Regeringen i det i § 4 omhandlede Tilfælde beror paa, at han ikke har tiltraadt Regeringen, og Kongens Udelukkelse fra at føre Regeringen i det i § 1 omhandlede Tilfælde ikke beror paa Fraværelsen som saadan⁷. Iøvrigt maa det

1. Anderledes *Forsthoff* S. 211 Note 2 og m. H. t. kommunale Møder *Sundberg*, Kommunalrätt S. 204.
2. Jfr. K. og Umin. Skr. 13. Marts 1885.
3. Jmin. har udtalt, at den borgerlige Myndighed ikke er berettiget til at foretage Vielser udenfor sit Embedsomraade, se Ægteskabslov I Udgave 1948 ved *Johannes Faurholt* og *Hans Topsøe-Jensen* S. 45. En Vielse foretaget i Strid hermed er dog selvfølgelig gyldig, jfr. Lovens § 38. Om Vielsesstedet se iøvrigt Ægteskabslov I § 35 med Kommentarer i *L. Ringgårds* og *H. Funch Jensens* Udgave, 1962, S. 66 f.
4. Amsraadenes ordinære Møder afholdes i Reglen i en af Amtets Købstæder, altsaa udenfor Amsraadskredsen.
5. Kmin. Skr. af 15. Juni 1948 antager, at en dansk Præst ikke med borgerlig Gyldighed kan foretage Vielse i Svejts, se ogsaa Kmin. Skr. 28. Jan. 1954.
6. Jfr. Statsretten S. 130–37.
7. Se derimod om den svenske R. F. § 39, jfr. § 43, *Malmgren*, I 1945, S. 88 ff. og om den norske Grl. § 41 *Castberg* I S. 192 f.

antages, at en Forvaltningsmyndighed gyldigt kan foretage Forvaltningsakter under Ophold i Udlandet. Det er ej heller helt ualmindeligt, at t. Eks. Ministre under saadanne Ophold træffer administrative Afgørelser.

3. *Offentlighed* ⁸. Offentlighedsprincippet, som vel nu om Dage tør betegnes som et af Retsplejens væsentlige Kendemærker, spiller ikke paa langt nær en tilsvarende Rolle indenfor Forvaltningen, hvilket for saa vidt er paafaldende, som Retsplejen overvejende gaar ud paa Afgørelse af privatretlige Stridigheder, medens Forvaltningens Opgaver falder indenfor den offentlige Rets Omraade. Forskellen hænger sammen med den principielle Formløshed, som i Modsætning til Retsplejen behersker den Virksomhed, som ligger forud for selve Forvaltningsakten ⁹.

Helt ukendt er Princippet imidlertid ikke indenfor Forvaltningen. I den Skikkelse, hvori det er trængt igennem indenfor Retsplejen, nemlig som en lovhjemlet Adgang for Offentligheden, derunder Pressen, til at overvære Forhandlingerne i Retssager, er det udelukket fra de fleste Omraader indenfor Forvaltningen af den simple Grund, at der i de fleste Sager ingen mundtlige Forhandlinger finder Sted, og at saadanne Forhandlinger i alt Fald sker ret planløst.

Indenfor Forvaltningen findes imidlertid andre, for denne særlige Former for Offentlighed. Af overordentlig Interesse er her det i de svenske Grundlove, R. F. § 86 og Trykkefrihedsforordningens § 2, fastslaaede Princip om »allmänna handlingars offentlighet«. Disse Bestemmelser gaar i Korthed ud paa, at enhver svensk Statsborger ¹ har Ret til hos Statsmyndighederne, herunder Rigsdagen, Domstole og Forvaltningsmyndigheder, og hos kommunale Myndigheder, at faa udlaaet til Gennemsyn og tage Afskrifter af eller faa Afskrifter af alle Dokumenter og Protokoller vedrørende offentlige Anliggender og Ret til at offentliggøre Indholdet i Trykken. Dette gælder ikke blot Dokumenter m. v., der indeholder en endelig Afgørelse eller Beslutning, men ogsaa udefra indkomne Aktstykker, t. Eks. Indstillinger, Betænkninger, Ansøgninger, og overordnet Myndigheds Tjene-

8. Jfr. *Erik Fahlbeck*, Om offentlighet inom förvaltningen, Festskrift til Poul Andersen S. 132—49.

9. Jfr. *Ørsted*, Haandbog III S. 31.

1. Trykkefrihedsforordningen Kap. 14 § 5 giver Udlændinge Ligestilling med Svenske.

stebefalinger samt Protokoller, Journaler m. v. Ved Lov kan der efter visse i Trykkefrihedsforordningen angivne Retningslinier fastsættes Undtagelser fra Offentlighedsprincippet, t. Eks. af Hensyn til Rigets Sikkerhed eller dets Forhold til fremmede Magter, og en Lov af 28. Maj 1937 med mange Ændringer fastsætter en lang Række saadanne Undtagelser. Dette Offentlighedsprincip anses som en Hovedbestanddel af svensk Trykkefrihed; men i Praksis spiller ogsaa selve den enkelte Borgers Adgang til at gøre sig bekendt med offentlige Dokumenter en stor Rolle, navnlig fordi han kan skaffe sig Kendskab til Akterne i en verserende, ham vedrørende Sag. Offentlighedsprincippet faar derved Betydning som Retssikkerhedsgaranti under Sagsbehandlingen². Iøvrigt er en Parts Adgang til at faa Kendskab til Sagens Dokumenter videregaaende end Offentlighedsprincippet, se den ovennævnte Lov af 1937 § 39.

a. Om visse Forvaltningsakter og navnlig om adskillige Retsakter af generel Karakter gælder det efter dansk og fremmed Lovgivning, at der skal gives Offentligheden Adgang til at gøre sig bekendt med og ytre sig om de Skridt, som tjener til at forberede selve Akten, herunder Adgang til at stille Forslag, rejse Indsigelser o. lign.³. Som

2. En omfattende og særdeles interessant Fremstilling af det svenske Offentlighedsprincip indeholdes i »Utredning med förslag til ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet«, Stockholm 1927, af *Nils Herlitz*, der ligeledes var Formand for en Komité af sagkyndige, som i 1935 har udarbejdet »Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet«, Stockholm 1935. Begge Publikationer findes i »Statens offentliga utredningar«. Paa Grundlag af disse Forarbejder vedtoges i 1937 nogle Ændringer i de nævnte Grundlovsbestemmelser samt den ovennævnte Lov af 28. Maj 1937, se herom *Nils Herlitz*, F. T. 1938 S. 84–104. *Erik Fahlbeck*, Trykfrihetsrätt, 1951, indeholder et Afsnit om »Allmänna handlingar«, se S. 62–98. Der findes iøvrigt en stor Litteratur om Emnet.

I Finland gælder et til det svenske svarende Offentlighedsprincip. I andre Lande er et saadant generelt Offentlighedsprincip ukendt, jfr. *Hilding Eek*, Handlingssekretess och tystnadplikt i främmande rätt, N. a. T. 1958 S. 154–86.

Spørgsmaalet om Indførelse af Offentlighed i dansk Forvaltning er ved mange Lejligheder blevet drøftet.

Om Forvaltningskommissionens Stilling til Spørgsmaalet, se dens 7. Bet. S. 24–28 og om Forfatningskommissionens Stilling ovenfor S. 318 Note 2.

I Marts 1956 nedsatte Statsministeriet en Kommission vedr. Spørgsmaalet om Offentlighed i den statslige og kommunale Forvaltning. Denne Kommission afgav Betænkning i 1962.

3. Ifølge »Niels Klims underjordiske Rejse» 7. Kap. skulde i H. t. Potuanernes

Eksempler herpaa kan nævnes Vejbestyrelseslov §§ 14 og 49, jfr. § 50, 2. Stk., Vandløbslov Nr. 214 af 11. April 1949 §§ 10 og 14, Patentlov, Lovb. Nr. 361 af 19. December 1958, §§ 16 og 17, Snekastningslov § 1, 2. Stk., § 3, 2. Stk. og § 8, Kystfredningslov Nr. 149 af 18. Maj 1906 § 4, Byplanlov § 7, Landsbyggelov § 16, 3. Stk., Saltvandsfiskerilov Nr. 500 af 19. December 1951 § 28, 2. Stk., Stærkstrømslov § 2, 3. Stk. og § 10, 4. Stk., Beværterlov § 15, 4. Stk., Skovlov Nr. 164 af 11. Maj 1935 § 27⁴.

Tilsidesættelse af saadanne Lovregler, der foreskriver en eller anden Slags *Offentliggørelse af Ansøgninger, Forslag, Projekter, Planer, foreløbige Ansættelser m. v.*, herunder væsentlige Fejl ved Offentliggørelsen, maa utvivlsomt medføre Forvaltningsaktens Ugylidighed⁵. Vi har her at gøre med Forvaltningsakter og Retsregler, hvis Tilblivelsesmaade særlig har tildraget sig Lovgivningens Opmærksomhed, og den paabudte Offentliggørelses Formaal vil være at skabe Garanti for Forvaltningsaktens eller Retsreglens lovlige og rigtige Indhold. I Modsætning til Bestemmelserne om, at visse Forvaltningskollegiers Møder skal være offentlige, er disse Reglers Formaal endog alene at skabe en saadan Garanti.

b. Naar Talen er om kollegiale Forvaltningsmyndigheder, møder vi undertiden indenfor Forvaltningen Offentlighedsprincippet i en Skikkelse, der svarer til Retsplejens Offentlighed, idet der findes Regler om, at saadanne Forvaltningsmyndigheders *Forhandlinger skal være offentlige*. Dette gælder navnlig om Kommunalbestyrelsernes Forhandlinger⁶.

Ifølge Lkl. §§ 8 og 23 samt Kkl § 13 skal saaledes Sogneraade-

Statsforfatning alle Forordninger, før de udfærdigedes, opslaas paa Raadhusene for at give enhver Adgang til at fremsætte Indvendinger!

4. Om offentlig Bekendtgørelse af en Stiftelsesoverenskomst og Udkast til Vedtægter, se Lov om Livsforsikringsvirksomhed Nr. 147 af 13. Maj 1959 § 14, 2. Stk.
5. Se Overlandvæsenskommissionens i U. 1916. 563 H. S. 564 omtalte Kendelse, U. 1945. 969 og 1894. 834, jfr. U. 1946. 365 H. og U. 1952. 739 H. Det er næppe rigtigt, naar U. 1874. 494 H. tillægger det afgørende Betydning, at Sagsøgeren kendte et Stiregulativ, som ikke var blevet fremlagt til Eftersyn; men Fejlen var før Afspærringen blevet afhjulpet ved Udfærdigelse af et nyt Regulativ. Jfr. F. T. 1950 S. 340 f.
6. Om Menighedsraadmøder, se Kmin. Skr. af 6. Aug. 1947 og 10. Jan. 1950, jfr. Skr. af 7. Febr. 1947, Skr. af 13. Aug. 1956 og 30. Dec. 1957, samt *August Roesen*, Teologisk Stat, 1960, S. 110 f. Børneudvalgsmøder skal holdes for lukkede Døre, Børne- og Ungdomsforsorgslov § 9, 3. Stk.

nes, Amsraadenes og Byraadenes Møder⁷ være offentlige⁸, dog at efter de to førstnævnte Bestemmelser »enkelte Sager«, efter sidstnævnte Bestemmelse Sager, hvis »Beskaffenhed gør det ønskeligt«, i H. t. Raadets Bestemmelse kan behandles for lukkede Døre⁹. I Praksis forstaas dette saaledes, at der i Vedtægten eller Raadets Forretningsorden kan optages en Bestemmelse om, at visse Slags Sager skal behandles for lukkede Døre¹. En Beslutning om, at Dørene skal lukkes, maa formentlig, i Modsætning til hvad der gælder om Folketinget i H. t. Grl. § 49, træffes i et offentligt Møde². Naar en Sag behandles for lukkede Døre, vil Offentligheden normalt være udelukket fra baade Forhandlinger og Afstemning³; men der er intet til Hinder for, at en Sag delvis behandles for lukkede, delvis for aabne Døre.

7. Ikke Udvalgmøder, som et Medlem af Kommunalbestyrelsen, der ikke er Medlem af Udvalget, derfor ikke har Ret til at overvære, jfr. Stid. 57 S. 119. Se ogsaa Indmin. Skr. 199 af 22. Okt. 1963.
8. Det er da af Betydning, at Møderne bekendtgøres for Offentligheden, se herom Indmin. Skr. Nr. 158 af 9. Juli 1959. Jfr. Indmin. Skr. 25 af 18. Febr. 1963.
9. I Hovedsagen gælder det samme om den københavnske Borgerrepræsentations Møder, jfr. *Axel Holm*, Københavns Kommunes Forfatning, 1954, S. 179 f. Angaaende Tavshedspligt m. H. t. lukkede Møder, se Indmin. Skr. af 25. Aug. 1938 og 21. Dec. 1948, Købstf. T. 59 S. 418, angaaende Forhaandsmeddelelser om Kommunalbestyrelsens Sager, Indmin. Skr. af 8. Juli 1944. Indmin. Skr. af 5. Juli 1934 vedrører Behandling for lukkede Døre af et Forslag til Vedtægt. Indmin. Skr. af 17. Nov. 1950 henstiller, at Decision af Revisorernes Antegnelser ikke, uden at vægtige Grunde taler derfor, helt eller delvis unddrages Behandling i offentligt Møde. Ifølge Indmin. Skr. af 4. Nov. 1954 maa det være den almindelige Regel, at i Mangel af udtrykkelig modstaaende Hjemmel kun Medlemmer kan deltage i lukkede Møder. Dog er det antaget, at det kan tillades de højeste kommunale Tjenestemænd at overvære Møderne. Se Haandbog, I S. 109 ff. og 159 f., *Oxholm* S. 95 og 483, *Schou* S. 456, U. 1929. 118 og ovenfor S. 45 f.
1. Se Haandbog, III S. 1297, 1317 f., 1334. Indmin. Skr. Nr. 46 af 17. Febr. 1962 bemærker, at der »intet er forandret« i Lovens Regel ved Forretningsordenens Opregning af en Række nærmere angivne Sager, som normalt forhandles for lukkede Døre. Skr. var foranlediget af et Spørgsmaal om, hvorvidt et Medlem havde mistet sin Valgbarhed. Det siges, at saafremt der ønskes fremdraget fortrolige Enkeltheder i et lukket Møde, maa der gives Offentligheden Oplysning om Afgørelsens Udfald.
2. Jfr. Stid. 76. 46 og *Sundberg*, Kommunalrätt S. 222.
3. Om Afstemninger, naar Mødet er offentligt, se Stid. 66 S. 432. I Sverige er det kun Forhandlingerne, ikke Afstemningen, der kan foregaa for lukkede Døre, jfr. *Sundberg*, Kommunalrätt S. 222. Anderledes i Finland, jfr. *V. Merikoski*, N. a. T. 1940 S. 21.

Disse Regler har en anden Karakter end de ovenfor under a omhandlede Bestemmelser. Medens der dør var Tale om Regler, som, idet de handler om bestemte Slags Forvaltningssager, har til Formaal at yde en særlig Garanti for Retsakternes lovlige og rigtige Indhold, gælder de her omhandlede Bestemmelser ikke for visse Slags Retsakter, men for vedkommende kollegiale Myndigheders Forhandlinger og Vedtagelser overhovedet. Dette hænger sammen med, at Bestemmelserne ikke blot tilsigter at yde en Garanti for Vedtagelsernes Lovlighed og Rigtighed; deres Øjemed er tillige og maaske i første Række at vække og vedligeholde Befolkningens Interesse for det kommunale Selvstyre og derigennem for offentlige Anliggender i det hele taget ⁴, og at Offentligheden skal kunne gøre sig bekendt med de trufne Beslutninger. Endvidere har som ovenfor nævnt de Forvaltningsmyndigheder, hvis Møder er offentlige, en vis Adgang til at gøre Undtagelser. Endelig er Offentlighedens Medvirken her principielt passiv, idet den kun bestaar i Adgangen til direkte eller indirekte, navnlig gennem Pressen, at blive bekendt med det, som foregaar i Møderne ⁵. Om aktiv Medvirken til Sagernes Afgørelse som i de under a omtalte Tilfælde er der ikke Tale.

Selvom Reglerne om Offentlighed ikke blot, eller ikke engang i første Række, beror paa Hensynet til den konkrete Afgørelses Lovlighed, Upartiskhed og Rigtighed iøvrigt, yder de en væsentlig Garanti i saa Henseende. En Kommunalbestyrelses Beslutning, som er fattet under Tilsidesættelse af Paabudet om Offentlighed – være sig fordi der ikke er truffet Beslutning om, at Anliggendet skal behandles for lukkede Døre, eller fordi en saadan Beslutning maa anses for ulovlig – maa efter Omstændighederne kunne annulleres af Tilsynsmyndigheden og underkendes af Domstolene, medmindre den konstituerer en begunstigende Forvaltningsakt, som er blevet bekendtgjort for Adressaten ⁶.

4. Jfr. *Orla Lehmann*, Efterladte Skrifter III S. 20 ff. og Tidsskrift for Retsvæsen 1863 S. 268.

5. Bortset fra den efterfølgende Kritik, som Mødernes Offentlighed muliggør.

6. Ifølge V. W. Lovudkast Art. 88 (S. 27) kan begunstigende Forvaltningsakter tilbagekaldes, naar en Forskrift om Offentlighed er tilsidesat.

Indmin. har i Skr. 28. April 1921 antaget, at en i H. t. Kvl. § 24, 2. Stk. stedfunden Lodtrækning, der i Strid med Loven ikke var foregaaet offentligt, maatte omgøres, jfr. *Schou og Holten*, Den kommunale Valglov, 1932, S. 113. Ifølge Indmin. Skr. Nr. 158 af 9. Juli 1959 var der ikke Grundlag for at anfægte en Sogneraadsbeslutning, der var truffet i Møder, som ikke

4. *Høring m. v.* For Forvaltningsmyndighederne gælder en Officialmaksime. Det paahviler dem selv, eventuelt ved indbyrdes Samvirken, undtagelsesvis med Bistand fra Domstolene, jfr. Rpl. § 1018⁷, at fremskaffe fornødne Oplysninger om de foreliggende Sager eller dog at foranledige, at private, navnlig Parterne, yder Medvirken til Sagens Oplysning. Det er endvidere Forvaltningsmyndighedernes Pligt at sørge for, at de fornødne Oplysninger skaffes til Veje paa den hensigtsmæssigste og mindst tidsspildende Maade, samt i det hele taget at behandle Sagerne uden unødig Forsinkelse. Tilsidesættelse af disse Pligter kan være en tjenstlig Forsømmelse og i denne Egenskab medføre forskellige Følger for vedkommende Tjenestemand: Straf, Forbigaaelse ved Avancement m. v. I Almindelighed er Opfyldelsen af disse Pligter derimod ikke en Betingelse for Forvaltningsakternes Gyldighed⁸.

Ofte har man bebrejdet Forvaltningsmyndighederne og især Ministerierne, at de i deres Fremgangsmaade er for omstændelige, navnlig at Afgørelserne forhales gennem Tilvejebringelse af overflødige Erklæringer⁹. I nyere Tid har dette i alt Fald ikke saa meget paa sig som tidligere; men et Bureaukrati har, som Stuart Mill siger¹, altid en Tilbøjelighed til at blive et Pedantokrati. Omstændelighed kan imidlertid ogsaa være et Udslag af en værdifuld administrativ Tradi-

var offentlig bekendtgjort. Ifølge Stid. 76. 46 kunde en Beslutning, der var truffet i et lukket Møde, uanset at der ikke i et aabent Møde var truffet Beslutning om, at Mødet skulde være lukket, næppe underkendes. *V. Merikoski*, N. a. T. 1940 S. 21 mener ikke, der indtræder Ugyldighed, og begrundet dette med, at naar Beslutningen om at lukke Dørene ophæves, bliver Sagens Dokumenter offentligt tilgængelige, og Medlemmernes Tavshedspligt ophører.

7. Jfr. U. 1951. 941, 1937. 369, 1935. 1126, 1933. 262, 1929. 421. U. L. § 49 indeholder positiv Hjemmel for, at Direktoratet for Ulykkesforsikringen kan forlange optaget retsligt Forhør i Overensstemmelse med § 1018.

8. U. 1956. 157 ophæver et Huslejenævns Beslutning vedr. Lejeforhøjelse, fordi Nævnet ikke havde foretaget de fornødne Undersøgelser.

9. Jfr. Købstf. T. 1951 S. 374 og *Herlitz*, III S. 133 f. Den temperamentsfulde Tscherning, Rigsfors. Sp. 3190, talte om »den administrative Uendeligheds Gebet« og sagde, at det var langt farligere for Almenheden, at den aldrig kan faa Sagerne bragt til Side, end at en enkelt muligen kan komme til at lide nogen Uret. Langsomhed i Sagsbehandlingen, navnlig i Skattesager, er ofte blevet kritiseret af F. O., se saaledes 1956. 90, 125 og 173; 1959. 190; 1960. 35, 47, 51, 54, 78 og 187.

1. Om den repræsentative Regering S. 149. I Frankrig taler man om »la pape-rasserie«.

tion og Kultur: Sagens Faktum skal være fuldt oplyst, de forskellige Synspunkter skal kunne komme til Orde, ingens Interesser maa gaas for nær. Den gyldne Middelvej er her som overalt at foretrække ².

Den administrative Sagsbehandling er meget formløs; men Formløsheden brydes dog i en vis Udstrækning af Regler, som paalægger Forvaltningsmyndighederne at indhente Oplysninger eller andre Udtalelser eller dog give Parter eller særligt interesserede Lejlighed til at fremkomme dermed. Ovenfor er det allerede omtalt, at Offentligheden undertiden er kaldet til aktiv Medvirken under Forvaltningsaktens Forberedelse. Paa dette Sted skal omtales visse Regler om Tilvejebringelse af Oplysninger eller andre Udtalelser fra offentlige Myndigheder eller fra private ³.

a. *Høring*. Hyppigst er der her Tale om en skriftlig Forelæggelse af Sagen for en offentlig Myndighed eller for private, herunder private Organisationer, med Anmodning om en Udtalelse, den saakaldte *Høring*. Med *Høring* i snævrere Forstand vil i det følgende blive sidestillet den kompetente Myndigheds Initiativ til Optagelse af mundtlig Forhandling, herunder Indkaldelse til Møde, t. Eks. en Aastedsforretning, samt den kompetente Myndigheds Initiativ i Henseende til Parterets Aktindsigt, se t. Eks. Byplanlov § 21 og Saneringslov § 25.

Hvad først angaar den saakaldte *fakultative Høring*, fremgaar det af, hvad ovenfor er bemærket, at en saadan kan iværksættes uden nogen særlig Hjemmel som et Udslag af Forvaltningsmyndighedernes Frihed i Valget af Oplysningsmidler, jfr. t. Eks. Jmin. Cirk. Nr. 63

2. I den Erklæring fra Generalprokurøren, som ligger til Grund for Jmin. Skr. af 15. Maj 1848, og som er aftrykt i Reskriptsamlingen, tages der Afstand fra den Opfattelse, at Justitsministeriet skulde være juridisk Konsulent for andre Ministerier. »Ethvert af disse maa selv kende og vide at fortolke de fra samme udgivne Love og Anordninger«. Det fremhæves, at »den større Hurtighed i Sagernes Afgørelse, som er tilsigtet ved Oprettelsen af Ministerier istedetfor Kollegierne, vilde . . . lide et væsentligt Afbræk, dersom det ene Ministerium vilde . . . indhente de andre Ministeriers Formening om Sager, der iøvrigt ikke vedkommer dem. Dette vilde føre tilbage til den samme slæbende Forretningsgang, som under den hidtilværende kollegiale Form, netop paa Grund af den idelige Korrespondance og uafsluttede Indhentning af Erklæringer og Betænkninger . . .«
3. Det vil ikke blive forsøgt at give en almindelig Fremstilling af Forvaltningsproceduren. En saadan Fremstilling er f. s. v. angaar Nævn og Råd givet af *Bent Christensen* S. 226–439. Se ogsaa *E. A. Abitz*, Festskrift til Poul Andersen S. 36–60: Nogle synspunkter paa spørgsmaalet om anvendelse af sætningen *audiatur et altera pars* inden for forvaltningsretten.

af 2. maj 1939, men undertiden giver Loven uforbindende Anvisning paa en saadan Høring, se t. Eks. Naturfredningslov § 12, 2. Stk. og Lodslov, Lovb. Nr. 230 af 3. Juni 1960, § 56⁴.

Regler, som gør det til en Pligt for Forvaltningsmyndigheder at indhente andre Myndigheders eller privates Erklæringer, den saakaldte *obligatoriske Høring*, forinden en Afgørelse træffes, er imidlertid hyppige i de forskellige Lovgivninger. Fra dansk Lovgivning kan eksempelvis nævnes Menighedsraadslov § 30, 2. Stk.⁵, Lkl. § 11, 3. Stk., § 19, § 36, § 44, 2. Stk., § 55, 2. Stk., Kkl. § 14, Khkl. 1938 § 9, 3. Stk., Kvl. § 29, 3. Stk., § 46, 1. Stk., U. L. § 9, 2. Stk., § 44, 2. Stk. og § 80, 2. Stk., Rpl. § 20, 5. Stk. og § 117, 3. Stk., T. L. § 17, 6. Stk. og § 22, Naturfredningslov § 12, 1. Stk., Forsikringslov § 143, 1. Stk., Beværterlov § 12, 1. Stk. og § 14, 6. Stk., Biografteaterlov § 1, 3. Stk., Lejelov § 152.

Som Eksempler paa Bestemmelser, der paabyder Indkaldelse til Møde, kan nævnes Statsskattelov § 23, 3. Stk.⁶, Vejbestyrelseslov §§ 15, 2. og 3. Stk., 25, 1. Stk., 30, 1. Stk., Naturfredningslov §§ 10, 2. Stk., 20, 1. Stk., Købh. Byggelov §§ 39, 4. Stk., 42, 4. Stk., Monopollov § 18, 3. Stk. Naar en Lovbestemmelse gaar ud paa, at der skal optages Forhandling, se t. Eks. Færdselslov § 57, 2. og 3. Stk., Vejbestyrelseslov §§ 9, 1. Stk., 10, 17, 3. og 7. Stk., 18, 3. Stk., 21, 1. Stk., 35, 3., 6. og 7. Stk., 41, 3. Stk., 52, 4. Stk. og § 56, 2. Stk., maa det i Almindelighed antages, at den kompetente Myndighed har Valget mellem skriftlig og mundtlig Forhandling. Dette Valg har udtrykkelig Hjemmel i Naturfredningslovens § 19, 7. Stk.

Undertiden skal den Myndighed, som høres, høre en anden Myndighed, forinden den udtaler sig, se Folkeskolelov § 60, 2. Stk.

Uden noget positivt Paabud er en Forvaltningsmyndighed ikke forpligtet til at indhente en anden Myndigheds Erklæring⁷, end ikke i Tilfælde, hvor Forvaltningsakten beror paa et præjudicielt Spørgsmaal, som, hvis det havde foreligget til umiddelbar Afgørelse, vilde have henhørt under denne anden Myndigheds Competence.

4. Saadanne Bestemmelser maa antages at gøre det til en Pligt for den Myndighed, der høres, at afgive en Udtalelse.

Ifølge U. 1937. 996 kunde en Ansøger ikke forlange, at hans Ansøgning behandledes uden Høring af en bestemt Erhvervsorganisation.

5. Jfr. U. 1936. 330 H.

6. Jfr. Hartvig Jacobsen S. 416 ff. og S. O. 1956 S. 109 f.

7. Se dog K. og Umin. Nr. 219 af 8. Sept. 1911, jfr. derimod K. og Umin. Skr. af 29. Aug. 1902.

Meget taler for, at Forvaltningsmyndighederne i Almindelighed maa være forpligtet til, hvis ikke særlige Grunde taler derimod, t. Eks. Nødvendigheden af at træffe en hurtig Afgørelse, at give den private, i hvis Rettigheder eller Interesser den paatænkte Forvaltningsakt gør Indgreb, Lejlighed til at udtale sig, inden Indgrebet finder Sted ⁸. En enkelt Landsretsdom stemmer med denne Opfattelse ⁹; men forskellige andre Domme synes at gaa ud fra, at der ikke bestaar nogen Pligt for Forvaltningen til at indhente Erklæringer fra den private, uden hvor saadant har positiv Hjemmel ¹. Særlig velbegrundet er en Forpligtelse for Forvaltningsmyndighederne til at indhente en Udtalelse fra den private, naar der under Sagsbehandlingen fremkommer for ham ugunstige Oplysninger eller Argumenter, som ikke klart er uden Betydning. I Partsforhold bør Klage eller Ansøgning stedse forelægges for Modparten, men dette er ikke fuldt anerkendt i Praksis ².

Høring maa ske under udtrykkelig eller stiltiende Henvi-
sing til det Faktum og de Retsregler, som tænkes lagt til Grund for Afgørelsen, f. s. v. dette Faktum eller disse Retsregler i H. t. Høringsreglen eller dens Forudsætninger skal gøres til Genstand for Overvejelser hos den Myndighed eller den private, som høres³. Hvis Afgørel-

8. Saaledes *Herlitz*, T. f. R. 1936 S. 254 f. og Grunddrag S. 33 f., *Halvar G. F. Sundberg*, Sv. J. 1935 S. 328 og i Festskrift til *Herlitz* S. 305 ff., *Reuter-skiöld* S. 248, *Ståhlberg* S. 522 f. og 544, *John Dickinson* S. 261. Hele Spørgsmaalet om privates Medvirken under Sagsbehandlingen er udførligt belyst i *Förvaltningsförbandet* S. 94–117 og i *Wold-Bet.* S. 179–98 samt 457 f. (Lovudkast §§ 20–23).

9. U. 1945. 339, jfr. A. Götzsche i N. a. T. 1946. 95 f. Maaske kan ogsaa nævnes U. 1955. 246 H.

1. U. 1884. 1129 H., 1887. 861 H., 1892. 394, 1916. 193, 1921. 233 H., *Indmin.* Skr. af 6. Sept. 1929. U. 1951. 733 H. udtaler, at der burde være givet en fraskilt Mand Lejlighed til at udtale sig om den tidligere Hustrus Andragende om Overførelse af Forældremyndigheden over deres Barn til Københavns Magistrat; men i Modsætning til Landsretten ansaa Højesteret ikke Overførelsen for ugyldig, jfr. *J. L. Frost*. T. f. R. 1952. S. 302. U. 1950. 991 underkender en Afgørelse af Sagførerraadet, bl. a. fordi Raadet ikke havde gjort Sagsøgeren bekendt med Sagens Akter. Om Kommunikationsprincippet i Børneværnsager, se *Haarløv* S. 169 f. Ifølge F. O. 1956. 48 vedr. en Ulykkesforsikringsag burde Direktoratet have indhentet en Lægeerklæring, hvortil Arbejdsgiveren havde henvist. F. O. 1956. 77, jfr. 1957. 24, og 1957. 131 angaar Tilsidesættelse af positive Paabud om at give en Skatteyder Lejlighed til at udtale sig.

2. U. 1953. 614, jfr. ovenfor S. 328.

3. I den i F. O. 60. 86 omhandlede Sag vedr. en Ansøgning til Politimesteren

sen træffes paa et andet retligt eller faktisk Grundlag end det, der i Overensstemmelse hermed har været fremdraget ved Høringen, er denne ikke fyldestgørende ⁴. Derimod behøver den kompetente Myndighed ikke ved Høringen at tilkendegive sin Opfattelse af Sagen, og har den gjort det, kan den godt uden ny Høring træffe en fra den tilkendegivne Opfattelse afvigende Afgørelse.

De Krav, Høringen skal opfylde, er ikke de samme efter de forskellige Høringspaabud. Det kan være, der kun skal gives en Myndighed eller Privatmand Lejlighed til at udtale sig, at Forelæggelsen skal ske paa en vis Maade, se t. Eks. Vejbestyrelseslov § 44, 6. Stk., at der maa foreligge en Udtalelse fra den hørte, at denne Udtalelse skal have et vist Indhold, t. Eks. gaa ud paa en Indstilling o. s. v. Oftest vil et Høringspaabud være opfyldt, naar der foreligger et Svar; men Svaret kan være ufyldstgørende af formelle Grunde, t. Eks. hvis en Kommunalbestyrelse ikke har været beslutningsdygtig ved Vedtagelsen af Svaret. Høringsforskrifter maa, naar der ikke er Tale om Indhentning af en for den kompetente Myndighed bindende Udtalelse, anses for iagttaget, selvom Svaret ikke gaar ind paa Sagens Realitet, eller det beror paa en Vildfarelse eller usaglige Bevæggrunde ⁵.

Er Høring undladt i et Tilfælde, hvor den er obligatorisk, kan det positivt fremgaa af Loven, at Forvaltningsakten bliver ugyldig, jfr. Lov Nr. 47 af 18. Marts 1871 § 3 (ophævet ved Skoletilsynslov Nr. 211 af 20. Maj 1933 § 51), eller omvendt, at Undladelsen er uden Betydning for Gyldighedsspørgsmaalet, jfr. T. L. § 24, 2. Stk. Ifølge Lovb. om Erstatning til tilskadekomne militære værnepligtige Nr. 260 af 18. August 1964 § 5, 2. Stk. kan der, hvis Høring er undladt, ses bort fra Ankefristerne; men heri ligger ikke, at Undladelsen er uden Betydning for Gyldighedsspørgsmålet.

om Tilladelse til Salg i H. t. Lukkelov § 4 f., hvorefter Udsalgspladsen skal være godkendt af Sogneraadet, udtaler Ombudsmanden, at Politimesteren, da han hørte Sogneraadet, alene burde have spurgt, om det kunde godkendes Pladsen. Efter min Mening kunde der ikke være noget til Hinder for, at Politimesteren anmodede Sogneraadet om en Udtalelse vedr. Sagen i dens Helhed, jfr. ovenfor S. 337; men da Sogneraadets Udtalelse maatte blive af helt forskellig Betydning, eftersom den angik Udsalgspladsen eller Sagen iøvrigt, burde Spørgsmaalet om Udsalgspladsen have været særskilt nævnt i Høringsskrivelsen under Henvisning til § 4 f. i Slutningen.

4. Jfr. O. V. G. 106. 55.

5. Jfr. U. 1925. 906, N. a. T. 1948 S. 86 og Stid. 73. 556.

I Mangel af saadanne Bestemmelser maa det antages, at Høringsforskrifter principielt har Ugyldighedsvirkning⁶. Drejer det sig om Høring af offentlige Myndigheder, har Sagen, hvis Høring er undladt, ikke været underkastet den sagkyndige Behandling og Overvejelse, som Loven har anordnet. Ofte ligger jo et Forvaltningsanliggende efter sin Beskaffenhed paa Grænsen mellem to Competence-omraader, saaledes at det kommer til at bero paa en ret vilkaarlig Afgørelse, om Myndigheden A skal være kompetent og høre Myndigheden B eller omvendt. Et Paabud om Høring af private, navnlig Høring af private Sammenslutninger, t. Eks. Erhvervsorganisationer, kan være motiveret ved et Ønske om sagkyndig Bistand ved Sagsbehandlingen; men oftest har saadan Høring Karakteren af en formel Garanti for, at der materielt vises visse Interesser det rette Hensyn. Undladelse af at iværksætte en paabudt Høring bør da ogsaa her medføre Ugyldighed⁷.

Ogsaa væsentlige Mangler ved Høringen vil kunne medføre Ugyldighed.

Det kan næppe antages, at Undladelse af Høring eller væsentlige Mangler ved denne bliver uden Betydning for Gyldighedsspørgsmaalet, fordi man i det enkelte Tilfælde tør gaa ud fra, at Undladelser eller Manglerne har været uden Indflydelse paa den trufne Afgørelse⁸. Hvis man derimod generelt kan gaa ud fra, at Overholdelsen af en eller anden Høringsforskrift paa et eller andet Retsomraade er uden Betydning for Afgørelsen, kan Tilsidesættelse af Høringsforskriften næppe medføre Ugyldighed.

Imod saaledes at anse den obligatoriske Høring som en Gyldighedsbetingelse kan ikke anføres, at den kompetente Myndighed kan undlade at tage Hensyn til den indhentede Erklæring, og at den da ogsaa paa Forhaand maa kunne beslutte ikke at ville tillægge den nogen Betydning⁹. Thi der er en afgørende Forskel paa, om man paa Forhaand indtager dette Standpunkt eller først, naar Erklæringen foreligger.

I Almindelighed er det mere betænkeligt at anse en begunstigende

6. Se om Høringsforskrifter, der indeholdes i en Tjenestebefaling, ovenfor S. 268 ff.

7. Vedr. fremmed Rets Stilling til Spørgsmaalet, se t. Eks. *Herlitz*, III S. 435 f., *Håkan Strömberg*, F. T. 1955 S. 118 f., *Forsthoff* S. 216 ff., *Alibert* S. 226.

8. Anderledes et Mindretal i U. 1960. 915 H. Jfr. ovenfor S. 286 f.

9. Jfr. *Matzen*, II S. 106, *Holck* S. 323 f. samt Indmin. Skr. 19. Maj 1931.

end en bebyrdende Forvaltningsakt for ugyldig, og dette gælder ogsaa, naar der er Spørgsmaal om Ugyldighed p. G. af Tilsidesættelse af Høringsforskrifter¹. Herved maa dog erindres, at Ugyldighed ikke udelukker, at der træffes en ny Afgørelse under Iagttagelse af Høringsforskriften, jfr. ovenfor S. 286.

Høring i en Sag, i hvilken der er Tale om Meddelelse af en Tilladelse, vil ofte være foreskrevet for at tilgodese Afgørelsen en Sagskundskab eller give Mulighed for Varetagelse af særlige Interesser hos den Myndighed eller den private eller private Sammenslutning, som skal høres, se t. Eks. Lov om Omnibus- og Fragtmandskørsel Nr. 257 af 27. Maj 1950 § 4. Ugyldighedsspørgsmaalet synes da at burde løses ud fra en Afvejelse af Hensynet til den begunstigede² overfor Vægten af de Hensyn, Høringsforskriften har for Øje. Det kan ogsaa blive af Betydning, om en meddelt Tilladelse er blevet benyttet, eller Spørgsmaalet om Annullation opstaar hurtigt efter, at Tilladelsen er blevet meddelt. I alt Fald under denne Forudsætning bør t. Eks. en Biografteaterbevilling, som er blevet meddelt, uden at der er blevet indhentet Erklæring fra vedkommende Kommunalbestyrelse, jfr. Biografteaterlov § 1, 3. Stk., annulleres, hvis Kommunalbestyrelsen begærer det.

Administrativ og juridicel Praksis har tidligere været tilbøjelig til at statuere Ugyldighed p. G. af den omhandlede Mangel ved Forvaltningsakten³; men i nyere Tid foreligger der Afgørelser, som tyder paa en Ændring i Opfattelsen. Smin Skr. Nr. 24 af 12. Februar 1940 udtaler saaledes, at en af et Børneværnsudvalg i H. t. (dagældende) O. F. § 167 eller § 168 truffet Beslutning om Forlængelse af Forsorgen for et Barn maa betragtes som ugyldig, saafremt den i § 94 indeholdte Forskrift, hvorefter Barnets Forældre eller de, der træ-

1. Jfr. *Ernst Andersen* N. a. T. 1947. S. 13, *Castberg* S. 219 f.

2. At dette Hensyn ikke altid er afgørende, haves der et Eksempel paa i Byudviklingslov, Lovb. Nr. 129 af 13. April 1954, § 15, som dog sætter en Frist for Annullationen. Se ogsaa Umin. Skr. af 26. Febr. 1941 og 24. Okt. 1935.

3. Jfr. Indmin. Skr. 27. April 1871 og U. 1898. 54 H. U. 1928. 117 giver en særlig – men formentlig urigtig – Begrundelse for, at den i Sagen omhandlede Tilsidesættelse af T. L.s Forhandlingsregler ikke kunde medføre Ugyldighed.

Andersledes i Sverige: »... det torde knappast hos oss ... hava rätt tvekan om att sådanna reglers åsidosättande principiellt medför en akts ogiltighet«, *Herlitz*, Grunddrag S. 34.

der i disses Sted, skal opfordres til at udtale sig for Udvalget, ikke er iagttaget⁴, og ifølge Umin. Skr. af 25. Juni 1948 bør nogle paalagte Skolemulakter bortfalde, fordi Bestemmelserne i Folkeskolelov Nr. 160 af 18. Maj 1937 § 48, 2. Stk. ikke var iagttaget. U. 1952. 653 annullerer en af Boligrettens Formand foretaget Tilkaldelse af en Lægdømmer, fordi der ikke herom var forhandlet med Parterne, jfr. Lejelov § 94, 6. Stk.. Et Par Højesteretsdomme⁵ har tillagt det afgørende Betydning for Spørgsmaalet om en Kommunes Pligt til at yde Erstatning for Nedlæggelse af et Mælkeudsalg, at Byraadet i Strid med Bek. Nr. 443 af 19. August 1940 § 8, 1. Stk., jfr. Cirk. Nr. 250 af 30. September s. A., havde undladt at forhandle med Repræsentanter for de stedlige Handlende, og en Landsretsdom har annulleret en Afgørelse i H. t. Lov om Saltvandsfiskeri Nr. 93 af 31. Marts 1931 § 21, fordi de udmeldte Mænd ikke havde givet Parterne Lejlighed til at udtale sig⁶.

I Almindelighed betyder en Regel om Høring kun, at Høringen skal iværksættes, ikke tillige, at den modtagne Erklæring skal følges⁷. Undertiden er Høringen dog *imperativ*, idet dens Resultat er helt eller delvis bindende. Dette er Tilfældet, hvor en Forvaltningsmyndighed kun maa træffe en Foranstaltning, naar der foreligger Samtykke dertil fra en anden Forvaltningsmyndighed eller fra en privat Mand eller Sammenslutning, se t. Eks. A. L. § 7, 1. Stk.⁸, Beværterlov § 12, 1. Stk., § 16, 1. Stk., § 20, 4. Stk. og § 22, 2. Stk., Lærerlønningenslov § 36⁹, Folkeskolelov § 50, 1. Stk.^{9a}, Skoletilsynslov § 21, 3. St., § 25, 1. Stk., § 26, 1. Stk., § 38, 3. Stk., § 39, 2. Stk., Lov om Omnibus- og Fragtmandskørsel Nr. 257 af 27. Maj 1950 § 3, 3. Stk., Byplanlov § 1, 6. Stk., Landsbyggelov § 20, 3. Stk., Færd-

4. Vedr. Statsskattelovens § 29, se F. O. 58. 241. *Haarløvs* Undersøgelser af det omhandlede Spørgsmaal (»Kommunikationsprincippet«) er af stor Interesse, se navnlig S. 169 f., 198 ff., 234 ff., 310 ff.

5. U. 1943. 769 H. og 1944. 320 H., jfr. *A. Götzsche* i N. a. T. 1946 S. 95 og min Afh. i U. 1948. S. 57 f. Se ogsaa V. L. T. 1948. 357.

6. U. 1945. 399, jfr. *A. Götzsche* i N. a. T. 1946 S. 95 f.

7. Jfr. U. 1936. 330 (339 f.) H. Erklæringen skal tages under Overvejelse, jfr. Indmin. Skr. af 23. Maj 1947 om en Udlejers Forslag til Boliganvisningsudvalget.

8. Denne Bestemmelse spillede en stor Rolle under en Forespørgselsdebat om Anerkendelse af en af Danmarks aktive Handelsrejsende oprettet Arbejdsløshedskasse, se Ftid 1960–61 Sp. 75 og 607–46.

9. Jfr. Umin. Skr. af 6. Febr. 1937.

9a. Jfr. Umin. Skr. af 8. Juli 1937.

selslov § 57, 3. Stk., 1. Pkt.¹. Er Samtykket ikke givet, kan Foranstaltningen ikke træffes, og Forvaltningsakten maa være overensstemmende med Samtykket.

Tvivlsomt kan det derimod være, hvad der nærmere ligger i Lovbestemmelser om, at en Foranstaltning træffes eller kan træffes efter Forslag eller Indstilling fra en eller anden Forvaltningsmyndighed eller fra en privat Mand eller Sammenslutning, se t. Eks. Kkl. § 10, 3. Stk.², Naturfredningslov § 28., Ejendomsskattelov § 23, 3. Stk., Brandlov § 32, 1. og 6. Stk., Næringslov § 81, 1. Stk. og § 86, 2. Stk., Beværterlov § 12, 3. Stk., Vejbestyrelseslov § 11 og § 18, 5. Stk., U. L. § 57, 2. Stk. og § 70, 2. Stk., Skoletilsynslov § 21, 3. Stk., § 25, 1. Stk., § 26, 1. Stk., § 38, 3. Stk., § 39, 2. Stk., Lejelov § 132, Lov om Radiospredning Nr. 215 af 11. Juni 1959 § 8.

Givet er det, at der i saadanne Tilfælde maa foreligge et Forslag eller en Indstilling³. Kræves der en Indstilling fra en kollegial Forvaltningsmyndighed, f. Eks. en Kommunalbestyrelse, kan dernæst kun en Udtalelse, der fremtræder som Forvaltningsmyndighedens, komme i Betragtning⁴; en Mindretalsudtalelse er altsaa uden Betydning⁵. Men er den kompetente Forvaltningsmyndighed bundet af Indstillingens Indhold?

Dette Spørgsmaal maa i første Række besvares ud fra en Fortolkning af det paagældende Lovbud. Naar det t. Eks. i Næringslovens § 81, 1. Stk. er fastsat, at Ministeriet for Handel og Industri kan meddele Beskikkelse som statsautoriseret Mægler »efter indhentet Indstilling fra den stedlige Handelsstandsforenings Bestyrelse«, ligger der heri næppe mere, end at Ministeriet, hver Gang en Udnævnelse skal finde Sted, maa indhente en Indstilling. Hvis Ministeriet ikke vil udnævne den indstillede, kan det vistnok frit udnævne en an-

1. Jfr. Jmin. Cirk. Nr. 247 af 24. Nov. 1960.

2. Jfr. Indmin. Skr. af 30. Sept. 1939.

3. Jfr. U. 1946. 1125, Umin. Skr. 6. Febr. og 8. Juli 1937.

4. Jfr. An. af 1. Jan. 1840 § 29 (*.. hvorved naturligvis det, som Flerheden af Borgerrepræsentanterne bifalder, anses som den samlede Borgerrepræsentations Mening ..). Om Inhabilitet ved et Byraads Vedtagelse af en Indstilling til Amtmanden til Brug ved dennes Valg af Formand for et Huslejenævn, se Indmin. Skr. af 7. Dec. 1957.

5. Se dog Landsretsdommen U. 1937. 3, som paa dette Punkt ikke godkendtes af Højesteret. Ifølge tidligere O. F. § 308, 5. Stk. kan et Mindretal forlange, at der skal afgives en Indstilling, se om Betydningen heraf Smin. Skr. Nr. 47 af 25. Febr. 1935.

den. Dette maa blive en Følge af, at en Indstilling her er fyldestgørende, selvom den kun omfatter een Person ⁶. Anderledes stiller Sagen sig efter Næringslovens § 86, 3. Stk., hvorefter Beskikkelse af statsautoriserede Vejere og Maalere finder Sted »paa Grundlag af Indstilling fra den stedlige Handelsstandsforenings Bestyrelse«, hvilken Indstilling skal omfatte mindst tre Ansøgere. Naar der fremkommer en Indstilling omfattende tre kvalificerede ⁷ Ansøgere – hvis saa mange har meldt sig – kan Ministeriet kun beskikke en af de indstillede; men det kan helt undlade at foretage nogen Beskikkelse. I andre Tilfælde kan det fremgaa af Loven, at den kompetente Myndighed er forpligtet til at udnævne en af de indstillede, se saaledes Rpl. § 1 a, 2. Stk.⁸ Ifølge Ejendomsskattelev § 23, 3. Stk. udnævnes Vurderingsformanden af Finansministeren »paa Grundlag af forud indhentet Indstilling« fra vedkommende Amdsraad eller Kommunalbestyrelser. Her er intet foreskrevet om, at Indstillingen

6. I Tilfælde, hvor en Udnævnelse sker efter Indstilling fra en offentlig Myndighed, som ikke behøver at indstille mere end een, kan det være et Spørgsmaal, om Udnævnelsesmyndigheden kan forlange en ny Indstilling, se Jmin. Skr. Nr. 262 af 7. Aug. 1942, jfr. Amdsraadet's Opfattelse i U. 1937. 3 (6). H. Uagtet Sogneraadets Forslag til Beskikkelse af Brandfoged kun behøver at omfatte een Person, har Justitsministeriet hævdet, at ingen kan beskikkes, som ikke er foreslaet af Sogneraadet, jfr. Jmin. Skr. af 21. Dec. 1872 og 4. Febr. 1886.

7. Jfr. Umin. Skr. af 20. Maj 1937 og 17. Juli 1941.

8. Jfr. Raarb 1937–38 S. 433. Det tilsvarende er antaget m. H. t. Indstillinger om Besættelse af Lærerembeder, jfr. Umin. Skr. af 3. Okt. 1940 og 17. Juli 1941. Men Udnævnelsesmyndigheden vælger frit mellem de indstillede, jfr. F. O. 1959. 149. Umin. Skr. 17. Juli 1941 antager, at Skolekommissionens og Forældreraadets Indstilling ikke vitieres af, at Sogneraadet – efter Ministeriets Opfattelse ubeføjet – knytter en anbefaling til Indstillingen, jfr. Umin. Skr. af 15. Jan. 1936.

F. O. 1959. 149 indeholder en omfattende Redegørelse for Indstillingsbestemmelserne i Skoletilsynsloven. Medens § 21, 3. Stk. vedr. Amtsskolekonsulenter og § 39, 2. Stk. vedr. Skoleinspektører m. fl. bestemmer, at Indstillingen skal omfatte 5 Ansøgere, og § 38, 3. Stk. vedr. Lærere, at den skal omfatte 3 Ansøgere, indeholder § 25, 1. Stk. vedr. Konsulenter for Særundervisningen ingen Bestemmelse om, at Indstillingen skal omfatte en Flerhed af Ansøgere; men ifølge Cirk. Nr. 33 af 15. Febr. 1950 VIII A skal Indstillingen omfatte 5 Ansøgere, jfr. Barfod S. 58. Naar Ministeriet har forlangt, at Indstillingen skal opstille Ansøgerne i alfabetisk Orden, og at der ikke kan tilføjes særlige Bemærkninger, har dette Krav formentlig ikke Hjemmel i Ministeriets Stilling i Forhold til Skoledirektionen. Det er i hvert Fald urimeligt, jfr. F. O. 1959. 149 i Slutningen.

skal omfatte flere Personer, og Højesteret har antaget, at Ministeren kan udnævne en Person, som ikke er indstillet ⁹.

Lovbestemmelser om bindende Forslag og Indstillinger vedrørende administrative Foranstaltninger har ikke altid til Forudsætning, at Foranstaltningen skal træffes, kun at der ikke maa handles imod Forslaget eller Indstillingen, jfr. ovenfor om Næringslovens § 86, 3. Stk.

Har den kompetente Forvaltningsmyndighed handlet i Strid med disse Regler, idet Samtykket, Forslaget eller Indstillingen har manglet, eller Forslaget eller Indstillingen ikke er taget til Følge i det Omfang, Udtalelsen er bindende, bliver Forvaltningsakten ugyldig ¹. For saa vidt angaar Udtalelser fra en anden Forvaltningsmyndighed, foreligger der her en med Inkompetence beslægtet, retlig Mangel. Vedrører Manglen en Erklæring fra en Privatmand, bliver Forvaltningsakten et ulovligt Indgreb i dennes Rettigheder eller Interesser.

Det forekommer, at en administrativ Foranstaltning træffes efter Forslag eller Henstilling fra en Myndighed, som ikke i saa Henseende handler i Medfør af nogen lovbestemt Beføjelse; men dette kan ligesaa lidt som den Omstændighed, at den kompetente Forvaltningsmyndighed har indhentet en uvedkommendes Udtalelse medføre, at Forvaltningsakten bliver ugyldig ². Derimod kan saadanne Udtalelser, hvis de tages til Følge, undertiden give Anledning til at spørge, om der foreligger Magtfordrejning, jfr. nedenfor S. 358 ff.

b. *Aktindsigt*. Foran er omtalt Bestemmelser, hvorefter Myndighederne skal tage et vist Initiativ for at fremkalde Udtalelser til Sagsbehandlingen. Her skal omtales Bestemmelser, som overlader Initiativet i saa Henseende til Parterne eller andre. Saadanne Bestemmelser er langt sjældnere end de under a omtalte ³. En Ordning, hvorefter Initiativet helt er overladt til Parterne selv, er kun tilfredsstillende, f. s. v. angaar Aktindsigt efter at Afgørelsen er truffet. Under Sagens Behandling bør Myndigheden paa en eller anden Maade gøre Par-

9. U. 1937. 3 H., jfr. *Raarb* 1934-35 S. 475 f.

1. U. 1914. 343 H. I Sagen V. L. T. 1954. 350 var Amtets Beslutning i Medfør af dagældende O. F. § 316, 4. Stk. truffet paa Grundlag af en Indstilling fra det sociale Udvalg, idet Byraadet først bagefter tiltraadte Indstillingen. Dommen anser Amtets Beslutning for gyldig.

2. Jfr. U. 1952. 199.

3. Ifølge den østrigske »Verwaltungsverfahrensgesetz« af 1950 skal Forvaltningsmyndigheden give Parterne Lejlighed til at gennemse og tage Afskrifter af Sagens Aktstykker eller Dele af Aktstykker, dog med visse Undtagelser, f. s. v. Kendskab til Indholdet er fornødent til Hævdelse af deres Interesser (»Akteneinsicht«).

terne opmærksom paa, at der er fremkommet Akter, som de kan have Interesse i at kende og udtale sig om⁴.

Bestemmelser, som giver Parter Ret til Aktindsigt uden noget Initiativ fra Myndighedernes Side, findes t. Eks. i Monopollovens § 17, 2. Stk. og § 18, 3. Stk. Ifølge Invalide- og Folkepensionslov § 13, 3. Stk. kan Invalideforsikringsretten og Ankenævnet, forinden Afgørelsen træffes, give Ansøgerne Adgang til at gøre sig bekendt med Sagens Akter. Dette praktiseres af Invalideforsikringsretten paa den Maade, at man kun efter Anmodning udlaaner Akterne. Ifølge T. L. § 2, 2. Stk. og Lærerlønningslov § 4, 2. Stk. har en Ansøger Ret til at faa Oplysning om Medansøgernes Navne⁵.

Af generel Betydning er Lov af 2. Februar 1866 om Erklæringers Meddelelse til Ansøgere og Klagere. Denne Lov^{5a} er nu afløst af *Partsoffentlighedsloven*, se dog § 12, 3. Stk., 2. Pkt.

i. *Parter*. Loven tillægger kun en begrænset Kreds Ret til at blive gjort bekendt med Dokumenter: Ansøgere, Klagere og andre Parter, jfr. § 1. Ogsaa en juridisk Person kan være Part.

Det er kun efter Forlangende, at Dokumenter skal stilles til Raaighed. Forlangendet kan fremsættes af en Repræsentant for Parten. Efter Loven har Myndighederne ingen Pligt til forud at give Parter Meddelelse om Dokumenter, som de kan have Interesse i at kende (Kommunikation).

Part er først og fremmest den, der som Ansøger eller Klager begærer noget af en offentlig Myndighed, og den, mod hvem det offentlige gør et Krav gældende; navnlig ved Forbud eller Paabud. Foreligger der en Uenighed mellem to Personer, som en Forvaltningsmyndighed skal tage Stilling til, er der et indbyrdes Partsforhold mellem de to, der hver for sig tillige er Parter i Forhold til Myndigheden. Eksempelvis kan nævnes Sager angaaende Leveringspaalæg, jfr. Monopollovens § 12, 3. Stk. Men ogsaa den, der i Forhold til saadanne direkte Parter er Tredjemand, kan i Lovens Forstand være Part, i Kraft af en Interesse i Sagens Udfald.

Undertiden giver en Lov Klageberettigelse til Personer, der ikke har nogen individuel Interesse i Sagen, se t. Eks. Statsskattelov § 25, 1. Stk., kommunal Skattelov § 11, Landsskatteretslov § 10, 1. Stk., Folketingsvalgslov § 8. I saadanne Tilfælde maa Klagere vistnok kunne paaberaabe sig Bestemmelserne om Partsoffentlighed, se dog *Jan Hintze*, S. O. 1964 S. 283.

4. Jfr. Wold-Bet. S. 457 f. (Lovudkast §§ 20–22).

5. Vedr. Justitsministeriets Praksis i Sager om Forældremyndighed, se *Poul Gaarden*, Myndighedsloven, 1949, S. 25.

5a. Se 1. Oplag af denne Bogs 4. Udg. S. 347–50.

Den, der er Part i en Sag, maa kunne kræve at faa Kendskab til alle Sagens Dokumenter, herunder Dokumenter, som han ikke for Sagens Skyld har Interesse i at kende.

En nærmere Bestemmelse af Begrebet Sagens Dokumenter findes i § 4, hvorefter Retten til Aktindsigt omfatter „alle Dokumenter, der vedrører den paagældende Sag, herunder Genpart af de fra Myndigheden udgaaede Skrivelser, naar disse maa antages at være kommet frem til Adressaten“. Endvidere Indførsler i Journaler m. v. vedrørende den paagældende Sag.

Ifølge § 5 skal mundtlige »faktiske Oplysninger af væsentlig Betydning for en Sags Afgørelse« opnoteres paa en saadan Maade, at Oplysningerne kan meddeles Parterne. Opnotering kan formentlig undlades, hvor det er aldeles klart, at der ikke er Partsoffentlighed.

Den, der i sin Egenskab af Part har erhvervet Kendskab til Dokumenter, kan benytte sig af dette Kendskab ikke blot til Varetagelse af sit Tarv under Sagen, herunder ved dens Behandling i en administrativ Klageinstans og for Domstolene, men i et hvilket som helst Øjemed.

ii. *Baade løbende og afgjorte Sager.* Partsoffentligheden gælder ifølge § 1 i Sager, »der *behandles i eller er afgjort* af den offentlige Forvaltning«.

iii. *Den offentlige Forvaltning.* Ordene »den offentlige Forvaltning« omfatter baade Statens og Kommunernes Forvaltning, hvad enten denne varetages af de almindelige eller af særlige fritstaaende Forvaltningsmyndigheder, og tillige den Forvaltning, som henhører under særlige Forvaltningsenheder, jfr. ovenfor S. 68 ff. Omfattet er baade den egentlige Myndighedsforvaltning og anden Forvaltningsvirksomhed, t. Eks. Trafik og Undervisning, ogsaa Forvaltningsmyndighedernes Sager om Lovgivning af konkret Indhold, t. Eks. Bevillinger til bestemte Personer eller Foreninger. Hvor et Anliggende, som materielt maa henregnes til den offentlige Forvaltning, varetages af et Stats- eller kommunalt Aktieselskab eller af Foreninger i H. t. en særlig Godkendelse, er der ingen Partsoffentlighed. Uden for Loven falder Domstolene, ogsaa f. s. v. angaar deres rent administrative Funktioner, jfr. ovenfor S. 176, Folketingets Ombudsmand og Statsrevisorerne, derimod ikke Revisionsdepartementerne.

iv. *Begrænsninger.* aa. *Modstaaende Interesser.* Ifølge Lovens § 2, 1. Stk. gælder Bestemmelsen i § 1 ikke, hvis Partens Interesse i at kunne benytte Kendskab til Sagens Dokumenter til Varetagelse af sit Tarv findes at burde vige for afgørende Hensyn til offentlige eller private Interesser. Efter Omstændighederne vil den Parts Interesser,

som begærer Oplysninger, kunne udelukke Meddelelse af Dokumentoplysninger til ham selv, t. Eks. naar der er Tale om et Dokument, der viser, at han lider af alvorlige Sygdomme.

Naar det ifølge § 2, 1. Stk. er Partens Interesse i at kunne varetage sit Tarv, der kommer i Betragtning over for de modstaaende Interesser, sigtes der til Partens Tarv under Sagsbehandlingen.

Hvis de modstaaende offentlige eller private Interesser kun gør sig gældende m. H. t. et eller nogle Dokumenter, maa Afgørelsen træffes særskilt for hvert Dokument. Dette er klart forudsat i § 2, 2. Stk.

bb. *Visse Slags Dokumenter er undtagne*, se Lovens § 6.

cc. Ifølge § 11 gælder Loven ikke Sager inden for *Strafferetsplejen* eller Sager angaaende *Ansættelse eller Forfremmelse* i det offentlige Tjeneste.

v. *Om ældre Bestemmelserne og ældre Dokumenter*, se Lovens § 12.

vi. *Udsættelse af Sagens Afgørelse*. aa. *Af Hensyn til Aktindsigt*. I § 8, 1. Stk. bestemmes det, at saafremt en Begæring om at blive gjort bekendt med en Sags Dokumenter fremsættes under Sagens Behandling, og Begæringen skal imødekommes, udsættes Sagens Behandling, indtil der er givet Parten Adgang til at gøre sig bekendt med Dokumenterne.

Bestemmelsen i § 8, 1. Stk. gælder ifølge § 8, 2. Stk. ikke, hvis Udsættelse vil medføre Overskridelse af en lovbestemt Frist for Forvaltningens Afgørelse, jfr. ovenfor S. 329. Udsættelse skal ifølge § 8, 2. Stk. ejheller finde Sted, hvis Partens Interesse i, at Sagens Afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige Hensyn til offentlige eller private Interesser, der taler imod Udsættelse. En saadan privat Interesse kan navnlig foreligge, hvis der findes en Modpart.

bb. *Af Hensyn til Fremsættelse af Udtalelser*. Ifølge § 10, 1. Stk., kan Parten i en Sag, som er til Behandling, paa ethvert Tidspunkt forlange, at Sagens Afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en Udtalelse om Sagen. Et saadant Forlangende kan bero paa, at Parten har skaffet sig kendskab til Dokumenter, som han vil udtale sig om; men Bestemmelsen gælder, uanset om dette er Tilfældet, t. Eks. hvor han ønsker at supplere en tidligere indgivet Ansøgning eller Klage.

§ 10, 2. og 3. Stk. begrænser Retten til at forlange Udsættelse, idet den ovenfor nævnte Bestemmelse i § 8, 2. Stk. finder tilsvarende Anvendelse. Endvidere kan Myndigheden fastsætte en Frist for Afgivelse af Udtalelsen.

vii. *Hvilke Myndigheder afgør Spørgsmaal om Partsoffentlighed?*

aa. *Første Instans.* Spørgsmaalet om Meddelelse af Dokumentoplysninger afgøres ifølge § 9 af den Myndighed, som i øvrigt har Afgørelsen af den paagældende Sag. Vedkommende Minister kan dog fastsætte anden Bestemmelse.

bb. *Klageinstanser.* Afgørelser om Partsoffentlighed kan paaklages selvstændigt. Det vil oftest være Nægtelse af at imødekomme et Forlangende om Dokumentoplysninger, der vil give Anledning til Klage; men ogsaa den, som paastaar, at hans ved § 2, 1. Stk. beskyttede private Interesser vil blive krænket ved Meddelelse af Dokumentoplysninger, vil kunne klage baade til overordnet administrativ Myndighed og til Domstolene. Det samme gælder, hvis et selvstændigt Forvaltningssubjekt, navnlig en Kommune, gør gældende, at der foreligger en Krænkelse af offentlige Interesser, som det er sat til at varetage. En Kommunalbestyrelse vil ogsaa kunne paaklage Afgørelser, som paastaas at være stridende mod Udtagelsesbestemmelsen i § 6, Nr. 3 vedr. intern kommunal Brevveksling.

I Reglen vil Afgørelser vedr. Dokumentoplysninger kunne paaklages til den højere Myndighed, som i øvrigt er Klageinstans. Lovbestemmelser, som m. H. t. den materielle Forvaltningssag fastsætter Klagefrister og Afgrænsning af klageberettigede, maa blive uden Betydning for Paaklage af Afgørelser vedr. Dokumentoplysninger. Det samme maa antages om Bestemmelser, hvorefter en administrativ Afgørelse er endelig. Særlige Vanskeligheder vedr. Klagespørgsmaalet opstaar inden for den kommunale Forvaltning, se Juristen 1964 S. 16 f.

Principielt kan Forvaltningsmyndighedernes Afgørelser af Spørgsmaal om Partsoffentlighed indbringes for Domstolene i H. t. Grl. § 63. Men Domstolskontrollen er paa dette Omraade meget upraktisk, navnlig fordi Domstolsafgørelsen let vil trække saa længe ud, især hvis Sagen skal gennem flere Instanser, at Afgørelsen ikke uden stor Ulempe for det offentlige og for Parterne kan udsættes, indtil Domstolsafgørelsen foreligger.

viii. *Fakultative Dokumentoplysninger.* Loven er ikke til Hinder for, at Myndighederne ogsaa fremtidigt giver Oplysning om Dokumenter og mundtlige Udtalelser uden at være retligt forpligtet dertil. Saa-danne Oplysninger kan da efter Omstændighederne gives ogsaa til Personer, som ikke er Parter i Sagen.

– Hvis en Forvaltningsmyndighed ulovligt modsætter sig et Krav om Aktindsigt, maa der spørges, om dette faar nogen Ugyldighedsvirkning.

Er der Tale om Aktindsigt, efter at Afgørelsen er truffet, maa Spørgsmaalet besvares benægtende. Saadan Aktindsigt kan være af Betydning for den paagældendes Overvejelser om Klage til højere Myndighed eller Domstolene; men naar der er Tale om Adgang til Aktindsigt efter Begæring, for hvilken der ikke gælder nogen Tidsfrist, vil en Nægtelse af at efterkomme Begæringen ikke medføre Ugyldighed, jfr. ovenfor S. 206.

Har en Myndighed derimod, før Afgørelsen er truffet, ulovligt modsat sig et Krav om Aktindsigt, maa dette medføre Ugyldighed efter de ovenfor S. 340 ff. vedr. Høring anførte Synspunkter.

c. *Meddelelse til andre Myndigheder.* I Forbindelse med Spørgsmaalet om Høring skal nævnes de jævnlige forekommende Regler om, at den kompetente Forvaltningsmyndighed samtidig med Retsakten skal give Meddelelse om denne til anden Myndighed.

Hvis en saadan Meddelelse blot i større Almindelighed skal tjene til Efterretning for Modtageren, se t. Eks. Lov om Gasinstallationer m. m. Nr. 132 af 13. April 1962 § 11, Khkl. 1938 § 4, 2. Stk., eller skal tjene til Grundlag for Beslutninger, der ikke har noget at gøre med den kommuniserede Retsakts Lovlighed eller Hensigtsmæssighed, se t. Eks. Lov om Københavns Politi af 11. Februar 1863 § 9, hvorefter Politidirektøren skal bringe de omhandlede Paalæg og Forbud til Magistratens Kundskab, dersom de medfører uforudsete Udgifter for Kommunen, maa Undladelse af at give den paabudte Meddelelse blive uden Betydning for Retsaktens Gyldighed.

Hovedformaalet med en saadan Meddelelse kan imidlertid ogsaa være at give en overordnet Myndighed Lejlighed til at annullere eller omgøre den trufne Beslutning, se Lov om Politiet udenfor København Nr. 21 af 4. Februar 1871 § 7, 1. Stk., 2. Pkt., hvorefter de omhandlede politimæssige Foranstaltninger uopholdeligt skal meddeles Amtmanden, der kan paabyde deres Ophævelse. Hvor en saadan Meddelelsespligt er tilsidesat, foreligger der vel ikke nogen egentlig Mangel ved Retsakten, som er egnet til at indvirke uheldigt paa dens Indhold; men Meddelelsen yder en vis Garanti for, at ulovlige og uhensigtsmæssige Bestemmelser bringes ud af Verden, jfr. ovenfor S. 314 f. om Betydningen af Forvaltningsaktens Begrundelse. Meddelelsespligtens Tilsidesættelse er derfor en væsentlig Formalitetsmangel, der bør medføre Ugyldighed⁵. I denne Forbindelse kan anføres Boligtilsynslov § 19, 2. Stk., 2. Pkt. om Indberetning af visse Forbud til Boligtilsynsraadet, som i Medfør af § 25, 6. Stk. kan ændres. Jfr. U. 1875. 488. Justitsministeriet anser Meddelelsespligten for bortfaldet, fordi Amtmanden ikke længere har Tilsynsbeføjelser over for Politimesteren, jfr. ovenfor S. 92.

dre bl. a. saadanne Beslutninger af egen Drift. I Betragtning af den udtrykkeligt i § 25, 1. og 2. Stk. hjemlede Klageret til Boligtilsynsraadet kan Undladelse af Indberetningen næppe faa Ugyldighedsvirkning.

Ifølge Byudviklingslov § 15 skal Byudviklingsudvalget omgaaende indberette Tilladelser til Boligministeriet, der inden 4 Uger fra Indberetningen kan annullere den meddelte Tilladelse. At Indberetningen ikke foretages, kan ikke bringe Tilladelsen til at bortfalde. Ministeriet maa, ogsaa hvor der ikke foreligger nogen Indberetning, kunne annullere en Tilladelse. Fristen maa saa regnes fra Tilladelsen.

F. *Indre Tilblivelsesmangler.*

1. *Tvang.*

En Forvaltningsakt, der er fremkaldt ved Tvang, maa anses for ugyldig⁶. Dette gælder, hvad enten der er Tale om mekanisk eller kompulsiv Tvang og i sidstnævnte Tilfælde, hvad enten Tvangen er voldelig eller af anden Art.

Hvis et Løfte er fremkaldt ved kompulsiv Tvang, som ikke er voldelig, er det i H. t. Aftalelovens § 29 gyldigt, naar Medkontrahenten var i god Tro; men det kan ikke antages, at det tilsvarende gælder om begunstigende Forvaltningsakter.

I Praxis er det yderst sjældent, at Forvaltningsakter fremkaldes ved Tvang. De Forhold, hvorunder en Forvaltningsmyndighed fatter sine Beslutninger, vil næsten altid udelukke saadan Anvendelse af Tvang. Det er dog under urolige Forhold sket, at en Byraadsvedtagelse er blevet fremtvunget ved Trusler fra en Deputation for arbejdsløse⁷.

2. *Vildfarelse og Svig.*

a. *Indledning. Analogi fra Privatrettens Regler?* Naar en Forvaltningsmyndighed har befundet sig i Vildfarelse m. H. t. det faktiske eller retlige Grundlag for Forvaltningsakten⁸ eller endog er blevet

6. Jfr. W. Jellinek S. 270.

7. Jfr. U. 1931. 991 H., som ikender en af Lederne Straf for Overtrædelse af Strfl. 1866 § 210 og § 212, 1. Stk. Begivenheden fandt Sted under Nakskov Byraads Møde den 2. Febr. 1931. Ifølge Byraadets Forhandlingsprotokol, hvoraf en Udskrift velvilligst er overladt mig af Byraadssekretæren, betragtes det i Mødet den 16. s. M. »som en Selvfølge, at Beslutningen angaaende Budgettets Overskridelse med indtil 20000 Kr., der udelukkende blev vedtaget under Pres, bortfalder«. Om en tilsvarende Hændelse i Helsingfors beretter *Eirik Hornborg* i »Ord och Bild« 1942 S. 174 f.

8. Se t. Eks. U. 1947. 157 og F. O. 1958. 197.

besveget, vil denne oftest faa et urigtigt, undertiden endog et ulovligt Indhold. Hvis saaledes en Ansøger til en Tjenestemandsstilling bilægger sin Ansøgning med et falsk Bevis for juridisk Embedseksamen, og den udnævrende Myndighed i den fejlagtige Antagelse, at Ansøgeren har bestaaet denne Eksamen, ansætter ham, foreligger der en Forvaltningsakt med ulovligt Indhold⁹, saafremt der ifølge Loven kræves juridisk Embedseksamen til Opnaaelse af Stillingen; er dette ikke Tilfældet, men det dog under Hensyn til Arten af de Tjenesteforretninger, som Stillingen medfører, vil være rettest at foretrække en Jurist, har Forvaltningsakten vel intet ulovligt, men dog et urigtigt Indhold. Paa tilsvarende Maade vil Vildfarelse og Svig kunne medføre, at Forvaltningsakten kommer til at lide af andre Mangler, t. Eks. Inkompetence¹.

Hvis Vildfarelsen eller Svigen resulterer i en saadan anden Mangel: Indholdsmangel², Kompetencemangel osv., bliver denne den umiddelbare Ugyldighedsgrund, medens Vildfarelsen eller Svigen kun er Anledning til, at Forvaltningsakten bliver behæftet med en af disse Mangler. Paa dette Sted skal kun spørges, om Vildfarelse og Svig er Mangler, som selvstændigt kan medføre Ugyldighed, altsaa selv om Forvaltningsakten i Henseende til Indholdet ligger indenfor det frie Skøns materielle Grænser, hidrører fra en kompetent Myndighed osv. Naar Spørgsmaalet begrænses paa denne Maade, bliver der Tale om en Mangel af formel Karakter. I Modsætning til de ovenfor omhandlede, ydre Mangler ved Forvaltningsaktens Tilblivelse drejer det sig her om en indre, psykologisk Mangel: den handlende Forvaltningsmyndigheds Forestilling om Forvaltningsaktens faktiske eller retlige Forudsætninger svarer ikke til Virkeligheden.

9. I Sagen 1956. 725 H. var der givet Skilsmissebevilling paa Grundlag af en tidligere Separation, som imidlertid var bortfaldet derved, at Ægtefællerne kort efter Separationen genoptog Samlivet. Under et Møde i Overpræsidiat havde Ægtefællerne svigagtigt erklæret, at Samlivet ikke havde været genoptaget. Justitsministeriet opretholdt Skilsmissebevillingen under Hensyn til, at Manden havde indgaaet nyt Ægteskab, Jfr. *Aa. Lorenzen*, T. f. R. 1957 S. 307–10.

1. Jfr. U. 1937. 496 H. og 693 H.

2. Jfr. U. 1960. 264 (268). I Sagen F. O. 1958. 197 kunde det være et Spørgsmaal, om ikke Boligministeriet, som havde udnævnt et Medlem af Byudviklingsudvalget for 6 Aar, var materielt uberettiget til at afskedige ham før Udløbet af de 6 Aar. I saa Fald maatte Ministeriets urigtige Antagelse af, at han var indforstaaet med at fratræde, blive uden selvstændig Betydning.

Almindelige Regler om disse Manglers Betydning findes ikke i dansk Lovgivning³. Indenfor specielle Forvaltningsomraader findes nogle Bestemmelser, som direkte eller indirekte vedrører Spørgsmaalet, t. Eks. Epidemilov § 30, hvorefter Lovens Bestemmelser gælder »ogsaa for Foranstaltninger, som træffes under fejlagtig Forudsætning om, at en af disse Sygdomme foreligger«, samt O. F. § 61 Nr. 1, Lovb. om offentlig Sygeforsikring Nr. 160 af 4. April 1963 § 32, 8. Stk., § 48, 3. Stk., § 56, 8. Stk.⁴, A. L. § 11, 2. Stk., Lov om Erstatning til Besættelsestidens Ofre Nr. 475 af 1. Oktober 1945 § 26, 3. Stk.⁵. Saadanne Bestemmelser angaar dog oftest kun Vildfarelse og Svig, som har ført til en materielt ulovlig Forvaltningsakt. Den Tilbagebetalingspligt, som er hjemlet i visse Tilfælde, maa forudsætte, at Forvaltningsakten, som har tilstaaet Ydelsen, er ugyldig, hvorimod man ikke kan slutte omvendt, at saadan Ugyldighed altid medfører Forpligtelse til Tilbagebetaling af de oppebaarne Beløb^{5a}.

Privatrettens Regler om Svig og Vildfarelse vil oftest være uanvendelige. Forvaltningsakten er en autoritativ Retsakt, som maa have større Bestand end den privatretlige Retshandel, og Muligheden for Svig og Vildfarelse er ringere ved Forvaltningsakter end ved privatretlige Retshandler, bl. a. fordi Forvaltningslovgivningen gennem Reglerne om Forvaltningsaktens Forberedelse har indrettet visse Garantier mod Vildfarelser. Dertil kommer, at hvor der har foreligget Vildfarelse, vil Forvaltningsakten ofte være ugyldig af andre Grunde, navnlig paa Grund af ulovligt Indhold, medens den under Vildfarelse indgaaede, privatretlige Retshandel i Reglen kun kan anfægtes paa Grund af selve Vildfarelsen⁶.

b. *Vildfarelse uden Svig*. Det antages i Almindelighed, at Vildfarelse hos den handlende Forvaltningsmyndighed, endog vedrørende en væsentlig *faktisk* Omstændighed, ikke medfører Forvaltningsaktens

3. Om en badisk Forordning af 31. Aug. 1884 § 43 og en thüringsk Lov af 10. Juni 1926 § 142, se t. Eks. W. Jellinek S. 276 f. Disse Bestemmelser er aftrykt hos Ipsen S. 185 og 189. Den thüringske Bestemmelse omhandles hos Knauth-Wagner S. 217 ff.

4. Jfr. Arb. og Smin. Skr. Nr. 34 af 28. Jan. 1946.

5. Jfr. U. 1955. 156.

5a. Jfr. Smin. Skr. 5. Novbr. 1962, Købstf. T. 73. 513.

6. Jfr. Forsthoff S. 222. Ud fra den Opfattelse, at Ansættelse af Tjenestemænd sker ved Kontrakt, paaberaaber Domstolene sig undertiden Privatrettens Regler til Støtte for, at Vildfarelse og Svig kan medføre Ansættelsens Ugyldighed, jfr. Stig Jügerskiöld, Om almän förvaltningsrätt S. 43, N. a. T. 1923 S. 86 ff., jfr. 1926 S. 78 ff.

Ugyldighed ⁷. Det frie Skøn har talrige Fejlkilder, blandt hvilke Vildfarelse næppe engang kan siges at høre til de betydeligste, og den retlige Usikkerhed, som maatte blive en Følge af, at Vildfarelse anerkendtes som Ugyldighedsgrund, vilde undergrave Forvaltningsaktens autoritative Karakter. At Forvaltningsakten maa være gyldig trods en faktisk Vildfarelse hos den handlende Forvaltningsmyndighed er klart, naar Talen er om Tilladelser og Kvalifikationsakter, jfr. ovenfor S. 263 f. Hvis en faktisk Vildfarelse har indvirket bestemmende paa en Befaling, maa denne anses for ugyldig.

Hvis en faktisk Vildfarelse har medført, at Forvaltningsmyndigheden med Urette har følt sig bundet til at træffe en vis Afgørelse, medens denne i Virkeligheden beroede paa et frit Skøn, maa dog formentlig gælde det samme, som hvis Forvaltningsmyndigheden paa Grund af en Retsvildfarelse med Urette har følt sig bundet til at træffe en vis Afgørelse ⁸, jfr. nedenfor.

Retsvildfarelse kan medføre, at Forvaltningsakten bliver materielt ulovlig; denne Mangel vil endog hyppigst bero paa, at vedkommende Forvaltningsmyndighed har misforstaaet eller savnet Kendskab til den gældende Ret. Her har Retsvildfarelsen imidlertid ingen selvstændig Betydning, da det for Bedømmelsen af en materielt ulovlig Forvaltningsakt er ligegyldigt, om Ulovligheden skyldes Retsvildfarelse, bevidst Til sidesættelse af Retsreglen eller faktisk Vildfarelse. Selvstændig Betydning for Spørgsmaalet om Forvaltningsaktens Gyldighed faar Retsvildfarelse derimod, hvis Forvaltningsmyndigheden har

7. Jfr. *Castberg* S. 201 f., *Spanner* S. 527 ff. og 532 ff. og *W. Jellinek* S. 275. Se om fakultativ Tilbagekaldelse af begunstigende Forvaltningsakter nedenfor S. 502 f.

Ifølge U. 1951. 237 H. var en Afskedigelse ikke ugyldig, fordi Afskedigelsesmyndigheden urigtigt var gaaet ud fra, at den paagældende illegalt havde forladt Landet. Afskedigelse af en Tjenestemand, som er begrundet i en Vildfarelse hos Ansættelsesmyndigheden vedr. en bestemt Egenskab hos Tjenestemanden, der er af Betydning for hans Egnethed, kan kun finde Sted efter de sædvanlige Regler vedr. Opsigelsesvarsel og Pension, jfr. Stid. 69. S. 480 om en Sygeplejerske, som var overfølsom overfor Penicillin. Den i N. a. T. 1951 S. 258 ff. omtalte, norske Højesteretsdom, hvorefter en Ekspropriationsbeslutning kun kan til sidesættes af Domstolene, naar Ekspropriations-skønnet lider af markante Mangler vedr. faktiske og retlige Forudsætninger, angaar i Virkeligheden Beslutningens materielle Lovlighed. Dommen giver Udtryk for en Begrænsning i Domstolskompetencen overfor en elastisk Lovbestemmelse, jfr. nedenfor S. 607 ff.

8. Jfr. *Spanner* S. 539.

handlet ud fra en urigtig Forudsætning om, hvad der er gældende Ret, uden at dette har ført til en Forvaltningsakt, der er materielt ulovlig eller overhovedet behæftet med nogen anden retlig Mangel end Retsvildfarelsen. Dette vil navnlig kunne forekomme, hvor Forvaltningsmyndigheden fejlagtigt har troet at være bundet af Loven, medens den i Virkeligheden kunde og burde have handlet efter et mere eller mindre frit Skøn ⁹, f. Eks. naar en Forvaltningsmyndighed nægter at meddele Dispensation fra en Lovbestemmelse ud fra den urigtige Antagelse, at Bestemmelsen er indispensabel ¹, eller meddeler en Tilladelse, som er diskretionær, i den urigtige Antagelse, at den i H. t. Loven *skal* meddeles. Men en Retsvildfarelse, som ikke medfører en materielt ulovlig Forvaltningsakt, kan ogsaa forekomme, uden at Vildfarelsen fører til Antagelsen af en saadan Bundethed, t. Eks. hvis en Tjenestemand afskediges, fordi Afskedigelsesmyndigheden p. G. af en Retsvildfarelse gaar ud fra, at han har begaaet noget ulovligt ².

Trangen til en retlig Korrektion er i saadanne Tilfælde større end ved faktisk Vildfarelse. I vidt Omfang staar det i Borgernes Magt at fjerne eller hindre den faktiske Vildfarelse; men Retsvildfarelse er det de offentlige Myndigheders Sag at vogte sig for. Retsvildfarelsen er ogsaa farligst af de to, fordi den gennem Gentagelse kan blive til urigtig Praksis, hvorimod den faktiske Vildfarelse har udspillet sin Rolle med Afgørelsen af det foreliggende Tilfælde.

Spørger man da, om Forvaltningsakten er ugyldig, hvilket i det mindste vil sige, at den skal annulleres, er det ikke nogen afgørende Betragtning, at den trufne Beslutning, der efter Forudsætningen er materielt lovlig, godt tillige *kan* være sagligt rigtig, idet f. Eks. Dispensationen under alle Omstændigheder vilde være blevet nægtet; thi da

9. Jfr. *Spanner* S. 535 ff. I U. 1892. 528 H. var Retsvildfarelsen fremkaldt af Indenrigsministeriet, jfr. *Abitz* S. 147 Note 5. I Sagen U. 1958. 1159 H. havde Amtet nægtet en bidragspligtig Fritagelse for at betale Underholdsbidrag til Barnet med den Begrundelse, at der ikke var Hjemmel for saadan Fritagelse, hvor flere er kendt bidragspligtige til samme Barn. Denne Retsopfattelse underkendtes af Højesteret, og der blev derefter givet Fritagelse, se Jmin. Skr. Nr. 62 af 17. Marts 1959.

1. Se Jmin. Skr. Nr. 89 af 2. Juni 1926 samt *Roelsen og Skat-Rørdam* S. 149 f.

2. Jfr. U. 1954. 169. Dommen, som afviser Sagen, burde formentlig have taget Stilling til, om de af Tjenestemanden tilsidesatte Paalæg var lovlige. I modsat Fald kunde der blive Tale om at annullere Afskedigelsen.

det frie Skøn slet ikke er blevet udøvet, vil Resultatets Rigtighed kun være et Lykketræf ³.

Er der da Tale om en bebyrdende Forvaltningsakt, t. Eks. et Paa-bud, et Forbud eller en Afskedigelse, bør Forvaltningsakten anses for ugyldig ⁴, idet de normale Garantier for dens Rigtighed har manglet. Dette sidste gælder ogsaa om begunstigende Forvaltningsakter; men her fører Hensynet til den begunstigede til, at Forvaltningsakten ikke kan anses for ugyldig ⁵, men i det højeste for tilbagekaldelig, jfr. nedenfor S. 501 f. Med Hensyn til negative Forvaltningsakter vil den retlige Korrektion ikke hos os finde Sted ved Annullation; der vil her udkræves en ny Forvaltningsakt af positivt Indhold eller en autoritativ Retsbelæring fra Domstolene eller overordnet Forvaltningsmyndighed ⁶.

En Forvaltningsakt er ogsaa behæftet med en retlig Mangel, hvis Forvaltningsmyndigheden har undladt at udøve et pligtmæssigt Skøn, vel ikke fordi den p. G. af en Retsvildfarelse troede sig afskaaret fra at skønne, men fordi den selv har opstillet en Regel og truffet sin Afgørelse som en Konsekvens af denne hjemmelavede Regel ⁷. Eksem-

3. De omhandlede Spørgsmaal belyses interessant i F. O. 1958. 68.

4. Se U. 1941. 634 samt U. 1943. 402, jfr. ovenfor S. 321, *Castberg* S. 203 f.

5. Jfr. Indmin. Skr. af 26. Aug. 1942.

6. Jfr. ovenfor S. 260 f., nedenfor S. 636 ff., U. 1934 B. S. 40.

7. En Tilbøjelighed i den Retning vil gøre sig gældende, naar der skal træffes mange Afgørelser af samme Art, jfr. Arb. og Smin. Skr. af 22. Marts 1946 vedr. dagældende O. F. § 301 om Tilbagebetaling af Kommunehjælp, 2. April 1947 vedr. Hjælp i H. t. dagældende O. F. § 281. Spørgsmaalet behandles af *Carl Rasting*, U. 1947 S. 153 ff. og *Tomas Christensen*, Juristen 1948 S. 132 ff. Ifølge *Waline* S. 840 annullerer C. d'E. Afslaget paa Ansøgninger om Vejtilladelse (permission de voirie), hvis Afslaget er givet som Anvendelse af et almindeligt Direktiv. I Landsretsdommen U. 1945. 1016 H. hedder det rigtigt, at »naar det ved en af Kongen stadfæstet Lov er bestemt, at Aldersgrænsen for Tjenestemænd er 70 Aar, er Kongen, indtil Ændring træffes ved Lov, principielt afskaaret fra at afskedige Tjenestemænd under Henvisning til, at de har naaet en lavere Aldersgrænse«. For Højesteret fandt Betragtningen imidlertid kun Tilslutning hos et Mindretal af Dommere, jfr. *A. Drachmann Bentzon*, T. f. R. 1947 S. 236 ff. U. 1948. 1338 godkender, at et Boliganvisningsudvalg havde opstillet og fulgt en vis Regel for Tilfælde af Skilsmisse og Separation, idet Reglen var »stemmende med Lovens Hensigt«. Indmin. Skr. af 23. Maj 1947 udtaler, at Boliganvisningsudvalget selv maa »fastlægge Retningslinierne for sine Afgørelser«, men være forpligtet til »at undergive Udlejerens Forslag fornøden Overvejelse«. Vedr. Indretning af Overkørsler til Brug for Façadeejere, se min Anmeldelse U. 1951 S. 53 f., jfr. *Abitz* S. 301-16. Se ogsaa U. 1963. 668.

pel: Ifølge Lov om forskellige Forhold vedrørende Begravelser Nr. 100 af 19. April 1907 1, 2. Stk. kan Præsten tillade Lægmand at tale i Kirken eller i Begravelseskapellet eller ved Graven. Da en Lægmand, som Præsten havde nægtet en saadan Tilladelse, klagede herover til Kirkeministeriet, udtalte Præsten i en Erklæring, at han rent principielt fandt det rigtigst, at der ved Begravelser kun tales af Præsten i Kirken; men her overfor udtalte Ministeriet, at »det maa paahvile Præsten ud fra en Overvejelse af Omstændighederne i hvert enkelt Tilfælde at skønne over«, om Tilladelsen bør gives eller nægtes⁸. Spørgsmaalet om saadanne Forvaltningsakters Gyldighed stiller sig formentlig paa samme Maade som i Tilfælde af Retsvildfarelse⁹. Lovb. Nr. 278 af 25. August 1958 § § 1 og 2 indeholdt nogle drastiske Bestemmelser om Følgerne af ikke rettidig eller ubehørig Selvangivelse. T. Eks. vil efter disse Bestemmelser blot een Dags Forsinkelse medføre en Forhøjelse af den skattepligtige Formue med 40%! Ifølge § 4, 1. Stk. kan Følgerne bortfalde efter Amtsskatteraadets Bestemmelse, naar den skattepligtige indgiver Andragende herom med Angivelse af fyldestgørende Undskyldningsgrund. Ligningsdirektoratet har imidlertid udsendt en Meddelelse, som generelt mildner Lovens Bestemmelser, idet der indføres en Graduering af Forhøjelserne efter Forsinkelsens Varighed. Dette er en meget rimelig Ordning, men den er aabenbart ulovlig¹.

At en Forvaltningsmyndighed tilstræber Konsekvens i sine skønsmæssige Afgørelser, bestræber sig for at afgøre Tilfælde, som er ens, paa samme Maade, er ikke i Strid med den ovenfor nævnte Grundsætning. Men der bliver da en jævn Overgang til den utilladelige Afgørelse efter en Regel.

Endelig kan det tænkes, at en Forvaltningsmyndighed har troet sig afskaaret fra at skønne paa Grund af Misforstaaelse af en konkret Tjenestebefaling eller p. G. af en ulovlig Tjenestebefaling². Ogsaa her stiller Gyldighedsspørgsmaalet sig formentlig paa samme Maade, som hvor det er en Retsvildfarelse, der har udelukket Skønnet³.

8. Jfr. Kmin. Skr. af 4. Okt. 1937.

9. I Anledning af en Klage til Indenrigsministeriet over en af et Sogneraad ikendt Bøde blev det oplyst, at Sogneraadet *i alle Tilfælde anvendte Maksimalbøder*. Ministeriet mente herefter, at Bøden ikke burde søges inddrevet, se Indmin. Skr. 19. Febr. 1924.

1. Jfr. S. O. 1961 S. 227–30. Se nu Lovb. Nr. 212 af 19. Juni 1964 § § 1 og 2.

2. Jfr. U. 1892. 258 H.

3. Se om dette Spørgsmaal *W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und*

c. *Svig*. Hvis en Person forsætligt afgiver en urigtig Oplysning, der tjener som Grundlag for en Forvaltningsakt til hans Fordel, foreligger et Forhold, som der er Grund til at behandle anderledes end den simple faktiske Vildfarelse. I det enkelte Tilfælde indvirker den svigagtigt fremkaldte Vildfarelse ganske vist ikke uheldigere paa Forvaltningsaktens Indhold end den simple Vildfarelse; en af Andrageren udfærdiget falsk Anbefaling⁴ vildleder ikke mere end en tilsvarende Udtalelse, afgivet af en Ven uden Andragerens Vidende. Men den almindelige Trang til Ugyldighedsvirkningen er langt større. Det er naturligt og fremmende for Sagernes Oplysning og hurtige Afgørelse, at Forvaltningen modtager Oplysninger fra Ansøgeren i Stedet for at gaa den omstændeligere Vej at indhente Oplysninger fra Tredjemand eller andre Forvaltningsmyndigheder. Men kan den, der ved usande Anbringender har opnaaet en begunstigende Forvaltningsakt⁵, fastholde Forvaltningsakten uanset sit utilbørlige Forhold, vil deslige usande Erklæringer blive hyppige, og Forvaltningen vil i særlig Grad være udsat for Vildfarelser. Hertil kommer, at intet Hensyn til Forvaltningsaktens Adressat her taler imod Ugyldigheden. Det maa da antages, at en Forvaltningsakt, som er fremkaldt ved en svigagtig Erklæring fra den begunstigedes Side eller ved et svigagtigt Forhold, som kan sidestilles hermed, er ugyldig⁶.

Et Spørgsmaal er det, om ogsaa en Tredjemands svigagtige Anbringender, hvorom den, til hvem Forvaltningsakten henvender sig, har været vidende, medfører Ugyldighed. Ifølge Aftalelovens § 30 er en Viljeserklæring jo ikke bindende for Afgiveren, »hvis den, til hvem Erklæringen er afgivet . . . har indset eller burdet indse, at den var

Zweckmässigkeitserwägung, 1913, S. 338 f. Om Tjenestebefalinger, der vedrører skønsmæssige Beslutninger, se ovenfor S. 53.

4. Se t. Eks. U. 1888. 1026 H. En finsk Udnævnelse paa Grundlag af en falsk Meritfortegnelse omtales i N. a. T. 1952 S. 118.
5. Undertiden er et saadant Forhold strafbart, se t. Eks. Lov om Valutaforhold m. v. Nr. 372 af 23. Dec. 1964 § 15, Monopollov § 22, Lægelov Nr. 72 af 14. Marts 1934 § 8, jfr. § 22, U. 1888. 1026 H., V. L. T. 1941. 272. Om Skattesvig som kriminalpolitisk Problem se Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab, 1957 S. 3–51 og *Jørgen Smith*, Skatteunddragelser, 1961.
6. Jfr. *Castberg* S. 202 ff. Det ses ikke af U. 1947. 157, der vedrører Godkendelse af en Lejekontrakt, om der forelaa svigagtig Oplysning eller Fortielse, jfr. *Fischer og Schultz* S. 47. Om Skilsmisse- og Separationsbevillinger, se *Ernst Andersen* Ægteskabsret, II 1956, S. 337, *Borum*, Familieretten, II 1946, S. 96 og *Jørgen Trolle*, U. 1942 S. 144. I *Sagen* U. 1960. 546 H. havde en fraskilt Kvinde overfor Overpræsidiets afgivet bevidst urigtige Forklarin-

fremkaldt ved Svig fra Tredjemands Side«. Det tilsvarende maa vel gælde om Forvaltningsakter ⁷. Ugyldighed maa i alt Fald blive Følgen, hvis Tredjemand har handlet efter Aftale med Forvaltningsaktens Adressat, efter dennes udtrykkelige eller stiltiende Anmodning, Trussel osv.⁸.

Ugyldighed maa vistnok ogsaa indtræde, hvis den private ved svigagtig Fortielse eller grov Uagtsomhed har vildledt Forvaltningen ⁹.

Ikke enhver urigtig Erklæring fra hans Side bør dog, selv om den er forsætlig eller groft uagtsom, bevirke Ugyldighed. For det første maa Urigtigheden være væsentlig. Dette er klart Tilfældet, hvor den vedrører en af de i Lovgivningen opstillede Betingelser for Forvaltningsakten. Her tænkes imidlertid alene paa Tilfælde, hvor Urigtigheden ikke saaledes vedrører lovbestemte Forudsætninger. Det afgørende maa da blive, om Urigtigheden i det foreliggende Tilfælde har indvirket bestemmende eller dog medbestemmende paa Forvaltningsakten, hvilket forudsætter, at Forvaltningsmyndigheden ikke selv har vidst Besked ¹. En objektiv Maalestok m. H. t. de faktiske Forudsætninger, som ikke af Loven er gjort til positive eller negative Betingelser for Forvaltningsakten, og hvis Afvejelse derfor beror paa Forvaltningens frie Skøn, kan ikke opstilles. Angaar Urigtigheden Kendsgeringer, som det har været aabenbart usagligt at tillægge Betydning, vil man ikke kunne statuere Ugyldighed ².

ger om et Forhold vedr. hendes Krav paa Underholdsbidrag. Se ogsaa U. 1960. 639 H.

7. Ifølge V. W. Art. 88 Nr. 7 kan begunstigende Forvaltningsakter tilbagekaldes »wenn der Verwaltungsakt durch unlautere Mittel wie arglistige Täuschung, Drohung, Bestechung seitens des Antragstellers, eines sonstigen Beteiligten oder eines Dritten herbeigeführt worden ist«.
8. Spørgsmaalet faar f. Eks. Betydning m. H. t. urigtige Vandelsattester og Lægeattester, jfr. Socialt Tidsskrift 1926 S. 256–80 og 320–35. Hvis disse benyttes overfor det offentlige, f. Eks. Sessionen, af en Person, der kender Urigtigheden, jfr. U. 1909. 577 H. og V. L. T. 1941. 272, har han jo handlet svigagtigt. Kender han ikke Urigtigheden, maa Tilfældet vistnok bedømmes som almindelig Vildfarelse hos Forvaltningsmyndigheden, jfr. *Aschehoug*, II S. 419.
9. Saaledes maaske i U. 1947. 157.
1. Se om Ansaret for urigtige Oplysninger, Ligningsdirektoratets Skr. af 6. Jan. 1953, Stid. 68 S. 450.
2. En Dame bilægger sin Ansøgning om en Kontorstilling med et Fotografi fra et noget yngre Alderstrin eller hidrørende fra en Tid, der ligger forud for en vansirende Ansigtsoperation. Kan Ansættelsen da anfægtes, naar det sande Forhold kommer for Dagen?

Det er dernæst gjort gældende, at svigagtige Anbringender kun bevirker Ugyldighed, naar de angaar Spørgsmaal, ved hvis Besvarelse Forvaltningsmyndigheden er henvist til at søge Bistand hos den private, idet en Forvaltningsmyndighed ellers let vilde kunne dække sig mod Faren for Vildfarelse ved at fremkalde en oplysende Erklæring fra den private og saaledes vælte Ansvaret for Prøvelsen af Forvaltningsaktens faktiske Forudsætninger over paa denne. Kun hvor den privates Medvirken er nødvendig, bør derfor hans tilregneligt urigtige Anbringender bevirke Ugyldighed³. Denne Begrænsning er dog formentlig urigtig. Forvaltningsmyndighederne maa have en vis Frihed i Valget af Oplysningsmidler, og de kan ikke være indskrænket til kun at benytte den privates Medvirken, hvor denne er *nødvendig* til Forvaltningsaktens Forberedelse. Ofte kan den private meddele en Oplysning, som, hvis den skulde tilvejebringes gennem Forvaltningens egne Undersøgelser, vilde koste meget Besvær og megen Tid. Fastholdes det da, at den private ikke hæfter for Rigtigheden af sine Udtalelser, undtagen hvor Forvaltningen ikke paa anden Maade kan faa Sagen oplyst, vil dette i høj Grad modvirke Forenkling i Forvaltningens Forretningsgang.

3. *Forvaltningsaktens Ugyldighed paa Grund af ulovligt Formaal.*

a. i. Det kunde for en første Betragtning forekomme mærkeligt, at en Forvaltningsakt kan være ugyldig paa Grund af det Formaal, vedkommende Forvaltningsmyndighed forfølger med den. Hidrører Forvaltningsakten fra en habil og kompetent Myndighed, som har handlet med Kendskab til de foreliggende retlige og faktiske Forudsætninger, under Iagttagelse af den foreskrevne Fremgangsmaade og Form, og er yderligere dens materielle Lovlighed utvivlsom, kunde man synes, at Forvaltningsaktens »Idealbillede« var virkeliggjort.

Dette er imidlertid ikke Tilfældet, hvor Forvaltningen handler efter et frit Skøn, jfr. ovenfor S. 252 ff. I objektiv Henseende handler Forvaltningsmyndigheden her, indenfor Lovens Grænser, materielretligt frit; men dette betyder ikke, at Borgerne og det offentlige, saa langt det frie Skøn rækker, er uden retlige Garantier for Beslutningens Rigtighed. Det frie Skøn vedrører i Almindelighed kun det materielretlige Spørgsmaal. I formel Henseende er Forvaltningen lige saa bun-

3. Robert Neuhäuser, Die Erschleichung rechtsgeschäftlicher Verwaltungsakte durch Täuschung der Behörden, 1921, S. 41 f.

det indenfor det frie Skøns Omraade, som hvor dens Forvaltningsakter er materielt bundne. Inkompetence, Habilitetsmangler, Formmangler og ydre Tilblivelsesmangler kan foreligge saavel i det ene som i det andet Tilfælde. En saadan formel Mangel er ogsaa *det ulovlige Formaal* ⁴.

ii. Alle administrative Beføjelser til at træffe Beslutninger efter et frit Skøn er underkastet en Begrænsning, som ligger i, at enhver administrativ Myndighed kun er sat til at varetage en vis Kreds af offentlige Anliggender og Interesser. Medens Lovgivningsmagtens Beføjelse er generel – bortset fra de Indskrænkninger, som Grundloven maatte indeholde – er Forvaltningsmyndighederne typisk underkastet

4. Læren om Forvaltningsakters Ugyldighed paa Grund af ulovligt Formaal er af fransk Oprindelse. Fra Midten af forrige Aarhundrede har C. d'E. annulleret Forvaltningsakter paa Grund af »détournement de pouvoir«. Prototypen for Dommenes Udtryksmaade er den, at vedkommende Myndighed har »usé des pouvoirs qu'il tient des art . . . de la loi du . . . dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés«. I Italien har man i Teori og Praksis akcepteret den franske Lære om »détournement de pouvoir« og overtaget denne terminus technicus (»sviamento di potere«). I Tyskland og England har Retssproget ikke fæstnet sig ved et bestemt Navn; men baade Teori og Praksis betragter i videre eller snævrere Omfang det ulovlige Formaal som Ugyldighedsgrund.

Positiv Lovhjemmel for den omhandlede Ugyldighedsgrund findes i den østrigske Forbundsforfatning af 1. Okt. 1920 § 129, 5. Stk. og Forbundsforfatningen af 7. Dec. 1929 § 129, 1. Stk.: »Rechtswidrigkeit liegt nicht vor, soweit die Verwaltungsbehörde auf Grund der Bestimmungen des Gesetzes nach freiem Ermessen vorzugehen befugt war und von diesem Ermessen im Sinn des Gesetzes Gebrauch gemacht hat.«

Ernst Freund, Administrative Powers, Chicago 1928, S. 92 udtrykker Grundsætningen saaledes: »Considerations otherwise applicable to the exercise of discretion may be excluded by the fact that they are foreign to the subject matter of the statute or to the general scope of the duties to which the office or department executing the statute is generally confined«, jfr. *Wade and Phillips* S. 271 f.

Ogsaa i norsk og svensk Teori og Praksis anerkendes det, at en Forvaltningsakt kan blive ugyldig p. G. af et ulovligt Formaal, jfr. *Ragnar Knoph*, Hensiktens betydning for grensen mellem rett og urett, Kristiania 1921, S. 93 ff., *Castberg* S. 204–16, *Hilding Eek*, F. T. 1944 S. 65–84, *Herlitz*, III S. 406–10, *Sundberg* S. 182–84, *Stig Jägerskiöld*, F. T. 1949 S. 128–39, *Ake Victorin*, F. T. 1956 S. 29–58. Den Omstændighed, at de Myndigheder, som udøver Forvaltningsretsplejen i Sverige, navnlig Regeringsretten, i Reglen er kompetente til at foretage en materiel Prøvelse af skønsmæssige Afgørelser, medfører imidlertid, at Begrebet Magtfordrejning bliver af forholdsvis ringe Betydning, se *Herlitz*, III S. 408 f. og *G. Wejle*, N. a. T. 1952 S. 280.

et *organisatorisk Specialitetsprincip*. Heraf følger, at en Forvaltningsmyndighed ikke – selvom den kan anses for kompetent, naar alene Forvaltningsaktens Indhold tages i Betragtning – kan benytte sine diskretionære Beføjelser til Varetagelse af Opgaver, som er henlagt til Varetagelse af andre Forvaltningsmyndigheder eller Domstolene. Hvis man tænker sig, at en Forvaltningsmyndighed har Kompetence til at besætte en Tjenestestilling og til at bestemme, at Tjenestestillingen skal nedlægges, medens en anden Forvaltningsmyndighed er kompetent m. H. t. Afskedigelse af Stillingens Indehaver, kan førstnævnte Forvaltningsmyndighed ikke omgaa denne Kompetenceordning ved at nedlægge og straks efter genoprette og besætte Stillingen ⁵.

Dernæst knytter der sig til hver enkelt af de skønsmæssige Beføjelser, som Loven hjemler, begrænsende Forudsætninger (»unexpressed limitations«), der kan sammenfattes under det Synspunkt, at den skønsmæssige Beføjelse altid er indrømmet for visse mere eller mindre skarpt afgrænsede Formaals Skyld. Forvaltningsmyndighederne er med andre Ord i deres Virksomhed typisk underkastet et *materielt Specialitetsprincip*. Af det anførte følger, at en Forvaltningsmyndighed ikke – selvom vedkommende Forvaltningsakt kan anses for lovlige, naar alene dens Indhold tages i Betragtning – kan benytte sine diskretionære Beføjelser til Opnaaelse af Formaal, som ligger udenfor saadanne begrænsende Forudsætninger. En Kommunalbestyrelse kan saaledes ikke i sin Egenskab af Bygningsmyndighed varetage sine Interesser som Ekspropriationsmyndighed og Ekspropriant, jfr. Landsbyggelov § 8 og § 56, ved at nægte skønsmæssige bygningsretlige Tilladelser for derved at billiggøre en fremtidig Ekspropriation af vedkommende Ejendom ⁶. Dette vilde være at benytte en i Bygningsbestemmelserne hjemlet diskretionær Beføjelse til Opnaaelse af et Formaal, som er disse Bestemmelser uvedkommende.

Det ulovlige Formaal, som saaledes kan være en retlig Mangel ved det frie Skøn, kan efter Erfaringens Vidnesbyrd være af meget forskellig Art: personlig og politisk Hævnerrighed eller Favoritisme, Varetagelse af private Interesser, som er Forvaltningen uvedkommen-

5. Jfr. V. Merikoski, N. a. T. 1952 S. 253. Et Eksempel fra Skatteligningen foreligger i U. 1923, 769. Lovgivningsmagten kan ikke fjerne en Dommer fra hans Embede ved at nedlægge og genoprette Embedet, Jfr. Berlin, II S. 319 med Note 36 og Statsretten S. 583.

6. Jfr. min Afhandling U. 1934 S. 27 ff. Herimod K. Bjerregaard, U. 1934 S. 129 ff. og til Dels Vasegaard S. 136 f. Om Nægtelse af Udstykning af Hensyn til et muligt Vejanlæg se Stid. 79. 95.

de, eller af offentlige finansielle Interesser, som ikke kan tilgodeses gennem Udøvelsen af det paagældende Skøn, Begunstigelse af den ene Part i en kollektiv Arbejdsstrid osv.

Undertiden giver det ulovlige Formaals sig intet objektivt Udslag i Forvaltningsakten, i andre Tilfælde fremtræder det gennem en Betingelse eller et Paalæg, som indgaar i Forvaltningsaktens Indhold (eller opstilles forud for Forvaltningsakten). Saadanne Betingelser og Paalæg vil blive særskilt omtalt nedenfor i Afsnittet om Forvaltningsaktens Indholdsmangler, bl. a. fordi der her opstaar det særlige Spørgsmaal, om det ulovlige Formaals medfører Forvaltningsaktens Ugyldighed eller kun, at der maa ses bort fra Betingelsen eller Paalægget. Det retlige Hovedsynspunkt er imidlertid det samme, hvad enten det ulovlige Formaals giver sig et saadant objektivt Udslag eller ej.

iii. Hvis en Forvaltningsmyndighed under Udøvelsen af sine diskretionære Beføjelser forfølger et efter det foregaaende uvedkommende og derfor ulovligt Formaals, som er af afgørende Betydning for Beslutningen⁷, bliver Forvaltningsakten ugyldig. Der foreligger i saa Fald den Ugyldighedsgrund, som kaldes Magtfordrejning (»détournement de pouvoir«)⁸. Den administrative Foreteelse, som her kommer i Betragtning, har vid Udbredelse i alle Landes offentlige Forvaltning. Derimod forudsætter den effektive Anerkendelse af Magtfordrejning som Ugyldighedsgrund, at den offentlige Ret har naaet et vist højere Udviklingstrin.

At det ulovlige Formaals medfører Forvaltningsaktens Ugyldighed, beror ikke paa, at det *med Nødvendighed* fører til en Forvaltningsakt med et saglig urigtigt Indhold. Selvom Ansættelse af en Tjenestemand eller Meddelelse af en Dispensation skyldes rent partipolitisk Favoritisme, *kan det tænkes*, at Ansættelsen eller Dispensationen er sagligt rigtig. Erfaringen viser imidlertid, at usaglige Bevæggrunde

7. Jfr. U. 1928. 675 H. med Note 1 og U. 1939. 177.

8. Udtrykket »Magtfordrejning« foretrækkes for »Myndighedsmisbrug«, jfr. *Castberg* S. 204, der kan dække meget andet end den her omhandlede retlige Mangel. Men naar den aldrig ikrafttraadte Lov om Ministrenes Ansvarlighed Nr. 92 af 15. Marts 1939 § 9 taler om, at en Minister, »selvom han ikke har overskredet sin Myndigheds Grænser, begaar aabenlyst Misbrug af sin Myndighed«, rammer denne Bestemmelse først og fremmest Magtfordrejning. *Sundberg* S. 184 og *Ake Victorin*, F. T. 1956 S. 29–58 taler om »illoyal maktanvändning.«

oftest fører til sagligt urigtige Beslutninger. Grundsætningen om, at det administrative frie Skøn skal udøves ud fra saglige Bevæggrunde⁹, maa da ligesom de andre Regler om Forvaltningsakters Tilblivelse opfattes som en Garanti for Forvaltningsaktens materielle Rigtighed.

iv. Man kan spørge, om der ogsaa kan forekomme Magtfordrejning paa Omraader, der beherskes af privatretlige Grundsætninger, idet Dispositionerne træffes ikke ved Forvaltningsakt, men ved Retshandler af de fra Privatretten kendte Typer¹.

Det er klart, at t. Eks. en Kommunalbestyrelse har en langt større Frihed, naar den udøver privatretlig Raaden over løs og fast Ejendom og optræder som Part i Kontraktsforhold, end naar Talen er om offentligretlige Beføjelser i Henhold til en eller anden Lov. Medens kommunale Bygningsmyndigheder ikke ved Udøvelsen af en offentligretlig skønsmæssig Beføjelse kan varetage Kommunens Interesser som Grundejer og Grundsælger, kan omvendt en Kommune ved Grundsalg meget vel varetage Interesser af bygningsretlig og byplanmæssig Art, overhovedet enhver kommunal Interesse².

9. Det er en Anakronisme, naar det i Underretsdommen U. 1935. 516 H. (517) hedder, at »Byraadets Motiver til dets Beslutning . . . maa henhøre under Administrationens Afgørelse« (!).

1. Jfr. *N. P. Madsen-Mygdal* i Festskrift til Henry Ussing, 1951, S. 348–61 og *J. Trolle*, Festskrift til Poul Andersen, 1958, S. 413–19. Om Favoritisme ved Antagelse af privat ansat Personale paa Dommer- og Politimesterkontorer, se *Torben Engelsted*, »Fuldmægtigen« for 1. August 1936 S. 47, jfr. *Henrik MunkteU*, Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen, 1936, S. 52. Om de saakaldte »røde Servitutter« i København, se U. 1892. 692 og 1886. 1016 samt *Vasegaard* S. 419 ff., jfr. min Afhandling U. 1934 B. S. 37 f.

2. U. 1938. 280 H. anerkender, at Statsskovvæsenet paa en Staten tilhørende Strandbred, hvortil der ifølge Naturfredningsloven var Adgang for enhver, havde en Ejers sædvanlige Beføjelser og derfor havde været berettiget til mod Vederlag at give et Firma Eneret paa Salg af Iscrème o. lign. Indmin. Skr. Nr. 275 af 22. Dec. 1960 udtrykker Tvivl m. H. t. Lovligheden af, at et Byraad ved Udstykning af en Ejendom paalagde Parcellerne en Servitut om, at Ejere, der ønsker at benytte Gas eller Elektricitet, skal aftage dette fra Kommunens Værker. Efter min Mening var det lovligt. En Østre Landsrets Dom af 27. Februar 1962 godkendte, at en Kommune, der ved Salg af en Grund havde betinget sig, at den kun maatte bebygges med en Femtedel, krævede et Pristillæg som Vilkaar for en større Udnyttelse; men Dommen ændredes ved U. 1963. 349 H.

En Forvaltningsmyndighed er dog ogsaa paa visse privatretlige Omraader underkastet Begrænsninger i Henseende til de Formaal, den kan forfølge.

Eksempelvis skal nævnes Kommunalbestyrelsernes Raadighed over kommunale Gas- og Elektricitetsværker. Saadanne kommunale Værker er oftest forretningsmæssige, indtægtsgivende Virksomheder, hvis Retsforhold hovedsagelig maa betragtes ud fra privatretlige Synspunkter³; men en Kommunalbestyrelses Raaden over Værkerne er underkastet principielle Begrænsninger, der ikke gælder for en Ejer i Almindelighed.

For det første gælder det, at Raadigheden kun kan udøves til Varetagelse af kommunale Interesser. Det er forekommet, at et socialdemokratisk Byraad nægtede at give en Grundejer, der var Murermester, Tilslutning til Kommunens Vandværk og Gasværk, fordi der af forskellige Fagforbund var erklæret Strejke overfor Grundejeren og nogle andre Murermestre. Byraadet hævdede under den Retssag, som Grundejeren anlagde, at det frit kunde bestemme, med hvilke Grundejere kommunale Virksomheder skal træde i Forbindelse, idet disse Virksomheder ikke er lovbefalede, men oprettet ved Kommunens eget Initiativ, og idet de af Byraadet fastsatte Regulatorer ikke hjemler Borgerne nogen selvstændig Ret i saa Henseende. Landsretten gav imidlertid Grundejeren Medhold i hans Krav om Tilslutning til Værkerne og paalagde Byraadet at betale ham Erstatning for det lidte Tab. Dommens Begrundelse gaar ud paa, at Adgangen til Værkerne maatte staa aaben for Kommunens Grundejere alene med de i Regulatorerne indeholdte, saglige Begrænsninger⁴.

Dette er formentlig noget for vidtgaaende. Det afgørende maa være, at Byraadets Formaal med Nægtelsen laa udenfor de Interesser, det var sat til at varetage. Formaalet var aabenbart at yde de strejkende Arbejdere Bistand i den bestaaende Arbejdskonflikt.

3. Jfr. *Håkan Strömberg*, Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, 1949, S. 430–75, *G. V. Nyström*, Sv. J. 1938 S. 151 ff., *E. G. Westman*, F. T. 1944 S. 149–65. U. 1946. 326 H., hvorefter der ikke skulde betales Erhvervsskat af Fortjeneste paa den omhandlede Levering af Gas, hviler ikke paa den Antagelse, at der ikke forelaa Udøvelse af Erhverv, jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1949 S. 136–38.

Om Raadigheden over Havnearealer som Hjemmel for Afgifter paa Havnetrafik, se U. 1955. 104 H.

4. U. 1925. 707, jfr. *Strömberg* S. 66, 133 f. og 236.

Et Byraad kan ikke gennem sin Raadighed over kommunale Værker varetage enhver kommunal Interesse⁵. Et Byraad nægtede engang at levere en Grundejer Vand, Gas og Elektricitet for derved at opnaa en Overenskomst med Grundejeren bl. a. om en Vej over hans Ejendom. Landsretten gav imidlertid Grundejeren Medhold i hans Krav om, at Kommunen skulde levere ham Vand, Gas og Elektricitet⁶. Dommen begrundet sit Resultat med, at Nægtelsen havde til Formaal at bevæge Grundejeren til at indgaa paa den nævnte Overenskomst og saaledes ikke var begrundet i Omstændigheder, der havde afgørende Hensyn til de tekniske Anlæg.

Denne Dom viser, at kommunale Værker ikke i saa høj Grad kan betragtes ud fra privatretlige Synspunkter som t. Eks. Byggegrunde i en Kommunes Eje. Medens en Kommune som ovenfor nævnt kan stille et hvilket som helst, til Kommunens Bedste sigtende Vilkaar ved Salg af en Byggegrund og derfor ogsaa under Salgsforhandlingerne vilde kunne forfølge et Formaal som det i Dommen omhandlede, gælder der om Dispositioner vedrørende kommunale Værker en snævrere Begrænsning i Henseende til Dispositionens Formaal. Til Illustration heraf kan nævnes en Højesteretsdom, der statuerer, at et Byraad ikke i Regulativet for Gasværket og Regulativet for Elektricitetsværket gyldigt kunde bestemme, at Gas- og Elektricitetsforsyningen skulde afbrydes hos Skatterestanter⁷. Landsretten, der var kommet til det modsatte Resultat, lagde Vægt paa, at Levering af Gas og Elektricitet var en fakultativ Opgave for Kommunen; men dette tillagde Højesteret ikke afgørende Betydning.

Ogsaa Beslutninger om Indgaaelse af almindelige Kontraktsforhold kan forfølge et ulovligt Forhold, t. Eks. hvis en Kommunalbe-

5. Det kan omvendt ogsaa være et Spørgsmaal, om Beføjelser, som ikke har noget at gøre med de kommunale Værker, kan udnyttes til Gunst for disse. Ifølge Indmin. Skr. af 25. Nov. 1959, Stid 76. 15, kan kommunal Boligstøtte ikke gøres betinget af, at der i Ejendommen installeres enten Gas fra et kommunalt Gasværk eller Elektricitet til Kogebrug. Herved vilde Flaskegas jo være udelukket!

6. U. 1936. 798 .Se om et lignende Tilfælde fra Sverige *Hilding Eek*, F. T. 1944 S. 79 f.

7. U. 1929. 452 H., jfr. 1924. 747 H. Jfr. *Castberg* S. 210.

Afbrydelse af Levering af Gas og Elektricitet overfor modvillige Skatteydere havde indenfor visse Grænser Hjemmel i den kommunale Skattelov Nr. 28 af 18. Februar 1937 § 42, 4. Stk.; men Bestemmelsen genfindes ikke i den gældende Kommuneskattelov.

styrelse beslutter at købe en Ejendom af et af dens Medlemmer for derved at yde ham økonomisk Støtte⁸. Men hvis Medkontrahenten er i god Tro, vil det ulovlige Formaals ikke medføre, at Kontrakten bliver ugyldig. Saalænge derimod Beslutningen fra det offentlige Side foreligger som en Retsakt, der ikke er blevet omsat til en Aftale⁹, vil det ulovlige Formaals medføre Beslutningens Ugylldighed. En Kommunalbestyrelses Beslutning om et Grundsalg, der endnu ikke har affødt en Kontrakt, kan saaledes ligesom andre kommunale Beslutninger annulleres af Tilsynsmyndigheden paa Grund af Magtfordrejning.

v. I det foregaaende er talt om Magtfordrejning som en retlig Mangel ved det frie Skøn. I det følgende skal det undersøges, om denne Mangel faar nogen selvstændig Betydning, naar der er Tale om materiel Retsanvendelse, navnlig Lovfortolkning.

Hvis man gaar ud fra den Opfattelse, at der altid er et Fortolkningsresultat, som objektivt er det rette, saaledes at alle andre Fortolkningsresultater er urigtige, er Sagen klar nok. Saa beror alt paa det objektive; Bevæggrunden, Formaals bliver uden Betydning. Men dette Udgangspunkt holder jo ikke Stik. Visse Fortolkningsspørgsmaal er saa usikre, at Fortolkeren i og for sig staar ligesaa frit som den, der træffer en skønsmæssig Afgørelse. Noget andet er, at naar et Fortolkningsresultat en Gang er fastslaaet, vil det, navnlig hvis det er sket ved Dom, især en Højesteretsdom, faa stor Betydning ogsaa i fremtidige Tilfælde. Foruden Usikkerhed ved Fortolkningen kan der være Usikkerhed vedr. Sagens Faktum.

Det behøver ingen nærmere Paavisning, at en usaglig Bevæggrund kan virke bestemmende paa Retsanvendelsen. Dette er ogsaa klart forudsat i Straffelovens Bestemmelser om Bestikkelse af Dommere og andre, der virker i offentlig Tjeneste eller Hverv, og om Partiskhed ved Afgørelser i Retsforhold, jfr. Strfl. §§ 122, 144 og 146.

Alligevel vil de usaglige Bevæggrunde faa en helt anden Betydning ved skønsmæssige Forvaltningsakter, end naar Talen er om Retsanvendelse. Dette beror paa, at Efterprøvelsen for Domstolene er forskellig i de to Tilfælde. Naar en skønsmæssig Forvaltningsakt indbringes for Domstolene, kan disse ikke foretage en fuld Efterprø-

8. Under Rigsretssagen mod J. C. Christensen og Sigurd Berg hævdede Anklageren, at førstnævntes Beslutning om at yde Den sjællandske Bondestands Sparekasse et Laan af Statskassen havde det ulovlige Formaals at komme Sparekassen til Hjælp, se Rigsretstidende, 4. Sag, S. 35 ff.

9. Jfr. *Håkan Strömberg*, F. T. 1951 S. 224 f.

velse. De er indskrænket til at prøve Legalitetsspørgsmaalet, herunder om der har foreligget usaglige Bevæggrunde. Prøvelsen kan føre til Forvaltningsaktens Annulation, undertiden, ved negative Forvaltningsakter, til en Dom, der blot underkender den Retsopfattelse, som ligger til Grund for Afgørelsen. Men selve Skønsspørgsmaalet maa lades uafgjort. Hvis t. Eks. en Bygningsmyndighed har nægtet en Byggedispensation, fordi Ansøgeren er Skatterestant, og Domstolene statuerer, at dette er Magtfordrejning, idet Bygningsmyndighederne ikke kan varetage skattemæssige Interesser, er det vedblivende Bygningsmyndighedens Sag at afgøre, om Dispensation skal meddeles eller – af andre Grunde – nægtes. Domstolene efterprøver, hvor Talen er om Magtfordrejning, ikke selve Forvaltningsaktens materielle Resultat ¹.

Naar der derimod er Tale om materiel Retsanvendelse, vil Efterprøvelsen tage Sigte paa selve Resultatet og, hvis dette findes ulovligt, fastslaa det rigtige Resultat. Den efterprøvende Instans, navnlig Domstolene i Forholdet til Forvaltningen, omstøder ikke blot negativt en materiel Retsanvendelses Resultat uden at give Udtryk for det rigtige. Under disse Omstændigheder kan Bevæggrundene til den paaklagede Fortolkning ikke komme til at spille nogen selvstændig Rolle. Det afgørende bliver alene, om den paaklagede Retsanvendelses Resultat objektivt stemmer med eller afviger fra den efterprøvende Myndigheds Opfattelse ².

Domstolene er imidlertid i mange Tilfælde inkompetente til at tage det materielle Legalitetsspørgsmaal under Paakendelse; men har der foreligget en usaglig Bevæggrund, der som ovenfor berørt kan være egnet til at virke bestemmende paa Anvendelsen af Retsregler, kan Domstolene formentlig underkende Afgørelsen og sætte en ny Afgørelse i Stedet ³.

1. Jfr. t. Eks. U. 1959. 535, der om et Afslag blot statuerer, at det »ikke kan anses som bindende for Sagsøgerinden«. Se nærmere nedenfor S. 637 med Note 7.
2. Sagen stiller sig principielt paa tilsvarende Maade, hvor en skønsmæssig Forvaltningsakt under administrativ Rekurs er Genstand for fuld Efterprøvelse.
Hvis Afgørelsen i U. 1917. 637 H. havde været diskretionær, vilde det have været et Spørgsmaal, om der ikke forelaa Magtfordrejning. Dette Spørgsmaal var imidlertid uden Betydning, idet Instruksen udtømmende angav Betingelserne for Fratagelse af Autorisationen.
3. Denne Opfattelse synes forudsat i U. 1940. 465 H.

vi, Det er navnlig bebyrdende Forvaltningsakter, der bliver ugyldige paa Grund af Magtfordrejning. Er Forvaltningsakten begunstigende, vil Hensynet til den begunstigede oftest føre til, at Forvaltningsakten maa anses for gyldig trods det ulovlige Formaal, t. Eks. en Tjenestemandsudnævnelse, der aabenbart beror paa personlig eller partipolitisk Favoritisme. Noget andet er, at Varetagelse af et usagligt Formaal er en Ulovlighed, der kan medføre et Ansvar.

vii. Usaglige Bevæggrunde kan gøre sig gældende ikke blot ved Forvaltningsakter, men ogsaa ved Afgivelse af Erklæringer som Svar paa Høring, herunder Indstillinger, almindelige tilraadende eller fra-raadende Udtalelser, Henstillinger osv. Eksempler: I Sagen U. 1925. 906 H. havde Byraadet gjort en Anbefaling af en Indfødsretsansøgning afhængig af, at Ansøgeren tilbagebetalte en Arbejdsløshedsunderstøttelse. Sagen 1958.1224 vedrører en Bygningskommissions Henstilling til et Elektricitetsselskab om kun at levere Strøm til Ejendomme med Byggetilladelse eller Bygningsattest eller efter særlig Aftale med Kommunen. Øjemedet var at sikre Overholdelsen af en nogle Ejendomme paahvilende Deklaration om, at Husene kun maatte benyttes i Tiden 1. Maj–30. September. Boligudvalgets i U. 1959.535 omhandlede, ved Dommen underkendte Nægtelse af Tilladelse til Nedlæggelse af en Lejlighed var ikke nogen egentlig Forvaltningsakt, idet Kommunalbestyrelsen efter Lejelov 1955 § 149 kun skulde høres. Nægtelsen fremtraadte imidlertid som en selvstændig Afgørelse, motiveret ved byplanmæssige Interesser. I Sagen Indmin. Skr. 9. Oktober 1957 havde et Sogneraad som Vilkaar for Anbefaling af et Udstykningsandragende, jfr. Lovb. Nr. 252 af 7. Juni 1963 § 8, krævet vederlagsfri Afstaaelse af et Areal til en Vejudvidelse. Om Fraraadelse af en Beværterbevilling se U. 1930.59 H.

Efter det Ugyldighedsbegreb, som ligger til Grund for denne Fremstilling, jfr. ovenfor S. 264 ff., bliver Udtalelser som de omhandlede ikke »ugyldige«, fordi der har foreligget usaglige Bevæggrunde. I Almindelighed vil en Høringsforskrift ogsaa være opfyldt uden Hensyn til, om den indhentede Udtalelse maatte være usaglig motiveret, hvorved den efter Omstændighederne kan komme til at virke vildledende. Hvis det imidlertid drejer sig om en helt eller delvis bindende Udtalelse fra en Forvaltningsmyndighed, jfr. ovenfor S. 343 ff., vil Udtalelsen ikke have den sædvanlige bindende Virkning.

b. En udtømmende Angivelse af de ulovlige Formaal, som kan

vitier Forvaltningens frie Skøn, er ikke mulig, saalidt som en almindelig Karakteristik af disse Formaale; thi de kan forekomme i saa mange Variationer, som Forvaltningsmyndighederne kan have Formaale, som ligger udenfor Forudsætningerne for deres skønsmæssige Beføjelser. I det følgende skal omtales nogle Hovedtyper:

i. Naar Loven overlader en Forvaltningsmyndighed at træffe retlige Beslutninger efter et frit Skøn, er det herved forudsat, at Skønnet udøves til Varetagelse af det offentliges og ikke vedkommende Ministers, Tjenestemands eller Kommunalbestyrelsesmedlemmers *egne private Interesser*; thi efter Nutidens Opfattelse retfærdiggøres al offentlig Myndighed ved Almenhedens Interesser. Det er derfor t. Eks. ulovligt, at en Ansættelsesmyndighed foretrækker en Ansøger til en ledig Tjenestemandstilling paa Grund af Venskabs- eller Slægtskabsforhold (Favoritisme) og omvendt, at Ansættelsesmyndigheden kasserer en Ansøger p. G. af privat Uvenskab.

Magtfordrejning af denne Art forekommer selvfølgelig ikke sjældent indenfor alle Landes Forvaltning; men det ulovlige, egenyttige Formaale unddrager sig oftest nærmere Bevisførelse, hvorfor de paa-gældende Forvaltningsakter sjældent vil blive indbragt for Domstolene ⁴.

ii. Magtfordrejning forekommer ogsaa paa den Maade, at en Forvaltningsmyndighed føler sig kaldet til, *uden at forfølge noget egenyttigt Øjemed, at varetage private Interesser, som er den eller Sagen uvedkommende* ⁵. Da Forvaltningsmyndigheden ofte her handler saa at sige i god Tro og derfor ikke som i de nys nævnte Tilfælde vil have

4. Et for Danmark enestaaende groft Tilfælde af Misbrug af offentlig Myndighed til Varetagelse af egne, private Interesser foreligger i Albertisagen. De herhen hørende Forhold omfattedes ikke af Straffesagen mod Alberti, jfr. U. 1911. 382, men omtales udførligt i Rigsretstidende, 4. Sag. 1910, bl. a. i Anklageskriftet.

5. Jfr. U. 1962. 521. I Sagen U. 1957. 311 H. gjorde Sagsøgeren gældende, at visse administrativt fastsatte Bestemmelser, der forbeholdt Apotekere Handel med Vitaminpræparater, udelukkende havde til Formaale at varetage Apotekernes økonomiske Interesse. Dette erkendtes til Dels af Sagsøgte. Men et Magtfordrejningssynspunkt kunde formentlig ikke bygges derpaa, da et Formaale som det nævnte kan ses som et Led i hele Apotekerordningen, der i høj Grad er Udtryk for en Opfattelse af, hvad Apotekere bør tjene. I U. 1959. 570 er det antaget, at Politiets Nægtelse af at udstede Pas til en Mand, forinden han havde ordnet en Sag om Underholdsbidrag, havde Hjemmel i Lov Nr. 223 af 7. Juni 1952 § 2, 1. Stk. Nr. 3.

bestræbt sig for at camouflere sine Bevæggrunde, kan disse lettere bevises eller sandsynliggøres⁶. Eksempelvis skal nævnes, at Bygningsmyndigheden ikke kan benytte sine Beføjelser vedr. private Servitutter i H. t. Købh. Byggelov § 4 og Landsbyggelovent § 4, herunder Beføjelsen i H. t. sidstnævnte Paragraf til at betinge en Byggetilladelse af Byggeservitutters Overholdelse, til Varetagelse af de private Interesser, som knytter sig til Servitutter paa den herskende og den tjenende Ejendoms Side⁷. I Almindelighed ligger det t. Eks. ogsaa udenfor Politiets Opgave at varetage private Interesser⁸.

Det er ogsaa Magtfordrejning, hvis t. Eks. en Kommunalbestyrelse som Bygningsmyndighed ved Udøvelse af diskretionære Beføjelser lader sig bestemme af Hensynet til Kommunens privatretlige Interesse som Ejer af fast Ejendom.

iii. Principielt er det dernæst en given Sag, at Forvaltningsakter, som er fremkaldt af *partipolitiske Bevæggrunde*, maa anses for retstridige. Uanset at Forvaltningscheferne i Danmark som i de fleste andre Lande er politiske Ministre, maa det antages at være forudsat i Lovgivningen, at Forvaltningens frie Skøn skal udøves i sagligt Øjemed, og at hertil ikke kan henregnes partipolitiske Formaal.

Mod denne Grundsætning synes der, hvor de politiske Magthavere i Stat eller Kommune besætter Tjenestemandsstillinger, uddeles lønnede Tillidshverv, meddeler Koncessioner, Bevillinger osv. som Belønning for politisk Følgagtighed og partipolitiske Fortjene-

6. Jfr. *Jöhr* S. 177.

7. U. 1881. 157 H., U. 1944. 912, *Vasegaard* S. 360 f. og 422, *Sivertsen* S. 36, 49, 113 og 404, *Knud Illum*, Servitutter S. 76. Ifølge den svenske byggnadsstadga af 30. Juni 1947 § 77 skal en Ansøgning ledsages af Bevis for, at Ansøgeren har Raadighed over den Grund, hvorpaa Bygning eller andet Arbejde skal udføres, og iøvrigt er berettiget til Arbejdets Udførelse.

8. Jfr. U. 1913. 743, 1900. 836, *Jmin. Skr.* af 7. Juni 1855 samt N. a. T. 1927 S. 61 f. Se dog *Jmin. Cirk.* Nr. 205 af 6. Dec. 1915, jfr. *Jmin. Skr.* Nr. 115 af 14. Juni 1928, om Tilladelser til Opførelse af dramatiske Værker og Instruks for Københavns Politi af 7. Juni 1869 § 126.

Under Sagen U. 1930. 59 H. paastod Sagsøgeren, at det sagsøgte Byraad havde udtalt sig imod hans Ansøgning om Fornyelse af en Beværterbevilling, som derefter afsloges af Overbevillingsnævnet, fordi Byraadet ønskede at bringe hans Lejemaal med Kommunen vedrørende en samme tilhørende Restaurant til Ophør; men Højesteret udtalte, at Byraadet ikke »havde ladet sig bestemme af uvedkommende Hensyn«.

ster⁹ eller iøvrigt for at skaffe Partiet Tilslutning eller styrke Partitroskaben.

Ogsaa hvor et Forvaltningsanliggende afgøres ved Afstemning i et Forvaltningskollegium, maa en Afgørelse, der forfølger et partipolitisk Formaal, anses for retstridig, endog om Kollegiet, som det navnlig er Tilfældet med Kommunalbestyrelserne, har en partipolitisk Sammensætning. Men visse Valg, der foretages af en Kommunalbestyrelse, t. Eks. Formandsvalg, Valg af Borgmestre i København og Valg af Raadmænd, forudsættes i Loven at være af partipolitisk Karakter¹.

Den omhandlede Form for Magtfordrejning vil kun sjældent medføre Ugyldighed; thi det er praktisk taget altid ved begunstigende Forvaltningsakter, saasom Udnævnelser, Dispensationer og andre Tilladelser, at politiske Bevæggrunde gør sig gældende, jfr. ovenfor

9. *Castberg* S. 206–08 anser det ikke for retstridigt, at Regeringen ved Ansættelser »under ellers lige Vilkaar« foretrækker Partifæller. Forbeholdets Ubestemthed gør, at denne Opfattelse let begunstiger en almindelig Politisering af Tjenestemandsudnævnelser. *Gunnar Heckscher* S. 355–58 gaar meget vidt i Retning af at forsvare politiske Udnævnelser, jfr. Studier tillägnade Fredrik Lagerroth, 1950, S. 163 f.

Forsvaret for personlig og politisk Favoritisme lyder i alle Lande ens: det bør dog ikke komme den foretrukne eller begunstigede til Skade, at han er politisk Meningsfælle, Ministerens Ven osv! Ugunstig Behandling af partipolitiske Bevæggrunde er nu til Dags sjældnere, men forekom hyppigt i Provisorieaarene, se nedenfor S. 374 Note 2. Den svenske J. O. har udtalt, at Ansøgere ikke bør udspørges om deres politiske Stilling, jfr. *Stig Jägerskiöld*, F. T. 1958 S. 379 samt Svensk tjänstemannarätt Del 1 S. 567–70, Del 2:1 S. 91–99.

Den, der har troet, at personlig og politisk Favoritisme i Forvaltningen vilde ophøre under et folkeligt Flertalsstyre, er blevet skuffet, jfr. *K. K. Steincke*, Ogsaa en Tilværelse S. 303 f. Indenfor Statsforvaltningen er Misbrugene nogenlunde sjældne; men de breder sig i den kommunale Forvaltning.

F. s. v. de politiske Partier skiftevis har Magten, vil Resultaterne af politisk Favoritisme til en vis Grad blive udlignet. Men da Favoritisme f. Eks. ved Tjenestemandsforfremmelser efter Erfaringens Vidnesbyrd næsten altid fører til, at den ringere kvalificerede Ansøger foretrækkes for den bedre kvalificerede, bliver det samlede Resultat en almindelig Forringelse af Tjenestemændenes saglige Standard.

Vedr. forskellige Former for partipolitisk Indflydelse paa Forvaltningens Afgørelser henvises til min Afhandling i N. a. T. 1943 S. 174–92.

1. Jfr. *Castberg* S. 207.

S. 370. Dertil kommer, at det ulovlige Formaål i Reglen vil være saaledes camoufleret, at Domstolenes Retskontrol ikke med Held vil kunne paakaldes ².

Efterhaanden som store Organisationer indenfor Erhvervslivet og Arbejdsmarkedet har faaet en betydelig Magt i Samfundslivet, har de paa forskellig Maade søgt at skaffe sig Indflydelse paa Forvaltningsmyndighedernes Afgørelser. Disse Organisationer er undertiden rent faglige ³; men ofte har de et mere eller mindre partipolitisk Præg. Fagforeningerne varetager saaledes klart baade faglige og partipolitiske Opgaver. Dette sidste fremgaar bl. a. deraf, at de yder økonomisk Støtte til et bestemt politisk Parti ⁴. Noget lignende gør ogsaa visse andre Interesseorganisationer.

Denne Organisationsmagt er en Fare for det demokratiske Statsstyre, navnlig naar der er Tale om politisk prægede Organisationer, som favoriseres økonomisk eller paa anden Maade af de politiske Partier for derved at sikre sig Støtte hos Organisationerne ⁵.

2. Se dog nedenfor om U. 1925. 707 og 1932. 505 H. En norsk Højesteretsdom, N. R. T. 1933 S. 548, T. f. R. 1934 S. 385, i en beslægtet Sag lægger udtrykkelig Vægt paa det ulovlige Formaål. *Hilding Eek* F. T. 1944 S. 77 anfører et Tilfælde fra den svenske Regeringsrets Praksis.

Se om en i sin Tid meget omtalt, politisk motiveret Forflyttelse af en Jernbanetjenestemand *Alex. Thorsøe*, Grundrids af den danske Rigsdags Historie, 1939, S. 170 samt N. a. T. 1935 S. 202. En meget kynisk Udtalelse af Nellemann, karakteristisk for Regeringens Opfattelse i Provisorietiden, refereres af *Troels G. Jørgensen* i Tre Professorer S. 180. Om den første Venstreregerings Indskriden mod et oppositionelt Dagblad, se Kundg. Nr. 106 af 2. Oktbr. 1901 og Indmin. Skr. 18. Decbr. s. A., jfr. U. 1901. 620 H.

Da nogle Højskoleforstandere under den politiske Kamp i Provisorietiden under Henviisning til den dagældende Grl. § 49 nægtede at betale de kongelige Skatter, lod Kirke- og Undervisningsministeren under Paaberaabelse heraf deres Skoler udgaa af Fortegnelsen over Skoler, hvis Elever kunde erholde Understøttelse fra Skoleraadene. I et andet Tilfælde begrundedes en saadan Nægtelse af Understøttelse rent ud med Forstanderens Udtalelser paa et politisk Møde, jfr. Skr. Nr. 113 af 20. Sept. 1886.

3. T. Eks. Den alm. danske Lægeforening, hvis hensynsløse Magtudfoldelse U. 1952. 47 H., jfr. *J. L. Frost*, T. f. R. 1952 S. 339 ff., har givet Legalitetens Stempel.
4. Jfr. U. 1948. 1160 og 1951. 936.
5. I Forfatningskommissionen drøftedes et saalydende Forslag til en Grundlovsbestemmelse: »Der kan hverken administrativt eller ved Lov træffes Bestemmelser, hvorved der gøres Forskel paa Borgernes Adgang til Arbejde, Erhverv eller Tjenestemandsstillinger under Hensyn til, om de er Medlem-

Organisationsmagten rejser imidlertid ogsaa Spørgsmaal af retlig Art. Hvis Forvaltningsmyndighederne i deres Afgørelser lader sig bestemme af Hensynet til en eller anden Organisation, opstaar Spørgsmaalet om Magtfordrejning, politisk Magtfordrejning, hvis Organisationen har et politisk Præg⁶. I judiciel og administrativ Praksis er det dog i Reglen en Lighedsgrundsætning, som føres i Marken.

En principiel Stillingtagen til Spørgsmaalet foreligger i en Højesteretsdom af 1932⁷, der underkender en Byraadsvedtagelse, hvorefter Entreprenører (Sælgere) ved kommunale Arbejder bl. a. skulde være forpligtet til udelukkende at beskæftige Medlemmer af de almindelige Fagforeninger, medens bl. a. Medlemmer af »Kristelig dansk Fællesforbund«, som af forskellige Grunde var Byraadsflertallet en Torn i Øjet, skulde være udelukket. I Dommens Begrundelse hedder det, at Byraadet efter almindelige Retsgrundsætninger maatte »være pligtig at forvalte kommunale Anliggender under lige- ligt Hensyn til alle Borgere i Byen« og »uberettiget til at hindre bestemte Kredse af Personer, fordi de tilhører en bestemt Organisation, i at udøve de Rettigheder, der normalt vilde tilkomme dem«. Dommen paaberaaber sig saaledes en almindelig Lighedsgrundsætning, jfr. nedenfor S. 426 ff.; men medvirkende til Dommens Resultat har det formentlig været, at Byraadets Beslutning tilsigtede en Begunstigelse af de partipolitisk prægede Fagforeninger⁸. Da en kom-

mer af en Forening eller ej. Nugældende Bestemmelser, der har et saadant Indhold, ophæves«. Forslaget fandt ikke fornøden politisk Tilslutning.

6. A/S Københavns Telefon-Kiosker har i en Skrivelse af 24. Jan. 1962 til Næringslovkommissionen oplyst, at der ved den sidste Koncessionsfornyelse fra Magistratens Side blev insisteret paa, at Personalet blev organiseret i Handels- og Kontormedhjælperforbundet. Dette maatte formentlig opfattes som en Betingelse for at opnaa Koncessionen.
7. U. 1932. 505 H., jfr. U. 1925. 707 og *Knud Illum*, Den kollektive Arbejdsret, 1951, S. 361 f.
8. Se nærmere N. a. T. 1943 S. 186 f., jfr. U. 1946. 353 H. *Hugo Engmann*, Købstf. T. 63. S. 462 synes tilbøjelig til at mene, at Tiden er løbet fra den omhandlede Dom. Samfundet var dengang, siges det, »i væsentlige Træk liberalistisk«, medens vi nu lever i et statsreguleret Samfund, se ogsaa *Gunde Linvald*, N. a. T. 1956 S. 69. Det ses ikke, hvad denne Forskel eller sidstnævntes Goethe-Citat om »eine ewige Krankheit« har med det omhandlede Spørgsmaal at gøre. Højesteret synes ikke at være enig med førstnævnte Forfatter i, at Tiden er løbet fra Esbjergdommen, se nedenfor om U. 1958. 868 H.

munal Tjenestemand, som Belysningsudvalget havde forsat til ringere Arbejde, fordi han havde udmeldt sig af Fagforeningen, under en mod Byraadet anlagt Sag gjorde gældende, at Forsættelsen var uberettiget, fordi den alene havde et politisk Motiv, fik han f. s. v. Medhold, som Dommen udtalte, at Forsættelsen ikke skyldtes saglige Grunde og derfor var uberettiget⁹. U. 1954. 143 angaar Spørgsmaalet om Organisationstvang overfor kommunale Tjenestemænd. I en mellem et Byraad og Dansk Arbejdsmandsforbund afsluttet Overenskomst var det bestemt, at Arbejdere, der antages, skal være Medlemmer af Arbejdsmændenes Fagforening og Arbejdsløshedskasse. Da en Gasværksarbejder, som var ansat i en Tjenestemandsstilling, lod sig slette som Medlem af Fagforeningen og dermed af Forbundet og indmeldte sig i Dansk Gasværksarbejderforbund, afskedigede Byraadet ham uden Pension. Denne Afskedigelse blev anset for ugyldig. Ifølge Dommen kunde den ovennævnte Overenskomstbestemmelse ikke paaberaabes som Grundlag for Afskedigelse af Sagsøgeren, hvis retlige Stilling som Tjenestemand var bestemt ved Tjenestemandsvedtægten¹. Af stor principiel Betydning er U. 1958. 868 H., hvorefter Afskedigelse af en kvindelig kommunal Funktionær, der havde nægtet at efterkomme et Krav fra Dansk Handels- og Kontormedhjælperforbunds Side om Indmeldelse i Forbundet, anses for ulovlig. Funktionæren var ikke Tjenestemand. I Landsrettens, af Højesteret tiltraadte Begrundelse anses Afskedigelsen »for stridende mod den Kommunen efter almindelige Retsgrundsætninger paahvilende Pligt til ligelig Behandling af Borgerne«. Dette er en Lighedsbetragtning svarende til U. 1932. 505 H., jfr. ovenfor. Der blev tilkendt Funktionæren Erstatning, men Afskedigelsen, der fandt Sted med lovligt Varsel i H. t. Funktionærloven, blev ikke kendt ugyldig, jfr. V. L.T. 1957. 89².

Den Retsopfattelse, som lægger sig for Dagen i disse Domme, respekteres ikke i administrativ Praksis. Der foreligger talrige mellem Kommunalbestyrelser og Organisationer afsluttede Overenskomster, hvorved Adgangen til kontraktmæssig Antagelse forbeholdes Organisationsmedlemmer, eller hvorved der gives saadanne en Fortrinsstilling. Lignende Overenskomster er undertiden indgaet

9. U. 1945. 532, jfr. U. 1957. 371.

1. Dommen paaankedes til Højesteret; men Anken blev hævet.

2. Jfr. *Aa. Lorenzen*, N. a. T. 1959 S. 265 ff.

vedr. kommunale Tjenestemænd³. Indenrigsministeriet har nægtet at godkende Tjenestemandsvedtægter, der indeholdt saadanne Bestemmelser; men iøvrigt har hverken Ministeriet eller Amtsraadene effektivt gjort Modstand mod saadanne Overenskomster⁴, navnlig ikke benyttet sig af deres Annullationsbeføjelse overfor kommunale Beslutninger om Indgaaelse af saadanne Overenskomster⁵.

Hvis en kollegial Forvaltningsmyndighed rummer en Interesse-repræsentation, t. Eks. Repræsentanter for Arbejder- eller Erhvervsorganisationer, er det selvfølgelig ikke Magtfordrejning, om saadanne Repræsentanter lader sig bestemme af de repræsenterede Interesser.

iv. En Kommunalbestyrelses Beslutning er undertiden blevet anset for ulovlig, fordi den havde til Formaal at *begunstige Kommunens Næringsdrivende* fremfor andre Næringsdrivende. Det klareste Eksempel foreligger i en Højesteretsdom fra 1935: Et Byraad havde bestemt, at Rabatkort til Indkøb af Margarine, jfr. Lov Nr. 559 af 13. December 1933 Kap. VI, kun kunde indløses hos Margarineforhandlere, der ikke blot havde Butik, men ogsaa fast Bopæl i Købstaden. Formaalet med denne Bestemmelse var i første Række at begunstige de i Kommunen bosatte Næringsdrivende. I Dommen hedder det, at Bestemmelsen »er truffet af Byraadet ud fra Hensyn, der er de af Loven forfulgte Formaal uvedkommende«⁶. Man har end-

3. Jfr. U. 1954. 143 (147) og *Hugo Engmann*, Købstf. T. 63 S. 464. I U. 1948. 628 hedder det, at Fagforeningers Stilling er »væsentlig forskellig fra Tjenestemandssammenslutningers«, jfr. *Gunde Linvald*, N. a. T. 1956 S. 71 f.

4. Se N. a. T. 1943 S. 181–88.

5. Under en Forhandling i Folketinget, Ftid. 1955–56 Sp. 2610 f., udtalte Indenrigsministeren, at Anvendelse af Kkl. § 14 »maa have til Forudsætning, at der er Tale om en klar og utvivlsom Ulovlighed«, hvorfor Bestemmelsen ikke kunde komme til Anvendelse i det foreliggende Tilfælde. Forhandlingen drejede sig om Afskedigelse af den i U. 1958. 868 H omhandlede, kvindelige kommunale Funktionær, fordi hun ikke vilde indmelde sig i Fagforeningen, nok derimod i Arbejdsløshedskassen.

Hele Spørgsmaalet har tildraget sig betydelig politisk Interesse, se Ftid. 1955–56 Sp. 528–76, 2609–11, 2798 og 3083–3133.

6. U. 1935. 516 H. Se nærmere om denne Dom F. T. 1942 S. 75 f. Man har ogsaa været inde paa at begunstige Kommunens Næringsdrivende m. H. t. Indløsning af Rabatkort til Indkøb af Kød og Flæsk, se Stid 54. 94, jfr. Smin. Cirk. Nr. 209 af 23. Dec. 1937 under I. A. 2, 4. Stk., og m. H. t. Opnaaelse af Kommunegaranti for Lejeres Laan til delvis Dækning af Boligandele, se Indmin. Skr. af 5. Dec. 1958, Stid. 74. 593. Om Udlevering af Mælk til svangre Kvinder, se Arb. og Smin. Skr. af 28. Maj 1951. Om Henvi-
sning til et bestemt Apotek ved Ydelse af Medicinhjælp, se Smin. Skr. Nr. 129 af 13. Juni 1963.

videre for at begunstige Byens Næringsdrivende søgt at lægge Hindringer i Vejen for den ved Næringslovens § 50 hjemlede Ret til Torvehandel ⁷ ved at fastsætte Stadepege højere for udenbys end for indenbys boende ⁸ og ved at sætte Stadepengene til et højere Beløb, end hvad der kunde anses for passende i Forhold til Udgifterne til Renholdelse af Torvet m. v., jfr. Næringslovens § 44. Saadanne Bestræbelser er blevet imødegaaet af Handelsministeriet og Domstolene ⁹.

v. Videre skal nævnes, at Magtfordrejning ofte forekommer i den Skikkelse, at en Forvaltningsmyndighed forfølger et *ulovligt finansielt Formaal*. Det er Tilfælde af denne Art, der hos os hyppigst har givet Anledning til Domsafgørelser ¹.

Paa mange Forvaltningsomraader er det fuldt tilladeligt, at Forvaltningen ved Udøvelsen af sit frie Skøn lader finansielle Hensyn være afgørende. Dette gælder ikke blot indenfor de økonomiske og forretningsmæssige Forvaltningsomraader; det er t. Eks. ogsaa efter dansk Tjenestemandsret tilladeligt, at Stat og Kommune afskediger og forflytter Tjenestemænd i Besparelsesøjemed ².

Givet er det imidlertid, at det paa adskillige Forvaltningsomraader vil være Magtfordrejning, hvis Forvaltningen lader et finansielt Formaal være bestemmende for Udøvelsen af det frie Skøn. En fuldstændig Afgrænsning af disse Forvaltningsomraader skal ikke her

7. Adgangen til Torvehandel kan indskrænkes af sundhedspolitimæssige Grunde, U. 1959. 924.

8. Om visse Tilladelser, der kan begrænse Adgangen til Torvehandel til Personer, der bor i vedkommende Købstad, se *Jespersen* S. 205 og *Schou* S. 170.

9. Jfr. U. 1936. 765. Efter denne Doms Afgivelse fandt Byraadet paa at flytte Torvet til en ret afsides Plads i Byen. Denne Beslutning paastodes at være et nyt Led i Byraadets Bestræbelser for at lægge Hindringer i Vejen for Torvehandelen; men Beslutningen blev ikke underkendt, U. 1937. 797. Da et Sogneraad havde forbudt en udenfor Kommunen boende Slagtermester at sælge Kød m. v. fra Vogn, og begrundet dette med, at Sogneraadet ikke ønskede at paaføre Kommunens Næringsdrivende yderligere Konkurrence, udtalte Lmin. i Skr. af 26. Juni 1959, Stid. 76. 68, at Sogneraadets Afslag paa en Ansøgning fra Slagtermesteren om Tilladelse til at genoptage saadan Handel maatte anses for ugyldigt. Se om denne Udtryksmaade ovenfor S. 260 f. med Note 4.

1. Jfr. min Afhandling i U. 1934 B. S. 17-46.

2. Jfr. U. 1934 B. S. 36. Se derimod *Castberg*, Statsforfatningen II S. 103 f. s. v. angaar Embedsmænd, der kun kan afskediges ved Dom. Den norske Højesteret har godkendt Opsigelse af Lærere i Besparelsesøjemed, jfr. *Castberg* S. 210 og N. a. T. 1931 S. 45.

forsøges; dertil vilde udkræves en Gennemgang af hele Forvaltningslovgivningen. Men i det følgende skal anføres nogle typiske, i Praxis forekomne Eksempler paa saadan finansiel Magtfordrejning. Spørgsmaalet vil blive yderligere belyst nedenfor i Forbindelse med Omtalen af betingede Forvaltningsakter.

a. Finansiel Magtfordrejning forekommer hyppigt i den Skikkelse, at en Forvaltningsmyndighed benytter en offentligretlig, skønsmæssig Beføjelse i det Øjemed at tilvejebringe eller sikre Stat eller Kommune kontraktmæssige, økonomiske Fordele. Det er saaledes forekommet, at Militærforvaltningen har givet Befalingsmænd Paalæg om at tage Bopæl indenfor en Garnisonsbys Grænser, »saalænge de nugældende Bestemmelser om Militærets kommunale Skattepligt staar ved Magt«, altsaa ikke af militære Grunde, men for at sikre Kommunen en Skatteindtægt, der var taget i Betragtning ved Indgaaelse af en Overenskomst mellem Staten og Kommunen om, at denne skulde opføre Kasernebygninger m. v.³ Københavns Politivedtægt har forbudt Opslag af Plakater udenfor de dertil godkendte Plakatsøjler, vist nok for at sikre en af Kommunen til et privat Aktieselskab mod Betaling tilstaaet Eneret paa offentligt Opslag af Plakater⁴. En Politimester har givet Rutebilkørere Paalæg om at ankomme til og afaa fra en et privat Aktieselskab tilhørende Rutebilstation til Opfyldelse af en mellem Kommunen og Aktieselskabet indgaaet Overenskomst, der bl. a. gik ud paa, at Aktieselskabet leje-

3. I U. 1917. 48 H hedder det, at Generalkommandoen »klarligen ikke har overskredet Grænserne for sin Myndighed«. Nyere Retspraksis stemmer ikke med denne Dom. Ifølge Rpl. af 1916 § 109 skulde Politimesteren have Bolig i Politikredsen efter Justitsministerens nærmere Bestemmelse. I H. hertil har Ministeren i Bek. Nr. 269 af 13. Maj 1918 med senere Ændringer fastsat, hvor Politimestrene i hver enkelt Politikreds skal have Bolig. Disse Bestemmelser har man opretholdt, efter at den paagældende Lovbestemmelse ved Politiloven af 1928 var ændret derhen, at Politimesteren ikke uden Justitsministerens Tilladelse maa have Bolig udenfor Politikredsen, Rpl. § 111, 2. Stk. Hvad man end mener om Lovmedholdeligheden heraf, maa det være givet, at Justitsministeren ikke kan paalægge en Politimester, der bor i et »Skattely«, men nær ved sit Embedskontor, at flytte ind i Købstaden, for at denne kan faa større Fordel af hans Skat. Spørgsmaalet har engang været drøftet indenfor Købstadsforeningen. U. 1963. 129 H. angaar Afskedigelse af en Bibliotekar, fordi hun flyttede fra Kommunen. Afskedigelsen kendtes uhjemlet.
4. U. 1928. 675 H. antager, at Politivedtægtens Bestemmelse havde fornøden Lovhjemmel, antagelig fordi det ikke ansaas for godtgjort, at dens Øjemed alene var Kommunens økonomiske Interesse, jfr. Noten i U.

de et Areal af Kommunen til Oprettelse af Rutebilstationen ⁵. Det sker, at en Kommune ved Salg af Arealer til Bebyggelse lover Køberen at give eller udvirke eller bestræbe sig for at udvirke visse for Køberen fordelagtige, bygningsretlige Tilladelser og Dispensationer, som det maa være forudsat, at han ellers ikke kunde opnaa. Naar da saadanne Tilladelser eller Dispensationer gives, vil jo Bygningsmyndighedernes Beslutning være usagligt motiveret, nemlig ved Hensynet til det af Kommunen mod en Merpris afgivne Tilsagn.

b. Det forekommer ogsaa, at diskretionære Beslutninger har det ulovlige Formaal at begunstige pekuniært en eller anden statslig eller kommunal Virksomhed. Et Havneudvalg oprettede saaledes for at begunstige det kommunale Lodseri paa de statsautoriserede Lodsers Bekostning en Vedtægt, hvorefter kun Skibe, der enten ikke benyttede Lods eller benyttede kommunal Lods, derimod ikke Skibe, der benyttede statsautoriseret Lods, skulde have Adgang til at benytte Havnens Bugserflaade ⁶.

c. Nogle praktisk vigtige Tilfælde af finansiel Magtfordrejning vedrører Ekspropriationer. Erfaringen viser, at en diskretionær Forvaltningsakt her undertiden paa ulovlig Maade forfølger det Formaal at billiggøre Ekspropriationen gennem en Nedbringelse af den Erstatning, der skal udredes, eller rentud at skaffe det offentlige For tjeneste paa en Ekspropriation.

1. Det er især de diskretionære Beføjelser, som i H. t. Bygningslovene tilkommer Bygningsmyndighederne, der her lader sig misbruge ⁷.

5. U. 1932. 1022 H. tilsidesatte dette Paalæg. Den højeste Forvaltningsdomstol i Finland har underkendt en kommunal Beslutning, der tillod en særlig lang Aabningstid for Salg af en vis Vare fra Salgssteder, der var udlejet af Kommunen, jfr. N. a. T. 1953 S. 141.

6. U. 1930. 876 tilsidesatte denne Vedtægtsbestemmelse.

7. Om Nægtelse af Byggetilladelse med det ulovlige Formaal at sikre Gennemførelse af en Bestemmelse i en Dispositionsplan, se U. 1956. 1071 H., jfr. U. 1959. 535, hvorefter et Boligudvalgs Beslutning om Nægtelse af Tilladelse til at nedlægge en Lejlighed »ikke (kan) anses som bindende for Sagsøgerinden«, idet Beslutningen antages at være truffet til Varetagelse af byplanmæssige Interesser. Boligudvalget var iøvrigt ikke kompetent i Sagen. Med Henblik herpaa fremhæves det i Dommen, at Boligudvalgets Skrivelse fremtraadte »som en selvstændig ... truffen Afgørelse«.

I T. f. R. 1958. 428 refereres en norsk Højesteretsdom, som kender en Nægtelse af en Pensionatsbevilling ugyldig og erstatningsforpligtende, for-

Bygningsmyndighederne kan for det første, naar der er Tale om Bebyggelse af et Areal, som muligen vil blive eksproprieret, føle sig opfordret til at nægte en diskretionær Tilladelse, som ellers vilde være blevet givet⁸, f. Eks. en kurant Tilladelse til Overbebyggelse, for derigennem at formindske det Erstatningsbeløb, som skal udredes, hvis Ekspropriationen gennemføres⁹.

En anden Maade, hvorunder Bygningsmyndighederne undertiden søger at indvirke paa Erstatningsbeløbet i Tilfælde af Ekspropriation, er den, at de udelukkende med Henblik paa Ekspropriationen tilbagekalder visse genkaldelige, bygningsretlige Tilladelser, hvilket navnlig kan forekomme, hvor en Tilladelse til Opførelse af eller Bibeholdelse af en Bygning eller Indretning er meddelt »indtil videre« eller »foreløbig«, eller skrider ind mod en hidtil tolereret Bygning eller Indretning. En saadan Tilbagekaldelse eller Indskriden, der udelukkende finder Sted med Henblik paa Ekspropriationen, kan ikke have nogen Betydning ved Fastsættelsen af Ekspropriationserstatningen¹. Det afgørende maa i saa Henseende blive, om der er

di den ikke kunde have nogen anden Grund end Kommunens Behov for ved Rekvisition af Pensionatets Lokaler at faa Plads til Sygehuspersonale.

8. Se t. Eks. U. 1961. 558 H., jfr. *J. Trolle*, T. f. R. 1961 S. 569–74.

9. Se nærmere U. 1934. B. S. 28. Af Saneringsudvalgets Betænkning 1938 S. 162 fremgaar det, at Københavns Magistrat har udfoldet Bestræbelser for ved et Samarbejde med Bygningskommissionen og Sundhedskommissionen at forhindre, at Ejendomme, som tænkes eksproprieret, modtager Værdiforøgelse ved Istandsættelse. Om Nægtelse af Approbation paa et Vejanlæg af Hensyn til Muligheden for Etablering af et Jernbanespor, se Jmin. Skr. Nr. 227, 7. Jan. 1918. *Jon Skeie* har skrevet om Spørgsmaalet i *Afhandlinger*, 1916, II S. 96 ff.: »Kan staten indskrænke sin pligt til erstatning for expropriation til et statsforetagende ved at nægte koncession til udnyttelse af expropriationsgjenstanden i andre øiemed?«

U. 1951. 800 statuerer, at der ikke i en Bygningsattest kunde indføres et – i og for sig betydningsløst – Forbehold vedr. en eventuel Ekspropriationserstatning. Dette var en given Sag, allerede fordi Bygningsattesten var en fuldt lovbestemt Forvaltningsakt, jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1952 S. 93–95.

1. Taksationskommissionen vedr. Københavns Byggeslov har i et Møde den 20. Dec. 1956 udtalt: »Kommissionen har forudsat, at den paa Ejendommen værende Automobilforretning er uforenelig med Servitutbestemmelserne. Da imidlertid en saadan Forretning baade paa denne og andre Ejendomme i Kvarteret er blevet tolereret i en Aarrække, idet der fra Magistratens Side først i Anledning af Taksationssagen er rejst Indsigelse derimod, har Kommissionen ment at maatte gaa ud fra, at der i hvert Fald ikke paa det nuværende Tidspunkt vilde være blevet gjort Indsigelse mod Forretningen, hvis der ikke var opstaaet en Taksationssag.«

en større eller mindre Chance for, at der før eller senere vilde være blevet stillet Krav om Bygningens Fjernelse, saafremt den ikke var blevet eksproprieret ².

I en Retssag, hvorunder en Grundejer paastod en Byplan kendt ugyldig, gjorde han bl. a. gældende, at der forelaa Magtfordrejning, idet Byplanen efter hans Opfattelse udelukkende var vedtaget for at give Kommunen Hjemmel til billigere Ekspropriation af Arealet. Dommen udtaler imidlertid, at der ikke under Sagen var oplyst noget, som viste, at andre Hensyn end rent byplanmæssige havde gjort sig gældende ³.

2. Endelig skal nævnes, at selve Ekspropriationsbeslutningen er ulovlig og ugyldig, saafremt den kun har et finansielt Formaal. Fristelsen til at foretage saadanne Ekspropriationer foreligger især, hvor Ekspropriationer til offentlige Arbejder medfører en Værdiforøgelse af de omliggende Grunde. Myndighederne finder det i saa Fald urimeligt, at t. Eks. Kommunen skal afholde store Udgifter til Anlæg eller Udvidelse af en Gade, medens de deraf fremkaldte Værdistigninger kommer private Grundejere til gode, og naar da Loven ikke hjemler Kommunen Ret til ved Paaligning af en Afgift at tilegne sig den Værdiforhøjelse, som de omliggende Ejendomme opnaar, kan der opstaa et Ønske om at udstrække Ekspropriationen til Arealer, der ikke er nødvendige til selve det projekterede Anlæg, idet man der ved sikrer sig Værdistigningen ⁴.

2. Jfr. U. 1934. B. S. 29 f. og U. 1939. 662. Østre Landsrets utrykte Dom af 30. Januar 1956 angaar et Tilfælde, hvor ifølge en Nedrivningsdeklaration Bygningerne skulde fjernes inden et bestemt Tidspunkt, *der laa ca. 6 Aar før Ekspropriationen*. Ejeren fik ikke Erstatning. Jfr. U. 1955. 31 H.

3. U. 1952. 781 H., jfr. J. L. Frost, T. f. R. 1953 S. 435–39. Lov om Boligtilsyn og Sanering af usunde Bydele Nr. 212 af 31. Maj 1939, hvorefter Myndighederne kan forbyde, at Bygninger, der er sundhedsfarlige eller farlige for Menneskers Sikkerhed i Tilfælde af Ildebrand, benyttes til Bolig eller Ophold for Mennesker, jfr. nu Lov om Boligtilsyn Nr. 185 af 5. Juni 1959 og Lov om Sanering af usunde Bydele Nr. 184 af s. D., gav Anledning til en Diskussion om Kondemnering af Ejendomme, som man paatænker at ekspropriere, for derigennem at nedbringe Ekspropriationserstatningen, se min Afhandling i U. 1943 S. 169–83 med Henvisninger S. 172 Note 2 til Afhandlinger af Eyvind Sivertsen, Frantz Pio og H. H. Bruun. Mine Synspunkter kritiseres af K. Bjerregaard, U. 1943 S. 209–18. U. 1946. 82 H. godkender Kondemnering af en Ejendom, der var omfattet af Saneringsplanen vedr. Borgergade–Adelgadekvarteret.

4. Se nærmere U. 1934 B. S. 31 f. I Begrundelsen U. 1948. 445 H., der forkaster en Paastand om en Ekspropriations Ugyldighed, anføres bl. a., at der

c. I det enkelte Tilfælde kan det være vanskeligt at afgøre, om Forvaltningsmyndighedens Formaal med en diskretionær Beslutning er lovligt eller ej ⁵. Underkendelse af en diskretionær Forvaltningsakt paa Grund af et ulovligt Formaal er en Retshaandhævelse, som forudsætter megen Forstaaelse for de Opgaver, der frembyder sig for den aktive Forvaltning. Det drejer sig jo om at haandhæve, ikke formulere Retsregler, men visse stiltiende Begrænsninger af de Beføjelser, som Forvaltningslovene tillægger Forvaltningsmyndighederne paa talrige, vidt forskellige Forvaltningsomraader ⁶, Begrænsninger, der kun fremtræder som retlige, hvor Trangen til Beskyttelse mod Overgreb fra Forvaltningens Side har en vis Styrke og Retsstatsideen har vundet almindelig Anerkendelse.

Under forskellige Stats- og Samfundsopfattelser vil Begrænsningen af de Formaal, en Forvaltningsmyndighed i H. t. en given Bemyndigelse tør forfølge, blive opfattet paa forskellig Maade. Det er saaledes givet, at Sagen maa stille sig helt anderledes under en autoritær Statsordning end i den demokratiske Retsstat. I Nazismens Tyskland, hvor Begrebet »Ermessensmissbrauch« fastholdtes i Retspraksis ⁷, var det f. Eks. en Selvfølge, at der ved Udnævnelsen af Tjenestemænd skulde lægges Vægt paa Ansørgernes politiske Indstilling, medens Udnævnelsesmyndigheden i demokratiske Lande ikke tør lade sig bestemme af et saadant Hensyn.⁸

Ogsaa andre Forhold kan indvirke paa Opfattelsen ⁹. I Tiden

ikke forelaa Holdepunkter for at antage, at Kommunalbestyrelsen ved Ekspropriationsbeslutningen havde forfulgt noget andet Formaal end nu at gennemføre en godkendt Bebyggelsesplan, jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1949 S. 150–52.

5. Se t. Eks. U. 1961. 369 H., hvorefter Myndighederne ved Regulering af Parkeringsforholdene ikke er afskaaret fra udover rent færdselsmæssige Hensyn tillige at tage andre Hensyn af mere almen Karakter i Betragtning, jfr. *J. Trølle*, T. f. R. 1961 S. 579–82. Sagen vedrørte et Forbud mod almindelig Parkering foran en fremmed Ambassade.
6. U. 1959. 813 tiltræder den af Monopoltilsynet og Monopolankenævnet tilkendegivne Opfattelse, jfr. Meddelelser fra Monopoltilsynet 1958 S. 49 ff., at Tilsynet ikke ved sine Afgørelser kan tage saadanne sociale Hensyn, som maa forventes varetaget gennem Lukkelovgivningen.
7. Jfr. O. V. G. 105. 24 og 229, 103. 251.
8. Jfr. N. a. T. 1951 S. 37–53.
9. I Motiverne til et Lovforslag fra 1850 om det midlertidige Toldforhold til Hertugdømmet Slesvig og Hertugdømmet Holsten oplyses det t. Eks., at man til de Billighedshensyn, der har kunnet begrunde Dispensationer fra Bestemmelserne om Indførselstold af Varer, der førtes fra Hertugdøm-

efter den tyske Besættelses Ophør har Forvaltningsmyndighederne i ret vid Udstrækning nægtet skønsmæssige Begunstigelser, fordi vedkommende antoges under Besættelsen at have gjort sig skyldig i unational Adfærd, navnlig Værnemageri eller Medlemskab i D.N.S.A.P., og paa anden Maade diskrimineret til Skade for Personer, der antoges at have udvist saadan Adfærd, se t. Eks. Cirk. Nr. 201 af 14. Juli 1945 vedr. Ekspropriation af Lastbiler¹ og Cirk. Nr. 129 af 21. Juni 1947 vedr. Nægtelse af Førerbevis. I et Par Tilfælde er Spørgsmaalet om denne Bevæggrunds Lovlighed blevet indbragt for Domstolene, som imidlertid ikke i noget Tilfælde har taget Afstand fra Forvaltningsmyndighedernes formentlig stærkt stemningsbetonede Opfattelse. U. 1948. 977 har saaledes, omend med Dissens, godkendt Cirk. Nr. 250 og 251 af 30. August 1945, der udelukkede tidligere Værnemagtsentreprenører fra Vejfondsarbejder – fordi de vilde kunne underbyde andre Firmaer! U. 1953. 757 H., jfr. 1949. 770 H., som vedrører Nægtelse af en Polititilladelse til fortsat Drift af en Rutschebane, stadfæster en Landsretsdom i H. t. dens Grunde, hvorefter der har foreligget Hjemmel for Nægtelsen, saafremt det kunde befrygtes, at der ved Driften kunde opstaa Fare for Forstyrrelse af den offentlige Ro og Orden. »Det kan . . . ikke afvises«, hedder det videre, »at der som Følge af den ved Kapitulationen opstaaede og i de nærmest følgende Aar i Befolkningen herskende Stemning og den offentlige rejste Kritik af Sagsøgernes Forhold under Besættelsen har foreligget fornødne politimæssige Grunde for at nægte Tilladelse til Driften . . .«. Andre end ordensmæssige Hensyn antages ikke at have været bestemmende for Politimyndighedernes Holdning. Den politimæssige Fare, som Dommen lægger Vægt paa, var imidlertid meget fjerntliggende. Den var ikke blevet anført som Begrundelse i de meddelte Afslag².

Naar der er Tale om Magtfordrejning som Krænkelse af det orga-

merne til Kongeriget, har henregnet »vedkommende slesvigske Fabrikants bekendt patriotiske Sindelag«, jfr. Departementstidende 1850 S. 138.

1. Jfr. Statsretten S. 753.

2. Jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1954 S. 64. En norsk Højesteretsdom af 16. Januar 1951 fastholder Retssynspunktet med større Styrke. Den tilkender 4 Droskeejere hver 10000 Kr. i Erstatning, fordi Samfærdselsdepartementet havde nægtet at forny deres Bevillinger med den Begrundelse, at de havde været Medlemmer af N. S. og var blevet straffet for dette med Bøder og Rettighedstab. Dommen kender endog Departementet forpligtet til at udstede Bevillingerne. Jfr. *Castberg* S. 118 f., 131 f., 277 og 288 samt *Karsten Gaarder*, T. f. R. 1952 S. 505 f.

nisatoriske Specialitetsprincip, idet en Forvaltningsmyndighed følger et Formaål, som det tilkommer en anden Forvaltningsmyndighed at varetage, kan det ofte være tvivlsomt, hvor strengt dette Princip skal opfattes. Det er klart, at Bygningsmyndighederne ikke kan nægte en diskretionær Byggetilladelse, fordi Ansøgeren er Skatterestant; men gælder det samme om en diskretionær næringsretlig Tilladelse? Ifølge den svenske Regeringsform § 47 skal Myndighederne »räcka varandra handen«, og dette er vel en Grundsætning, som gælder for Forvaltningsmyndighederne ogsaa i andre Lande ^{2a}. Men det kan dreje sig om en vanskelig Afvejelse af Samarbejdets Betydning overfor Betydningen af, at den gældende Kompetenceordning oprettholdes, ikke blot efter Lovens Bogstav, men tillige efter dens Aand og Forudsætninger.

Som de forvaltningsretlige Kompetencer er indrettet, bliver der ofte for en Forvaltningsmyndighed Spørgsmaal om at meddele Dispensationer eller andre Tilladelser til noget, hvortil der kræves Tilladelse ogsaa fra en anden Forvaltningsmyndighed eller endog flere saadanne. Dette bør da saa vidt muligt oplyses for Ansøgeren samtidig med Tilladelsens Meddelelse ³, og det er ikke tilfredsstillende, at Myndigheden, som det undertiden sker, tillader »for sit Vedkommende«.

En Forvaltningsmyndighed, som ved Behandling af Sager indenfor sin Kompetence bliver opmærksom paa Lovovertrædelser indenfor andre Omraader, bør i Reglen give Meddelelse herom til vedkommende anden Myndighed, jfr. Smin. Cirk. af 5. Maj 1961 ⁴, som har positiv Hjemmel i Arbejderbeskyttelseslov § 47, 3. Stk. og § 58, 1. Stk.

I Danmark er der Eksempler paa, at Lovgivningsmagten har grebet ind overfor en af Domstolene efter et Magtfordrejningssynspunkt fastslaaet Begrænsning. Efter at det som tidligere nævnt ved en Højesteretsdom var statueret, at Kommunalbestyrelserne ikke kunde benytte Afbrydelse af Gas- og Elektricitetsforsyningen som Middel til Inddrivelse af Skatter, gav den kommunale Skattelov Nr. 28 af 18. Februar 1937 § 42, 4. Stk. dem en vis Hjemmel dertil, som imidler-

2a. Jfr. Cirk. Nr. 275 af 7. Dec. 1962.

3. Jfr. F. O. 55. 31, der ogsaa paapeger det uheldige i, at to Myndigheder giver Tilladelse til Bevarelse af en Bebyggelse med forskellig Tidsfrist, samt Jmin. Cirk. af 15. Januar 1962, Stid. 77. 495. Det kan ikke tiltrædes, at der her som en anden Mulighed gives Anvisning paa at tilkendegive Ansøgeren, at der ikke kan tages Stilling til Ansøgningen, før der er tilvejebragt Tilladelse fra Justitsministeriet til at blive Ejer af Bygningen.

4. Stid. 77. 101.

tid bortfaldt ved Lov Nr. 285 af 14. December 1957 § 11. I denne Forbindelse kan ogsaa nævnes, at Regeringspartierne revancherede sig overfor den foran omtalte Højesteretsdom vedrørende Kristeligt dansk Fællesforbund, idet Lov om Arbejdsanvisning og Arbejdsløshedsforsikring m. m. Nr. 66 af 31. Marts 1937 § 4, jfr. Bek. Nr. 383 af 30. December 1937, berøvede Kristeligt dansk Fællesforbunds Arbejdsløshedskasse dens Anerkendelse⁵. Heri skete der imidlertid en Ændring ved Lov Nr. 227 af 27. Maj 1950 § 3, se nu Lovb. Nr. 238 af 27. Juni 1962 § 6, 2. Stk.

4. Medfører Tilblivelsesmangler Nullitet eller Anfægtelighed?

Det er almindeligt antaget, at de ovenfor under E og F. 2 og 3 omhandlede, retlige Mangler i Reglen ikke medfører Nullitet, men kun Anfægtelighed.

Hvad først angaar de »indre« Tilblivelsesmangler, vil det af det foregaaende være klart, at saadanne Mangler hverken gennem selve den Forvaltningsakten konstituerende Udtalelse eller paa anden Maade lægger sig for Dagen paa ydre, let iagttagelig Maade. Manglen er delvis af indre, psykologisk Art, og Spørgsmaalet, om den foreligger, vil derfor normalt alene kunne besvares efter indgaaende Undersøgelse og Overvejelse. Bortset fra rene Undtagelser, t. Eks. Bestikkelse og svigagtigt Forhold, vil disse Mangler heller ikke være særligt grove. Forvaltningsakten maa derfor, bortset fra Befalinger, naar der er Tale om Straf for Overtrædelse af Befalingen⁶, jfr. ovenfor S. 277 f., i Reglen anses for gyldig, indtil en dertil kompetent Myndighed har udtalt Ugyldigheden⁷.

De »ydre« Tilblivelsesmangler (manglende Offentlighed, Høring osv.) kan lettere konstateres. Men Manglen giver sig dog normalt ikke til Kende i eller i Forbindelse med selve Forvaltningsakten. Ofte vil det vel i Afgørelser, som ifølge Loven kun kan træffes efter forudgaaende Høring, være anført, at Høring har fundet Sted; men de ovenfor S. 338 ff. omhandlede Høringsforskrifter paabyder ikke, at Forvaltningsakten skal indeholde en saadan Oplysning⁸, og uden

5. Jfr. Raarb 1946–47 S. 327–36 og 1948–49 S. 582–85. Ogsaa senere har Spørgsmaalet om Anerkendelse af Arbejdsløshedskasser fremkaldt politiske Reaktioner, se Fårb. 1960–61 S. 495, F. O. 60. 105.

6. Jfr. J. Trolle, T. f. R. 1961 S. 579.

7. Jfr. dog *Hilding Eek*, F. T. 1944 S. 81.

8. Se derimod den hollandske Forfatnings § 77, hvorfra det i de kgl. Udfær-

positiv Hjemmel har Forvaltningsmyndigheden ingen Pligt i saa Henseende. At Forvaltningsakten ikke, hvor Høring er paabudt, henviser til denne, kan derfor ikke tages som Bevis for, at den ikke har fundet Sted. Normalt vil det da først efter en nærmere Undersøgelse kunne bringes paa det rene, om Forvaltningsakten er behæftet med en af disse Mangler. Særligt grove vil disse Ulovligheder i Reglen ikke være. Bortset fra Befalinger, naar der er Tale om Straf for Overtrædelse af Befalingen, jfr. ovenfor S. 277 f., vil da de ydre Tilblivelsesmangler normalt ikke medføre Nullitet⁹.

Ved foranstaaende maa erindres, at begunstigende Forvaltningsakter ofte er gyldige, selvom der foreligger en Tilblivelsesmangel, jfr. ovenfor S. 335, 341 f., 357, 370.

Mekanisk Tvang og voldelig kompulsiv Tvang er saa grove retlige Mangler, at de maa medføre Forvaltningsaktens Nullitet. Det samme maa vel gælde i grovere Tilfælde af ikke voldelig, kompulsiv Tvang.

G. Indholdsmangler. Princippet om lovmæssig Forvaltning.

1. *Indledning.* De retlige Normer, hvis Tilsidesættelse medfører de i det foregaaende omhandlede Mangler, er alle af formel Art, idet de intet udsiger om Forvaltningsaktens Indhold; de tilsigter derimod, udelukkende eller delvis, at skabe Garantier for dette Indholds Retmæssighed og materielle Rigtighed iøvrigt. Ved Siden heraf findes der imidlertid talrige, udtrykkelige og stiltiende Retsregler og Retsprincipper, der indvirker normativt paa Forvaltningsaktens Indhold¹. Denne normative Indvirkning er dog af højst forskellig Intensitet. Undertiden er Forvaltningsaktens Indhold og faktiske For-

digelser, som skal forhandles i Statsraadet, skal anføres, at Statsraadet er blevet hørt. Ifølge den slesvigske Stænderforfatning af 15. Februar 1854 § 12 og den holstenske Stænderforfatning af 11. Juni s. A. § 11 skulde det i Love udtrykkeligt anføres, at Stændernes Samtykke var meddelt.

Der er blevet anket over, at ministerielle Skrivelser, som angiver, at en Høring har fundet Sted, undertiden urigtigt giver Indtryk af, at den Myndighed, som er blevet hørt, har været enig i den trufne Afgørelse, jfr. Forvaltningskommissionens 7. Betænkning S. 31.

9. Jfr. U. 1913. 801. *Håkan Strömberg*, F. T. 1955 S. 118 f. antager, at Tilsidesættelse af Forskrifter om Høring af den, der er Part i Sagen, maa medføre Nullitet i Forhold til ham.

1. Ogsaa Domme kan være bindende i Henseende til Forvaltningsaktens Indhold, se t. Eks. U. 1951. 913, jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1952 S. 91 ff. Se ogsaa *V. Merikoski*, N. a. T. 1952 S. 251.

udsætninger udtømmende bestemt af Reglen; Forvaltningsakten er her kun *viva vox legis*. I andre Tilfælde aabner Reglen et vist Spillerum i de nævnte Henseender, indenfor hvilket en Fortolkning² eller det frie Skøn maa finde den endelige Løsning.

En udtømmende Fremstilling af de herhen hørende positive Regler, der vilde komme til at omfatte hele den materielle Forvaltningsret, hører ikke hjemme i denne Sammenhæng.

2. *Lovmæssig Forvaltning*. At en Forvaltningsakts Indhold ikke maa være i positiv Strid med de Retsregler, som behersker det paagældende Forhold, er ikke noget for den konstitutionelle Stat ejendommeligt. Ogsaa i den absolutistiske Stat er de underordnede Forvaltningsmyndigheder bundet af saadanne Retsregler, og de Forvaltningsakter, der er i Strid med disse, vil for saa vidt her lige saa vel som i en demokratisk Forfatningsstat kunne være ugyldige. Ej heller er det i sig selv udelukket, at manglende Hjemmel i en Retsregel under en absolutistisk Statsform kan bevirke Ugyldighed³. Ligesom i den konstitutionelle Stat visse Anliggender ved Grundlov eller almindelig Lov kan være forbeholdt Lovgivningsmagten med Udelukkelse af Forvaltningen, saaledes kan ogsaa i den absolutistiske Stat de eller de Anliggender udtrykkeligt eller stiltiende være unddraget fra de sædvanlige Forvaltningsmyndigheders Herredømme og forbeholdt en Ordning gennem almindelige Retsregler⁴.

Ikke desto mindre er det med god Grund, at Princippet om lov-mæssig Forvaltning sædvanligt sættes i Forbindelse med Forfatningsstaten. Thi dels var i den førkonstitutionelle Stat kun de underordnede Forvaltningsmyndigheder bundet af almindelige Retsregler, idet den øverste Statsmagts Indehaver til enhver Tid kunde træffe konkrete Bestemmelser, som var i Strid med Loven, jfr. Kongelovens Art. 3, dels var Lovens Forrang overfor Forvaltningen i det hele mindre stærkt betonet, saalænge Statschefen var Indehaver af baade Lovgivnings- og Forvaltningsmyndighed. Først i det Øjeblik Folke-repræsentationen faar Del i Lovgivningsmagten sammen med Stats-

2. Se t. Eks. U. 1958. 1 H., hvis Fortolkning af Tinglysningsanordning Nr. 298 af 26. November 1926 § 4 og § 11 synes ret selvfølgelig.

3. I Kanc. Skr. af 16. Febr. 1847 hedder det, at Ligning i Sognekommunerne af Korn, eller Penge til Anskaffelse af Korn, til Forsyning af den arbejdende Klasse ikke har Hjemmel i Lovgivningen, hvorfor Kancelliet ikke ser sig i Stand til at approbere en saadan Foranstaltning.

4. Jfr. Reskript 29. Okt. 1745.

chefen, og tilmed her bliver den afgørende Magtfaktor, medens den udøvende Magt er hos Statschefen, faar Loven klart Forrang overfor Forvaltningen ⁵. En vis Tendens i Forvaltningens Praksis til Afsvækkelse af denne Forrang kan blive en Følge af Parlamentarismen, især under parlamentarisk stærke Regeringer med deraf følgende Magtkoncentration.

a. At en Forvaltningsmyndighed ikke tør træffe en Beslutning, som er i positiv *Strid med Loven*, idet den t. Eks. tillader, hvad Loven forbyder eller omvendt, og at en saadan Beslutning er ugyldig, er en given Sag. Men en Tilladelse, der er meddelt, uden at de i Loven foreskrevne Betingelser er til Stede, kan muligen opfattes som en gyldig Dispensation ⁶. I Princippet om lovmæssig Forvaltning ligger ogsaa, at i hvert Fald Indgreb fra Forvaltningsmyndighedernes Side i Borgernes samt privatretlige og offentligretlige juridiske Personers, herunder Kommuners, Frihed og Ejendom kun kan finde Sted med direkte eller indirekte *Hjemmel* i en formel Lov eller dermed side-stillet Retsnorm ⁷. Saadanne Indgreb er i den konstitutionelle Retsstat forbeholdt Lovgivningsmagten.

5. I England gaar Princippet om »the supremacy of law« helt tilbage til Midtaldertiden, jfr. *Ministers Powers* S. 71–73. Efter common law betragtes Loven imidlertid kun som bindende for Staten (the Crown), naar dette udtrykkeligt fremgaar af Lovens Ord eller kan anses for bindende forudsat, jfr. *Glanville L. Williams*, *Crown Proceedings*, 1948, S. 48–50.
6. Se U. 1913. 747 (749), jfr. *C. Bang*, U. 1943 S. 250 Note 25, vedr. en Byggetilladelse. Ifølge den københavnske Administrationsvedtægt af 18. Dec. 1939 § 7, 2. Stk. kan Afvigelser fra Love, Vedtægter, Servitutter og andre Forskrifter kun anses for bevilget, saafremt de har været nævnt i Byggeandragendet og er nævnt i Byggetilladelsen. Herefter synes det udelukket, at en Byggetilladelse, der er uforenelig med Loven, stiltiende kan gælde som Dispensation.
7. At Forvaltningsakter, hvis Indhold er i positiv Strid med Loven, anses for ugyldige, hører i Domstolenes og Forvaltningens Praksis til Dagens Orden, se t. Eks. U. 1929. 376 og U. 1960. 264. Der findes imidlertid ogsaa talrige Afgørelser, som viser, at en Forvaltningsakt skal have Hjemmel i en Retsnorm. Eksempelvis kan anføres følgende: En Person, der var tiltalt for Overtrædelse af et Polititilhold om ikke at have nogen siddende til Spil eller Svir i sit Hus efter Kl. 9 om Aftenen, blev frifundet, fordi »der ... ikke i Lovgivningen indeholdes nogen Hjemmel for Politimesteren til under Straffetrusel at meddele et Tilhold som det omspurgte«, U. 1881. 327. Se ogsaa t. Eks. U. 1952. 974 H., 1943. 408 og 1944. 55, Indmin. Skr. af 7. Maj 1936 samt Umin. Skr. af 30. Juli 1938, der er noget haartrukken, og F. O. 58. 208, jfr. 59. 21.

Imod Princippet om lovmæssig Forvaltning polemiserer *Aa. Duus* i T. f.

En Nødsituation vil kunne legitimere Forvaltningsakter, som strider mod Loven, eller som normalt kræver Hjemmel i Loven⁹.

Det kan tænkes, at en Forvaltningsakt, som efter sit fulde Indhold er i Strid med Loven eller savner Lovhjemmel, maa anses for delvis gyldig. Hvis t. Eks. en Politimyndighed har givet en Grundejer Paabud om af sundhedsmæssige Grunde at foretage visse Ændringer i et Lokale, der benyttes til Ophold for Mennesker, og forbudt denne Benyttelse, indtil Ændringerne har fundet Sted, kan Forbudet efter Omstændighederne anses for gyldigt, selvom Paabudet anses for ugyldigt¹.

R. 1895 S. 305 ff. I J. U. 1855. 531 (535 f.) hævdede Sagsøgeren, at naar der ikke i Lovgivningen kan paavises bestemt Forbud imod Kohold i Kældere, kan Politidirektøren ikke have været berettiget til at give det omhandlede Tilhold. »Denne, ... Formening kan imidlertid, efter vor Retsforfatning og Lovgivnings casuistiske Karakter, ikke gives Medhold«, hedder det i Dommen. I Jmin. Skr. af 23. Juli 1852 hævdes det uden særlig Hjemmel, at offentlige Forsamlinger skal anmeldes til Politiet i betimelig Tid, jfr. *Berlin* II S. 462.

- Uden særlig Hjemmel kan Forvaltningsmyndighederne ikke kræve Gebyrer for deres Ekspeditioner, jfr. Indmin. Skr. af 20. Maj 1938 og Smin. Skr. af 5. April 1943. Det er derfor ulovligt, naar der for Udfærdigelse af de i Cirk. Nr. 109 af 25. April 1921 omhandlede Udskrifter af det nationale Register og de i Cirk. Nr. 259 af 22. Sept. 1920, Cirk. Nr. 165 af 26. Aug. 1922 og Cirk. Nr. 290 af 14. Dec. 1922 omhandlede, midlertidige Indfødsretsbeviser i Praxis er blevet afkrævet et Gebyr af 1 Kr. I Praxis opkræves der uden Lovhjemmel men efter gammel Praxis Gebyr for Udstedelse af Ejendomsskylds- og Skatteattester, se Stid. 63 S. 190, 67 S. 264. 75. 119, 77. 120. I U. 1958. 1275 begrundes Adgang til at kræve Afgift for Polititilsyn paa Dyrehavsbakken med »aarhundredgammel ubestridt administrativ Praxis«, jfr. Jmin. Skr. Nr. 206 af 25. Sept. 1877, Cirk. Nr. 94 af 22. Juni 1928 og F. O. 56. 70. Noget tvivlsomt er det, om den i Jmin. Skr. Nr. 143 af 28. Sept. 1936, jfr. Bek. Nr. 148 af 16. Maj s. A., hævdede Opfattelse har Hjemmel i Lov om Pantelaanervirksomhed og Handel med brugte Genstande Nr. 272 af 6. Maj 1920 § 10. Naar et Menighedsraad har været inde paa at opkræve Gebyrer af nogle Mødedeltagere for Deltagelse i Gudstjenesten, er dette klart uden Hjemmel, jfr. Kmin. Skr. af 10. Marts 1948. Et Spørgsmaal om Afkrævning af Gebyr er omhandlet i U. 1892. 593 H. Spørgsmaalet, om Brandvæsenet kan kræve Betaling for Slukningshjælp, omhandles i Jmin. Skr. af 26. April 1957.
9. Se U. 1940. 1095 og 1948. 464 H., Jmin. Skr. af 24. Nov. 1953 (»Fuldmægtigen« ¹/₄ 1954), jfr. *Castberg*, II S. 493–508, *Herlitz*, III S. 261 og 536. Vedr. Krigsnødvendighed, se Statsretten S. 733
1. Jfr. *Walter Pappenheim*, Die Konversion fehlerhafter Staatsakte, Fischers Zeitschrift Bd. 60 S. 22.

b. Forbeholdet kan bero paa Forfatningens Bestemmelser, t. Eks. om de saakaldte »Grundrettigheder« eller »Frihedsrettigheder«, hvilket endda ofte – men ikke altid – er stillet udenfor Lovgivningsmagtens Kompetence, se Bestemmelserne i Grl.'s Kap. VII og VIII. Princippet kan ogsaa i større Almindelighed være forfatningsmæssig hjemlet². Dernæst kan et saadant Forbehold være taget i den almindelige Lovgivning derved, at en Lov direkte udtaler, se t. Eks. O. F. § 1, 2. Stk.³, eller ved sin udtømmende Karakter forudsætter⁴, at et Indbegreb af Forvaltningsanliggender kun kan ordnes ved Lov eller i Henhold til en Lov. Endelig maa Princippet om lovmæssig Forvaltning siges at være anerkendt, omend ikke med samme Strenghed, i de fleste konstitutionelle Landes parlamentariske, judicielle og administrative Praksis.

Det legale Grundlag for Forvaltningens Virksomhed vil nu til Dags i Reglen være en formel, paa forfatningsmæssig Maade tilblevet Lov; men ogsaa førkonstitutionelle Retsregler, se t. Eks. Reskr. af 15. Februar 1793, samt »subsidiære« Retskilder som Sædvaneret⁵ og Analogi⁶ vil kunne afgive den fornødne Hjemmel. Love indeholder imidlertid ofte Bemyndigelser af saa vidtgaaende og almindeligt Indhold, at det derved skabte, lovmæssige Grundlag for Forvaltningens Virksomhed bliver af ret formel Beskaffenhed⁷. Et Anstaltsforhold vil undertiden kunne afgive den fornødne Hjemmel⁸.

Kravet til det retlige Grundlag for Forvaltningsvirksomheden fastholdes ikke med samme Strenghed ved alle Forvaltningsakter. For Spørgsmaalet, om der skal være Hjemmel i en positiv Lov, eller Analogi anses for tilstrækkelig, om der anlægges en indskrænkende eller en udvidende Fortolkning, om der mere eller mindre tages

2. Meget vidtgaaende er den østrigske Forbundsforfatning af 1. Okt. 1920 § 18, jfr. Forbundsforfatningen af 7. Dec. 1929 § 18, hvorefter »hele den offentlige Forvaltning kun (maa) udøves paa Grundlag af Lovene«.

3. Jfr. *Ernst Andersen* S. 238 ff.

4. Jfr. den hos *Ernst Andersen* S. 32 citerede engelske Dom.

5. Om gammel administrativ Praksis, se t. Eks. U. 1958. 1275.

6. Se m. H. t. Frihedsberøvelse og U. 1925. 277 H. Statsretten S. 602 f.

7. Dette gælder især om Politiets Beføjelser. Se m. H. t. dets Adgang til at konfiskere farlige Ting, *Hurwitz*, Konfiskation, 1930, S. 69 f og S. 198, jfr. U. 1867. 846 H. og 1891. 925.

8. Jfr. Statsretten S. 541 ff. Se K. og Umin. Skr. af 16. April 1898 ang. Skolebørns Hjemmearbejde og Umin. Skr. af 22. Nov. 1944 angaaende »en Drengs ubeføjede Vægning ved at benytte Skiftesko i Skolen«!

Hensyn til »Forholdets Natur« osv., vil den paagældende Forvaltningsakts Beskaffenhed kunne blive af Betydning. Jo mere dybtgaaende Forvaltningen gør Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom, des sikrere maa i Almindelighed Hjemmelen være ⁹.

c. Ogsaa Forvaltningsakter, der tillægger Borgerne en Handlefrihed eller andre Fordele, som ikke tilkommer dem umiddelbart i H. t. Loven, t. Eks. en Eneret til en eller anden Erhvervsvirksomhed, maa have Hjemmel i Loven ¹ eller en dermed sidestillet Retsnorm, og de maa ikke stride mod Loven ². Drejer det sig om Penge, kan Udbetaling kun finde Sted med bevillingsmæssig Hjemmel.

Begunstigende Forvaltningsakter, der ikke har saadan Hjemmel, eller som strider mod Loven, er som Hovedregel ugyldige. Dette gælder t. Eks. om et Næringsbrev, som er udfærdiget i Strid med Næringslovens Bestemmelser ³, en Byggetilladelse, der strider mod Byggeloven ⁴, og en Ansættelse af en Tjenestemand i det Omfang, der tillægges ham gunstigere Vilkaar end de i T. L. fastsatte ⁵.

d. Positive Lovbestemmelser kan medføre, at Forvaltningsakter, som er materielt ulovlige, alligevel bliver at anse for gyldige ⁶. I Øst-rig gælder det saaledes i H. t. Verwaltungsverfahrensgesetz af 1950, som indeholder udførlige Regler om Rekurs, men ikke vedkender sig Begrebet Nullitet ⁷, at Forvaltningsakter, som afføder Rettig-

9. Jfr. *Castbergs* udførlige Redegørelse for norsk Retspraksis S. 83–88. Et Eksempel paa en Afgørelse, der af praktiske Grunde godkender en Ordning, som klart er uforenelig med Loven, findes i Arb. og Smin. Skr. af 12. Jan. 1952.

1. Se t. Eks. Kmin. Skr. af 25. Sept. 1944.

2. Jfr. U. 1960. 264. Vedr. Tilladelse til Skatteudskrivning i H. t. Lov Nr. 110 af 18. April 1910 § 27, jfr. Lov Nr. 12 af 23. Jan. 1914, se F. O. 55. 80.

3. Jfr. Næringsretten S. 104 ff.

4. U. 1929. 376, jfr. U. 1928. 64 H., *Vasegaard* S. 142, *Gøtzsche* S. 52.

5. Jfr. ovenfor S. 148. En Adoptionsbevilling, som var givet til Ægtefæller, hvoraf den ene var under 25 Aar, blev tilbagekaldt og kasseret, se *Poul Gaarden*, Adoptionsloven, 1957, S. 17. Smin. har ikke villet »modsatte sig« Udbetaling af Folkepensionens Mindestebeløb i Medfør af Lov Nr. 159 af 7. Juni 1958 § 2 i Tilfælde, hvor Ansøgningen ikke er indgivet inden den fastsatte Frist, men hvor der efter Kommunalbestyrelsens Skøn har foreligget en rimelig Grund til Forsinkelsen, Skr. af 31. August 1959, Stid. 75. 520. Man har her af Billighedsgrunde tilsidesat Lovens klare Bestemmelse, til hvilken der ikke er knyttet nogen Dispensationshjemmel.

6. Indgaaende Undersøgelser vedr. dette Spørgsmaal findes hos *Ole Westerbergh*, Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951.

7. Jfr. *Graefenstein* S. 3.

heder, i Almindelighed har materiel Retskraft, idet de kun kan ændres ex officio af bestemt angivne Grunde, hvortil ikke hører materiel Ulovlighed. Udenfor den nævnte Lovs Omraade har den østrigske Forvaltningsdomstol antaget, at en Forvaltningsakt kun kan ændres til Ugunst for en Part, naar den er aabenbart ulovlig, derimod ikke hvor den støtter sig til en tvivlsom Fortolkning, som Mynighederne senere forkaster⁸.

Danske Domstole har i enkelte Tilfælde tillagt Forvaltningens ulovlige Afgørelser en vis materiel Retskraft. I en Sag vedrørende et i Strid med en gældende Afstandsbestemmelse meddelt Næringsbevis udtalte Højesteret saaledes, at Meddelelsen af Næringsbeviset »maatte ligeoverfor Citanten betragtes som en saadan Anerkendelse af den foreskrevne Afstandsbetingelses Tilstedeværelse, at det ikke kan anses beføjet paa Grund af den nu fremkomne Attestation om en ubetydelig Mangel i den lovbestemte Afstand at frakende Citanten den af ham i god Tro erhvervede og gennem en længere Aarrække upaatalt udøvede Næringsret«⁹. En anden Højesteretsdom statuerer, at et Amtsraad, som havde godkendt et Sogneraadsvalg, der burde have været kasseret p. G. af en Ulovlighed, ikke kunde omgøre Beslutningen om Valgets Godkendelse, »idet der efter Proceduren ikke har foreligget Amtsraadet nye Oplysninger, der kunde begrunde saadan Omgørelse«¹. Ifølge en Landsretsdom² havde Indenrigsministeriet været uberettiget til væsentlig paa Grund af en ændret Vurdering af de dengang foreliggende faktiske Oplysninger at annullere en tidligere udstedt Indfødsretsattest. Omvendt har en Dom frakendt endog et Tilsagn vedr. Meddelelse af en Eneretsbevilling Retskraft³.

En vis Retskraft kan blive en Følge af Lovbestemmelser om Klagefrister; men Spørgsmaalet kan kun besvares ud fra en Fortolkning af de enkelte Klagebestemmelser. Udtrykkelige Bestemmelser vedr.

8. Jfr. *Spanner* S. 531 f.

9. U. 1887. 640 H. jfr. 1887. 1031, 1895. 729. U. 1943. 769 H. statuerer, at Indehaveren af et Mælkeudsalg, der efter Udløbet af den i Bek. Nr. 443 af 19. Aug. 1940 § 5 foreskrevne Frist i H. t. en af Politimesteren meddelt, ulovlig Tilladelse havde fortsat med at forhandle Varer udover de i § 5 nævnte, maatte »være stillet, som om hun rettidig var ophørt med saadan Forhandling«.

1. U. 1923. 10H., jfr. *Troels G. Jørgensen*, U. 1924 S. 288. Udtalelsen i Ugyldige Forvaltningsakter S. 294 Note 1 kan ikke fastholdes.

2. Jfr. U. 1950. 252.

3. Jfr. U. 1939. 1150.

Retskraften findes i Lovb. om Valg til Folketinget Nr. 176 af 22. Maj 1964 § 9⁴ og Kvl § 7. At Klageadgangen til højere Forvaltningsmyndighed eller til Domstolene er ophørt, medfører ingen Retskraft i Tilfælde af, at Sagen indbringes for henholdsvis Domstolene og højere Forvaltningsmyndighed.

Det maa antages, at en ulovlig begunstigende Forvaltningsakt ikke kan annulleres, hvor Forvaltningsmyndigheden har støttet sig til en Fortolkning, som ikke kan anses for aabenbart urigtig. Det samme maa muligvis antages, hvor Ulovligheden beror paa en faktisk Vildfarelse, som ikke kan lægges Adressaten til Last, og denne er i god Tro, i alt Fald, naar der er hengaaet længere Tid, jfr. den ovennævnte Højesteretsdom vedrørende et Næringsbevis.

En Forvaltningsakt, som netop tilsigter at afgøre et Forholds Lovlighed, maaske endog en Retstvist, kan ikke tilbagekaldes eller ændres, blot fordi den antages at være ulovlig⁵; men selv saadanne Forvaltningsakter har ikke en saa stærk materiel Retskraft som Domme, jfr. den ovenfor nævnte Højesteretsdom vedrørende Godkendelse af et Sogneraadvalg, der forudsætter, at ny Oplysninger kunde have begrundet en Omgørelse.

Hele det omhandlede Spørgsmaal, som vil blive berørt nedenfor i Kap. X, tiltrænger for dansk Rets Vedkommende en grundlæggende Undersøgelse.

e. Ogsaa de Forvaltningsakter, som sigter til Gennemførelsen af en Lov, maa have sædvanlig Hjemmel, hvorved bemærkes, at Grl. § 22 formentlig ikke indeholder nogen almindelig Hjemmel for Bestemmelser, der gør Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom⁶. Forvaltningen kan altsaa ikke i Anledning af en Lovs Gennemførelse gøre andre Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom end dem, Loven indeholder Hjemmel for⁷.

f. Privatretlige og offentligretlige Kontrakter, som indgaas med det offentlige, er i Almindelighed kun gyldige, naar deres Indhold ikke strider mod Loven, og den, der har optraadt paa det offentliges Vegne, har haft Hjemmel og Kompetence til at indgaa Kontrakten; men saadanne Kontrakter kan, hvor Forholdet i de nævnte

4. Jfr. Statsretten S. 250 f.

5. Jfr. Kap. V i *Ole Westerbergs* ovennævnte Værk.

6. Jfr. Statsretten S. 541 og 547.

7. Spørgsmaalet har været fremme i en Diskussion mellem Justitsministeriet og Den almindelige danske Lægeforening, U. 1907. B. 80 ff.

Henseender har frembudt Tvivl, blive gyldige, selvom Indholdet er ulovligt, eller der foreligger en Kompetencemangel. Der er her større Grund til at beskytte en Medkontrahents gode Tro end god Tro hos en Forvaltningsakts Adressat ⁸.

3. En Følge af eller en Side ved Princippet om lovmæssig Forvaltning er det, at der ikke bestaar nogen almindelig Adgang for Forvaltningen til at »*dispensere*« fra gældende Retsregler ⁹. Dette fremgaar iøvrigt af Grundlovens § 25, hvorefter Kongen kun kan meddele saadanne Bevillinger og Undtagelser fra Lovene, som enten ifølge de før 5. Juni 1849 gældende Regler er i Brug, eller hvortil Hjemmel indeholdes i en siden den Tid udgiven Lov ¹. Saadan Hjemmel vil i Reglen gaa ud paa, at en Forvaltningsmyndighed efter en konkret Prøvelse kan gøre Undtagelser fra Loven ² i Enkelttilfælde; der kan da ikke gøres Undtagelser af generel Karakter ³; men det

8. Jfr. Statsretten S. 417 f., *Matzen*, III S. 88 f., *Berlin*, II S. 143, *Castberg* S. 78–83 og Statsforfatning II S. 136–49. Det anførte maa ogsaa gælde om den kontraktmæssige Bestanddel af en Koncession, se dog U. 1939. 1150, der tilsidesatte det omhandlede Tilsagn fra Statsministeriet. En Kautio, som vedkommende Politimester havde krævet i Medfør af Lov Nr. 133 af 7. Maj 1937 § 22, blev ved U. 1960. 669 anset for uforbindende, da den underholdspligtige ikke kunde anses som den, der vilde forlade Landet for længere eller ubestemt Tid.
9. Jfr. t. Eks. U. 1952. 1101, Umin. Skr. af 27. Marts og 4. Dec. 1939 samt 30. Maj 1931, K. og Umin. Skr. af 10. Sept. 1900, Jmin. Skr. Nr. 70 af 29. Marts 1924, Cirk. Nr. 57 af 27. Marts 1963. Bill of Rights 1689 indeholdt et Forbud mod Dispensationer, der ikke har Hjemmel i en Lov. En Oversigt over Udviklingen i en Række Lande fra den enevældige Fyrstes almindelige Dispensationsmagt til den Retstilstand, hvorefter Dispensation kun kan gives med Hjemmel i Loven, findes hos *Håkan Strömberg*, *Konungens dispensmakt*, Lund 1957, S. 10–24.
1. I Værnepligtsloven af 12. Februar 1849, der jo er før Grundloven, fastslog § 12, at ingen andre Fritagelser og Begunstigelser kunde tilstedes end de, der havde Hjemmel i Loven, jfr. Jmin. Skr. af 13. Sept. 1851.
2. Undertiden taler man om Dispensation i Tilfælde, hvor det ikke er en Retsregel, der gives Undtagelse fra, t. Eks. hvor der med Hjemmel i en Fredningskendelse meddeles Tilladelse til noget, som ved Kendelsen i Almindelighed er forbudt. Dette er noget andet end en delvis Ophævelse af Kendelsen i Medfør af Naturfredningslovens § 18.
3. Jfr. *Götzsche* S. 32 f., *Sivertsen* S. 415, *Roelsen* og *Skat-Rørdom* S. 116, Smin. Skr. af 21. Dec. 1936 og 4. Okt. 1944, Arb. og Smin. Skr. af 2. April 1947, Jmin. Skr. af 15. Jan. 1940, Stid. 67 S. 563 og 68 S. 488, U. 1940. 392, *Castberg* S. 208 f. I Haandbog I S. 252 siges det, at Tilsynsmyndig-

forekommer dog, at Undtagelser af begge Slags maa anses for hjemlet, se vedr. Folkeskolelov Nr. 160 af 18. Maj 1937 § 43, 4. Stk. Umin. Cirk. Nr. 191 af 9. November 1937 under I. 1. ⁴. Omvendt giver en Lovbestemmelse, der som t. Eks. Aktieselskabslov § 2, 1. Stk., 2. Pkt. indeholder Hjemmel for administrativ Fastsættelse af en Undtagelsesordning af generel Karakter, ikke Forvaltningen Adgang til at gøre konkrete Undtagelser fra Loven ⁵.

En Forvaltningsmyndighed er bundet ikke blot ved Loven og andre Forvaltningsmyndigheders generelle Forskrifter, men ogsaa ved sine egne generelle Forskrifter (Anordninger, Bekendtgørelser osv.): patere legem quam fecisti ⁶, og Forvaltningsakter, der strider mod administrative Forskrifter, er ugyldige, hvad enten de hidrører fra samme Myndighed som Forskrifterne eller fra andre Myndigheder.

Et særligt Spørgsmaal er det, om administrative Forskrifter er dispensable, d. v. s. om de maa vige for Tilladelser, som netop tilsigter at gøre Undtagelse fra den almindelige Forskrift.

Hvis Hjemmelen for Udfærdigelse af administrative Forskrifter er saaledes at forstaa, at de kun kan udfærdiges som indispensable, er de indispensable, hvad enten de indeholder en Dispensationsbestemmelse eller ej. I Almindelighed vil imidlertid den Lov, i H. t. hvilken en administrativ Forskrift kan udfærdiges, ikke være til Hinder for Udfærdigelse af en dispensabel Forskrift, og hvis denne da indeholder en Dispensationshjemmel, kan der meddeles Dispensationer i Overensstemmelse hermed, men ikke i videre Omfang.

Men hvordan stiller det sig, naar en administrativ Forskrift, som i Henseende til sin Hjemmel kan være dispensabel, ikke indeholder nogen Dispensationshjemmel?

Det er givet, at en i Forhold til den udfærdigende Myndighed underordnet Myndighed ikke uden særlig Hjemmel, se t. Eks. kgl. An. Nr. 48 af 17. Februar 1948 § 1, 1. Stk., har nogen Dispensations-

heden ikke kan give en Kommunalbestyrelse generel Tilladelse til at sælge eller købe fast Ejendom. Om Annullation af et Byraads Tilladelse til en kollektiv Udtræden af Byraadet, se Indmin. Skr. af 18. Juli 1949.

4. Jfr. ogsaa *Roelsen og Skat-Rørdam* S. 143 f.

5. Jfr. *Sindballe*, III S. 34 Note 2.

6. Jfr. Jmin. Cirk. Nr. 133 af 8. Juli 1963, Nr. 135 af 19. s. M., Min. f. off. Arb. Cirk. af 8. Juni 1963, Stid. 79. 179. I Sverige antages det, at Kongen kan dispensere fra de af ham givne Love, jfr. *Håkan Strömberg*, *Konungens dispensmakt* S. 90 ff. og i F. T. 1950 S. 194, *Herlitz*, III S. 606 ff.

beføjelse ⁷. Spørgsmaalet er, om den udfærdigende Myndighed selv kan dispensere.

Man kan sige, at naar Udfærdigelsesmyndigheden kunde have indsat en Dispensationshjemmel, kan en saadan naturligt underforstaas, og at et Krav om, at Dispensationshjemmelen skal være udtrykkelig, er noget formalistisk ⁸. Herved underkendes imidlertid Betydningen af, at det overfor Borgerne gøres klart, om gældende Retsregler er dispensable eller ej. En Adgang til at dispensere fra gældende Ret frembyder i sig selv mange Betæneligheder, fordi den erfaringsmæssigt giver Anledning til mange Misbrug og megen Ulighed, og disse Betæneligheder faar særlig Vægt, naar det ikke engang fremgaar af vedkommende Bestemmelse, om den er dispensabel, idet i saa Fald mange, som kan have Interesse i at opnaa en Dispensation, vil tro, at en Ansøgning herom er spildt Ulejlighed, medens andre, og især saadanne, som har Forbindelse med Myndighederne og Politikere, vil være klare over, at der er Mulighed for at faa Dispensation ⁹.

I fransk og tysk Praksis er det anerkendt, at en Forvaltningsmyndighed ikke uden særlig Hjemmel kan dispensere fra sine egne Retsforskrifter ^{9a}. Derimod har man hos os været tilbøjelig til uden særlig Hjemmel at meddele saadanne Dispensationer ¹. I nyere Tid har man dog i en Række Tilfælde forsynet administrative Forskrifter med en Dispensationshjemmel, se t. Eks. Bek. Nr. 310 af 11. Juni 1940 § 9, men alligevel i vidt Omfang dispenseret uden saadan Hjemmel, hvorved Uklarheden er blevet fuldkommen ².

7. Se dog *Henning Matzen*, Københavns Universitets Retshistorie I S. 186 f.

8. Saaledes *Castberg* S. 10 f.

9. Jfr. *Strömberg*, Dispensmakt S. 91 og 203.

9a. *Fleiner* S. 73. *Köttgen* S. 37, *Waline* S. 402, jfr. *Strömberg*, Dispensmakt S. 10–24. Vedr. Sverige, se *Strömberg* S. 100 f., *G. Thulin* og *B. Staedler* i N. a. T. 1944 S. 76 ff., jfr. 1942 S. 121 ff. I Wold-Bet. foreslaas en Bestemmelse om, at en administrativ Lovforskrift ikke kan fraviges af et Forvaltningsorgan, medmindre Lovforskriften giver Adgang til det, se S. 460 jfr. S. 448.

1. I Hmin. utr. Skr. af 21. Juni 1934 siges det t. Eks., at da Kravet om Ejendomsmæglerprøve er fastsat ved Bekendtgørelse, er det formentlig ikke udelukket at dispensere herfra. Jfr. ogsaa *Matzen*, Universitetets Retshistorie, I S. 67.

2. I Anledning af et Byraads Andragende om Dispensation fra Styrelsesvedtægtens Pensionsregler udtalte Indmin. i utr. Skr. af 28. Juni 1939, at der ikke i Vedtægten var Bestemmelser om Adgang til at dispensere fra Ved-

En Dispensation betyder, at den Lovbestemmelse, hvorfra der dispenseres, bliver uden Anvendelse paa det Forhold, hvortil der meddeles Dispensation, medens andre Lovbestemmelser vedblivende finder Anvendelse, saafremt der ikke opnaas Dispensation fra den i H. t. saadanne andre Bestemmelser kompetente Dispensationsmyndighed³. Hvis der saaledes gives Dispensation til et Byggeforetagende i Medfør af Landbyggeloens § 15, er Foretagendet vedblivende undergivet Bestemmelserne i Naturfredningsloven, Byudviklingsloven, jfr. herom Landsbyggeloens § 20, 3. Stk., og Bestemmelserne om Byggestop, jfr. Bek. Nr. 70 af 27. Februar 1960 med Ændringer, senest Bek. af 12. Januar 1965.

I Almindelighed udelukkes en Dispensation ikke derved, at den vil være stridende mod Tredjemands Interesse, t. Eks. naar en Dispensation til højere Bebyggelse end umiddelbart tilladt vil tage en Del Lys og Luft fra Naboen. Men saadanne Interesser kan blive et Led i Overvejelser af, om Dispensation bør meddeles. Undertiden vil dog Tredjemands Ret være til Hinder for en Dispensation⁴. Naar der saaledes i H. t. Landsbyggeloens § 15 kan gives Dispensation bl. a. m. H. t. Bygningshøjde, Udnyttelsesgrad og Afstand fra Skel, kan saadanne Dispensationer ikke gøre Indgreb i Naboens servitutmæssige Rettigheder. Er der Tale om en Byggeservitut i H. t. § 4, kan denne ganske vist ophæves og ændres, men kun i Overensstemmelse med § 51, ikke ved en Dispensation. En Dispensation kan heller ikke tilsidesætte almindelige naboretlige Raadighedsbegrænsninger.

Hvis der til en Dispensation kræves Samtykke fra Tredjemand, se t. Eks. den københavnske Bygningsvedtægt § 7, 7. Stk., kan der ikke lovligt eller gyldigt gives Dispensation uden saadant Samtykke.

Et andet Spørgsmaal er, om en Nabo har Paataleret, hvis en Dispensation paastaas at være ulovlig. Herom henvises til nedenfor S. 629 f. med Henvisninger.

Det forekommer tit, at den, der har overtraadt en dispensabel Lovbestemmelse, søger om Dispensation, naar der paa en eller anden

tægten. Herved forudsættes det, at Ministeriet og Byraadet i Forening ikke kunde dispensere fra den af dem i Forening, jfr. Kkl. § 31, givne Vedtægt, se ogsaa den svenske Regeringsrets i N. a T. 1944 S. 77 omtalte Dom vedr. Dispensation fra en Bygningsvedtægt.

3. Jfr. ovenfor S. 385.

4. Jfr. den udførligere Fremstilling *Strömberg*, Dispensmakt S. 132—41.

Maade reageres mod Overtrædelsen. En Dispensation har imidlertid ikke tilbagevirkende Kraft m. H. t. Strafansvar for Overtrædelse af den dispensable Bestemmelse. Men hvis der gives »Dispensation« til noget, som allerede er udført eller foretaget⁵, vil Tiltale oftest blive undladt. Hvis noget allerede udført godkendes ved en Dispensation, vil der ikke under en Retssag kunne gennemføres Krav om Omgørelse eller Fjernelse af det udførte⁶.

Forvaltningslovene er »tosidigt« forbindende, d. v. s. bindende baade for Borgerne og Forvaltningsmyndighederne⁷, selvom de er dispensable⁸. Dispensationsbeføjelse betyder kun, at Dispensationsmyndigheden efter en saglig Undersøgelse og Prøvelse af Enkelttilfælde kan stille dem udenfor Lovens Bestemmelser, ikke at disse er generelt uforbindende for Dispensationsmyndigheden, endsige uforbindende for andre Myndigheder. Den tosidigt forbindende Kraft er ikke betinget af, at den enkelte Borger har Midler til at hævde Lovens Overholdelse, navnlig Klage- eller Søgsmålsret; thi Loven vil under alle Omstændigheder være sanktioneret ved Myndighedsansvaret for dens Tilsidesættelse. Men det er indlysende, at et saadant Ansvar alene, uden nogen Borgerne tilkommende Klage- eller Søgsmålsret, herunder et domstolsgaranteret Erstatningsansvar, ofte vil være en meget svag Legalitetsgaranti.

4. *Modstrid mellem Forvaltningsaktens Indhold og konkrete, offentligretlige eller privatretlige Retsakter.* Det forekommer ikke sjældent, at en Forvaltningsakt efter sit Indhold er uforenelig med en tidligere privatretlig Kontrakt, t. Eks. hvis Sundhedsmyndighederne erklærer en Ejendom for ubeboelig og paalægger Ejeren at ryddeliggøre den, uagtet Lejerne efter deres Kontrakt har Ret til at blive boende⁹.

Undertiden er der positiv Lovhjemmel for, at en Forvaltningsakt

5. I Sagen U. 1962. 409 havde tiltalte opført et Skur i Strid med Naturfredningslovens § 25, 1. Stk. efter Indgivelse af en Ansøgning om Tilladelse dertil, men før han modtog Svar, der blev et Afslag, som fastsatte en Frist for Fjernelse af Skuret. Da han havde fjernet Skuret inden Fristens Udløb, fandtes han ikke strafskyldig. Begrundelsen maa vel være, at Svaret er blevet opfattet som en efterfølgende Dispensation til at bevare Skuret indtil Fristens Udløb.

6. Jfr. den udførligere Fremstilling Strömberg S. 142-53.

7. Se vedr. England ovenfor S. 389 Note 5.

8. Jfr. U. 1926 B. S. 300.

9. Jfr. U. 1914. 447 H., 1920. 407, 1890. 118.

kan gøre indgreb i saadanne kontraktmæssige Rettigheder, se t. Eks. Boligtilsynslov §§ 12, 22 og 23, og hvor der t. Eks. i Brandpolitilove og Byggelove er Hjemmel for, at en Forvaltningsmyndighed overfor Ejeren kan gøre Indgreb i Ting og Indretninger, maa det antages, at ogsaa kontraktmæssige Rettigheder vedrørende Tingen eller Indretningen, navnlig Brugsrettigheder og Panterettigheder, maa vige for Indgrebet. Men det kan være et Spørgsmaal, om det er nødvendigt, at Forvaltningsakten udgaar til alle, i hvis Rettigheder den gør Indgreb, t. Eks. baade til Ejer og Lejer, jfr. Boligtilsynslov § 19, 1. Stk., eller den med bindende Virkning for alle kan rettes til en enkelt af de vedkommende, navnlig Ejeren.

Det maa ligeledes antages, at hvor der er Hjemmel for, at en Forvaltningsmyndighed kan meddele Paabud om en Tjeneste- eller Arbejdsydelse, bliver Paabudet ikke ugyldigt, fordi det kolliderer med en kontraktmæssig Forpligtelse, jfr. ovenfor S. 238 f. om Ombud.

At det offentlige er Part i en privatretlig Aftale, bevirker ikke, at Aftalen har større retlig Modstandsevne overfor en Forvaltningsakt, end ikke om denne udgaar fra den Forvaltningsmyndighed, der har indgaaet Aftalen ¹.

Det forekommer undertiden, at et Paalæg om Betaling af en Afgift kommer i Strid med en mellem det offentlige og en Privatmand indgaaet Overenskomst, f. Eks. hvis der kræves Vandklosetafgift af en Grund, der af Kommunen er solgt paa det Vilkaar, at saadan Afgift ikke skal svares. Under Forudsætning af, at Afkaldet paa vedkommende Afgift er gyldigt, hvilket i Reglen ikke vil være Tilfældet ², idet der ikke i Almindelighed kan disponeres over offentligretlige Afgifter, maa et Paabud om Afgiftens Betaling anses for ugyldigt ³. I modsat Fald vilde den paagældende jo straks faa et Krav paa Tilbagebetaling af Beløbet.

En kontraktmæssig Rettighed kan gøre det umuligt for Forvaltningsaktens Adressat at efterkomme et givet Paabud. Politiet havde t. Eks. under en Sag, som blev paadømt af den preussiske Overfor-

1. *E. Corneliussen*, T. f. R. 1942 S. 164, jfr. S. 132.

2. Jfr. Hmin. Skr. af 13. Marts 1944, Stid. 60. 182, Indmin. Skr. af 24. April 1947.

3. Jfr. U. 1912. 26 H., som kommer til det Resultat, at der ikke var nogen Uoverensstemmelse mellem Kontrakten og det af Kommunen rejste Afgifts-krav. – Opretholdes en Afgift, hvorpaa der kontraktmæssigt er givet Afkald, bliver det et Spørgsmaal, om Medkontrahenten kan hæve Handelen eller kræve et Afslag i sin Ydelse.

valtningsret⁴, paalagt en Husejer at lade de i Stueetagen bortlejede Værelser rømme i Løbet af 24 Timer, hvilket Paalæg ansaas for ugyldigt paa Grund af, at det var Ejeren retlig umuligt at efterkomme Paalægget⁵.

Testamentariske Dispositioner kan ikke øve større Modstand mod en Forvaltningsakt end privatretlige Kontrakter. Har Testator t. Eks. bestemt, at en til et Legat henlagt Bygning skal tjene til Bolig for visse gamle, udelukker dette ikke, at Sundhedsmyndighederne kan erklære Bygningen for ubeboelig. Men hvor en Forvaltningsmyndigheds Beslutning har sin Hjemmel, ikke i gældende Ret, men i selve Testamentet eller Legatfundatsen, maa Testamentet eller Fundatsen respekteres⁶. F. s. v. det er antaget, at Forvaltningsmyndigheder har en vis begrænset Adgang til at ændre Legater og Stiftelser uden Hjemmel i deres Fundats, se t. Eks. kgl. An. Nr. 187 af 19. Marts 1920 § 1, maa Hjemmelen hertil søges i gældende Ret^{6a}.

5. Om Bibestemmelser i Forvaltningsakter. Særligt om Betingelser og Paalæg.

a. Ofte sonderer Indholdet af en Forvaltningsakt sig – paa tilsvarende Maade som Indholdet af en Retshandel – i et Hovedindhold og visse Bibestemmelser: Betingelser, Paalæg, Tidsfrister⁷, Forbehold om Tilbagekaldelse af Forvaltningsakten, jfr. nedenfor S. 498 ff., Bestemmelser, der gaar ud paa at udelukke visse til Forvaltningsakten normalt knyttede Retsvirkninger osv. Spørgsmaalet om saadanne Bibestemmelsers Tilladelighed og Nødvendighed er undertiden positivt afgjort i Loven, se t. Eks. Købh. Byggelovs § 10, 1. Stk., Naturfredningslov § 14, 2. Stk., Landsbyggelov § 60, Lov om Omnibus- og Fragtmandskørsel Nr. 257 af 27. Maj 1950 §§ 5 og 6, Næringslov § 6, 2. Stk., Stempellov § 150, Statshusmandslov, Lovb. Nr. 224 af 25. Maj 1960, § 8, 4. Stk., jfr. Bek. Nr. 391 af 25. September 1951 §§ 14–16⁸; iøvrigt maa det afgøres ud fra en Under-

4. O. V. G. 24. 385, jfr. 24. 439 og 38. 179.

5. U. 1881. 190 nægter en Lejer, som en Vicevært havde udsat ved privat Magt, Erstatning for Skade og Tort.

6. Jfr. Universitetsfundats af 7. Maj 1788 I, 19 og VI, 1, kgl. An. Nr. 187 af 19. Marts 1920, Kkl. § 33 Nr. 1.

6a. Jfr. *Ernst Andersen*, Legater og Stiftelser, 1962.

7. Se t. Eks. V. L. T. 1951. 117 og en i U. 1957. 710 H., jfr. *J. Trolle*, T. f. R. 1958. 357, omtalt Udlevering af Førerbevis paa Tid.

8. Jfr. U. 1955. 644 H. Ifølge Jmin. Cirk. Nr. 175 af 12. Dec. 1958 kan For-

søgelse af vedkommende Forvaltningsvirksomheds Natur⁹. Det er saaledes klart, at Polititilladelser i snævrere Forstand, jfr. nedenfor S. 509 ff., er mere modtagelige for Bibestemmelser end t. Eks. familieretlige Forvaltningsakter.

Hyppigt kan der i diskretionære Forvaltningsakter indføres begrænsende Bibestemmelser¹; men det kan ingenlunde opstilles som en almindelig Grundsætning, at hvor en Forvaltningsmyndighed kan gøre det mere, kan den ogsaa gøre det mindre, hvoraf skulde følge, at hvor en Forvaltningsmyndighed diskretionært kan nægte, kan en Tilladelse diskretionært begrænses i Tid og Indhold². Naar det f. Eks. i H. t. Næringslov § 3, 3. Stk. beror paa Handelsministerens frie Skøn, om der skal meddeles Tilladelse til Forening af Næringsbrev paa Handel med Næringsbrev paa Haandværk, følger heraf ikke, at Næringsbrevet eller Næringsbrevene indholdsmæssigt kan begrænses³. Og fra Bestemmelserne om Rektors og Konsistoriums Relegationsbeføjelse, jfr. An. Nr. 223 af 5. Oktober 1936 § 4 og § 13, kan ikke sluttes, at disse Universitetsmyndigheder uden Relegation kan udelukke en Student fra at indstille sig til Eksamen.

nyelse af Førerbevis ikke betinges af, at Andrageren indmelder sig i en Afholdsforening eller underkaster sig en Antabuskur.

9. I Sagen U. 1961. 83 H. havde et Huslejenævn ved Godkendelse af en Lejeforhøjelse taget Forbehold om Revision af Afgørelsen, saafremt Dommen i en verserende Højesteretssag maatte give Anledning dertil. Højesteret godkendte dette Forbehold »under de foreliggende særlige Omstændigheder«. Det fremgaar ikke nærmere af Dommen, hvad Højesteret i saa Henseende har tillagt afgørende Betydning. Om Droskebevilling se U. 1951. 849, jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1952 S. 100–103, om Bevilling til Handel med brugte Genstande Jmin. Skr. Nr. 264 af 8. Aug. 1946, om »betinget Udstykning« U. 1930. 793 og om Tilladelse til Overdragelse af et Mælkeudsalg U. 1946. 744 og 1948. 390 H. Den i Vejdirektoratets Skr. af 24. Jan. 1958, Stid. 74. 127, tilkendegivne Tvivl om en Betingelses Tilladelighed er formentlig ubegrundet.
1. Se m. H. t. Byggedispensationer, *Vasegaard* S. 135 ff. og *Gøtzsche* S. 33 f., om Tilladelser til Overkørsler, *Abitz* S. 309 ff., om Enkepension i H. t. Lov Nr. 70 af 13. Marts 1959 § 1, 2. Stk., Smin. Skr. af 17. April 1962, Stid. 78. 211.
2. I den anden Ædruelighedskommissions Betænkning af 1918 var foreslaaet en saalydende Bestemmelse: »Den Myndighed, der kan nægte en Bevilling, kan ogsaa som Betingelse for dens Meddelelse sætte særlige Grænser for Rettighedens Udøvelse og Tidsvarighed«; men denne Bestemmelse udgik under Behandlingen paa Rigsdagen. Se herom *Roelsen og Skat Rørdam* S. 11, jfr. S. 6, 79, 83, 116 og 131.
3. Se dog Næringsretten S. 49 f.

Hvis der til en forvaltningsretlig Tilladelse ulovligt er knyttet en Begrænsning i Tid eller Indhold ⁴, bliver det et Spørgsmaal, om Forvaltningsakten gælder med den fastsatte Begrænsning eller uden den fastsatte Begrænsning ⁵, eller Forvaltningsakten maaske maa anses for ugyldig.

Saafremt Tilladelsen er paabudt i Loven, maa Tilladelsen formentlig gælde uden den fastsatte Begrænsning. Hvis en Politimester t. Eks. udfærdiger et Næringsbrev saaledes, at det kun skal gælde indenfor en vis Tidsfrist, eller et Næringsbrev paa Handel, der kun giver den Næringsdrivende Ret til at drive Detailhandel, maa Næringsbrevet i førstnævnte Tilfælde gælde uden nogen Tidsfrist og i sidstnævnte Tilfælde give den Næringsdrivende Ret til at drive Handel baade en detail og en gros.

Spørgsmaalet er mere tvivlsomt, naar Tilladelsen er diskretionær. I Almindelighed maa man vistnok ogsaa her se bort fra Begrænsningen. I et Tilfælde, hvor en Adkomst til Forhandling af stærke Drikke kun var udfærdiget for 3 Aar, medens Adkomsten i H. t. Beværterloven Nr. 99 af 29. Marts 1924 § 27, 1. Stk. skulde gives for 8 Aar, se nu Beværterlov § 27, 2. Stk., har Handelsministeriet anset det for betænkeligt at statuere, at Adkomsten ikke var gyldig udover de tre Aar ⁶.

I det følgende skal gøres nogle særlige Bemærkninger om *betingede Forvaltningsakter*, d. v. s. Forvaltningsakter, hvis retlige Virkning ved en Bestemmelse i selve Indholdet er gjort afhængig af en uvis eller som uvis betragtet Kendsgernings Indtræden, og om begunstigende Forvaltningsakter, til hvilke der er knyttet selvstændigt bindende *Paalæg*, hvis Efterkommelse er uden Betydning for Hovedindholdets Retsvirkninger.

Ofte er det svært at afgøre, om en Lov, som indeholder Hjemmel for Indføjelse af Bibestemmelser, tager Sigte paa Paalæg eller Betingelser eller maaske begge Dele, navnlig fordi Udtrykkene *Betingelse*, *Paalæg* og *Vilkaar* bruges saa temmelig i Flæng. Naar t. Eks. Indenrigsministeren i H. t. Købh. Byggelov § 10 kan tillade, at en Række af Lovens Bestemmelser og Bygningsvedtægten fraviges »mod nærmere fastsatte Vilkaar af bebyggelsesmæssig Art«, betyder Ud-

4. Se t. Eks. Indmin. Skr. af 28. April 1959, Stid. 75. 250.

5. Dette sidste er m. H. t. en ulovlig Tidsbegrænsning vedr. Enkepension i en Skilsmissebevilling antaget i U. 1959. 521.

6. Jfr. *Roelsen og Skat-Rørdam* S. 131.

trykket Vilkaar formentlig det samme som Betingelse i §§ 64 og 69.

Ogsaa efter den enkelte Bibestemmelses Formulering kan det være tvivlsomt, om den skal forstaas som Betingelse eller Paalæg. Det kan ogsaa tænkes, at en Bibestemmelse har Karakter baade af Betingelse og Paalæg: Bibestemmelsen er selvstændigt bindende, saaledes at dens Overholdelse kan gennemtvinges; men i Stedet for at gennemtvinge Overholdelsen kan Forvaltningsmyndigheden betragte Ikke-Opfyldelsen som en svigtende Betingelse for Tilladelsen.

En Betingelse binder principielt ikke selvstændigt Forvaltningsaktens Adressat. Han kan, hvis Betingelsen staar i hans Magt, frit undlade at opfylde den. Hvis han imidlertid udnytter Forvaltningsakten, t. Eks. en Byggetilladelse, uden at have opfyldt en suspensiv Betingelse, kan Forvaltningsmyndighederne efter Omstændighederne betragte Betingelsen som tiltraadt og selvstændigt gennemtvinge Opfyldelsen af Betingelsen, som saa gaar over til at blive et Paalæg. Dette bliver af særlig Betydning, naar Betingelsen knyttes til Godkendelse af en Aftale, som maa staa fast, selvom Godkendelsens Adressat ikke opfylder Betingelsen, t. Eks. Godkendelse af en Kommunes Optagelse af Laan⁷, jfr. nedenfor S. 671 ff. Ifølge Lovb. om Boligbyggeri Nr. 72 af 5. Marts 1964 § 58 kan Boligministeren »som Vilkaar for at yde Garanti for Laan eller Statslaan betinge«, at en Del af Lejlighederne anvises til visse husvilde. Hvis et saadant Vilkaar ikke opfyldes, kan det være tvivlsomt, hvilke Følger dette kan faa. En Garanti, der er ydet overfor en Laangiver, maa staa ved Magt. Et ydet Statslaan kan vel kræves indfriet. Principielt maa Boligministeren kunne hævde Vilkaaret som selvstændigt bindende for Domstolene; men det nytter jo lidet, hvis der ikke er nogen ledige Lejligheder.

Hvis Betingelser eller Paalæg kun gaar ud paa noget, som allerede staar i Loven, kan man tale om uægte Betingelser og Paalæg.

b. *i.* Kun Forvaltningsakter, der i større eller mindre Grad beror paa det frie Skøn, ikke de fuldt lovbundne Forvaltningsakter⁸, *kan gøres betingede*. Hvor de af Loven som fornødne og tilstrækkelige opstillede Forudsætninger for en Forvaltningsakt er til Stede, er det nemlig ikke blot givet, at Forvaltningsmyndigheden ikke rent ud kan

7. Jfr. Haandbog I S. 259.

8. Jfr. G. Wejle, N. a. T. 1952 S. 281, U. 1958. 946.

undlade den af Loven paabudte Forvaltningsakt, indtil en eller flere yderligere Kendsgerninger foreligger⁹; det er ogsaa udelukket, at Forvaltningsaktens Retsvirkninger gennem Indføjelse af en Betingelse gøres afhængige af en Kendsgerning, som ikke af Loven er gjort til en Forudsætning for Forvaltningsakten¹.

Undertiden vil det ikke være klart for vedkommende Forvaltningsmyndighed, om Lovens Betingelser for Forvaltningsaktens Udstedelse er opfyldt eller ej. I saa Fald maa Forvaltningsmyndigheden, hvad enten der er Tale om en lovbunden eller en diskretionær Forvaltningsakt, i Reglen vente med at træffe sin Afgørelse, indtil Sagen er bragt paa det rene, eller meddele Afslag². En Politimester handler t. Eks. ulovligt, hvis han meddeler en Person Næringsbrev betinget af, at han har eller faar dansk Indfødsret³.

Det kan være, at den Virksomhed, Tilladelsen gaar ud paa, kun er lovlig under Betingelser, der beror paa andre Lovbestemmelser end dem, der angaar selve Tilladelsen. Saadanne Betingelser kan ikke knyttes til en *fuldt lovbestemt* Tilladelse⁴. Et Næringsbrev kan ikke gøres betinget af, at den næringsdrivende overholder Butikslukningsbestemmelserne, og en fuldt lovbestemt Byggetilladelse kan ikke gøres betinget af, at den paagældende har eller faar Materialebevilling⁵. Men Bygningsmyndigheden bør gøre Ansøgeren opmærksom paa Nødvendigheden af Materialebevilling⁶. Til *skønsmæssige* Forvaltningsakter kan der derimod godt knyttes Betingelser vedr. Virksomhedens Lovlighed i H. t. andre Lovbestemmelser end dem, der vedrører selve Tilladelsen. Naar t. Eks. ifølge Næringslovens § 43 Salg af Varer ved Omførsel ikke maa forbindes med Præmieudde-

9. Jfr. K. og Umin. Skr. 28. Maj 1892, Jmin. Skr. Nr. 166 af 28. April 1905, Indmin. Skr. af 19. Juni 1928.

1. Jfr. Jmin. Skr. Nr. 253 af 11. Nov. 1947 og 4. Juni 1948, Stid. 64 S. 245.

2. Jfr. dog *Vasegaard* S. 135 vedrørende Byggetilladelser.

3. Det er ikke nogen Afvigelse herfra, at Handelsministeriet, naar det meddeler Dispensation i H. t. Næringslovens § 6, gør Dispensationen betinget af, at Ansøgeren opfylder de i Loven opstillede Betingelser, fra hvilke der ikke meddeles Dispensation; thi at disse Betingelser er opfyldt, er ikke nogen lovbestemt Forudsætning for Dispensationen som saadan, men for selve Næringsadkomsten, der ogsaa i Dispensationstilfælde udfærdiges af Politimesteren (Magistraten).

4. Se dog U. 1912. 554 H. Dommens Resultat maatte være blevet det samme, hvis Betingelsen ikke var blevet stillet.

5. Sker det, vil Tilladelsen ikke bortfalde, fordi Materialebevillingen nægtes.

6. Jfr. Indmin. Skr. Nr. 23 af 2. Febr. 1940.

ling eller lignende, er der intet til Hinder for, at Overholdelse af denne Bestemmelse optages som Betingelse for en Omførselstilladelse i H. t. § 42. I saa Fald mister den, som overtræder § 43, sin Omførselsret, medens han ellers kun kan straffes, jfr. Næringslovens § 95⁷.

Der gives dernæst nogle særlige Grupper af Forvaltningsakter, som ikke vil kunne opfylde deres Formaål: at skabe en fast og sikker Retssituation, saafremt deres Indhold overhovedet er betinget⁸, det er de saakaldte *actus legitimi*. Hertil maa i første Række henregnes de Forvaltningsakter, som gaar ud paa at tillægge en Person en offentligretlig eller privatretlig Status: Umyndiggørelse (før Rpl.), Myndighedsbevilling (før Myndighedsloven), Adoption, Beskikkelse af Værge og Lavværge, Ægteskabsstiftelse, Naturalisation (hvor denne er en Forvaltningsakt), Tilladelse til at bevare dansk Indfødsret, jfr. Lov Nr. 252 af 27. Maj 1950 § 8⁹, Udnævnelse af Tjenestemænd¹, Meddelelse af akademiske Grader osv. Retligt karakteristisk for disse Forvaltningsakter er det, at den Retssituation, som indtræder, er bestemt af Loven, saaledes at Forvaltningsmyndighe-

7. Umin. Skr. af 7. Febr. 1927 gør Tilladelse til at oppebære Ventepenge i Udlandet betinget af, at Ventepengenyderen betaler Indkomstskat til Stat og Kommune. Dette var ifølge en Udtalelse fra Indmin. kun, hvad der under de foreliggende Omstændigheder fulgte af Skattelovgivningens almindelige Regler om den, der midlertidigt tager Bopæl i Udlandet.
8. Monopolankenævnet har vedr. en af Monopoltilsynet til Godkendelse af en Smørpris knyttet Forudsætning om, »at der ved Forhandling med de interesserede Industrier tilvejebringes en tilfredsstillende Ordning af det omhandlede Spørgsmaal«, udtalt, at »denne Forudsætning er af saa ubestemt et Indhold, at den ikke kan knyttes til Ordningens Godkendelse«, se Meddelelser fra Monopoltilsynet 1961 Nr. 3.
9. Jfr. dog *Knud Larsen*, Indfødsretslovene, I 1948, S. 360. Ifølge Lovens § 9 skal Løsning af dansk Statsborgerforhold i visse Tilfælde gøres betinget, jfr. *Knud Larsen* S. 183 f. I Praksis sættes der en Frist for Betingelsens Opfyldelse, og endeligt Løsningsbevis udfærdiges først, naar Betingelsen godtgøres at være opfyldt.
1. Jfr. ovenfor S. 145 om Tilfælde, hvor en Person, der er udnævnt til Tjenestemand, ikke kan overtage Stillingen, før han har opfyldt visse i Loven stillede eller hjemlede Betingelser. Præster maa efter Udnævnelsen underkaste sig den saakaldte Bispeeksamen, jfr. *Matzen* og *Timm* S. 250 f., *E. F. Larsen*, Den danske Kirkeret, I 1901 S. 52, *August Roesen*, Teologisk stat S. 126, som oplyser, at der ved Udnævnelse af uordinerede Personer tages Forbehold vedr. en Overhørelse. Ved Ansættelse af Lærere kan der ikke tages Forbehold om, at den paagældende skal søge yderligere Uddannelse, *Barfod* S. 384 f.

derne ikke uden Hjemmel i Loven kan give Forvaltningsakten et individuelt Indhold. Det Forvaltningsmyndighederne har at afgøre, er kun, om Forudsætningerne for en Retssituation af den paagældende Art er opfyldt, hvorved der undertiden bliver Plads for et mere eller mindre frit Skøn; men disse Forudsætninger maa paa Forhaand bringes paa det rene. Dette Synspunkt træder særlig klart frem ved den ægteskabsstiftende Forvaltningsakt, idet Loven anordner Lysning og et omfattende Attestationssystem og stærkt begrænser Adgangen til at rejse Indsigelse mod et engang indgaaet Ægteskab, jfr. Ægteskabslov I § 38 og Bestemmelserne i Kap. V om Ægteskabs Omstødelse. Med denne Ordning er det aabenbart uforeneligt, at en Vielse skulde kunne være betinget, hvilket iøvrigt er udelukket, allerede fordi Vielse er en fuldt lovbunden Forvaltningsakt. Men selve den intenderede Retssituation vil i alle de omhandlede Tilfælde være betingelsesfjendtlig.

Spørgsmaalet, om Godkendelser af offentligretlige, generelle eller konkrete Retsakter er betingelsesfjendtlige, har givet Anledning til nogen Uenighed. Som Eksempel paa saadanne Godkendelser kan nævnes Centralforvaltningens Godkendelse af stedlige Vedtægter ², Stadfæstelse af visse Udnævnelser eller Valg, Tilsynsmyndighedens Godkendelse af visse kommunale Vedtagelser, jfr. nedenfor S. 671 ff.

Hvis man, som det ofte er Tilfældet, definerer en Godkendelse som en Forvaltningsmyndigheds efterfølgende Tiltrædelse af en fra en anden Forvaltningsmyndighed hidrørende Retsakt ³, saaledes at God-

2. Om Stadfæstelse af Skoleplaner se Folkeskolelov § 5, 3. Stk., jfr. Cirk. Nr. 4 af 5. Maj 1950 og Nr. 118 af 12. Maj 1960.

Iflg. Lkl. § 10 skal sognekommunale Vedtægter stadfæstes af Amsraadet. I Vedtægterne kan optages Bestemmelser om Pensionering af afgaaede Sogneraadsformænd; men nærmere Forskrifter m. H. t. disse Bestemmelser Indhold fastsættes af Indenrigsministeren, jfr. Bek. Nr. 237 af 30. Juni 1959, Bilaget. Naar Indenrigsministeren tager Stilling til et af Sogneraadet udarbejdet *Udkast* til saadanne Bestemmelser, jfr. Skrivelser af 27. og 28. Juni 1960, Stid. 76. 302 ff., er der ikke Spørgsmaal om en egentlig Godkendelse.

3. Adskillige Lovbestemmelser, navnlig i Lejeloven, gaar ud paa, at privatretlige Aftaler skal godkendes af en offentlig Myndighed, se t. Eks. nævnte Lovs §§ 66, 110, 112, 134. Saadanne Godkendelser er ikke i sig selv betingelsesfjendtlige. Om de kan gøres betingede, og hvilke Betingelser der er tilladelige, beror paa en Fortolkning af den paagældende Bestemmelse, jfr. V. L. T. 1950. 307 og U. 1955. 861. Om betinget Samtykke til Sammenlægning af Beboelseslejligheder, se U. 1946. 1181.

kendelsesmyndigheden kun har Valget mellem at tiltræde eller ikke tiltræde, er betingede Godkendelser udelukket ved selve Definitionen. I Praksis er Godkendelser imidlertid ikke rent efterfølgende. Hvis Godkendelsesmyndigheden ikke mener at kunne godkende den forelagte Retsakt, meddeler den i mange Tilfælde ikke kort og godt Afslag. Svaret gaar undertiden ud paa, at man er »sindet« at meddele Godkendelse under de og de Betingelser ⁴. I saadanne Tilfælde foreligger der ikke formelt nogen betinget Godkendelse. Sagen maa paa ny forelægges for Godkendelsesmyndigheden, der saa paaser, om Betingelserne er opfyldt, og i bekræftende Fald meddeler Godkendelse ⁵. Men det sker ogsaa, at Godkendelse meddeles paa Betingelse af, at der foretages de og de Ændringer i Retsakten. Dette betyder, at Godkendelsesmyndigheden paa Forhaand godkender en Retsakt svarende til den forelagte med den ved Betingelsen angivne Ændring. En Forhaandsgodkendelse i denne Skikkelse maa i Almindelighed anses for tilladelig, idet Godkendelsens Genstand foreligger i fuld Udformning, og den Myndighed, hvis Beslutning skal godkendes, ikke paa nogen Maade er bundet af den betingede Godkendelse.

En Retsakt, som ulovlig er gjort betinget, kan naturligvis ikke godkendes, hverken efterfølgende eller forudgaaende, medmindre Godkendelsen sker paa Betingelse af, at Retsakten gøres ubetinget.

I det foregaaende er talt om Godkendelser, der er betinget af Ændringer i den forelagte Retsakt; men til en Godkendelse kan ogsaa knyttes andre Betingelser, naar blot det ikke for de i Retsakten interesserede kan give Anledning til Tvivl, om Betingelsen er opfyldt. *Ernst Andersen* oplyser t. Eks., at Tilsynsmyndigheden ofte godkender Kommunernes Optagelse af Laan paa Betingelse af, at Laanet anvendes til Konvertering af et andet hos samme Laangiver optaget Laan ⁶. Derimod kan der ikke i en Godkendelse optages Betingelser af ubestemt Karakter; t. Eks. kan en Godkendelse ikke gøres betinget af, at den forelagte Retsakt er lovlig eller viser sig hensigtsmæssig.

ii. Hvor en Forvaltningsakt efter det foregaaende overhovedet kan gøres betinget, er dog *ikke enhver Betingelse* tilladelig. Undertiden angiver Loven, hvilke Betingelser der er tilladelige, se t. Eks. Natur-

4. Saaledes ogsaa i Sverige, jfr. *Strömberg*, Förordningsmakten S. 220.

5. Se t. Eks. Indmin. Skr. Nr. 78 af 1. Marts og Nr. 250 af 7. Nov. 1960.

6. *Ernst Andersen* S. 148, jfr. iøvrigt Haandbog I S. 258–60. Et Eksempel paa en betinget Godkendelse fra et andet Retsomraade findes i Umin. Skr. af 14. Oktober 1937.

fredningslov § 14, 2. Stk., Indfødsretslov § 9, O. F. § 62. En almindelig Begrænsning følger af, hvad ovenfor S. 361 ff. er udviklet om Forvaltningsakter med ulovligt Formaål. Naar det der er paavist, at den handlende Forvaltningsmyndigheds Formaål kan vitiere en diskretionær Forvaltningsakt, gælder dette baade om ubetingede og betingede Forvaltningsakter, og det ulovlige Formaål behøver ikke just, naar Forvaltningsakten er betinget, at vedrøre Betingelsen; men naar Forvaltningsakten er betinget, vil det ulovlige Formaål ofte objektivere sig i Betingelsen, idet denne tjener Interesser, hvis Varetagelse ligger udenfor Forvaltningsmyndighedens Opgaver paa det Forvaltningsomraade, Forvaltningsakten angaar. Særlig klart vil dette kunne lægge sig for Dagen, hvis en til en begunstigende Forvaltningsakt knyttet suspensiv Betingelse eller en til en bebyrdende Forvaltningsakt knyttet resolutiv Betingelse kan opfyldes gennem en Handling af Forvaltningsaktens Adressat eller en Tredjemand, idet Betingelsen her vil være egnet til at fremkalde et Resultat, som det ligger udenfor Forvaltningsmyndighedens Opgave at tilstræbe, f. Eks. hvis en Rejsetilladelse til en værnepligtig gøres suspensivt betinget af, at han inden Afrejsen betaler sine Skatterestancer ⁷ eller forfaldne Underholdsbidrag ⁸, eller hvis en Musiktiladelse til en Restaurant gøres resolutivt betinget af, at der ikke beskæftiges uorganiserede Musikere ¹. Men det ulovlige Formaål kan ogsaa manifestere sig gennem Betingelser, der ikke saaledes tilskynder Adressaten eller Tredjemand til en vis Handling, t. Eks. hvis en diskretionær Byggetilladelse gøres resolutivt betinget af, at der vedtages en Lov, hvorefter Arealet skal eksproprieres.

Undertiden indeholder Loven en vis Karakteristik af de tilladte Betingelser eller Paalæg, t. Eks. Købh. Byggelov § 10, 1. Stk., hvorefter Dispensationer kan meddeles »mod nærmere fastsatte Vilkaar af bebyggelsesmæssig Art« ². I andre Tilfælde bruger Loven Udtryk, der kunde synes at give carte blanche, t. Eks. Næringslovens § 6, 2. Stk., hvorefter Næringsbrevet kan »begrænses og betinges, saaledes

7. Jfr. Jmin. Skr. af 4. Juni 1948, Stid. 64 S. 245.

8. Derimod var der intet til Hinder for, at Rejsetilladelser til værnepligtige tidligere i Praxis, gjordes betinget af, at den værnepligtige opgiver en her bosiddende Person, hvem Indkaldelsesordre med bindende Virkning for den værnepligtige kan tilstilles. Denne Betingelse virker objektivt hen til et Formaål, der falder indenfor Værnepligtsordningen.

1. Jfr. Beværterlov § 23 samt *Roelsen og Skat-Rørdam* S. 113.

2. Se herom *Vasegaard* S. 135 ff.

som det under Hensyn til de foreliggende Omstændigheder maatte findes hensigtsmæssigt«; men dette betyder ikke, at Forvaltningsmyndigheden kan indføre en hvilkensomhelst Betingelse.

Hovedsynspunktet bliver da dette, at hvor en Forvaltningsakt overhovedet er modtagelig for Betingelser, kan kun saadanne Betingelser indføres, som tjener Interesser, hvis Varetagelse ligger indenfor den paagældende Forvaltningsmyndigheds Opgaver paa det Forvaltningsomraade, Forvaltningsakten angaar ³. Det tilsvarende gælder om Handlinger, som kræves foretaget, og Ydelser, som kræves erlagt, forud for en begunstigende Forvaltningsakt.

Det er atter her *finansiell Magtfordrejning*, som er af størst Betydning ⁴.

De groveste Tilfælde forekommer i den Skikkelse, at Forvaltningen gør en diskretionær Tilladelse, som slet ikke berører Statens eller Kommunens Finansforvaltning, betinget af en Pengeydelse, eller – hvad der som foran nævnt maa komme ud paa det samme – først meddeler den, naar Ydelsen er lovet eller endog erlagt. Fra Praksis kan nævnes, at et Sogneraad engang vedtog, at der for Meddelelse af

3. I U. 1959. 465 H. er det antaget, at en Tilladelse til en i uskiftet Bo hensiddende Enke til at fortsætte Driften af et Apotek ved Bestyrer kunde gøres betinget af, at hun ikke oppebar Pension, før hun fratraadte Driften.

Vasegaard S. 136 mener, at den i Teksten nævnte Afgrænsning af tilladelige Betingelser efter Omstændighederne er for vid, idet der i Byggetilladelser (Dispensationer) kun bør kunne indføres Betingelser, der helt eller delvis kompenserer for den tilladte Afvigelse fra Loven. Om betinget Nedrivningstilladelse, se U. 1963. 613.

I V. W. Art. 67, 1. Stk. hedder det: »Einem Verwaltungsakt können nur solche Nebenbestimmungen beigelegt werden, die in seiner Zweckbestimmung begründet sind«.

4. De nedenfor omhandlede Spørgsmaal har jeg mere indgaaende behandlet i U. 1934 B. S. 19–27. En Selvfølge er det, at Forvaltningens Tilladelser kan gøres betinget af en økonomisk Modydelse, hvor dette har positiv Lovhjemmel, se t. Eks. Beværterlov § 23, 2. Stk., jfr. Hmin. Skr. af 29. Okt. 1952. I saa Henseende støtter U. 1939. 93 H. sig til en meget dristig Fortolkning. Iflg. U. 1960. 506 H. havde Landbrugsministeriet ikke i Valutaloven fornøden Hjemmel til at gøre nogle Udførselstilladelser betinget af, at Eksportøren afgav en Del af sin Avance til en Salgsforening, som han stod udenfor, jfr. U. 1961. 528 H. De to Domme kommenteres i T. f. R. 1961 henholdsvis S. 98–101 af J. Trolle og S. 558–62 af P. Spleth. U. 1962. 330 H. underkender, U. 1959. 778 godkender en Betingelse for Optagelse i Registreret over Kartoffeleksportører. Om Bankgaranti som Betingelse for Autorisation til Udførsel af Avlskvæg, se F. O. 59. 137, jfr. 58. 230. U. 1957. 1044 H., jfr. J. Trolle, T. f. R. 1958. 363, godkender, at Københavns Magistrat ved Udbetaling af Kommunehjælp og Særhjælp havde taget Transport paa Modtagerens Krav paa Erstatning for Skade ved et Kørselsuheld.

de i Beværterlov Nr. 104 af 10. Maj 1912 § 23 omhandlede, diskretionære Tilladelser til ved særlige Lejligheder at udskænke stærke Drikke, se nu Beværterlov § 21, 1. Stk., skulde svares en Afgift for hver Tilladelse⁵. At Afgiften fastsættes som Vederlag for Udfærdigelse af Tilladelsen kan ikke gøre den berettiget⁶.

Sagen stiller sig vanskeligere, naar Talen er om Tilladelser til Benyttelse af Ting, der er bestemt til offentlig Brug (res publico usui destinatae, Sachen im Gemeingebrauch), t. Eks. Gader, Veje og Broer⁷.

Da der ikke kræves nogen Tilladelse til Færdsel paa offentlig Vej eller Gade, er det givet, at hverken Vejbestyrelsen, Vejejerer⁸ eller Politimyndighederne uden særlig Hjemmel, jfr. t. Eks. Lov Nr. 203 af 16. Juli 1927 § 4 og Lov Nr. 47 af 7. Marts 1928 § 3, kan gøre Adgangen til saadan Færdsel betinget af en Afgift⁹.

Til visse individuelle Anvendelser af Gader og Veje udkræves derimod en Tilladelse, som rette vedkommende kan gøre betinget af en Afgift: Opstilling af Boder og Skure¹, Indretning af Stadepladser, Fortovsrestauranter o. lign. (tysk: »Sondernutzungsrechte«), jfr. Politivedtægt for København Nr. 35 af 1. Marts 1913 med senere Ændringer § 11. I saadanne Tilfælde indebærer Tilladelsen ikke blot en Dispensation fra en politimæssig Forbudsregel; den giver tillige den begunstigede en Raadighed over en Del af Gadearealet, der er af

5. Underkendt ved Indmin. Skr. Nr. 89 af 10. Marts 1913, jfr. Jmin. Skr. Nr. 278 af 28. August 1912 og Meddelelse fra Skattedepartementet Nr. 69 af 27. Marts 1912.

6. Jfr. *Abitz* S. 393. Ifølge Vejdirektoratets Skr. af 9. Okt. 1957 kunde en Kommunalbestyrelse ikke gøre sin anbefaling af et Udstykningsandragende betinget af, at en Del af de af Andragendet omfattede Arealer blev afstaaet vederlagsfrit til en Vejudvidelse.

7. U. 1956. 289 H. frakender Københavns Havnevæsen Ret til at forbyde Udlevering til Burmeister og Wains Arbejdere af Spiritus m. v. paa et af Havnen ejet og administreret Vejareal, der var aabent for almindelig Færdsel. Dommen kommenteres tillige med U. 1938. 280 H., jfr. ovenfor S. 365 Note 2, af *J. Trolle* i Afhandlingen: Magtfordrejning og det offentliges »private Ejendomsret«, Festskrift til Poul Andersen S. 413–19. U. 1964. 477 angaar Bidrag til Toiletter.

8. Jfr. U. 1891. 477, 1875. 147, Min. f. off. Arb. Skr. af 31. Marts 1943 og 13. Okt. 1947. Om Raadigheden over Gadejord, se Min. f. off. Arb. Skr. af 20. April 1945, Stid. 61 S. 300.

9. Jfr. U. 1925. 483. I Frankrig kan der i Conseil d'Etats Praksis spores en Tendens til at anerkende en Adgang for Vejmyndighederne til at gøre Indskrænkninger i Princippet om Allemandsbrug og Vederlagsfrihed, jfr. *Laubadère* S. 309 f.

1. Jfr. U. 1931. 531 H.

samme Indhold som typiske, privatretlige Brugsrettigheder til Jordarealer. Afgiften er her en Art Lejagodtgørelse til Vejejerer².

Men der er andre herhen hørende, individuelle Tilladelser, som klarligen ikke er af denne Karakter, saasom Tilladelser til Færdsel med særlige Indretninger, f. Eks. Vogne, der er forspændt med flere end 2 Heste ved Siden af hverandre, eller Vogne, der er fastgjort til hverandre, jfr. Politivedtægt for København § 38. Her er kun Tale om at gøre Afvigelser fra en politimæssig Forbudsregel (tysk: »gesteigerter Gemeindegebrauch«), og det vilde være Magtfordrejning, om Politiet vilde gøre den Slags Tilladelser betinget af en økonomisk Modydelse.

Hvad der i Danmark og andetsteds har voldt Tvivl, er navnlig de Polititilladelser, som hjemler Anbringelse af visse Indretninger: Karnapper, Udhængsskabe, Automater o. lign.³ i Luftrummet over Gaden eller Vejens Areal, jfr. Vejbestyrelseslov § 52, 2.-4. Stk. og Politivedtægt for København § 15. Saadanne Tilladelser har Københavns Politi allerede før den ny Byggelov af 1939, jfr. nedenfor, i Forstaaelse med Københavns Magistrat gjort betinget af en Afgift til Københavns Kommune, jfr. Magistratsbekendtgørelse af 7. Februar 1927⁴.

2. Jfr. *Abitz* S. 377-94 samt Næringslovkommissionens Betænkning 1926 S. 21. Hvis et Gadeareal, der er aabent for almindelig Færdsel, tilhører en Privatmand, kan Politiet ikke meddele saadanne Tilladelser uden Gadeejerens Samtykke, jfr. U. 1933. 682 H. og nævnte Politivedtægt § 11, 6. Stk. Se ogsaa O. V. G. 10. 201. Gadeejerer kan da gøre sit Samtykke betinget af en ham tilfaldende Afgift. Paa den anden Side kan Gadeejerer ikke paa egen Haand tillade Anbringelse af Boder, Skure osv. paa det private Gadeareal; thi med Hensyn til det færdselsmæssige har Politiet samme Beføjelse her, som naar Talen er om et offentligt Gadeareal.

Ovenstaaende har ikke Gyldighed for Københavns Vedkommende, se Købh. Byggelov § 27, 1. Stk., jfr. Regulativ af 14. September 1939, aftrykt hos *Sivertsen*, Københavns Byggelov, 1940, S. 243 ff. Dommen Juristen 1958. 39 vedr. Udhængsskabe anbragt i nogle »Indhug« i Facadebeklædningen statuerer, at der ikke forelaa en Raaden over Gadeareal, der kunde begrunde Afgiftspligt. Vedr. Indretning af kommunalt Parkeringsanlæg paa privat Fortovsareal, se U. 1962. 641 H.

I Sverige anerkender nyere Domspraksis ikke det ovennævnte Synspunkt, jfr. *Hilding Eek*, Statsvetenskaplig tidskrift 1954 S. 235-47, *Stig Jäger-skiöld*, F. T. 1952 S. 218-22.

3. Vedr. Skilte se U. 1957. 871, der forkastede en Paastand om Magtfordrejning.
4. Aftrykt hos *Sivertsen* S. 84 ff. og *Carsten Arbøl* og *F. Cederquist*, Politivedtægt for København, 1939, S. 49 ff.

Hvor Indretningen er anbragt over Gadearealer, som privatretligt hører til vedkommende Ejendom, er en saadan Betingelse i Mangel af særlig Hjemmel ulovlig. Her har Kommunen ingen Beføjelse som Vej ejer. Politiets Opgave er den at sikre Færdselen. Saavidt det er foreneligt med færdselsmæssige Hensyn, kan det for sit Vedkommende tillade Anbringelse af de omhandlede Genstande; men Grundlaget for Politiets Beføjelser her er kun dets almindelige Bemyndigelse og Forpligtelse til at opretholde Ro, Orden og Sikkerhed, i Forbindelse med Vejlovgivningens Særregler, ikke nogen Slags Ejendomsret til Vejarealet, og Politiet er uberettiget til ved Udøvelsen af sit Skøn at tage andre Hensyn end de politimæssige. Københavns Politi og Magistraten opgav da ogsaa i de her omhandlede Tilfælde sin ovennævnte Praksis. Indretningen kan ikke, undtagen ifølge særlig Lovhjemmel, se Købh. Byggelov § 27, anbringes uden Samtykke fra Vej ejeren, som kan kræve Vederlag derfor ⁵.

M. H. t. Tilladelser til Anbringelse af Automater udover Gadearealer, som er i Kommunens Eje, opretholdt Københavns Politi og Magistrat derimod sin Praksis, som ogsaa blev godkendt af Højesteret ⁶.

For Københavns Vedkommende er der nu i Købh. Byggelov § 27, 1. Stk. jfr. Regulativ af 14. September s. A., positiv Hjemmel for, at Magistraten kan betinge sig de omhandlede Afgifter, hvad enten Gadearealet tilhører Kommunen eller en privat Ejer. I sidste Tilfælde skal Afgiften dog anvendes til delvis Dækning af Grundejerens Udgifter til Gadens Istandsættelse m. v.

Ifølge Vejbestyrelseslov § 52 udkræves Samtykke fra Vejbestyrelsen til Anbringelse paa Vejarealet af faste Genstande, Skilte eller lignende, der paa de af Amtsraadet bestyrede Hovedlandeveje og Landeveje ej heller uden Vejbestyrelsens Samtykke maa anbringes saaledes, at de rager ud over Vejens Areal. Loven indeholder ingen udtrykkelig Hjemmel for Krav om Afgifter for saadant Samtykke; men det maa antages, at der er en vis Adgang til at stille et saadant Krav ^{6a}. En Kommune kan lige saavel som en Privatmand anskaffe eller anvende et Areal af privatretlig Karakter til Parkering mod Be-

5. Jfr. *Abitz* S. 275 f., 398 ff. og m. H. t. *Stadeplads U.* 1933. 682 H.

6. *U.* 1934. 527 H. Vejdirektoratets Skr. af 7. Okt. 1959, Stid. 75. 541, anser en Kommunes Ejendomsret til Vejrabatter som Grundlag for Kommunens Krav paa Erstatning for Skade paa Kommunens Materiel foraarsaget ved Henkastning af Genstande paa Rabatten.

6a. Jfr. Vejlovsudvalgets 1 Bet., 1955, S. 100 samt *F. J. Boas*, *Vejbestyrelsesloven*, 1962, S. 199 ff.

taling af en Parkeringsafgift. Spørgsmaalet kunde før Vejbestyrelsesloven, jfr. nedenfor, kun give Anledning til Tvivl, hvor der er Tale om et almindeligt Gadeareal ⁷. En vis Adgang til Parkering af Automobileer maa under Nutidens Færdselsforhold anses for en Bestanddel af Almenbrugen af Gader og Veje ⁸. Dette gælder om kortvarige Parkeringer, være sig paa Parkeringspladser eller udenfor saadanne. Parkeringer strækker sig imidlertid ofte over lang Tid. Undertiden henstaar Automobilet fra Morgen til Aften eller endog Døgnet rundt. I saadanne Tilfælde sker der en Beslaglæggelse af Gadearealet, som formentlig kan sidestilles med Anbringelse af visse andre Genstande paa Gadearealet, t. Eks. Salgsvogne, for hvilke der givetvis kan kræves en Afgift ⁹. Spørgsmaalet er nu løst ved Vejbestyrelseslovens § 56, som indeholder Hjemmel for Opkrævning af Parkeringsafgifter ¹.

Afgørelsen af, om en privat Vej skal overtages som offentlig – med den Hovedvirkning, at Udgifterne ved dens Vedligeholdelse fremtidigt paahviler Kommunen – beror paa et Skøn over Vejens Betydning for den almindelige Trafik ³, og Lodsejerne kan ikke ad Rettens

7. Spørgsmålet har foreligget i U. 1932. 206, som imidlertid kun statuerer, at der ikke i Færdselslovens § 13 eller vedkommende Politivedtægt var Hjemmel til at *straffe* en Tiltalt, som havde nægtet at betale en af Politiet fastsat Parkeringsafgift for en Motorvogn, som han havde henstillet paa den kommunale Parkeringsplads. Dommen afgør ikke, om en Kommune overhovedet har Hjemmel til at kræve Afgift for Parkering paa offentlig Gade, Vej eller Plads. Se ogsaa U. 1932. 802 samt Stid. 53. 157.
8. U. 1961. 369 H., jfr. *J. Trolle*, T. f. R. 1961 S. 579–82, godkender en af Politiet truffet Bestemmelse om, at Parkering ud for den franske Ambassade kun er tilladt for Køretøjer med Ærinde i Ambassaden. Bestemmelsen antages at have Hjemmel i Færdselslov § 57, 3. Stk.
9. *Abitz* S. 375 ff. giver en anden Begrundelse, jfr. U. 1951 B. S. 54 f. Indmin. Skr. af 18. Nov. 1929 godkender, at der kræves Afgift paa enkelte Pladser af trafikale Hensyn. En redaktionel Artikel i Købstf. T. 73 S. 109 f. gaar stærkt imod de overdrevne Krav om Plads til Parkering.
1. Jfr. Vejlovsudvalgets Betænkning, 1955, S. 46–51, 66 og 101–103.
3. Ifølge Lov indeholdende nogle Forskrifter om Gader, Veje og Vandløb i København af 14. Dec. 1857, saaledes som denne Lov er ændret ved Lov Nr. 85 af 31. Marts 1926 § 1, kan Københavns Kommunalbestyrelse erklære enhver privat Gade, Vej, Plads eller Sti i Staden eller paa dens Grund for offentlig, naar den i Forvejen har været i Brug for flere særskilt matrikulerede og i særlig Eje værende Ejendomme, og i Henhold til § 2, 4. Stk. er Kommunen forpligtet til at sørge for den fremtidige Vedligeholdelse, Renholdelse og Belysning af Gaden m. v. i Lighed med andre offentlige Gader. Disse saavel som Lovens andre Bestemmelser, se dog Vejbestyrelses-

Vej tvinge Kommunalbestyrelsen til at overtage en Vej. Da Kommunalbestyrelsen saaledes efter et Skøn kan nægte eller imødekomme et Andragende fra de interesserede Lodsejere om at overtage en Vej som offentlig, er det forekommet, at en Kommunalbestyrelse har gjort Overtagelsen betinget af, at Lodsejerne paatager sig en Vejafgift til delvis Dækning af den fremtidige Vedligeholdelsesudgift, som efter Loven paahviler Kommunen. Saadanne Betingelser maa anses for ulovlige ⁴.

Byggetilladelser (Dispensationer) kan ikke uden særlig Hjemmel, jfr. Købh. Byggelov § 27, 1. Stk. og § 70, gøres betinget af en økonomisk Modydelse ⁵. Det maa saaledes anses for ulovligt, naar Indenrigsministeriet har gjort Dispensation til Indretning af 6 Beboelseslag paa Frederiksberg betinget af en Afgift til Kommunen i Tiden indtil ny Vurdering til Ejendomsskyld, svarende til Skatter og Afgifter af de paagældende Rum ⁶, og naar Københavns Magistrat har gjort Tilladelser til forøget Bebyggelsesret betinget af Paalæg af en Fabriksservitut, formentlig ogsaa naar man i København har gjort Tilladelser til Ombygning og Bygningsforandring betinget af visse Afskrivninger med Henblik paa Billiggørelse af en fremtidig Ekspro-

lov § 59, 1. Stk., kan ifølge Loven af 1926 § 4, jfr. Kkl. § 23, 1. Stk., gennem Vedtægter gøres anvendelige i Købstæderne, i Frederiksberg Kommune og i de sønderjydske Flækker, se vedrørende Landkommuner med bymæssig Bebyggelse Lov Nr. 90 af 23. Marts 1932.

4. Min. f. off. Arb. Skr. af 24. Marts 1953 udtaler, at der uden vedtægtsmæssig Hjemmel kan kræves Dækning for Udgifter til Vejens Hovedstandsættelse, medens der ikke kan paalægges Lodsejerne Udgifter til Vedligeholdelse efter Vejens Overtagelse. Se nærmere *Abitz* S. 287–92 og U. 1934 B. S. 23–27, jfr. *Knud Illum*, Servitutter S. 230 Note 83, hvor det ligesom hos *Abitz* S. 290 fremhæves, at Grundbyrdeloven kan være til Hinder for Vejafgifter, jfr. *Fr. Vinding Kruse*, Ejendomsretten, III 1951, S. 1466. Ifølge Indmin. utr. Skr. af 12. Jan. 1939 ansaas det for stridende mod Kommunens Vejvedtægt, at den Grundejerne paahvilende Vejafgift efter Vejens Overtagelse som offentlig uden Tidsbegrænsning skulde indgaa i Kommunens Kasse. Derimod kunde Vejafgiften nok overføres til Kommunen i det Omfang, det var nødvendigt til Afdrag og Forrentning af Kommunens Andel i Udgifterne til Vejens Hovedstandsættelse.

5. Jfr. *Vasegaard* S. 136, *Gøtzsche* S. 33. Anderledes *K. Bjerregard* U. 1934 B. S. 129 ff.

I Landsbyggelo § 43 og Købh. Byggelov § 52, 6. Stk., § 60, 2. Stk. og 3. Stk. findes der Hjemmel for, at der til Byggetilladelser kan knyttes Betingelser af arkitektonisk Art, jfr. *Gøtzsche* S. 34, *Vasegaard* S. 137 og U. 1934. 437 H.

6. *Vasegaard* S. 136. I Praksis stilles der ikke nu saadanne Betingelser.

priation⁷. At saadanne Ordninger træffes ved »Overenskomst« maa blive uden Betydning. Hvis gældende Bestemmelser om Byggeindskrænkninger er fastsat netop for at begrænse Erstatningsudgiften ved fremtidige Ekspropriationer, jfr. Vejbestyrelseslov §§ 40–46⁸, kan Dispensationer gøres betinget af, at Bygningen i Tilfælde af Ekspropriation skal fjernes⁹, eller at der ikke skal ydes Erstatning for Bygningen¹. Dispensationen kan ogsaa gøres betinget af en anden økonomisk Opofrelse, t. Eks. vederlagsfri Afstaaelse af Areal. Men den økonomiske Opofrelse, som finder Udtryk i Betingelsen, maa ikke staa i Misforhold til den Besparelse af Ekspropriationserstatning, som maatte paaregnes i Kraft af Byggeindskrænkningen.

Ovenfor S. 377 er omtalt, at Beslutninger undertiden har det ulovlige Formaal at begunstige pekuniært en eller anden statslig eller kommunal Virksomhed. Et saadant Formaal kan lægge sig for Dagen i en Betingelse. Meget prægnant er det sket i et Tilfælde, som gav Indenrigsministeriet Anledning til at udtale², at en Kommunalbestyrelse ikke lovligt vil kunne udnytte sine Beføjelser i H. t. Lov om Boligbyggeri til at sikre det bedst mulige Driftsresultat for de kommunale Værker, hvorfor det ikke kan gøres til en Betingelse for kommunal Støtte til Boligbyggeri, at der i Ejendommen installeres enten Gas fra et kommunalt Gasværk eller Elektricitet til Kogebred³.

Magtfordrejning lægger sig ofte for Dagen gennem Betingelser, som ikke er af finansiel eller anden økonomisk Art. Et Eksempel herpaa findes i den bekendte »Teaterdom«⁴. Justitsministeriet havde i en Aarrække efter Ansøgning fra Dansk Skuespillerforbund gjort Tea-

7. Anderledes *Vasegaard* S. 137.

8. Jfr. *Abitz* S. 254.

9. Jfr. U. 1949. 933, V. L. T. 1958. 267.

1. Jfr. U. 1961. 213.

2. Skr. Nr. 230 af 25. Nov. 1959.

3. Hermed kan sammenholdes den S. 367 omtalte U. 1936. 798 og den S. 365 Note 2 omtalte Skr. Nr. 275 af 22. Dec. 1960, der imidlertid angaar en kommunal *privatretlig* Ejerdistribution.

4. U. 1940. 1030 H. Fra Domspraksis kan yderligere nævnes U. 1934. 437 H., der tilsidesætter en arkitektonisk-æstetisk Betingelse, som var føjet til en Bygningsdispensation og U. 1942. 548 samt U. 1946. 394, hvorefter Overfredningsnavnet tilsidesatte færdelsmæssige Betingelser, der var føjet til en i Medfør af Naturfredningslovens § 25, 2. Stk. meddelt Byggetilladelse. Meget large overfor Direktoratet for Vareforsyning er U. 1949. 392 H., som godkender, at der til en Importtilladelse var knyttet en Betingelse om, at Varen skulde sælges uden Avance, jfr. U. 1950. 931. I U. 1955. 644 H.

terbevillinger betinget af, at Bevillingshaveren overholdt den mellem nævnte Forbund og to Teaterdirektørforeninger indgaaede Overenskomst om Mindsteløn, Teatertjenestens Omfang, Engagementernes Varighed m. m. Under en af Foreningen Danske Skuespillere anlagt Sag blev denne Praksis kendt uberettiget overfor Foreningen, fordi det fandtes »at ligge udenfor de naturlige Rammer for Meddelelse af Teaterbevillinger paa den Maade at søge at virke hen til en vis Ordning af Teaterdriften og Skuespillernes Stilling ved Teatrene«.

iii. Maa det i Henhold til foranstaaende antages, at en til en Forvaltningsakt knyttet Betingelse er ulovlig, bliver det næste Spørgsmaal, om Forvaltningsakten af den Grund bliver ugyldig, eller Betingelsen skal anses for ustillet, eller ingen af disse Virkninger indtræder.

Hvor Betingelsen er utilladelig, fordi *Forvaltningsakten er lov-bunden*, taler afgørende Grunde for, at Betingelsen anses som ustillet⁵. Det drejer sig her om Forvaltningsakter, som er obligatoriske med det og det bestemte Indhold. Naar dette ulovligt er gjort betinget, kan man ganske vist sige, at Forvaltningsmyndigheden ikke har »villet« den ubetingede Forvaltningsakt; men da Forvaltningsakten er paabudt i Loven, og den ulovligt indføjede Betingelse ikke giver særlig Grund til at antage, at Situationen ikke iøvrigt skulde være gennemprøvet i faktisk og retlig Henseende, bør en saadan »Viljesmangel« ikke medføre Ugyldighed. – En uægte Betingelse, altsaa en Betingelse, som gentager en i Loven opstillet Betingelse for Forvaltningsakten, maa betragtes som ustillet; er Lovens Betingelser opfyldt og kun i saa Fald, maa Forvaltningsakten anses for gyldig.

M. H. t. Betingelser, som er ulovlige, fordi Forvaltningsakten hører til de ovenfor nævnte *actus legitimi*, kan der ikke opstilles nogen almindelig Regel. Er den ulovligt indføjede Betingelse suspensiv, er

havde Statens Jordlovsudvalg givet Afkald paa sin Forkøbsret i H. t. Stats-husmandsloven paa en af Ejeren tiltraadt Betingelse, hvorefter han skulde erhverve et Areal og mod et Vederlag svarende til Grundværdien af det erhvervede Areal, godt 8000 Kr., overdrage dette til Jordlovsudvalget. Da denne Betingelse ikke blev opfyldt, købte Jordlovsudvalget Arealet for 35000 Kr. og krævede Forskelsbeløbet af den Ejer, som var indgaaet paa Betingelsen. Dette Krav godkendte Dommen. Ifølge U. 1955. 861 kunde en Godkendelse af Lejeforhøjelse gøres betinget af visse Reparationsarbejder, og ifølge V. L. T. 1950. 307 kunde et Sogneraad gøre Godkendelse af en Lejeropsigelse betinget af, at den nye Lejer blev godkendt af Sogneraadet.

5. Saaledes V. W. S. 23 og 238.

det ikke udelukket, at den, Ulovligheden til Trods, kan faa Virkning efter sit Indhold, f. Eks. hvis en Person ansættes som Tjenestemand paa Betingelse af, at en anden Tjenestemand bliver afskediget, eller at en eller anden Lov vedtages. Det samme gælder om en resolutiv Betingelse, der indtræder, inden Statusforholdet bliver aktuelt, t. Eks. hvis en Person ansættes som Tjenestemand under den resolute Betingelse, at Stillingen nedlægges. En ulovlig resolutiv Betingelse maa derimod anses for ustillet, hvis den først indtræder, efter at det retlige Statusforhold er blevet aktuelt. Hvis f. Eks. en Person udnævnes til Tjenestemand resolutivt betinget af, at han udmelder sig af sin Afholdsforening, eller at hans Kontor nedlægges, ophører Tjenestemandsforholdet dog ikke, naar han efter at have tiltraadt Stillingen udmelder sig eller Kontoret nedlægges ⁶.

Saafremt Betingelsen er ulovlig, ikke blot p. G. af Retsforholdets Karakter af Statusforhold, men tillige paa Grund af sin egen Beskaffenhed, maa den formentlig altid enten anses for ustillet, t. Eks. hvis den i Indfødsretslovens § 9 omhandlede kgl. Resolution gøres betinget af en Afgift ⁷, eller medføre, at Forvaltningsakten bliver ugyldig, jfr. nedenfor.

Hvor en Betingelses Utilladelighed beror paa *det ulovlige Formaal*, kunde det være nærliggende at antage, at Forvaltningsakten maa bedømmes i Overensstemmelse med, hvad der i Almindelighed gælder om Forvaltningsakter, som forfølger et ulovligt Formaal, jfr. ovenfor S. 361 ff., og altsaa stedse være ugyldig. Der er dog den Forskel, at medens en Forvaltningsakts Formaal i Almindelighed kun kan anses for ulovligt og medføre Ugyldighed, naar det har foreligget

6. Naar det i Umin. Skr. af 4. April 1950 med Rette er antaget, at der ikke i Kaldsbreve til Lærere kan indsættes den Betingelse, at den paagældende »altid har fast Bopæl« i Kommunen, er det klart, at Ansættelsen ikke ophører, hvis Læreren flytter bort fra Kommunen. Ifølge Umin. Skr. af 28. Juni 1950 kan der ikke til Normering af et Embede som Stadsskoleinspektør for en Skoleinspektør knyttes den Betingelse, at Stadsskoleinspektøren skal fratræde som saadan ved 65 Aars Alderen. Naar ifølge Ægteskabslov I § 36, 2. Stk., jfr. § 38, en Vielse kun har Retsvirkning, hvis Brudefolkene af Præsten eller den borgerlige Myndighed »forkyndes at være Ægtefolk«, ligger der formentlig heri, at en betinget Forkyndelse ikke er ægteskabsstiftende. I Udkast 1913 S. 135 fremhæves det, at *Parternes* Udtalelse skal være ubetinget.

7. Jfr. min Dansk Statsforfatningsret, I 1944, S. 249 og Knud Larsen, Indfødsretslovene, I 1948, S. 184 om Værnepligtsbøder.

som den handlende Forvaltningsmyndigheds Hovedformaal med Forvaltningsakten⁸, kan en Betingelse godt være ulovlig, selv om den kun forfølger et Formaal, som er underordnet i Forhold til Forvaltningsaktens Hovedformaal.

Hvis da Betingelsen vel efter sin Beskaffenhed er ulovlig, men ikke i væsentlig Grad underbygger en Formodning om, at Forvaltningsaktens Hovedindhold er saglig urigtigt, maa Betingelsen anses for ustillet. Saaledes vil Sagen praktisk taget altid stille sig. Hvis en Polititilladelse gøres betinget af en økonomisk Ydelse, kan det tænkes, at Tilladelsen i sig selv maa befrygtes at være saglig ubegrundet; men i Reglen vil den finansielle Betingelse ikke være et saa afgørende Indicium for Hovedindholdets saglige Urigtighed, at dette kan anses for ugyldigt.

Er den ulovlige Betingelse imidlertid ikke blot saa at sige et Biproduct af Forvaltningsmyndighedens Overvejelser, men Udtryk for Beslutningens Hovedformaal, saa det maa befrygtes, at Forvaltningsaktens Hovedindhold er saglig ubegrundet, maa Forvaltningsakten anses for ugyldig. Dette vil f. Eks. være Tilfældet, hvis en begunstigende Forvaltningsakt gøres betinget af, at Adressaten foretager Handlinger til personlig eller politisk Fordel for Forvaltningsmyndighedens Indehaver⁹.

iv. Hvis og saalænge en lovlig suspensiv Betingelse *ikke opfyldes*, er Forvaltningsakten ikke retligt virksom¹, og hvis en lovlig resolutiv Betingelse indtræder, er Forvaltningsakten ikke længere retligt virksom. Er t. Eks. en næringsretlig Tilladelse i Medfør af Næringslovens § 6 gjort resolutivt betinget af, at den paagældende overtræder Bestemmelser i Næringsloven eller Butiklukningsloven, ophører Tilladelsen, naar en saadan Lovovertrædelse finder Sted. Naar en Tilladelse saaledes er eller bliver retligt uvirksom, kan der blive Tale om et strafferetligt Ansvar for den betingelsesvis tilladte Handlen el-

8. Jfr. ovenfor S. 364 og 379 Note 4.

9. Ifølge V. W. Art. 68 anses utilladelige Bibestemmelser som Hovedregel som ustillede »War jedoch die Nebenbestimmung für die Erlassung des Verwaltungsakts so wesentlich, dass dieser ohne sie nicht erlassen worden wäre, so ist der Verwaltungsakt nichtig.«

De foreliggende Domme har anset den ulovlige finansielle Betingelse for ustillet og statueret Tilbagebetaling, hvor den var blevet opfyldt, se saaledes U. 1905. 78 H., 1925. 906 H., 1926. 990, 1930. 372.

1. Jfr. U. 1946. 1181 og V. L.T. 1950. 307.

ler Undladen og om Pligt til Fjernelse eller Omgørelse af Bygninger, Anlæg, Indretninger m. v.

Ofte gøres det til Betingelse for Tilladelser til Bebyggelse af et Areal, at Ejeren udsteder og lader tinglyse en Deklaration, t. Eks. vedr. Bebyggelsens Beskaffenhed eller Fjernelse ² eller vedr. Udstykning af Arealet ³, saaledes naar der meddeles Tilladelser til Bebyggelse i Medfør af Naturfredningslovens § 25, 2. Stk. I saadanne Tilfælde er selve Deklarationens Udfærdigelse og Tinglysning stillet som Betingelse. Noget tvivlsomt kan det være, om tillige Efterkommelse af Deklarationens Bestemmelser kan anses for en Betingelse. Dette maa vistnok i Reglen antages. Ogsaa i saa Fald er Bestemmelserne selvstændigt bindende, saaledes at de selvstændigt kan gennemtvinges.

c. Hvor Loven udtrykkeligt giver Adgang til at knytte *Paalæg* til begunstigende Forvaltningsakter, beror det paa en Fortolkning, hvilke *Paalæg* der kan indføres ⁴. I Almindelighed kan kun saadanne *Paalæg* indføres, som tjener Interesser, hvis Varetagelse ligger indenfor den paagældende Forvaltningsmyndigheds Opgaver paa det Forvaltningsomraade, Forvaltningsakten angaar, jfr. ovenfor S. 408 ff.

Imidlertid kan det ikke antages, at der kun er Adgang til at knytte *Paalæg* til begunstigende Forvaltningsakter, hvor dette har positiv Hjemmel i Loven.

Det er dog klart, at fuldt lovbundne Forvaltningsakter er ligesaa uimodtagelige for *Paalæg* som for Betingelser. Det er ogsaa indlysende, at der ikke kan knyttes *Paalæg* til de ovenfor S. 406 f. omhandlede Forvaltningsakter, der gaar ud paa Skabelse af Statusforhold, hvis Indhold generelt er bestemt af Loven. Det kan f. Eks. ikke ved Udnævnelsen af en Tjenestemand bestemmes, at han aldrig maa nyde spirituøse Drikke ⁵. Spørgsmaalet opstaar da kun m. H. t. skønsmæssige Forvaltningsakter iøvrigt.

I saa Henseende kan man ikke sige, at naar en begunstigende For-

2. Jfr. U. 1949, 933.

3. Hvis Ejeren opgiver Bebyggelsen, kan han formentlig faa Deklationen aflyst.

4. Ifølge Biografteaterlov § 2, 4. Stk. kan det ikke i Bevillingen paalægges Bevillingshaveren at yde Tilskud af nogen Art til offentlige eller private Institutioner eller Enkeltpersoner.

5. Ifølge Umin. Skr. af 7. Nov. 1944 kan der ikke i et Kaldsbrev til en Lærerinde tages Forbehold om, at hun skal være forpligtet til at tage Uddannelse som Skolekøkkenlærerinde.

valtningsakt ensidigt kan gøres betinget, kan der ogsaa ensidigt knyttes Paalæg til den. Thi medens en skønsmæssig Forvaltningsakt, hvortil der er knyttet en Betingelse, som Helhed betragtet ikke lægger nogen Byrde paa Adressaten, der i det ringeste ikke opnaar nogen Fordel, gaar Paalægget ud paa en selvstændig Bebyrdelse. Hvis det da som her forudsættes, at denne Bebyrdelse ikke har Hjemmel i Loven, bliver Spørgsmaalet, om den kan faa Gyldighed ved Adressatens udtrykkelige eller stiltiende Samtykke ⁶.

At et saadant Samtykke til en bebyrdende Forvaltningsakt ikke i Almindelighed kan træde i Stedet for Lovhjemmel, vil fremgaa af, hvad nedenfor vil blive udviklet i Afsnittet om Forvaltningskontrakter, og den Omstændighed, at Paalægget meddeles i Forbindelse med en begunstigende Forvaltningsakt, kan ikke medføre, at Samtykket uden videre bliver fyldestgørende. Et Samtykke maa saaledes blive uden Betydning for Paalæggets Gyldighed, hvis det ikke har saglig Sammenhæng med Forvaltningsaktens Hovedindhold, jfr. ovenfor S. 408 ff. og S. 420. Den der ansøger om en forvaltningsretlig Tilladelse, t. Eks. en Byggedispensation, kan derfor i Reglen ikke ved sit Samtykke gøre et Paalæg om en økonomisk Modydelse retsgyldigt ⁷.

Adgangen til med Adressatens Samtykke at knytte Paalæg til forvaltningsretlige Tilladelser er formentlig snævrere end Adgangen til at indføre Betingelser i saadanne Tilladelser, hvilket beror paa, at Paalægget er selvstændigt bindende. Medens der t. Eks. ikke kan være noget til Hinder for, at Tilsynsmyndigheden gør sin Godkendelse af Kommunalbestyrelsens Beslutning om Optagelse af et Laan betinget af en Forhøjelse af Skatteudskrivningen, saaledes at Laanet ikke kan optages, før Forhøjelsen er iværksat, i hvilken Henseende Kommunalbestyrelsen staar frit, kan en Kommunalbestyrelse næppe retsgyldigt tiltræde et til en Laaneapprobation knyttet Paalæg om at foretage en Forhøjelse af Skatteudskrivningen, i hvert Fald ikke, hvis Paalægget omfatter et længere Tidsrum ⁸.

I det Omfang, et udtrykkeligt Samtykke tør anses for fyldestgørende, maa det samme gælde om et stiltiende Samtykke, og hvis Forvaltningsaktens Adressat udnytter en Tilladelse, til hvilken der er

6. Jfr. *Kormann* S. 157 f.

7. Jfr. U. 1925. 906 H., 1926. 900. Undtagelsesvis kan Ejerens Tiltrædelse maa-
ske anses for gyldig, jfr. *Vasegaard* S. 137 og *Abitz* S. 252 ff.

8. Anderledes *Ernst Andersen* S. 149, jfr. U. 1940 B. S. 196. I Haandbog I S.
244 anses saadanne Paalæg for overflødige.

knyttet et Paalæg, maa dette i Reglen sidestilles med et saadant stiliende Samtykke. Hvis t. Eks. en Kommunalbestyrelse modtager en Laaneapprobation, til hvilken der er knyttet et Paalæg, maa dette Paalæg anses for tiltraadt, naar Kommunen optager Laanet⁹. Paa den anden Side kan et Samtykke til Paalægget, der er meddelt før Tilladelsen udnyttes, næppe være bindende for Tilladelsens Adressat, hvis han afstaar fra at udnytte Tilladelsen¹.

d. Hvor en Bibestemmelse vedrører Indretningen eller Brugen af en fast Ejendom, har man for Byggedispensationers Vedkommende været inde paa af Hensyn til godtroende Erhververe at kræve en til Bibestemmelsen svarende Bestemmelse indsat i en af Ejeren udstedt Deklaration, *tinglyst* med Prioritet forud for al Pantegæld, saaledes at Dispensationen betinges af Deklarationens Udfærdigelse og Tinglysning². Udstedelse af Deklaration faar den Betydning, at dens Bestemmelser selvstændigt kan haandhæves, jfr. ovenfor S. 404 og 420 f. Det selvstændige Krav i H. t. Deklarationen kan imidlertid tænkes ekstingveret, hvad enten Deklarationen tinglyses eller ej; men det kan være, at Efterkommelse af Deklarationens Bestemmelser kan opfattes som en Betingelse for Tilladelsen, jfr. ovenfor S. 403 f. I modsat Fald bliver Ordningen aldeles irrationel, idet Bibestemmelser, som er af offentligretlig Karakter, f. Eks. fordi de tilgodeser sundhedsmæssige og brandvæsentlige Hensyn, indordnes i en Prioritetsrække af privatretlige Rettigheder og kan fortrænges af disse.

Betingelser, som knyttes til Tilladelser vedr. Udnyttelse eller Benyttelse af fast Ejendom, kan ikke bringes til at bortfalde af Indehavere af private Rettigheder i Ejendommen eller Kreditorer, og Tinglysning er i saa Henseende uformøden³. Købh. Byggelov § 64, 1. og 2. Stk. og Landsbyggelo § 61, 1. Stk. bestemmer nu, at de til en meddelt Byggetilladelse eller Dispensation knyttede Betingelser er bindende for Ejere og Indehavere af andre Rettigheder over den paa gældende Ejendom uden Hensyn til, hvornaar saadan Ret maatte være stiftet. Den i Købh. Byggelov § 64, 2. Stk. paabudte Tinglys-

9. Jfr. Ernst Andersen S. 153.

1. Jfr. U. 1932 B. S. 81 f. Anderledes *Götzsche* U. 1929 B. S. 11 f.

2. Jfr. *Götzsche* S. 33 og i U. 1929 B. S. 11 f., *Vasegaard* S. 139 f., *Sivertsen* S. 143 f., *Vinding Kruse*, II S. 1020 f. En positiv Bestemmelse om Tinglysning af Betingelser findes i Naturfredningslov § 25, 2. Stk.

3. Jfr. *Knud Illum*, Tinglysning, 1950, S. 37 ff., *Servitutter*, 1943, S. 166 ff., *Abitz* S. 255.

ning er kun af oplysende Betydning ⁴. Det samme maa antages m. H. t. den i Landsbyggelo § 61, 1. Stk. paabudte Tinglysning ⁵.

Et Paalæg, hvis Gyldighed beror paa, at det er tiltraadt af Ejeren, er derimod en Raadighedsindskrænkning, paa hvilken formentlig, hvis ikke andet er bestemt eller tør anses for forudsat i Loven, Tinglysningslovens almindelige Bestemmelser kommer til Anvendelse.

6. *Andre Indholdsmangler.* a. En Forvaltningsakt, som paabyder eller tillader noget *umuligt*, er ugyldig ⁶. Til det umulige kan der hverken i Privatrekken eller i den offentlige Ret bestaa nogen Pligt eller Tilladelse.

Dette gælder for det første om *faktisk* Umulighed. Hvis t. Eks. Justisministeren i Medfør af Lovb. Nr. 20 af 7. Februar 1961 § 5, 3. Stk. i et Paalæg til en Udlænding om Udrejse fastsætter en saa kort Frist, at det er umuligt at overholde den, er Paalægget for saa vidt ugyldigt, og Strafbestemmelsen i § 16 kan ikke komme til Anvendelse for Oversiddelse af Fristen ⁷.

Ogsaa hvad man har kaldt *retlig* Umulighed, hvorved tænkes paa visse Regelkollisioner, kan medføre en Forvaltningsakts Ugyldighed. De i Anledning af en Epizooti eller Epidemi truffne Afspærringsbestemmelser kan t. Eks. være til Hinder for, at Ejeren af en Landejendom kan blive forpligtet til Udførelse af Pligtarbejde ⁸.

4. Jfr. *Vasegaard* S. 140. Om Tinglysning af almindelige Raadighedsindskrænkninger, fastsat ved eller i H. t. Lov, se *Knud Illum*, Tinglysning, 1950, S. 33 ff. og *Servitutter*, 1943, S. 164 ff. samt særligt vedr. Byggelov Nr. 275 af 28. Nov. 1929 § 4, se nu Vejbestyrelseslov § 44, 3. Stk., *K. Bruun Andersen*, U. 1930 S. 346 f. og U. 1952. 411.

5. Jfr. *Bendt Andersen*, *Juristen* 1960 E. 687 f. og *Kurt Nielsen*, U. 1961 S. 38–44. En positiv Bestemmelse om Tinglysning af Betingelser findes ogsaa i Naturfredningslovens § 25, 2. Stk. Det maa antages, at der om saadanne Betingelser og disses Tinglysning gælder det samme som anført i Teksten vedr. de to Byggelove.

6. Jfr. O. V. G. 103. 152 og 105. 153, *Imboden* S. 138 f., *Herlitz*, III S. 438.

7. Underrettsdommen U. 1941. 859 frifinder en Mejeribestyrelse og en Mejeribestyrer, hvilke var tiltalt for at have undladt nogle under en Mund- og Klovsygeepizooti paabudte Foranstaltninger. Dommen begrundes med, at det havde været umuligt at fremskaffe det fornødne Brændsel, og citerer Sætningen: *impossibilium nulla est obligatio*. Men Landsretten mente ikke, der havde foreligget nogen Umulighed. V. L. T. 1942. 109 samt en i Stid. 57. 549 omtalt Underrettsdom statuerer ligeledes, at der ikke havde foreligget Umulighed.

8. Jfr. Min. f. off. Arb. Skr. af 10. Maj 1941, der med tvivlsom Hjemmel ar

Ikke alene den absolutte, men ogsaa den relative Umulighed kan medføre, at Forvaltningsakten bliver ugyldig. Er Efterkommelsen af et Paalæg forbundet med aldeles uforholdsmæssigt Besvær eller ganske uforholdsmæssige Udgifter⁹, maa saadant undertiden side-stilles med egentlig Umulighed.

b. I Processen er det en Grundsætning, at Domme skal have en vis *endelig og bestemt Karakter*, og noget tilsvarende maa gælde for Forvaltningsakter¹. Mangler en Forvaltningsakts Indhold den fornødne Bestemthed, er den ugyldig.

Denne Fordring til Forvaltningsaktens Indhold maa navnlig stilles af Hensyn til den Borger, som Forvaltningsakten vil paalægge retlige Baand, idet han har Krav paa at vide, hvad disse Baand nærmere gaar ud paa². At Forvaltningsakten aabner den forplig-

tager, at Ejeren af en Landejendom, som paa Grund af Mund- og Klovsyge var afskaaret fra at lade Ejendommens Mandskab deltage i Snekastning som Naturalarbejde, maatte stille andet Mandskab eller erstatte Kommunen Udgifterne ved Antagelse af lejet Mandskab.

9. Se derimod om økonomisk Uformuenhed U. 1900. 623. Ifølge Epizootilov § 19, 3. Stk. kan Uformuenhed fritage en Ejer for Udredelse af visse Udgifter.
1. Jfr. ovenfor S. 406 Note 8 om en for ubestemt »Forudsætning«. V. W. Art. 63: »Verwaltungsakte . . . sollen den Willen der Behörde vollständig, bestimmt und unzweideutig zum Ausdruck bringen.«
2. Jfr. *Ernst Andersen* S. 78 ff., *Imboden* S. 139 f. I Retspraksis findes adskillige Eksempler paa den omhandlede Ugyldighedsgrund: Vedrørende et af Sundhedskommissionen givet Tilhold om »at drive Virksomheden paa en Maade, der saa lidt som muligt forulemper de Omboende«, er det statueret, at det »ikke kan anses at have Hjemmel i Sundhedsvedtægten . . . eftersom der savnes ethvert Holdepunkt for, med hvilke Begrænsninger Driften vilde være at udøve for ikke at komme i Strid med Tilholdet«, U. 1898. 680 H., se derimod U. 1903. 182 H. – Amtmanden havde resolveret, at der skulde gives »Tilhold i Overensstemmelse med Straffelovens § 178«. Derefter gav Politiretten Tilhold »i Overensstemmelse med Amtmandens Paalæg«; men U. 1903. 792 frifinder for Straf paa Grund af Tilholdets Ubestemthed. – Et Paalæg om, at »de . . . paaklagede Mangler . . . fjernes, saaledes at Vandklosetterne bringes i den Stand, hvori de i sin Tid ere approberede . . .«, er ligeledes blevet anset som ugyldigt, idet det »hverken indeholder en tilstrækkelig tydelig Angivelse af, hvilke Mangler det er, der paaklagedes, eller en tilstrækkelig tydelig Angivelse af, hvad der forlangtes foretaget til Afhjælpning af disse Mangler«, U. 1914. 331. Nørre Rangstrup og Hviding Rets Dom i Straffesag 78/1951 frifinder for Overtrædelse af en Fredningskendelse, fordi der var Uklarhed m. H. t. det fredede Omraades Grænser. Om Indholdets nærmere Fastsættelse efter forud indsendte Planer, se U

tede et vist Spillerum m. H. t. de Midler, ved hvilke det paabudte Resultat kan opnaas, gør intet. Dette bør Forvaltningsakten netop ofte gøre ³.

Hvor Forvaltningsakten i Modsætning hertil er en Tilladelse eller paa anden Maade begunstigende, vil der kun sjældent blive Tale om Ugyldighed paa Grund af ubestemt Indhold. Som bekendt er der en vis Tilbøjelighed til at lade Ubestemthed i Indholdet af privatretlige Retshandler gaa ud over den, fra hvem Erklæringen hidrører. Ved Forvaltningsakter maa dette saa meget mere gælde, som Forvaltningsakten fremtræder med autoritativt Præg. Saalænge derfor Ubestemtheden ikke gaar over til Meningsløshed ⁴, kan Adressaten udnytte Forvaltningsakten indenfor Ubestemthedens vide Grænser, dog naturligvis kun indenfor de af *Loven* dragne Grænser ⁵.

1888. 1140 og 1896. 407 H. U. 1913. 228 H. straffer for Overtrædelse af et Paalæg fra Sundhedskommissionen om »at drive Smedeværkstedet paa en saadan Maade, at de Omboende forulempes saa lidt som muligt, og særligt at udføre larmende Arbejde i Værkstedslokalerne og ikke under aaben Himmel i Ejendommens Gaarde«. Den første Del af dette Paalæg er, som det ses, ganske ubestemt; men Dommens Resultat forklares ved, at den sidste, mere koncise Del af Paalægget var overtraadt. Om en Byrådsvedtagelse af tvivlsomt Indhold, se V. L. T. 1952. 50,

Underrettsdommen Juristen 1941. 283 frifinder for Overtrædelse af en Rationeringsbekendtgørelse, fordi denne ikke indeholdt nogen Vejledning til Fastsættelse af Grænsen mellem Brød og Kager, og U. 1949. 473 frifinder for Overtrædelse af et af Priskontrolraadet givet Paabud, fordi dette var af for almindeligt og ubestemt Indhold. Om en uklar Prisreguleringsbestemmelse, se V. L. T. 1949. 73.

Fra statsretlig Praksis kan nævnes kgl. Kundg. Nr. 164, 21. juli 1907, jfr. *Matzen*, II S. 36–38.

- 3, Jfr. U. 1884. 286 og 1916. 207 samt *Herlitz*, III S. 411. Ifølge den preussiske Polizeiverwaltungsgesetz af 1. Juni 1931 § 41, 2. Stk. skal Politimyndigheden efter Ansøgning tillade Befalingsmodtageren at anvende et andet Middel end det paabudte til Fjernelse af den politimæssige Fare, naar dette andet Middel er ligesaa effektivt, jfr. *Drews* S. 62 f.
4. U. 1900. 623 og Jmin. Skr. 5. April 1895 (Bevilling til Opløsning af et bigamisk Ægteskab kan ikke udstedes, fordi den er overflødig). Jfr. ogsaa *E. Jürgensen*, U. 1878 S. 23 f. og 53.
5. Jfr. U. 1954. 70 H. Hvis der t. Eks. i Henhold til Beværterlov § 20 meddeles Bevilling til at drive Beværtning »i Sommermaanederne«, jfr. Hmin. Skr. Nr. 76 af 18. Maj 1927, og Bevillingsmyndigheden dermed har tænkt paa Juni, Juli og August, vil der formentlig ikke kunne lægges Bevillingshaveren nogen Ulovlighed til Last, om han allerede aabner sin Forretning i Slutningen af Maj eller fortsætter den noget ind i September.

c. De konstitutionelle Forfatninger indeholder ofte Bestemmelser, der i Almindelighed eller for særlige Anliggendes Vedkommende, se t. Eks. m. H. t. Værnepligten den norske Grundlovs § 109, fastslaaer et vist *Lighedsprincip*⁶. Undertiden har Bestemmelserne et rent abstrakt Indhold, idet de siger, at Borgerne er lige for Loven, eller at de nyder samme borgerlige og politiske Rettigheder, hvortil ofte føjes en Udtalelse om, at Borgerne er underkastet samme offentlige Byrder og Forpligtelser el. lign. Undertiden fastslaaes det, at visse Forskelle skal være uden retlig Betydning: Forskel i Henseende til Fødsel, Køn, Farve, Race, Nationalitet, Sprog, Religion, Konfession, social Stilling, Adelskab, Titler o. lign. Eksempelvis kan nævnes Grl. § 70, hvorefter ingen paa Grund af sin Trosbekendelse eller Afstamning kan berøves Adgang til den fulde Nydelse af borgerlige og politiske Rettigheder eller unddrage sig Opfyldelsen af nogen almindelig Borgerpligt, § 71, 1. Stk., hvorefter ingen paa Grund af sin politiske eller religiøse Overbevisning eller sin Afstamning kan underkastes nogen Form for Frihedsberøvelse⁷, og § 83, hvorefter enhver i Lovgivningen til Adel, Titel og Rang knyttet Forret er afskaffet.

I den demokratiske Retsstat maa visse Lighedsgrundsætninger af

6. Bestemmelser kan efterses f. Eks. i *B. Mirkiné-Guetzévitch*, Les Déclarations des Droits de l'homme, Paris 1929. Navnlig De nordamerikanske Fri-staters Unionsforfatning, Amendments Art. 14, der tilsikrer Unionens Borgere »equal protection of the laws« jfr. *Ernst Andersen*, Fra Juraens over-drev, 1953, S. 105 f., og den svejtsiske Forbundsforfatning Art. 4: »Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich«, har faaet stor Betydning for Rets-udviklingen.

Saadanne Bestemmelser har bl. a. givet Anledning til Uenighed om, hvorvidt ikke blot Domstole og Forvaltning, men ogsaa Lovgivningsmagten er underkastet det fastslaaede Lighedsprincip, jfr. *Nipperdey*. I S. 158 ff. Erklæringen om Menneske- og Borgerrettighederne af 1789 Art. 6 tager klar-ligen det videre Sigte: »La loi . . . doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse«. Denne Udtalelse var i ordret Oversættelse op-taget i det Adler-Falsenske norske Grundlovsudkast, men blev ikke optaget i Grundloven af 1814, jfr. *Castberg*, II S. 422.

En udførligere Fremstilling af Emnet har jeg givet i Afhandlingen »Lig-hedsgrundsætninger i forvaltningsretlig Belysning«, trykt i et finsk Fest-skrift, tilegnet Minister Rafael Erich, Helsingfors 1939. Afhandlingen er optaget i Bogen »Grundtvig som Rigsdagsmand og andre Afhandlinger«, 1940. Se ogsaa *Alf Ross*, Om ret og retfærdighed, 1953, S. 371–74. Lig-hedsgrundsætninger er optaget i Verdenserklæringen om Menneskerettig-heder, se Art. 7, og i Europaerklæringen, se Art. 14.

7. Jfr. Statsretten S. 601 f. og 634–38.

denne Slags anses for gældende Ret uden positiv Lovhjemmel⁸, t. Eks. at Personer af forskellig Stand og Race og Personer, der hører til forskellige politiske Partier, er retligt ligestillede⁹.

Hvad angaar Retsanvendelse udsiger en abstrakt Lighedsgrundsætning ikke andet, end hvad der er en Følge af Lovens Begreb. Derimod bliver en Lighedsgrundsætning, som frakender visse Forskelle retlig Betydning, en vigtig Integrationsfaktor i Retsanvendelsen¹. Gaar Sætningen saaledes ud paa, at Mænd og Kvinder er retligt ligestillede, hidfører den en Ændring af hidtidige Retsregler, f. s. v. disse tillægger Kønsforskellen retlig Betydning, jfr. ovenfor s. 136 ff.

Af særlig Interesse er det at undersøge, hvilken Betydning Lighedsgrundsætninger har for Udøvelsen af Forvaltningens *frie Skøn*.

En abstrakt Lighedsgrundsætning: det lige skal behandles lige, har et principielt andet Indhold end Læren om Magtfordrejning. Denne gaar jo i Korthed ud paa, at skønsmæssige Beføjelser stedse er indrømmet Forvaltningsmyndighederne for visse, mere eller mindre skarpt afgrænsede Formaals Skyld, og at en Forvaltningsmyndighed handler retstridigt, naar den ved Udøvelsen af en skønsmæssig Beføjelse forfølger uvedkommende Formaal. Men en Lighedsgrundsætning kan godt være opfyldt, hvor Forvaltningsmyndigheden forfølger et ulovligt Formaal med sin Beslutning, f. Eks. hvis Bygningsmyndighederne konsekvent gør bygningsretlige Dispensationer afhængige af økonomiske Opofrelser fra Bygherrens Side, ligesom omvendt en Lighedsgrundsætning kan være tilsidesat, hvor Forvaltningsmyndigheden ikke forfølger et ulovligt Formaal, f. Eks. hvis Ansøgninger om bygningsretlige Dispensationer paa Grund af Skødesløshed i ganske ensartede Tilfælde snart nægtes, snart indrømmes.

8. Jfr. *Herlitz*, III S. 395–98, *Waline* S. 403 f. Ifølge den finske Regeringsform § 5 er finske Statsborgere lige for Loven, jfr. om dette Lighedsprincip i Forvaltningsretten *V. Merikoski*, N. a. T. 1952 S. 255–57.

9. Ifølge den tidligere Politilov for Statsbanerne Nr. 85 af 11. Maj 1897 § 18 skal Personalet »uden Persons Forskel« vise Besindighed, Høflighed osv., jfr. ogsaa den tidligere Politianordning for Privatbanerne Nr. 191 af 17. Nov. 1903 § 18, Instruks for Københavns Politi 7. Juni 1869 § 44 samt Reskr. 11. Dec. 1730. Militær Straffelov, Lovb. Nr. 262 af 21. Juli 1954, § 58 fastsætter Straf for »uligelig Behandling«.

1. Jfr. S. O. 1948. 36 om en tysk Skatteforordning af 1946, hvorefter den tyske Skattelovgivning skal administreres og fortolkes uden Hensyn til Race, Tro, Nationalitet eller politisk Overbevisning, og 1957. 204 om en af den vesttyske Forfatningsdomstol afsagt Dom, der underkender en Lovbestemmelse om Sambeskatning af Ægtefæller.

En abstrakt Lighedsgrundsætning, som svæver over hele Retssystemet, og som ikke angiver de Forskelle, som skal være uden retlig Betydning, savner ogsaa i Forhold til det frie Skøn selvstændigt Retsindhold, fordi det er umuligt at paapege faktiske Forskelle, som i enhver retlig Relation maa være uden Betydning.

En saadan Lighedsgrundsætning kunde ganske vist synes at stille Krav om Konsekvens i skønsmæssige Afgørelser: naar Forvaltningen under visse Omstændigheder een Gang eller et Antal Gange har truffet en Afgørelse, skal fremtidige, ganske tilsvarende Tilfælde afgøres paa samme Maade. En Forvaltningsmyndighed er imidlertid ikke retlig bundet af sin egen Praksis med Hensyn til skønsmæssige Afgørelser og end mindre af Afgørelsen i et enkelt eller enkelte Fortilfælde². Forvaltningsmyndighederne bør naturligvis tilstræbe og tilstræber indenfor enhver velordnet, offentlig Forvaltning Ensartethed og Konsekvens i skønsmæssige Afgørelser³, og Betydningen heraf maa have for Øje ogsaa ved de første Afgørelser paa et nyt Forvaltningsomraade, hvilke derfor, selvom det kun kan ske paa Bekostning af det individuelt hensigtsmæssige, bør træffes udfra visse almindelige Synspunkter, som man mener at kunne fastholde ogsaa i fremtidige Tilfælde, jfr. dog ovenfor S. 357 f. Men der foreligger ikke her nogen retlig Bundethed. At Skønnet er frit vil sige, at det er Forvaltningsmyndigheden selv, der indenfor Lovens Rammer og med den Begrænsning, som følger af Læren om Magtfordrejning, bestemmer, hvilke Hensyn der skal være afgørende for dens Beslutning, og Forvaltningen kan ikke være afskaaret fra at ændre Anskuelse i saa Henseende⁴. Dette er ingeniunde det samme som at slaa Portene op for

2. Jfr. U. 1953. 82 H og *J. L. Frost*, T. f. R. 1953 S. 460–62. I V. L. T. 1953. 162 gjorde tiltalte gældende, at det Forbud, han paastodes at have overtraadt, tidligere ikke var blevet haandhævet. Dette fik ingen Betydning for Dommens Udfald. Se om et meget grelt Tilfælde Justitsministeriets Skrivelse Nr. 19 af 5. Jan. 1907. U. 1937. 720 tillægger ikke et Anbringende om Ulighed Betydning.

3. Ifølge Instruksen for Tjenestemænd i de svenske Statsdepartementer (Ministerier) skal Ekspeditionscheferne føre Tilsyn med, »att följdriktighet och enhetlighet . . . iakttages«, jfr. *Halvar G. F. Sundberg* i *Svensk Juristtidning* 1935 S. 325. Ogsaa i de danske Ministerier føres der »Visdomsbøger«.

4. Jfr. Jmin. Skr. Nr. 19 af 5. Jan. 1907 om Tilbagerykning af Bygninger af H. t. Gadeudvidelse. U. 1914. 690 H., der angaar et beslægtet Spørgsmaal, beror paa Kontraktfortolkning. I denne Forbindelse kan ogsaa henvises til U. 1923. 769 vedr. Skatteligning.

F. O. har ifølge en endnu utrykt Skr. af 12. April 1962 til Handelsministeriet ikke fundet Anledning til at foretage videre i Anledning af, at For-

Vilkaarlighed. Den ændrede Opfattelse kan jo meget vel være sagligt begrundet, t. Eks. ved de Erfaringer, Forvaltningen har indvundet, tekniske og videnskabelige Fremskridt osv.⁵, og foreligger der usaglige Bevæggrunde, vil Læren om Magtfordrejning komme til Anvendelse.

Lighedsgrundsætninger, som frakender visse Forskelle retlig Betydning, normerer derimod principielt det frie Skøn paa samme Maade som Læren om Magtfordrejning. I begge Tilfælde gaar den retlige Normering ud paa, at visse Bevæggrunde er ulovlige, at visse Hensyn ikke maa være afgørende. Lov om lige Adgang for Kvinder og Mænd til Tjenestestillinger og Hverv Nr. 100 af 4. Marts 1921 betyder saaledes bl. a., at der ved Besættelsen af Tjenestestillinger i Almindelighed ikke maa lægges Vægt paa, om en Ansøger er Mand eller Kvinde, jfr. ovenfor S. 136 ff., ganske paa samme Maade som det uden positiv Hjemmel maa antages, at der ikke maa lægges Vægt paa, om en Ansøger hører til det ene eller det andet politiske Parti, jfr. ovenfor S. 372 f. og S. 426 f.⁶. Forskellen er kun, at de omhandlede Lighedsgrundsætninger indeholder en Angivelse af de Hensyn, som ikke maa tages, medens Magtfordrejning i Almindelighed forekommer som en Krænkelse af Lovens »Aand« eller Forudsætninger, uden at de ulovlige Formaal er angivet.

En Lighedsgrundsætning vedr. de politiske Partiers Adgang til Agitation i Statsradiofonien er klart blevet fastslaaet i en Højesteretsdom af 13. November 1959⁷. Dommen statuerer, at Statsradiofonien hav-

sikringsraadet havde ændret sin Praksis vedr. Anvendelse af Godtgørelse ved Udtræden af en Pensionskasse, jfr. Lovb. Nr. 163 af 26. Maj 1959 § 9, 3. Stk.

5. Jfr. *Håkan Strömberg*, Konungens dispensmakt S. 208 f.

6. De i U. 1932. 505 H. (Esbjergsagen) og i Landsretsdommen U. 1940. 1030 (Teatersagen) givne Begrundelser, der paaberaaber sig en almindelig Lighedsgrundsætning, har jeg nærmere omtalt i N. a. T. 1943 S. 185–188.

7. U. 1960. 33 H., jfr. *Th. Gjerulff*, T. f. R. 1960 S. 247–49. I Sagen U. 1958. 923 H., jfr. 1959. 118 H., krævede en Tjenestemand ved en Aandssvageanstalt, der var blevet afskediget uden Pension, under Paaberaabelse af et Lighedsprincip Fremlæggelse af Akter vedr. tidligere Afskedigelser eller disciplinære Forholdsregler overfor Anstaltens Tjenestemænd, men Kravet blev ikke imødekommet, jfr. *J. Trolle*, T. f. R. 1960 S. 249–51. I Sagen U. 1961. 370 H., jfr. *J. Trolle*, T. f. R. 1961 S. 576–79, forelaa der en vis Ulighed ved Ansættelse af nogle Ejendomme til Grundværdi, hvilket gav Ligningsdirektoratet Anledning til at anmode Skyldraadet om at fremkomme med Ændringsforslag. Indmin. Skr. Nr. 76 af 14. Marts 1961 angaar en

de været ubeføjet til at udelukke Partiet De Uafhængige fra Deltagelse i en Udsendelse. I Begrundelsen hedder det: »Det for et demokratisk Samfund afgørende Hensyn til en ligelig Behandling af alle i Folketingsvalget deltagende Partier – et Hensyn, som det i særlig Grad maa paahvile Forvaltningen af Statsradiofonien at udvise – maatte . . . føre til, at ikke et enkelt af disse Parier blev udelukket fra en Udsendelse, hvori iøvrigt alle de andre Partier deltog«.

Nogle Domme vedr. Forskelsbehandling har ikke indskrænket sig til at annullere den paagældende Beslutning, men positivt fastsat en Pligt for det offentlige svarende til den Beslutning, som maatte være truffet, hvis Forskelsbehandling ikke havde fundet Sted.

Dette gælder om U. 1958. 455 H. Ifølge Lov Nr. 189 af 11. Juni 1954 § 2, 2. Stk. er Kommunalbestyrelsen bemyndiget til at tilstaa Frugtplantager en vis Fritagelse for Ejendomsskyld til Kommunen. Et Sogneraad nægtede en udenfor Kommunen boende Grosserer saadan Fritagelse, medens det havde tilstaaet de øvrige i Kommunen beliggende Frugtplantager Fritagelse. Som Begrundelse for denne Forskelsbehandlingen anførtes, at Plantagen var en Lystejendom, og der henvistes til, at Ejeren ikke havde skattepligtigt Ophold i Kommunen. Dommen udtaler i Overensstemmelse med en af Indenrigsministeriet afgivet Udtalelse (Skr. af 1. Sept. 1956, i Lovs. B.), at en Kommune, der beslutter at tilstaa Fritagelse for at svare Ejendomsskyld i Medfør af den omhandlede Lovbestemmelse, »er forpligtet til som Hovedregel at meddele Fritagelse generelt som omfattende alle i Kommunen liggende ensartede Ejendomme, her Frugtplantager, saaledes at en Undtagelse af visse Plantager alene kan ske paa Grundlag af saglige, objektive Kriterier«. Ejendommen maatte anses for en Erhvervsplantage, og den Omstændighed, at Ejeren var bosat udenfor Kommunen, kunde ikke begrunde en Forskelsbehandling. Sogneraadet blev dømt til at tilbagebetale det omtvistede Skattebeløb.

U 1952. 226 begrundes med en almindelig Lighedsgrundsætning.

Sag, hvorunder Skattedepartementet havde eftergivet en Skatteyder Indkomstskat til Staten af et Friaktiebeløb, som han havde modtaget fra nogle udenlandske Selskaber, medens det paagældende Byraad ikke havde villet vise en tilsvarende Imødekommenhed for Kommuneskattens Vedkommenhed. Klageren hævdede, at Skatteydere i andre Kommuner havde opnaaet en saadan Eftergivelse. Under Hensyn til den kommunale Skattelovs § 39 saa Ministeriet sig ikke i Stand til at foretage videre i Sagen.

Lighedsspørgsmaal har i en Række Sager foreligget for F. O., se 55. 89 og 91; 57. 74 (78) og 102, 59. 46 og 162.

Dommen angaar en Pensionsvedtægt, som indeholdt Hjemmel for Dyrtidstillæg til Pensionister; men Bestemmelserne var af et saadant Indhold, at en eneste med Pension afskediget Tjenestemand ikke fik Ret til Dyrtidstillæg. Grunden til, at han blev udelukket, var en Uoverensstemmelse ved hans Afskedigelse. I Dommen udtales det, at Formaalet med et Dyrtidstillæg maa føre til en ligelig Behandling af alle Pensionister, og at den Bestemmelse, som udelukkede en enkelt, hvilket netop var tilsigtet, maatte »anses for ugyldig i Forhold til Sagsøgeren i det Omfang, hvori den afskærer ham fra Retten til Dyrtidstillæg«⁸. Dommen tillægger positivt Pensionisten Ret til Dyrtidstillægget.

En Lighedsgrundsætning af den her omhandlede Art indebærer ikke nogen endelig Normering af den skønsmæssige Afgørelses Resultat. F. Eks. kan en Grundsætning, der gaar ud paa, at Mænd og Kvinder har lige Adgang til offentlige Tjenestestillinger, aldrig give noget Svar paa, om blandt flere Ansøgere en Mand eller Kvinde bør foretrækkes. I Praksis vil Ansættelsesmyndighederne vel, hvor dette Lighedsprincip er fastslaaet, føle sig forpligtet til »en Gang imellem« at ansætte en Kvinde (under et Kvindeherredømme en Mand); men dette er ikke nogen retlig Konsekvens af Lighedsgrundsætningen. Denne Grundsætning betyder, at der ved skønsmæssige Afgørelser er visse Omstændigheder, som der ikke maa lægges Vægt paa: om Ansøgeren er Mand eller Kvinde, om han taler det ene eller det andet Sprog, om han er adelig eller uadelig, Arier eller Jøde o. s. v.; men dette fører ikke frem til den endelige Afgørelse. Kendemærket for skønsmæssige Afgørelser er, at den kompetente Forvaltningsmyndighed indenfor en vis Begrænsning selv opstiller de Hensyn, som skal være afgørende for Beslutningen, og en Retssætning, der siger, at visse Hensyn ikke maa tages, efterlader jo Forvaltningsmyndigheden Frihed til iøvrigt at bestemme, hvilke Hensyn der skal være afgørende.

Heraf følger, at Lighedsgrundsætninger ofte kun bliver af ringe praktisk Betydning. Naar saaledes Grundsætningen om, at Mænd og Kvinder har lige Adgang til offentlige Tjenestestillinger, paa mange Omraader har beredt Kvinderne Skuffelse, beror det paa, at Ansæt-

8. I Note 2 U. 1952. 226 henvises til *MaxSprensen*, U. 1950. S. 287, jfr. mine Bemærkninger U. 1952 S. 225–32. Med Dommen kan jävnføres den N. a. T. 1953 S. 363 f. omtalte finske Dom og *V. Merikoski*, N. a. T. 1952 S. 255–57.

telsesmyndighederne i Kraft af de talrige andre Hensyn, som de lovligt kan lade være afgørende, føres til at foretrække en Mand, ikke fordi han er Mand, men fordi han anses for mere fyldestgørende ud fra disse andre Hensyn. Dertil kommer, at hvis den, der foretager Ansættelsen, har den Opfattelse, at Lighedsgrundsætningen ikke burde gælde, vil han undertiden, maaske uden at det staar ham klart, opstille saadanne andre Hensyn, som netop fører til, at kvindelige Ansøgere bliver forbigaaet, idet han t. Eks. lægger Vægt paa Ansøgerens Legemsstyrke i Stillingen, hvor denne er uden Betydning.

En Lighedsgrundsætning maa undertiden, endog om den er udtalt i en Lov, træde tilbage, hvor særlige Grunde taler imod dens Opretholdelse. Den statsborgerlige Lighed mellem Personer af forskellig Trosbekendelse og mellem Personer af forskelligt Sprog kan ikke opretholdes henholdsvis ved Besættelse af Tjenestestillinger indenfor Kirken og ved Ansættelse af Lærere i Sprog. Det er t. Eks. ogsaa en Selvfølge, at Stillingen som Udskrivningschef, uanset at den ikke henhører under de fra Lighedsprincippet i Loven af 1921 undtagne militære Tjenestestillinger, ikke vil blive besat med en Kvinde, idet Udskrivningschefen paa Sessionerne deltager i Bedømmelsen af de værnepligtige, hvilke fremstiller sig i nøgen Tilstand⁹.

7. M. H. t. Spørgsmaalet, om Indholdsmangler er egnede til at medføre *Nullitet eller kun Anfægtelighed*, henvises f. s. v. angaar det strafferetlige Ansvar for Overtrædelse af Befalinger og f. s. v. angaar negative Forvaltningsakter¹ til ovenfor S. 273 ff. Som det der er nævnt, vil den Retskraft, der beror paa, at Loven erklærer Afgørelser for endelige, ikke dække enhver retlig Mangel eller aldeles udelukke, at Forvaltningsakten kan anses for en Nullitet. Udenfor Retskraftens Omraade falder en Efterprøvelse af, om der foreligger Umulighed, og om Indholdet er for ubestemt.

Spørgsmaalet, om Indholdsmangler er egnet til at medføre Nullitet eller kun Anfægtelighed, maa iøvrigt besvares efter de ovenfor S. 280 f. anførte Synspunkter, hvorefter det bliver af Betydning, om Ulovligheden er aabenbar, og om den maa anses for grov.

9. Det er passeret, at en Kommunalbestyrelse har valgt et kvindeligt Medlem til Sessionen, men saaledes, at hun kun skulde give Møde den første Sessionsdag, paa hvilken der alene skete det, at Lodtrækningsnumrene sammenrullede og nedlagdes i Nummerbeholderen.

1. Jfr. *Troels G. Jørgensen* U. 1924 S. 288.

Aabenbar vil Ulovligheden i Reglen være ², hvis Forvaltningsakten gaar ud paa en faktisk Umulighed, jfr. ovenfor S. 423. Men ogsaa almindelig materiel Ulovlighed, altsaa lovstridigt eller ulovhjemlet Indhold, kan være saa aabenbar, at den kan medføre Nullitet. Dette er i alt Fald Tilfældet, hvor Forvaltningsaktens Indhold som saadant, d. v. s. uden Hensyn til de konkret foreliggende Omstændigheder, er retlig udelukket, t. Eks. hvis Forvaltningsakten gaar ud paa Naturalisation, Tildeling af Valgret eller Tilladelse til Hensidden i uskiftet Bo med en afdød Ægtefælles Særeje. Saadanne Forvaltningsakters Ulovlighed kan erkendes uden nogen Undersøgelse af andet end gældende Ret.

Aabenbar i Henseende til Nullitetsspørgsmaalet maa Ulovligheden formentlig ogsaa siges at være, hvor en Forvaltningsakt er ulovlig ikke blot henset til de foreliggende konkrete Omstændigheder, men ogsaa henset til Retmæssighedsbetingelser vedr. Kendsgerninger af en vis Art, saaledes navnlig, naar en Kategori af Personer, til hvilke Forvaltningsaktens Adressat hører, er udelukket fra visse Rettigheder eller Pligter. Eksempelvis kan nævnes Udnævnelse af en Kvinde til Officer, Beskikkelse af en Forening til Værge, Meddelelse af Vandrebreve til et Aktieselskab eller en anden juridisk Person ³. Naar det er givet, at en Retmæssighedsbetingelse vedr. Kendsgerninger af en vis Art ikke er opfyldt, i de nævnte Eksempler, at Forvaltningsaktens Adressat ikke er henholdsvis Mand og en Enkeltperson, kan saadanne Forvaltningsakters Ulovlighed erkendes uden nogen Undersøgelse af de foreliggende konkrete Omstændigheder. Man behøver blot at kende gældende Ret.

En Ulovlighed, som i Henhold til foranstaaende maa anses for aabenbar, vil ofte tillige være grov, men disse to Egenskaber behøver ikke at være sammenfaldende. En Ulovlighed kan imidlertid alene paa Grund af sin Grovhed, d. v. s. paa Grund af de krænkede Interessers Vægt, medføre Nullitet, jfr. ovenfor S. 281.

2. Jfr. til det følgende *Imboden* S. 138 ff.

3. Jfr. Næringsretten S. 148.

F. Habilitetsmangler.

1. *Forvaltningsmyndighedernes almindelige Habilitet.* Endnu staar tilbage at undersøge, hvorvidt de Mangler vedrørende Forvaltningsaktens Subjekt, som ovenfor S. 285 f. benævnes Habilitetsmangler, medfører Ugyldighed ⁴. Saadanne Mangler kan i Forvaltningsretten, paa tilsvarende Maade som i Processen, angaa Forvaltningsmyndighedens »almindelige« eller »specielle« Habilitet. Først skal omtales Manglerne vedrørende den almindelige Habilitet.

Den privatretlige Handleevne beror paa vedkommendes personlige, fysiske og psykiske Egenskaber. Naar Lovens Krav i disse Henseender er fyldestgjort, indtræder Handleevnen eo ipso, bortset fra de særlige Regler om Umyndiggørelse. Forvaltningsaktens Subjekt hidleder derimod sin offentligretlige Handleevne fra sin Egenskab af offentligretlig Forvaltningsmyndighed, hvilken Egenskab i den moderne Stat ⁵ normalt beror paa en Forvaltningsakt eller et af Borgerne foretaget Valg ⁶. I første Række foreligger de Mangler, som her skal omtales, naar den optrædende slet ikke er udnævnt eller valgt til Varetagelse af det paagældende Hverv og ved Udnævnelsens eller Valgets Ugyldighed. Et Habilitetsproblem opstaar dog ogsaa, hvis en Indehaver af Forvaltningsmyndighed ikke længere opfylder Udnævnelses- eller Valgbarhedsbetingelserne. Paakommer der ham psykiske Svagheder, eller kommer han i en Tilstand af forbigaaende aandelig Forstyrrelse, bliver det et Spørgsmaal, om privatretlige Habilitetsregler kan anvendes analogt.

For saa vidt de materielle og formelle Betingelser for Valgets eller Udnævnelsens Gyldighed er opfyldt, vil Forvaltningsmyndighedens almindelige Habilitet være i Orden. Selv om den udnævnte eller valgte er nok saa ukvalificeret, kan der under den angivne Forudsætning

4. Disse Spørgsmaal kan ogsaa opstaa ved Afgivelse af andre Udtalelser end Forvaltningsakter, t. Eks. Indstillinger, se ovenfor S. 344 ff.

5. Se om den tidligere patrimonielle Øvrighedsmyndighed, *J. E. Larsen*, Saml. Skrifter, 4. Afd. I, 1861, S. 419–52. De islandske Godord var arvelige og overdragelige, jfr. *Knud Berlin*, Islands statsretlige Stilling efter Fristatstidens Ophør, 1909, S. 22 f., *Aage Gregersen* L'Islande, son statut à travers les temps, 1937, S. 80 f.

6. Kongemagten er dog arvelig, jfr. Grl. § 2. Ifølge Grl. § 7 er Kongen myndig, naar han har fyldt sit 18. Aar; dette tager Sigte baade paa offentligretlige og privatretlige Forhold, jfr. min Dansk Statsforfatningsret, I 1944, S. 336 f.

ikke være Tale om, at manglende Kvalifikationer kan paaberaabes som Habilitetsmangler⁷. Foreligger der derimod ikke en gyldig Udnævnelse eller et gyldigt Valg, stiller Sagen sig forskelligt.

a. i. Hvor Udnævnelsen eller Valget vel kan *anfægtes*, medens disse Akter dog ikke kan anses for Nulliteter, vil Forvaltningsmyndigheden kunne foretage Forvaltningsakter med fuld Gyldighed, lige indtil Udnævnelsens eller Valgets Ugyldighed er udtalt af en dertil kompetent Myndighed⁸. Den valgte eller udnævnte Person vil i dette Tilfælde i det hele foreløbig være i Besiddelse af den Tjenestestilling eller det Hverv, Udnævnelsen eller Valget gaar ud paa at tillægge ham; han vil saaledes i Reglen have Krav paa Lønning, Reglerne om den særlige Beskyttelse for hans Person og Handlinger vil kunne komme til Anvendelse, ligesom han omvendt er underkastet det særlige Ansvar, som følger med den offentlige Stilling.

Men hvis Udnævnelsen eller Valget annulleres, bliver saa ikke disse af Forvaltningsmyndigheden tidligere foretagne Forvaltningsakter ugyldige? Nu er det jo paa det rene, at den paagældende med Urette har faaet tillagt Egenskaben af offentlig Forvaltningsmyndighed, og man kunde da mene, at disse Forvaltningsakter maatte anses for ugyldige, maaske endda som Nulliteter.

Afgørende Grunde taler dog mod denne Løsning. Utryghed hos Borgerne og Forstyrrelse af de offentlige Funktioner vilde blive Følgen, dersom Annulation af en Udnævnelse eller et Valg til en offentlig Stilling skulde have en saadan tilbagevirkende Kraft. Og her over-

7. Jfr. Jmin. Skr. af 30. Marts 1861 vedr. en Forespørgsel fra en Branddirektør om, hvorledes han skal forholde sig, naar der af Sogneforstanderskaberne vælges »aldeles ukyndige og ubrugbare Mænd til Sognetaxatorer«.

8. Anderledes *Castberg* S. 253–55. Spørgsmaalet er undertiden positivt afgjort i Loven, se navnlig Kvl. §§ 31 og 46, jfr. U. 1923. 10 H. og *Troels G. Jørgensen*, U. 1924 S. 288. Dommen U. 1913. 801 udtaler, at den af rette Myndighed beskikkede Kurator gyldigt kan fungere som saadan, saalænge han ikke er afskediget. Indmin. Skr. af 23. Juli 1924 udtaler, at en Bygningskommissions Afgørelser ikke blev ugyldige, fordi alle de 4 valgte Medlemmer af Kommissionen ulovligt var valgt blandt Byraadets Medlemmer, medens 2 skulde have været valgt udenfor Byraadet. Dette er rigtigt; men Valget burde have været annulleret. J. U. 1861 S. 257 annullerer en Skifteretskendelse, afsagt af ulovligt konstituerede Fuldmægtige.

H. Munch-Petersen, Den danske Retspleje I S. 83 ff. antager, at Mangler ved en Dommers almindelige Habilitet ikke medfører Annulation af det foretagne i Overinstansen. Delvis anderledes *Stephan Hurwitz*, Tvistemaal, 1941, S. 40.

for vejer Hensynet til disse Funktioners rette Udøvelse ikke tungt. De Mangler, der kan begrunde Annulationen, vil i Almindelighed ikke have kunnet øve nogen væsentlig uheldig Indflydelse paa den enkelte Forvaltningsakt, idet de overtraadte Forskrifter i Reglen kun yder meget abstrakte Garantier for den konkrete Afgørelses Rigtighed (Alder, Indfødsret m. v.)⁹.

ii. Hvorledes gaar det imidlertid, naar Udnævnelsen eller Valget er en Nullitet eller er blevet annulleret? Eller hvis Forvaltningsmyndighedens Indehaver optræder paa det offentlige Vegne før eller efter Udløbet af den for hans Funktion fastsatte Tid¹, t. Eks. hvis en Tjenestemand handler efter at være afskediget eller suspenderet². Eller endelig, hvis f. Eks. under Oprør eller Revolution Personer uden nogen Udnævnelse eller noget Valg³ foretager Forvaltningsakter, der prætenderer at være foretaget paa det offentlige Vegne?

Under normale Samfundsforhold, hvor Spørgsmaalet iøvrigt ikke er af større praktisk Betydning, fordi Valg og Embedsudnævnelser kun sjældent vil kunne anses for Nulliteter⁴, maa Forvaltningsakter som de omhandlede være Nulliteter⁵.

I Krisetider vil der ofte mangle retligt Grundlag for den offentlige Magtudøvelse og de offentlige Funktioner i det hele. Den retlige Kontinuitet er brudt, og naar Retsordenen ex post giver den foreliggende Tingenes Tilstand Retmæssighedens Stempel, sker det originært. Her vil Dispositioner, som er foretaget af Personer uden noget

9. Anderledes *Hans Ipsen* S. 180.

1. Spørgsmaalet har foreligget m. H. t. Dommere, se ovenfor S. 319 Note 7 samt T. f. R. 1936 S. 401 og 443. Om stiltiende Forlængelse af Ombud, se *E. Jürgensen*, U. 1878. S. 31.
2. Jfr. *Castberg* S. 296 f. Retsakter hidrørende fra en Person, som senere afskediges eller suspenderes, bevarer, naar andet ikke er bestemt i Loven, jfr. Kkl. § 19, 3. Stk., Lkl. § 11, 3. Stk. og Indmin. Skr. af 30. Dec. 1948, deres Gyldighed efter Afskedigelsen eller Suspensionen, jfr. Kmin. Skr. af 10. Febr. 1936.
3. Se om en Person, der udgav sig for »Fogedassistent«, Dommen i Juristen 1942 S. 115.
4. Se dog Umin. Skr. af 6. Febr. 1945.
5. Se Kmin. Skr. af 31. Jan. 1921 og 1. Juni 1940 om, at der ikke kan tillægges en af en Frimenighedspræst foretaget Daabshandling nogen Betydning i borgerlig Henseende. Vedr. Vielser se K. og Umin. Skr. af 17. Febr. 1883, 18. Maj 1899, 8. Aug. 1901, Kmin. Skr. af 15. Juli 1926 og 15. Juni 1948, Jmin. Skr. af 21. Juni 1897, Juristen 1955. 37, Ægteskabslov I § 38. Jfr. *Roesen* S. 46, 92 og 251.

retligt Mandat (Oprørsregeringen, Arbejder- og Soldatteraad) ex post blive betragtet som gyldige Forvaltningsakter ⁶. Spørgsmaalet om, under hvilke nærmere Betingelser dette kan ske, skal ikke her forfølges videre ⁷.

Endnu skal nævnes, at Betingelserne for Valg eller Udnævnelse til et offentligt Hverv i Reglen tillige er Betingelser for den paagældendes fortsatte Indehavelse af Hvervet. Den Omstændighed, at en saadan Betingelse er bortfaldet, vil dog i Reglen ikke influere paa Forvaltningsaktens Gyldighed. Saalænge Afskedigelse ikke har fundet Sted, er den paagældende i Reglen i Besiddelse af sin offentligretlige Handleevne. Herfra maa dog undtages Tilfælde, i hvilke Tjenestemanden har handlet i en Tilstand af alvorlig sjælelig Forstyrrelse. En Slutning fra Myndighedslovens § 65 a potiori vil her være berettiget.

b. Et særligt Spørgsmaal vedrørende Forvaltningsmyndigheders almindelige Habilitet opstaar, hvor Myndigheden er *kollegialt sammensat*. Dette er først og fremmest Tilfældet indenfor den kommunale Forvaltning; men ogsaa indenfor Statsforvaltningen finder vi kollegiale Forvaltningsmyndigheder (Ulykkesforsikringsraadet, Landsnævnet for Børneforsorg, Ligningsraadet osv.). En saadan kollegialt sammensat Forvaltningsmyndighed er ikke som en »bureaukratisk» Forvaltningsmyndighed umiddelbart handledygtig, men maa først konstitueres under Iagttagelse af visse Regler om Indkaldelse til Møderne, om det mindste Antal Medlemmer, som skal deltage i disse og i Afstemningen, om Dagsorden osv. ⁸.

6. Jfr. om en Privatmands Ordning af Fjendens Proviantering i Øvrighedens Fraværelse, *Troels G. Jørgensen*, *Anders Sandøe Ørsted*, 1933, S. 303.

7. Jfr. *Waline* S. 382 f., O. V. G. 77. 496. I Kundg. af 29. Marts 1848 advarer Kongen mod at adlyde Anordninger udstedt af Oprørsregeringen i Hertugdømmerne.

Efter at Kongen, Rigsdagen og Ministrene den 29. Aug. 1943 var traadt ud af Funktion, overtog Administrationscheferne (Departementscheferne) en Række af de under Lovgivningsmagten, Kongen og Ministrene hørende Funktioner, idet de ogsaa udstedte saakaldte Lovanordninger, jfr. *Statsretten* S. 452 Note 3 og *Bernt Hjejle* i *Sv. J.* 1945. S. 504.

Den Myndighedsudøvelse, forbundet med mere eller mindre brutal Magtanvendelse, herunder et meget stort Antal Frihedsberøvelser, som Frihedsbevægelsen tiltog sig efter Ophøret af den tyske Besættelse, var uden retligt Grundlag. Nogen nødretilig Begrundelse forelaa ikke, idet der forefandtes en lovlig Regering og Rigsdag, jfr. *U.* 1947. 680.

8. Disse Regler betragtes ofte som en Slags Forskrifter vedrørende den ydre

i. Af Betydning for Forvaltningsaktens Gyldighed er det i første Række, om Kollegiet er mangelfrit sammensat⁹. Herhen hørende Mangler er ofte Ulovligheder vedr. Valg eller Udnævnelser. Saadan Ulovlighed kan være saa aabenbar eller grov, at Valget eller Udnævnelsen maa anses for en Nullitet, t. Eks. i et Tilfælde, hvor en politisk Forening uden videre havde foretaget et Udfyldningsvalg¹. Oftest vil der imidlertid, naar et Valg eller en Udnævnelse er ugyldig, kun foreligge Anfægtelighed, t. Eks. naar et Valg til et Børneværnsudvalg er sket under Tilsidesættelse af Valgbarhedsbetingelserne, jfr. Børne- og Ungdomsforsorgslov § 2, 1. Stk.².

Et Forvaltningskollegium vil ogsaa kunne være helt eller delvis mangelfuldt sammensat, hvis Medlemmerne eller nogle af dem mister en for Medlemskabet nødvendig Egenskab. I Praksis vil det oftest være en Valgbarhedsbetingelse, som ikke længere er opfyldt. Herom bestemmer Kvl. § 34, 2. Stk., at Kommunalbestyrelsen afgør, hvorvidt den paagældende skal udtræde af Kommunalbestyrelsen, jfr. vedr. Amdsraadet § 48, 1. Stk.; indtil han ved en saadan Afgørelse udelukkes, maa han i Almindelighed anses for lovligt Medlem. Og saa hvor Loven ikke indeholder en saadan Bestemmelse, maa den

Fremgangsmaade ved Forvaltningsaktens Tilblivelse (Verfahren, procédure); men de bør omhandles i Forbindelse med Spørgsmaalet om Forvaltningsmyndighedernes almindelige Habilitet. De angaar nemlig ikke som hine Forskrifter en eller nogle særlige Grupper af Forvaltningsakter; men deres Overholdelse vedrører det paagældende Kollegiums Handleevne i det hele taget.

9. Jfr. t. Eks. Indmin. Skr. Nr. 85 af 16. Marts 1962, Umin. Skr. af 26. Febr. 1941. I Skr. af 3. Sept. 1959, Købstf. T. 70. 415, modsætter Indmin. sig en Udvidelse af en Bygningskommission udover det i Kkl. fastsatte Antal Medlemmer. Om Ophævelse af en Fredningskendelse, fordi Nævnet ikke var tiltraadt af en Repræsentant for Kommunen, se U. 1927. 113. 1933. 1013 og *G. Heide Jørgensen* Naturfredningsloven, 1954, S. 74. Det er forekommet, at selve Nedsættelsen har savnet Hjemmel eller er foretaget af en inkompetent Myndighed, se Umin. Skr. af 6. Febr. 1945 og U. 1944. 664. *Heide Jørgensen* S. 76 f. omtaler et Tilfælde, hvor Fredningsnævnet uden videre paa Grund af et Medlems Udeblivelse supplerede sig med Nævnets tidligere Formand. Ifølge Kvl. § 35 tolereres en vis Afgang i Kommunalbestyrelsernes Medlemsantal. Den tidligere, tilsvarende Bestemmelse har man med tvivlsom Berettigelse anvendt analogt paa en Skolekommission, jfr. Indmin. Skr. af 14. Maj 1936, Stid. 52. 132. Vedr. Landsskatterettens ulovlige Indskrænkning af Voteringsgruppernes Medlemstal se F. O. 55. 69.
1. Jfr. Umin. Skr. af 2. Juli 1938.
2. Jfr. ovenfor S. 435 Note 8 om indmin. Skr. af 23. Juli 1924.

paagældende i Almindelighed kunne fungere, indtil der træffes en Beslutning om, at han skal udtræde. Men den retlige Mangel vedr. hans Egnethed kan være saa grov, at hans Medlemsskab eo ipso maa anses for ophørt.

At Valg eller Udnævnelser er *anfægtelige*, medfører ikke, at Forvaltningskollegiets Beslutninger bliver ugyldige ³.

Hvis alle Medlemmer har savnet den almindelige Habilitet, idet Udnævnelserne eller Valgene er *Nulliteter*, maa Kollegiets Beslutninger være ugyldige, tilmed Nulliteter, jfr. nedenfor S. 455 f.

Det kan ogsaa tænkes, at et eller nogle Medlemmer af en kollegial Forvaltningsmyndighed savner den almindelige Habilitet, fordi Valget eller Udnævnelserne er en Nullitet, jfr. ovenfor. Tilfældet vil bl. a. kunne forekomme, hvor ikke alle Medlemmerne afgaar samtidig ⁴, idet den ny Udnævnelses eller det ny Valgs Nullitet ⁵ da bliver uden Indflydelse paa de øvrige Medlemmers Stilling. Har da i et saadant Nullitetstilfælde det inhabile Medlem deltaget i Kollegiets Forhandlinger og Beslutninger ⁶, maa det vistnok faa samme Betydning for Gyldighedsspørgsmaalet, som at et Medlem, der lider af speciel Inhabilitet, har fungeret, jfr. nedenfor S. 454 f. Faren for, at det inhabile Medlem skal blive Aarsag til en ulovlig eller urigtig Afgørelse, er ganske vist ikke af samme Art, som hvor der har foreligget speciel Inhabilitet; men en ulovlig Indflydelse har dog under alle Omstændigheder kunnet gøre sig gældende, og p. d. a. S. har Kollegiet savnet et regulært Medlem.

ii. Af Betydning for Forvaltningsaktens Gyldighed er dernæst Reglerne om Indkaldelse til Møderne, og det hvad enten de kun paabyder, at Indkaldelse overhovedet skal finde Sted, eller de tillige fastsætter en særlig Indkaldelsesfrist eller Indkaldelsesmaade. Er der ikke

3. Jfr. Indmin. Skr. af 23. Juli 1924, *Håkan Strömberg*, F. T. 1955 S. 117. I en Redegørelse af 23. Maj 1951 vedrørende »Gestelevsagen« udtaler Landsnævnet for Børneforsorg, at da Bestemmelsen i (dagældende) O. F. § 27 ikke var overholdt, var fornyet Beslutning nødvendig.

4. Et andet Eksempel findes i Umin. Skr. af 11. Juni 1941. Vedr. en afskediget Hegnsynsmand, som har paaklaget Afskedigelsen, se Lov Nr. 259 af 27. Maj 1950 § 31.

5. Et Eksempel herpaa foreligger i Umin. Skr. af 2. Juli 1938.

6. Se Jmin. Skr. Nr. 39 af 8. Febr. 1923, jfr. Indmin. Skr. Nr. 1 af 3. Jan. 1922, hvoraf det fremgaar, at Politimestre undertiden har givet Møde paa Sessionerne ved en Kontorist eller Betjent, og *Haarløv* S. 222 om et Tilfælde, hvor en Dommerfuldmægtig, der ikke var konstitueret som Dommer, havde deltaget i Børneværnsudvalgets Forhandlinger.

i Lov eller Vedtægt fastsat saadanne Regler, maa det antages, at Indkaldelse skal ske med passende Varsel, medens der ikke kan kræves Iagttagelse af særlige Former for Indkaldelsen ⁷.

Væsentlige Tilsidesættelser af disse Regler vil normalt medføre, at de paa Mødet trufne Beslutninger bliver ugyldige ⁸. Dette maa i alt Fald blive Følgen, hvis det maa antages, at Fejlen in concreto har været af Betydning for Afstemningens Resultat. Hvis alle Kollegiets Medlemmer har givet Møde og samtykker i, at Sagen gøres til Genstand for Forhandling og Afstemning trods den begaaede Fejl, vil denne i Reglen blive uden Betydning for Gyldighedsspørgsmaalet ⁹.

Uden særlig Hjemmel kan det ikke antages, at Indkaldelsen skal indeholde en Angivelse af Forhandlingsgenstandene; men hvor dette er foreskrevet ¹, vil Mangelen af saadanne Angivelser og væsentligt urigtige Angivelser kunne medføre, at den fattede Beslutning bliver ugyldig ².

iii. For de kollegiale Forvaltningsmyndigheders Handedygtighed er det oftest en Betingelse, at et vist Antal Medlemmer deltager i Møderne eller endog i Afstemningerne (Qvorum) ³. I Mangel af positive Bestemmelser om Spørgsmaalet ⁴ maa et Flertal i Reglen være nok. Er Medlemstallet ikke ret stort, t. Eks. kun tre, jfr. Monopollov § 18, eller skal der tilkaldes Stedfortrædere ⁵, maa der ofte kræves Fuld-

7. Jfr. Stid. 75. 239 f., hvorefter der ikke kan kræves skriftlig Indkaldelse, og Kmin. Skr. af 27. Aug. 1940, hvorefter telefonisk Indkaldelse ansaas for fyldestgørende. Ifølge Indmin. Skr. af 3. Febr. 1933 er offentlig Bekendtgørelse af Dagsordenen for Sogneraadets Møder kun nødvendig, naar det er foreskrevet i Vedtægten. Om Indkaldelse til ekstraordinært Sogneraadsmøde, se Stid. 68. 46.

8. I Sagen U. 1954. 156 havde den ubehørig Indkaldelse medført, at Afgørelsen blev truffet af 2 af Boligudvalgets 4 Medlemmer. Den kunde da ikke danne Grundlag for en Fogedforretning. Se ogsaa *Sundberg*, Kommunal-rätt S. 20 f., norsk Højesteretsdom i N. R. T. 1917 S. 584.

9. Jfr. *Fahlbeck* S. 237 f.

1. Jfr. Lkl. § 5 og § 22, 1. Stk., Kkl. § 13, 5. Stk.

2. Jfr. Aktieselskabslovens § 56, 2. Stk.

3. Spørgsmaalet behandles hos *Bent Christensen* S. 426-33.

4. Se t. Eks. Instruks af 13. Marts 1940 for Taksationskommissionen i H. t. Købh. Byggelov (aftrykt hos *Eyvind Sivertsen*, Københavns Byggelov, 1940, S. 270-74). Lkl. § 9 1. Stk. og § 23, 1. Stk., Kkl. § 13, 2. Stk., Landsskatteretslov § 3, 7. Stk., Lov Nr. 280 af 6. Maj 1921 § 3. Den, der svarer »stemmer ikke«, deltager formentlig i Afstemningen, jfr. Folketingets Forretningsorden § 35.

5. Jfr. *Bent Christensen* S. 428 Note 19 og Præmisserne i 1957. 1008 H.

tallighed ⁶. Iagttagelse af de herhen hørende Bestemmelser er principielt en Betingelse for Beslutningens Gyldighed ⁷. At de ikke tilstedeværende Medlemmer maatte have taget Stilling til den fattede Beslutning, bliver i Mangel af positiv Hjemmel for en saadan Fremgangsmaade ⁸ uden Betydning ⁹.

Formanden for et Forvaltningskollegium kan ikke i Almindelighed handle i Kollegiets Sted ¹. Undertiden er der imidlertid Hjemmel i Loven for, at han kan gøre det i paatrængende Tilfælde ². Indenfor snævre Grænser kan Kollegiet dernæst i sin Forretningsorden eller Vedtægt eller paa anden Maade give Bemyndigelser til Formanden ³. Endelig paahviler det i Reglen Formanden at udføre Kollegiets Vedtagelser, og Udførelsen vil kunne indbefatte visse selvstændige Beslutninger ⁴.

Ved ulovlig Udelukkelse af et Medlem fra Møderne ⁵ maa gælde det ovenfor under *i* om Forvaltningskollegiets Sammensætning anførte.

At en uvedkommende har overværet eller deltaget i Kollegiets

6. Jfr. vedr. en Landvæsenskommission Indmin. Skr. af 24. Sept. 1863 (Re-skriptsamlingen).
7. Jfr. Indmin. Skr. Nr. 63 af 19. Febr. 1920. Om Boliganvisningsudvalg, se Indmin. Skr. af 30. Maj 1947 og U. 1954. 156. U. 1957. 1008 H. anser ikke Overførelse af en værnepligtig til civilt Arbejde paa Grundlag af Indstilling fra en Session, der manglede to Medlemmer i at være fuldtallig, for ugyldig, jfr. *Sundberg* S. 189 med Note 3.
8. Man har paaberaabt sig Bestemmelsen i Statsskattelovens § 18, 6. Stk., hvorefter samtlige Medlemmer eller Stedfortrædere skal »deltage i Afgørelsen«, som Begrundelse for Gyldigheden af en Afgørelse, der blev truffet ved Formandens Telefonsamtaler med de øvrige Medlemmer. U. 1939. 614, som godkender den stedfundne Udpantning, støtter sig med Rette ikke paa denne Begrundelse, jfr. *Hartvig Jacobsen* S. 418 Note 2. Om at et Byraad ikke har Adgang til at afgøre Sager ved Cirkulation, se *Ernst Andersen* S. 158.
9. U. 1913. 850, 1952. 246, K. og Umin. Skr. af 22. Maj 1907, *Barfod* S. 512. I Universitetsfundatsen af 1788 I. 19 hedder det, at ifald nogen Professor fritager sig for Deliberation og Forsamling i Consistorio, bør han heller ikke anmasse sig noget Votum.
1. Stid. 63. 21 f., jfr. dog U. 1916. 193. Endmindre kan Formanden naturligvis omgøre en Beslutning, Indmin. Skr. af 22. Dec. 1946, Stid. 63. 78.
2. Jfr. ovenfor S. 284 Note 8.
3. Jfr. Smin. Skr. af 15. Jan. 1935 og Stid. 63. 21 samt *Bent Christensen* S. 275–78.
4. Jfr. Indmin. Skr. af 24. Juni 1935.
5. Et Eksempel foreligger i Kmin. Skr. af 22. Sept. 1945. Kmin. fandt dog ikke Anledning til at omstøde Menighedsraadets Beslutning om Udelukkelsen. Det var jo i Udrensningstiden.

Forhandlinger, kan i Almindelighed ikke medføre Beslutningens Ugylldighed ⁶.

Retstilstanden vedr. Qvorum er temmelig kaotisk. Paa mange Omraader findes der ingen Bestemmelser desangaaende. De gældende Bestemmelser og hvad der iøvrigt kan anses for gældende Ret overholdes meget ufuldkomment. Dette beror bl. a. paa, at Medlemmer af Nævn og Udvalg m. v. i ret stor Udstrækning udebliver fra Møderne, ikke mindst Politikere og Organisationsfolk med mange offentlige Hverv. At man ikke altid tillægger Qvorumspørgsmaalet saa stor Betydning, kommer bl. a. af, at Afgørelsen ofte kan formodes at ville blive den samme, hvad enten Qvorumkravet opfyldes eller ej.

iv. Den Beslutningstagelse, som konstituerer Forvaltningsakten, og som hos den bureaukratiske Forvaltningsmyndighed alene er af indre psykologisk Natur, faar i de her omhandlede Tilfælde tillige en ydre Tilværelse, idet den sker gennem en efter visse Regler stedfindende Afstemning ⁷. En Betingelse for Beslutningens Gyldighed er det da, at det i Loven foreskrevne Antal Medlemmer stemmer for den. Dette kan være det absolutte eller relative, simple eller kvalificerede ⁸ Fler-tal af de stemmende ⁹, af de nærværende eller af samtlige ¹ Kollegiets Medlemmer. Hvis Stemmerne staar lige, maa Afstemningspunktet i Reglen anses for forkastet, jfr. Kkl. § 13, 2. Stk., Lkl. § 9, 1. Stk. og § 23, 1. Stk. Er en positiv Beslutning retligt nødvendig, gør Formandens Stemme ofte Udslaget, t. Eks. i H. t. Saneringslov Nr. 184 af 5. Juni 1959 § 3 og Boligtilsynslov § 7. Rent undtagelsesvis kræves der Enstemmighed. Valg sker ofte efter Forholdstalsvalgmaaden ². Hvis Stemmerne ved Valg staar lige, er det undertiden

6. Jfr. U. 1952. 200.

7. Spørgsmaalet behandles udførligt hos *Bent Christensen* S. 434-39.

8. Se t. Eks. O. F. §49, 2. Stk., Arb. og Smin. Skr. af 6. Juli 1946, jfr. Haandbog I S. 119 f. Ifølge Indmin. Skr. Nr. 236 af 20. Sept. 1960 kunde en Kommunalbestyrelse med simpel Majoritet vedtage en Ændring af en i et Boligselskabs Vedtægter indeholdt Bestemmelse om Bestyrelsens Sammensætning, uanset at der ifølge Vedtægten krævedes kvalificeret Majoritet til Vedtægtsændringer, idet Kommunen ejede hele Selskabets Aktiekapital. Derimod maatte Kommunalbestyrelsens Valg af Kommunens Repræsentanter i Selskabets Bestyrelse ske i Ovrensstemmelse med Kkl. § 10, 5. Stk., d.v.s. ved Forholdstalsvalg.

9. Jfr. Stid. 61. 163 og 164, U. 1927. 337.

1. Jfr. t. Eks. Skoletilsynslov § 14, 5. Stk.

2. Lkl. § 11 og § 23, Kkl. § 10, jfr. U. 1936. 66 H. samt Indmin. Skr. af 27. Jan. 1951 og 10. Febr. 1959.

foreskrevet, at Afgørelsen skal træffes ved Lodtrækning, se Kkl. § 13, 2. Stk., Lkl. § 9, 1. Stk. og § 23, 1. Stk., og dette tør maaske i visse Tilfælde antages uden særlig Hjemmel, ogsaa om der ikke er Tale om Valg ³.

Usikkert er det, om Tilsidesættelse af andre Bestemmelser om Afstemningen, navnlig Regler om hemmelig eller aaben Afstemning, har Ugyldighedsvirkning ⁴.

En gyldig Vedtagelse kan foreligge, selvom der ikke er foretaget en formelig Afstemning ⁵.

Naar Talen er om begunstigende Forvaltningsakter, maa Hensynet til den begunstigede undertiden føre til, at Forvaltningsakten trods de ovenfor omhandlede Mangler maa anses for gyldig.

2. *Den specielle Inhabilitet.* a. Det forekommer, at Tjenestemænd eller andre Indehavere af offentlige Hverv staar under en stærk Indflydelse af Interesser, som maa anses for egnede til at øve en usaglig Indflydelse paa vedkommendes Befatning med Sagen. Saadanne Interesser kan navnlig frembyde Fare for Afgørelsens materielle Lovlighed og Rigtighed, men efter Omstændighederne ogsaa for Overholdelse af formelle Regler vedr. Forvaltningaktens Tilblivelse, t. Eks. Overholdelse af Høringsforskrifter.

Det er ikke blot, naar Talen er om Forvaltningsakter, at uvedkommende Interesser kan gøre en Person uegnet til at befatte sig med Sagen. Det samme gælder ved Indgaaelse af Aftaler og Fastsættelse af Retsregler. I sidstnævnte Tilfælde vil Spørgsmaalet dog p. G. af Retsreglers abstrakte Karakter sjældent foreligge i Praxis. Endvidere kan den omhandlede Uegnethed foreligge m. H. t. Handlinger, der ikke er Retsakter, saasom Indstillinger og Afgivelse af sagkyndige Skøn ⁶.

I saadanne Tilfælde foreligger der, hvad man kalder speciel Inha-

3. Jfr. Kmin. Skr. af 2. Febr. 1943 og 10. Jan. 1950, Indmin. Skr. af 29. Maj 1952, Stid. 68. 107, Haandbog I S. 120 f. I et Tilfælde, hvor der ved en Overtaksation ikke kunde opnaas Stemmeferien for en Afgørelse, mente Min. f. off. Arb., at der maatte udnævnes ny Mænd til at foretage Takstation, Skr. af 19. Marts 1941.

4. Ifølge Indmin. Skr. af 26. Juni 1953 kan en Sogneraadsformand ikke bestemme, at samtlige Afstemninger skal være skriftlige og hemmelige.

5. Jfr. Umin. Skr. af 16. Maj 1940 og 12. Okt. 1934, Haandbog I S. 163.

6. Jfr. Indmin. Skr. af 7. Dec. 1957 og Kmin. Skr. af 26. Okt. 1940 om, at en Præst selvfølgelig ikke kan foretage Mægling i sin egen Separationssag.

bilitet⁷. Denne Inhabilitet medfører, at den paagældende maa undlade at befatte sig med Sagen, baade Afgørelsen og den forudgaaende Behandling, herunder Forhandlingerne i kollegiale Forvaltningsmyndigheder, t. Eks. Kommunalbestyrelser⁸. Gør han det alligevel, kan dette for Retsaktens Vedkommende medføre Ugyldighed. Er der Tale om andre Forvaltningshandlinger, saasom Indstillinger, kan Inhabiliteten medføre, at Handlingen ikke faar sin normale Betydning, t. Eks. at en Indstilling ikke kan lægges til Grund for Afgørelsen.

Det er kun, naar Interesser, som kan øve en usaglig Indflydelse i den enkelte Sag, gør sig gældende hos Personer, der allerede er Indehavere af det paagældende offentlige Hverv, at der foreligger et Inhabilitetsspørgsmaal i snævrere Forstand. I videre Forstand foreligger der ogsaa Inhabilitetsspørgsmaal, naar man ved Udnævnelser eller Valg til offentlige Hverv eller ved andre Beslutninger desangaaende søger at undgaa Personer, som har Interesser, der kan øve en uheldig Indflydelse paa Hvervets Udførelse^{8a}, jfr. t. Eks. Monopollov § 4, 1. Stk. og § 5, 3. Stk., sammenholdt med § 4, 2. Stk. og § 18, 2. Stk. Ved Udnævnelser og Valg drejer det sig imidlertid om at finde den overhovedet bedst egnede. De Overvejelser, som i dette Øjemed finder Sted, vil bl. a. gaa ud paa at finde en for Interesser som de nævnte frigjort Person, og da der ogsaa i saa Henseende normalt er mange at vælge imellem^{8b}, vil Kravet kunne stilles langt strengere, end naar der er Tale om at anse en aktuel Indehaver af et offentligt Hverv for uegnet, idet Substitutionsspørgsmaalet her kan volde Vanskelighed. Til Belysning af denne Strengthed kan anføres U. 1932. 150, hvorefter en Person ikke burde udmeldes til at fastsætte en Erstatning, der skulde udredes af den Kommune, i hvilken han var

7. Emnet blev behandlet paa Det nord. adm. Forbunds Møde i Stockholm 1955. Indleder var *V. Merikoski*, de øvrige Deltagere *Olle Westerberg*, *Erik Harder* og *Audvar Os*, N. a. T. 1955 S. 329–77. *Harder* har ogsaa behandlet Emnet i Stid. 72. 32–46 og S. 212–29 det beslægtede Spørgsmaal: Forening af kommunale Stillinger og Hverv. Endvidere henvises til *Bent Christensen* S. 175–92. Se ogsaa *Haandbog* S. 112–15. I Norge er Spørgsmaalet, der behandles hos *Castberg* S. 230–37, taget op af Forvaltningskomiteen, se Bet. S. 133–48 og Lovudkast § § 4–8, Bet. S. 455 f. Ogsaa i Sverige er Spørgsmaalet taget op i en offentlig Betænkning, *Förvaltningsförfarandet* S. 38–42.

8. Jfr. Stid. 66. 334.

8a. Jmin. Skr. Nr. 17 af 8. Jan. 1962 og Nr. 133 af 23. Maj 1962 har vel delvis en anden Begrundelse.

8b. Jfr. U. 1957. 608.

Skatteyder ⁹. Udenfor Inhabilitetsspørgsmaalet i snævrere Forstand falder ogsaa Bestemmelser, der forbyder Indehavere af offentlige Hverv at befatte sig med Anliggender, som er egnede til at medføre speciel Inhabilitet ¹.

Folketingets Ombudsmand har paa adskillige Omraader ved kritiske Udtalelser medvirket til, at velgørende Inhabilitetsprincipper har vundet Anerkendelse ².

I det følgende skal det først undersøges, hvilke Interesser der normalt medfører Inhabilitet. Dernæst om Inhabilitetsinteresser i visse Tilfælde bliver uden Betydning, fordi det, saaledes som Forvaltningsmyndighederne er organiseret, er umuligt eller meget vanskeligt at udelukke de paagældende Personer fra at befatte sig med Sagen, naar denne overhovedet skal behandles og afgøres, eller fordi det af anden Grund maa antages, at Interesser, som normalt medfører Inhabilitet, ikke kan udelukkes fra Indflydelse.

b. En udtømmende Angivelse af de Forhold, som medfører speciel Inhabilitet for Dommere, findes i Rpl. §§ 60 og 62, jfr. § 66. Disse Bestemmelser kan ikke finde almindelig analogisk Anvendelse indenfor Forvaltningen ³, bl. a. fordi det ikke tør antages, at Forvaltnings-

9. *Harder* N. a. T. 1955 S. 369 anfører Kendelsen som Eksempel paa Inhabilitet.

1. Jfr. Jmin. Skr. Nr. 209 af 22. Marts 1943, Stid. 71. 429, *Harder* N. a. T. 1955 S. 370 f.

2. Han har saaledes flere Gange kritiseret Lovbestemmelser, hvorefter en Person deltager i Behandlingen og Afgørelsen af Klager over Afgørelser, som han selv har truffet eller deltaget i, se 56. 196, der gav Anledning til en Ændring af U.L. § 11 ved Lov Nr. 96 af 25. Marts 1959 § 1, jfr. F.O. 58. 31; 57. 63, der gav Anledning til en Ændring af Lovb. om Vurdering og Beskatning til Staten af faste Ejendomme Nr. 237 af 9. Juli 1958 § 24, 3. Stk. ved Lov Nr. 122 af 15. April 1959 § 1, jfr. 58. 33; 57. 90 vedr. Lovb. om Arbejdsanvisning og Arbejdsløshedsforsikring m. v. Nr. 43 af 18. Febr. 1952 § 35, 2. Stk.; 58. 178 vedr. Elektricitetsraadet, hvis Formand er Departementschefen i Min. f. off. Arb., der er Ankeinstans, jfr. Lovb. Nr. 356 af 30. Juli 1949 § 2 Nr. 3. At en Departementschef i Undervisningsministeriet er Medlem af Det særlige Bygningssyn, kan derimod ifølge F.O. 59. 130 ikke antages at være i Strid med gældende forvaltningsretlige Principper, jfr. ovenfor S. 49 Note 3. F.O. 58. 116 gav Anledning til, at der ved Københavns Universitet af Rektor med Konsistoriums Samtykke blev fastsat Habilitetsbestemmelser, se Meddelelser fra Københavns Universitet af 25. Januar 1959. Tilsvarende Bestemmelser er ikke givet for Aarhus Universitet.

3. Jfr. *Bent Christensen* S. 175–80.

myndighedernes Virksomhed er omgærdet med lige saa stærke retlige Garantier som Domstolenes. Men talrige Forvaltningslove indeholder Bestemmelser, som angiver Forhold, der medfører Inhabilitet. Oftest er saadanne Angivelser ikke udtømmende ⁴. Naar t. Eks. ifølge Statsskattelovens § 18, 6. Stk. ingen af Skatteraadets Medlemmer eller Stedfortrædere kan deltage i Afgørelsen af en Klage over den for hans eget Vedkommende stedfundne Ansættelse, er det indlysende, at Inhabilitet kan foreligge ogsaa i andre Tilfælde, jfr. § 23, 2. Stk., der indeholder en videregaaende Inhabilitetsregel vedr. den lokale Ligningsmyndighed ⁵. Praksis har antaget Inhabilitet paa Omraader, for hvilke der ikke i Loven er givet Inhabilitetsbestemmelser ⁶, og paa Omraader, for hvilke der er givet Inhabilitetsbestemmelser, har Praksis antaget Inhabilitet udover de i Loven angivne Inhabilitetsgrunde.

Hvorvidt visse Interesser medfører Inhabilitet, er et Spørgsmaal, som maa besvares uden Hensyntagen til den paagældendes Individualitet. Er Interessen af økonomisk Art, bliver det saaledes uden Betydning, om vedkommende er mere eller mindre tilbøjelig til at lade sin Adfærd bestemme af økonomiske Hensyn, og om saadanne Hensyn maa antages at være mere eller mindre tungtvejende paa Grund af vedkommendes daarlige eller gode økonomiske Forhold. Knytter Interessen sig til et Slægtskabsforhold, bliver det uden Betydning, om hans Slægtsfølelse er stærk eller svag.

Det tør antages som en almindelig Grundsætning, at en personlig

4. Se t. Eks. *Frederik V. Petersen* S. 221–27. Bestemmelserne er tit affattet med stor Skødesløshed, se t. Eks. den tidligere Lov om Beskatning til Staten af faste Ejendomme Nr. 352 af 7. Aug. 1922 § 10, 4. Stk., der taler om at være »beslægtet saa nær som Svoger«, og Lejelovens § 94, 5. Stk., der taler om Adoptiv- eller Plejefader, Adoptiv- eller Plejesøn, hvor Meningen maa være *Adoptant*, Adoptiv- eller Plejebarn. Ligesaa Rpl. § 60, 1. Stk. Nr. 2.
5. Jfr. *Harder* N. a. T. 1955 S. 360 f.
6. At speciel Inhabilitet kan foreligge udenfor de Tilfælde, hvor det er positivt hjemlet i Lovgivningen, er fra gammel Tid antaget i Praksis m. H. t. Medlemmer af Kommunalbestyrelser, se Kanc. Prom. 21. Juni 1794, Kanc. Skr. 22. Aug. 1844, Indmin. Skr. af 5. Dec. 1851 og 12. Sept. 1855, *Oxholm* S. 92 f., 486 og *Schou* S. 460 f. Hertil kan føjes U. 1899, 110 H., Indmin. Skr. 2. Okt. 1925 og 24. s. M., 28. Juli 1926, 15. Okt. 1927, 29. Maj 1928, 14. Juni 1937, 6. April 1940, 31. Okt. 1941. Fra andre Forvaltningsomraader kan anføres K. og Umin. Skr. 4. Okt. 1911, Kmin. Skr. 29. Sept. 1927, Umin. Skr. 5. Aug. 1938.

Interesse, som beror paa, at Sagens Udfald kan medføre væsentlig økonomisk Fordel eller Skade for den, der behandler eller afgør Sagen eller tager Del i Behandlingen eller Afgørelsen, medfører Inhabilitet. Adskillige Love anerkender denne Inhabilitetsgrund, endda ved Bestemmelser, som er vidererækkende, idet der tales om personlig Interesse i Sagen el. lign., se t. Eks. Jernbaneforordning af 5. Marts 1845 § 10, Vejlov af 14. April 1865 § 3, jfr. Lov Nr. 139 af 30. November 1876, Lov om Notarialvæsenet i København Nr. 97 af 18. April 1910 § 2, Hegnslov § 31, Lov om Mark- og Vejfred Nr. 107 af 31. Marts 1953 § 24, Arbejderbeskyttelseslov § 49, 4. Stk., Lejlov § 94, 5. Stk. Som et specielt Udslag af denne Grundsatning kan nævnes nogle Bestemmelser vedr. Vurdering af eller andre Beslutninger angaaende fast Ejendom, som tilhører den paagældende eller i hvilken han har Pant, se Lov om Tillæg til Jernbaneforordning af 5. Marts 1845 Nr. 6 af 10. Januar 1928 § 1 og Ejendomsskattelov § 28 ⁷.

Ved Afgørelsen af, om en økonomisk Interesse medfører Inhabilitet, maa Udgangspunktet være en Overvejelse af, om Interessen maa anses for egnet til at paavirke den paagældendes Standpunkt til Sagen. Hvis Fordelen eller Skaden er ganske ringe eller fjerntliggende, maa den derfor lades ude af Betragtning. I Praksis er det antaget, at en Arkitekt og en Entreprenør, der var Medlemmer af et Byraad, ikke kunde deltage i Behandlingen af et Andragende om kommunal Garanti for Laan til et Byggeforetagende, ved hvilket de skulde udføre Arbejde ⁸, og at en Sagfører, der var Medlem af et Byraad, ikke kunde deltage i Behandlingen af en Sag om ligelig Fordeling af Byraadets Sagførerforretninger mellem Byens Sagførere ⁹.

Ogsaa Interesser, som ikke er af økonomisk Art, kan medføre Inhabilitet, t. Eks. konstaterligt Uvenskab og en Interesse i at opnaa et Hædersherv ¹.

7. Jfr. U. 1961. 482 H. vedr. et Erstatningskrav mod en Sogneraadsformand, som groft havde misbrugt sin Stilling til at skaffe et Aktieselskab, i hvilket han havde Aktiemajoriteten, Leverancer til Kommunen, samt Indmin. Skr. af 10. Marts 1952, 11. Febr. 1954 og 15. Aug. 1954, Købstf. T. 65 S. 207. Se endvidere U. 1942. 368. I Indmin. Skr. af 11. Marts 1954 er det antaget, at der ikke forelaa Inhabilitetsinteresse.

8. Jfr. Indmin. Skr. af 15. Marts 1949, der dog udtrykker sig meget forsigtigt, Skr. af 29. Aug. 1958, Stid. 74. 527, og Skr. Nr. 43 af 10. Febr. 1960.

9. Jfr. *Harder*, N. a. T. 1955 S. 369.

1. Se ogsaa K. og Umin. Skr. af 4. Okt. 1911 med Noten i Lovs. B S. 280.

Den, der har til Opgave at varetage privates økonomiske Interesser, vil i Reglen være inhabil i Sager, hvis Udfald kan gavne eller skade disse Interesser. Det er saaledes blevet anset for udelukket, at en Fagforeningsformand, som var Byraadsmedlem, paa en Gang kunde fungere som Forhandler for Byraadet og som Formand for den Fagforening, med hvilken Forhandlingen skulde føres².

Indehaveren af et offentligt Hverv kan naturligvis varetage forskellige Slags, under hans Kompetence hørende offentlige Interesser, uden at der derved opstaar noget Inhabilitetsspørgsmaal. Det kan blive et Spørgsmaal, om en Interesse skal tilgodeses paa Bekostning af en anden Interesse; der maa da foretages en Afvejelse af de to Interesser, ogsaa m. H. t. Finansieringsspørgsmaal. Men et Inhabilitetsspørgsmaal opstaar, hvis en Person er Indehaver af flere offentlige Hverv, hvis Varetagelse ikke normalt, men i enkelte Tilfælde kan afføde en Interesseskollision. Det forekommer t. Eks., at en Borgmester eller en Sogneraadformand eller et andet Medlem af Byeller Sogneraadet vælges til Medlem af et Fredningsnævn. Dette maa anses for foreneligt med Naturfredningslovens § 3, 2. Stk., og det er da en given Sag, at den paagældende i Almindelighed kan fungere

2. Jfr. Indmin. Skr. af 2. April 1946. Se derimod *Harder*, N. a. T. 1955 S. 369 om, at en Sagfører, som var Byraadsmedlem, ikke blev anset for udelukket fra at deltage i Behandlingen af et Andragende om Tilskud til et Rutebilselskab, for hvilket han var Sagfører, uden dog at have økonomisk Interesse i Andragendets Imødekommeelse, og Indmin. Skr. af 18. Aug. 1950, hvorefter Formanden for et Boligselskab nok kunde deltage i Sogneraadets Afstemning om Kommunegaranti. Ifølge Købstf. T. 68. 281 har Indmin. udtalt, at et Byraadsmedlem, som er Bestyrelsesmedlem i et Boligselskab og som saadan oppebærer Vederlag ved et Nybyggeri, i Almindelighed er afskaaret fra at deltage i Byraadets Forhandlinger og Afstemning vedr. det paagældende Byggeris Gennemførelse, derimod ikke, fordi han oppebærer et almindeligt af Byggerivirksomhedens Omfang uafhængigt Honorar. Stid. 64. 456 antager, at et Sogneraadmedlem, der har ydet en Skatteyder Bistand ved hans Selvangivelse, ikke kan deltage i Skatteansættelsen. Indmin. Skr. Nr. 47 af 27. Febr. 1962 og Nr. 23 af 12. Febr. 1963 vedrører et Sogneraadmedlem, der var Leder af en privat Realskole. Min. turde ikke anse hans Interesse i Forhandlingen og Afstemningen om, hvorvidt Kommunen burde oprette Realafdeling ved den kommunale Skole, for at være af en saadan Karakter, at han med Sikkerhed kunde siges at burde være afskaaret fra at deltage deri.

Umin. Skr. af 15. Jan. 1957 udtaler, at Lærerrepræsentanters Adgang til at overvære Skolekommissionens Møder og deltage i Forhandlingerne uden Stemmeret ogsaa gælder om Møder til Behandling af Sager vedr. Lærernes personlige Forhold, jfr. Skr. af 14. Jan. 1958.

i Fredningssager vedr. Kommunens Omraade, idet han i H. t. den nævnte Bestemmelse overhovedet kun kan komme i Funktion i Sager, der angaar dette Omraade. Hvis Sagen imidlertid angaar en Kommunen tilhørende Ejendom, kan der opstaa en paatagelig Mod-sætning ikke alene mellem den almindelige fredningsmæssige Bedømmelse af Sagen og Kommunens offentligretlige Interesse for eller imod Fredning, men ogsaa mellem den nævnte Bedømmelse og Kommunens privatretlige Ejerinteresse. Ved Naturfredningslov Nr. 194 af 16. Juni 1961 blev der i § 3, 2. Stk. indføjet en Habilitetsregel for dette Tilfælde. Den almindelige Regel maa være, at hvis den Interessekonflikt, der optaar ved Varetagelsen af flere offentlige Hverv, angaar Interesser, der paa begge Sider er rent offentligretlige, kan det ikke antages, at der foreligger Inhabet. Der kan f. Eks. intet være til Hinder for, at en Politimester, som udøver Vejpoliti, som Medlem af en Kommunalbestyrelse tager Del i Behandlingen af Sager, som er af vejpolitimæssig Betydning ³.

At Indehaveren af et offentligt Hverv tidligere i anden tjenstlig Egenskab har taget Stilling til den Sag, som nu foreligger til Behandling, kan ikke i Almindelighed gøre ham inhabil ⁴. Hvis Politimesteren i det ovennævnte Eksempel har stillet Krav overfor Kommunalbestyrelsen om Afhjælpning af en Mangel, som medfører Fare ved en Vejs Benyttelse, er han ikke af den Grund udelukket fra at tage Del i Kommunalbestyrelsens Behandling af Spørgsmaalet om Imødekommelse af Kravet. Men er der Tale om en Klagesag, maa det antages, at den paagældende ikke kan tage Del i Klageinstansens Behandling af Sagen ⁵, jfr. Rpl. § 60, 1. Stk. Nr. 5. Ej heller kan den, der udøver et offentligt Hverv, behandle eller tage Del i Behandlingen af Sager, der vedrører Tilsyn eller Kontrol med Hvervets Udførelse ⁶, jfr. Kkl. § 25, 1. Stk. og § 29, 4. Stk.

Endelig skal nævnes, at Indehaveren af et offentligt Hverv ikke

3. Jfr. *Abitz* S. 223 ff. Vedr. en Amtmands Afgørelse af Spørgsmaalet om fri Proces i en Sag mod Amtskommunen (Vandløbsvæsenet), se F. O. 55. 55. *Harder* taler N. a. T. 1955 S. 362 om, at et *Organ* kan være inhabil.

4. Jfr. Rpl. § 60, 2. Stk. og U. 1917. 637 H. (639), *Harder* N. a. T. 1955 S. 372 f.

5. Jfr. ovenfor 445 Note 2.

6. Jfr. Haandbog I, S. 115 samt Indmin. Skr. af 26. Jan. 1956 og Indmin. Cirk. Nr. 10 af 23. Jan. 1956. Vedr. Statsskattelovens § 18, 5. Stk., hvorefter ingen samtidig kan være Medlem af et Skatteraad og nogen under samme hørende Ligningsmyndighed, se Stid. 73. 495.

kan antages at blive inhabil, fordi han offentligt eller privat har udtalt sin Opfattelse af den Sag, som foreligger til Behandling ⁷.

Man har været inde paa, at Habilitetskravet maa afsvækkes eller træde tilbage, hvor en Afgørelse med Nødvendighed skal træffes, og den gruppepolitiske Talstyrke bliver afgørende ⁸. Denne Opfattelse kan ikke anses for velbegrundet. At en partipolitisk Modsætning gør sig gældende, hvilket ofte er Tilfældet i Kommunalbestyrelser, kan ikke begrunde, at uvedkommende Interesser, hvormed naturligvis ikke tænkes paa den partipolitiske Interesse, faar Adgang til at paavirke Afgørelsen i Strid med almindelige Grundsætninger om speciel Inhabilitet ⁹.

Tjenestemænd og andre Indhavere af offentlige Hverv, der har paarørende, som er økonomisk interesserede i en Sag, kan derigennem have en selvstændig økonomisk Interesse i Sagen, t. Eks. hvis den paarørende er vedkommendes Ægtefælle. Men et ægteskabeligt Forhold, et Slægtskabs- eller Svogerskabsforhold, ja endog et Værgemaal eller et Plejeforhold kan, naar den paarørende har en økonomisk eller anden Interesse i Sagen, i sig selv medføre, at Hvervets Indhaver faar en særlig Interesse i, om Afgørelsen bliver til Fordel eller Skade for den paarørende. En saadan indirekte Interesse kan medføre Inhabilitet.

Dette fremgaar af adskillige Lovbestemmelser, bl. a. nogle af de

7. Jfr. U. 1963 128 H., *Harder* N. a. T. 1955 S. 371 f.

8. Jfr. *Harder* N. a. T. 1955 S. 363 f. og 367 f.

9. I Indmin. Skr. af 10. Nov. 1933 er det antaget, at det sociale Udvalgs Formand kunde deltage i en Afstemning om, hvorvidt hans Honorar skulde være 4000 eller 3000 Kr. 10 Byraadsmedlemmer, hvoriblandt Udvalgsformanden, havde stemt for 4000, 9 for 3000. Ministeriets Begrundelse er mærkelig. Der tales om Flertalsgruppens ved Kkl. § 13, 2. Stk., 2. Pkt. tilsikrede Ret til at afgøre det foreliggende Spørgsmaal. I den nævnte Bestemmelse hedder det, at alle Beslutninger tages »efter Stemme flerhed . . .«. Det ses ikke, at der heraf kan udledes nogetsomhelst vedr. Inhabilitetsspørgsmaalet. Der henvises endvidere til, at en Afstemning om selve Inhabilitetsspørgsmaalet antagelig ikke vilde have ført til, at Udvalgsformanden skulde vige sit Sæde. Heller ikke denne Betragtning synes afgørende. For det første havde der *ikke* været nogen Afstemning om Habilitetsspørgsmaalet, og for det andet kunde Udfaldet af en saadan Afstemning ikke være bindende for Ministeriets Standpunkt til Spørgsmaalet, jfr. *Juristen* 1945 S. 11 (13).

Indmin. Skr. af 18. Aug. 1950 antager, at en Sogneraadsformand ikke kunde deltage i Forhandlinger og Afstemning om, hvorvidt der skulde lægges ham Pension.

foran nævnte. Kredsen af paarørende afgrænses i saadanne Bestemmelser snævrere eller videre. Lejelovens § 94, 5. Stk., Hegnslov § 31 samt Lov om Mark- og Vejfred Nr. 107 af 31. Marts 1953 § 24 svarer ganske til Rpl. § 60, 1. Stk. Nr. 2. Mindre vidtgaende er t. Eks. Lov om Notarialvæsenet i København Nr. 96 af 18. April 1910 § 2, hvorefter kun Ægteskab samt Slægt- og Svogerskab i op- eller nedstigende Linie eller i første Sidelinie kommer i Betragtning.

Ogsaa i ulovbestemte Tilfælde vil imidlertid paarørendes Interesse kunne medføre Inhabilitet. Hvorledes da Kredsen af paarørende skal afgrænses, maa bero paa en friere Afvejelse under Hensyntagen bl. a. til Vanskeligheden ved Substitution. I Praksis er det fra gammel Tid antaget, at Medlemmer af Kommunalbestyrelser ikke kan stemme i en Sag, der angaar Ægtefælle eller beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende Linie ¹. I Almindelighed kan Afgrænsningen formentlig ikke være snævrere ².

c. Hvis de almindelige Grundsætninger om speciel Inhabilitet gør det retligt eller faktisk umuligt eller meget vanskeligt at tilvejebringe en Afgørelse eller Beslutning, fordi det er umuligt eller meget vanskeligt at erstatte den inhabile Person med en anden, maa der ses bort fra Inhabilitetsgrunde.

I Almindelighed vil Substitutionsspørgsmaalet ikke volde større Vanskeligheder, end hvor der foreligger andre Forhindringer, t. Eks. Sygdom. I Tjenestemandsstillinger og visse andre Hverv kan der foretages Konstitutioner ³. Hvis der findes en Suppleant, kan han tilkaldes som i andre Tilfælde af Forhindrethed. Saadan Tilkaldelse af Suppleanter anses dog for udelukket i Kommunalbestyrelser ⁴. Sagen maa da behandles af de øvrige Medlemmer. Nogle kollegiale Forvaltningsmyndigheder maa antages ikke at kunne fungere eller dog ikke træffe Beslutninger, hvis de ikke er fuldtallige, jfr. ovenfor S. 440 f.

1. Jfr. Haandbog I S. 112 og ovenfor S. 446 Note 6.

2. Meget ubestemt er Beværterlov § 14, 4. Stk., der taler om »hans egne eller ham nærstaaende Personers Interesse«. Tidligere var der ikke i Loven fastsat Habilitetsregler vedr. Bevillingsnævn, *Roelsen* og *Skat-Rørdam* S. 75.

3. I et Par tilfælde af speciel Inhabilitet i Prisankenævnet har Handelsministeriet foretaget en Udnævnelse ad hoc. Efter Monopolloven er der uden særlig Hjemmel beskikket en Suppleant for hver af Ankenævnets Medlemmer.

4. Jfr. *Erik Harder*, Om Stedfortrædere i de kommunale Raad, *Kommunal Aarbog* 1961 S. 823–30, *Haandbog I* S. 107, Stid. 75. 71. Se ogsaa m. H. t. Skolekommissioner *Umin. Skr.* af 5. Aug. 1938, jfr. *Barfod* S. 109.

I saadanne Tilfælde maa der indkaldes en Suppleant. Findes der ikke Suppleanter, maa der foretages en Konstitution.

Særlig vanskelig vil Sagen stille sig, hvis en Forvaltningsmyndighed som saadan maa anses for inhabil, jfr. ovenfor S. 449 Note 3. Eksempelvis kan nævnes Sager om Istandsættelse af private Fællesveje, naar Kommunen er Lodsejer ved Vejen ⁵. I et Tilfælde af denne Art er der ved Vejlov Nr. 139 af 30. November 1876 truffet en Ordning, hvorefter Sagen, naar et Flertal af Sogneraadets Medlemmer ⁶ er inhabile, overføres til en anden Kommunalbestyrelse; men uden positiv Hjemmel tør det ikke antages, at en Sag kan overlades til en efter den almindelige Kompetenceordning fremmed Kompetence, end ikke til den Myndighed, som er Klageinstans i Sagen ⁷. Men hvis en overordnet Myndighed kan tiltage sig en underordnet Myndigheds Kompetence, t. Eks. naar denne Kompetence beror paa Delegation, kan Inhabilitet hos den underordnede Myndighed give Anledning til Kompetenceovertagelse ⁸. Den kommunale Tilsynsmyndighed og andre Tilsynsmyndigheder kan ikke tilsvarende træde i Stedet for den Myndighed, med hvilken de fører Tilsyn ⁹.

Naar Substitution maa anses for umulig, t. Eks. naar der ikke er nogen Suppleant til en Stilling, der besættes ved Valg, eller forbundet med uforholdsmæssigt Besvær, maa man tolerere Inhabiliteten, hvorved bemærkes, at et inhabilt Medlem af Nævn, Udvalg m. v. ofte vil kunne træde tilbage, uden at Substitution bliver paakrævet. Har f. Eks. en Ministers Hustru indsendt Klage i en Sag, hvis Afgørelse henhører under Ministeren, kan det være urimeligt, ofte ogsaa betydningsløst, at overføre Sagen til en anden Minister ved kgl. Resolution. Endelig skal nævnes, at Substitution undertiden vil kunne medføre en betænkelig Svækkelse af Sagkundskaben hos den kompetente Myndighed. Ogsaa i saadanne Tilfælde kan der være Grund til at bortse fra Inhabilitetsgrunde.

5. Jfr. Min. f. off. Arb. Skr. af 11. Okt. 1940.

6. Det maa være forudsat, at der ikke opstaar Inhabilitet, hvis det ikke drejer sig om et Flertal.

7. Anderledes *Harder* N. a. T. 1955 S. 365. Et Spørgsmaal om Forelæggelse for højere Myndighed omtales i F. O. 55. 55.

8. Jfr. *Harder* N. a. T. 1955 S. 365.

9. Jfr. den hos *Harder* N. a. T. 1955 S. 362 f. refererede Indmin. Skr. af 3. Aug. 1953.

Se Normal-Forretningsordenerne, Haandbog III S. 1319 og 1335, hvorefter det dog i første Omgang er Borgmesteren og Sogneraadsformanden, som afgør Spørgsmaalet.

M. H. t. visse politiske eller politisk betonedede Hverv er det fast antaget, at den, der ønsker at overtage Hvervet eller blive fri for Hvervet, ikke paa Grund af denne Interesse er udelukket fra at medvirke i Sagen om Udnævnelse, Valg eller Afskedigelse. En Minister kan saaledes kontrasignere sin egen Udnævnelse og Afskedigelse, og et Medlem af en Kommunalbestyrelse kan afgive Stemme for og imod sig selv ved Valg af Borgmester og Sogneraadsformand og ved Valg af Udvalgsmedlemmer. En given Sag er det, at den, der er Medlem af et Forvaltningskollegium som Repræsentant for visse Interesser, t. Eks. som Repræsentant for Arbejdere eller Arbejdsgivere, Lejere eller Grundejere, ikke er inhabil i en Sag, blot fordi den berører saadanne Interesser ¹.

d. Foreligger der speciel Inhabilitet, maa den paagældende af egen Drift træde tilbage. Gør han det ikke, kan en overordnet Myndighed give ham Paalæg derom. I kollegiale Myndigheder kan Kollegiet træffe Beslutning derom, hvilket i Reglen er positivt fastsat i de kommunale Forretningsordener. Det Medlem, om hvis Inhabilitet der er Spørgsmaal, antages at kunne tage Del i Afgørelsen desangaaende, jfr. Rpl. § 61.

e. Klager vedrørende Inhabilitetsspørgsmaal kan tages under Paakendelse af Domstolene ² og af en administrativ Klageinstans, og den kommunale Tilsynsmyndighed maa kunne gribe ind. Hvis Klagen fører til Annullation af den paaklagede Forvaltningsakt, jfr. nedenfor, vil Inhabilitetsvanskeligheder kunne opstaa paany, naar der skal træffes en ny Beslutning.

f. i. Speciel Inhabilitet vil principielt medføre Beslutningens *Ugyldighed* ³. Men Ugyldigheden faar ofte ikke selvstændig Betydning. Kommer en fuldt lovbestemt Forvaltningsakt til Prøvelse hos en Domstol eller højere Forvaltningsmyndighed, vil Domstolen eller Forvaltningsmyndigheden i Reglen ikke indskrænke sig til at annullere Forvaltningsakten p. G. af Inhabiliteten, men træffe en materiel Afgørelse af Sagen. Hvis en højere Forvaltningsmyndighed, som det

1. Jfr. Bent Christensen S. 182–86.

2. Jfr. Min. f. off. Arb. Skr. af 6. April 1948.

3. Ifølge de ovenfor S. 445 Note 2 nævnte Habilitetsbestemmelser for Københavns Universitet vil Tilsidesættelse af Habilitetsbestemmelserne »efter almindelige forvaltningsretlige Regler . . . medføre, at den Beslutning eller Bedømmelse, i hvilken den paagældende Universitetslærer har deltaget, normalt anses for ugyldig.«

i Reglen er Tilfældet, har fuld Prøvelsesret, vil den uanset Inhabiliteten kunne træffe en materiel Afgørelse baade m. H. t. Forvaltningsaktens Lovlighed og m. H. t. Skønnet. I adskillige Tilfælde vil Reaktionen dog være Annulation i Forbindelse med Hjemvisning, nemlig naar Inhabiliteten vedrører en skønsmæssig Afgørelse, der kommer til Prøvelse for Domstolene, men ogsaa t. Eks. hvis en højere administrativ Myndighed prøver en Eksamensbedømmelse.

Hvis en inhabil Person kun har deltaget i Sagens Forberedelse, maa det bero paa de nærmere Omstændigheder, om Inhabiliteten faar Ugyldighedsvirkning, jfr. nedenfor om Deltagelse i kollegiale Forvaltningsmyndigheders Forhandlinger.

ii. Nogle særlige Spørgsmaal opstaar, naar Sager henhører under kollegiale Forvaltningsmyndigheder, t. Eks. Kommunalbestyrelserne.

Saafermt et eller nogle Medlemmer af en kollegial Forvaltningsmyndighed trods speciel Inhabilitet deltager i Forhandlingerne om en Sag⁴, kan der herigennem øves en uheldig Indflydelse paa Afgørelsen. De enkelte Medlemmer vil ofte og bør som Regel først tage deres Standpunkt under disse Forhandlinger, og de vil da være under Indflydelse af det eller de inhabile Medlemmer, saa meget mere som den, der har uvedkommende Interesser i Afgørelsen, hyppigt vil fremsætte sine Udtalelser med særlig Styrke. Faren herved formindskes, hvor de øvrige Medlemmer kender den uvedkommende Interesse, som gør sig gældende; men de vil dog aldrig med Sikkerhed kunne bedømme, i hvilken Grad de faldne Udtalelser udspringer af uvedkommende Bevæggrunde⁵. Afgørelsen maa derfor, hvad enten det eller de inhabile Medlemmer har deltaget i Afstemningen eller ej, blive ugyldig⁶.

Men det kan være, at det inhabile Medlem kun deltager i selve Afstemningen, ikke i de forudgaaende Forhandlinger, maaske fordi han først indfandt sig i Mødet, da Forhandlingerne var forbi, eller fordi Afstemningen sker uden nogen forudgaaende Forhandling

4. Ifølge de ovenfor S. 445 Note 2 nævnte Habilitetsbestemmelser er den, som paa Grund af Inhabilitet er udelukket fra at deltage i en Sags Behandling i Konsistorium eller i et Fakultet, berettiget til skriftligt at *meddele Oplysninger*, som maatte staa til hans Raadighed, og som ikke allerede fremgaar af Sagen.

5. U. 1899. 110 H., der ikke vedrører Spørgsmaalet om en Vedtagelses Gylighed, synes at gaa ud fra, at det Medlem, som havde en uvedkommende Interesse, blot skulde have givet Oplysning om sin Interesse.

6. Jfr. U. 1963. 973 H., Indmin. Skr. af 11. Febr. 1954 og 19. Aug. 1946, Stid. 63. 509.

f. Eks. ved Sagens Cirkulation ⁷, se t. Eks. Præstelønningslov § 83, 4. Stk. om Provstiudvalg og Universitetsanordning Nr. 223 af 5. Oktober 1936 § 21. I saadanne Tilfælde maa det inhabile Medlems Stemme anses for ugyldig; men dette behøver ikke at gøre Vedtagelsen ugyldig. Det kan ganske vist tænkes, at det inhabile Medlem ved selve sin Stemmeafgivning og Motiveringen herfor paavirker andre Medlemmer til at stemme paa samme Maade, saa sandt som nogle er tilbøjelige til at gaa i andres Fodspor; men dette vil i Almindelighed ikke være tilstrækkelig Grund til at lade Inhabiliteten ødelægge hele Afstemningen. Det afgørende maa da være, om der er Flertal for Beslutningen, naar det inhabile Medlems Stemme lades ude af Betragtning.

Naar Talen er om begunstigende Forvaltningsakter, maa Hensynet til den begunstigede undertiden føre til, at Forvaltningsakten trods de ovenfor omhandlede Mangler maa anses for gyldig.

3. *Medfører Habilitetsmangler Nullitet eller Anfægtelighed?* a. »Forvaltningsakter«, som hidrører fra private, herunder afskedigede og suspenderede Tjenestemænd, eller fra Personer, hvis Funktionstid er udløbet, er normalt Nulliteter, og det hvad enten de er bebyrdende eller begunstigende. Köpenick-Kaptajnens Befalinger ⁸, der faktisk kunde opvise en Række Resultater, var retlig set aldeles uvirksomme ⁹. At endog en Vielse under den nævnte Forudsætning er en Nullitet ¹, og det uden Hensyn til, om Brudefolkene har været i god Tro eller ond Tro, fremgaar af Ægteskabslov I § 38 ².

Vanskelighederne kommer frem, hvor Forvaltningsakten hidrører fra en ved en ugyldig Retsakt (Valg, Udnævnelse) indsat Forvaltningsmyndighed. Forsaavidt den konstituerende Retsakt kun er anfægtelig, er det dog ovenfor S. 435 f. antaget, at Myndighedens Forvaltningsakter er gyldige, og i Praxis forekommer det sjældent, at en

7. Se herom *Bent Christensen* S. 423–25 og 439, *Oxholm* S. 483, *Ernst Andersen* S. 158.

Om Afgørelse af en Sag i H. t. telefonisk Forhandling, se Indmin. Skr. af 22. Marts 1926.

8. Jfr. U. 1952. 652.

9. Jfr. Stid. 64. 456.

1. Jfr. ovenfor S. 436 Note 5.

2. Udkast 1913 S. 136 siger, at »denne Grænse er det nødvendigt at fastholde, da det ellers ikke bliver muligt at trække Grænsen nogetsteds«. Her overfor kan dog anføres B. G. B § 1319, der har draget Grænsen andetsteds.

Udnævnelse eller et Valg er en Nullitet. Er dette Tilfældet, vil Forvaltningsakter hidrørende fra den udnævnte eller valgte som Regel være Nulliteter. Hvis vedkommende Forvaltningsmyndighed trods Udnævnelsens eller Valgets Nullitet har overtaget den med Stillingen forbundne Funktion, betjener sig af Embedsseglene og det sædvanlige Embedskontor, optræder i den foreskrevne Uniform osv., hvilket hos Borgerne kan skabe en fast Antagelse om, at han lovligt udøver de til Stillingen hørende offentligretlige Funktioner, tør det dog maaske antages, at begunstigende Forvaltningsakter kun bliver anfægtelige, eller at de endog bliver gyldige³.

b. Medens en bebyrdende Forvaltningsakt, som er ugyldig p. G. af speciel Inhabilitet, i Henseende til det strafferetlige Ansvar vil være en Nullitet, jfr. nærmere ovenfor S. 277 f., vil en af samme Grund ugyldig begunstigende Forvaltningsakt i det højeste være anfægtelig. Om en Akten vitierende Interesse virkelig har foreligget og været af en saadan Vægt, at den har gjort den paagældende inhabil, vil ofte være tvivlsomt, og Hensynet til Adressatens Interesser kræver, at en begunstigende Forvaltningsakt i alt Fald maa anses for gyldig, indtil en dertil kompetent Myndighed har annulleret Akten.

c. Det tilsvarende gælder om Inhabilitet indenfor kollegiale Forvaltningsmyndigheder og om Mangler vedrørende kollegiale Forvaltningsmyndigheders Konstituering. Om Medlemmerne er lovligt indkaldt, om der er udsendt Dagsorden osv., er Omstændigheder, som hverken gennem selve Forvaltningsakten eller paa anden Maade lægger sig for Dagen udadtil.

Har det foreskrevne Antal Medlemmer ikke været til Stede eller deltaget i Afstemningen, eller har Afstemningen ikke givet den foreskrevne Majoritet for Forvaltningsakten, gælder dog det samme, som hvor Udtalelsen slet ikke hidrører fra nogen offentlig Myndighed. Forvaltningsakten vil da, hvad enten den er begunstigende eller bebyrdende, være en Nullitet.

Er det bestemt, at alle eller et vist Antal Medlemmer skal underskrive Beslutningen, og denne Regel ikke er fyldestgjort, maa Beslutningen ligeledes anses for en Nullitet, men Manglen er her en Formmangel.

3. Ifølge Noten til Kanc. Skr. 10. Sept. 1836 havde Højesteret antaget, at »det ikke billigen kan fordres, at Parterne, naar de komparere for Forligelseskommissionen, skulle drage den Persons Competence i Tvivl, der beklæder samme«.

G. Kan ugyldige Forvaltningsakter helbredes?

At en Forvaltningsakt er ugyldig betyder som ovenfor S. 264 f. anført, at den ikke faar de til dens Indhold svarende Retsvirkninger. Herved tænkes paa det Tidspunkt, da Forvaltningsakten ved Bekendtgørelse for Adressaten kommer til Eksistens i Forhold til Omverdenen. Man kan imidlertid spørge, om en Forvaltningsakt, der saaledes til en Begyndelse ikke har de tilsigtede Retsvirkninger, kan blive gyldig i Kraft af senere indtrædende Omstændigheder.

1. At der efter det ovennævnte Tidspunkt er *forløbet en vis Tid*, kan aabenbart ikke i saa Henseende komme i Betragtning, hvis Forvaltningsakten i dette Tidsrum har været uden praktiske Virkninger, jfr. ovenfor S. 264. Er et Forbud stadig blevet overtraadt, et Paabud af varig Art ingensinde blevet opfyldt, en Tilladelse ingensinde blevet benyttet, vil den paagældende Forvaltningsakt være lige saa ugyldig efter lang Tids Forløb som ved Begyndelsen. Hvis t. Eks. et i Strid med Næringslovens § 3 udfærdiget Næringsbrev ingensinde er blevet benyttet, er der selv efter lang Tids Forløb samme Adgang og Pligt til at annullere det som straks efter Udfærdigelsen.

Derimod kan det tænkes at faa Betydning for Gyldighedsspørgsmaalet, at Forvaltningsakten *gennem et vist Tidsrum har haft praktiske Virkninger*: en Befaling er blevet efterkommet, en Tilladelse udnyttet osv. Adressaten og maaske Trediemand har her indrettet sig i Overensstemmelse med den ugyldige Forvaltningsakt, og i den faktiske Situation, som Forvaltningsakten saaledes gennem et længere Tidsrum trods sin Ugyldighed har affødt, kan der ligge en Begrundelse for fremtidig at se bort fra Ugyldigheden. Thi naar en Person gennem længere Tid har indrettet sig fordelagtigt i H. t. en Tilladelse, er det mere betænkeligt at bringe Fordelen til Ophør, end hvis han ikke eller kun i kort Tid har udnyttet Tilladelsen, og naar en Person gennem længere Tid har indrettet sig byrdefuldt i H. t. en Befaling, er det mindre betænkeligt at lade Byrden vedvare, end naar han ikke eller kun i kort Tid har underkastet sig den. Der tænkes herved ikke saa meget paa den personlige Tilvænning som paa den objektive Forstyrrelse, Forandringen medfører.

Disse Betragtninger indeholder dog ikke tilstrækkelig Begrundelse for, at ugyldige Befalinger, som Adressaten gennem et længere Tids-

rum har efterkommet, fremtidig skulde kunne anses for gyldige ⁴. Det kan godt være, at en Befalingsmodtager efter længere Tids Forløb, naar han har indrettet sig i H. t. Befalingen, fremtidig kan opfylde denne med mindre personligt Besvær og økonomisk Offer end straks ved Modtagelsen af Befalingen, og at det offentlige paa sin Side i Tidens Løb kan have indrettet sig saaledes paa Befalingens Opfyldelse, at en Afbrydelse heraf nu vil volde større Forstyrrelse end kort efter Befalingens Udstedelse; men dels vil Tilpasningen her betyde mindre end, naar Talen er om Tilladelser og andre begunstigende Forvaltningsakter, dels er det rimeligt, at det offentlige maa bære Følgerne af, at en Forvaltningsmyndighed har handlet ulovligt.

En ugyldig begunstigende Forvaltningsakt maa derimod vistnok efter Omstændighederne kunne anses for gyldig, naar den i et vist Tidsrum har haft praktiske Virkninger ⁵. Den objektive Forstyrrelse, en Indskriden overfor Adressaten vil medføre, kan i saadanne Tilfælde være meget vidtrækkende. Det gør t. Eks. en stor Forskel, om en Næringsvirksomhed bringes til Ophør, medens den endnu er af beskedent Omfang, eller først efter at den har vokset sig stor i Henseende til Omsætning, Kapitalinvestering, Personale osv., og om en Tjenestemandsudnævnelse annulleres straks efter Ansættelsen eller først efter mange Aars Forløb, naar den paagældende ikke længere har Mulighed for at gøre sig gældende i det private Erhvervsliv. Det offentliges Interesse i at skride ind overfor Adressaten vil ofte kun være svag, t. Eks. hvor det drejer sig om et ulovligt Næringsbrev, og det er rimeligt at lade denne Interesse undgælde for, at Myndighederne gennem en vis Tid har tolereret Ulovligheden. Man kan ikke indvende, at der savnes Hjemmel til at se bort fra en Ugyldighed, som engang har foreligget; thi da Ugyldigheden i det hele taget beror paa Betragtninger efter Forholdets Natur, ikke paa positive Lovregler, maa den træde tilbage, hvor det efter Forholdets Natur er begrundet.

I Mangel af positive Forskrifter kan man ikke angive en bestemt

4. Om Betydningen af Passivitet overfor en ulovlig Afskedigelse m. H. t. Krav paa Lønning for den forløbne Tid eller Erstatning, se U. 1947. 47 H., jfr. U. 1945. 522 H., samt *J. L. Frost*, N. a. T. 1949 S. 143–45.
5. Jfr. *Troels G. Jørgensen* i U. 1924 S. S. 287: »Hensynet til Tryghed i det borgerlige og offentlige Liv vil altid være et Modargument mod Kravet om Ugyldighed, og dette Hensyn vinder i Vægt, naar der er gaaet længere Tid,« samt *Tezner* S. 212.

Tidsfrist for Adgangen til at gøre Ugyldigheden gældende, og om Adgangen hertil overhovedet forældes, maa bero paa de nærmere Omstændigheder. Det maa navnlig blive af Betydning, i hvilken Grad en Indskriden vil gribe forstyrrende ind i Adressatens Forhold. Paa den anden Side maa der foretages en Vurdering af den offentlige Interesse, som staar paa Spil. Hvis Ulovligheden har affødt en Indretning eller Tilstand, som strider mod vigtige offentlige Interesser ⁶, t. Eks. en sundhedsfarlig eller brandfarlig Bygning, vil Indskriden uden Hensyn til Tidsforløbet kunne finde Sted. Ogsaa Ugyldighedsgrundens Art kommer i Betragtning. Der kan t. Eks. snarere ses bort fra Ugyldigheden, naar den skyldes materiel Ulovlighed, end naar den skyldes Svig. I Almindelighed vil Ugyldigheden være stedsevarende, hvor der foreligger Nullitet.

2. Hvis Adgangen til at paaklage en Forvaltningsakt er ophørt, navnlig fordi en Klagefrist er udløbet ⁷, er Forvaltningsakten dermed i en vis Udstrækning blevet helbredet for sin Ugyldighed ⁸.

3. En ugyldig Forvaltningsakt kan naturligvis erstattes med en gyldig, og hvis Ugyldighedsgrunden har været af formel Karakter, t. Eks. Inkompetence, kan den gyldige Forvaltningsakt faa samme Indhold som den ugyldige. Den ny, gyldige Forvaltningsakt kan ogsaa efter Omstændighederne faa Virkning fra det Tidspunkt, hvor den ugyldige Forvaltningsakt skulde være traadt i Kraft. Dette kan navnlig tænkes, hvor den ugyldige Forvaltningsakt først skulde træde i Kraft efter en vis Tids Forløb, men ogsaa ellers, saafremt der er Adgang til at give den gyldige Forvaltningsakt tilbagevirkende Kraft, se t. Eks. ovenfor S. 143 f. om Ansættelse af Tjenestemænd ⁹.

Det Spørgsmaal, som her skal behandles, er imidlertid, om *en ugyldig Forvaltningsakt kan helbredes derved, at Forvaltningsmyndigheden blot afhjælper dens retlige Mangel*: en forsømt Høring iværksættes, en udeladt Begrundelse meddeles o. s. v., saaledes at

6. Jfr. U. 1949. 933 om, at et Amdtsraads Passivitet overfor en Bebyggelse, der var i Strid med en i Medfør af Lov Nr. 275 af 28. November 1928 fastsat Byggelinie, ikke var til Hinder for et Krav om Fjernelse af Bebyggelsen. Om A. V. G. § 68, 3. Stk., se *Spanner* S. 694.

7. Jfr. nedenfor S. 525 ff.

8. Jfr. *Håkan Strömberg* F. T. 1955 S. 113.

9. Jfr. Umin. af 26. Febr. 1941.

Forvaltningsakten, naar Manglen er afhjulpet, staar ved Magt i Henseende til Indhold og Ikrafttrædelse.

Dette Spørgsmaal maa i Almindelighed besvares benægtende, idet Manglens Afhjælpning maa betragtes som eller lægges til Grund for en ny Forvaltningsakt. Har der saaledes foreligget Inkompetence eller Inhabilitet, kan henholdsvis en kompetent og en habil Myndighed tiltræde Forvaltningsakten og derved gøre den gyldig; men Tiltrædelsen, som godt kan støtte sig til forberedende Oplysninger og Udtalelser, der er tilvejebragt af den inkompetente eller inhabile Myndighed, endog Udtalelser, som det er paabudt at indhente, maa gælde som en ny Forvaltningsakt baade i Henseende til Gyldighedsbetingelser og Ikrafttræden ¹. Det tilsvarende gælder, hvis en Formmangel afhjælpes. Dette kan ske uden Genoptagelse af den Del af Sagens Behandling, som ligger forud for Udfærdigelsen; men den i ret Form fremtrædende Forvaltningsakt kan kun gælde som en ny Forvaltningsakt i Henseende til Gyldighedsbetingelser og Ikrafttræden. Hvis en Høring er forsømt, kan dette gøres godt ved Høringens Iværksættelse, men der maa saa under Hensyntagen til den indhentede Udtalelse træffes en ny Beslutning ², og selvom denne falder sammen med den tidligere Beslutning eller maaske blot godkender denne, er det alene den ny Beslutning, som kommer i Betragtning. Har Ugyldighedsgrunden været Magtfordrejning, kan der ikke blive Spørgsmaal om Afhjælpning af Manglen. Er en Forvaltningsakt ugyldig paa Grund af en Indholdsmangel, kan Indholdet maaske ændres, saaledes at det bliver lovligt; drejer det sig om en Befaling t. Eks. derved, at den indskrænkes. Men Fastsættelsen af det ændrede Indhold er at betragte som en ny Forvaltningsakt.

Den Beslutning, som helbreder Forvaltningsakten, maa bekendtgøres for dennes Adressat. Indeholdt Forvaltningsakten en ved Straf sanktioneret Befaling, som Adressaten har overtraadt, inden saadan Bekendtgørelse fandt Sted, vil Adressaten ikke kunne straffes.

I administrativ Praksis har der vistnok været nogen Tilbøjelighed til at anerkende en Helbredelse med tilbagevirkende Kraft af Ugyldighed beroende paa Inhabilitet og Inkompetence. I nogle Tilfælde, hvor de til Foretagelse af kirkelig Vielse indenfor andre Trossamfund end Folkekirken anerkendte Præster ulovligt havde meddelt ikke-ankendte Præster Bemyndigelse til at foretage Vielser, er der

1. Jfr. U. 1948. 654 (655 f. og 657).

2. Jfr. Umin. Skr. af 24. Okt. 1935 og 26. Febr. 1941.

saaledes ved kgl. Resolution meddelt de paagældende Præster Anerkendelse ad hoc for hermed at gøre Vielsen gyldig, Kmin. Cirkulærskrivelser af 11. Juli 1932 og 24. Juni 1933³. Berettigelsen af denne Fremgangsmaade, som naturligvis er motiveret ved de Vanskeligheder, som vilde opstaa, hvis Ægteskabet ikke kunde anses for gyldigt indgaaet, er mere end tvivlsom; Ratihibitionen kunde være sket ved Lov, jfr. ovenfor S. 294. Fremgangsmaaden kan i alt Fald ikke indenfor andre Forvaltningsomraader paaberaabes som Fortilfælde. Da et Byraad engang »approberede« en af Magistraten truffet Bestemmelse om Udskydelse af Lukketiden, jfr. Butikslukningslov Nr. 132 af 14. April 1932 § 7 a, hvorefter saadan Bestemmelse træffes af Kommunalbestyrelsen, var der Tale om Approbation med tilbagevirkende Kraft. Indenrigsministeriet indskrænkede sig til at udtale⁴, at der ikke var »Anledning til at foretage videre i Sagen«.

4. Det er en given Sag, at en Lov ved en udtrykkelig Bestemmelse kan gøre en ugyldig Forvaltningsakt gyldig, endog med tilbagevirkende Kraft, jfr. ovenfor S. 294. Men hvis en Forvaltningsakt er ugyldig, fordi den er i Strid med en Lov, eller fordi den savner Lovhjemmel, bliver den ikke gyldig, blot fordi der kommer en ny Lov, i Henhold til hvilken den vilde være gyldig. Men hvorledes gaar det, naar en Forvaltningsakts Ugyldighed iøvrigt beror paa Forhold, som senere har ændret sig saaledes, at *Forvaltningsakten maa anses for gyldig, hvis de ændrede Forhold lægges til Grund for Bedømmelsen*: den forhen inkompetente Forvaltningsmyndighed er nu ifølge en Lovændring blevet kompetent, den Person, som da han fik Næringsbrev var Udlænding eller boede i Udlandet, har nu faaet dansk Indfødsret eller taget Bopæl i Landet. Bliver da den oprindeligt ugyldige Forvaltningsakt gyldig, naar Forholdene har ændret sig saaledes?

I nogle af de omhandlede Tilfælde vil Sagen ikke have været behandlet af nogen Forvaltningsmyndighed eller dog ikke af rette For-

3. Jfr. *Borum*, Familieretten II, 1946, S. 55. I Praxis sker det ret ofte, at en Underdommer, som pludselig faar Forfald, lader en Fuldmægtig varetage Dommerforretninger paa forventet Approbation, jfr. Rpl. § 44, 3. Stk. Se allerede Indmin. Skr. af 24. Sept. 1863.

4. Indmin. Skr. af 20. Juli 1937. Noget uklart er det, naar Smin. ifølge Skr. af 15. Jan. 1935 intet har at erindre imod, at det sociale Udvalg bemyndiger Formanden til at træffe foreløbige Beslutninger, der ikke taaler Opsættelse, forudsat at de forelægges Udvalget til Godkendelse i førstkommande Møde, jfr. ogsaa Smin. Skr. Nr. 111 af 9. Juli 1936.

valtningsmyndighed, saaledes naar den, der som Privatmand har truffet en Afgørelse, udnævnes til Tjenestemand og faar overdraget den Forvaltningsmyndighed, hvorunder Sagen henhører, og naar den Indehaver af Forvaltningsmyndighed, der skønt inkompetent har truffet Afgørelsen, bliver kompetent. I andre Tilfælde vil Sagen ikke i dens ændrede Skikkelse have foreligget til Behandling og Afgørelse, t. Eks. hvis den, der har faaet Næringsbrev, skønt han ikke havde Bopæl her i Landet, senere tager Bopæl her.

Er der Tale om formelle Mangler, saasom Inkompetence, Formmangler og Tilblivelsesmangler, bliver Forvaltningsakten formentlig ikke gyldig, fordi Forholdene har ændret sig som ovenfor nævnt. Hvis en Person, som da han modtog et Paalæg fra Sundhedskommissionen, ikke var rette Adressat⁵, senere er blevet det, fordi han har erhvervet den Ejendom, Paalægget angaar, bliver Paalægget ikke bindende for ham, blot fordi han nu er blevet Ejer af Ejendommen; der maa udfærdiges et nyt Paalæg. Et af en Borgmester udstedt Næringsbrev bliver ikke gyldigt, fordi Borgmesteren senere udnævnes til Politimester for den Politikreds, hvori Forretningsstedet er beliggende.

Hvis en Forvaltningsakt er ugyldig p. G. af en formel Mangel, t. Eks. Inkompetence, manglende Høring eller Begrundelse, er det undertiden ret sikkert, at Resultatet var blevet det samme, hvis Manglen ikke havde foreligget, og det kan være, at der herom foreligger en Udtalelse fra den kompetente Myndighed. En saadan Udtalelse kan ikke helbrede Forvaltningsakten⁶.

Det kan dernæst ikke antages, at en bebyrdende Forvaltningsakt, som er ugyldig paa Grund af en Indholdsmangel, t. Eks. fordi den paagældende i Virkeligheden var Udlænding, medens han antoges at have Indfødsret, bliver gyldig, naar Forholdet ændres, i det nævnte Eksempel derved, at den paagældende faar Indfødsret.

Ejheller at en begunstigende Forvaltningsakt, der lider af en saa grov eller aabenbar Indholdsmangel, at den maa anses for en Nullitet, bliver gyldig, naar den Omstændighed, som har bevirket Nulliteten, ændrer sig.

Kan en begunstigende Forvaltningsakt kun anses for anfægtelig, er det derimod et Spørgsmaal, om den ikke bliver gyldig, naar Ugyldighedsgrunden falder bort. Forvaltningsakten maa jo anses for gyl-

5. Jfr. *Bernhard Staedler* i F. T. 1945 S. 136 ff.

6. Jfr. U. 1952. 662 (666).

dig, indtil den anfægtes, og Spørgsmaalet bliver da, om Anfægtelse skal undlades, jfr. ovenfor S. 266 f. Den Myndighed, som er kompetent i Anfægtelsesspørgsmaalet, maa jo tage Forvaltningsakten op til Prøvelse; det bør da afgøres, om der er sket en gyldighedsrelevant Ændring. I bekræftende Fald kan Anfægtelse formentlig ikke ske, i hvert Fald ikke i Tilfælde, hvor Anfægtelse kun kunde finde Sted med Virkning *ex nunc*, jfr. ovenfor S. 282 ff.⁷. En Meddelelse til Forvaltningsaktens Adressat om, at Anfægtelse ikke vil finde Sted, er ikke en Betingelse for, at Forvaltningsakten vedblivende kan anses for gyldig.

7. For Næringsbrevets Vedkommende bliver der Spørgsmaal om en Analogi fra de i Næringsloven nævnte Ophørsgrunde, se *O. K. Magnussen* i U. 1933 S. 331, jfr. *Næringsretten* S. 109 f. *Tezner* S. 212 mener med Henblik paa østrigsk Praksis at kunne opstille følgende Sætning: »Fehlerhafte Verwaltungsakte, durch die Rechte festgestellt oder begründet werden, sind aufrechtzuerhalten oder formell richtigzustellen, wenn sie in dem Zeitpunkte, in dem ihre Fehlerhaftigkeit zur Erörterung gelangt, dem Gesetze gemäss ergehen könnten«.

Forvaltningskontrakter

A. 1. I den forvaltningsretlige Teori er det blevet gjort gældende, at Kontrakter kun er mulige mellem retligt sideordnede Retssubjekter og derfor ikke i Forvaltningsretten, som beherskes af Princippet om »den offentlige Viljes« Overvægt overfor den enkeltes Vilje. Denne Betragtning rammer ikke alle de Aftaler, hvortil Udtrykket Forvaltningskontrakter sigter. Naar saaledes to eller flere Kommuner slutter en Overenskomst vedrørende Forsørgelsesvæsen o. lign. eller i H. t. Brandlov § 4, 2. Stk. om Brandkredse, beherskes disse Aftaler utvivlsomt af offentligretlige Principper, t. Eks. m. H. t. Kompetence og Magtfordrejning¹; men de to Retssubjekter er jo her sideordnede. Men dernæst synes der ikke principielt at kunne være noget til Hinder for, at et offentligretligt Anliggende gøres til Genstand for en Overenskomst, ogsaa mellem det offentlige og en Privatmand. Ganske vist sker Udformningen af individuelle Retsforhold af offentligretlig Karakter mellem det offentlige og Borgerne i Reglen ved en Forvaltningsakt; men hverken efter Forholdets Natur eller den positive Lovgivning er det udelukket, at saadanne Retsforhold dog undtagelsesvis fastsættes ved Aftale, se t. Eks. Skovlov Nr. 164 af 11. Maj 1935 § 6, 2. Stk.².

Den Skepsis, der ud fra en formel teoretisk Betragtning har gjort sig gældende overfor Forvaltningskontrakter, er dog ikke uden en vis reel Berettigelse, f. s. v. der er Tale om Aftaler mellem Parter, hvoraf den ene i det Forhold, Aftalen angaar, er underkastet den andens ensidige Bestemmelser. Naar en Privatmand forhandler med en offentlig Myndighed, der møder med Straf og andre Magtmidler i Baghaanden, ved han, at disse Magtmidler kan bringes i Anvendelse, hvis han ikke bøjer sig. Han vil derfor være i en Tvangssituation, og Resultatet af Forhandlingerne vil let komme til at bero paa, om han

1. Jfr. dog om Gyldighedsspørgsmaalet nedenfor S. 477 ff. Om Anvendelse af Tvangsbøder, se *Ernst Andersen* S. 180 f. og U. 1908. 597 H.

2. Jfr. *Forsthoff* S. 250 ff.

er mere eller mindre forskræmt³. Paa den anden Side forflygtiges Forvaltningsmyndighedens Ansvar ved en aftalemæssig Ordning, fordi det altid kan siges, at den private jo har tiltraadt den⁴.

Man har ogsaa anført, at Anvendelse af Aftaler som de her omhandlede indenfor Forvaltningen let fører til Ulighed for Borgerne, og at det p. d. a. S. er betænkeligt, at det offentlige i vid Udstrækning indskrænker sin Handlefrihed ved Aftaler⁵.

Hvor Forvaltningsmyndighedens Afgørelse beror paa en Retsregel af ubestemt Indhold, eller fyldestgørende Oplysninger om Sagens Faktum er vanskelige at tilvejebringe, vil Forvaltningsmyndighederne ofte være tilbøjelige til at træffe aftalemæssige Ordninger i Stedet for ensidige Afgørelser. Medvirkende hertil er det, navnlig i Krisetider, at saadanne Ordninger aflaster Myndighederne, herunder Domstolene. Dette beror paa, at aftalemæssige Ordninger ofte træffes, uden at Sagen er saa grundigt undersøgt, som hvor den maa afgøres ved Forvaltningsakt⁶.

2. At Udformningen af individuelle Retsforhold mellem det offentlige og Borgerne skal ske ved Forvaltningsakter, udelukker ikke for-

3. Jfr. mine i N. a. T. 1938 S. 273 refererede Udtalelser paa Det nordiske administrative Forbunds Møde i København 1938. Ret chokerende er den af *Tyge Haarløv*, Administrativ Frihedsberøvelse, 1948, S. 83 refererede Smin. Skr. 2. April 1936, jfr. *H. Højris*, Juristen 1954 S. 325, hvorefter der, forinden Beslutning om Gennemførelse af tvangsmæssig Sterilisation af en aandssvag tages, bør gøres Forsøg paa at overvinde Modstand fra den aandssvages Side ved at anbringe ham paa en Aandssvageanstalt, saaledes at Spørgsmaalet om Gennemførelse af tvungen Sterilisation først tages under Overvejelse, naar Anstalten har søgt at paavirke ham til frivilligt at underkaste sig Sterilisation. Jfr. U. 1963. 805 H.
4. Ifølge Monopollov § 11, 1. Stk. paahviler det Monopoltilsynet at søge visse Forhold bragt til Ophør ved Forhandling med de paagældende Enkeltvirksomheder eller Sammenslutninger. Hvis denne Forhandling fører til Enighed, betyder dette dog ikke, at der foreligger en for Parterne bindende Aftale, og Lovens § 22 knytter ikke nogen Strafsanktion til den private Til sidesættelse af »Aftalen«, se derimod Epizootilov § 18. U. 1908. 597 H. antager, at et Amtsraad med Hjemmel i Lkl. 1867 § 47 kunde anvende Tvangsbøder til Gennemtvungelse af en af et Sogneraad overfor Amtsraadet paa taget Forpligtelse til at vedligeholde en Bro, jfr. *Ernst Andersen* S. 180 f.
5. Jfr. *Forsthoff* S. 251.
6. Jfr. *Eek* S. 69. I Priskontrolraadet undlod man vistnok efter Henstilling fra Handelsministeriet at træffe aftalemæssige Ordninger i Anledning af Overtrædelser af Prisloven, forinden det var klarlagt, at der ikke forlaa noget strafbart Forhold.

udgaaende Forhandlinger med den private, og saadanne Forhandlinger kan naturligvis resultere i, at denne giver sin Tilslutning til en paatænkt Foranstaltning. Men dette er i Reglen ikke ensbetydende med en bindende Aftale. Hvis saaledes en Sundhedskommission giver en Jordbruger Paalæg om at fjerne en sundhedsfarlig Mødding inden en vis Frist, og Jordbrugeren erklærer sig villig hertil, paavirker dette ikke hans Forpligtelse til at fjerne Møddingen eller Sundhedskommissionens Adgang til at forkorte Fristen.

Ofte træffer Forvaltningsmyndighederne Beslutninger i H. t. en Ansøgning. Det kan være, at Ansøgningen kun er Anledning til Beslutningen, der ogsaa kunde være truffet uden nogen Ansøgning, t. Eks. Tilstaaelse af en Understøttelse; men oftest er Beslutningen retligt betinget af Ansøgningen, saaledes at en Tilladelse kun skal eller kan meddeles, naar en Ansøgning foreligger og visse andre Betingelser er opfyldt, t. Eks. Meddelelse af Næringsbrev og Meddelelse af Dispensationer. I begge Grupper af Tilfælde kan det siges, at Forvaltningsmyndigheden og Ansøgeren er enige om et vist retligt Resultat; men denne Enighed er ikke nogen Aftale. Ansøgningen, t. Eks. en Ansøgning om Ansættelse eller Afskedigelse som Tjenestemand, er ikke noget Tilbud; den kan frit tilbagekaldes, jfr. ovenfor S. 160, 201. Og en imødekommende Afgørelse er ikke nogen Accept. For saa vidt Afgørelsen er bindende overfor Ansøgeren, idet den ikke frit kan tilbagekaldes, er denne Bundethed i Henseende til Indhold og Begrundelse forskellig fra den Bundethed, et Løfte medfører ⁷.

Endelig er ogsaa de indenfor Forvaltningen hyppigt forekommande parallelle Tilkendegivelser, der gaar ud paa Stiftelse, Forandring eller Ophævelse af Retsforhold eller Retsregler ⁸, forskellige fra Aftaler. Eksempelvis kan nævnes kgl. Resolutioner underskrevet af Kongen og en Minister, lokale Vedtægter, der vedtages af Kommunalbestyrelsen og stadfæstes af en Minister, andre kommunale Beslutninger, der skal godkendes af Indenrigsministeren eller Amdsraadet, Beslutninger, der træffes af flere sideordnede Myndigheder i Forening, jfr. Luftfartslov § 85, 1. Stk. og Lov om Omnibus- og

7. I Sagen F. O. 56. 142 udtalte Boligministeriet overfor Ombudsmanden: »I Forhold til Kommunen . . . anser Ministeriet Dispositionsplanen som en Overenskomst mellem Kommunen og Boligministeriet, som er bindende for Kommunen allerede fra det Tidspunkt, hvor Forslaget indsendes til Boligministeriet . . . « Det er en Udtalelse, som overrasker ved sin Dristighed.

8. En Oversigt over Teorierne om disse saakaldte »Vereinbarungen« findes hos *Apelt* S. 59 ff.

Frugtmandskørsel med Motorvogne Nr. 257 af 27. Maj 1950 § 3, 2. Stk. a) og e). Undertiden henregner man til denne Gruppe af Retsakter Beslutninger, der fattes ved Afstemninger i et Kollegium.

Den Enighed mellem flere Myndigheder eller flere Personer, som i saadanne Tilfælde maa foreligge, for at Retsakten kan komme til Eksistens, er ikke nogen Aftale. Ofte vil Tilkendegivelsen medføre en vis Bundethed overfor de andre Deltagere i Retsakten; men denne Bundethed er ikke af kontraktmæssig Art ⁹. I Reglen vil den enkelte Tilkendegivelse frit kunne tilbagekaldes, indtil de alle foreligger. En Minister kan t. Eks. godt tilbagekalde sin Kontrasignatur, selvom Skrivelsen er blevet forelagt Kongen til Underskrift. Og Tilbagekaldelse er ikke altid udelukket, naar alle Tilkendegivelserne foreligger. Den Omstændighed, at Tilsynsmyndigheden har godkendt en kommunal Beslutning, udelukker saaledes ikke Kommunalbestyrelsen fra at ophæve Beslutningen ¹, hvorimod en Ændring af Beslutningen naturligvis kræver en ny Godkendelse ².

Hvis en Lovbestemmelse, som det ofte er Tilfældet, gaar ud paa, at en vis Ordning kan tilvejebringes, naar der foreligger samstemmende Beslutninger mellem flere Forvaltningsmyndigheder og en sig dertil sluttende Godkendelse ³, kan det være tvivlsomt, om de samstemmende Beslutninger forudsættes at være eller at kunne være en bindende Aftale eller blot sammenfaldende Beslutninger, som Deltagerne frit kan tilbagekalde, indtil Godkendelsen foreligger. Et Eksempel paa bindende Aftaler foreligger, naar en Kommune med Hjemmel i Brandlov § 6 træffer Aftale med et kommunalt eller privat Brandvæsen eller med Civilforsvarsstyrelsen, med Hjemmel i Folkeskolelovens § 3, 2. Stk. med en privat Realskole ⁴ eller med Hjem-

9. Jfr. *Waline* S. 384.

1. Derimod kan Godkendelser og Stadfæstelser i Almindelighed ikke frit tilbagekaldes. Hvad angaar kommunale Vedtægter mener *Strömberg*, *Förordningsmakten* S. 267 f., at der i Almindelighed maa være Enighed mellem Kommunalbestyrelsen og Godkendelsesmyndigheden om Ophævelse og Ændring.

2. I det enkelte stiller Spørgsmaalet om Tilbagekaldelse og Ændring af Retsakter som de omhandlede sig forskelligt. De anførte Eksempler skal kun illustrere, at de sammenfaldende Tilkendegivelser ikke kan opfattes som en Aftale.

3. En saadan kan være en Betingelse for visse Tilskud, se t. Eks. Min. f. off. Arb. Skr. af 23. Maj 1959, Stid. 75. 318, jfr. Vejdir. Skr. af 8. s. M., Stid. 75. 295.

4. Jfr. Umin. Skr. Nr. 208 af 9. Sept. 1960.

mel i O. F. § 5, 2. Stk. med frivillige Foreninger og Institutioner. Særlig klart er det, at Aftaler med private er bindende. Eksempler paa samstemmende Beslutninger, som ikke er bindende Aftaler, findes formentlig i Boligtilsynslov § 2, 4. Stk. og Byplanlov § 3, 2 Stk. Hvis de samstemmende Beslutninger er en bindende Aftale, kan Godkendelse meddeles, selvom den ene Beslutning maatte være tilbagekaldt – men ikke, hvis Parterne er enige om at ophæve Aftalen. F.s.v. Godkendelsen er diskretionær, maa den imidlertid kunne nægtes under Hensyntagen til, at en af Parterne ikke vil vedstaa Aftalen.

Givet er det, at Forvaltningskontrakter i vid Udstrækning finder Anvendelse, navnlig indenfor den kommunale Forvaltning. Efterhaanden som den offentlige Forvaltning griber ind i flere og flere vidt forskellige Livsforhold, vil aftalemæssige Ordninger antagelig komme til at spille en større og større Rolle.

En udtømmende Redegørelse for, i hvilken Udstrækning der kan træffes Aftaler af forvaltningsretlig Karakter, vil ikke her kunne meddeles. Ej heller vil en nærmere Bestemmelse af Begrebet Forvaltningskontrakt ^{4a} i Forhold til privatretlige Kontrakter, som jo hyppigt forekommer med Stat og Kommune som Part, blive forsøgt.

B. Baade Kkl. og Lkl. indeholder Bestemmelser om saakaldte kommunale Fællesskaber ⁵, se Kkl. § 22, 6. Stk. om Tinghuse, Arresthuse, jfr. dog Lov Nr. 166 af 18. Maj 1937 §§ 2 og 3, Tvangsarbejdsanstalter, Sygehuse og lignende, Lkl. § 13 om Skoler og andre Ejendomme eller Indretninger, § 25, 2. Stk. om Arbejdsanstalter, Sygehuse og deslige; men saadanne Bestemmelser findes ogsaa i andre Love, se saaledes Folkeregisterlov § 2, Folkeskolelov § 6 om Skoleforbund ⁶, Sygehuslov Nr. 153 af 31. Maj 1961 § 2 om Sygehuse, O. F. § 9, 2. Stk. om Plejehjem for kronisk syge, Landsbyggeloov § 35, Brandlov § 4, 2. Stk. Kommunerne kan imidlertid oprette Fællesskaber uden særlig Lovhjemmel ⁷.

4a. Forvaltningskontrakters offentligretlige Karakter afspejles i nogle Domme vedr. Skattespørgsmaal, se U. 1962. 579, 1946. 326 H.

5. Jfr. *N. O. Herslund*, Stid. 71 S. 83–89 og 108–118 samt *N. Møllmann*, Kommunal Aarbog, 1952, S. 791–96, Haandbog I S. 130 f., 253–56, 267–75.

6. Jfr. *Barfod* S. 203 ff.

7. Jfr. *N. O. Herslund* S. 86 f. og 88. Se dog Indmin. Skr. Nr. 250 af 7. Nov. 1960, hvorefter der ikke i Skolelovgivningen er Hjemmel til at indgaa et kommunalt Fællesskab om Driften af en privat Gymnasieskole, jfr. Umin. Skr. af 26. Okt. 1957.

At der m. H. t. kommunale Fællesskaber kan være Tale om Aftaler, der principielt er bindende paa samme Maade som privatretlige Aftaler, er klart, hvor der ikke kræves nogen Godkendelse fra Tilsynsmyndigheden eller anden Myndighed, se Lkl. § 13, 1. Stk., 1. Pkt. og § 25, 2. Stk., 2. Pkt., O. F. § 9. Hvis der kræves en Godkendelse fra Tilsynsmyndigheden eller anden Myndighed, vil Parterne undertiden kunne træde tilbage, indtil Godkendelsen foreligger; men der er intet til Hinder for, at de under Forhandlingerne binder sig saaledes, at Tilbagetræden er udelukket.

Udenfor de egentlige kommunale Fællesskaber falder Tilfælde, hvor Opgaver af kommunal Interesse varetages af Aktieselskaber eller Interessentskaber, i hvilke flere Kommuner er Deltagere, alene eller sammen med private Personer eller Selskaber ⁸.

Forvaltningskontrakter mellem Kommuner om andet end de foran nævnte kommunale Fællesskaber har paa forskellige Omraader Hjemmel i Loven, jfr. saaledes Brandlov § 4, 2. Stk. om Brandkredse, og saadanne Forvaltningskontrakter kan indgaas uden positiv Hjemmel, t. Eks. Kontrakter om Leverance fra et kommunalt Værk til en anden Kommunes Beboere ⁹. Det antages endog i Praksis, at Kommuner har en vis Adgang til at træffe Aftaler om offentlig Forsorg ¹.

Ogsaa Aftaler mellem Stat og Kommune har undertiden Hjemmel i Loven. Den ordinære Indkvarteringsbyrde, som tidligere paahvilede Garnisonskøbstæderne, kunde t. Eks. gøres til Genstand for Overenskomst mellem Staten og Købstaden, se Indkvarteringslov Nr. 91 af 29. Marts 1924 § 17, jfr. ogsaa Bek. om ekstraordinær Indkvarter-

8. Jfr. U. 1962. 579 vedr. en Deltagers Erhvervsskattepligt og 1887. 546 vedr. Optagelse af en ny Deltager i et Sameje.

9. Jfr. *N. O. Herslund* S. 87 og U. 1946. 326.

1. Jfr. Arb. og Smin. Skr. af 11. Sept. 1953, som antager, at der mellem to Kommuner kan træffes Aftale om, at den Kommune, fra hvilken en Person indlægges paa et Alderdomshjem i en anden Kommune, vedblivende skal anses for retlig Opholdskommune. I Sagen Smin. Skr. af 30. Okt. 1957 havde Fraflytningskommunens sociale Udvalg overfor Tilflytningskommunen paataget sig alle Forpligtelser overfor den fraflyttede Familie ogsaa efter Flytningen. Smin. udtalte Betænkelighed ved at anse Aftalen for bindende m. H. t. de Forpligtelser, som efter Loven paahviler en Kommune overfor de hjælpøgende. Det turde være klart, at Aftalen i alt Fald ikke i den nævnte Henseende kunde være gældende. Det vilde være en Delegation af Forpligtelser. Se ogsaa m. H. t. Aftaler mellem to Kommuners sociale Udvalg Smin. Skr. af 15. Okt. 1959, Stid. 75. 543.

ring Nr. 347 af 28. September 1939 under I Nr. 6². Ifølge den nævnte Lovs § 34, som blev indsat i Loven ved Lov Nr. 137 af 20. April 1959 § 2, kan der mellem Forsvarsministeriet og Indenrigsministeriet paa den ene Side og en kommunal Organisation paa den anden Side indgaa Overenskomst om Indlæggelse paa de kommunale Sygehuse.

Som Eksempel paa positivt hjemlede Aftaler mellem det offentlige og private kan nævnes Skovlov § 6, 2. Stk. vedr. Aftaler om Opretholdelse af Løvtræskove og nogle Bestemmelser om, at Størrelsen af det Skattebeløb, som i visse Tilfælde skal efterbetales, kan fastsættes ved »mindelig Overenskomst«, jfr. Statsskattelov §§ 42 og 43 og Kommuneskattelov § 44. Ifølge Lov om Civilforsvaret Nr. 152 af 1. April 1949 § 41 kan Indenrigsministeren med Organisationer og private Personer træffe Aftaler om, at der til dem overdrages visse Opgaver i Forbindelse med Loven. Uden positiv Hjemmel er det antaget, at en Kommune kan indgaa Overenskomst med Facadeejere om disses Bidrag til Udgifter vedr. offentlige Veje³. Skatteadministrationen har i en vis Udstrækning uden Lovhjemmel betjent sig af Aftaler med Skatteyderne, t. Eks. vedrørende den skattemæssige Kurs paa visse Aktier⁴, og Arb. og Smin. har »bemyndiget« Københavns Magistrat til at indgaa Overenskomst med en Forening om Ydelse af Særhjælp⁵.

Undertiden henføres visse Aftaler mellem private under Begrebet Forvaltningskontrakt⁶. Som Eksempel paa saadanne Aftaler kan maaske nævnes den i Værnepligtsloven af 1912 § 22 omhandlede Nummerbytning⁷. Indenfor Skolevæsenet finder »Embedsbytning« undertiden Sted. Saadan Bytning skal godkendes af Undervisnings-

2. Vedr. Aftaler mellem Indenrigsministeriet og Kommuner om, at disse sættes »under Administration«, se *Ernst Andersen* S. 154 ff.

3. Jfr. *Abitz* S. 287–92. U. 1914. 7 H. vedrører en Vejaf tale mellem to Kommuner.

4. Jfr. *Hartvig Jacobsen* S. 269 f., *A. Begtrup*, S. O. 6. Aarg. S. 25 f., *Axel H. Pedersen*, Byggeriets retlige og økonomiske Organisation, 1960, S. 210 ff.

5. Arb. og Smin. Skr. af 24. Febr. 1953, Købstf. T. 64 S. 80. Ifølge Lejelov § 145, 2. Stk. kan Boliganvisningsudvalget træffe Aftaler med Sammenlutninger af Grundejere og Lejere om Samarbejde vedrørende Boliganvisningen.

6. Jfr. *Forsthoff* S. 255.

7. Bestemmelserne genfindes ikke i Vpl. 1954, jfr. Værnepligtsudvalgets Betænkning, 1952, S. 107 ff.

ministeriet, men det sker uden Opslag af Stillingerne ⁸. Bytteaftalen kan næppe anses for bindende, jfr. ovenfor S. 466 vedr. Ansøgninger om en Tjenestemandsstilling ⁹.

C. Naar Loven bestemmer eller forudsætter, at Skabelse, Forandring eller Ophævelse af Retsforhold sker ved Forvaltningsakt, kan Forvaltningsmyndighederne ikke i Stedet for Forvaltningsakter betjene sig af Aftaler ¹. Pligten til at betale Indkomst- og Formueskat til Staten og Kommunerne kan saaledes kun fastsættes ved Skatteligningen, ikke ved Aftaler mellem Skattemyndighederne og Borgerne ². Dette udelukker naturligvis ikke, at der som Led i Skatteligningen foregaar en Forhandling, hvorunder der opnaas Enighed om en skattemæssig Forpligtelse og dens nærmere Indhold, og det Ligningsresultat, hvor-

8. Jfr. *Barfod* S. 272.

9. En ejendommelig forvaltningsretlig Aftale har Hjemmel i Universitetsanordning Nr. 223 af 5. Okt. 1936 § 12, hvorefter de nærmere Regler om Referendarens Virksomhed fastsættes ved Aftale med Rektor. Aftalen skal godkendes af Ministeriet.

1. Det tilsvarende gælder, hvor Loven anordner Valg. I et Tilfælde, hvor et Byrådsparti i H. t. Kkl. og Styrelsesvedtægten havde Ret til at besætte en ledigbleven Plads i Byrådets Kasse- og Regnskabsudvalg, har Indmin. dog udtalt, at Partiet ved med et Flertal af Partigruppen at deltage i en Lodtrækning om Besættelsen af Pladsen maatte »antages at have givet et bindende Afkald paa denne Ret«, se Indmin. Skr. af 15. Nov. 1944.

Ifølge Umin. Skr. 5. Febr. 1944 maatte en mellem et Sogneraad og en Lærer indgaaet Overenskomst om hans Boligforhold paa en fra Skoleplanen afvigende Maade anses for gyldig for Lærerens Embedstid.

2. Jfr. *Ernst Andersen* S. 156. I Praxis er det antaget, at Skatteansættelser i visse Tilfælde kan ske blot i H. t. en Begæring, se Indmin. Skr. af 16. Sept. 1954, Stid. 70 S. 550, jfr. Stid. 64 S. 528.

Det er formentlig urigtigt, naar Indmin. i Skr. af 28. Marts 1928 antager, at en Person, hvis Indtægt ifølge Selvangivelse og Regnskab var 433 Kr., men som for at bevare sin kommunale Valgret fremsatte Begæring om at blive sat i Skat af en Indtægt paa 3000 Kr., kunde ansættes til Skat i H. t. denne Begæring. Med Rette antager Indmin. Skr. af 11. Febr. 1929, at en Person, som ikke var sat i Skat, ikke ved at tilstille Kommunen et Skattebeløb kunde blive berettiget til Optagelse paa den kommunale Valgliste.

I ældre Tid var kgl. Tilsagn om Skattefritagelse i Skøder ikke usædvanlige, se Landsover- samt Hof- og Stadsrettens Dom af 6. April 1846 i J. U. VII. 564, Højesteretsdom af 25. Juni 1849 i Schlegels Samling 1846-56. U. 1912. 26 H. vedrører et kommunalt Tilsagn om Afgiftsfritagelse. Om Skattefritagelse i H. t. konfirmeret Fundats, se U. 1867. 512 H. og 1877. 862 H. og i H. t. kgl. aabent Brev U. 1908. 611 H. Om den tidligere Nationalbanks Skattefritagelse, se U. 1869. 501 H.

om der saaledes er opnaaet Enighed, vil i Almindelighed ikke blive anfægtet. Men principielt er Resultatet ikke mere modstandsdygtigt overfor Skatteydernes Klager og Omgørelse fra Skattemyndighedernes eller Domstolenes Side end en Ligning, hvorom der ikke er opnaaet Enighed med Skatteyderen. Eksempelvis kan ogsaa nævnes, at det i H. t. Tjenestemandsslovens Regler om Ansættelse i og Afskedigelse fra Tjenestemandsstillinger og Næringslovens Regler om Udfærdigelse af Næringsbreve og andre næringsretlige Tilladelser maa anses for udelukket, at disse Forvaltningsanliggender ordnes ved Aftaler ³, samt at Indfødsretslovens Regler om Løsning af dansk Statsborgerforhold maa forudsætte, at ingen kan give Afkald paa sin Indfødsret ⁴. Om frivillig Tjeneste i Forsvaret findes der Bestemmelser i Vpl. § 5, 2. Stk., jfr. § 2, 2. Stk. Det maa antages, at den, der frivilligt paatager sig saadan Tjeneste, er forpligtet til at udføre Tjenesten, saaledes at han ikke har nogen særlig Ret til at kræve sig hjemsendt ⁵.

Men Anvendelse af Aftaler i Stedet for Forvaltningsakter kan ogsaa, uden noget Holdepunkt i Loven, være udelukket paa Grund af et Forvaltningsanliggendes Art. Naar Politiet saaledes har til Opgave at sørge for Opretholdelsen af den offentlige Ro, Sikkerhed og Orden, maa de fornødne Foranstaltninger i saa Henseende træffes ved Forbud og Paabud. Politimyndigheden kan ikke gennem Aftaler med Borgerne begrænse disses og sin egen Handlefrihed ved Baand, som træder i Stedet for ensidige Forbud eller Paabud.

I nogle Tilfælde, hvor Loven giver Anvisning paa Skabelse af et Retsforhold ved Forvaltningsakt, har Forvaltningsmyndighederne dog Adgang til at søge Retsforholdet tilvejebragt ved Aftale. Love, som giver Adgang til Ekspropriation eller andre Indgreb i Ejendomsretten, indeholder undertiden Hjemmel for en frivillig Ordning, se

3. De »Løfteerklæringer«, som Handelsministeriet før Meddelelse af Tilladelse til Forening af Næringsbrev paa Handel med Næringsbrev paa Haandværk har afkrævet Ansøgeren, og hvorved denne paalægger sig visse Indskrænkninger af Virksomhedens Omfang, kan ikke anses for bindende. Hvis Indskrænkningerne anses for gyldige, maa dette bero paa Ministeriets ensidige Bestemmelse, jfr. Næringsretten S. 49 f.
4. Jfr. dog den i flere Henseender besynderlige Regel i Lov Nr. 54 af 25. Marts 1871 § 1, 2. Stk.
5. Tidligere, jfr. Værnepligtslov af 1912 § 4, 2. Stk. og Værnepligtsudvalgets Betænkning, 1952, S. 120 f., var man tilbøjelig til at antage, at den frivillige til enhver Tid kunde kræve sig hjemsendt.

saaledes Fr. af 23. April 1845 § 1 samt Naturfredningslov §§ 11, 13 og 16; men ogsaa i modsat Fald kan en Overenskomst med Ejeren træde i Stedet for Ekspropriation⁶. Noget andet er, at en saadan Overenskomst ikke har samme retlige Betydning som en Ekspropriation, navnlig ikke i Forhold til dem, der har Rettigheder i Ejendommen. At en Ekspropriationserstatning kan fastsættes ved Overenskomst i Stedet for ved Taksation⁷, har ofte positiv Hjemmel, se t. Eks. Fr. af 5. Marts 1845 § 9, Fr. af 23. April s. A. § 2 og Lov Nr. 94 af 7. April 1936 § 9, jfr. Lov Nr. 101 af 25. Marts 1959 § 8; men det kan ske uden saadan Hjemmel⁸. Nævnes kan ogsaa, at visse Erstatningskrav og Fordelingen af visse Omkostninger i H. t. Landkommunallovens Indlemmelsesbestemmelser kan fastsættes ved Overenskomst mellem de paagældende Kommunalbestyrelser, saaledes at Indenrigsministeren kun skal afgøre Sagen, hvis Enighed ikke opnaas, jfr. Lkl. § 40, 2. Stk. og § 47.

Ofte kan Meningsuligheder vedrørende konkrete økonomiske Retsforhold mellem forskellige Forvaltningssubjekter og mellem et Forvaltningssubjekt og Borgerne gyldigt bringes til Ophør ved forligsmæssig Aftale, ikke blot naar Mellemværendet er privatretligt, t. Eks. Køb og Salg, Leje osv., men ogsaa naar Mellemværendet er af offentligretlig Karakter, t. Eks. Kommunernes Refusionskrav i H. t. Forsørgelseslovgivningen, Statens Krav mod Kommunerne paa den af disse opkrævede Statsskat, en Tjenestemandes Lønningskrav eller Forpligtelse til Tilbagebetaling af et oppebaaret Lønningsbeløb. Derimod kan der ikke gyldigt træffes Aftaler om den generelle Forstaaelse af de Lovbestemmelser, der ligger til Grund for saadanne Krav, eller Aftaler, som generelt fastsætter Kravene efter andre Regler end Lovens⁹.

6. I København gaar Kommunalbestyrelsens Beslutning om Ekspropriation i Reglen ud paa, at Magistraten bemyndiges til at erhverve den og den Ejendom, om fornødent ved Ekspropriation.

7. Se t. Eks. U. 1954. 82 H.

8, I Praxis bliver Aftaler vedrørende Erstatningen ofte ratihæbet af Taksationskommissionen, hvorved det opnaas, at Panterrettigheder for Gæld udover Erstatningssummen bortfalder.

9. Helt eller delvis Afkald paa et konkret Krav maa altid kunne gives af den private, medmindre andet fremgaar af Loven. Smin. Skr. af 26. Jan. 1943, Stid. 59. 60, antager, at en Person, der havde lovet at tilbagebetale modtagen Kommunehjælp i maanedlige Rater, ikke derved havde mistet sit Krav paa Eftergivelse af Kommunehjælpen i H. t. (dagældende) O. F. § 301, 7. Stk. Heri ligger ikke med Sikkerhed, at Smin. anser et Afkald paa Eftergi-

D. Naar Loven bestemmer eller forudsætter, at Skabelse, Forandring eller Ophævelse af Retsforhold sker ved Forvaltningsakt, kan Forvaltningsmyndighederne dernæst i Reglen ikke ved Aftaler indvirke paa Forvaltningsakten.

Retsordenens *formelle Krav* til Forvaltningsakter kan saaledes ikke fraviges ved Aftaler, være sig mellem Forvaltningsmyndighederne eller mellem disse og Borgerne. En Forvaltningsmyndighed, som ikke efter Loven er kompetent i et vist Anliggende, kan ikke opnaa den fornødne Kompetence ved Aftale med den efter Loven kompetente Myndighed ¹ eller med den i Sagen interesserede Borger. Ej heller kan Høringsforskrifter tilsidesættes ved Aftaler. Hvis den Forvaltningsmyndighed eller Borger, som skal høres, i det enkelte Tilfælde er bekendt med Sagens Omstændigheder og erklærer ikke at ville udtale sig, kan Høring dog formentlig undlades, for Forvaltningsmyndighedens Vedkommende dog kun, f. s. v. den ikke har Pligt til at udtale sig; men en Forhaandserklæring i saa Henseende maa være uden Betydning ². Ogsaa de egentlige Formforskrifter og Reglerne om Forvaltningsmyndighedernes almindelige og specielle Habilitet gælder uden Hensyn til modstaaende Aftaler.

Større Vanskelighed frembyder Spørgsmaalet, naar Talen er om *Forvaltningsakters Indhold* ³.

En Forvaltningsmyndighed kan ikke ved Aftale *indskrænke sine*

velse for ugyldigt; men dette maa vistnok antages, uanset at Eftergivelsen, naar Hjælpen ikke har Fattighjælps Virkning, jfr. nu O. F. § 132, 2. Stk., er af rent økonomisk Betydning. Om Forsørgelseslovgivningens præceptive Karakter, se *Ernst Andersen* S. 156 f. I Sagen Jmin. Skr. Nr. 62 af 17. Marts 1959, jfr. U. 1958. 1159 H., havde Moderen til et Barn udenfor Ægteskab udtalt, at hun intet havde imod, at en bidragspligtig fritages for Bidrag til Barnet, og at hun i saa Fald var villig til at give Afkald paa Bidrag til Barnet fra det offentlige. Et saadant Afkald kunde hun i og for sig ikke give; men hvis den bidragspligtige fritoges, maatte som Følge heraf det offentlige Bidragspligt bortfalde.

1. Jfr. om Delegation af Kompetence ovenfor S. 297 ff.
2. F. O. 56. 119 var der Spørgsmaal om, hvorvidt Finansministeren havde givet en Repræsentant for en Importør mundtligt Tilsagn om en Forhandling, inden Ministeriet afgjorde et Tarifieringsspørgsmaal, men ikke om, hvorvidt et saadant Tilsagn vilde være retligt forpligtende.
3. Det offentlige Tilsagn af privatretlig Karakter maa bedømmes efter Privatrettens almindelige Regler, t. Eks. det i F. O. 58. 192 omhandlede Tilsagn om Aflysning af en Deklaration vedr. Salg af et Hus, der var opført med Tilskud fra Stat og Kommune.

Beføjelser, hverken i større Almindelighed eller i et enkelt Tilfælde ⁴. Hvad enten Forvaltningsakten er diskretionær eller fuldt lovbunden, kan Forvaltningsmyndigheden ikke binde sig til at træffe en vis Afgørelse.

Ofte bestaar en politimæssig Ordning af en Forbudsnorm, der kan eller skal gennembrydes af visse Polititilladelser. Politimyndighederne kan da ikke træffe Aftaler om Meddelelse, Tilbagekaldelse eller Ændring af saadanne Tilladelser. Politimesteren kan t. Eks. ikke love en Næringsdrivende, at hans Anmodning om Næringsbrev i H. t. Næringslovens § 3 vil blive taget til Følge, eller en Konkurrent, at den ikke vil blive taget til Følge, og Handelsministeren kan ikke give en Næringsdrivende bindende Tilsagn om en Tilladelse i H. t. Næringslovens § 6 eller love en Konkurrent, at en saadan Tilladelse ikke vil blive meddelt. Det anførte gælder ogsaa om Polititilladelser, der giver Adgang til en Særbenyttelse af offentlige Gader og Veje. Hvis en saadan Særbenyttelse varigt beslaglægger selve Vejarealet, t. Eks. Opstilling af en Fortovsrestaurant, kræves der i Reglen tillige en Tilladelse fra Vejerejen, oftest en Kommunalbestyrelse, undertiden en Privatmand ⁵, og denne Tilladelse vil i Reglen bero paa en Aftale. Men denne Aftale bliver uden Betydning for Politiets Stilling, navnlig ogsaa for Spørgsmaalet om Tilbagekaldelse af Polititilladelsen.

Politiet kan ej heller ved Aftaler paalægge sig Indskrænkninger i Adgangen til at træffe ensidige Bestemmelser til Opretholdelse af Ro, Sikkerhed og Orden.

4. U. 1936. 330 H. statuerer, at et af Kirkeministeren overfor Menighedsraadet givet Tilsagn vedr. Præstens Bopæl ikke kunde være bindende for Ministeriet. Fra Kammeradvokatens Side anføres det bl. a., »at der er her ikke Tale om Aftaler af rent privatretlig Art, men om Administrationens Akter af offentligretlig Karakter« (S. 338).

Hvor det som i den nævnte Sag drejer sig om en Afgørelse, der skal træffes ved kgl. Resolution, er det særlig klart, at Afgørelsen ikke kan foregribes ved en Aftale, der indgaas af Ministeren, og en aftalemæssig Udtalelse fra Statens Side vil i Praxis vanskeligt kunne forekomme i Skikkelse af en kgl. Resolution.

U. 1906. 629 anser en Overenskomst vedrørende et Kloakanlæg for bindende i Henseende til Grundejernes Adgang til at bebygge deres Ejendomme; men Overenskomsten antages ikke at give Garanti for, at der ingeninde stilles yderligere Fordringer m. H. t. Vandafledningen.

Vedr. en Vedtagelse, der havde Karakter af en Aftale, om Folkeafstemning angaaende et Skolespørgsmaal, se U. 1950. 559, jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1951 S. 247 f.

5. Se ovenfor S. 411 f.

Som Hovedregel kan Forvaltningsmyndighedernes Beføjelser principielt heller ikke *udvides* ved Aftale med den eller de private, i hvis Interesser der er Tale om at gøre Indgreb. Med andre Ord: Forvaltningsretlige Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom kan, selvom Borgerne samtykker i Indgrebet, i Reglen kun finde Sted med Hjemmel i Loven, jfr. ovenfor S. 389.

Allerede paa Grund af Interessernes Art kan det være udelukket, at et Samtykke skulde kunne udvide Forvaltningsmyndighedernes Beføjelser. Hvis t. Eks. en Person, mod hvis Optagelse paa Valglisten der er rejst Indsigelse, under det i Lov om Valg til Folketinget Nr. 176 af 22. Maj 1964 § 9 omhandlede Møde erklærer sig enig i, at Kommunalbestyrelsen sletter ham af Valglisten, maa en saadan Erklæring principielt blive uden Betydning for Kommunalbestyrelsens Afgørelse. Og Politiet kan ikke af Hensyn til den offentlige Sikkerhed, Fred og Orden indespærre en Person, der samtykker i Indespærringen.

Men ogsaa bortset fra Arten af de Interesser, den samtykkende prisgiver, gælder det som Hovedregel, at Samtykket ikke kan gøre det ud for Lovhjemmel. En Skatteydere Samtykke kan t. Eks. ikke berettige Ligningsmyndighederne til at sætte ham i Skat af Beløb, der ligger udover hans Indtægt eller Formue, eller til paa anden Maade at paaligne ham Skattebeløb, der er højere end efter Loven. Selvangivelsen kan i Reglen lægges til Grund for Ligningen; men fremgaar det af Selvangivelsen eller andre Oplysninger, at Angivelsen er for høj, kan denne ikke lægges til Grund, og frembyder Selvangivelsen eller andre Oplysninger Tvivl i saa Henseende, maa Ligningsmyndigheden være forpligtet til at søge Tvivlen fjernet⁶. Det sociale Udvalg kan i Overensstemmelse med Reglerne i O. F. §§ 63–67 forlange, at den, der har modtaget Kommunehjælp, skal tilbagebetale Hjælpen, og en Aftale herom kan formentlig i saa Henseende sidestilles med Udvalgets ensidige Beslutning; men Aftalen kan ikke medføre en videregaaende Pligt for den understøttede end en saadan ensidig Beslutning⁷.

E. Om *Habilitet og Kompetence* til at afslutte Forvaltningskon-

6. Jfr. U. 1932. 598 og *Castberg* S. 89 f.

7. Ifølge Arb. og Smin. Skr. af 13. Sept. 1951 skulde en Enke tilbagebetale et Aldersrentebeløb i Overensstemmelse med en af hende afgiven Erklæring; den paagældende opfyldte formentlig ikke Trangsbetingsbetingelsen for at faa Aldersrente.

Vedr. Udstedelse af Pantebrev i Anledning af et Tilbagebetalingskrav, se U. 1947. 666.

trakter gælder det samme, som naar Talen er om Forvaltningsakter. Kompetencen til at afslutte Forvaltningskontrakter er i Almindelighed hos den Forvaltningsmyndighed, som i øvrigt varetager Forvaltningsanliggender indenfor det paagældende Sagomraade. Oftest vil Aftalen foreligge skriftligt, men uden særlig Hjemmel i Loven kan *Skriftlighedsformen* ikke anses for retligt nødvendig⁸. Der er t. Eks. intet i Vejen for, at de ovenfor S. 473 omtalte Forligsaftaler kan indgaas mundtligt. Lovbestemmelser, hvorefter en Forvaltningskontrakt skal godkendes af højere Myndighed, maa vel forudsætte, at Aftalen forelægges til Godkendelse i skriftlig Form, men udelukker i hvert Fald ikke, at en for Parterne bindende Aftale kan foreligge i anden Form. En Forvaltningskontrakt vil endog kunne indgaas stiltiende, hvilket dog næppe er af praktisk Betydning⁹. Hvad angaar Forvaltningskontrakters *Tilblivelse*, er Forvaltningsmyndighedens Beslutningstagelse undergivet de samme Grundsætninger som Forvaltningsakter og Tilkendegivelsen udadtil de samme Grundsætninger som privatretlige Løfter.

De privatretlige Ugyldighedsgrunde vedr. Aftaler medfører ogsaa, at Forvaltningskontrakter bliver ugyldige; men da de retlige Mangler, der medfører en Forvaltningsakts Ugyldighed, som foran berørt kan foreligge ved den af en Forvaltningsmyndighed fattede Beslutning, som afføder Forvaltningskontrakten, opstaar det Spørgsmaal, om ogsaa saadanne Mangler medfører, at en Forvaltningskontrakt bliver ugyldig. Det tilsvarende Spørgsmaal opstaar i øvrigt ogsaa, naar Talen er om privatretlige Kontrakter. Afgørelsen maa bero paa en Afvejelse af Hensynet til Løftemodtagerens Interesser, der i hvert Fald fortjener Beskyttelse, hvis han er i god Tro m. H. t. Manglen, og det offentliges Interesse i, at Kontrakten kun bliver gyldig, naar Forvaltningsmyndighedens Beslutning ikke er behæftet med retlige Mangler¹.

Hvis den af en Forvaltningsmyndighed truffene Beslutning, som til-

8. En Overenskomst med Staten kan ikklædes Lovsform, jfr. Lov om Nationalbankens Octroi Nr. 157 af 12. Juli 1907 § 16. I saa Fald vil en Ændring af Loven kunne begrunde et Erstatningsansvar i H. t. Grl. § 73. Forud for Lov om Danmarks Nationalbank Nr. 116 af 7. April 1936 var der med Nationalbanken afsluttet en Overenskomst, som ikke fandt Udtryk i Loven, jfr. § 27.

9. Se dog Smin. Skr. af 15. Okt. 1959, Stid. 75. 543.

1. Jfr. J. U. 1856. 298. Forvaltningsmyndighedens Beslutning som saadan, d.v.s. saalænge den ikke har ført til en Aftale, bliver ugyldig efter de almindelige Regler om Forvaltningsakter.

sigter Afslutning af en Forvaltningskontrakt, efter de tidligere udviklede Synspunkter maa anses for en Nullitet², jfr. ovenfor S. 272 ff., vil Kontrakten i Almindelighed være ugyldig. Dette vil saaledes være Tilfældet, hvis den er indgaaet med en Person eller med Personer, der savner offentligretlig Handleevne eller klart er uden Kompetence i det paagældende Anliggende, og det hvad enten Medkontrahenten er i god eller ond Tro. Det kan heller ikke være tvivlsomt, at jo en Forvaltningskontrakt, hvis Indhold er i Strid med Loven, i Reglen maa være ugyldig.

Mere tvivlsomt er Spørgsmaalet, hvor der efter de tidligere nævnte Synspunkter foreligger Anfægtelighed. Mangler vedrørende Beslutningens ydre Tilblivelse bliver formentlig uden Betydning for Forvaltningskontrakters Gyldighed, i alt Fald hvis Medkontrahenten har været i god Tro, t. Eks. Undladelse af en paabudt Høring. Derimod maa Tilsidesættelse af en indhentet Udtalelse, der efter Loven er bindende, og manglende Godkendelse fra en Tilsynsmyndighed vistnok medføre Ugyldighed, hvad enten Medkontrahenten er i ond eller god Tro. Den simple Vildfarelse bliver uden Betydning, hvis Medkontrahenten er i god Tro, formentlig ogsaa Magtfordrejning.

Sagen kompliceres, hvor en Kontraktsbeslutning fattes af en kollegial Forvaltningsmyndighed, hvilket navnlig forekommer indenfor Kommunalforvaltningen.

Hvis Quorum-Kravet ikke er opfyldt, eller Afstemningen ikke har givet den fornødne Majoritet, maa Kontrakten anses for ugyldig, uden Hensyn til, om Medkontrahenten har været i god Tro. Saadanne Mangler maa sidestilles med Umyndighed indenfor Privatretten.

Den hyppigst forekommende retlige Mangel ved Kommunalbestyrelsens Kontraktsbeslutninger er vistnok speciel Inhabilitet hos et eller flere af Medlemmerne. Den grove Form af Inhabilitet, som bestaar i, at et Medlem af Kommunalbestyrelsen deltager i Behandlingen og Afgørelsen af en Sag om Afslutning af en Kontrakt med ham selv, vil sjældent foreligge udenfor Behandling af Spørgsmaal om almindelige, privatretlige Kontrakter, men kan dog forekomme ogsaa naar Talen er om Forvaltningskontrakter, t. Eks. hvis et Medlem deltager i Behandlingen af en Sag om Afgørelse »i Mindelighed« af hans Pligt til Efterbetaling af Skat, jfr. Kommuneskattelov § 44. Det inhabile Medlem vil ikke selv kunne fragaa Aftalen. Om denne er bin-

2. Paa selve Aftalen er Sondringen mellem Nullitet og Anfægtelse uanvendelig.

dende for Kommunen, maa bero paa de nærmere Omstændigheder. Det vil navnlig være en nyvalgt Kommunalbestyrelse, som kan tænkes at ville anfægte Aftalen.

F. Naar forvaltningsretlige Regler ikke kan fraviges ved Aftale, betyder dette ikke blot, at en Forvaltningskontrakt, hvis Indhold strider mod en ved Kontraktens Afslutning gældende forvaltningsretlig Regel, er ugyldig³, men tillige, at en senere tilkommet Regel kan bringe en bestaaende Kontrakt til *Ophør*. Forvaltningskontrakter er p. G. af hyppige Ændringer af de Love, som de har Tilknytning til, mere udsat for bristende Forudsætninger end almindelige, privatretlige Kontrakter. Saadanne bristende Forudsætninger kan give Parterne Adgang til at hæve Kontrakten. En særlig Ordning er med Hensblik paa ny Bestemmelser om Tilskud til de offentlige Veje truffet ved Lov Nr. 194 af 7. Juni 1958 § 11, 8. Stk., hvorefter Vejnævnet paa Begæring af en Kommune, der tidligere har sluttet Overenskomst om Bidrag til en under en anden Kommune hørende Vejstrækning, kan ændre en saadan Overenskomst, jfr. Cirk. Nr. 1 af 5. Januar 1959. Se ogsaa Indkvarteringslov Nr. 91 af 29. Marts 1924 § 17, 2. Stk.⁴. Ogsaa Ændringer i faktiske Forhold vil ret hyppigt give Adgang til at hæve Kontrakten⁵.

3. *Ernst Andersen* S. 158 oplyser, at Indenrigsministeriet har anset en Aftale mellem et Byraad og en Handelsstandsforening om, at det af Foreningen i Medfør af Kkl. § 10, 3. Stk. foreslaaede Medlem af et Havneudvalg ikke skulde have Stemmeret, for ulovlig og ugyldig.
4. Hele Lovens Kap. I om ordinær Indkvartering, herunder den nævnte § 17, er ophævet ved Lov Nr. 137 af 20. April 1959 § 1.
5. Det anførte finder Støtte i U. 1906. 276 H., der antager, at en i H. t. Vejlov af 21. Juni 1867 § 10 mellem et Sogneraad og et Amsraad truffet Overenskomst, i Dommen kaldet »saakaldte Overenskomst«, hvorefter sidstnævnte overtog Vedligeholdelsen af en offentlig Bivej, kunde opsiges af Amsraadet, da Vejen paa Grund af Anlæg af en Jernbane ikke længere var af Vigtighed for Samfærdselen mellem større Distrikter. Min. f. off. Arb. havde udtalt, at Amsraadet ikke ensidigt kunde bringe Overenskomsten til Ophør. I U. 1927. 49 H. var der Spørgsmaal om bristende Forudsætninger for Indenrigsministeriets Tilladelse til Nedlæggelse af en Landevej. Jfr. *Forsthoff* S. 257 og *Apelt* S. 217 ff. om Anvendelse af Princippet »rebus sic stantibus«.

Naar *Borum* i T. f. R. 1939 S. 127 ff. hævder, at Læren om *clausula rebus sic stantibus* har fundet eller bør finde en vis Anerkendelse, bl. a. m. H. t. visse Aftaler indenfor Familieretten, er dette f. s. v. af Interesse for Forvaltningsretten, som saadanne Aftaler er af halvt offentligretlig Karakter.

En i Forhold til den almindelige Lære om bristende Forudsætninger udvidet Adgang for Forvaltningen til at træde tilbage fra en Forvaltningskontrakt paa Grund af ændrede Forhold synes at maatte blive en Følge af, at en aftalemæssig Ordning af Anliggender, til hvilke der knytter sig offentligretlige Interesser, ikke i Tilfælde, hvor disse Interesser kræver en Nyordning, bør være lige saa forbindende som en privatretlig Aftale, i hvis Ophævelse en Part paa Grund af ændrede Forhold har Interesse.

Tilbagekaldelse og Ændring af Forvaltningsbeslutninger, navnlig Forvaltningsakter

A. Indledning.

1. Forvaltningsbeslutninger, som endnu ikke er blevet bekendtgjort for den eller dem, de angaar ¹, kan frit omgøres i alle Tilfælde, hvor den kompetente Forvaltningsmyndighed er en Enkeltperson ². Det samme maa i Forhold til Adressaten gælde, naar Beslutningen er truffet af flere i Forening; men det bliver her et Spørgsmaal, om der internt er Mulighed for Omgørelse af en engang truffet Beslutning.

En af en Minister medunderskrevet, endnu ikke bekendtgjort kongelig Resolution vedrørende et Forvaltningsanliggende ³ kan annulleres eller omgøres, hvis Kongen og Ministeren er enige derom; men det maa ske ved en ny, af Ministeren medunderskrevet kgl. Resolution. Holder Kongen fast ved Beslutningen, maa det normalt være Ministerens Pligt at fremme dens videre Ekspedition, idet han ikke ensidigt kan ændre den trufne Beslutning. Ejheller kan den ændres af Kongen paa egen Haand, nok derimod ved en ny kongelig Resolution, der er medunderskrevet af en anden, eventuelt en ny Minister.

Adgangen til at omgøre Afstemninger indenfor kollegiale Forvaltningsmyndigheder, hvorved i det følgende navnlig tænkes paa Kommunalbestyrelser, kan være begrænset ved Bestemmelser vedr. Forretningsgangen, være sig at generelle Bestemmelser desangaaende indeholdes i en Forretningsorden el. lign., eller der i enkelte Tilfælde træffes Bestemmelser af Forhandlingslederen indenfor den ham som

1. I Sagen Indmin. Skr. af 18. Okt. 1946 var Meddelelse kun givet underhaanden af et af Udvalgets Medlemmer og derfor uden Betydning for Spørgsmaalet om Omgørelse.
2. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 33–53. Om Ansættelse, Afskedigelse og Forflyttelse af Tjenestemænd, se ovenfor S. 142 og 210.
3. En Folketingsopløsning, der er kundgjort for Tinget kan ikke kaldes tilbage, jfr. *Berlin*, I S. 451; men saalænge Opløsningen kun foreligger som en kontraseret kgl. Resolution, kan det ikke være udelukket, at den tilbagekaldes, jfr. *Berlin*, Opløsningsretten S. 210 om, at Opløsningsbrevet maa frekendes for at fremkalde Opløsningens Virkning.

saadan tilkommende Myndighed. At der maa gælde en saadan, af Forretningsgangen flydende Begrænsning, er indlysende.

Det er kun Bestemmelser og Beslutninger vedrørende Forretningsgangen, ikke Hensyn til de Medlemmer, som har været i Flertal ved den tidligere Afstemning, der begrænser Adgangen til at afholde en ny Afstemning.

Iøvrigt maa der sondres mellem a. Omgørelse ved Afstemning i selve det Møde, i hvilket der forud er holdt Afstemning, og b. Omgørelse ved Afstemning i et senere Møde. At et Møde er offentligt betager ikke Afgørelsen dens interne Karakter.

ad a. Forhandlingslederen maa have en vis Adgang til at afslutte Forhandlingerne ⁴, i deres Helhed eller for enkelte Punkters Vedkommende, og derved udelukke bl. a. Omgørelse af stedfundne Afstemninger.

Ogsaa bortset herfra maa det oftest anses for overladt til Formandens Afgørelse, om en ny Afstemning skal finde Sted. Hvis Udfaldet af en Afstemning er tvivlsomt ⁵, eller en Afstemning maa anses for ugyldig ⁶, maa Formanden være forpligtet til at lade foretage en ny Afstemning.

Formanden kan overlade til Kollegiet at afgøre, om en ny Afstemning skal finde Sted ⁷. I saa Fald kan Afgørelsen af dette Spørgsmaal træffes af et Flertal, uanset hvorledes den tidligere Afstemning er faldet ud.

Uden en udtrykkelig eller stiltiende Afgørelse gaaende ud paa, at en ny Afstemning skal finde Sted, kan den tidligere Vedtagelse ikke omgøres. Det nytter altsaa ikke noget, at et Medlem uden videre erklærer, at han flytter sin Stemme ⁸.

4. Ifølge Normal-Forretningsordener for Amdsraad og Byraad kan henholdsvis et og tre Medlemmer forlange Afstemning om Forhandlingens Afslutning, se *Haandbog III* S. 1298 og 1318.

5. I Sagen Indmin. Skr. 15. Dec. 1925 blev Tvivlen først løst ved Afstemning i et senere Møde.

6. Jfr. Umin. Skr. af 18. Sept. 1950 vedr. en Forældreafstemning om Skole-nævn.

7. Jfr. Normal-Forretningsordener for Byraad og Sogneraad, *Haandbog III* S. 1318 og 1335.

8. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 42 Note 1. *Oxholm* S. 97 og 485 drager formentlig en for vidtgaående Slutning fra U. 1923. 10 H. En Dommer eller Domsmand kan ændre sin Stemmegivning, indtil Dom er afsagt, jfr. Jmin. Skr. Nr. 119 af 17. Juni 1939.

Ved en ny Afstemning om Sagens Realitet træffes Afgørelsen efter samme Regler som ved den tidligere Afstemning, uanset dennes Udfald.

ad b. En Afgørelse kan ogsaa ændres i et senere Møde⁹. Dette er af særlig Betydning, naar Kollegiet har faaet en ny Sammensætning, t. Eks en Kommunalbestyrelse efter et Valg; men Genoptagelse kan finde Sted, selvom Kollegiets Sammensætning er uændret¹.

At Kollegiets Medlemsbestand i Mellemtiden er blevet ændret, udelukker ikke, at der foretages en ny Afstemning², ejheller den Omstændighed, at der paa Grund af Forhindrethed eller af andre Grunde nu kun kan deltage et lavere Antal Medlemmer i Afstemningen end Tilfældet var ved den tidligere Afstemning.

At en Forvaltningsmyndighed har foretaget fakultativ eller obligatorisk Høring, indskrænker ikke dens Adgang til at omgøre en ikke bekendtgjort Beslutning. I det Omfang, den indhentede Udtalelse er bindende, jfr. ovenfor S. 343 ff., begrænses den kompetente Forvaltningsmyndigheds Frihed naturligvis ogsaa med Hensyn til den ny Beslutning.

Endelig medfører den Omstændighed, at en Forvaltningsakt er blevet godkendt af en højere Myndighed, jfr. navnlig Lkl. § 15 og § 28 samt Kkl. § 22, ingen Indskrænkning i Adgangen til at omgøre den. I Dommen J. U. 1855. 159 (165) hedder det rigtigt, at en saadan Godkendelse »ikke i og for sig indeholder andet eller mere, end at der fra den overordnede Autoritets Standpunkt ikke findes noget at erindre mod den tagne Bestemmelse«.

2. Naar der i det følgende tales om Tilbagekaldelse eller Ændring af Forvaltningsakter, tænkes ikke paa saadanne Ændringer af det ved en tidligere Forvaltningsakt skabte Retsforhold, som finder Sted ved *Forvaltningsakter, der hviler paa helt selvstændige, retlige Forudsætninger*³: Afskedigelse af Tjenestemænd, Ekspropriation af en ved Forvaltningsakt tilstaaet Rettighed, Ophør af en Koncession paa Grund af Hjemfalds- eller Tilbagekøbsret⁴, Ophævelse af en Fred-

9. Jfr. Erik Harders udførlige Fremstilling, Stid. 74 S. 137–43. Der redegøres her for en Række Afgørelser fra Praksis.

1. Se t. Eks. Indmin. Skr. af 29. April 1957.

2. Jfr. Kmin. Skr. af 4. Sept. 1945.

3. O. V. G. 105. 229 (232).

4. Jfr. Frederik V. Petersen S. 115 ff. og ovenfor S. 81.

ningsservitut, fordi Almenheden ikke længere har Interesse i at bevare den, jfr. Naturfredningslov § 18, osv.

3. Udenfor det Spørgsmaal, som skal behandles i det følgende, falder visse *Berigtigelser* af Forvaltningsakter ⁵. Ifølge Rpl. § 221, 1. Stk. kan Retten berigtige Skrivefejl, som er indløbet i en Retsafgørelse i Henseende til Ord, Navne eller Tal, blotte Regnefejl samt saadanne Fejl og Forglemmelser, som alene vedrører Udfærdigelsens Form; saadanne Berigtigelser maa da saa meget mere kunne foretages, naar Talen er om Forvaltningsakter ⁶. Ogsaa andre Fejl i en Forvaltningsakt maa imidlertid i Reglen kunne rettes, saafremt der kun er hengaaet ganske kort Tid fra Udfærdigelsen ⁷.

4. Spørgsmaalet, om en Forvaltningsmyndighed kan tilbagekalde en begunstigende Forvaltningsakt, er i Almindelighed et *Legalitets-spørgsmaal*, som kan tages under Paakendelse af Domstolene ⁸. At den Forvaltningsakt, som tilbagekaldes, er mere eller mindre diskretionær, medfører naturligvis ikke, at ogsaa Tilbagekaldelsen er diskretionær. Derimod kan Loven eller et Tilbagekaldelsesforbehold i en Forvaltningsakt afgive Hjemmel for diskretionær Tilbagekaldelse.

Før en begunstigende Forvaltningsakt tilbagekaldes, bør Forvaltningsmyndigheden indhente en Udtalelse fra den begunstigede; men en Retsgrundsætning, hvorefter en saadan Høring er obligatorisk, anerkendes næppe i Praxis ⁹.

5. Jfr. U. 1888. 848, *Westerberg*, Rättskraft S. 53–70

6. Ifølge Landsskatteretslov § 10, 1. Stk. kan Skatteraadet af egen Drift berigtige »egentlige Skrive- og Regnefejl«.

Det er i Reglen kun Fejl, der beror paa Uoverensstemmelse mellem Udfærdigelsen og det, som Beslutningen vilde give Udtryk for, der kan rettes, jfr. Aftalelovens § 32, 1. Stk. og *Henry Ussing*, Aftaler, 1950, S. 156; men Afgrænsningen kan ofte give Anledning til Tvivl, jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 62–66. Fejlen maa vistnok ogsaa være aabenbar, jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 66 f.

7. Jfr. *Stig Jägerskiöld* F. T. 1945. 42–44.

8. Se t. Eks. Østre Landsrets Dom af 18. Okt. 1957, 10 Afd. 349/55. Sagen hævet for H. R. J. U. 1853. 49, jfr. U. 1892. 612 H., U. 1900. 51 H., U. 1917. 637 H. Naar U. 1908. 543 udtaler, at Spørgsmaalet om Berettigelsen af Skifterettens Tilbagekaldelse af en Tilladelse til at hense i uskiftet Bo som hørende under Administrationen ikke kunde tages under Paakendelse af Domstolene, kan dette ikke anses for rigtigt.

9. Jfr. ovenfor S. 339. Forinden Stadfæstelsen af en Valgmenighed tilbagetages, skal der indhentes en Erklæring fra Bestyrelsen, jfr. Lov Nr. 88 af 15. Maj 1903 § 27.

B. Foreløbige Bemærkninger om Forvaltningsakters forbindende Kraft.

Dommes Hovedfunktion er at afgøre Retstvister eller dog Retsuvished. Deraf følger med Nødvendighed, at det ikke i Almindelighed kan staa Dommeren frit for af egen Drift eller efter en Parts Anmodning¹ paa uforandret Grundlag at træffe en ny Afgørelse eller tilstede en, altsaa formaalsløs, ny Behandling af Sagen. Mener en af Parterne, at Dommen er urigtig, maa han, bortset fra de Undtagelsestilfælde, hvor Genoptagelse kan finde Sted, benytte sig af den bl. a. tidsmæssigt begrænsede Adgang til Appel. Paa nyt Grundlag, navnlig et efter Dommen opstaaet Faktum, kan det derimod komme til en ny Afgørelse af Sagen; men ikke ethvert nyt Moment er i saa Henseende tilstrækkeligt. Dommen virker i et vist Omfang præklusivt. Denne til de judicielle Afgørelser knyttede, materielle Retskraft, som for Retsvishedens Skyld indsnævrer Adgangen til at faa urigtige Afgørelser berigtiget, retfærdiggøres af de særlige Garantier, hvorunder de judicielle Afgørelser træffes: Dommernes Uafhængighed og Domstolenes Organisation, Procesformerne, den lovordnede Adgang til Appel osv.

Forvaltningsakter er ikke omgærdet med tilsvarende Garantier. Muligheden for urigtige Afgørelser er her langt større end indenfor Retsplejen. Spørgsmaalet bliver da, hvorvidt Forvaltningsakten til Trods herfor bør have en vis forbindende Kraft.

For saa vidt en Forvaltningsakts Indhold beror paa det frie Skøn, er det, naar Forvaltningsmyndigheden paa Grund af ændrede Forhold, indvundne Erfaringer eller en ændret Anskuelse mener at burde tilbagekalde eller omgøre Forvaltningsakten, hovedsagelig kun Hensynet til Forvaltningsaktens Adressat, som kan anføres imod en Tilbagekaldelse eller Omgørelse.

For saa vidt en Forvaltningsakts Indhold derimod er lovbestemt, maaske entydigt bestemt af Loven, er det derimod et Spørgsmaal, om ikke den stedfundne Retsanvendelse i sig selv maa være endelig, fordi en Tilbagekaldelse eller Omgørelse vil være uforenelig med den Fasthed og Konsekvens, som bør præge Retsafgørelser.

1. Er Parterne enige, bliver det kun mere sekundære Grunde, der kan være til Hinder for, at der træffes en ny Afgørelse paa uforandret Grundlag: Rettens Tid og Værdighed o. s. v., jfr. *Sindballe*, Bidrag til Læren om judicielle Afgørelsers Retskraft, 1918, S. 106 ff.

Som det foran er udviklet i Afsnittene om Forvaltningsakters Ugyldighed, kan Forvaltningsakter være behæftet med saadanne retlige Mangler, at Forvaltningsakten bliver ugyldig, enten saaledes, at den uden videre i visse eller alle Henseender bliver uden Retsvirkninger, eller saaledes, at Forvaltningsmyndighederne af egen Drift eller efter Klage eller Domstolene efter Klage skal annullere den. Det kan ogsaa være, at Forvaltningsakten ikke kan være Grundlag for andre Retsakter, navnlig Ikendelse af Straf. Ugyldighedslæren maa imidlertid suppleres med en Undersøgelse af, om Forvaltningsakter har en vis Retskraft, eller de, paa ændret eller uændret Grundlag, kan omgøres, naar de findes at være urigtige. Om en saadan Retskraft kan der blive Tale endog i Forhold til Domstolene, og af det følgende vil det fremgaa, at Forvaltningsakter kan have Retskraft i Forhold til Forvaltningsmyndighederne selv.

1. *Negative Forvaltningsakter* er ikke til Hinder for, at vedkommende Forvaltningsmyndighed senere træffer en positiv Bestemmelse angaaende det i den negative Forvaltningsakt omhandlede Forhold². At en Politimester, af materielle Grunde eller fordi han ansaa sig for inkompetent, har afslaaet eller afvist en Ansøgning om Næringsbrev, om Tilladelse til Afholdelse af et offentligt Bal o. s. v., udelukker ham ikke fra straks efter eller senere hen at imødekomme Andragendet, og har Bygningsmyndigheden afslaaet et Andragende om Byggetilladelse, kan den godt bagefter meddele den ønskede Tilladelse. Paa enkelte Omraader er der dog givet Bestemmelser, som sætter en Grænse for idelige Krav om Genoptagelse, se saaledes Vpl. § 3, 2. Stk. og § 9, 6. Stk.³.

2. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 520–50.

3. Fr. 20. Febr. 1717, jfr. Kanc. Skr. af 27. Jan. 1824 og Jmin. Skr. af 10. Dec. 1864, sætter Straf for Ansøgere, som, skønt de har faaet Svar, ansøger paany »for at kunne have Prætext saavel Kongen Selv at importunere, som dem, der med andre høje Forretninger ere occuperede, med deres ugrundede Ansøgninger idelig at fatigere«. Fr., som helt er gaaet af Brug, fastslaar, at naar en Supplikant een Gang har faaet Svar, skal han dermed lade sig nøje. Se ogsaa Patent af 8. Marts 1726 vedr. Domstolsprøvelse af Frihedsberøvelser *Tyge Haarløv*, Juristen, 1954, S. 218 f. og Statsretten S. 615.

I Sagen Indmin. Skr. Nr. 255 af 28. Nov. 1960 ønskede en Sundhedskommission, at en Klager, inden den gav Paabud om nogle Foranstaltninger vedr. en Mødding, skulde afgive Erklæring om, at han, naar Foran-

Hvis Forvaltningsakten har en Ansøgning til Forudsætning, maa Ansøgningen imidlertid fornys, i alt Fald hvis der er hengaaet nogen Tid, saaledes at den første Ansøgning ikke kan betragtes som stiltiende fastholdt ⁴. Hvis derfor en Tjenestemands Afskedsansøgning er blevet afslaaet, maa en Afskedigelse, som finder Sted, uden at der foreligger en ny Afskedsansøgning, i Almindelighed betragtes som uansøgt Afskedigelse, hvilket kan blive afgørende bl. a. for Pensions-spørgsmaalet.

Den Sætning, at negative Forvaltningsakter kan omgøres, gælder baade diskretionære og lovbundne, konstitutive og konstaterende Forvaltningsakter, t. Eks. Afslag paa en Ansøgning om Dispensation fra en eller anden Lov, en Ansøgning om Næringsbrev og en Ansøgning om Løsning fra dansk Statsborgerforhold ⁵.

Det forekommer, at Tredjemand er interesseret i, at en negativ Forvaltningsakt ikke omgøres, t. Eks. Naboer, naar der foreligger et Afslag paa et Andragende om Dispensation fra en Byggelovs Afstandsbestemmelser eller Regler om Bygningshøjde. Men naar Naboen's Interesser ikke kan hindre, at der meddeles Dispensation, kan de ej heller afskære Myndighederne fra at omgøre et Afslag, skønt dette jo nok kan have fremkaldt en særlig Forventning hos ham om, at Lovens almindelige Regel ikke vilde blive fraveget ⁶.

2. a. En *positiv, konstaterende Forvaltningsakt* kan være forbindende, fordi den materielt har samme Funktion som en Dom, idet den gaar ud paa at afgøre en *Retstvist*.

I saadanne Tilfælde, altsaa naar Forvaltningen afgør en retlig Strid mellem Parter, der opstiller modstaaende Paastande, er Trangen til en endelig Afgørelse noget nær den samme som i Retssager ⁷. Afgø-

staltningerne var udført, vilde afholde sig fra yderligere Klager over Ulemper fra Møddingen! Ministeriet udtalte, at Udførelsen af de paagældende Foranstaltninger ikke kunde afskære Klageren eller andre fra at klage.

4. Jfr. Indmin. Skr. af 26. Juni 1937, hvorefter et Byraadsmedlem, som mod sin Protest var indvalgt i et Udvalg, ikke 3 Uger senere mod sin Vilje kunde udelukkes fra Udvalget. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 546–48, *Castberg* S. 160 f.

5. Der foreligger i Praksis adskillige Eksempler paa, at Indenrigsministeriet først har nægtet at udstede et Indfødsretsbevis og derefter – blot paa Grundlag af fornyede Overvejelser – imødekommet Andrageren, jfr. U. 1925. 504.

6. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 535–38.

7. Se dog Hegnslov § 42, 4. Stk., jfr. *Vasegaard* S. 141 f. og Dom i Juristen 1943. 61. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft Kap. V.

relsen er her dobbeltsidet, og hver af Parterne maa kunne indrette sig blivende efter den. Den vindende Part bør kunne stole paa sin tilkendte Ret, hvorefter følger, at Afgørelsen ikke kan ændres til Gunst for den tabende. Og den tabende Part bør kunne stole paa, at hans ved Afgørelsen fastslaaede Forpligtelse ikke senere øges, hvorefter følger, at Afgørelsen ikke kan ændres til Gunst for den vindende ⁸.

En saadan administrativ Retsafgørelse er vistnok præjudicielt bindende for andre Myndigheder ⁹. Naar f. Eks. Amtmanden eller Socialministeren har truffet en Afgørelse i Medfør af O.F. § 17, er denne Afgørelse vistnok bindende, hvis der i Henhold til Kommunallovene bliver Spørgsmaal om at holde en Kommune til Opfyldelse af dens Forpligtelser, se Lkl. § 31, 3. Stk. og § 32, 2. Stk., Kkl. § 30 og Khkl. § 6, 1. Stk. og § 9, 3. Stk.¹.

Ogsaa Staten kan være Part i en ved Forvaltningsakt afgjort Rets tvist, f. Eks. hvor der træffes Afgørelse i en Strid om Statens Krav paa direkte eller indirekte Skat. Saafremt Afgørelsen i saadanne Tilfælde er henlagt til en af de almindelige Forvaltningsmyndigheder, t. Eks. en Minister, kan det med Føje siges, at det er den ene Part selv, der afgør Mellemværendet, og denne Omstændighed bliver af Betydning for det omhandlede Spørgsmaal. Vedkommende Borger maa ganske vist til sin Fordel kunne hævde, at Afgørelsen er en forbindende Retsafgørelse ², men man kan spørge, om Forvaltningsmyndigheden kan ændre saadanne Afgørelser til Borgernes Fordel, t. Eks. om Toldstyrelsen kan ændre sine i Henhold til Toldloven trafte Beslutninger til Importørens Fordel. Spørgsmaalet maa formentlig besvares bekræftende.

Forvaltningsmyndighederne træffer i nogle Tilfælde konstatierende Retsafgørelser i Anliggender, der *ikke* har Karakter af *Retstvister*. Naar t. Eks. Indenrigsministeriet med eller uden særlig Lovhjemmel udfærdiger eller nægter at udfærdige Indfødsretsbevis ³, indtager det

8. Retskraften anses dog for svagere end i almindelige Retssager, især hvor Afgørelsen angaar et løbende Retsforhold, i hvilket ændrede Omstændigheder kan gøre sig gældende, se t. Eks. U. 1953. 162 og 1955. 285 H., jfr. Aage Lorenzen T. f. R. 1956 S. 380–82. Den i T. f. R. 1960. 477 omtalte norske Højesteretsdom underkender Prisdirektoratets Tilbagetagelse af en to Aar før meddelt Godkendelse af en Husleje-forhøjelse.

9. Jfr. A. Krieger og V. Haarløv, Fattigloven, 1906, S. 167.

1. Jfr. nedenfor S. 665 ff.

2. Se dog U. 1869. 192.

3. Jfr. Knud Larsen, Indfødsretslovene I, 1948, S. 294–96.

offentlige ikke nogen Partstilling. Afgørelsen gaar kun ud paa at fastslaa gældende Rets Medfør overfor vedkommende; det offentlige har ikke noget af gældende Ret affødt, individuelt Krav.

I Almindelighed kan ogsaa Afgørelser i saadanne Sager kun ændres til Borgernes Fordel ⁴.

b. Størst praktisk Betydning har Spørgsmaalet om Forvaltningsakters bindende Kraft, hvor Forvaltningsakten er af *konstitutivt* Indhold.

i. En Forvaltningsakt af denne Slags kan lige saa vel være *lovbunden* som de konstaterende Forvaltningsakter. Hvad enten Forvaltningsakten da er begunstigende: en Tilladelse, som skal gives, t. Eks. Næringsbrev i Henhold til Næringslovens § 3, en Ydelse, som skal tilstaa, t. Eks. Invalidepension og Folkepension i H. t. Lovb. Nr. 269 af 26. Aug. 1964, eller bebyrdende: lovbestemte Befalinger, t. Eks. Politiets Afvisning af en Udlænding i H. t. Lovb. Nr. 20 af 7. Febr. 1961 § 2, 1. Stk., kan den i Almindelighed kun ændres til Borgernes Fordel ⁵.

ii. Vanskeligere stiller Sagen sig med Hensyn til de konstitutive, *diskretionære* Forvaltningsakter. Af afgørende Betydning bliver det, om Forvaltningsakten er bebyrdende eller begunstigende.

Denne Sondring er imidlertid ikke skarp ⁶. Mellem de rent begunstigende Forvaltningsakter: Pengeydelser eller andre økonomiske Ydelser, t. Eks. en Hædersgave, en Forfatterunderstøttelse, et Rejsestipendium, Fribolig, Eftergivelse af Skattebeløb, eller Ydelser af mere ideel Karakter, t. Eks. Æresdoktorgrader, Ordensdekorationer, og de rent bebyrdende Forvaltningsakter: Politiets Forbud og Paabud o. s. v., ligger et stort Antal Tilfælde, hvor der til Begunstigelsen er knyttet en Byrde: Udnævnelse til Tjenestemand, Meddelelse af en Koncession, Bevillinger, for hvilke der skal betales Afgift eller Gebyr osv., eller til Byrden en Begunstigelse: Udskrivning og Indkaldelse til Militærtjeneste, for hvilken der ydes en vis, omend lav Lønning, og som undertiden indebærer en ideel eller sportslig Tilfredsstillelse for den værnepligtige, Ekspropriation, militær Indkvartering mod en

4. Se vedr. Indfødsretsbevis U. 1950. 252, jfr. J. L. Frost, N. a. T. 1951 S. 252 f. I vid Udstrækning tilbagekaldelige var de i Cirk. Nr. 259 af 22. Sept. 1920 omhandlede »midlertidige Indfødsretsbeviser«. Om Adgangen til at tilbagetage Godkendelse af et kommunalt Valg, se U. 1923. 10 H.

5. Jfr. Smin. Nr. 204 af 30. Aug. 1944.

6. Jfr. Westerberg, Rättskraft S. 87 f.

lav Godtgørelse, Ombud, der anses for Hædershverv eller er forbundet med et vist Vederlag o. s. v.⁷.

Undertiden er en Forvaltningsakt begunstigende for en og bebyrdende for en anden. Konfirmation paa Baandlæggelse af Arv er t. Eks. begunstigende for den, der i sit Testamente har bestemt, at Arv skal baandlægges, medens Arvingen ofte vil føle Baandlæggelsen som bebyrdende⁸.

Ved Behandlingen af Spørgsmaalet om Tilbagekaldelse af Forvaltningsakter maa der imidlertid først og fremmest sondres mellem *rent bebyrdende* Forvaltningsakter og de *helt eller delvis begunstigende* Forvaltningsakter.

En Forvaltningsakt, som ikke er frit tilbagekaldelig, kan oftest, men ikke altid tilbagekaldes, naar Adressaten giver sit Samtykke dertil^{8a}, t. Eks. Udnævnelse af en Tjenestemand¹ og Afskedigelse af en Tjenestemand efter Ansøgning, dog kun indtil Udnævnelsen og Afskedigelsen er traadt i Kraft. Efter dette Tidspunkt kan der kun blive Tale om henholdsvis Afskedigelse og Genudnævnelse². At en begunstigende Forvaltningsakt er fremkaldt ved en Ansøgning, hvilket i Reglen er Tilfældet, medfører ikke i og for sig, at den kan tilbagekaldes med den begunstigedes Samtykke. Et saadant Samtykke kan t. Eks. ikke give Adgang til Tilbagekaldelse af en Løsning fra dansk Statsborgerforhold eller af et Navnebevis³, jfr. Lov Nr. 140 af 17. Maj 1961 § 5. Hjemmel for Tilbagekaldelse efter Ansøgning af Anerkendelse af en Valgmenighed findes i Lov Nr. 88 af 15. Maj 1903.

a. *Rent bebyrdende, diskretionære Forvaltningsakter*, t. Eks. Politiforbud og Politipaabud, er som Hovedregel frit tilbagekaldelige, og de kan ændres saaledes, at Byrden bliver mindre⁴. Forvaltningsaktens Adressat vil her have Fordel af Tilbagekaldelsen eller Ændringen, og naar den kompetente Forvaltningsmyndighed kommer til den Opfattelse, at den offentlige Interesse ikke kræver Forvaltnings-

7. Naar en Ejendom er kondemneret, faar Ejeren Ret til at opsigte Lejerne og nedrive Ejendommen, jfr. U. 1949. 43 H.

8. Se om et Tilfælde af Tilbagekaldelse af Konfirmation F. O. 1958. 251.

8a. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 440—49.

1. Det er forekommet, at en Tjenestemand har ønsket sin Udnævnelse tilbagekaldt, fordi Tjenesteboligen mishagede ham, da han indfandt sig for at forberede Indflytningen.

2. Se dog ovenfor S. 204 Note 7.

3. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 447 f.

4. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 467—513.

akten opretholdt, kan en Tilbagekaldelse ej heller fra denne Side frembyde Betænkeligheder⁵. At denne Retsgrundsætning undertiden har fundet positivt Udtryk i Lovgivningen, berettiger ikke til en Modsætningslutning⁶.

Det anførte gælder t. Eks. ikke Overdragelse af offentlige Tillidshverv, selvom disse er ulønnede⁷.

Medens den Omstændighed, at en Tredjemand paa en eller anden Maade er interesseret i et Forbuds eller Paabuds Opretholdelse, ikke i Almindelighed kan indskrænke Forvaltningens Adgang til at tilbagekalde Forvaltningsakten, kan man spørge, om der gælder noget særligt i Tilfælde, hvor Forbudet eller Paabudet udelukkende er meddelt i Tredjemands Interesse. Kan f. Eks. de Polititilhold, der gives i H. t. Strfl. § 265, frit tilbagekaldes? Eller et Tilhold til en Hundeejer om Fjernelse af en Hund, som ved at gø eller tude forstyrrer Naboens Ro, jfr. Hundelov § 11 og Politivedtægt for København af 1. Marts 1913 med senere Ændringer § 50, 4. Stk.? Det maa dog ogsaa i saadanne Tilfælde staa vedkommende Forvaltningsmyndighed frit for at tilbagekalde Forbudet eller Paabudet⁸.

Det er ogsaa et Spørgsmaal, om en bebyrdende Forvaltningsakt kan ændres saaledes, at Byrden forøges, naar den første Forvaltningsakt vilde have haft Hjemmel i Loven, selvom den havde haft det videregaaende Indhold, altsaa om den Omstændighed, at en Forvaltningsakt som de omhandlede ikke fuldt ud har udnyttet sin Hjemmel, er til Hinder for en ny Forvaltningsakt, der er videregaaende.

5. Tjenestereglement for Det kongelige Teater og Kapel Nr. 318 af 24. Nov. 1925 § 37, hvorefter de Bøder, som dikteres Teatrets Tjenestemænd af Direktøren, ikke kan eftergives, havde vel sin særlige Begrundelse. Bestemmelsen genfindes ikke i Reglement Nr. 463 af 10. Nov. 1942.

6. Ifølge Beværterlov § 24, 3. Stk. kan Politiet til enhver Tid hæve et Forbud mod Beværtning med stærke Drikke ved sluttet Bord; men uden positiv Hjemmel maa det tilsvarende t. Eks. gælde om det i § 29, 2. Stk. omhandlede Politiforbud mod, at visse Personer udøver Virksomhed som Medhjælpere i nærmere angivne Beværtninger, og det samme Sted omhandlede Tilhold til Værten og Personalet om ikke at nyde stærke Drikke sammen med Gæsterne, jfr. ogsaa de i § 36 omhandlede Politiforbud. Som Eksempler paa saadanne frit tilbagekaldelige Forvaltningsakter kan endvidere nævnes Sundhedsmyndighedernes forskellige Forbud og Paabud, jfr. Lov Nr. 138 af 10. Maj 1915 og Lov Nr. 156 af 14. April 1920.

7. Indmin. Skr. af 26. Juni 1937, U. 1921. 468 H., 1908. 786 H. og 1961. 592 H. Disse Domme viser, at Retten til at bevare Medlemsskab af et Sogneraad og en Skolekommission kan hævdes for Domstolene.

8. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 503–05 og *Strömberg*, Dispensmakt S. 136 f.

Spørgsmaalet maa besvares benægtende. Adressaten vil normalt ikke blive stillet daarligere, end om den første Forvaltningsakt havde paaført ham en Byrde svarende til den, som paaføres ham ved de to Forvaltningsakter tilsammen; han vil jo endda i et vist Tidsrum have været gunstigere stillet. Endvidere vilde den Grundsætning, at et Forbud eller Paabud ikke bør gaa videre end fornødent, komme i Fare, hvis et Forbud eller Paabud ikke kunde udvides.

Undertiden vil imidlertid den, der har modtaget et Forbud eller Paabud, med god Grund gaa ud fra, at der ikke bliver Tale om en Skærpelse, og han vil kunne have indrettet sig ud fra denne Antagelse. I saadanne Tilfælde kan en Skærpelse af Forbudet eller Paabudet være udelukket. Naar Boligtilsynet t. Eks. i Medfør af Boligtilsynslov § 12, 1. Stk.⁹ har meddelt Forbud mod Benyttelse af en Bygning til Beboelse eller Ophold for Mennesker efter Udløbet af en bestemt Frist for Fraflytning og Rydning af Ejendommen, kan denne Frist formentlig ikke forkortes¹.

b. I den forvaltningsretlige Teori er det blevet hævdet, at ogsaa helt eller delvis *begunstigende, diskretionære Forvaltningsakter* som Hovedregel er frit tilbagekaldelige; men undertiden gøres der saa mange og betydningsfulde Undtagelser, at Uigenkaldelighed snarere synes at blive Reglen².

Paa dette Sted skal kun fremhæves, at en begunstigende, diskretionær Forvaltningsakt ikke medfører en lige saa retsbetragtet Stilling for Adressaten som et Løfte for Løftemodtageren.

Naar privatretlige Retsforhold udformes gennem Retshandler, sker

9. En saadan Situation forelaa vistnok delvis i Sagen U. 1956. 734 H. m. H. t. nogle af Sundhedskommissionen for Godkendelse af en Viktualieforretning stillede Betingelser; men det i Teksten rejste Spørgsmaal blev uden Betydning for Dommens Udfald.

1. Om Forlængelse af Fristen, se U. 1949. 43. H. At Boligtilsynet ikke, naar det i Medfør af § 11, 1. Stk. har paabudt Afhjælpning af Mangler ved en Ejendom, kan nedlægge Forbud i Medfør af § 12, 1. Stk., undtagen i det i § 11, 5. Stk. nævnte Tilfælde, fremgaar modsætningsvis af denne sidstnævnte Bestemmelse.

Ifølge Landsskatteretslov § 3, 5. Stk. kan Forhøjelse af Ansættelse vedr. Indkomst- og Formueskat, i det Omfang hvori Ansættelsen beror paa et Skøn, ikke finde Sted senere end 2 Aar efter Udløbet af det paagældende Skatteaar, jfr. S. O. 1953 S. 104 og 110. Ifølge U. 1921. 765 kunde en Ligningskommission ikke ændre en af den selv foretaget Ligning til Skade for Skatteyderen, jfr. *Hartvig Jacobsen* S. 427 Note 2.

2. Jfr. *Forsthoff* S. 242 f., *Hans Ipsen* S. 55 f. og *V. W.* S. 281 ff.

det mellem Parter, som i retlig Henseende er principielt ligestillede. De Interesser, som varetages, er paa begge Sider af samme Art, og Retshandlen gaar i Almindelighed ud paa Omsætning af Goder, hvis Betydning for Parterne, hvad enten Ydelsen er generelt eller individuelt bestemt, i første Række beror paa deres økonomiske Værdi. Det Indgreb, Forpligtelsen gør i den enes Interesser, er Korrelatet til Medkontrahentens Rettighedserhvervelse.

I Modsætning hertil er det typisk for Forvaltningsakten, ogsaa den begunstigende, at den paa Grundlag af gældende Retsregler formidler Samfundsinteresser og Enkeltmands Interesser, offentligretlige Interesser og privatretlige Interesser. Der er da kun Tale om et formelt Partsforhold, nemlig mellem den kompetente Forvaltningsmyndighed og vedkommende Borger, idet Forholdet mellem Stat og Kommune og p. d. a. S. vedkommende Borger er af en anden Karakter end det materielle Partsforhold i en privatretlig Aftale. Baade den bebyrdende og den begunstigende, diskretionære Forvaltningsakt udtrykker den organiserede Samfundsmagts Afvejelse af modstaaende, offentligretlige og privatretlige Interesser.

Kun hvor Forvaltningsakten gaar ud paa at tillægge den begunstigede en Ydelse, t. Eks. et Understøttelsesbeløb, opstaar et materielt Partsforhold, som kan sidestilles med Forholdet mellem to Kontraktparter, hvorfor ogsaa saadanne Forvaltningsakter nærmer sig Aftaler i Henseende til Spørgsmaalet om Ændring og Tilbagekaldelse ³.

Aftalens Funktion er netop at binde Parterne; hele det privatretlige Samkvem beror i Hovedsagen paa denne Bundethed. Forvaltningsakten er ikke paa tilsvarende Maade et retligt Middel til Omsætning af Goder. Den bestemmer i det enkelte Tilfælde, hvad Borgerne maa og ikke maa, og for saa vidt Forvaltningen herved er bundet af sine tidligere, begunstigende diskretionære Forvaltningsakter, har dette en væsentlig anden Begrundelse end Retshandlers forbindende Kraft ⁴.

3. Efter at Boligministeriet i Sagen F. O. 56. 213 ved en Fejltagelse havde givet et Laanetilsagn paa Grundlag af en Anskaffelsessum, der indbefattede et Arkitekthonorar paa 500 Kr. for et tidligere Projekt til Huset, ændrede Ministeriet Tilsagnet, idet Anskaffelsessummen nedsattes med de 500 Kr. Under Ombudsmandens Behandling af Sagen frafaldt Ministeriet denne Nedsættelse. Se om Pension til en Sogneraadsformand Indmin. Skr. af 15. Febr. 1956, Stid. 72. 88.

4. Jfr. *Abitz* S. 397 f.

C. Lovregler.

1. Ikke sjældent er det positivt bestemt, at en Forvaltningsakt er *genkaldelig*, se t. Eks. U. L. § 15, 13. Stk., Stempellov §§ 149 og 157, Hundelov § 9, Luftfartslov § 25, 3. Stk. og § 58, Myndighedslov § 49, Bek. om Lægers Udlevering af Medicin og Forbindsstof Nr. 58 af 9. Februar 1917 § 10. Det er mærkeligt, at Lovb. om Kirkers Brug, Sognebaandsløsning m. m. Nr. 151 af 30. Maj 1961 § 13 bestemmer, at den omhandlede Tilladelse til Benyttelse af en Kirke, »naar som helst kan tilbagetages af Biskoppen«, eftersom Tilladelsen ifølge sidste Punktum normalt ikke kan nægtes.

2. Udtrykkelige Lovbestemmelser om, at en Forvaltningsakt, *ikke kan ændres eller tilbagekaldes*, forekommer rent undtagelsesvis, se Folketingsvalglovb. Nr. 176 af 22. Maj 1964 § 9 og Kvl. § 7, 3. Stk. At en Lov betegner en Afgørelse som »endelig«, jfr. nedenfor S. 595 ff., er uden Betydning for det her omhandlede Spørgsmaal.

Genkaldelighed kan imidlertid paa anden Maade være udelukket paa Grund af Lovbestemmelser.

Naar det saaledes er fastsat, at en Forvaltningsakt under de og de Betingelser *kan* tilbagekaldes eller ændres, kan heraf i Reglen slutes, at Tilbagekaldelse eller Ændring af Forvaltningsakten, uden at disse Betingelser er opfyldt, maa være udelukket, jfr. U. 1917. 637 H. og 1962. 554. Det tilsvarende vil ofte gælde, hvor en Lov indeholder Regler om, at Tilbagekaldelse eller Ændring af Forvaltningsakten under de og de Betingelser *skal finde* Sted, uanset at en rent logisk Slutning her kun kan føre til, at Tilbagekaldelse eller Ændring ikke er paabudt, hvor de angivne Betingelser ikke er opfyldt.

Saadanne Lovbestemmelser findes t. Eks. i Lov om Skibes Bemanding Nr. 208 af 7. Juni 1958 § 38 ⁵, Lov om Efterforskning og Indvinding af Raastoffer i Kongeriget Danmarks Undergrund Nr. 181 af 8. Maj 1950 § 5, Lovb. om Forsørgelse af militære Invalidere og saadannes efterladte i de sønderjydske Landsdele Nr. 217 af 8. April 1949 § 39, Færdselslov § 18, 7. Stk., jfr. § 70, Bek. angaaende Lastelinier for Skibe Nr. 54 af 22. Februar 1939 § 5, Biografteaterlov § 12, Stærkstrømslov § 5, 2. Stk., Lov om Vandforsyningsanlæg Nr. 54 af 31. Marts 1926 § 18, 4. Stk., Lov om Handel med Smør og fremmede Landbrugsprodukter m. m. Nr. 129 af 12. April 1911 § 10 samt Tillægslove Nr. 109 af 10. April 1926 § 1, 1. Stk. og Nr. 162 af 24.

5. Jfr. U. 1953. 334.

Maj 1955 § 1, 1. Stk., Ægteskabslov II § 8, 1. Stk., Myndighedslov § 16, jfr. § 60, 2. Stk. og § 61, og samme Lovs § 32, Lov om Pante-
laanervirksomhed og Handel med brugte Genstande Nr. 272 af 6.
Maj 1921 § 3, 1. Stk., Lov om Valgmenigheder Nr. 88 af 15. Maj
1903 § 27, 1. og 2. Stk., Lov om Telekommunikation m. v. ved Ra-
dio Nr. 188 af 12. April 1949 § 2, 3. Stk., Lov om Gasinstallationer
m. v. Nr. 132 af 13. April 1962 § 8, 2. og 3. Stk., Lov om Kontrol
med Tilvirkning af Krigsmateriel Nr. 139 af 7. Maj 1937 § 2, 2.
Stk., Saltvandsfiskerilov § 16, 5. Stk.

Alt maa dog i saadanne Tilfælde bero paa en Fortolkning af de enkelte Love ⁶.

D. Interne Afgørelser og Beslutninger.

1. Et særligt Spørgsmaal er det, om en Forvaltningsmyndighed kan omgøre en retsforbindende Udtalelse, der er rettet til en underordnet Myndighed. Saadanne Udtalelser vil ofte kun angaa Statens egen, ikke den enkelte Borgers individuelle Interessesfære (organisatoriske Spørgsmaal, Ekspeditionsformer, Kontorforhold osv.); disse Tilfælde omtales særligt nedenfor under 2. Her tænkes kun paa interne Forvaltningsudtalelser, der bestemmer, hvad den underordnede Myndighed skal foretage sig i Relation til den enkelte Borgers individuelle Interessesfære, t. Eks. et Paalæg til en Politimester om at meddele en eller anden Polititilladelse eller om at foretage en eller anden privatretlig Disposition vedr. hans Kontorlokaler, et Paalæg fra Departementet for Told- og Forbrugsafgifter til et Toldsted vedrørende Tarifieringen af et bestemt Vareparti.

I Almindelighed kan hverken vedkommende Borger eller den underordnede Myndighed modsætte sig, at saadanne Retsakter tilbagekaldes og omgøres ⁷. Der foreligger ikke her nogen til vedkommende Borger rettet Udtalelse, og den Omstændighed, at han maatte have faaet Kendskab til Udtalelsen, maa blive uden Betydning. Først naar den underordnede Myndighed har omsat den overordnede Myndigheds Udtalelse til en Forvaltningsakt eller en privatretlig Disposition,

6. I Tyskland og Østrig findes der Lovbestemmelser af almindeligt Indhold vedr. Tilbagekaldelse og Ændring af Forvaltningsakter. Fyldige Oversigter over disse Bestemmelser, der er aftrykt hos *Hans Ipsen* S. 184-94, og fremmed Ret iøvrigt findes hos *Westerberg, Rättskraft* S. 110-44, 188-214, 293-99, 325-37.

7. Jfr. *Westerberg, Rättskraft* S. 32.

bliver der Anvendelse for de sædvanlige Grundsætninger vedrørende Tilbagekaldelse og Omgørelse af Forvaltningsakter eller aftalemæssig Bundethed. En fra den underordnede Myndighed hidrørende Meddelelse af den overordnede Beslutning maa imidlertid ofte sidestilles med en Forvaltningsakt eller Aftale. Eksempelvis kan nævnes, at naar der i København skrides til Ekspropriation af en Ejendom til Gadeudvidelse, meddeler den paagældende Magistratsafdeling Ejeren Indholdet af Kommunalbestyrelsens Beslutning desangaaende, hvorefter Taksationsforretningen tager sin Begyndelse; efter en saadan Meddelelse er en Tilbagekaldelse af Ekspropriationen fra Kommunens Side formentlig udelukket ⁸.

I nogle Tilfælde gælder det, at en underordnet Myndighed kun kan foretage en Forvaltningsakt med en overordnet Myndigheds (forudgaaende) Tilladelse, eller at en Forvaltningsakt kun er gyldig efter en overordnet Myndigheds (efterfølgende) Godkendelse. Saadanne Tilladelser og Godkendelser kan frit tilbagekaldes, saalænge der ikke foreligger en for vedkommende Borger bekendtgjort Forvaltningsakt, og den Omstændighed, at en overordnet Myndighed har meddelt Tilladelse til eller Godkendelse af en Forvaltningsakt, har ingen Betydning for Spørgsmaalet om Ændring af eller Tilbagekaldelse af selve Forvaltningsakten ^{8a}.

Hvis en Tilladelses eller Godkendelses Adressat er et selvstændigt Forvaltningssubjekt, kan Retsakten ikke i Forhold til dette frit tilbagekaldes eller omgøres. Dette gælder t. Eks. om en Tilladelse til eller Godkendelse af en Kommunalbestyrelsens Beslutning om Optagelse af Laan, jfr. nedenfor S. 671 ff.

Tilfælde, som kan volde Tvivl, vil især forekomme, hvor en Statsmyndighed har truffet en Afgørelse eller Beslutning vedrørende et Anliggende, som ikke fuldtud er kommunalt. Hovedsynspunktet maa være, at hvis Kommunen har en selvstændig Interesse i den trufne Afgørelse eller Beslutning, kan den ikke frit tilbagekaldes. Eksempelvis kan anføres, at Undervisningsministeren ikke frit kan ændre sin i Medfør af Lærerlønningslov § 36 meddelte Godkendelse af højere Lønninger end de i §§ 32–35 fastsatte, samt at Undervisningsministeren og Skoledirektionen ikke frit kan tilbagekalde en i Medfør af Skole-

8. Spørgsmaalet er ikke uden praktisk Interesse, idet Forholdene undertiden forandrer sig saaledes, at Kommunen ønsker at opgive en paatænkt Ekspropriation, medens Ejeren, uagtet han ikke kender Erstatningens Størrelse, ønsker Ekspropriationen fremmet.

8a. Jfr. *F. J. Boas*, Vejbestyrelsesloven S. 66.

tilsynslov § 2, 1. Stk., jfr. §§ 18 og 24, meddelt Stadfæstelse paa en Kommunes Skoleplan⁹. Naar derimod Kommunalbestyrelsens Ansættelse af Dyrlæge til Udførelse af Kødkontrol og Beskikkelse af Snefoged skal godkendes henholdsvis af Landbrugsministeren, jfr. Lov om indenrigs Kødkontrol Nr. 423 af 12. April 1949 § 3, og Amdtsraadet, jfr. Snekastningslov § 11, 1. Stk.¹, kan Godkendelsen formentlig frit tilbagekaldes; men Tilbagekaldelsen medfører ikke uden videre, at Ansættelsen falder bort².

2. Ved Siden af de foran omhandlede Retsakter, der uanset deres Indhold er frit tilbagekaldelige, fordi de kun henvender sig til en Forvaltningsmyndighed, er der Grund til at udsondre en Gruppe af Forvaltningsbeslutninger, der er frit tilbagekaldelige paa Grund af, at deres Indhold er af intern Karakter, nemlig de Beslutninger, der kun eller foreløbig kun tager Sigte paa Statens eller Kommunens egen, ikke de enkelte Borgeres individuelle Interessesfære: Beslutninger om Oprettelse eller Nedlæggelse af administrative Kontorer eller i det hele om Forandringer i Statstjenestens og den kommunale Tjenestes Organisation og Virkemaade, om Salg af Statens eller Kommunens Ejendomme, om Opførelse af Skoler, om militære Anlæg, Jernbaner og Veje osv.³. Det anførte gælder, selvom der knytter sig betydelige eksterne Interesser til den paagældende Foranstaltning, og selvom den interesserede har faaet Kendskab til Beslutningen⁴. En Meddelelse af Beslutningen kan undertiden efter kontraktlige eller forvaltningsretlige Synspunkter udelukke, at den ændres eller tilbagekaldes; men dette er ikke altid Tilfældet, t. Eks. ikke hvis en Kommunalbestyrelse maatte have givet nogle Lodsejere Meddelelse om et vedtaget Vejanlæg.

At nogen i Tillid til en saadan Beslutning maatte have afholdt Udgifter, der er spildt, naar Beslutningen ændres, f. Eks. til Opførelse af et Hotel i en projekteret Stationsby, kan hverken hindre det offentlige i at omgøre sin Beslutning eller afføde noget Erstatningskrav mod det offentlige .

9. Jfr. *Barfod* S. 189.

1. Jfr. ovenfor S. 284 f.

2. Jfr. U. 1937. 956.

3. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 25.

4. Som t. Eks. i de i U. 1950. 459, Indmin. Skr. af 29. April 1957 og 4. Juli s. A. omhandlede Tilfælde.

E. Forbehold om Tilbagekaldelse af Forvaltningsakter ⁵.

Det forekommer hyppigt, at Forvaltningsmyndighederne til begunstigende Forvaltningsakter knytter et Forbehold om, at Forvaltningsakten under de og de Omstændigheder eller efter Forvaltningsmyndighedens frie Skøn kan tilbagekaldes ⁶. Et Forbehold af sidstnævnte Art foreligger, hvor en Begunstigelse er tilstaaet »indtil videre« ⁷.

1. a. De omhandlede Forbehold har undertiden Hjemmel i positive Lovbestemmelser, hvorefter vedkommende Forvaltningsmyndighed skal eller kan indføre et Tilbagekaldelsesforbehold i Forvaltningsakten ⁸. Hvis Forbeholdet er gjort obligatorisk, kunde man spørge, hvorfor Loven ikke simpelthen har erklæret de paagældende Forvaltningsakter for genkaldelige. En Lovbestemmelse om obligatorisk Tilbagekaldelsesforbehold frembyder imidlertid den Fordel, at de begunstigede i hvert enkelt Tilfælde bliver gjort bekendt med Tilbagekaldelsesmuligheden.

Hvis Forvaltningsmyndigheden i Strid med Loven undlader at tage Forbehold om Tilbagekaldelse, kan Forvaltningsakten ikke anses for ugyldig ⁹, ej heller for lige saa tilbagekaldelig, som hvis Forbeholdet var taget. Naar et Tilbagekaldelsesforbehold ifølge Loven er obligatorisk, taler dette dog, uanset at der ikke er taget Forbehold, for en noget udvidet Adgang til Tilbagekaldelse. Hvis der ikke er taget Forbehold om Tilbagekaldelsen, hvor saadant Forbehold ifølge Loven er fakultativt, taler Undladelsen af at tage Forbehold for en Indskrænkning eller Udelukkelse af Adgangen til Tilbagekaldelse.

b. Det er imidlertid sjældent, at en Lov kommer ind paa Spørgsmaalet om Tilbagekaldelsesforbehold. Spørgsmaalet bliver da, om saadanne Forbehold i Almindelighed er tilladelige, og hvilken Betydning de har.

i. Hvis Loven bestemmer, at Borgerne har Krav paa en Tilladelse

5. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 427—40, *Castberg* S. 165 f.

6. Se t. Eks. U. 1961. 83 H., jfr. ovenfor S. 402 Note 9, og den i U. 1949. 112 H. citerede Indmin. Skr. af 14. Juni 1939.

7. Jfr. J. U. 1853. 49, U. 1936. 1126.

8. En vis Forbindelse med saadanne Forbehold har Bestemmelsen i Lejelovens § 112, 3. Stk., hvorefter Huslejenævnet inden Gennemførelse af Forbedringer kan afgive en vejledende Udtalelse om den Lejeforhøjelse, som kan forventes, jfr. U. 1961. 83 (85) H.

9. Saaledes dog nærmest *Hans Ipsen* S. 151.

eller en anden begunstigende Forvaltningsakt, naar de og de Betingelser er opfyldt, eller at Forvaltningsakten kun under de og de Betingelser kan nægtes, er Forvaltningsakten principielt uigenkaldelig. Dette kan naturligvis ikke ændres derved, at der til en saadan Forvaltningsakt knyttes et Tilbagekaldelsesforbehold ¹.

I det højeste kunde der være Tale om, at en Forvaltningsmyndighed kan forbeholde sig Adgang til at ændre sin Opfattelse af, om Lovens Betingelser har været opfyldt, saaledes at en ændret Opfattelse desangaaende kan begrunde Forvaltningsaktens Tilbagekaldelse. Et saadant Forbehold vil dog ikke kunne udvide Adgangen til Tilbagekaldelse ².

ii. Det antages i Reglen, at Forvaltningsmyndighederne kan knytte Tilbagekaldelsesforbehold til Tilladelser og andre begunstigende Forvaltningsakter, som diskretionært kan nægtes ³, idet man mener at kunne slutte fra det mere til det mindre. I de fleste Tilfælde vil denne Betragtning ogsaa være rigtig. Naar f. Eks. Handelsministeriet diskretionært kan nægte eller meddele Tilladelse til, at en Person, som ophører at have Bopæl her i Landet, bevarer sin Næringsadkomst, jfr. Næringslovens § 14, sidste Stk., sammenholdt med 2. Stk., er det utvivlsomt, at en Tilladelse lovligt kan gives med en Tidsbegrænsning eller et Tilbagekaldelsesforbehold. Det er ligeledes utvivlsomt, at et saadant Forbehold kan knyttes til de i Næringslovens § 6, 2. Stk. omhandlede Tilladelser, hvilket endda maaske kan siges at have positiv Hjemmel i Bestemmelsen.

Men undertiden er Slutningen uberettiget, idet et Tilbagekaldelsesforbehold godt, uanset at Forvaltningsakten er diskretionær, kan være uforeneligt med positive Lovregler eller disses Forudsætninger eller med Forvaltningsaktens Øjemed. Navnlig gælder det, at hvor en Forvaltningsakts Indhold ikke kan tidsbegrænses eller gøres betinget, kan der ejheller gennem et Forbehold skabes en særlig Adgang til at tilbagekalde Forvaltningsakten. Det er f. Eks. utilladeligt at knytte Tilbagekaldelsesforbehold til Tjenestemandsudnævnelser.

2. Et utilladeligt Tilbagekaldelsesforbehold maa anses for uskrevet, saaledes at Forbeholdet bliver uden Betydning for Spørgsmaalet om Forvaltningsaktens Tilbagekaldelighed.

1. *Hans Ipsen* S. 154.

2. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 431 f. Det er t. Eks. klart, at Forbehold som det nævnte ikke kan knyttes til en Adoptionsbevilling.

3. *Hans Ipsen* S. 154.

3. Det er blevet hævdet, at et Tilbagekaldelsesforbehold overhovedet kun har deklaratorisk Betydning ⁴. Dette er dog ikke rigtigt. Et Tilbagekaldelsesforbehold kan utvivlsomt skabe en Adgang til Tilbagekaldelse. Det er klart, at et Tilbagekaldelsesforbehold, der som obligatorisk eller fakultativt er udtrykkelig hjemlet i Loven, i Reglen vil være af dispositiv Karakter. Det maa imidlertid antages, at en Forvaltningsmyndighed ogsaa i andre Tilfælde gennem et Forbehold kan skabe sig en udvidet Adgang til at tilbagekalde sine begunstigende Forvaltningsakter, navnlig hvor der er Tale om Forvaltningsakter, der tjener som retligt Grundlag for erhvervsmæssige og økonomiske Dispositioner: næringsretlige Tilladelser ⁵, Import- og Eksporttilladelser, Byggedispensationer osv. I saadanne Tilfælde er ingen afgørende Hensyn til Hinder for, at den begunstigede underkaster sig Risikoen for en Tilbagekaldelse, og Hensynet til offentlige Interesser vil ofte tale for, at Myndighederne sikrer sig Adgang til Tilbagekaldelse ⁶.

4. Den Tilbagekaldelse, som finder Sted i Henhold til et Tilbagekaldelsesforbehold, er en bebyrdende Forvaltningsakt og kan ikke sidestilles med en Parts Tilbagetræden fra en privatretlig Aftale i Henhold til et ved Aftalens Indgaaelse taget Forbehold. Et saadant Forbehold kan berettigede Parterne til at træde tilbage udfra hvilke-somhelst Motiver, medens den forvaltningsretlige Tilbagekaldelse er underkastet de almindelige, for diskretionære Forvaltningsakter gældende Grundsætninger om Magtfordrejning ⁷.

4. Se herom *P. Schoen* S. 124 og *Hans Ipsen* S. 158.

5. Jfr. *Næringsretten* S. 111.

6. Om Tilbagekaldelsesforbehold i Tilladelser til Overkørsler, se *Abitz* S. 312.

7. Naar det f. Eks. i Lov Nr. 359 af 13. Dec. 1933 om Kriseforanstaltninger § 2, 10. Stk. var fastsat, at der ikke skulde erlægges Kornagift af Partier, der indførtes mod Afgivelse af Valutaattester, udstedt før Lovens Ikrafttræden, var det ulovligt, at Valutakontoret af Hensyn til det offentlige Afgiftsinteresse tilbagekaldte eller truede med at tilbagekalde saadanne Valutaattester, og saadan Tilbagekaldelse kunde end ikke lovligt have fundet Sted, om Valutaattesterne havde været udstedt med Tilbagekaldelsesforbehold. Naar det i Jmin. Bek. om Opbevaring og Transport af brandfarlige Vædske Nr. 44 af 27. Febr. 1937 § 26, 5. Stk. hedder, at Tilladelsen kan tilbagekaldes af bl. a. færdselsmæssige Hensyn, kan formentlig kun Hensyn, der staar i Forbindelse med Brandfarlighed, komme i Betragtning, jfr. *U.* 1939. 662.

F. Særlige Grunde for Tilbagekaldelse af Forvaltningsakter.

1. I nogle Tilfælde er Forvaltningsakter frit tilbagekaldelige, i andre Tilfælde kan Tilbagekaldelse kun ske af særlige Grunde.

Fri Tilbagekaldelighed foreligger, hvor en Forvaltningsmyndighed, som har handlet under rigtige retlige og faktiske Forudsætninger, kan tilbagekalde sin Forvaltningsakt, uanset at der ikke er indtraadt nogen Ændring i de forudsatte retlige og faktiske Forhold. En saadan fri Tilbagekaldelse kan meget vel være saglig begrundet.

Tilbagekaldelighed, der er afhængig af særlige Grunde, foreligger, hvor en Forvaltningsakt kun kan tilbagekalde, saafremt Forvaltningsmyndighedens retlige eller faktiske Forudsætninger har været urigtige (Vildfarelse), eller der er indtraadt en Ændring i de forudsatte retlige eller faktiske Forhold.

Som tidligere nævnt kan Vildfarelse undertiden medføre, at Forvaltningsakten bliver ulovlig og ugyldig, jfr. S. 354 ff. I saa Fald skal Forvaltningsakten annulleres; en saadan Annulation falder udenfor den følgende Fremstilling.

2. a. *Retsvildfarelse* indenfor det frie Skøns Rammer er S. 355 f. opfattet som Ugyldighedsgrund for bebyrdende Forvaltningsakter. I nærværende Sammenhæng skal det undersøges, om saadan Retsvildfarelse er Tilbagekaldelsesgrund for begunstigende Forvaltningsakter.

En Retsvildfarelse, som her kan komme i Betragtning, foreligger navnlig, hvor en Forvaltningsmyndighed mener, at en begunstigende Forvaltningsakt er paabudt, medens den efter rigtig Retsopfattelse er diskretionær. I et saadant Tilfælde er Forvaltningsakten behæftet med en retlig Mangel, idet det frie Skøn helt har været ude af Funktion.

Positiv Hjemmel for, at en Retsvildfarelse af denne Art er selvstændig Tilbagekaldelsesgrund, findes saavidt ses ikke, og uden positiv Hjemmel kan det ikke antages. Det er Forvaltningsmyndighedernes Sag at vogte sig for Retsvildfarelse; hvor den begunstigende Forvaltningsakt ikke er materielt ulovlig, bør den begunstigede nyde Beskyttelse for sin Interesse i, at Forvaltningsakten staar ved Magt. Hvis t. Eks. Handelsministeriet, efter at have meddelt en Udlænding Tilladelse til at løse Næringsbrev, fordi det ansaa sig forpligtet dertil ved traktatmæssig Aftale eller ministeriel Bekendtgørelse, kommer til den Opfattelse, at Tilladelsen i H. t. Traktaten eller Bekendtgørelse-

sen er diskretionær⁸, kan Tilladelsen ikke af den Grund tilbagekaldes.

b. Ovenfor S. 354 f. er det antaget, at *faktisk Vildfarelse*, som ikke er fremkaldt ved Svig, og som ikke har ført til, at Forvaltningsakten er blevet materielt ulovlig, ikke medfører Ugyldighed⁹, hvilket bl. a. betyder, at Forvaltningsakten ikke kan anfægtes af vedkommende Borger, og at Myndighederne ej heller er forpligtet til af egen Drift at annullere den. Et andet Spørgsmaal er det imidlertid, om en begunstigende Forvaltningsakt, der hidrører fra en Forvaltningsmyndighed, som har handlet i en saadan Vildfarelse, kan tilbagekaldes.

Undertiden bestemmer Loven, at begunstigende Forvaltningsakter, som er materielt ulovlige, fordi deres lovbestemte, faktiske Forudsætninger ikke var opfyldt ved deres Tilblivelse, skal eller kan tilbagekaldes, se t. Eks. Rpl. § 333 og T. L. § 44, 4. Stk.¹. Der er her Tale om ugyldige Forvaltningsakter; men Ugyldigheden og Adgangen til Tilbagekaldelse kan være begrænset af et Retskraftprincip, jfr. ovenfor S. 392 ff. Dette er naturligvis ikke Tilfældet, hvor Loven som Rpl. § 333 og T. L. § 44, 4. Stk. hjemler Tilbagekaldelse, baade naar de lovbestemte, faktiske Forudsætninger ikke var opfyldt ved Forvaltningsaktens Tilblivelse, og naar de efterfølgende ikke længere er opfyldt.

De fleste af de S. 494 f. nævnte Lovbud gaar imidlertid kun ud paa, at Tilbagekaldelse skal eller kan finde Sted paa Grund af visse efterfølgende Kendsgerninger, se t. Eks. Færdselslov § 18, 7. Stk. og M. L. § 16, jfr. § 60, 2. Stk. og § 61, og samme Lovs § 32. I saadanne Tilfælde, hvor der jo ikke er Tale om Vildfarelse, kan man ikke uden videre drage den Slutning, at Tilbagekaldelse ogsaa skal eller kan finde Sted, hvor tilsvarende Kendsgerninger viser sig at have foreligget fra først af. Der er Forskel paa, om man lader den begunstigede lide under senere indtrædende, maaske ham tilregnelige Kendsgerninger eller lide under Forvaltningsmyndighedernes Fejltagelser og manglende Omhu ved Fremskaffelse af Oplysninger. Spørgsmaalet kan kun besvares ud fra en Undersøgelse af de enkelte Lovbestemmelser.

8. Jfr. Næringsretten S. 64.

9. I Sagen Juristen 1948. 299 var en Godkendelse af en Læringlekontrakt blevet tilbagekaldt p. G. af en Vildfarelse; men denne var fremkaldt ved en urigtig Angivelse fra Principalen.

1. Der er her kun Tale om Tilladelse ved Passivitet, se § 44, 3. Stk.

I Lov om Pantelaanervirksomhed Nr. 272 af 6. Maj 1921 § 3 siges det, at Politiet kan fratage filantropiske Selskaber en meddelt Bevilling til at drive Pantelaanervirksomhed, »naar de Forudsætninger, under hvilke Bevillingen er meddelt, ikke skønnes at blive opfyldt«. Der synes her at være Tale om Politiets individuelle, diskretionære Forudsætninger ved Bevillingens Meddelelse. Man kan ikke fra denne eller lignende Lovbestemmelser drage den Slutning, at Tilbagekaldelse ogsaa kan finde Sted, naar det efterfølgende viser sig, at en saadan Forudsætning paa Grund af en Vildfarelse ikke var opfyldt ved Forvaltningsaktens Tilblivelse, jfr. ovenfor.

Uden direkte eller indirekte Støtte i Loven kan en begunstigende Forvaltningsakt kun indenfor visse Omraader, jfr. nedenfor under G., tilbagekaldes paa Grund af Vildfarelse ². I Forvaltningen gælder en Officialmaksime. Det er Forvaltningsmyndighedernes Pligt at fremskaffe fornødne Oplysninger om de foreliggende Sager, forinden Afgørelsen træffes, og hvis en Ansøger ikke er Skyld i eller dog har foraarsaget Forvaltningsmyndighedens Vildfarelse, maa Vildfarelsens Risiko, jfr. ovenfor S. 493 Note 3 om F. O. 56. 213, i alt Fald indenfor det frie Skøns Omraade som Regel falde paa det offentlige ³.

3. a. Ny *Forvaltningslove* ⁴, som træder i Stedet for en ældre tilsvarende Lov, indeholder undertiden Bestemmelser om, hvad der efter deres Ikrafttræden skal gælde om Forvaltningsakter, som beror paa den ældre Lov. Saadanne Bestemmelser kan fastslaa, om disse Forvaltningakter vedblivende skal staa ved Magt, eller indeholde Hjemmel for konkrete Tilbagekaldelser ⁵, se t. Eks. Købh. Byggeslov § 74, 3. Stk., Landsbyggelos § 66, 3. Stk., Næringslovens § 96, Lovb. om Valutaforhold m. v. Nr. 372 af 23. December 1964

2. Saaledes ogsaa efter tysk Retsopfattelse, jfr. *Forsthoff* S. 242, jfr. S. 222, *W. Jellinek* S. 275, *Hans Ipsen* S. 117, *V. W. S.* 303. L. V. O. § 143 Nr. 8 og *P. V. G.* § 42 d) hjemler en begrænset Adgang til Tilbagekaldelse p. G. af Vildfarelse (»Gefährdung polizeilich zu schützender Interessen«). U. 1947. 157 vedrører Spørgsmaalet, om en Frist for Adgangen til Sagsanlæg var gældende i et Tilfælde, hvor Sagsøgeren rejste Indsigelse mod, at Godkendelse af en Lejeforhøjelse var blevet tilbagekaldt med den Begrundelse, at den var givet under en urigtig Forudsætning.

3. Jfr. *Westerberg*, *Rättskraft* S. 124 ff.

4. Jfr. *Westerberg*, *Rättskraft* S. 403–27, *Herlitz*, III S. 612 ff., *Castberg* S. 173 f.

5. Se t. Eks. Arbejderbeskyttelseslov 77, 8. Stk. U. 1938. 308 H. antager, at en ny generel Instruks kunde indskrænke en tidligere autoriseret Gas- og Vandmesters Beføjelser.

§ 17, 2. Stk., Monopollov § 23, 1. Stk. Hvis intet særlig er bestemt, og den ny Lov ikke indfører en gennemgribende Nyordning paa vedkommende Forvaltningsomraade⁶, bortfalder ældre begunstigende Forvaltningsakter ikke eo ipso ved en ny Lovs Ikrafttræden, fordi tilsvarende Forvaltningsakter ikke har Hjemmel i den ny Lov⁷, se dog Bek. om Motorkøretøjer Nr. 192 af 30. Juni 1932 § 79, og det samme gælder i alt Fald undertiden om ældre bebyrdende Forvaltningsakter⁸.

Ny Forvaltningsloves Ikrafttræden rejser derimod undertiden det Spørgsmaal, om ældre begunstigende Forvaltningsakter kan tilbagekaldes p. G. af Lovændringer. Dette Spørgsmaal er beslægtet med Spørgsmaalet om Tilbagekaldelse paa Grund af Retsvildfarelse, jfr. ovenfor under 2. a.; men et er, at Retsvildfarelsens Risiko – indenfor det frie Skøns Omraade – bør falde paa det offentlige, noget andet, om Ændringer i Lovgivningen, som Forvaltningsmyndigheden jo ikke kunde forudse, i visse Tilfælde maa anses for en saadan bristende Forudsætning for Forvaltningsakten, at denne kan tilbagekaldes. Spørgsmaalet kan opstaa, hvad enten en til den ældre Forvaltningsakt svarende Bestemmelse kan træffes efter den ny Lovs Ikrafttræden eller ej.

I Almindelighed kan ældre Forvaltningsakter ikke tilbagekaldes, fordi tilsvarende Forvaltningsakter ikke har Hjemmel i den ny Lov⁹, eller fordi det maa antages, at den paagældende Beslutning ikke vilde være blevet truffet under den ny Lovs Herredømme¹. F. Eks. kunde de i Henhold til Næringslov af 1857 § 89 meddelte Tilladelser til Forening af Handel og Haandværk ikke tilbagekaldes, fordi Næringsadkomsten paa Handel efter Næringslov 1931 blev langt mere omfattende end efter Næringslov af 1857, end mindre fordi Praksis med

6. Jfr. Arb. og Smin. Skr. Nr. 406 af 10. Dec. 1946.

7. Jfr. U. 1939. 87 (92) H., 1933. 119, 1890. 862 H. og *Castberg* S. 94 f. Vedr. en Kommunalbestyrelses Beslutning om Indførelse af Boliganvisning, se *Fischer og Schultz* S. 14.

8. Saaledes m. H. t. Monopollovens § 23, 1. Stk. Monopolankenævnets Kendelse af 23. Dec. 1955 vedr. nogle generelle Bestemmelser, Meddelelser fra Monopoltilsynet 1956 S. 3.

9. Om Skærpelse af Betingelserne for Godkendelse af en Viktualieforretning i H. t. nye Regulativbestemmelser, se U. 1956. 734 H., jfr. ovenfor S. 492 Note 9.

1. P. G. V. § 42, 1. Stk., c) hjemler Tilbagekaldelse af en Polititilladelse »wenn und soweit im Falle der Änderung des bestehenden Rechtes von der Erlaubnis oder Bescheinigung noch nicht Gebrauch gemacht worden ist und Tatsachen vorliegen, die nach dem neuen Rechte deren Versagung rechtfertigen würden.«

Hensyn til Meddelelse af saadanne Tilladelser er blevet strengere efter Næringslov af 1931 end tidligere ².

b. *Ændringer af de faktiske Omstændigheder* medfører i ret vidt Omfang, at begunstigende Forvaltningsakter kan eller skal tilbagekaldes.

Undertiden er dette positivt fastsat i Loven, se ovenfor S. 494 f. Hvis Forvaltningsakten har opstillet den indtraadte faktiske Omstændighed som en resolutiv Betingelse, bliver Forvaltningsakten retligt uvirksom. Hvor imidlertid en Lov kun opstiller Betingelser for Forvaltningsaktens Givelse, opstaar det Spørgsmaal, om Forvaltningsakten skal eller kan tilbagekaldes, naar faktiske Forhold ændrer sig saaledes, at disse Betingelser ikke længere er opfyldt ³.

Naar Loven under de og de Omstændigheder udelukker en begunstigende Forvaltningsakt eller indeholder Hjemmel for diskretionært at nægte en begunstigende Forvaltningsakt, kan man ikke heraf slutte, at Forvaltningsakten, naar de tilsvarende Omstændigheder efterfølgende indtræder, skal eller kan tilbagekaldes ⁴. Thi det er i Forhold til vedkommende Borger mere betænkeligt at sætte en Stopper for den en Gang gennem den begunstigende Forvaltningsakt tilstaaede Fordel eller Handlefrihed end fra først af at hindre dens Indtræden. Det anførte finder ogsaa Bekræftelse i Lovbestemmelser vedr. det omhandlede Spørgsmaal; the herefter kommer hyppigst ikke alle de Betingelser, Loven opstiller for en Forvaltningsakt, i Betragtning, naar Talen er om Forvaltningsaktens Ophør eo ipso eller ved Tilbagekaldelse ⁵.

Det almindelige Synspunkt bliver herefter, at de af Loven for en Forvaltningsakt opstillede Betingelser kun bliver afgørende for Forvaltningsaktens fortsatte Bestaaen, saafremt der er særlige Holdepunkter herfor ⁶. Afgørende i saa Henseende bliver ofte en nærmere Undersøgelse af de opstillede Betingelsers Vægt og Øjemed. En saa-

2. Jfr. Næringsretten S. 52 f. og 74.

3. Jfr. *Castberg* S. 171-73.

4. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 351.

5. Jfr. Næringsretten S. 95 ff.

6. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 351 f. Ifølge Færdselslov § 18, 7. Stk. kan Politiet til enhver Tid tage Førerbeviset tilbage, naar den paagældende ikke længere opfylder Betingelserne for at faa Førerbevis. I en af *Hans Ipsen* S. 135 omtalt, af Hamborgs Forvaltningsdomstol i 1929 afsagt Dom hedder det: »Aus Vorschrift für Erteilung oder Versagung der Genehmigung lassen sich ... mit logischer Notwendigkeit keine solchen bezüglich der Dauer der Genehmigung erschliessen ...«.

dan Undersøgelse maa f. Eks. føre til, at dansk Indfødsret, som ifølge Grl. § 27 er en Betingelse for Udnævnelse til Tjenestemand, tillige maa anses som en Betingelse for, at Udnævnelsen kan staa ved Magt⁷; hvis Tjenestemanden mister sin Indfødsret, er det dog kun gennem en Afskedigelse, at Tjenestemandsforsholdet kan (skal) bringes til Ophør, jfr. ovenfor S. 204. Paa den anden Side er det klart, at man t. Eks. ikke fra Bestemmelsen i T. L. § 6, 6. Stk., hvorefter tilfredsstillende Helbred er en Betingelse for Ansættelse som Tjenestemand, jfr. ovenfor S. 140, kan slutte, at Tjenestemanden skal afskediges, hvis hans Helbredstilstand bliver utilfredsstillende. Men han kan afskediges diskretionært, med Pension.

Undertiden har man ment, at Ændringer i de Omstændigheder, som obligatorisk eller fakultativt har været afgørende for Forvaltningsmyndigheden, kun kan begrunde Tilbagekaldelse af vedkommende Forvaltningsakt, naar dette har direkte eller indirekte Støtte i positive Bestemmelser⁸. Denne Opfattelse kan dog ikke anses for rigtig. Adskillige diskretionære Forvaltningsakter maa uden saadan positiv Hjemmel kunne tilbagekaldes, naar der indtræder væsentlige Ændringer i de faktiske Omstændigheder⁹. En almindelig »Forudsætningslære« frembyder imidlertid endnu større Vanskeligheder indenfor Forvaltningsretten end indenfor Privatretten, fordi Adgangen til at tilbagekalde diskretionære Forvaltningsakter paa Grund af bristende Forudsætninger stiller sig helt forskelligt indenfor de forskellige forvaltningsretlige Lovgivningsomraader¹.

7. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 348 f., 352 f. – Det er ikke udelukket, at Tjenestemanden i et saadant Tilfælde kan kræve Pension. Fmin. Skr. Nr. 235 af 4. Aug. 1942 antager, at en pensioneret Tjenestemand, om hvem det oplystes, at han ikke var eller ved Ansættelsen havde været i Besiddelse af dansk Indfødsret, fortsat havde Ret til Pension. – Retten til at være Fører af Skib efter visse Sønæringsbeviser fortabes i H. t. Lov Nr. 208 af 7. Juni 1958 § 38, 3. Stk., naar Indehaveren mister Indfødsret.

8. Jfr. *Hans Ipsen* S. 142 ff.

9. Utrykt Østre Landsrets Dom af 18. Okt. 1957, 10. Afd. 349/1955, jfr. S. 484.

1. Under Retssagen om »Aalbækvejen«, U. 1927. 49 H., gjorde Min. f. off. Arb. forgæves gældende, at det var berettiget til at tage en for mange Aar siden meddelt Tilladelse til Vejens Nedlæggelse som Landevej tilbage, fordi Forudsætningerne for Tilladelsen var bristet ved Automobiltrafikens Udvikling, medens Amtsraadet hævdede, at man ikke kunde overføre formueretlige Grundsætninger om bristende Forudsætninger paa en Forvaltningsakt som den foreliggende.

Paa visse Omraader kan en Forvaltningsakt kun tilbagekaldes paa Grund af bristende Forudsætninger efter Synspunkter, som ligger nær ved den privatretlige Forudsætningslære. Dette gælder navnlig om diskretionære Forvaltningsakter, som gaar ud paa at tillægge Adressaten en rent økonomisk Fordel paa det offentliges Bekostning, være sig i Form af en Ydelse fra det offentlige eller Fritagelse for en Ydelse til det offentlige. I Flæng kan nævnes Tilskud og Ydelse af Laan til Erhvervsvirksomheder og til Boligbyggeri, Fritagelse for Skatter og Afgifter ². Den Interesse, der umiddelbart knytter sig til saadanne Forvaltningsakter, er paa de to Sider overvejende af samme Art. Til den økonomiske Fordel paa den ene Side svarer en økonomisk Opofrelse paa den anden Side.

Paa andre Omraader er Adgangen til at tilbagekalde langt friere. Dette gælder saaledes om Dispensationer fra den sociale Beskyttelseslovgivning, jfr. t. Eks. Arbejderbeskyttelseslove Nr. 226 af 11. Juni 1954 § 43, 1. Stk., Nr. 1, Nr. 227 af s. D. § 6, Nr. 228 af s. D. § 7. Disse Forvaltningsakter kan vel ikke anses for frit tilbagekaldelige, men de Beskyttelseshensyn, som har affødt den omhandlede Lovgivning, har ofte en saadan Overvægt overfor den erhvervsmæssige Interesse, som knytter sig til Dispensationen, at denne maa kunne tilbagekaldes, hvis Forholdene har ændret sig saaledes, at den viser sig at være uforenelig med Beskyttelseshensyn ³.

Af Betydning for Adgangen til Tilbagekaldelse vil det i Reglen være, om Tilladelsen er mere eller mindre begrænset i Tid og Indhold. Jo snævrere Begrænsningen er, desto sikrere har Forvaltningsmyndigheden kunnet overse Tilladelsens Virkning, hvilket den begunstigede vil regne med ⁴. Det maa derfor antages, at Adgangen til Tilbagekaldelse er snævrere, hvor Tilladelsen angaar en enkelt Handling, end hvor den giver en mere almindelig Handlefrihed, snævrere

2. Jfr. t. Eks. Lovb. om Afgift af Forlystelser Nr. 160 af 23. April 1960 § 11, Lovb. om Afgift af Spiritus m. v. Nr. 288 af 10. Sept. 1964 § 3, 2. Stk., Lov om Afgift af Arv og Gave Nr. 63 af 9. Marts 1964 § 3 4. Stk., § 9, 2. Stk., § 11, 3. Stk., § 13, 2. Stk. § 15, 4. Stk., § 48, 1. Stk., Statsskattelov § 37, Stempellov § 143.

3. Utrykt Østre Landsrets Dom af 18. Okt. 1957 (10. Afd. 349/1955), jfr. S. 484, har ikke fundet det fornødent at tage Stilling til, om Tilbagekaldelse kunde ske alene under Hensyn til sociale Beskyttelseshensyn. Ifølge *Westerberg*, Rättskraft S. 155 ff., 353 f. og 400 medfører »säkerhetsskäl« en særlig vid Adgang til Tilbagekaldelse.

4. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 161.

hvor Tilladelsen er givet med en Tidsbegrænsning ⁵, undertiden indenfor en lovbestemt Længstefrist, se t. Eks. Beværterlov § 23, 2. Stk. og Politivedtægt for København § 61, end uden nogen Tidsbegrænsning, snævrere hvor en Tidsbegrænsning fastsættes individuelt, se t. Eks. Lovb. Nr. 160 af 22. April 1960 § 10, 5. Stk., end hvor den er fastsat generelt i Loven, se t. Eks. Lov Nr. 93 af 31. Marts 1953 § 1, 1. Stk. Herimod kan ikke anføres, at der er en særlig vid Adgang til at tilbagekalde Tilladelser, der gives »indtil videre«; thi dette beror paa, at Udtrykket maa forstaas som et Tilbagekaldelsesforbehold, jfr. ovenfor S. 498.

G. Tilbagekaldelse og Ændring af Polititilladelser.

1. Indenfor den forvaltningsretlige Litteratur om Tilbagekaldelse og Ændring af Forvaltningsakter har Spørgsmaalet om Tilbagekaldelse og Ændring af Polititilladelser tildraget sig særlig Opmærksomhed.

Det er navnlig tysk forvaltningsretlig Teori, som har bestræbt sig for at give Begrebet Polititilladelser en saadan Prægnans, at det kan finde videnskabelig Anvendelse. Begrebet forudsætter herefter en Forbudsnorm, som indskrænker Borgernes almindelige Handlefrihed. Forbudet retter sig mod Handler, der ikke ubetinget er samfundsskadelige, men som kan blive det paa Grund af Egenskaber hos den Person, der foretager dem, og Maaden, hvorpaa de udføres. Forbudsnormen indeholder da et Forbehold om, at den under de og de Betingelser skal eller kan gennembrydes af Tilladelser, som i det foreliggende Tilfælde ophæver Forbudsnormen; saadanne Tilladelser skaber ikke, siges det, subjektive Rettigheder, idet den begunstigede kun generhverver sin »naturlige« Handlefrihed.

Ud fra den Opfattelse, at Forvaltningsakter, som ikke skaber subjektive Rettigheder, er frit genkaldelige, antages det da undertiden, at dette maa gælde om Polititilladelser ⁶. Dog erkendes det naturligvis, at hvis Polititilladelsen under visse i Loven fastsatte Betingelser skal meddeles, kan den ikke frit tilbagekaldes.

Denne af Otto Mayer grundlagte Lære om Polititilladelser ⁷, der

5. I Sverige har Handelskommissionen ment at kunne tilbagekalde Import- og Eksportlicenser, uanset at de meddeles med en Tidsbegrænsning, se *Einar Modig*, F. T. 1950 S. 150.

6. Jfr. *Forsthoff* S. 244, *Hans Ipsen* S. 74 ff., der giver en Oversigt over Litteratur og Retspraksis.

7. Jfr. *Otto Mayer*, I S. 239 ff.

har vundet en Del Tilslutning i tysk Litteratur og ogsaa har paavirket fransk Teori⁸, er fortjenstfuld, fordi den opstiller en vigtig Sondring indenfor det vide, ubestemte Omraade af forvaltningsretlige »Tilladelser«, »Bevillinger«, »Koncessioner« o. s. v.

Med Hensyn til Spørgsmaalet om Tilbagekaldelse af Polititilladelser giver Læren dog kun en foreløbig Orientering. For det første er det vanskeligt at afgøre, om en Forbudsnorm har den af Læren forudsatte Egenskab at indskrænke den »almindelige« eller »naturlige« Handlefrihed, saaledes at det (kun) er denne, som Tilladelsen genopretter. Dette maa vel siges at være Tilfældet med Bygningslove og Næringslove, Lovbestemmelser om Jagttegn og Filmcensur. Men nu Love, som gør Foretagelse af Vivisektioner, Opbevaring af større Mængder Sprængstof eller brandfarlig Vædske afhængig af en forvaltningsretlig Tilladelse? Grænsen mellem almindelige og positive eller specielle Indskrænkninger i Handlefriheden er flydende. Men dernæst: selvom den almindelige Handlefrihed ikke er nogen »subjektiv Ret«, er den dog ingenlunde prisgivet administrative Indgreb. Det er jo netop et af Retsstatens Kendemærker, at administrative Indgreb i Borgernes Frihed og Ejendom kun kan finde Sted med særlig Hjælp i Loven; for saa vidt er det rigtigt, naar man har ment, at der lige saa vel maa kræves Lovgrundlag for Tilbagekaldelse af Polititilladelser som for andre Indgreb i Frihed og Ejendom⁹.

Den nærmere Undersøgelse af Spørgsmaalet vil ikke kunne beskæftige sig med Polititilladelser under et; hvert af den positive Lovgivnings Omraader maa behandles for sig. I det følgende skal under 2 omtales Polititilladelser i snævrere Forstand¹, bygningsretlige og næringsretlige Tilladelser samt Ud- og Indførselstilladelser².

2. a. Politimyndighedernes almindelige Opgave er, naar bortses fra deres Funktioner indenfor Strafferetsplejen, *Opretholdelsen af den offentlige Sikkerhed, Fred og Orden*, jfr. Rpl. § 108, 1. Stk., se ogsaa Lov om Københavns Politi af 11. Februar 1863 §§ 8–12, Lov om Politiet udenfor København Nr. 21 af 4. Februar 1871 §§ 2, 7 og 10 og Beværterlov § 30, 4. Stk. Paa tilsvarende Maade opfattes Politiets Opgave ogsaa i andre Lande.

Til Varetagelse af denne Opgave kan Politimyndighederne inden-

8. Jfr. *Jèze*, I S. 212 ff.

9. Jfr. *Hans Ipsen* S. 76.

1. Fra Sundhedspoliets Omraade kan nævnes U. 1956. 734 H., jfr. ovenfor S. 492 Note 9.

2. Vedr. Tilbagekaldelse af Tilladelser til særlig Brug af offentlige Veje, se *Abitz* §. 394–98.

for de i Loven fastsatte Grænser bl. a. give generelle Forbud og Paa- bud og konkrete Befalinger, se Lov af 11. Februar 1863 §§ 8–9, 12–13, og Lov Nr. 21 af 4. Februar 1871 §§ 7, 10 og 11. I vidt Om- fang sker Opretholdelsen af den offentlige Sikkerhed, Fred og Orden imidlertid paa den Maade, at Loven og navnlig Politivedtægterne fastsætter Indskrænkninger i den almindelige Handlefrihed, men saa- ledes, at Politimyndighederne, under visse Betingelser eller hvor det skønnes ubetænkeligt, skal eller kan ophæve Indskrænkningerne ved konkrete Tilladelser, altsaa ved en Polititilladelse i snævrere For- stand ³. Kan da disse Polititilladelser tilbagekaldes?

I Almindelighed kan det siges, at der maa være en meget vid Ad- gang til at tilbagekalde disse Forvaltningsakter ⁴. Hvor Hensynet til Opretholdelsen af den offentlige Sikkerhed, Fred og Orden kræver, at Tilladelsen tilbagekaldes, har dette Hensyn Overvægten overfor de private Interesser, som knytter sig til Tilladelsen, og dette gælder i særlig Grad under Nutidens komplicerede Livsformer, der rummer et Utal af Muligheder for, at den enkeltes Livsytringer kan komme til at gribe forstyrrende ind i almene Interesser ⁵.

i. En Polititilladelse kan og skal i Reglen tilbagekaldes, hvis de faktiske Forhold har ændret sig saaledes, at den ikke nu vilde kunne gives, t. Eks. hvis Indehaveren ikke længere har de krævede per- sonlige Egenskaber. Det kan ogsaa tænkes, at der, efter at Tilladel- sen er meddelt, sker en Ændring af gældende Bestemmelser, saa- ledes at Tilladelsen ikke nu vilde kunne gives, t. Eks. hvis Kom-

3. Se t. Eks. Politivedtægt for København af 1. Marts 1913 med senere Æn- dringer § 11, 1., 5. og 6. Stk., § 15, 1., 2. og 3. Stk., § 31, § 32, § 38, § 49, 5. Stk., § 61, § 71, b, c, d, f, § 75, § 80, § 82, § 83. Nævnes kan ogsaa Jmin. Cirk. 27. Marts 1861 ang. Polititilladelser til visse Forlystelser, Præ- stationer og Forevisninger, jfr. Jmin. Skr. Nr. 111 af 23. Maj 1888, Nr. 385 af 26. Nov. 1920 og Nr. 129 af 30. Juni 1926, Cirk. Nr. 177 af 18. Sept. 1874.

4. Politiets Tilladelse til i Beværtninger at afholde offentlig Dans eller Maske- rade eller lade opføre musikalske eller andre Præstationer til Underhold- ning for Gæsterne, jfr. Beværterlov § 23, antages at kunne tilbagekaldes, naar Forholdene maatte gøre det ønskeligt, jfr. *Roelsen og Skat-Rørdam* S. 112 samt *Arbøl og Groes Petersen* S. 89, som dog kun taler om Tilba- gekaldelse i Tilfælde af Misbrug.

5. Jfr. *Dickinson* S. 10: »The congested conditions of modern life make effi- cient police regulation a thing of foremost consequence, if the threads of human intercourse are to be saved from costly tangles, and if room is to be kept clear for healthy individual and social growth.«

munalbestyrelsen i Medfør af Beværterlov § 23, 2. Stk. bestemmer, at Tilladelser til at afholde offentlig Dans m. v. kun maa gives til Beværtninger uden Ret til Udsenkning af stærke Drikke. Hvis en Beværter forud for den ny Bestemmelse har erholdt en saadan Tilladelse, skal Tilladelsen tilbagekaldes. Muligen maa det i dette og andre Tilfælde antages, at Tilladelsen uden videre bortfalder.

Det er endvidere sikkert, at en Polititilladelse kan tilbagekaldes, naar de faktiske Forhold har ændret sig væsentligt, selvom Ændringen ikke medfører, at Meddelelse af en Tilladelse som den foreliggende nu vilde være i Strid med Loven. Eksempelvis maa en Tilladelse til at holde offentlig Bal kunne tilbagekaldes, hvis Politiet paa Grund af, at der er berammet Session i Byen, befrygter Overfyldning og Spektakler i Ballokalet⁶, og en Tilladelse til at rense Tagrender ud til offentlig Gade efter Kl. 10 Formiddag, jfr. Politivedtægt for København af 1. Marts 1913 § 32, kan tilbagekaldes, hvis det bliver Stormvejr, saa Snavset vil forulempe de forbipasserende.

ii. Det samme maa gælde, hvis Polititilladelsen er meddelt under væsentligt urigtige Forudsætninger vedrørende Sagens Faktum. Det paahviler ganske vist Politiet som andre Forvaltningsmyndigheder selv at fremskaffe fornødne Oplysninger om de foreliggende Sager, men heraf kan ikke sluttes, at Risikoen for Fejltagelser *altid* maa falde paa det offentlige. Det kan ikke antages, at de her omhandlede Polititilladelser, der meddeles uden Iagttagelse af nogen formel Fremgangsmaade, ofte uden at der er Lejlighed til at anstille mere indgaaende Undersøgelser, skulde kunne fastholdes af den begunstigede i Kollision med Hensynet til Opretholdelse af Sikkerhed, Fred og Orden. Hvis t. Eks. Justitsministeren eller en Politimester, efter at der i Medfør af Lovb. Nr. 20 af 7. Febr. 1961 § 3 er blevet meddelt en Udlænding Tilladelse til videre Ophold her i Landet, bliver bekendt med Kendsgerninger, der gør det betænkeligt at lade ham forblive her i Landet, kan Tilladelsen tages tilbage.

Har der foreligget en Retsvildfarelse, vil Tilladelsen i Reglen være materielt ulovlig og ugyldig. Det forekommer imidlertid ogsaa, at Retsvildfarelsen kun faar Virkning indenfor det frie Skøns Grænser; dette er navnlig Tilfældet, hvis Politiet har meddelt en Tilladelse i den Antagelse, at Loven foreskriver denne Afgørelse, medens den i

6. Jfr. *E. Freund* S. 124 om, at en Tilladelse til offentlig Dans kan tilbagekaldes »if it appears probable that the dance will not be conducted in accordance with regulations.«

Virkeligheden indeholder Hjemmel for en skønsmæssig Afgørelse. I saadanne Tilfælde, der i Praksis sædvanligt vil foreligge paa den Maade, at en overordnet Myndighed berigtiger Retsvildfarelsen ⁷, kan en meddelt Polititilladelse vistnok tilbagekaldes.

iii. Men kan Politiet ogsaa tilbagekalde en Polititilladelse, der er meddelt under rigtige Forudsætninger om faktiske og retlige Forhold, som ikke senere er undergaaet nogen Forandring? ⁸ Anledningen til en saadan Tilbagekaldelse vil i Reglen være, at vedkommende Politimyndighed har ændret sin Opfattelse ⁹, eller at en overordnet Myndighed har en afvigende Opfattelse. En saadan fri Tilbagekaldelighed kan være udelukket ved Bestemmelser, som angiver de Forudsætninger, hvorunder Tilbagekaldelse kan finde Sted, jfr. ovenfor S. 494 f., og undertiden maa en Tidsfristbestemmelse antages at udelukke fri Tilbagekaldelighed ¹. Fra Bestemmelser, som udtrykkeligt hjemler fri Tilbagekaldelighed, kan oftest ikke drages nogen Mod-sætningsslutning ².

Efter det under *i-ii* anførte vil Spørgsmaalet ikke faa stor praktisk Rækkevidde, men i Reglen er de her omhandlede Polititilladelser vistnok frit genkaldelige ³. Skønner Politiet, at Tilladelsen, selvom der ikke kan lægges den begunstigede noget til Last, er til Skade for politimæssige Interesser, kan det tilbagekalde Tilladelsen ⁴.

7. Se vedr. en Nægtelse i den urigtige Formening, at der ikke var Hjemmel for Tilladelsen, Jmin. Skr. Nr. 89 af 2. Juni 1926.

8. Jfr. *E. Freund* S. 119.

9. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 110–24, 132–35,

1. Saaledes vistnok Politivedtægt for København af 1. Marts 1913 med senere Ændringer § 61, sidste Pkt. og Beværterlov § 23, 2. Stk.

2. Se t. Eks. nævnte Politivedtægt § 49, 5. Stk.

3. Jfr. O. V. G. 80, 205, 102. 235, 105. 148 og 197.

4. Anderledes *Castberg* S. 166–68, hvor der dog tales om Polititilladelser i videre Forstand. Som Eksempler paa Polititilladelser, der maa anses for frit tilbagekaldelige, kan i Flæng nævnes: Brandmyndighedens Tilladelser vedrørende Opbevaring af Celluloidvarer, Bek. Nr. 86, 20. Marts 1930, Politiets Tilladelser til Afmønstring af udenlandske Søfolk, Lov Nr. 20 af 7. Febr. 1961 § 11, Tilladelser til at anvende Dyr ved biologisk Forskning, Lov Nr. 93 af 31. Marts 1953 § 1, 1. Stk., Tilladelser til at undlade Af-livning af Dyr, der er blevet bidt af en gal Hund, Epizootilov § 9, 1. Stk., Tilladelser til Tilvirkning, Forhandling, Indførsel og Opbevaring af Sprængstoffer, Lov Nr. 74 af 7. April 1899 §§ 1, 3, 5 og 6, An. Nr. 666 af 15. Dec. 1920 § 3, Tilladelser til eksperimentelt Arbejde med Smitstof, Bek. Nr. 669 af 16. Dec. 1920, Samkvemstilladelser i Henhold til Karantænelov Nr. 67 af 31. Marts 1953 § 22, 2. Stk., Tilladelser til at flytte smittefarlige

En Tilbagekaldelse, som er usagligt motiveret, behøver den begunstigede ikke at finde sig i. Hvis derfor Tilbagekaldelsen forfølger Interesser, som det ikke tilkommer Politiet at varetage, være sig private Interesser eller andre offentlige Interesser end dem, der henhører under Politiets Varetægt ⁵, kan han faa Tilbagekaldelsen kendt ugyldig af Domstolene ⁶.

b. Til Polititilladelser i videre Forstand hører *Byggetilladelser* ⁷. Spørgsmaalet om Tilbagekaldelse og Ændring af saadanne Tilladelser maa behandles særskilt ⁸, navnlig fordi de er af saa indgribende Betydning for privates normale Udnyttelse af fast Ejendom.

Hvis den projekterede Bygning fyldestgør Lovens Forskrifter, saaledes at der ikke til Bygningens Opførelse kræves særlige Dispensationer eller Tilladelser, *skal* Byggetilladelse meddeles, hvoraf følger, at Tilladelsen ikke kan tilbagekaldes. En saadan Byggeret maa anses for hjemlet i Landsbyggeloven af 1960 ⁹; men der vil dog ofte til et Byggeforetagende udkræves en Række paa Bygningsmyndighedernes skønsmæssige Afgørelse beroende Dispensationer og Tilladelser. Efter Københavns Byggelov Nr. 148 af 29. Marts 1939 er Byggetilladelsen i Almindelighed ikke en lovbunden Forvaltningsakt ¹.

Spørgsmaalet bliver da, om saadanne Dispensationer og Tilladelser kan tilbagekaldes eller ændres.

At der for Bygherren knytter sig meget betydelige økonomiske Interesser til den skønsmæssige Bestanddel af en Byggetilladelse, er indlysende, og dette gælder ikke mindst, naar Talen er om Bygninger, som skal kunne fyldestgøre Nutidens Krav og opføres med Anven-

Patienter i Henhold til Epidemilov § 15, 1. Stk. in fine, Tilladelser til »kunstige Strandinger«, Strandslov Nr. 85 af 30. April 1909 § 12, Tilladelser til at benytte Forspand med mere end to Heste, Politivedtægt for København § 38.

5. Jfr. *P. Schoen* S. 123.

6. P. V. G. § 42, 2. Stk. fastslaar, at Tilbagekaldelsen maa være »im polizeilichen Interesse«, jfr. »Ausführungsbestimmungen« af 1. Okt. 1931, zu § 42: »Ein Widerruf ist jeweils nur aus objektiven polizeilichen Gründen zulässig.« Loven slutter sig her til den Praksis, som O. V. G. havde udviklet, jfr. *Drews* S. 38 ff., *Hans Ipsen* S. 158.

7. Jfr. *Vasegaard* S. 127 ff.

8. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 174–82, 272–75, 414–19.

9. Jfr. *Egon Larsen*, U. 1961 S. 67 f.

1. Jfr. *Vasegaard* S. 128 f., *Sivertsen* S. 429. I Sverige er Byggetilladelsen ifølge *Westerberg*, Rättskraft S. 175 som Regel lovbestemt.

delse af moderne Byggeteknik og Materiale². Paa den anden Side kan der ogsaa knytte sig meget betydningsfulde offentlige Interesser til Spørgsmaal vedrørende saadanne Dispensationer og Tilladelser. Heraf følger, at der paa begge Sider kan staa store Interesser paa Spil, naar der bliver Spørgsmaal om at tilbagekalde eller ændre disse Forvaltningsakter³.

i. Er nu en Bygning blevet *fuldført* i Henhold til en gyldig Byggetilladelse, maa det være udelukket, at Tilladelsen skulde kunne »tilbagekaldes«. Byggetilladelsen har udspillet sin Rolle i det Øjeblik, det tilladte Byggeforetagende er fuldført⁴. Det kan naturligvis tænkes, at en offentlig Interesse uomgængeligt kræver Bygningen fjernet eller ændret, f. Eks. hvis den truer med Sammenstyrtning⁵. Men om der kan gives Ejeren Paalæg om, mod eller uden Erstatning, at nedrive Bygningen eller træffe andre Foranstaltninger til Afværgelse af den truende Fare, er Spørgsmaal, hvis Besvarelse ikke beror paa Grundsætningerne om Tilbagekaldelse og Ændring af Forvaltningsakter⁶. Saadanne Spørgsmaal opstaar ogsaa, hvis en Bygning bliver brøstfældig paa Grund af Ælde⁷, eller hvis t. Eks. en Bygning, der er opført i fuld Overensstemmelse med bygningstekniske Forskrifter, dog viser sig ikke at kunne modstaa Vindtrykket.

ii. Hvis Bygningen er blevet *paabegyndt*, maa det ligeledes være udelukket at tilbagekalde Byggetilladelsen, være sig saaledes, at Byggearbejdet standses, eller at yderligere det udførte Arbejde kræves fjernet eller omgjort⁸.

2. Se herom t. Eks. *O. Forchhammer*: Er Tidspunktet inde for en Forbedring af vor Byggelovgivning, Særtryk af Beretning om Dansk Byplanlaboratoriums Virksomhed, København 1931.
3. Om Tilbagekaldelse af Byggetilladelser, se *Vasegaard* S. 140 ff.
4. *Westerberg*, Rättskraft S. 178, 181, 274. I en Byggetilladelse vedr. Bebyggelse af en Grund, som muligen vilde blive berørt af en paatænkt Omlægning af et Banegaardsareal, fralagde Bygningsmyndigheden sig »ethvert Ansvar« vedr. Erstatningen ved Ekspropriation, og et tilsvarende Forbehold vilde man optage i Bygningsattesten. Dette ansaas for uhjemlet ved U. 1951. 800.
5. Et Eksempel herpaa foreligger i U. 1875. 1122. Jfr. *Hans Ipsen* S. 90: »... die sicherheitspolizeiliche Ermächtigung wird durch baupolizeiliche Bestimmungen nicht ausgeschlossen.«
6. Ved Benyttelse af Formen »Tilbagekaldelse« kan Erstatningsproblemet undertiden tilsløres, jfr. *P. Schoen* S. 142.
7. Jfr. Politivedtægt for København § 25.
8. Jfr. Bekendtgørelserne om Byggestop. Se om Standsning af Vejfondsarbejde U. 1962. 826 H.

I tysk Teori og Retspraksis ⁹ har man til Begrundelse af Sætningen bl. a. anført følgende: En Tilbagekaldelse kan ikke medføre, at det allerede udførte Arbejde, som hidtil har været lovligt, nu skulde blive ulovligt, saaledes at Bygherren skulde blive forpligtet til at fjerne det. Men en Tilbagekaldelse af Byggetilladelsen kan heller ikke bevirke, at Bygningen ikke skulde kunne fuldføres; dette følger af den tilladte Bygnings Enhed ¹. Denne Begrundelse kan ikke godkendes. »Bygnings Enhed« respekteres jo lige saa fuldt, hvis man kræver den udførte Del fjernet, og forudsættes det, at Fuldførelsen kan hindres, bliver det netop en Konsekvens heraf, at det udførte Arbejde maa anses for ulovligt, idet hvert enkelt Led i en Bygnings Opførelse kun er lovligt under Forudsætning af, at Bygningen fuldføres.

Det afgørende er Hensynet til Bygherren. Hvad enten han har fuldført eller kun paabegyndt Bygningen, er en Tilbagekaldelse af Byggetilladelsen i den Forstand, at det udførte Arbejde skal fjernes, standses eller omgøres, et saa betydeligt Indgreb i hans paa lovligt Grundlag etablerede Retssituation, at det kun kan finde Sted ifølge særlig Lovhjemmel ².

iii. En Sondring, som lader Byggearbejdets faktiske Paabegyndelse være af afgørende Betydning for Tilbagekaldelsesspørgsmaalet, kan ikke anses for tilfredsstillende ^{2a}; thi Bygherren kan paa mange andre Maader have truffet Dispositioner med Henblik paa Byggetilladelsen: Antagelse af Arkitekt, Indgaaelse af Entreprisekontrakter, finansielle Dispositioner, Udleje af Lokaler, Undladelse af at sikre sig Lokaler andetsteds til en planlagt Erhvervsvirksomhed osv. Endog Købet af Byggegrunden kan være sket i Tillid til en allerede

9. Jfr. herom *Hans Ipsen* S. 83 ff. Se ogsaa L. V. O. § 143, Nr. 3 og P. V. G. § 42, c – O. V. G. 2. 415 og 29. 390 har dog anset Tilbagekaldelse for tilfældelig i Tilfælde, hvor Bygningen »eine derartige Gefahr für die Bewohner der Häuser in sich birgt, dass das öffentliche Interesse eine Remedur unabweislich erheischt,« jfr. *P. Schoen* S. 139 f.

1. *P. Schoen* S. 135. Om et Bygningsreglements Anvendelse paa en tidligere paabegyndt Bygning, se U. 1941. 661.

2. Forsaavidt kan det siges, at Grundsætningen følger af »Ejendomsgarantien« eller »Princippet om lovmæssig Forvaltning«, se *Hans Ipsen* S. 87. I en Sag, der angik Spørgsmaalet om, hvorvidt en lovligt paabegyndt Bygning, som ikke fyldestgjorde Kravene i en under Opførelsen ikrafttraadt Vedtægt, skulde ændres, udtaler Reichsgericht 46. 285, at dette vilde være »ein Ergebnis, welches einem geordneten Rechtszustande widerspricht«.

2a. Sondringen finder Anvendelse ved »Byggestop«, jfr. ovenfor S. 514 Note 8.

meddelt Byggetilladelse ³; thi en saadan staar i Almindelighed ved Magt ogsaa overfor efterfølgende Ejere ⁴.

Grænsen kunde da drages saaledes, at Tilbagekaldelse er udelukket, hvis Bygherren i Henhold til Byggetilladelsen har truffet Dispositioner, som vil medføre et væsentligt Tab, saafremt Byggeforetaget forhindres eller standses ⁵. En saadan Grænse vilde dog ofte medføre store Vanskeligheder, navnlig fordi Bygherren i Tillid til Byggetilladelsen kan have undladt Dispositioner, som han vilde have truffet, hvis Tilladelsen var blevet nægtet.

Den rette Løsning bliver da, at en gyldigt ⁶ meddelt Byggetilladelse i Reglen ikke kan tilbagekaldes. Vægtige Sikkerhedshensyn kan imidlertid gøre Tilbagekaldelse tilladelig ⁷. Hvis t. Eks. Bygningskommissionen, efter at have givet Tilladelse til Anbringelse af en Dør, som i Ildebrandstilfælde kan frembyde en vis Fare, ved fornyede Overvejelser kommer til det Resultat, at Tilladelsen burde have været nægtet, kan den vistnok, saalænge Døren ikke er anbragt, tilbagekalde Tilladelsen; thi her er Tilladelsen motiveret ved et specielt Sikkerhedshensyn, jfr. ovenfor S. 507 ⁸.

Hvis de faktiske Forhold ændrer sig væsentligt, f. Eks. Forandringer i Grundvandsforholdene, eller viser sig at være væsentlig anderledes end forudsat, t. Eks. hvis det ved Udgravningen til Fundament viser sig, at Grunden er af ringere Beskaffenhed end antaget ⁹, kan Byggetilladelsen formentlig kaldes tilbage eller ændres, i alt Fald naar der ikke kræves betydelige Ændringer af allerede udført Arbejde.

3. Se om Adgangen til at paabegynde Funderingen, før Byggetilladelsen foreligger, *Sivertsen* S. 430 f., *Götzsche* S. 42 f., jfr. dog den københavnske Administrationsvedtægt af 18. Dec. 1939 § 2 og *Vasegaard* S. 127.

4. Jfr. *Vasegaard* S. 148, *Sivertsen* S. 431 f.

5. Jfr. Naturfredningslov § 25, 3. Stk., *Hans Ipsen* S. 84.

6. I en Skrivelse af 10. Dec. 1909 har Jmin. udtalt, at det ikke fandt Anledning til at forandre en af Københavns Bygningskommission faa Dage efter Sagens Ekspedition iværksat Tilbagekaldelse af en ved en Fejltagelse udfærdiget Tilladelse, jfr. *Sivertsen*, S. 430. Bygningskommissionen havde vedtaget at nægte Tilladelsen, men ved en Fejltagelse var den af Stadsbygmeisteren paa Kommissionens Vegne underskrevne Skrivelse kommet til at lyde paa, at de ansøgte Døre kunde indrømmes.

7. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 179–81, 273–75.

8. Jfr. *Vasegaard* S. 141.

9. Jfr. *Sivertsen* S. 164. I U. 1948. 112 H. udtaler Landsretten, at Bygningskommissionens Tilbagekaldelse »ikke kan anses for retsgyldig, medmindre Kommissionen godtgør, at Forholdene siden Tilladelsens Meddelelse væ-

Mere tvivlsomt er det, om ogsaa Ændringer i de almindelige videnskabelige og tekniske Forudsætninger, som Bygningsmyndighederne har lagt til Grund for deres Bedømmelse af Byggeandragendet, kan gøre en Tilbagekaldelse eller Ændring berettiget. Sæt at man med Støtte i den almindelige videnskabelige og tekniske Opfattelse har tilladt en Konstruktion, som paa Grundlag af udenlandske Erfaringer, der først er gjort eller blevet publiceret efter Tilladelsens Meddelelse, nu maa anses for uforsvarlig. I saadanne Tilfælde maa der vistnok være samme Adgang til at tilbagekalde og ændre Byggetilladelsen, som hvor de faktiske Forhold har ændret sig¹.

c. F. s. v. Meddelelse af Næringsbrev er en lovbunden Forvaltningsakt, jfr. Næringslovens §§ 3 og 5, kan Næringsbrevet ikke tilbagekaldes. Baade Næringsloven og den næringsretlige Særlovgivning indeholder imidlertid talrige Bestemmelser, som hjemler Myndighederne en diskretionær Beføjelse til at give eller nægte *næringsretlige Tilladelser*. Den vigtigste herhen hørende Bestemmelse i Næringsloven er § 6, hvorefter Ministeriet for Handel og Industri kan gøre Undtagelser fra de i § 3, jfr. § 5, opstillede Betingelser for Retten til Næringsbrev. Naar det i § 6, 2. Stk. hedder, at Næringsbrev i H. t. Ministeriets Tilladelse kan »begrænses og betinges«², betyder dette, at en gyldig Tilladelse ikke kan tilbagekaldes uden i Overensstemmelse med sit Indhold, navnlig i Overensstemmelse med et Tilbagekaldelsesforbehold. Iøvrigt kan nævnes § 3, 3. Stk., § 8, 2. Stk., § 9, 2. Stk., § 13, 1. og 2. Stk., § 14, 5. Stk., § 25, 1. Stk., § 29, 3. Stk., § 39, 1. Stk., § 42, 2. Stk., § 46, § 52, 1. Stk., § 54, § 74, 1. Stk. og § 97. De i Beværterlov §§ 13–19 omhandlede Beværter- og Gæstgiverbevillinger, og de i §§ 20–23 omhandlede særlige Be-

sentlig har forandret sig«. Højesteret ansaa imidlertid Byggetilladelsen for bortfaldet, fordi den endnu ca. 40 Aar efter dens Meddelelse ikke var blevet benyttet.

1. Ved den foregaaende Fremstilling maa det have i Erindring, at en bygningsretlig Tilladelse almindeligvis ikke medfører, at Bygningsmyndigheden eller det offentlige overfor Bygherren bliver ansvarlige for Bygningens Soliditet, jfr. U. 1928. 64 H., eller at Bygherren i saa Henseende ikke skulde have noget Ansvar overfor Tredjemand. Det er juridisk en Overflødighed, naar Bygningsmyndigheder undertiden tilkendegiver Bygherren, at den eller den Konstruktion eller Indretning maa blive »paa eget Ansvar«, jfr. m. H. t. en Bygningsattest U. 1951. 800.
2. Meningen er, at Begrænsningerne og Betingelserne skal fastsættes i Ministeriets Tilladelse og derfra overføres til selve Næringsbrevet, ikke af Politimesteren selvstændigt kan indsætte Begrænsninger og Betingelser.

villinger og Tilladelser, er diskretionære. Hjemmel for diskretionære, næringsretlige Tilladelser findes ogsaa t. Eks. i Lov om Skibes Bemanding Nr. 208 af 7. Juni 1958 § 40 og i en Række andre Love vedrørende Næringsforhold.

Beværterloven indeholder udtømmende Regler om Ophør og Tilbagekaldelse af Bevillinger til Beværter- og Gæstgivernæring og forskellige særlige Tilladelser, se §§ 20, 8. Stk., 21, 6. Stk., jfr. §§ 22, 4. Stk., 24, 1. Stk., 30, 2. Stk., 35, 39; om Tilbagekaldelse af en gyldigt meddelt Bevilling eller Tilladelse ved Siden af Lovens Regler om Ophør eller Tilbagekaldelse bliver der da ikke Tale. Derimod indeholder Loven ingen Bestemmelser om f. Eks. de i § 23 omhandlede Tilladelser, jfr. ovenfor S. 507 Note 4. Næringslovens Regler om Ophør af Næringsret er udtømmende, forsaavidt angaar de af Personer og Selskaber i Henhold til Lovens almindelige Bestemmelser gyldigt erhvervede Næringsadkomster. Men er disse Regler ogsaa udtømmende, naar Talen er om Næringsadkomster, som er meddelt diskretionært eller i Henhold til en af Handelsministeriet givet, diskretionær Tilladelse? Spørgsmaalet maa formentlig besvares bekræftende. Naar t. Eks. Ministeriet har meddelt Tilladelse til, at en Haandværker faar Næringsbrev paa Handel, jfr. § 3, 3. Stk., og Næringsbrevet er udstedt, kan hverken dette eller Tilladelsen tilbagekaldes udenfor Lovens almindelige Ophørsgrunde. Men hvis der i Tilladelsen er taget Forbehold om Tilbagekaldelse, kan denne og Næringsbrevet tilbagekaldes i Overensstemmelse hermed.

Udenfor Næringslovens Regler om Ophør af Næringsret falder derimod dels de i Loven omhandlede Tilladelser, som ikke er en Forudsætning for Udfærdigelse af Næringsbrev, se t. Eks. § 42, dels de Tilladelser, som danner en saadan Forudsætning, t. Eks. § 3, 3. Stk. og § 6, saalænge Næringsbrevet ikke er udstedt. Spørgsmaalet bliver da, hvorvidt saadanne Tilladelser kan tilbagekaldes.

Det offentlige Interesse i, at et Fejlskøn eller en Fejltagelse berigtiges, vil i Reglen have langt mindre Vægt end i de ovenfor under a. omhandlede Tilfælde. De Hensyn, som ligger bag ved den Forbudsnorm, der gennembrydes ved de omhandlede Tilladelser, er ofte af en noget »vilkaarlig« eller »tilfældig« Karakter; de er ikke af samme alment anerkendte Betydning som Hensynet til Opretholdelsen af den politimæssige Sikkerhed, Fred og Orden. Paa den anden Side vil den private have en tungt vejende Interesse i at kunne fortsætte en paabegyndt Virksomhed og iværksætte en Virksomhed, hvortil han har faaet Tilladelse.

Der kan da ikke være Tale om, at disse Tilladelser frit skulde kunne tilbagekaldes. En gyldigt meddelt Tilladelse kan heller ikke tilbagekaldes, blot fordi vedkommende Forvaltningsmyndighed har befundet sig i en faktisk eller retlig Vildfarelse, eller de faktiske eller retlige Omstændigheder har ændret sig. I Praksis indsættes der i vidt Omfang Tidsfrister og Forbehold om Tilbagekaldelse, jfr. § 6, 2. Stk.

d. *Ind- og Udførselstilladelser* kan være Led af en Forvaltningsordning, der tilgodeser offentlige Interesser af samme Karakter som de ovenfor under a. omhandlede, navnlig Forebyggelse af smitsomme Sygdomme blandt Mennesker og Dyr, se t. Eks. Bek. om Forbud mod Indførsel af Bidronninger, levende Bier og Vokstavlebygning Nr. 130 af 13. April 1954, jfr. Bek. Nr. 127 af 16. April 1959 § 10, Bek. om Pelsdyrhold samt Indførsel af Pelsdyr, Harer og Kaniner Nr. 172 af 10. Maj 1944, Bek. om Forbud mod Indførsel af Papegøjer Nr. 36 af 5. Februar 1930, jfr. Lov Nr. 131 af 13. April 1954 § 3. Saadanne Ind- og Udførselstilladelser er i Reglen frit genkaldelige.

Det samme gælder ikke om de i Lovb. om Valutaforhold m. v. Nr. 372 af 23. December 1964 omhandlede Ind- og Udførselstilladelser. Hensynet til de offentlige Interesser, som denne Forvaltningsordning tilgodeser, nødvendiggør ikke fri Genkaldelighed, medens det omvendt er af meget stor Betydning for Importører og Eksportører at kunne disponere i Tillid til de opnaaede Tilladelser.

Derimod kan der blive Tale om Tilbagekaldelse af særlige Grunde, f. Eks. hvis Importørens Bo tages under Konkursbehandling, eller han mister sin Næringsadkomst. Om Ændringer i de almindelige erhvervsøkonomiske Forhold kan komme i Betragtning som Tilbagekaldelsesgrund, er noget tvivlsomt. I Praksis har Myndighederne, navnlig i Vareknaphedsperioder, ment at have en vidtgaaende Beføjelse til Tilbagekaldelse ³.

H. Virker Tilbagekaldelsen *ex nunc* eller *ex tunc*?

Medens Annullationen af ugyldige Forvaltningsakter i visse Tilfælde har Virkning *ex tunc*, i andre Tilfælde *ex nunc*, jfr. ovenfor S. 282 ff., kan Tilbagekaldelse af gyldige Forvaltningsakter kun ske med Virkning *ex nunc* ⁴; hvis Forvaltningsaktens allerede indtraadte retlige

3. Det samme er Tilfældet i Sverige, jfr. *Einar Modig*, F. T. 1950 S. 150 og *Westerberg*, Rättskraft S. 172–74, 320 f., 380 f., 419–21.

4. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 449–61.

eller faktiske Følger skal kunne udslettes, maa det være ud fra selvstændige retlige Forudsætninger, jfr. ovenfor S. 483 f.

Man kan ganske vist sige, at Tilbagekaldelse i mange Tilfælde vil være begrundet i en, maaske af de indvundne Erfaringer fremkaldt, ændret Opfattelse af Forvaltningsaktens Hensigtsmæssighed eller endog af ny Oplysninger om Forholdene ved Forvaltningsaktens Tilblivelse, og at en saadan ændret Opfattelse eller de ny Oplysninger meget vel kan gaa ud paa, at Forvaltningsakten fra først af var et Fejlgreb. En saadan Betragtning er dog ikke tilstrækkelig Begrundelse for en Tilbagekaldelse med Virkning *ex tunc*. Naar Adressaten har haft lovligt Grundlag for sine Dispositioner, kan disses Resultater kun forlanges fjernet eller ændret, naar Forlangendet har selvstændig retlig Hjemmel ⁵.

Naar Tilbagekaldelse er betinget af, at der er indtraadt en Ændring i retlige eller faktiske Forhold, og naar en Lov, som er senere end Forvaltningsakten, muliggør dens Tilbagekaldelse, kan man sige, at Loven har karakteriseret Forvaltningsakten som retlig defekt, henholdsvis fra det Tidspunkt, paa hvilket Ændringen er indtraadt, og fra det Tidspunkt, da den senere Lov traadte i Kraft. Hvis den indtraadte Ændring eller den senere Lov da gør Tilbagekaldelse obligatorisk, jfr. t. Eks. Lovb. om Luftfart Nr. 251 af 6. August 1937 § 23, 2. Stk. og An. om Luftfart Nr. 490 af 11. Septbr. 1920 § 46 ⁶, foreligger der en Slags efterfølgende Ugyldighed, som kan sidestilles med den almindelige, i oprindelige Mangler begrundede Anfægtelighed, saaledes at Tilbagekaldelse maaske skulde kunne finde Sted med Virkning fra det Tidspunkt, da den er blevet obligatorisk ⁷.

Det rette er dog formentlig, at Tilbagekaldelse *ex tunc* ogsaa i disse Tilfælde er udelukket ⁸. Selvom efterfølgende Omstændigheder i Henhold til Loven gør Tilbagekaldelse obligatorisk, hvilket iøvrigt

5. Jfr. *Görzsche* S. 44: »Det er . . . uberettiget, hvis Bygningsmyndighederne forlanger et engang godkendt Forhold ændret, fordi nyere Tidens Udvikling har godtgjort, at Forholdet nu kan indrettes paa en mere betryggende Maade.«
6. Den ny Lov om Luftfart Nr. 252 af 10. Juni 1960 § 37 lader formelt Inddragning af Certifikatet være fakultativ.
7. De Omstændigheder, som ifølge Næringsloven bevirker Næringsadkomstens Ophør, medfører endog, at Næringsadkomsten *eo ipso* bortfalder, uden nogen Annullationsakt, jfr. Næringsretten S. 101 f. Se ogsaa Lov om Luftfart Nr. 252 af 10. Juni 1960 § 26.
8. Jfr. *Kormann* S. 362 f.

kun sjældent forekommer⁹, vil det i Reglen være forudsat i Loven, at saadanne Omstændigheder dog ikke skal have Betydning for den Retsstilling, som tilkommer Forvaltningsaktens Adressat, før Tilbagekaldelse har fundet Sted. Det vil jo i Praxis ofte være usikkert, om Betingelserne for Tilbagekaldelse er indtraadt, samt om og hvornaar vedkommende Forvaltningsmyndighed bliver opmærksom paa, at Tilbagekaldelse kan eller skal finde Sted.

Naar Tilbagekaldelse af gyldige Forvaltningsakter saaledes kun har Virkning *ex nunc*, kan det være en naturlig Konsekvens heraf, at Foranstaltninger, som er paabegyndt før Tilbagekaldelsen, kan fuldendes. Men mange i Henhold til frit tilbagekaldelige Polititilladelser trufne Foranstaltninger: Opstilling af Automater paa offentlig Vej eller Gade, Indtagelse af Stadelplads osv., maa naturligvis opføre, naar Tilladelsen tilbagekaldes.

9. Det maa dog erindres, at Ordet »kan« i Forvaltningsretten ofte betyder det samme som »skal«, jfr. nedenfor S. 613.

KAPITEL XI

Den administrative Rekurs

A. I dansk Forvaltningsret antages det, at der i Almindelighed er Adgang til at paaklage Forvaltningsakter for højere Forvaltningsmyndighed, i sidste Instans en Minister. I Jmin. Cirk. Nr. 255 af 1. December 1922 og Nr. 83 af 27. Marts 1923 tales der saaledes om »den Rekurs, der i alle administrative Anliggender i Almindelighed kan finde Sted til vedkommende Minister«¹. I mange Love har en saadan Klageret positiv Hjemmel.

Den administrative Klageret gaar ud paa, at en højere Forvaltningsmyndighed skal undersøge og paakende Klagerens Paastand om Ophævelse eller Ændring af den paaklagede Forvaltningsakt. Ofte kan imidlertid en højere Forvaltningsmyndighed ogsaa af egen Drift foretage en saadan Ophævelse eller Ændring af en underordnet Myndigheds Forvaltningsakter; en foreliggende Klage bliver da kun Anledning til, ikke en retligt nødvendig Forudsætning for, at den højere Myndighed tager sig af Sagen.

Forskellig fra den administrative Klage til højere Myndighed er den saakaldte Remonstration, hvorved forstaas en Henvendelse til den Myndighed, hvorfra en Forvaltningsakt hidrører, om Ændring

1. Af Bemærkningerne til Forslaget til Bygningslov for København § 75, hvorefter Bygningskommissionens Afgørelse kan indbringes for Justitsministeriet, fremgaar det, at man principielt fandt denne Bestemmelse overflødig, se Rigsdagstid. 1871-72 Till. A. Sp. 1000: »Reglerne i denne Paragraf følger vistnok allerede af den Stilling, de heri omtalte Myndigheder indtage til hinanden«. Se ogsaa Betænkning afgivet af Udvalget om Biografvæsenet, 1950, S. 45. Jfr. *Vasegaard* S. 103. Ogsaa i Sverige bestaar der udenfor de lovbestemte Tilfælde en almindelig sædvaneretlig »besvärsrätt«; men Ordningen er her langt fastere end i Danmark og Norge, jfr. *Herlitz*, Grunddrag S. 74, *Westerberg* S. 42 f., *Stig Wernstedt*, F. T. 1951 S. 338-61, 1952 S. 13-32, *Förvaltningsförfarandet* S. 158-210, *Principbetänkande* S. 42-47. Ogsaa i Finland er der en fast udformet Klageordning, se *Merikoski* II S. 107-140 og i N. a. T. 1952 S. 249-76.

eller Ophævelse af Forvaltningsakten ^{1a}. Myndighederne er ikke i Almindelighed formelt forpligtet til at tage saadanne Henvendelser op til Realitetsbehandling; men de gør det i vid Udstrækning, og i enkelte Tilfælde er der løvhjemlet Pligt eller Adgang dertil, se t. Eks. Lov Nr. 499 af 9. Oktober 1945 § 13, 2. Stk., Lov Nr. 500 af s. D. § 19, 3. Stk., Snækastningslov § 8, 2. Stk., Patentlov, Lovb. Nr. 361 af 19. December 1958, § 19, hvorefter Remonstration er en Betingelse for Klage til den særlige Patentkommission, Vpl. § 3, 2. Stk. og § 10, 6. Stk. og T. L. § 19, 2. Stk. forudsætningsvis. I denne Forbindelse kan nævnes, at naar Direktoratet for Ulykkesforsikring i Medfør af U. L. § 47, 1. Stk. har tilkendegivet Parterne, at Sagen »maa anses for afsluttet«, kan Parterne inden for en vis Frist begære Sagen genoptaget ².

Forskellig fra den administrative Klage er endvidere den Pligt, som undertiden paahviler Forvaltningsmyndigheder til at forelægge visse af dem trufne Afgørelser og Beslutninger for en højere Myndighed til Godkendelse ³, idet saadan Godkendelse i Reglen er en Gyldighedsbetingelse, jfr. ovenfor S. 65, 265, 284 f., 407 f. og nedenfor S. 668 ff.

Det er kun en Hovedregel, at Forvaltningsakter kan paaklages for højere Forvaltningsmyndigheder, i sidste Instans for vedkommende Minister. Undertiden er der ingen Klageret, undertiden afviger Instansfølgen fra den sædvanlige.

Det er sjældent, at en Forvaltningsakt overhovedet ikke kan paaklages. Eksempelvis kan nævnes Skolekommissionens Afgørelse vedrørende Ikendelse af Bøde og Tildeling af Advarsel i Anledning af Skoleforsømmelser, se Folkeskolelov § 48, 5. Stk.⁴, visse Ansættelser i H. t. Ejendomsskattelov § 55, 3. Stk., nogle Afgørelser i H. t. Hegnslov § 42, 2. Stk., Kommunalbestyrelsens Beslutninger i H. t. Lejelovens § 154, 1. Stk. og § 155, 1. Stk. samt Invalide- og Folkepensionslov § 4, 8. Stk., jfr. § 25, 1. Stk., Politimesterens Bestemmelse om Afsoning i H. t. Lov Nr. 150 af 24. April 1963 § 16, nogle Afgørelser i H. t. Invalide- og Folkepensionslov § 2, 5. Stk. og § 25, 1. Stk., jfr. § 4, 8. Stk. Bygningsmyndighedens Afgørelser i H. t. Lands-

1a. Jfr. Smin. Skr. af 29. Marts 1962, Stid. 78. 150.

2. Jfr. A. Birkemose, Ulykkesforsikringsloven, 1954, S. 524 f.

3. Jfr. Betænkning (Nr. 273) om Folketingets Ombudsmand og den kommunale Forvaltning S. 19.

4. Jfr. Umin. Skr. af 11. Juli 1941, 14. Maj 1943 og 3. Marts 1953.

bygge lov § 42, se ogsaa § 52, Afvandingskommissionens Afgørelser i H. t. Lovb. Nr. 153 af 30. April 1953 § 5⁵. I Praksis er det antaget, at Bevillingsmyndighedens Afgørelser vedrørende Adgang til at overlade den daglige Drift af Beværtning eller Gæstgiveri til en Bestyrer, se Beværterlov § 6, ikke kan indankes for højere Myndighed⁶, at Spørgsmaalet om Fritagelse for Hvervet som Snefoged afgøres endeligt af den Myndighed, som beskikker Snefogeder⁷, d. v. s. Sogneraadet med Amsraadets Stadfæstelse, jfr. Snekastningslov § 11, 1. Stk., samt at det sociale Udvalgs Afgørelse i H. t. A. L. § 13, 6. Stk. og Kommunalbestyrelsens Afgørelse i H. t. Lovb. om Pensioner og Hjælp til Enker m. fl. Nr. 268 af 26. Aug. 1964 § 1, 2. Stk. er endelige⁸. Umin. har i Skr. af 16. Februar 1944, i Tilslutning til et af det juridiske Fakultet afgivet Responsum, antaget, at det ikke kunde underkende en af Det særlige Bygningssyn truffet Afgørelse⁹.

Det forekommer, at en administrativ Afgørelse ikke kan paaklages helt op til vedkommende Minister. Amtmanden er saaledes sidste Instans i H. t. O. F. § 31.

I nogle Sager, som nærmest er af kommunal Karakter, er der for Landkommunernes Vedkommende Rekurs til Amsraadet, men ikke videre. Dette gælder om nogle af Sogneraadet i H. t. Lov om Snekastning § 1, 3. Stk. og § 8, 2. Stk. truffne Beslutninger, om dets Kendelse vedr. Istandsættelse og Vedligeholdelse af private Veje i H. t. Lov af 14. April 1865 § 7, om visse Afgørelser i H. t. Landsbygge-loven, se § 14, om Kommunalbestyrelsens Fordeling mellem Grund-

5. F. O. 59.203 henstiller, at Spørgsmaalet om Indførelse af Ankeadgang tages op til Overvejelse, se derimod F. O. 59.135. Ifølge Lovb. om Tilsyn med Pensionskasser Nr. 163 af 26. Maj 1959 § 22, 1. Stk. kan Forsikringsraadets Afgørelser indankes for Handelsministeret af vedkommende Pensionskasse. I Praksis er det modsætningsvis antaget, at Pensionskasser-nes Medlemmer ikke har en tilsvarende Ret til Anke, jfr. F. O.'s endnu utrykte Skr. til Hmin. af 12. April 1962.

6. Jfr. *Roelsen og Skat-Rørdam* S. 35.

7. Jfr. Min. f. off. Arb. Skr. af 22. Marts 1941. I Skr. af 19. Febr. 1941, Stid. 57 S. 103, anser Min. f. off. Arb. en af et Amsraad truffet Beslutning om, at en nedlagt Landevejsstrækning skulde overgaa til Kommunen som offentlig Bivej, for endelig.

8. Smin. Skr. af 23. Juli 1956 og 21. Dec. 1961, Stid. 78.71., jfr. 211.

9. Jfr. ovenfor S. 49 Note 3.

jerne af Omkostninger ved Vejarbejder i Medfør af Lov af 14. December 1857 § 4, jfr. Lov Nr. 85 af 31. Marts 1926 § 1². Ifølge Kommuneskattelov § 12, 2. Stk. kan Sogneraadets Afgørelser vedrørende Klager over Skatteligningen paaankes for Amdsraadet, hvis Afgørelse som Regel er endelig³.

Hvor der er to Klageinstanser, kan en Sag som Regel kun paakla- ges til den sidste, naar den er blevet paaklaget til og afgjort af den første, jfr. Landsskatteretslov § 10, 1. Stk.

B. Hvor den administrative Rekurs er ordnet ved Lovregler, fast- sætter disse oftest⁴ Frister for Adgangen til at paaklage vedkommen- de Forvaltningsakt; men hvis der ikke er foreskrævet nogen Frist, er Klageretten ikke tidsbegrænset⁵. Dog maa det antages, at Klageret- ten bortfalder, hvis den paagældende lader en efter Forholdene urime- lig lang Tid hengaa, inden han indgiver Klage⁶.

Oftest regnes Fristen, som er af forskellig Længde, fra det Tids- punkt, da der formløst eller ved Forkyndelse er *givet vedkommende Meddelelse*⁷ om Forvaltningsakten, se t. Eks. Stempellov § 26, Ar- veafgiftslov § 32, Statsskattelov § 29, 3. Stk., Landsskatteretslov § 9, Lkl. § 36, 3. Stk., Købh. Byggelov § 9, 3. Stk., Byplanlov § 12, 3. Stk. og § 26, Landsbyggelov § 14, 7. Stk., Vejbestyrelseslov § 28, 1. Stk.⁸ og § 33, 2. Stk., Lov om Autorisation af Elektroinstallatører m. v. Nr. 196 af 7. Juni 1958 §§ 6 og 10, Børne- og Ungdomsfor- sorgslov § 53, Lovb. om Mønstre Nr. 193 af 1. September 1936 § 18, 2. Stk. U. L. § 10, 3. Stk., og fra dette Tidspunkt maa Fristen regnes, hvis intet andet er bestemt, se t. Eks. Arbejderbeskyttelseslov § 56, formentlig ogsaa, naar det som i O. F. §§ 16 og 17 og Cirk. Nr. 142

2. Jfr. *Abitz* S. 281.

3. Jfr. Indm. Skr. af 8. Juni 1940, Stid. 56 S. 269.

4. Som Eksempel paa en Klageordning, der ikke fastsætter nogen Frist, kan nævnes Lov om Landvæsensretter Nr. 213 af 31. Marts 1949 § 4, 5. Stk. og § 5, 3. Stk. Se ogsaa Købh. Byggelov § 50, 8. Stk.

5. Jfr. U. 1958. 759 H. og Smin. Skr. af 6. Juli 1940. I Finland er det blevet hævdet, at hvor der ikke er fastsat nogen Klagefrist, er der overhovedet ikke nogen Klageret, se *M. Aura*, N. a. T. 1947 S. 70.

6. Jfr. V. L. T. 1948. 246, Wold-Bet. S. 279 f.

7. Ifølge U. 1951. 372 maatte Fristen regnes fra Meddelelse i et Møde, ikke fra den senere skriftlige Meddelelse.

8. Her siges det udtrykkeligt, at Meddelelsen skal være »kommet frem«.

af 3. August 1957 under IV⁹ er fastsat, at Fristen skal regnes fra Afgørelsen el. lign.¹.

Hvis der er fastsat en særlig Form for Meddelelsen, navnlig For-
kyndelse eller anbefalet Brev, se t. Eks. Naturfredningslov § 15, 1.
Stk., Stærkstrømslov § 4, 4. Stk., Lov om Autorisation af Elektroin-
stallatører m. v. Nr. 196 af 7. Juni 1958 §§ 6 og 10, § 1 i Lov Nr.
400 af 12. Juli 1946 om Ændring i Lov Nr. 500 af 9. Oktober 1945
om Tilbagebetaling af Fortjeneste ved Erhvervsvirksomhed i tysk In-
teresse, Børne- og Ungdomsforsorgslov § 32, maa Fristen regnes fra
det Tidspunkt, da Meddelelsen er givet i den foreskrevne Form³, jfr.
førstnævnte Lovs § 19, 2. Stk., Vpl. § 9, 3. Stk.

Naar det er fastsat, at Fristen skal regnes *fra Afgørelsen, Afgørel-
sens Dato* el. lign., se t. Eks. Aktieselskabslov § 82, 2. Stk., O. F.
§ 16, 3. Stk. og § 17, 2. Stk., Varemærkelov Nr. 211 af 11. Juni 1959
§ 44, Vejlov af 14. April 1865 § 7, tør det vistnok anses for forud-
sat, at Afgørelsen uden særlig Forsinkelse er blevet meddelt Adres-
saten, saaledes at Fristen i modsat Fald først kan regnes fra Medde-
lelsens Tidspunkt⁴.

Hvis Afgørelsen overhovedet ikke skal meddeles den klageberetti-
giede, maa Fristen regnes fra Afgørelsens Tidspunkt. Hvis t. Eks.
Fredningsnævnet giver Byggetilladelse i H. t. Naturfredningslov § 25,
2. Stk., gives der ikke Kommunalbestyrelsen eller andre ankeberet-

9. Cirkulærets Bestemmelse kan kun anses for en ministeriel Fortolkning af
Vejbestyrelseslovens § 43, der ikke fastsætter noget Begyndelsespunkt for
Fristen ved Paaanke af Amsraadets Afgørelse som 2. Instans.

1. Ifølge Lov om Afgift ved Tinglysning Nr. 100 af 23. April 1929 § 25, 4.
Stk. regnes Klagefristen fra Afgiftspligtens Indtræden, og Afgiftspligten
indtræder ifølge § 21, 1. Stk. ved Anmeldelsen. Da dette betyder, at Af-
giften beregnes og betales ved Anmeldelsen, bliver ogsaa her det Tids-
punkt, da Adressaten faar Underretning om Afgørelsen, Udgangspunkt for
Fristens Beregning.

3. Se dog U. 1957. 511 H.

4. Jfr. Jmin. Skr. Nr. 210 af 11. Maj 1943. Det tilsvarende maa gælde m. H. t.
Ejendomsskattelov § 42, 2. Stk., hvorefter Fristen regnes »fra Datoen for
Meddelelsen«.

Naar Fristen, efter hvis Udløb der i H. t. Vpl. § 3, 2. Stk. kan fremsættes
Begæring om Genoptagelse af Sagen, regnes fra »sidste Afgørelse«, bliver
det uden Betydning, hvornaar der er givet Meddelelse om Afgørelsen.

Naar ifølge Vpl. § 9, 3. Stk. f. s. v. angaar Sessionens Medlemmer An-
kefristen regnes »fra Afgørelsen«, er det fordi disse forudsættes at have
deltaget i eller dog overværet Afgørelsen.

tigede Meddelelse om Tilladelsen, hvilket kan gøre Ankebeføjelsen illusorisk. Fristen for Paaanke af Afgørelsen, jfr. § 19, 1. og 2. Stk., maa da regnes fra Afgørelsens Tidspunkt.

At den klageberettigede paa anden Maade end gennem en lovformelig Meddelelse ⁵ har faaet Kendskab til den Beslutning, som kan paaklages, t. Eks. ved en Oplysning fra et almindeligt Medlem af en Kommunalbestyrelse, kan ikke bringe Klagefristen til at løbe ⁶.

Hvis det er foreskrevet, at en Afgørelse, som kan paaklages indenfor en vis Frist, *skal begrundes*, se t. Eks. Aktieselskabslovens § 82, 2. Stk. og Varemærkelov Nr. 211 af 11. Juni 1959 § 19, jfr. Fællesmærkelov Nr. 212 af s. D. § 2, maa det under Hensyn til Begrundelsens Betydning for Adressatens Overvejelse af, om det kan nytte noget at klage, jfr. ovenfor S. 314 f., antages, at Fristen ikke gælder for Klage over en Afgørelse, som ikke er forsynet med Begrundelse ⁷. Dog maa en efterfølgende Begrundelse bringe Klagefristen til at løbe ⁸.

Naar periodiske Forvaltningsakter skal foreligge inden en vis Dato, udløber Klagefristen undertiden *en bestemt senere Dato*, se saaledes Statsskattelov § 24 og § 25, 1. Stk., Kommuneskattelov § 12, 2. Stk., Landsskatteretslov § 10, 1. Stk.

Saafernt en Bestemmelse kun skal bekendtgøres ved Offentliggørelse, maa Klagefristen regnes *fra Offentliggørelsen*. Dette, som udtrykkelig er fastsat t. Eks. i Vejlov af 21. Juni 1867 § 6, 3. Stk.⁹, Vejbestyrelseslov §§ 15, 4. Stk., 43, 56, 3. Stk., Landsbyggelev § 14, 7. Stk. og Købh. Byggelev § 9, 3. Stk., maa gælde, hvor andet ikke er foreskrevet ¹. Skal Offentliggørelse ske flere Gange, maa Fristen regnes fra den sidste Gang. Fristen for Klage til Skyldraadet over Vurderingsraadets Ansættelser regnes fra den *sidste Fremlæggelsesdag* ², se Ejendomsskattelov § 42, 2. Stk., og det samme gælder om

5. Se t. Eks. Indmin. Skr. af 18. Okt. 1946.

6. Jfr. Förvaltningsförfarandet S. 193, *Waline* S. 463. Naar Fristen for Indbringelse af en Sag for Domstolene ifølge Byudviklingslov § 14, 6. Stk. løber fra det Tidspunkt, da Afgørelsen »er blevet Parterne bekendt«, fremgaar det af Sammenhængen, at en Meddelelse er forudsat.

7. Saaledes P. V. G. § 48.

8. Jfr. O. V. G. 101. 258.

9. Jfr. U. 1880. 434 og 1896. 797.

1. Fristen for Begæring af Erstatning i H. t. Byudviklingslov § 14, 4. Stk. regnes fra Planens Bekendtgørelse.

2. I et Tilfælde, hvor Ligningslisten ikke kunde fremlægges til det lovbestemte

Fristen for Klage til Landsskatteretten over de af Skatteraad, Skyldraad og Ligningsraadet foretagne Ansættelser, hvor Underretning sker ved Fremlægelse af Fortegnelser, se Landsskatteretslov § 9.

Klagen maa være kommet frem til Klageinstansen ³ inden Fristens Udløb, hvilket udtrykkeligt fremgaar af Kommuneskattelov § 12, 4. Stk. Det er altsaa ikke nok, at den er afsendt inden dette Tidspunkt ⁴. Undertiden er det bestemt, at Klage skal indgives til den Myndighed, hvis Afgørelse paaklages, se t. Eks. Monopollov § 18. En Protest mod den foreliggende Afgørelse maa sidestilles med en formel Klage ⁵. Oftest er det forudsat, undertiden positivt bestemt, se t. Eks. Statsskattelov § 24, 1. Stk. og Landsskatteretslov § 12, 1. Stk., at Klagen skal være skriftlig ⁶.

Bestemmelser om Klagefrister er som Regel præceptive, og deres Overholdelse maa paases ex officio ⁷.

At der er begaaet Fejl ved Behandlingen af den Sag, Klagen angaar, fritager ikke for Overholdelse af Klagefristen ⁸, jfr. dog S. 527 om Begrundelse og S. 530 f. om Klageoplysning.

Betydningen af Bestemmelser, som fastsætter en Klagefrist, er i hvert Fald, at en Klager, som har oversiddet Fristen, ikke har noget Krav paa, at Klageinstansen skal tage den paaklagede Forvaltnings-

Tidspunkt, maatte Klagefristen naturligvis forskydes tilsvarende, se Indmin. Skr. af 17. April 1946.

3. Er Klagen ved en Fejltagelse indgivet til en urigtig Myndighed, vil man vel i Praxis sidestille dette med Indgivelse til rette Klageinstans. Den urigtige Myndighed vil være forpligtet til at videresende Klagen til rette Myndighed, jfr. *Bent Christensen* S. 246.
4. En i N. a. T. 1936 S. 46 omtalt svensk Højesteretsdom fastslaar endog dette i et Tilfælde, hvor en Klage, som var afsendt 4 Dage før Klagefristens Udløb, kom for sent frem paa Grund af Snehindring. Wold-Bet. S. 285 f. vil i Overensstemmelse med Domstolslovens § 146, 2. Stk. lade det være tilstrækkeligt, at Klage er afgivet til Poststation eller Telegraf- eller Telefonstation.
5. Jfr. F. O. 56. 49. I Overfredningsnævnets Praxis har man sidestillet Protester med formelle Klager.
6. Overfredningsnævnet har ofte godtaget mundtlige Klager, fremsat under et Møde.
7. Landsskatterettens Kendelse af 30. Maj 1958 anser Landsskatteretslovens § 3, 5. Stk. for præceptiv, hvorfor en Forhøjelse af Skatteyderens Indkomst ikke kunde ske efter Fristens Udløb, uanset hans Afkald paa at gøre Fristen gældende, se Stid. 74. 555.
8. Jfr. U. 1960. 897.

akt under Paakendelse⁹; men i Almindelighed maa det antages, at Klageinstansen heller ikke har Adgang dertil¹. Dette er særlig klart, hvor en udenforstaaende Myndighed under særlige Betingelser kan tillade Realitetsbehandling af en for sent indgivet Klage. Ifølge Landskatteretslov § 13, 2. Stk. kan Finansministeren under ganske særlige Forhold give Tilladelse til, at Landsskatteretten tager en Klage under Paakendelse, uanset at Betingelserne for Sagens Indbringelse for Retten ikke er opfyldt; men da Landsskatteretten selv ifølge § 13, 1. Stk., saafremt den finder, at undskyldende Omstændigheder gør sig gældende, kan se bort fra en Overskridelse af Klagefristen, se ogsaa O. F. § 24, 2. Stk., som dog taler om »ganske særlige Omstændigheder«³, er det kun en uundskyldelig Forsinkelse af Klagen, som udelukker Landsskatteretten fra uden nogen Tilladelse fra Finansministeriet at optage Klagen til Behandling, se ogsaa Ejendomsskatte-lov § 42, 4. og 5. Stk. Ifølge Naturfredningslov § 19, 2. Stk. kan Statsministeren undtagelsesvis tillade Anke til Overfredningsnævnet, naar Andragende herom indgives inden 3 Maaneder efter Kendelsens Afsigelse⁴. U. L. § 9, 2. Stk. giver Adgang til at se bort fra Ankefrister, naar en paabudt Høring er undladt.

I administrativ Praksis ser Klageinstansen imidlertid ikke helt sjældent bort fra Overskridelser af Klagefristen⁵. Men i alt Fald, hvis der er Tale om et Partsforhold, maa en for sent indgivet Klage afvises⁶, hvis ikke Klagerens Modpart samtykker i, at Sagen tages op til Realitetsbehandling, jfr. Saltvandsfiskerilov § 7, 13. Stk.

Bestemmelser om administrativ Rekurs udelukker som ovenfor nævnt ikke altid Klageinstansen fra af egen Drift at annullere eller omgøre Afgørelser, som i H. t. Bestemmelserne kan paaklages. I det Omfang Klageinstansen saaledes kan optræde af egen Drift, kan en

9. Saaledes udtrykkeligt Arveafgiftslov § 32, 3. Stk. og den ved Vejbestyrelseslov § 59 ophævede Lov om Jords Afgivelse til Biveje af 20. Aug. 1853 § 2.
1. Se vedr. Ferialov Nr. 65 af 31. Marts 1953 § 1, 3. Stk. *Erik Dreyer og Tyge Haarløv*, Ferialoven 1953 S. 102 f. (Afgørelsen er ikke omtalt i Udg. 1961).
3. Jfr. den i U. 1951. 1003 H (1004) anførte Skr. fra Arb. og Smin. af 18. Marts 1946.
4. I Praksis har Overfredningsnævnet paa egen Haand i ganske enkelte Tilfælde set bort fra Klagefristen efter Lovens § 19. 2. Stk.
5. Jfr. *Inger Margrete Pedersen*, F. T. 1953 S. 297. I den U. 1929. 242 H. paa-dømte Sag var Klagefristerne efter Fabriklov Nr. 143 af 29. April 1913 § 3 ikke overholdt; men dette blev ikke i Dommen paaset ex officio.
6. Jfr. U. 1956. 330.

efter en Klagefrists Udløb indgivet Klage give Anledning til, at Sagen tages op til Prøvelse ⁷.

Hvor Domstolene kun er kompetente til at tage en Forvaltningssag under Paakendelse, saafremt Sagsøgeren har benyttet sig af en administrativ Rekurs, se nedenfor S. 585 ff., vil Overskridelse af administrative Klagefrister udelukke ham fra at gaa til Domstolene ^{7a}; men i Almindelighed er saadanne Frister uden Betydning for Adgangen til at indbringe en Sag for Domstolene ⁸.

Klagefrister vedrører i Almindelighed ikke Adgangen til at kræve Erstatning for Tab, som er forvoldt ved en Forvaltningsakt ⁹.

C. Den almindelige Borger ved ofte ikke, om han har nogen Adgang til at paaklage en ham vedrørende Forvaltningsakt; end mindre har han Rede paa Klageinstanser og Klagefrister ¹. Der kan derfor være Grund til, naar en Forvaltningsakt kan paaklages, at give Adressaten Oplysning om Klagemulighed, Klageinstans og Klagefrist samtidig med, at Forvaltningsakten bekendtgøres for ham. Lovbestemmelser, som i Almindelighed paabyder, at der skal gives saadan *Klageoplysning*, findes t. Eks. i Finland ² og Østrig ³, og i Sverige ⁴ er der spredt i Lovene mange Bestemmelser om »besvärundersøgning» ⁵.

Hos os er der adskillige Lovbestemmelser, som foreskriver, at der skal gives Klageoplysning ⁶, saaledes Statsskattelov §§ 24 og 25, Kommuneskattelov § 12, 3. Stk., § 23, 2. Stk., Boligtilsynslov § 11, 4. Stk., Børne- og Ungdomsforsorgslov § 32, Landsbyggelov § 14, 7. Stk., Lov om Autorisation af Elektroinstallatører m. v. § 6, 3. Stk., jfr. § 10, 4. og 5. Stk., Lov om Gasinstallationer m. v. Nr. 132 af 13. April 1962 § 6, 3. Stk. og § 9, 4. og 5. Stk. Klageoplysning gives undertiden i Praksis i Tilfælde, hvor det ikke er paabudt i Loven ⁷.

7. Jfr. F. O. 56. 151.

7a. Jfr. U. 1963. 919.

8. Jfr. U. 1951. 1003 H. (1004).

9. Jfr. Offentligretligt Erstatningsansvar S. 158.

1. Jfr. Haandbog III S. 972.

2. Jfr. *Merikoski* II S. 126 f.

3. Jfr. *Petrin* S. 219.

4. Jfr. *Sundberg* S. 323–26, *Herlitz*, Grunddrag S. 41 og Förvaltningsförfarandet S. 133 f., Principbetänkande S. 95.

5. Vedr. Tyskland, se *Forsthoff* S. 431.

6. Ifølge Lovene om Frihedsberøvelse Nr. 175–182 af 11. Juni 1954 skal der gives vedkommende Meddelelse om Adgangen til at kræve Domstolsprøvelse.

7. Jfr. Arb. og Smin. Cirk. af 25. Febr. 1953, Stid. 69 S. 30 f. Overfrednings-

En urigtig Klageoplysning kan ikke give den paagældende nogen Klageret, hvor han ikke har den efter gældende Ret; men iøvrigt virker en urigtig Klageoplysning, ogsaa hvor den ikke er paabudt i Loven, til hans Fordel. Hvis Klagefristen er angivet længere end efter Loven, nyder han godt af den længere Frist. Er der angivet en urigtig Klageinstans, er Indgivelse af Klagen til denne fyldestgørende. Hvis Klageoplysning, hvor den er paabudt, undlades, løber Klagefristen ikke, før der efterfølgende gives Klageoplysning, jfr. Landsbyggelov § 14, 7. Stk., hvorefter Klagefristen regnes »fra den Dag, da Afgørelsen er meddelt den paagældende tillige med Oplysning om denne Frist og om, til hvilken Myndighed Klage kan rettes«⁸.

Ogsaa andre urigtige Oplysninger fra en offentlig Myndighed end urigtige Klageoplysninger kan bevirke, at Klage ikke fremsættes rettidigt. Det er saaledes forekommet, at en Amtstues urigtige Oplysning om en Ejendoms Skattevurdering har medført, at Ejeren ikke paaklagede Vurderingen. I saadanne Tilfælde vil man efter Omstændighederne udenfor Partsforhold kunne se bort fra Klagefristen⁹.

D. Adgangen til at paaklage en Forvaltningsakt staar i Reglen ikke aaben for alle og enhver¹, se dog t. Eks. Statsskattelov § 25, 1. Stk., Landsskatteretslov § 11 og Folketingsvalglov § 8.

I enkelte Tilfælde afgrænser Loven udtrykkeligt en Kreds af klageberettigede, se t. Eks. Naturfredningslov § 19, 1. Stk., Arveafgiftslov § 32, 1. Stk., Ejendomsskattelov § 42, 1. Stk., Statsskattelov § 25, 2. Stk., Boligtilsynslov § 25, 1–3 Stk., Beværterlov § 20, 5. Stk., Lov om Autorisation af Elektroinstallatører m. v. Nr. 196 af 7. Juni 1958 § 10, 2. Stk., og i andre Tilfælde kan en saadan Afgrænsning forudsætningsvis udledes af Loven, se t. Eks. Statsskattelov § 29, 3. Stk., Landsskatteretslov § 9, Stærkstrømslov § 4, 4. Stk.^{1a}; men efter andre

nævnet har henstillet til Fredningsnævnene at give Klageoplysning. Omudsmanden har i flere Tilfælde henstillet, at der gives Klageoplysning, se F. O. 56. 91, 58. 40, jfr. 59. 18.

I et Tilfælde, hvor Fristen for Søgmaal i H. t. Købh. Byggelov § 9, 5. Stk. var overskredet, skete der ved U. 1950. 498 H. ikke Afvisning, se derimod U. 1957. 661, idet der i Begrundelsen lægges Vægt paa, at Magistraten ikke af en Skrivelse fra Sagsøgeren havde taget Anledning til overfor Sagsøgeren at berøre Spørgsmaalet om Sagsanlæg eller den nævnte Frist.

8. Jfr. *Merikoski* II S. 127, *Sundberg* S. 324–26, *Petrin* S. 219.

9. Jfr. F. O. 56. 151

1. Det her omhandlede Spørgsmaal er indgaaende behandlet i *Ole Westberg*, Om administrativ besværsrett, Stockholm 1945.

1a. Vedr. Lov Nr. 145 af 23. Maj 1958 § 10, 3. Stk., se U. 1965. 38 H.

Lovbestemmelser om administrativ Rekurs er Spørgsmaalet ubestemt, se t. Eks. Vejbestyrelseslov § 56, 3. Stk., og dette gælder overalt, hvor den administrative Rekurs overhovedet er ulovbestemt.

Hvor der saaledes ikke i en Lov findes Holdepunkter for en Afgrænsning af de klageberettigede, maa det antages, at enhver, som har en individuel, væsentlig Interesse i Ophævelse eller Omgørelse af den foreliggende Forvaltningsakt, er klageberettiget. Interessen behøver ikke at være af økonomisk Art; men en blot teoretisk Interesse er ikke tilstrækkelig. En Myndighed kan i Almindelighed ikke, naar dens Afgørelse er blevet underkendt af en højere Instans, paa klage dennes Afgørelse for næste Instans².

Spørgsmaalet om, hvem der er klageberettiget, bliver af mindre Interesse, hvor Klageinstansen, uden at der foreligger nogen Klage, kan annullere eller omgøre en Forvaltningsakt³, idet en Klage her, uanset om den hidrører fra den ene eller den anden, kan give Anledning til, at Sagen tages op til Prøvelse. Og en saadan Adgang for Klageinstansen til at gribe ind af egen Drift vil netop oftest foreligge, hvor Loven ikke har angivet, hvem der er klageberettiget, først og fremmest, hvor den administrative Rekurs overhovedet er ulovbestemt. Ogsaa i Tilfælde som de omhandlede bliver det dog af Betydning, om Klagen hidrører fra en klageberettiget, idet kun en saadan har Krav paa, at Klagen tages op til Behandling.

E. 1 Almindelighed er det kun endelige Beslutninger, som kan paaklages, ikke Beslutninger vedrørende en Sags Forberedelse, t. Eks. om Iværksættelse af Høring eller Tilvejebringelse af Oplysninger⁴. Men der kan klages baade over Realitetsafgørelser og Afgørelser, der gaar ud paa Afvisning af Sagen. Antagelse af Sagen til Afgørelse i Realiteten vil i Reglen ske stiltiende, og en Klage gaaende ud paa, at Sagen bør afvises, kan næppe fremsættes, før Realitetsafgørelsen foreligger.

En administrativ Klage retter sig i Almindelighed imod en Afgørelse, som paastaas ophævet eller ændret. Det Spørgsmaal opstaar da,

2. Jfr. *Ole Westerberg*, Till frågan om statsorgans besvärsmått, F. T. 1946 S. 1–23 og 79–106, *Herlitz*, Grunddrag S. 79, *Wold-Bet.* S. 278 f., *Petrin* S. 42.

Ifølge Beværterlov § 20, 5. Stk. kan bl. a. Bevillingsnævnet indbringe Overbevillingsnævnets Afgørelse for Handelsministeriet; men der er ikke her Tale om en af Bevillingsnævnet truffet, paaanket Afgørelse.

3. Om Klagers Betydning for Ombudsmandens Virksomhed, se *Statsretten* S. 518 f. og min Afhandling i *Statsvetenskaplig tidskrift* 1961 S. 279–88.

4. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 41 f., *N. a. T.* 1952 S. 117, *Wold-Bet.* S. 271 f.

om der er nogen Klageret, hvor en Forvaltningsmyndighed ikke afgiver Svar paa et Andragende. I udenlandsk Ret findes der undertiden Bestemmelser, hvorefter saadan Passivitet i Henseende til Klageretten sidestilles med et Afslag paa Andragendet ⁵.

Saadanne Bestemmelser findes imidlertid ikke i dansk Ret, og da man ikke blot efter Forholdets Natur kan sidestille Passivitet overfor et Andragende med Afslag – og endmindre betragte Passivitet som en Imødekommelse af Andragendet ⁶ – foreligger der ingen virkelig eller fingeret Afgørelse, som kan paastaas ophævet eller ændret, og derfor ingen Mulighed for en administrativ Klage i almindelig Forstand. Men det maa antages, at der kan indgives Klage over selve Passiviteten med Paastand om, at den overordnede Myndighed skal give den underordnede Paalæg om at træffe en Afgørelse, muligen ogsaa med Paastand om, at den overordnede Myndighed selv skal træffe Afgørelse i Sagen i Stedet for den underordnede. I mange Tilfælde kan den overordnede Myndighed af egen Drift gøre dette, og en Klage over Passivitet kan da blive Anledning til, at den skrider ind.

F. Naar en Forvaltningsakt kan ændres eller annulleres, i Almindelighed efter Klage, opstaar der i nogle Tilfælde Spørgsmaal vedr. dens Fuldbgyrdelse uanset denne Mulighed. Ved Fuldbgyrdelse tænkes i denne Forbindelse baade paa Tvangsforanstaltninger fra det offentliges Side og paa den privates Efterlevelse af Forvaltningsakten uden saadan Tvang, være sig derved, at han opfylder en Pligt, som Forvaltningsakten paalægger ham, eller derved, at han tilgodeser sig en begunstigende Forvaltningsakt, idet han t. Eks. iværksætter et Byggeri, som Forvaltningsakten har tilladt, eller oppebærer en Ydelse, som Forvaltningsakten tillægger ham ⁷. Spørgsmaalet opstaar, fordi Fuldbgyrdelse mere eller mindre vil kunne præjudicere Omgørelse eller Annulation af den paaklagede Forvaltningsakt: Byggetilladelsen annulleres, men Bygningen er opført, et Forbud mod en Ejendoms Benyttelse til Bolig eller til Ophold for Mennesker ophæves, men Ejeren har ladet Ejendommen rømme, den Forvaltningsakt, som tillægger den begunstigede et Pengebeløb, annulleres, men Pengene er hævet og maaske forbrugt.

5. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 44 f.

6. Jfr. U. 1953. 204. Ifølge Lejelov §§ 134 og 135 anses Passivitet i 8 Søgne-dage overfor Udlejerens Forslag for Godkendelse, jfr. ogsaa § 103, 6. Stk.

7. Jfr. Smin. Skr. af 27. April 1959, Stid. 75. 249 vedr. Invalidepension.

Saadanne Vanskeligheder kan tænkes løst ved en Begrænsning af Muligheden for Ændring og Annullation i Tilfælde, hvor Forvaltningsakten er fuldbyrdet, og ved en Begrænsning af Muligheden for Fuldbyrdelse af Forvaltningsakter, som kan ændres eller annulleres. Det er det sidste, som finder Sted efter gældende Ret.

Spørgsmaalet opstaar ikke ved de negative Forvaltningsakter. Naar en Ansøgning afslaas eller afvises, er der intet at fuldbyrde. Noget andet er, at et ulovligt Afslag maaske kan medføre et Erstatningsansvar.

Om en Klageadgang eller en indgivet Klage bør have opsættende Virkning, maa ved en almindelig Overvejelse bero paa en Afvejelse af p. d. e. S. Hensynet til Forvaltningens Effektivitet og p. d. a. S. Hensynet til Borgernes Retssikkerhed, det sidste navnlig fordi Fuldbyrdelse af en Forvaltningsakt, som senere ændres eller annulleres, kan have medført Skade, som ikke eller kun vanskeligt kan oprettes. Bestaar Fuldbyrdelsen i en varig Tilstand, kan denne ganske vist afbrydes, naar Forvaltningsakten ændres eller ophæves; men den kan i et vist Tidsrum have været en Byrde.

Den blotte Adgang til at paaklage en Forvaltningsakt kan ikke være til Hinder for dennes Fuldbyrdelse. Dette, som er selvfølgeligt, hvor Adgangen til at klage ikke er begrænset af nogen Tidsfrist, maa i Almindelighed ogsaa gælde, hvor Klageadgangen er tidsbegrænset⁸. Det samme gælder om en indgivet Klage, hvis den hidrører fra en Person, som ikke er klageberettiget, og naar den er for sent indgivet. Derimod er det et Spørgsmaal, om ikke en af rette vedkommende inden for en fastsat Klagefrist indgivet Klage suspenderer Forvaltningsakters Fuldbyrdelse.

I fremmed Forvaltningsret gælder det undertiden som Hovedregel, at Klagen virker suspensivt. Dette har positiv Hjemmel i den finske Lov Nr. 154 af 24. Marts 1950 § 14 og i A. V. G. § 64⁹; men ogsaa i Sverige¹ og Tyskland² antages dette at være Hovedreglen.

8. Jfr. dog Indmin. Cirk. af 13. Juni 1877 Punkt 8. I Sverige og Finland kan en Forvaltningsakt ofte ikke fuldbyrdes, før den har faaet »laga kraft« derved, at Klagetiden er udløbet, uden at der er rejst nogen Klage, jfr. *Herlitz*, Förvaltningsförfarandet S. 140–45, *U. J. Castrén*, N. a. T. 1938 S. 196, *Håkan Strömberg*, F. T. 1951 S. 249.

9. Jfr. *Petrin* S. 42.

1. *Herlitz*, Förvaltningsförfarandet S. 140–45, *Strömberg* S. 256. Anderledes *Sundberg* S. 286–90.

2. *Forsthoff* S. 498 f.

I forskellige Lovbestemmelser er det fastsat, at en indgivet Klage ikke fritager den paagældende fra at efterkomme Forvaltningsakten, se saaledes Lov indeholdende nogle Forskrifter om Gader, Veje og Vandløb i København af 14. December 1857 § 17, Vejbestyrelseslov § 25, 2. Stk. og § 43, 1. Stk., Snekastningslov § 8, 2. Stk., Beværterlov § 36, Epizootilov § 4, 2. Stk. og § 5, 2. Stk., Københavns Sundhedsvedtægt § 2, 3. Stk., Arbejderbeskyttelseslov § 56, 3. Stk., 2. Pkt., Monopollov Nr. 102 af 31. Marts 1955 § 18, 7. Stk., som dog gør et Par Undtagelser. Naar ifølge Lov om Autorisation af Elektroinstallatører Nr. 196 af 7. Juni 1958 § 10, 1. Stk. visse Beslutningers Indbringelse for Domstolene har opsættende Virkning, medmindre Retten bestemmer andet, kan man ikke slutte modsætningsvis, at Klage til Ministeren over de i H. t. § 8, 4. Stk. truffne Beslutninger ikke har opsættende Virkning. Dette maa netop antages at være Tilfældet.

Undertiden bestemmes det, at Klage ikke har opsættende Virkning, men at Klageinstansen kan bestemme, at Klagen skal have opsættende Virkning, se Købh. Byggelov § 9, 4. Stk., Landsbyggelov § 14, 8. Stk., Børne- og Ungdomsforsorgslov § 53, 3. Stk.³, eller omvendt, at Klagen har opsættende Virkning, men at det kan bestemmes, at den ikke skal have det, jfr. Lov om Landvæsensretter Nr. 203 af 31. Marts 1949 § 35 ⁴.

Fra saadanne Lovbestemmelser kan ikke modsætningsvis sluttes, at administrativ Klage i ulovbestemte Tilfælde har opsættende Virkning. En saadan Ordning vilde paa mange Omraader, navnlig hvor Talen er om politimæssige Foranstaltninger, føre til en uheldig Svækkelse af Forvaltningens Effektivitet og harmonere daarligt med Grl. § 63, 1. Stk., 2. Pkt., hvorefter Søgmaal for Domstolene ikke fritager Sagsøgeren fra foreløbig at efterkomme Øvrighedens Befaling ⁵. I Almindelighed maa det antages, at administrativ Klage ikke har opsættende Virkning ⁶.

Undertiden bestemmer Loven, at Klage har opsættende Virkning, se t. Eks. Arbejderbeskyttelseslov § 56, 3. Stk., 1. Pkt., Boligtilsyns-

3. Begæring om Domstolsprøvelse af administrativ Frihedsberøvelse hindrer ikke Frihedsberøvelsens Iværksættelse, medmindre Retten bestemmer det, Rpl. § 469, 3. Stk.

4. Jfr. U. 1957. 161.

5. Jfr. U. 1945. 969 (971).

6. Jfr. *Matzen*, III S. 233. Det samme antages i Norge, se *Castberg* S. 177–79, *Wold-Bet.* S. 286–88, og Frankrig, se *Waline* S. 220 f.

lov § 25, 7. Stk., Mælkeforsyningslov Nr. 145 af 23. Maj 1958 § 10, 5. Stk. Lov vedr. Inddrivelse og Sikring af Underholdsbidrag Nr. 133 af 7. Maj 1937 § 18, 2. Stk., forudsatte, at Klage til Amtmanden over Politimesterens Afsoningsbeslutning i Almindelighed har opsættende Virkning, idet det bestemmes, at Politimesteren i visse Tilfælde kan bestemme, at Afsoningen ikke skal udsættes. Hvor Efterkommelse af Forvaltningsakten eller dennes Fuldbgyrdelse vil medføre Skade eller Tab, som ikke eller kun vanskeligt kan genoprettes, hvis Klagen maatte blive imødekommet, maa det uden særlig Lovhjemmel antages, at denne har opsættende Virkning, saafremt ikke en væsentlig offentlig Interesse derved kommer til kort. I Praksis var det saaledes vistnok antaget, at Klage i H. t. Boligtilsynslov Nr. 212 af 31. Maj 1939 § 23, 1. Stk. havde opsættende Virkning⁷, se nu Boligtilsynslov § 25, 7. Stk.

G. Hvor Klageadgangen ikke er ordnet ved Lovregler, kan den Omstændighed, at en Forvaltningsakt kan paaklages eller er blevet paaklaget, ikke være til Hinder for, at den underordnede Myndighed tilbagekalder eller ændrer sin Afgørelse. Hvis en Politimester har nægtet en Person Vandrebrev, jfr. Næringslovens § 37, vil den Omstændighed, at Andrageren har indbragt Sagen for Handelsministeriet, ikke være til Hinder for, at Politimesteren omgør sin Afgørelse, og hvis en Politimesters Tilladelse til Salg eller Overladelse til andre af Sprængstoffer, jfr. Lov Nr. 74 af 7. April 1899 § 3, giver Anledning til Klage til Justitsministeren, er en saadan Klage ikke til Hinder for, at Politimesteren tilbagekalder Tilladelsen.

Hvor Loven udtrykkeligt giver Anvisning paa en fornyet Prøvelse af den trufne Afgørelse og fastsætter Klagefrister, kunde det snarere antages, at den underordnede Myndighed maa være udelukket fra at tilbagekalde eller omgøre sin Forvaltningsakt. Den blotte Adgang til Klage kan dog i hvert Fald ikke udelukke saadan Tilbagekaldelse eller Omgørelse⁸. Dette er særlig klart, hvor Klageinstansen kun kan gribe ind, naar der foreligger en Klage; thi ogsaa, hvor der ikke foreligger nogen Klage, kan det fra det offentliges Synspunkt være paa-krævet, at en Forvaltningsakt tilbagekaldes eller ændres. Almindeligvis kan formentlig heller ikke en indgivet Klage udelukke den underordnede Myndighed fra at tilbagekalde eller omgøre sin Forvalt-

7. Jfr. min Afhandling i U. 1943 S. 170 f. samt *Vasegaard* S. 42 og 153 f.

8. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 48 f. Se vedr. Invalideforsikringsretten *Smin. Skr.* af 29. Marts 1962, Stid. 78. 150.

ningsakt⁹. Hvis t. Eks. Københavns Magistrat har afslaaet en Anmodning om de i Købh. Byggelov § 53, 1. Stk., 3. Pkt. omhandlede Lempelser, kan den uanset en Anke i H. t. § 53, 3. Stk., jfr. § 9, godt bagefter imødekomme Anmodningen. Naar det er foreskrevet, at Klage skal indgives til den Myndighed, hvis Afgørelse paaklages, se t. Eks. Monopollov § 18, er det formentlig forudsat, at denne Myndighed selv kan omgøre Afgørelsen¹.

H. Medens Domstolene i H. t. Grl. § 63 kun kan paakende Spørgsmaal om Forvaltningsakters Lovlighed, og medens Tilsynsmyndigheden er stillet paa tilsvarende Maade overfor Kommunalbestyrelsernes Beslutninger², bortset fra Tilfælde, hvor disse behøver Tilsynsmyndighedens Godkendelse, jfr. nedenfor S. 671 ff., kan en administrativ Klage i Reglen angaa baade Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal.

Lovregler indskrænker dog undertiden i denne Henseende Klageinstansens Beføjelse. Ifølge Købh. Byggelov § 9, 2. Stk. kan saaledes Afgørelser af skønsmæssig Art i H. t. Bygningsvedtægten indankes for Bygningskommissionen, hvis Afgørelse er endelig, altsaa ikke for Indenrigsministeren (nu Boligministeren) i H. t. den almindelige Regel i § 9, 1. Stk. Naar der her tales om Afgørelser af »skønsmæssig Art«, tager dette Udtryk vistnok ikke blot Sigte paa Udøvelsen af et frit Skøn i den ovenfor S. 252 ff. angivne Betydning, men ogsaa paa Afgørelser, der maa siges at bero paa Anvendelse af en i Bygningsvedtægten indeholdt Regel, men som forudsætter en speciel teknisk Indsigt og Undersøgelse³.

Klageinstansen kan efterprøve, om det Faktum, Afgørelsen bygger paa, svarer til Virkeligheden; i saa Henseende kan og skal Klageinstansen af egen Drift indhente fornødne Oplysninger, jfr. ovenfor S. 336.

I. Klageinstansen kan afvise Sagen, hvis den anser sig for inkompetent, hvis Klagen er indkommet for sent eller den ikke hidrører fra en klageberettiget. M. H. t. Sagens Realitet har Klageinstansen fuld

9. Anderledes *Herlitz*, Förvaltningsförfarandet S. 157.

1. I Forretningsorden for Landsskatteretten Nr. 299 af 7. Juli 1942 § 4, 2. Stk. er det forudsat, at en Klage til Landsskatteretten kan bortfalde under Ligningsdirektoratets Behandling af Sagen, jfr. Landsskatteretslov § 12, 3. Stk.

2. Det er formentlig urigtigt, naar det i U. 1939. 871 antages, at Sagsøgte havde Rekurs til Tilsynsmyndigheden i videre Omfang end til Domstolene.

3. Jfr. *Vasegaard* S. 104 og nedenfor S. 598 f.

Afgørelsesret, idet den kan annullere, stadfæste eller ændre den paa-klagede Afgørelse. Hvis Annulationen beror paa en formel Mangel ved Afgørelsen, f. Eks. Tilsidesættelse af en Høringsforskrift, kan Klageinstansen under Iagttagelse af de foreskrevne formelle Regler træffe en ny Afgørelse i Stedet for den annullerede; men den kan ogsaa hjemvise Sagen til fornyet Behandling.

Hvis faktiske eller retlige Forhold har ændret sig efter den paa-klagede Afgørelses Tidspunkt, tør det antages, at Klageinstansen skal træffe sin Afgørelse paa Grundlag af de ændrede Forhold ⁴.

En Klage vil gaa ud paa en Forandring af den paaklagede Forvaltningsakt til Klagerens Fordel; men det kan tænkes, at Forvaltningsakten efter Klageinstansens Opfattelse bør ændres til Skade for Klageren eller ændres til hans Fordel udover Paastanden. Kan Klageinstansen da foretage saadanne Ændringer? ⁵

Det processuelle Princip *ne ultra petita partium* kan selvfølgelig ikke finde Anvendelse, hvor Klageinstansen af egen Drift vilde kunne omgøre en Afgørelse til Klagerens Fordel, men næppe heller i modsat Fald, medmindre der er Tale om et Partsforhold. En administrativ Klage indeholder i Reglen ikke en Paastand af saa bestemt Indhold som Paastandene under en Retssag, og Klageren vil, naar han, som det hyppigt er Tilfældet, ikke har juridisk Bistand, ikke altid være klar over, hvad han kan forlange. Klageinstansen bør da af egen Drift give ham, hvad han har Krav paa.

Hvis Klageinstansen, som det ofte er Tilfældet, af egen Drift vilde kunne omgøre Forvaltningsakten til Skade for dens Adressat, har den naturligvis Adgang hertil, ogsaa hvor der foreligger en Klage; men en Klage giver ikke Klageinstansen en udvidet Adgang til *reformatio in pejus*. Iøvrigt maa det i alt Fald, hvor den administrative Rekurs er ordnet ved udtrykkelige Regler, der angiver Klageinstanser, fastsætter Klagefrister m. v., oftest antages, at Klageinstansen kun kan ændre en paaklaget Forvaltningsakt og kun til en Klagers Fordel.

Adskillige Klageinstanser er imidlertid friere stillet end efter det foran anførte. Dette er navnlig Tilfældet indenfor Skattevæsenet, se saaledes Landsskatteretslov § 15, 1. Stk. og § 16, 1. Stk., jfr. § 12,

4. Jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1949. 151 vedr. U. 1948. 445 H. Indmin. Skr. 9. Sept. 1944 er næppe Udtryk for en almindelig Grundsætning.

5. Jfr. *Herlitz*, *Förvaltningsförfarandet* S. 203 f., *Sundberg* S. 346 f., 352, *Fortshoff* S. 485.

4. Stk. og Forretningsorden Nr. 299 af 7. Juli 1942 § 7. Nævnes kan ogsaa Naturfredningslovens § 19, 4. Stk. vedr. Overfredningsnævnets Beføjelser ⁶.

Naar der ikke gælder nogen Klagefrist, og naar Klageinstansen paakender en efter en Klagefrists Udløb indgivet Klage ⁷, maa det antages, at Klageinstansen ikke har nogen videregaaende Adgang til at tilbagekalde eller omgøre den paaklagede Forvaltningsakt end den underordnede Myndighed ⁸. I det Omfang Borgerne overhovedet er beskyttet mod Tilbagekaldelse eller Ændring af en Forvaltningsakt, er det uantageligt, at Klageinstansen uden nogen Tidsbegrænsning skulde kunne gribe forstyrrende ind i den ved Forvaltningsakten skabte eller konstaterede Retssituation. Hvis derfor den Myndighed, hvis Afgørelse paaklages, ikke kunde tilbagekalde Forvaltningsakten, fordi den er begunstigende, kan Klageinstansen heller ikke gøre det.

Er der fastsat en Klagefrist, og er Klagen rettidigt indgivet, maa Klageinstansen have Adgang til at tilbagekalde og ændre den paaklagede Forvaltningsakt, uanset om den Myndighed, fra hvilken den hidrører, kunde gøre det. Den udtrykkeligt hjemlede, tidsbegrænsede Rekurs forudsætter en saadan, af den paaankede Forvaltningsakts Beskaffenhed uafhængig Adgang til at tilbagekalde og ændre Forvaltningsakten. Forvaltningsaktens Adressat maa indenfor Fristen være forberedt paa, at der indgives Klage, og at denne kan blive taget til Følge. Det anførte maa vistnok gælde, selvom Klagefristen ikke udelukker Klageinstansen fra at tage en for sent indgivet Klage under Paakendelse, jfr. ovenfor S. 528 f., naar blot den foreliggende Klage er rettidig.

J. Klageinstansens Afgørelse ⁹ er i et vist Omfang bindende baade for den underordnede Myndighed og for Klageinstansen selv.

1. Den underordnede Myndighed kan ikke gaa imod Klageinstansens Afgørelse; men det kan være vanskeligt at fastslaa denne Afgørelses Rækkevidde.

Hvis Klageinstansen har *afvist* Klagen, t. Eks. fordi den er for sent

6. Hele Spørgsmaalet behandles udførligt af *Bent Christensen* S. 305–34. Jfr. ogsaa *Wold-Bet.* S. 294.

7. U. 1914. 325 godkender, at Overskyldraadet af egen Drift havde forhøjet en Ansættelse til Ejendomsskyld efter Klagefristens Udløb.

8. Saaledes Betænkning om Biografteatervæsenet 1950 S. 46. Se ogsaa *Smin.* Skr. Nr. 204 af 30. Aug. 1944.

9. Jfr. *Sundberg* S. 347–53.

indgivet eller hidrører fra en uvedkommende, kan en saadan Afgørelse klarligen ikke være til Hinder for, at den underordnede Myndighed omgør Forvaltningsakten.

Naar Klageinstansen *forkaster Klagen og tiltræder* den paaklagede Forvaltningsakt, og der er Tale om et Spørgsmaal af skønsmæssig Karakter, prætenderer Klageinstansens Afgørelse ikke altid at være den eneste rigtige, men kun en af flere rigtige Afgørelser. I saa Fald er Klageinstansens Afgørelse ikke til Hinder for, at den underordnede Myndighed omgør Forvaltningsakten. F. Eks. kan det ikke være udelukket, at en Kommunalbestyrelse, hvis Beslutning om en Ekspropriation efter indgivet Klage er blevet tiltraadt af Boligministeren, jfr. Landsbyggelo *§ 56, 6. Stk.*, derefter omgør sin Beslutning; men mod en ny Ekspropriationsbeslutning kan der da indgives en ny Klage. Hvad angaar Retsspørgsmaal, maa Klageinstansens Afgørelse derimod være bindende ¹.

Har Klageinstansen af en materiel Grund *ophævet* den paaklagede Forvaltningsakt, er det hermed fastslaaet, at den underordnede Myndighed ikke burde have truffet den ophævede Afgørelse eller Beslutning. Heraf maa følge, at den under uændrede Forhold ikke kan gentage Forvaltningsakten, i alt Fald ikke før efter nogen Tids Forløb ². Hvis Ophævelsen derimod beror paa en formel Mangel, f. Eks. Undladelse af at foretage en paabudt eller dog hensigtsmæssig Høring, kan den underordnede Myndighed godt gentage Forvaltningsakten, naar det formelle bringes i Orden.

Endelig kan det være, at Klageinstansen *træffer en ny Afgørelse*, der træder i Stedet for den paaklagede. Klageinstansen meddeler f. Eks. Klageren en Tilladelse, som den underordnede Myndighed har nægtet ham, eller Tredjemand et Paabud eller et Forbud, som Klageren forgæves har søgt udvirket hos den underordnede Instans. Under ændrede Forhold maa den underordnede Myndighed kunne tilbagekalde eller ændre en saadan Forvaltningsakt, som hvis den selv havde truffet Beslutningen. Under uændrede Forhold kan Tilbagekaldelse og Ændring formentlig kun foretages af Klageinstansen ³, jfr. nedenfor.

2. Overfor sin egen Forvaltningsakt kan Klageinstansen i hvert

1. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 507 ff., 540 ff.

2. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 158 f., 544 f.

3. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 275 ff., *Herlitz*, Förvaltningsförfarandet S. 157, *Forsthoff* S. 485.

Fald ikke være friere stillet, end den underordnede Myndighed overfor den paaklagede Forvaltningsakt. Den ovenfor S. 539 omhandlede Adgang til frit at omgøre en fristmæssig paaklaget Forvaltningsakt kan ikke benyttes flere Gange, end ikke inden Klagefristens Udløb.

Undertiden hævdes det imidlertid, at Klageinstansen overhovedet er udelukket fra at omgøre sin egen Forvaltningsakt undtagen i visse Undtagelsestilfælde. Dette begrundes dels med den formelle Betragtning, at Klageinstansens Beføjelse er udtømt med den en Gang truffene Afgørelse eller Beslutning – dette er jo kun en anden Formulering af Spørgsmaalet – dels med Hensynet til Retssikkerheden ⁴.

I enkelte Tilfælde har denne Sætning positiv Hjemmel, se t. Eks. Naturfredningslov § 20, 2. Stk., jfr. dog § 18, 1. Stk., og undertiden maa der uden saadan Hjemmel tilkomme Klageinstansens Afgørelser en vis Retskraft, navnlig Afgørelser i Partsforhold.

Bortset fra saadanne Tilfælde er Klageinstansen formentlig ikke udelukket fra at tilbagekalde eller ændre sin egen Forvaltningsakt.

Hvor den overordnede Myndighed kun kan gribe ind i Henhold til en Klage, bliver Spørgsmaalet, om en ny Klage (Remonstration) i saa Henseende er fyldestgørende. Dette maa vistnok antages.

4. Jfr. *Westerberg*, Rättskraft S. 12–14 og V. W. S. 26 og 286.

Forvaltningstvungen

A. Indledning

1. Indenfor de forvaltningsretlige Normer kan man, som paa andre Retsomraader, sondre mellem Retsordningen, der primært normerer Borgernes og Myndighedernes Handlefrihed, og de Retsregler af sekundær Karakter, som tilsigter Haandhævelse af den primære Retsorden. En tilsvarende Sondring frembyder sig med Hensyn til Forvaltningens konkrete Retsakter, Forvaltningsakterne, og faktiske Handlinger.

Saadanne sekundære, generelle eller konkrete Retsakter kan tage Sigte paa Gennemførelse af Borgernes Retskrav overfor det offentlige, eller omvendt paa Gennemførelse af det offentliges Retskrav mod Borgerne. Retsakter af sidstnævnte Art fastsætter – generelt eller konkret – Straf eller anden Tvang, Tilsyn, Kontrol o. s. v. til Sikkerhed for Efterlevelsen af Forvaltningslovene eller Forvaltningens generelle og konkrete Paabud og Forbud.

Retshaandhævelsesakter forekommer ogsaa i Forholdet mellem Forvaltningssubjekter, navnlig hvad angaar Statens Krav mod Kommunerne og omvendt. I Forholdet mellem Forvaltningssubjekter er det i Reglen kun, naar et Krav frembyder Tvivl, at en Haandhævelse bliver aktuel.

Paa dette Sted skal kun omhandles *Forvaltningstvungen* og kun Forvaltningstvungen *overfor Borgerne* ¹. Kun generelle og konkrete Retsakter, der indeholder Paabud og Forbud overfor Borgerne, ikke Retsakter, som ophæver eller begrænser Baand paa Borgernes Handlefrihed, kan give Anledning til Fastsættelse eller Udøvelse af Forvaltningstvang ².

1. Emnet er indgaaende behandlet i Sverige, jfr. *Sundberg* S. 659–732 med talrige Litteraturhenvísninger, *Herlitz*, III S. 520–49, Några anteckningar om förvaltningsrättens tvangsmedel, Festskrift tillägnad Frih. E. Marks von Würtemberg, 1931, S. 264–80, Förvaltningsförfarandet S. 145–56, Grunddrag S. 116–29, *Fahlbeck* S. 7–85.

2. Noget akavet er det, naar Lov om en Sukkerordning Nr. 135 af 29. Marts 1950 § 11 taler om Straf for Overtrædelse af Tilladelser.

2. Forvaltningsmyndighederne har ingen almindelig Beføjelse til selv at anordne og anvende Tvang til Gennemførelse af deres generelle eller konkrete Paabud og Forbud eller de Paabud og Forbud, som indeholdes i Forvaltningslove ³. Et Børneværnsudvalg kan t. Eks. ikke ved egen Magt gennemtvunge de af Udvalget trufne Beslutninger ⁴. Forvaltningsmyndighedernes Fastsættelse af det offentlige Krav mod Borgerne er i Reglen heller ikke tilstrækkeligt Grundlag for Eksekution i H. t. Retsplejelovens Bestemmelser ⁵. Ifølge Rpl. § 478, 1. Stk. Nr. 1 kan Eksekution finde Sted paa Grundlag af Kendelser afsagt af andre Myndigheder end Domstole, f. s. v. saadanne Myndigheder efter Lovene er beføjet til at afsige eksigible Kendelser. Om en Forvaltningsmyndigheds Afgørelse betegnes som Kendelse, hvilket kun undtagelsesvis er Tilfældet, maa være uden Betydning, hvis Afgørelsen efter Loven er eksigibel; men Forvaltningslovene tillægger i Almindelighed ikke Forvaltningsmyndighederne Beføjelser til at træffe eksigible Afgørelser ⁶.

Derimod haves der som Regel Udpantningsret for det offentlige Krav mod Borgerne paa Pengeydelse af offentligretlig Karakter ⁷; men Udpantning kan jo kun finde Sted paa Grundlag af en af Føgeden afsagt Udpantningskendelse ⁸.

En almindelig ⁹ Beføjelse til at anordne og anvende Tvang til Gennemførelse af Forvaltningens generelle eller konkrete Paabud og Forbud eller Paabud og Forbud, som indeholdes i Forvaltningslove, tilkommer ej heller Politimyndighederne.

En Forvaltningsmyndighed kan altid anlægge Retssag mod den forpligtede og efter at have opnaaet Dom for sit Krav lade Dommen tvangsfuldbyrde i Overensstemmelse med Rpl.'s almindelige Reg-

3. Forudsat i Smin. Skr. 30. April 1938, 27. Juli 1944 og Jmin. Skr. Nr. 293, 1. Okt. 1948, jfr. *Herlitz*, Grunddrag S. 127 f., *Forsthoff* S. 265, 394.

4. Jfr. *Haarløv* S. 176.

5. Jfr. *Herlitz*, Grunddrag S. 120 f. og 124 ff.

6. Se vedr. Undtagelser Kommenteret Retsplejelov, 2. Udg. S. 488 og desuden t. Eks. Jordfordelingslov Nr. 129 af 28. April 1955 § 7.

7. Om svensk Forvaltningsrets Stilling til Eksekution af administrative Beslutninger om Betalingspligt, se *Otto Ekenberg* i F. T. 1944 S. 131 ff. og *K. Söderwall* samme Sted S. 191 ff.

8. Jfr. Rpl. Kap. 54 og Udpantningslov Nr. 36 af 29. Marts 1873.

9. En saadan Beføjelse har derimod Hjemmel i nogle specielle Love, se saaledes Landsbyggelov § 64, 4. Stk., Brandlov § 23, Købh. Byggelov § 72, jfr. *Vasegaard* S. 148 ff., og Børne- og Ungdomsforsorgslov § 14.

ler ¹. I Domme, hvorved nogen tilholdes at opfylde en Forpligtelse mod det offentlige, kan som Tvangsmiddel fastsættes en fortløbende Bøde, der tilfalder Statskassen, Rpl. § 997, 3. Stk., som dog vistnok kun tager Sigte paa Domme i Straffesager ². Til Hævdelse af Borgerne Undladellespligter vil Forvaltningsmyndighederne kunne faa nedlagt judicielt Forbud i Overensstemmelse med Rpl. Kap. 57, bl. a. med den Virkning, at Politiet paa den rekvirerende Forvaltningsmyndigheds Begæring bliver forpligtet til at yde Bistand til Forbudets Opretholdelse, Rpl. § 650, 2. Stk. Rpl. § 646 nævner ganske vist som Genstand for Forbud »Handlinger eller Foretagender, som strider imod Forbudsrekvirentens Ret«; men Udtrykket »Ret« er her brugt i saa vid Betydning, at det ogsaa omfatter en Forvaltningsmyndigheds tjenstlige Interesse i en Retsforskrifts eller en Forvaltningsakts Efterlevelse ³, t. Eks. en Politimesters tjenstlige Interesse i Næringslovens Overholdelse ⁴.

At Anvendelse af Tvangsmidler overfor Borgerne er betinget af en forudgaaende Dom, indebærer, at vedkommende generelle eller konkrete Retsakt ikke kan tvangsfuldbyrdes overfor Borgerne, forinden Domstolene har prøvet dens Legalitet ^{4a}, d. v. s. Lovens Overensstemmelse med Grundloven, administrative Retsforskrifters Overensstemmelse med Lov og Grundlov samt Forvaltningsakters Overensstemmelse med gældende Ret overhovedet. Derimod kan Udpantning og Forbud gøres uden nogen fuld forudgaaende Prøvelse, Rpl. § 598 og § 647.

Forvaltningen vilde imidlertid ikke kunne virke med tilstrækkelig Kraft og Hurtighed, hvis Forvaltningsmyndighederne overalt var henvist til at søge Domstolenes Bistand overfor Borgere, der ikke frivilligt efterlever Forvaltningslovene og Forvaltningens Retsakter. Retsordenen hjemler derfor i alle Lande Forvaltningsmyndighederne en Adgang til selv at anvende Tvang. Som foran berørt kan dette imidlertid – bortset fra Politiets Beføjelser, der senere vil blive omtalt – kun finde Sted i Henhold til positiv Hjemmel i Loven, og en saadan Hjemmel ligger ikke i den i Forvaltningslove ofte forekommende Be-

1. Jfr. *Sivertsen* S. 441. Sagen maa undertiden anlægges i Strafferetsplejens Former, se Rpl. § 684, 1. Stk., jfr. *Hurwitz*, Strafferetspleje S. 22 og U. 1948. 530.

2. *Erwin Munch-Petersen*, Tvangsfuldbyrdelse, 1948, S. 264, U. 1943. 197, V. L. T. 1954. 23.

3. Se U. 1963. 31 H., U. 1928. 799, jfr. U. 1896. 217 og U. 1908. 825.

4. Jfr. Næringsretten S. 45 f.

4a. Jfr. Dom i Juristen 1957. 217.

myndigelse for en Minister til at træffe »de til Lovens Gennemførelse fornødne Foranstaltninger«.

I det følgende skal gives en Oversigt over de Tvangsmidler, som efter dansk Forvaltningsret kan bringes i Anvendelse. Tvangen kan være *direkte*, idet Myndighederne ved Indgreb overfor Personer eller Ting umiddelbart, uden den forpligtedes Medvirken, tilvejebringer den paabudte Tilstand, t. Eks. Anvendelse af fysisk Magt ved Afhentning eller Fremstilling af en Person eller Fjernelse af en brandfarlig Indretning, eller *indirekte*, idet Myndighederne ved Trusel om Magtanvendelse eller andet søger at bevæge den forpligtede til at efterkomme et Paabud eller Forbud.

3. I den moderne Velfærdsstat er Borgerne kommet i et stedse stærkere Afhængighedsforhold til Forvaltningsmyndigheder, som har Magt til at give eller nægte Fordele: Tilladelser, Dispensationer, Godkendelser, Understøttelser, Tilskud ⁵ o. s. v. Denne Magt kan tænkes anvendt som Tvangsmiddel til Gennemførelse af alle mulige Krav mod Borgerne ⁶, idet en Fordel gøres betinget af et eller andet Kravs Opfyldelse. Dette kan imidlertid kun anses for lovligt, naar der er saglig Sammenhæng mellem den begunstigende Forvaltningsakt og det Krav, der skal opfyldes ⁷. Et Boliganvisningsudvalg kan t. Eks. ikke gøre sin Godkendelse af en af Udlejerens foreslaaet Lejer afhængig af, at Udlejerens eller den foreslaaede Lejer betaler en Skatterest, og en Byggedispensation kan ikke gøres afhængig af, at Byggherren foretager en Foranstaltning paa en anden ham tilhørende Ejendom, hvorved denne bringes i Overensstemmelse med Byggelovens eller Brandpolitilovens Forskrifter, jfr. ovenfor S. 408 ff.⁸.

5. Jfr. N. a. T. 1935 S. 349 ff. Ifølge Folkeskolelov § 7. 2. Stk. kan Undervisningsministeren gøre Udbetaling af Statens Tilskud til en Kommunes eller et Skoleforbunds Skolevæsen afhængig af, at visse Forhold vedr. Skoleplanen bringes i Orden.

6. Jfr. *Forsthoff* S. 265 f., *Sundberg* S. 688.

7. Jfr. *Poul Meyer* S. 206 om Tilbagekaldelse af Kroholdsbevillinger, naar Krovært holder ulovlige Markeder.

8. Ulovligt var det formentlig, naar Min. f. off. Arb. engang som Betingelse for Udbetaling af Tilskud til Udbedring af nogle Diger forlangte, at de udbedrede Digers fremtidige Vedligeholdelse skulde underlægges Vandbygningsvæsenets Tilsyn, se nærmere Statsretten S. 413 Note 2.

B. Umiddelbar fysisk Magtanvendelse ⁹.

Anvendelse af umiddelbar fysisk Magt imod den genstridige eller modvillige og dermed Trusel om Anvendelse af umiddelbar fysisk Magt har udtrykkelig Hjemmel i mange Love, se t. Eks. Vpl. § 20 ¹, Rpl. § 151, sidste Stk., § 480, sidste Stk., § 499, sidste Stk., § 519 og flere andre Paragraffer, Lovb. om Statens Regnskabsvæsen og Revision Nr. 178 af 21. Maj 1937 § 36, 3. Stk., O. F. § 39, 2. Stk., § 97, 2. Stk.², Sindssygelov Nr. 118 af 13. April 1938 § 5, Aands-svage lov Nr. 192 af 5. Juni 1959 § 13 ³, Lov om Bekæmpelse af Kønssygdomme Nr. 193 af 4. Juni 1947 § 14, 1. Stk., § 15, 1. Stk., § 17, 1. Stk. og 4. Stk., Statsbanelovb. Nr. 210 af 11. Juni 1959 § 68, 2–5 Stk., Politianordning for Privatbaner Nr. 571 af 31. December 1947 § 8, 2–5 Stk., og naar det i Loven er fastsat, at Politiet ved umiddelbar Anvendelse af Magt kan gribe ind i en bestaaende Tingenes Tilstand, f. Eks. fjerne brandfarlige Genstande eller Indretninger, jfr. Lov om Brandvæsenet i København af 15. Maj 1868 § 41, Brandlov § 21, 1. og 2. Stk. Landsbyggelo v § 64, 4. Stk., Købh. Byggelo v § 72, 1. og 2. Stk.⁴, Byplanlov § 27, vil der heri være Hjemmel for Magtanvendelse mod vedkommende Ejer eller andre, som maatte gøre personlig Modstand mod Politiets Indgriben.

Den Forvaltningstv ang, som saaledes direkte eller indirekte har Hjemmel i Loven, maa som det fremgaar af de ovennævnte Lovbestemmelser sædvanligt udøves af de almindelige Politimyndigheder som Bistand for den Forvaltningsmyndighed, under hvis Kompetence vedkommende Forvaltningsanliggende henhører.

Imidlertid varetager de almindelige Politimyndigheder ogsaa selvstændige Forvaltningsopgaver, af hvilke den mest omfattende er Opretholdelse af Sikkerhed, Fred og Orden, jfr. Rpl. § 108, 1. Stk., Lov om Københavns Politi af 11. Februar 1863 §§ 8–12, Lov om Politiet udenfor København Nr. 21 af 4. Februar 1871 §§ 2, 7 og 10. Det

9. Jfr. *Gustav Petré n*, Om offentlig rettslig anvendning av våld mot person, 1949.

1. Jfr. Jmin. Skr. Nr. 188 af 19. Juli 1907 og Jmin. Cirk. Nr. 168 af 29. Nov. 1887.

2. Jfr. Jmin. Skr. Nr. 204 af 6. Dec. 1935 og Skr. af 28. s. M., Arb. og Smin. Skr. Nr. 61 af 26. April 1947.

3. Jfr. Jmin. Cirk. Nr. 174 af 22. Sept. 1934.

4. Jfr. *Vasegaard* S. 149.

maa da undersøges, om Politiet er beføjet at anvende Magt i dette Øjemed.

Hvad angaar de Handlinger og Undladelser, der generelt er karakteriseret som politistridige i Politivedtægterne, jfr. Lov af 11. Februar 1863 § 8 og Lov Nr. 21 af 4. Februar 1871 §§ 1–6, maa Magtanvendelse anses for særlig hjemlet. Bestemmelsen i sidstnævnte Lovs § 6, 3. Stk. vedrørende »de Omkostninger, der foranlediges ved Foranstaltninger, som af Politiet træffes for at hindre forestaaende eller standse endnu ikke fuldførte Handlinger, der ved Vedtægterne ere forbudne,« forudsætter en saadan Magtbeføjelse. En tilsvarende Udtalelse findes ikke i Loven om Københavns Politi af 11. Februar 1863, men derimod i Politivedtægt for København af 1. Marts 1913 med senere Ændringer § 106, 2. Stk.⁵, og under alle Omstændigheder maa den omhandlede Beføjelse ligesaavel tilkomme Politiet i København som Politiet udenfor København. Politiet kan saaledes med Magt hindre en Person i at cykle paa Strækninger, hvor saadant er forbudt, t. Eks. ved at trække ham af Cyklen ⁶.

Politiets Opgave med Hensyn til Opretholdelse af Sikkerhed, Fred og Orden er imidlertid ikke udtømt gennem Haandhævelse af Politivedtægterne og andre generelle Bestemmelser ⁷, herunder generelle Paabud eller Forbud udstedt af Politidirektøren i København eller en Politimester med Hjemmel i henholdsvis Lov af 11. Februar 1863 § 9 og Lov Nr. 21 af 4. Februar 1871 § 7 ⁸. Politiet har herudover – hos os som i andre Lande – en vis »Generalfuldmagt« til at skride ind overfor Handlinger og Undladelser, der frembyder Fare for den offentlige Sikkerhed, Fred og Orden. Politiet har i denne Generalfuldmagt Hjemmel til at gennemtvinge sine Forbud og Paabud ved Anvendelse af Magt ⁹.

5. Paaberaabt i U. 1921. 370 vedrørende Udslettelse af Indskrifter og Billeder paa en Husfaçade, jfr. den tidligere gældende Instruks for Københavns Politi af 7. Juni 1869 § 101.

6. Om Tilbageholdelse af en Droske, hvormed Ejeren var antruffet i ulovlig Kørsel, se U. 1867. 846 H.

7. Jfr. O. V. G. 105. 265 (267): »... wenn Gesetze oder auf Grund von § 14 Pol. Verw. G. erlassene Polizeiverordnungen der Abwehr einer polizeilichen Gefahr dienen, so ist die Polizei bei der Bekämpfung einer solchen Gefahr im Einzelfall an diese Vorschriften gebunden, soweit die Gefahr nicht über den von dem Gesetz oder der Polizeiverordnung gezogenen Rahmen hinausreicht ...«.

8. Jfr. U. 1916. 1071 H. med Notehenvisninger, F. O. 58. 208 (210), 59. 52.

9. Se om politimæssig Indskriden mod ulovlige Markeder, *Poul Meyer, An-*

Ifølge Rpl. § 108, 1. Stk. er det foruden Opretholdelse af Sikkerhed, Fred og Orden Politiets Opgave at paase Overholdelsen af Love og Vedtægter samt at foretage det fornødne til Forhindring af Forbrydelser ¹. Naar der her tales om at paase Overholdelsen af Love og Vedtægter, indbefatter dette ingen almindelig Magtbeføjelse for Politiet, som t. Eks. ikke med Hjælp i den nævnte Bestemmelse kan anvende Magt for at forhindre en Person fra uberettiget Færdsel paa en privat Vej. End ikke alle strafbare Ulovligheder kan Politiet imødegaa ved Magtanvendelse ². Politiet kan t. Eks. ikke standse en ulovlig Næringsvirksomhed ved at borttage Butiksskiltet og tilspigre eller forsegle Indgangsdøren, se derimod Beværterlov § 37. Men betydeligere strafbare Lovovertrædelser maa Politiet med Magt kunne afværge eller bringe til Ophør, t. Eks. udkaste en Person, som vægrer sig ved paa Opfordring at forlade fremmed Grund, jfr. Strfl. § 264, 2. Stk.

Den nærmere Afgrænsning af Politiets Magtbeføjelser er overalt forbundet med store Vanskeligheder, og medens der i Lande med en særlig Forvaltningsretspleje foreligger en righoldig Domspraksis desangaaende, er Spørgsmaalet kun lidet belyst i vor Domspraksis. I Almindelighed kan det siges, at fysisk Magt kun tør bringes i Anvendelse, naar det er fornødent ³, navnlig naar andre administrative Tvangsmidler ikke vil kunne føre til Maalet, at den mildere Slags Magt, naar den er tilstrækkelig, maa anvendes fremfor den strengere, og at Magtanvendelsen overhovedet ikke maa være uforholdsmæssig, henset til den offentlige Interesse, som paakalder Beskyttelse ⁴.

ordninger S. 205–08. U. 1891. 925 anfører som Grundlag for Politiets Beføjelse til at tage ulovlige Løbesedler fra Uddelere bl. a. »den Politiet i Almindelighed tilkommende Myndighed til Varetagelse af den offentlige Orden.« Ogsaa i Sverige antages det, at Politiet har en almindelig Beføjelse til at anvende Tvang til Opretholdelse af politimæssig Sikkerhed og Orden, jfr. *Herlitz*, III S. 536, Grunddrag S. 121 ff. og 127 f.

1. F. s. v. der yderligere tales om Efterforskning og Forfølgning af Forbrydelser, henvises herom til Strafferetsplejen.
2. Jfr. *Herlitz*, III S. 537 ff.
3. Jfr. Lov om Københavns Politi af 11. Febr. 1863 § 11 og den tidligere gældende Instruks for Københavns Politi af 7. Juni 1869 § 44: »... ikke anvende Magt eller voldsomme Tvangsmidler uden mod ulovlig Modstand, som ikke paa anden Maade kan overvindes«.
4. Jfr. Kanc. Skr. af 23. Marts 1830, *Herlitz*, III S. 545 ff., *Sundberg* S. 668 f., *Drews* S. 87 ff.

I P. V. G. § 41 hedder det: »... Dabei ist tunlichst das den Betroffenen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigende Mittel zu wählen«.

C. Tvangsbøder ⁵.

1. I talrige Forvaltningslove er der hjemlet Forvaltningsmyndighederne Adgang til at anvende Tvangsbøder overfor den, der ikke opfylder en overfor det offentlige bestaaende Handle- eller Undladelsespligt. Der er her Tale om en indirekte Tvang, idet Truslen om Tvangsbøder gaar ud paa at skabe et Motiv for den forpligtede til at opfylde sin Forpligtelse. Adgang til at anvende Tvangsbøder er særlig paakrævet til Sikring af Handlinger, som kun den forpligtede selv kan foretage («nichtvertretbare Handlungen»), t. Eks. Aflæggelse af Regnskab, Tilbagelevering af et Oplysningsskema i udfyldt Stand, personligt Fremmøde for en offentlig Myndighed; men Lovene frembyder ogsaa Eksempler paa, at Tvangsbøder kan anvendes til Fremtvingelse af Handlinger, der nok kan foretages af andre end den forpligtede, og af Undladelser.

Uagtet dette Tvangsmiddel frembyder en vis Lighed med Straf, særligt de saakaldte eksekutive Straffe, idet ogsaa Strafbestemmelser tilsigter gennem Trusel om Tilføjelse af et Onde at skabe Motiver til retmæssig Adfærd ⁶, falder Tvangsbøder udenfor det legale Begreb om Straf ⁷.

Principielt er der den Forskel mellem Straf og Tvangsbøder, at Straffen er en efterfølgende Retshaandhævelse, hvis Grundlag er en begaaet Lovovertrædelse (quia peccatum est). Det er en saadan Lovovertrædelses objektive og subjektive Egenskaber, der er bestemmen- de for Ikendelsen af Straf. Tvangsbødens Grundlag er derimod – lige- som Sikkerhedsforanstaltningens ⁸ – en konkret Faresituation. Anvendelse af Tvangsbøder finder Sted for at fremkalde en bestemt

5. Jfr. *Erik Fahlbeck*, Om offentligrettsligt vite, i *Förvaltningsrättsliga studier*, 1938, S. 7–85 og *Per Olof Ekelöf*, Straffet, skadeståndet og vitet, 1942, S. 129–207, *Herlitz*, III S. 558–69 og *Förvaltningsförfarandet* S. 152–56, *Sundberg* S. 677–85, *Tauno Ellilä*, N. a. T. 1951 S. 193–206.

6. En indgaaende Karakteristik af Tvangsbøden («vitet») er givet af *Per Olof Ekelöf* i ovennævnte Værk. Forfatteren paapeger her stærkere end tidligere Opfattelser Lighedspunkter mellem Tvangsbøden og Straffen og fremhæver navnlig Tvangsbødens generelt afskrækkende Virkning.

7. Jfr. *Hurwitz*, Kriminalret S. 40. Bestemmelsen i den norske Grl. § 96, hvor- efter ingen maa dømmes uden efter Lov eller straffes uden efter Dom – en Bestemmelse, som Monrad optog i sit Grundlovsudkast, jfr. *Jens Møller*, Historisk Tidsskrift 9 Række V S. 455 og i Den danske Rigsdag IV S. 60 – antages ikke at være til Hinder for, at Forvaltningsmyndigheder ikender Tvangsbøder, jfr. *Castberg*, II S. 235.

8. Jfr. *Hurwitz*, Kollektive Enheder S. 219 Note 11.

Handlen eller Undladen fra den forpligtedes Side, med Henblik paa den Skade, Ikke-Opfyldelse af Forpligtelsen kan medføre for det offentlige, samt Tvangsbødetruslens og Tvangsbødens Virkninger for den forpligtede. I Forgrunden træder her Udmaalingen af Tvangsbøden under Hensyn til Styrken af den Modstand, som skal brydes.

2. Fremtvingelse af Handle- og Undladelsespligter ved Hjælp af Tvangsbøder kan ogsaa finde Sted Mand og Mand imellem i privatretlige Forhold, og før Rpl. var Tvangsbøder det almindelige Middel til Fremtvingelse af Handlingsdomme; de nærmere Regler herom fandtes i Fr. af 6. April 1842 ⁹. Ved Rpl. bibeholdes denne Ordning imidlertid kun med Hensyn til Domme, hvorved nogen »tilholdtes at opfylde en Forpligtelse mod det offentlige« ¹, jfr. § 997, 3. Stk. Men Forvaltningsmyndighederne kan selv i vidt Omfang anvende Tvangsbøder.

Tvangsbøder kan dog lige saa lidt som Strafbøder bringes i Anvendelse uden positiv Lovhjemmel ², og nogen Lovregel, som i Almindelighed giver Forvaltningsmyndighederne eller visse Forvaltningsmyndigheder Adgang til at anvende Tvangsbøder, findes ikke ³; men et meget stort Antal Forvaltningslove indeholder Hjemmel for Anvendelse af dette Tvangsmiddel indenfor specielle Retsomraader. I nogle af disse Love gaar Bestemmelserne ud paa, at den forsømmelige kan idømmes en Bøde og derhos under en Tvangsmulkt, undertiden en »daglig« eller »løbende« Mulkt eller Bøde, tilpligtes at foretage den paabudte Handling ⁴. Her er det Domstolene, ikke Forvaltningsmyndighederne, der kan ikende Tvangsbøden; saadanne Bestemmelser udgør derfor kun et Supplement til Rpl. § 997, 3. Stk. Men i de fleste Tilfælde hjemler Loven en Forvaltningsmyndighed Adgang til selv at fastsætte Tvangsbøder ⁵; i det følgende haves kun disse Tilfælde for Øje.

9. Jfr. *H. Munch-Petersen*, *Den danske Civilproces i Hovedtræk*, I 1906, S. 483 f.

1. Jfr. *Erwin Munch-Petersen*, *Tvangsfuldbyrdelse*, 1948, S. 262–64, *Knud Ehlers*, *Haandhævelse af Undladelsespligter*, 1955, S. 43–45, 123 og 133 f.

2. Jfr. dog *Jmin. Skr.* af 7. Febr. 1861.

3. Se derimod *P. V. G.* §§ 55–57, jfr. § 79.

4. Se t. Eks. *Naturfredningslov* § 34, *Lov Nr. 487* af 21. Dec. 1923 om Tillæg til *Lov Nr. 116* af 11. Marts 1921 om Foranstaltninger mod Brandfare ved Jernbanedrift, *Lovb. om Landbrugsejendomme Nr. 259* af 8. Aug. 1958 § 30, *Udstykningslov Nr. 258* af 8. Aug. 1958 § 44.

5. Til Anskueliggørelse af denne Type af Lovbestemmelser skal anføres føl-

3. Disse Bøders Egenskab af Tvangsmiddel lægger sig i Lovbestemmelserne for Dagen derigennem, at de som tidligere berørt ikke i det enkelte Tilfælde fastsættes for en begaaet Lovovertrædelse, men anteciperet for Fortsættelse af en foreliggende eller for en forudset Forsømmelse eller Handlemaade, saaledes at den forpligtede faar Valget mellem at opgive saadan Forsømmelse eller Handlemaade og at betale Bøden. Da Bødens Pengeværdi for det offentlige ikke kan fungere som Æquivalent, maa den fastsættes til en saadan Størrelse, at den forpligtede kan antages at ville opfylde sin Forpligtelse fremfor at betale Bøden.

En almindelig Grænse opad eller nedad for Tvangsbødens Størrelse lader sig da vanskeligt fastsætte; mange Lovbud indskrænker sig ogsaa til at hjemle Anvendelse af Tvangsbøder uden at fastsætte noget om disses Størrelse. Undertiden er der dog fastsat Grænser for Bødens Størrelse; men da Tvangsbøder i Almindelighed paaløber med et vist Beløb pr. Dag eller pr. Uge, bliver Tvangsbødens samlede Be-

gende Eksempler, idet iøvrigt henvises til Lovleksikon under »Tvangsbøder«:

Kanc. Cirk. 21. Marts 1795, jfr. kgl. Res. 13. s. M.: Stiftamtmand og Amtmænd »maa være bemyndigede til at diktere de Borgere, som, uden at have nogen gyldig Aarsag til Fritagelse, nægte at opfylde saadanne Pligter, som maatte paalægges dem af Magistraterne, en passende og tilstrækkelig Mulkt daglig, saalænge de sidde overhørige«, jfr. ovenfor S. 241; Lov om Skifteafgifter Nr. 156, 30. Nov. 1874 § 4: Fortegnelse over Boets Indgæld og Udgæld og den beholdne Formue »kan fremtvinges ved Dagsbøder«; Lovb. om Sparekasser Nr. 8 af 15. Jan. 1960 § 25: Hvis en Sparekasses Tilsynsraad, Direktion eller Revisorer undlader i rette Tid at efterkomme deres Pligter . . . kan Handelsministeren »paalægge de forsømmelige under en daglig eller ugentlig Bøde at opfylde deres Pligt«, se ogsaa Lovb. om Banker Nr. 169 af 15. Juni 1956 § 21, 5. Stk. og Aktieselskabslov § 85; Lov om Valg til Folketinget Nr. 171 af 31. Marts 1953 § 12, hvorefter Amtmanden »i fornødent Fald ved Anvendelse af passende Tvangsbøder« drager Omsorg for Tilvejebringelse af Afskrifter af Valglisterne, se ogsaa § 13. Se endvidere Ejendomsskattelov § 38. 3. Stk. og § 85, Statskattelov § 22, 4.-6. Stk., § 43, 2. Stk., § 45, Lovb. om Selvangivelsen af Indkomst og Formue m. v. Nr. 212 af 19. Juni 1964 § 9, Kommuneskattelov § 21, 2. Stk., jfr. Indmin. Skr. af 30. April 1955, Stid. 71 S. 201, § 35, 1. Stk., § 36, 7. Stk., § 44, 2. Stk., Lovb. om Forlystelsesafgift Nr. 160 af 22. April 1960 § 14, 4. Stk., Lov om Forsikringsvirksomhed Nr. 147 af 13. Maj 1959 § 155, Lov om Sundhedsvæsenets Centralstyrelse Nr. 182 af 23. Juni 1932 § 4, 3. Stk.

Om Tilsynsmyndighedens Anvendelse af Tvangsbøder overfor Kommunalbestyrelserne, se *Ernst Andersen*, S. 168 ff., jfr. U. 1940 S. 198 f. og nedenfor S. 667 ff.

løb, naar Grænsen kun gælder den enkelte Dag- eller Ugebøde, ogsaa i disse Tilfælde ubestemt, hvilket ikke udelukker, at en i Loven fastsat Begrænsning af Dag- eller Ugebødens Størrelse kan gøre den utilstrækkelig til sit Formaal ⁶.

I Modsætning til Straf, der principielt *skal* idømmes, naar det i Loven fastsatte eller forudsatte, objektive og subjektive Gerningsindhold foreligger, beror det oftest paa vedkommende Forvaltningsmyndighed, om Adgangen til at fastsætte en Tvangsbøde overhovedet skal benyttes.

4. Hvis et *Paabud* opfyldes inden den fastsatte Frist, opstaar ingen Forpligtelse til at betale den fastsatte Tvangsbøde.

I modsat Fald opstaar først det Spørgsmaal, om vedkommende Myndighed ubetinget er forpligtet til at træffe Bestemmelse om, at Tvangsbøden skal betales og, hvis den ikke betales, træffe Foranstaltning til dens Inddrivelse eller Afsoning, eller der er Adgang til efter Omstændighederne at lade Tvangsbøden bortfalde. Det sidste maa formentlig antages, t. Eks. hvis Paabudets Opfyldelse ikke mere er af væsentlig Interesse for det offentlige. Er Paabudets Opfyldelse blevet umulig, paaløber i alt Fald ingen Tvangsbøder fra det Tidspunkt, Umuligheden er indtraadt. Der er vistnok ogsaa, hvis Tvangsbødens Størrelse ikke i Loven er fastsat til et bestemt Beløb, Adgang til at fastsætte Tvangsbøden til et mindre Beløb end ved Forelæggelsen ⁷, derimod naturligvis ikke til et større Beløb.

At Paabudet efterkommes, efter at Tvangsbøden er betalt eller inddrevet, giver ikke den Paagældende noget Krav paa Tilbagebetaling; men hvis vedkommende Myndighed finder, at den forpligtede har været forhindret i at opfylde rettidigt, kan den formentlig foretage Tilbagebetaling, jfr. Fr. af 6. April 1842 § 2 ⁸.

Men hvorledes gaar det, hvis Paabudet efterkommes efter den fastsatte Frist, men før Tvangsbødesagen er afsluttet? Det er klart, at en Ordning, hvorefter den forpligtede ved at opfylde Paabudet efter den

6. Saaledes undertiden den ret lave Tvangsbøde for Undladelse af Vaccination i Henhold til Lov Nr. 22, 4. Febr. 1871 § 2, nu Lov Nr. 84, 31. Marts 1931 §§ 3 og 5, jfr. Jmin. Skr. 24. Marts 1875 og *Fahlbeck* S. 61 f. Om en *idømt* Dagbødes Utilstrækkelighed, se U. 1915. 1016.

7. Jfr. Kane. Skr. af 6. April 1847 og *Ekelöf* S. 174 ff.

8. Egentlig Benaadning for Tvangsbøder har kun i ganske enkelte Tilfælde fundet Sted. I Sverige finder Benaadning Sted for *idømte* Tvangsbøder (viten), *Herlitz*, III S. 605 og *Håkan Strömberg*, Statsvetenskaplig tidskrift 1954 S. 254.

fastsatte Frist slipper for at betale allerede paaløbne Tvangsbøder, er egnet til at svække den forpligtedes Interesse i rettidig Opfyldelse; thi han kan efter en saadan Ordning ofte uden Risiko opsætte sin Handling, bortset fra Tilfælde, hvor der bliver Tale om et strafferetligt Ansvar. Paa den anden Side vil den forpligtedes Interesse efter Fristen i at opfylde Paabudet være størst, naar han ved at gøre dette ikke blot undgaar, at der fremtidigt paaløber Tvangsbøder, men ogsaa slipper for at betale de allerede paaløbne. Generalpræventivt vil Tvangsbøder have størst Virkning, hvis de ikendes ogsaa i Tilfælde, hvor det sanktionerede Paabud er efterkommet efter den fastsatte Frist ⁹.

Oftest antages det, at paaløbne Tvangsbøder bortfalder, naar den paabudte Handling udføres ¹, selvom dette først sker efter den fastsatte Frist, undertiden dog saaledes, at Paabudets Opfyldelse efter den endelige Ikendelse af Tvangsbøden ikke fritager for Betaling af den ikendte Tvangsbøde ².

Ifølge Fr. af 6. April 1842 § 2 in fine bortfaldt paaløbne, men endnu ikke inddrevne Mulkter, naar domfældte opfylder den paalagte Forpligtelse ³, og Afsoning af Tvangsbøder, hvad enten de var fastsat ved Dom eller Øvrighedsresolution, kunde efter Lov om Afsoning af Bøder udenfor kriminelle Forhold af 16. Februar 1866 § 3 ikke finde Sted, naar den paabudte Handling var foretaget, jfr. Jmin. Skr. af 24. Marts 1875. Den til nævnte § 3 svarende Bestem-

9. Jfr. *Ekelöf* S. 170 f. Hvis det som ovenfor antages, at der er Adgang til efter en friere Overvejelse overhovedet at lade en forelagt Tvangsbøde bortfalde, faar Spørgsmaalet mindre praktisk Betydning.

1. Saaledes Skattedepartementets Skr. af 26. Okt. 1957, se Fuldmægtigen 1. Dec. 1957.

2. I Sverige antager *Regeringsretten*, at Tvangsbøder ikke kan idømmes, naar Opfyldelse har fundet Sted, selvom det først er sket efter den fastsatte Frist; i alt Fald hvis Opfyldelse har fundet Sted før Dommen i første Instans, medens den svenske *Højesteret* idømmer Tvangsbøder, naar Opfyldelse først finder Sted efter Fristen, jfr. *Gustaf Petré*n, F. T. 1946 S. 238–44.

3. Jmin. Skr. 9. Okt. 1880 fortolker denne Bestemmelse saaledes, at Mulkterne endog bortfalder, naar Handlingen foretages i Tiden efter Eksekutionen for Bødekravet, før det udlagte Gods' Realisation.

Kanc. Skr. 6. April 1847 udtaler iøvrigt, at Fr. 6. April 1842 § 2, »der alene har Hensyn til Forpligtelser mod Private, ikke findes at kunne analogisk komme til Anvendelse i saadanne Tilfælde, hvor der handles om Forpligtelser imod det offentlige«, og at Tvangsmulkter, som en Embedsmand har paadraget sig, ikke kan bortfalde ved den paabudte Erklærings Meddelelse. De i Sagen omhandlede Tvangsmulkter var paalagt administrativt.

melse findes nu i Ikrafttrl. § 17, som imidlertid ikke tager Stilling til det omhandlede Spørgsmaal. Da det næppe har været tilsigtet paa dette Punkt at gøre nogen Forandring i den hidtidige Ordning, maa det antages, at Afsoning af Tvangsbøder vedblivende er udelukket, naar den paabudte Handling er foretaget. Heraf følger ikke med Sikkerhed, at den paabudte Handlings Foretagelse ogsaa udelukker den i § 17 hjemlede Udpantning; men dette maa dog antages, dels paa Grund af de omhandlede Bøders Egenskab af Tvangsmiddel, dels fordi § 17 opfatter Udpantning og Afsoning som Alternativer. Herefter er maaske ogsaa Realisation af det udpantede udelukket, naar den paabudte Handling er foretaget.

Paa tilsvarende Maade stiller Sagen sig vistnok, hvis et *Forbud* gaar ud paa, at den forpligtede inden en vis Frist skal ophøre med en kontinuerlig ulovlig Handling, f. Eks. Brug af en støjende Maskine, og Tvangsbøden er fastsat som en Dag- eller Ugebøde. Hvis Forbudet gaar ud paa Undladelse af en enkelt ulovlig Handling, bortfalder Tvangsbøden ikke, naar den forpligtede har foretaget den ulovlige Handling; men Bøden har i saadanne Tilfælde delvis Karakter af Straf⁴. Tvangsbøder til Sikring af Undladellespligter forekommer kun sjældent.

5. Medens den almindelige Strafftrussel lægger sig for Dagen i Lovens abstrakte Udtalelse, faar Tvangsbøden sin særlige Effektivitet derved, at den forelægges konkret overfor den forpligtede i en Forvaltningsakt, som fastsætter Tvangsbødens Størrelse og angiver den Tidsfrist, inden hvilken den – samtidig eller tidligere – paabudte Handling eller Undladelse skal foreligge, saafremt den forpligtede vil undgaa Tvangsbøden. En saadan forudgaaende Forvaltningsakt er – medmindre andet fremgaar af Loven, se t. Eks. Lov om Vaccination mod Kopper Nr. 84 af 31. Marts 1931 § 3, hvorefter i visse Tilfælde offentlig Bekendtgørelse er tilstrækkelig – nødvendig⁵, ogsaa hvor Tvangsbødens Størrelse er entydigt fastsat i Loven, jfr. t. Eks. nævnte Lovs § 5, 2. Stk.

6. Fastsættelsen af en Tvangsbøde er kun gyldig, saafremt det konkrete Paabud eller Forbud, Bødetruslen knytter sig til, i sig selv er en gyldig Forvaltningsakt. Heraf følger bl. a., at hvis den i Paabudet el-

4. Jfr. *Fahlbeck* S. 23, *Ekelöf* S. 184 ff.

6. Ifølge Fæstefløsningslov Nr. 373 af 30. Juni 1919 § 5 indtræder Pligten til at give Oplysninger $\frac{1}{2}$ Aar efter Lovens Ikrafttræden.

ler Forbudet omhandlede Handling eller Undladelse er umulig eller forbundet med aldeles uforholdsmæssige Anstrengelser eller Omkostninger, jfr. ovenfor S. 423 f., er Bødefastsættelsen ugyldig.

Anvendelse af Tvangsbøder maa derhos forudsætte, at den med Bødetruslen tilsigtede Virkning ikke i det enkelte Tilfælde er udelukket paa Grund af Utilregnelighed. I denne Henseende maa Straffelovens §§ 15, 16 og 18 vistnok finde analogisk Anvendelse ⁷. Tvangsbøden kan undertiden anvendes overfor Værgen og inddrives hos den umyndige, der paa sin Side kan drage Værgen til Ansvar ⁸. Med Hensyn til den forpligtedes subjektive Forhold til den enkelte Undladelse og Handling er det givet, at Tvangsbøder kan fastsættes og paaløbe baade for forsætlige og uagtsomme Undladelser og Handlinger; men Tvangsbødeansvaret rækker videre ⁹. Navnlig vil den forpligtede i vidt Omfang blive bødeansvarlig for sine Folks og sine paarørendes Undladelser og Handlinger.

I Teori og Retspraksis er der nogen Tilbøjelighed til at antage, at Tvangsbøder kan ikendes juridiske Personer ¹. Scheel ² begrundet dette med, at en Dom mod en juridisk Person i en civil Sag ellers undertiden kunde blive uvirksom; men denne Begrundelse passer i hvert Fald ikke paa de her omhandlede Tvangsbøder, der godt uden praktiske Vanskeligheder kan paalægges Bestyrelse eller Direktion eller disses enkelte Medlemmer. Tvangsbøden vil i Reglen blive mest virksom, naar den lægges paa bestemte Personer, navnlig hvor Loven opstiller snævre Rammer for Tvangsbødens Størrelse, saaledes at en efter den juridiske Persons økonomiske Forhold afpasset, større Tvangsbøde ikke kan fastsættes.

Lovbestemmelser vedrørende Tvangsbøder er i Reglen saaledes formuleret, at de udelukker et Tvangsbødeansvar for selve den juridiske Person, idet det højst bliver et Spørgsmaal, om Ansaret skal lægges paa Bestyrelse, Direktion o. lign. eller paa disse Organers enkelte Medlemmer.

Nogle Domme vedrørende privatretlige Forhold lægger den i Fr. af 6. April 1842 hjemlede Tvangsbøde paa den kollektive Enhed ³ eller

7. Jfr. *Fahlbeck* S. 64 f. Strfl. § 2 afgør ikke det omhandlede Spørgsmaal.

8. Jfr. *Fahlbeck* S. 63 f og *Otto Mayer*, I S. 278.

9. Jfr. *Fahlbeck* S. 67 f. Anderledes *Ekelöf* S. 166 ff.

1. Jfr. *Hurwitz*, Kollektive Enheder S. 118 f., *Fahlbeck* S. 68 ff.

2. *Personretten*, 1876, S. 755.

3. U. 1918. 912 H., 1913. 207 H.

Bestyrelsens Medlemmer in solidum ⁴; men allerede fordi Domsresultatet i saadanne Sager er afhængigt af Parternes Procedure, bliver disse Domme uden væsentlig Betydning, naar Talen er om administrative Tvangsbøder.

Hvor Lovbestemmelser holder Spørgsmaalet aabent, maa det antages, at den Forvaltningsmyndighed, der anvender Tvangsbøden, efter Tilfældets Beskaffenhed kan lægge Bøden paa en enkelt Person, flere Personer hver for sig eller in solidum, eller selve den kollektive Enhed. Ifølge Lovb. om Priser Nr. 463 af 14. November 1949 § 18 og Prisaftalelov Nr. 378 af 14. November 1952 § 14 kunde Tvangsbøder paalægges »den paagældende Enkeltvirksomhed, Sammenslutning eller Person«, men denne Formulering genfindes ikke i Monopollovens § 20.

7. Naar Tvangsbøder og Straf som foran nævnt har et forskelligt Formaål, og Forudsætningerne for Ikendelse af Tvangsbøde og Straf er forskellige, er det nærliggende at antage, at de to Sanktioner ikke udelukker hinanden. Ved Siden af Tvangsbøden, som tager Sigte paa at fremkalde en konkret Handling eller Undladelse, kan der være Trang til Straf, hvis Øjemed er i Almindelighed at sikre Efterlevelsen af den paagældende Forvaltningsforskrift. Det kommer herved ogsaa i Betragtning, at Tvangsbøden er et Tvangsmiddel, som den kompetente Forvaltningsmyndighed selv er raadig over, medens Anvendelse af Straf beror paa Domstolene og Paatalemyndighederne ⁵, jfr. dog nedenfor S. 566 f.

Undertiden er det udtrykkelig bestemt, at Anvendelse af Tvangsbøder ikke fritager for det strafferetlige Bødeansvar, se Lov om Vaccination mod Kopper Nr. 84 af 31. Marts 1931 § 9, og i andre Tilfælde er det klart Meningen, at Strafbøder og Tvangsbøder kan anvendes samtidig, se Lovb. om Statens Regnskabsvæsen og Revision Nr. 178 af 21. Maj 1937 § 40. Men iøvrigt maa det antages, at hvor der overhovedet er hjemlet Anvendelse af baade Strafbøder og Tvangsbøder, kan de to Slags Bøder ikendes kumulativt ⁶.

Strafansvaret vil da indtræde umiddelbart ved den begaaede Overtrædelse og vedvare, selvom Forpligtelsen senere opfyldes, medens Tvangsbødeansvaret først indtræder, naar Tvangsbøden i det fore-

4. U. 1906. 235 H. Jfr. *Hurwitz*, Kollektive Enheder S. 118.

5. Se dog Rpl. § 724, jfr. Cirk. Nr. 232, 3. Okt. 1923 og Nr. 89, 26. April 1924.

6. Saaledes m. H. t. Monopollovens § 20 *Steen Richter*, Monopolloven, 1955, S. 113.

liggende Tilfælde er forelagt, og bortfalder, naar Forpligtelsen efterkommes, jfr. ovenfor under 4.

8. Ifølge Ikrafttrl. § 17, der vedrører Tvangsbøder, hvad enten de ikendes ved Dom eller administrativt, »bliver det Beløb af Bøden, som ikke betales eller indkommer ved Inddrivelse gennem Udpantning, efter vedkommende Myndigheds Begæring at afsone efter Reglerne om Straf af Hæfte«, og Paragraffen giver nærmere Regler om Beregning af Afsoningstiden m. v.

I et stort Antal Tilfælde fastsætter de Love, som indeholder Regler om Tvangsbøder, at de ikendte Bøder kan inddrives ved Udpantning, jfr. t. Eks. Lovb. om Sparekasser Nr. 8 af 15. Jan. 1960 § 25, 1. Stk., Lovb. om Banker Nr. 169 af 15. Juni 1956 § 21, 5. Stk., Statsskattelov § 22, 4.–6. Stk., Kommuneskattelov § 36, Lov om Forsikringsvirksomhed Nr. 147 af 13. Maj 1959 § 155 og Monopollov § 20. Men Udpantning kan finde Sted med Hjemmel i Ikrafttrl. § 17, hvor Udpantning ikke har Hjemmel i de specielle Love.

Forvaltningsmyndighedernes Adgang til at begære Tvangsbøder afsonet er ikke betinget af, at Bøden er forsøgt inddrevet ved Udpantning, eller at Udpantning er skønnet at være hensigtsløs ⁷.

9. Forelæggelse og endelig Ikendelse af Tvangsbøder er Forvaltningsakter, som – da der ikke er Hjemmel for det modsatte – er undergivet Domstolenes Legalitetskontrol i Henhold til Grl. § 63 ⁸. Føgeden maa derfor nægte at tage en Begæring om Udpantning til Følge, saafremt han finder, at Tvangsbøden er ikendt af en inkompetent Myndighed, at Bøden er materielt ulovlig o. s. v.; derimod kan han næppe indlade sig paa en Prøvelse af Tvangsbødens Hensigtsmæssighed, navnlig Udmaalingen af Bødens Størrelse indenfor den i Loven givne Ramme ⁹. Fuld Efterprøvelse kan derimod foretages af overordnede Forvaltningsmyndigheder.

For andre Forvaltningsmyndigheder er den Forvaltningsakt, som ikender Tvangsbøden, bindende, med mindre den maa anses for en Nullitet, f. Eks. paa Grund af Inkompetence ¹.

7. Jfr. *Krabbe* S. 760.

8. Jfr. U. 1897. 236 H., 1908. 597 H. og *Ernst Andersen* S. 163 f.

9. Jfr. O. V. G. 91. 127.

1. Om Politiets Stilling overfor en Anmodning om Afsoning, se Jmin. Skr. Nr. 20 af 1. Febr. 1930.

D. Forvaltningens Selvhjælpshandlinger.

1. Ifølge Rpl. § 496 kan Fogeden, hvis Domfældte ifølge Dommen skal udføre et Arbejde eller træffe andre lignende Foranstaltninger, efter Domhaverens Paastand tillade denne at lade saadant foretage ved andre, saaledes at Udlæg derefter kan gøres for det hertil medgaaede Beløb. Denne Bestemmelse er ogsaa anvendelig, hvor det offentlige staar som Domhaver overfor Borgerne; men i vidt Omfang kan Forvaltningsmyndighederne, uden at de behøver først at gaa til Domstolene ², lade den Handling, hvortil en Person er forpligtet, udføre i den forsømmeliges Sted og for hans Regning ³.

Denne Fremgangsmaade fører til, at det offentlige Krav bliver opfyldt. Er der, som det oftest er Tilfældet, Tale om en Forpligtelse til at udføre et vist Arbejde, vil Kravet og dermed det offentlige Interesse være ligefuldt tilgodeset, hvad enten Arbejdet udføres af den forpligtede eller af den, som vedkommende Myndighed antager til at udføre Arbejdet. Fremgangsmaaden indebærer dernæst en vis Tvang overfor den forpligtede, for hvem det oftest vil være en større Byrde at skulle refundere det offentlige de med Arbejdets Udførelse forbundne Udgifter end selv at udføre Arbejdet eller lade det udføre. Fr. af 4. Marts 1690 vedr. bl. a. Vejreparationer forstærkede Tvangen ved at paa- byde Udpantning for det dobbelte Beløb af Udgifterne, se ogsaa Reskript af 6. April 1770 ⁴.

Hvorvidt der til Anvendelse af dette forvaltningsretlige Tvangsmiddel kræves Lovhjemmel, er noget tvivlsomt. Særlig Lovhjemmel maa i hvert Fald anses for uornøden, hvor Selvhjælpshandlingen ikke paalægger den forpligtede nogen ny Byrde, idet den entydigt svarer til Indholdet af Forpligtelsen, t. Eks. Tilkastning af en sundhedsfarlig Brønd, Fjernelse af et Skilt, og Handlingen ikke medfører Udgift, eller der dog ikke stilles Krav om, at den forpligtede skal godtgøre det offentlige nogen Udgift. Tvivlen kommer frem, f. s. v. der stilles et saadant Krav overfor den forpligtede. Thi Pligten til at betale Om-

2. I U. 1919. 348 H. blev der under en Straffesag givet Dom for, at Havnekommissionen kunde fjerne en ulovlig Indretning paa Ejerens Bekostning. Det er maaske ogsaa forudsat i vedkommende Lovbestemmelse, at Havnekommissionen ikke kunde skride ind, før Ejeren var dømt.

3. Spørgsmaalet om Foranstaltningens Lovlighed kan paakendes af Domstolene, jfr. V. L. T. 1949. 93.

4. Jfr. *Abitz* S. 134 f.

kostningerne ved et Arbejdes Udførelse er noget andet og ofte noget byrdefuldere end Forpligtelsen til at udføre Arbejdet.

Her overfor maa imidlertid erindres, at Omdannelse af en Forpligtelse i Tilfælde af Ydelsens Forsinkelse, saaledes at Fordringshaveren kan kræve Penge i Stedet for Ydelsen, er velkendt fra Privatrettens Omraade ⁵. Hvor der da er Tale om Handlinger, som kan udføres af andre end den forpligtede, og som er af samme Art som de Handlinger, der kan være en privatretlig Forpligtelses Indhold, t. Eks. Foretagelse af Ændringer ved en Bygning, Istandsættelse af en Vej, men ikke Aftjening af Værnepligt ⁶, kan det ikke antages, at det offentlige, hvis Krav i Almindelighed indtager en særlig stærk Stilling, skulde savne en Beføjelse, som tilkommer en privatretlig Fordringshaver.

I de omhandlede Tilfælde er der ikke nogen principiel Betænkelighed ved uden positiv Lovhjemmel at indrømme det offentlige Ret til at lade Handlingen udføre og kræve Udgiften derved erstattet af den forpligtede ⁷, naar det fastholdes, at denne frit kan gøre Indsigelse mod Udgiftens Størrelse ⁸. Kun forsaavidt den forpligtede er bundet til at erstatte det offentlige den Udgift, som faktisk er afholdt, eller som er godkendt af vedkommende Forvaltningsmyndighed, gaar det offentliges Beføjelse videre end til en Omdannelse af Kravet til et Pengekrav. En saadan Beføjelse kan derfor kun tilkomme Forvaltningsmyndighederne ifølge Lovhjemmel.

Gaar Forpligtelsen ud paa Foretagelse af en Retsakt, kan denne

5. Jfr. *Ussing*, Almindelig Del S. 148 ff., og *Enkelte Kontrakter*, 1946, S. 362 ff.

6. Indmin. Skr. 30. Maj 1884 antager, at der i et Tilfælde, hvor Bymændene havde nægtet at vælge en Oldermænd, kunde paa Bymændenes Bekostning lejes en Mand til at fungere som Oldermænd, og Jmin. Skr. 4. Febr. 1886, at i et Tilfælde, hvor et Sogneraad havde vægret sig ved at indstille en egnet Person til Brandfoged, kunde Amtet antage for Betaling en Mand til at udføre Hvervet som Brandfoged og inddrive Betalingen hos Sogneraadets Medlemmer personlig. Disse Afgørelser kan ikke anses for lovlige.

7. Jfr. *Sundberg* S. 686.

8. Saaledes U. 1890. 536 H. Se ogsaa Stid. 57 S. 192. Det er kun udfra den i Teksten hævdede Opfattelse, at Sundhedsvedtægternes Bestemmelser om, at Sundhedskommissionen kan lade et af samme paabudt Foretagende udføre for den forsømmeliges Regning, se t. Eks. Sundhedsvedtægt for København 4. Nov. 1918 § 3, 2. Stk., kan anses for lovlig, jfr. Lov af 12. Jan. 1858 § 2, der intet indeholder herom. Det tilsvarende gælder om Politivedtægt for København 1. Marts 1913 med senere Ændringer § 106, jfr. Lov om Københavns Politi af 11. Febr. 1863 § 8.

undertiden foretages af en Forvaltningsmyndighed i den forpligtedes Sted; men hertil kræves Lovhjemmel, jfr. Byplanlov § 1, 7. Stk.

I en lang Række Tilfælde findes Selvhjælpshandlinger omhandlet i Love⁹; men fra disse Lovbestemmelser kan ikke sluttes, at Forvaltningen skulde være ubeføjet til uden særlig Lovhjemmel i det foran angivne Omfang at lade den forsømte Handling udføre for den forsømmeliges Regning. Selvom dette antages, faar Lovreglerne deres Betydning, idet de gennem Bestemmelser om, hvilken Myndighed der er kompetent til at lade Handlingen udføre, hvilken Kasse der skal bære Udgiften, hvis den forpligtede er ude af Stand dertil osv., nærmere fastlægger Tvangsmidlet for det paagældende Forvaltningsomraade.

2. Af disse Lovbud fremgaar det undertiden direkte eller indirekte, at Forvaltningen først tør skride til Handlingens Udførelse for den forpligtedes Regning, naar der er givet ham Meddelelse om, at dette vil ske, saafremt han ikke opfylder sin Forpligtelse inden en vis Frist, se t. Eks. Vejlov af 14. April 1865 § 6¹. En saadan Meddelelse maa imidlertid anses for nødvendig, selvom den ikke positivt er foreskrevet². Meddelelsen behøver ikke at være skriftlig, hvor dette ikke er paabudt, men Forvaltningen har Bevisbyrden for, at den er givet.

3. Med Hensyn til Omkostningerne ved Selvhjælpshandlingen er det klart, at Forvaltningsmyndighedens Forhold til den Tredjemand, der udfører Handlingen, er privatretligt, og at Tredjemand ikke faar Krav paa Vederlag mod den forsømmelige, men mod Forvaltningsmyndigheden³.

Kravet paa Erstatning hos den forsømmelige kan inddrives ved

9. Eksempelvis skal nævnes Vejbestyrelseslov § 17, 4. Stk., § 18, 2. og 5. Stk., Hegnslov § 44, Vandløbslov Nr. 214 af 11. April 1949 § 32, 4. Stk., § 35, 3. Stk., § 77, 8. Stk., § 78, 3. Stk., § 80, 3. Stk., § 87, § 102, 3. Stk., Brandlov § 15, 3. Stk., Snekastningslov § 10 og § 20, Lov om Politiet udenfor København Nr. 21 af 4. Febr. 1871 § 6, Naturfredningslov § 16, 1. Stk., Bygningsfredningslov Nr. 137 af 12. Marts 1918 § 9, Lov om Bekæmpelse af farlige Plantesygdomme og Skadedyr Nr. 121 af 12. April 1957 § 1, 2. Stk., Lov om Udryddelse af Rotter Nr. 120 af 3. Maj 1961 § 4, Landsbyggelov § 64, 4. Stk., Købh. Byggelov § 50, 7. Stk., Boligtilsynslov § 11, 5. Stk. og § 21, jfr. § 31, Færdselslov § 64, 1. Stk., jfr. Jmin. Skr. Nr. 55 af 8. Marts 1934.

1. Jfr. U. 1942. 442.

2. Jfr. U. 1887. 861 H. Anderledes U. 1890. 536 H. i et Tilfælde, hvor nogle indebrændte Kreaturer uopholdelig maatte nedgraves.

3. Jfr. Stid. 57 S. 563.

Udpantning i Henhold til Udpantningslov Nr. 36 af 29. Marts 1873 § 1 Nr. 5, der hjemler Udpantningsret for »Erstatning hos Private for det Udlæg, som Stat, Kirke eller Kommune har haft ved paa den forsømmeliges Vegne at besørge befalede Anskaffelser, Istandsættelser, Arbejder eller Naturalydelser.«

Denne Bestemmelse, der ikke indeholder nogen Hjemmel for selve Foretagelsen af Selvhjælpshandlinger, giver kun Udpantningsret for Erstatning hos private, ikke for tilsvarende Krav mod Kommuner ⁴. Udtrykkene »Anskaffelser, Istandsættelser, Arbejder eller Naturalydelser« omfatter formentlig alle Selvhjælpshandlinger; men den private Forpligtelse maa være af offentligretlig Karakter, jfr. Udtrykket »befalede«, saaledes at der t. Eks. ikke haves Udpantningsret for Udgiften til Dækningskøb i Anledning af Misligholdelse af en kontraktmæssig Leverance.

Mange Lovbestemmelser om Selvhjælpshandlinger indeholder speciel Hjemmel for, at det offentlige Dækningskrav kan inddrives ved Udpantning, jfr. ovenfor S. 560 Note 9. Udpantningsretten var efter Vejlov af 21. Juni 1867 § 9 betinget af, at Rekvisitus ingen Indsigelse fremsætter; men dette kræves ikke efter Udpantningsloven ⁵; men Rekvisitus kan benytte sig af de sædvanlige Retsmidler, hvis han anser Udpantningen for ulovlig. Herunder vil ogsaa Spørgsmaalet om, hvorvidt den Forpligtelse, hvis Ikke-Opfyldelse har givet Anledning til Selvhjælpshandlingen, er blevet formelt og materielt lovlig paalagt, kunne blive Genstand for judiciel Prøvelse ⁶. I det Omfang, dette Paalæg er diskretionært, kan det derimod ikke underkendes.

4. Anvendelsen af det her omhandlede Tvangsmiddel udelukker ikke, at der samtidig rejses Straffesag mod den forsømmelige, og udelukkes ikke ved en saadan Straffesag. At der er fastsat en Tvangsbøde overfor den forsømmelige, udelukker ikke Forvaltningsmyndigheden fra – før eller efter Bødens Inddrivelse eller Afsoning – at skride til Anvendelse af det her omhandlede Tvangsmiddel; men naar Handlingen er udført, kan der ikke paaløbe flere Dag- eller Ugebøder, og de tidligere paaløbne bortfalder, jfr. ovenfor S. 552 ff.

4. Jfr. Indmin. Skr. af 20. Jan. 1869, *Schou*, Landkommunernes Forfatning og Styrelse, 1881, S. 70.

5. U. 1879. 759 og U. 1876. 564 antager, at den nævnte Betingelse efter Vejlov af 21. Juni 1867 § 9 var bortfaldet ved Udpantningsloven; anderledes U. 1875. 143.

6. Jfr. t. Eks. U. 1899. 465, 1900. 176, V. L. T. 1940. 233 og 1949. 93.

E. Straf.

1. Til Forvaltningstvangen maa ogsaa henregnes de *Straffe, som er fastsat for Overtrædelse af forvaltningsretlige, generelle eller konkrete Paabud og Forbud*. Straf er ganske vist en efterfølgende Retshaandhævelse, hvis Grundlag er en begaaet Ulovlighed; men Lovens Straffrusel virker generalpræventivt, Strafikendelse og Straffuldbyrkelse tillige specialpræventivt, idet Strafondet virker som Motiv til Efterlevelse af de strafsanktionerede Paabud og Forbud.

Af de Strafbestemmelser, der tjener til Haandhævelse af den primære Forvaltningsordning, findes en Del i selve Straffeloven, især i 14.–16. Kapitel om Forbrydelser mod den offentlige Myndighed, Forbrydelser mod den offentlige Orden og Fred og Forbrydelser i offentlig Tjeneste eller Hverv; men de mere specielle Strafbestemmelser findes optaget i de Forvaltningslove, hvis Haandhævelse de tjener.

Det er imidlertid ikke blot i ydre, lovteknisk Henseende, at disse Strafbestemmelser har Tilknytning til Forvaltningsretten. Den Omstændighed, at de slutter sig accessorisk til en eller anden Forvaltningsordning, hvis Formaal de tjener, medfører, at dette Formaal bliver af afgørende Betydning for Straffens Art og Forudsætninger ⁷. En vis Anerkendelse har dette Synspunkt fundet i Rpl. § 724, hvorefter i Politisager Overtrædelser af Love, hvis Efterlevelse det paahviler en særlig offentlig Myndighed at vaage over, kan paatales af denne særlige Myndighed ⁸.

Af denne Forvaltningsstraffenes Tilknytning til de materielle Forvaltningsordninger har man ⁹ taget Anledning til teoretisk at udsondre fra den almindelige Strafferet en særlig *Forvaltningsstrafferet*. Begrebet Forvaltningsstrafferet har i Østrig vundet Anerkendelse ved en

7. Omvendt vil ogsaa Anvendelse af Myndigheden til at straffe kunne præge den materielle Forvaltningsordning, jfr. Rtid. 1950–51 L. Sp. 1005.

8. Jfr. Rigsadvokatens Cirk. Nr. 232 af 3. Okt. 1923 og Nr. 89 af 26. April 1924 angaaende et vist Samarbejde mellem de almindelige Paatalemyndigheder og vedkommende Forvaltningsmyndighed. Om Forholdet mellem Anklagemyndighed og Toldvæsen ved Strafforfølgning for Spiritusindsmugling, se Jmin. Cirk. Nr. 123 af 16. Aug. 1935.

9. Saaledes navnlig *James Goldschmidt*, Das Verwaltungsstrafrecht, 1902, jfr. om hans andre Skrifter *Hurwitz*, Kollektive Enheder, S. 173 Note 14. *Erik Wolf* har i en Afhandling: Die Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem (Festgabe für Frank, 1930, S. 516 ff.) redegjort for Goldschmidts og andres Teorier.

Forbundslov af 21. Juli 1925, der indeholder almindelige Bestemmelser om Forvaltningsstrafferetten og Forvaltningsstrafferetsplejen ¹.

Danske Love og Retspraksis indeholder intet Grundlag for Udsøndring af en »Forvaltningsstrafferet« som positivretligt Begreb. Ej heller vil det være muligt at finde et teoretisk-begrebsmæssigt Kriterium for Forvaltningsstraffene. En Væsensforskel mellem de saakaldte Politiforseelser og Forbrydelser har man ment at finde deri, at Forbrydelsen forudsætter en Krænkelser af eller Fremkaldelse af en konkret Fare for et »Retsgode«, medens Politiforseelsers Kendemærke er den blot abstrakte Fare eller Faremulighed ². Forvaltningsdelikterne vil vel ofte have denne sidste Karakter; men i mange Tilfælde forudsætter de konkrete Retsforstyrrelser.

2. Forvaltningsstraffe kan ligesaa lidt som Kriminalstraffe ikendes uden *Hjemmel* i Loven. Tidligere idømte Domstolene undertiden Straf »efter Lovgivningens Grundsætninger«, eller »arbitrært« ³; men dette er udelukket efter Ikrafttrædelsen af Strfl., idet Bestemmelsen i § 1, hvorefter Straf kun kan paalægges for et Forhold, hvis Strafbarehed er hjemlet ved Lov, eller som ganske maa ligestilles med et saadant, ifølge § 2 finder Anvendelse i alle borgerlige Forhold ⁴. »Lov« betyder ikke Lov i formel Forstand; ogsaa de af Forvaltningen givne Retsregler kan, hvis deres Hjemmel strækker sig saa vidt, fastsætte Straf, se t. Eks. Brandlov § 38, 3. Stk. En Lovbestemmelse, der bemyndiger en Forvaltningsmyndighed til at fastsætte Regler om et eller

1. Jfr. *Petrin* S. 224-32.

2. Se om de forskellige Opfattelser af Begrebet Politiforseelse, *Hurwitz*, *Kollektive Enheder* S. 165 ff.

3. *Scheel* S. 72 udtaler under Henviisning til nogle Højesteretsdomme fra Halvtredserne, at Straf uden særlig Lovhjemmel kan anvendes »for Overtrædelse af Øvrighedens gyldige Forskrifter«, se ogsaa forskellige i »Systematisk Oversigt over Domme i kriminelle Sager« under »Politi« og »Politiforseelser« anførte Domme og Jmin. Skr. 20. April 1882. I nyere Domspraksis er det navnlig Overtrædelser af visse Polititilhold, hvis Lovmedholdelighed var meget tvivlsom, der er blevet belagt med arbitrær Straf, jfr. t. Eks. U. 1929. 441 (med Dissens), 1923. 216, jfr. *Munch-Petersen*, V. S. 160 og N. a. T. 1927 S. 62. Se nu Straffelovens § 265, jfr. *Knud Ehlers*, *Haandhævelse af Undladelsespligter*, 1955, S. 33 ff.

4. I Sverige kan Kongen foreskrive Straf for Overtrædelse af de af ham fastsatte, til »den ekonomiska lagstiftning« hørende Retsnormer, jfr. *Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen*, Stockholm 1941, S. 98. Ellers kan en Forvaltningsmyndighed ikke uden udtrykkelig Bemyndigelse foreskrive Straf, *Herlitz*, I S. 109, jfr. *Svensk Juristtidning* 1944, *Rättsfall* S. 90.

andet Anliggende, tør imidlertid ikke antages at indeholde Hjemmel til at anordne Straf for Overtrædelse af de givne Forskrifter ⁵.

Oftest indeholdes imidlertid de Regler, som anordner Straf for Overtrædelse af saadanne administrative Bestemmelser, i den Lov, i H. t. hvilken disse Bestemmelser er udfærdiget, se t. Eks. Købh. Byggelov § 73, Færdselslov § 69, 1. Stk., Lov om en Sukkerordning Nr. 135 af 29. Marts 1950 § 11, fordi det anses for betænkeligt at give Forvaltningen fri Hænder til at fastsætte det kvalificerede Indgreb i Frihed og Ejendom, som Straffen indebærer. En Lovbestemmelse om Straf for Overtrædelser af de i Loven givne Forskrifter indeholder ikke Hjemmel for Ikendelse af Straf for Overtrædelse af administrative Bestemmelser, udfærdiget i H. t. Loven ⁶.

Denne Lovgivningsteknik, hvorefter Loven paa Forhaand fastlægger den strafferetlige Sanktion for et Gerningsindhold, der først senere skal udformes i administrative Forskrifter, som tilmed kan og bør ændres under Hensyn til indvundne Erfaringer, frembyder den Mangel, at Strafsanktionen let senere kan vise sig at være mindre hensigtsmæssig. I Praksis er det navnlig forekommet, at Bødesatserne har vist sig utilstrækkelige ⁷. I saadanne Tilfælde bør Loven ændres; men det er forekommet, at Forvaltningen i Stedet har opnaaet en Ordning med de interesserede Virksomheder, der til Betryggelse af fælles Interesser er indgaaet paa for visse Overtrædelser at betale en Slags Konventionalbøde. Hvor en saadan Ordning er helt frivillig, maa den anses for gyldig, forsaavidt den ikke efter sit Indhold overskrider Aftalefrihedens Grænser; Udpantning for og Afsoning af Bøden kan altsaa ikke vedtages. Hvis der tilkommer Forvaltningen diskretionære Beføjelser overfor Virksomheden, f. Eks. med Hensyn til Lokalernes Indretning, Produktion og Afsætning, kan disse Beføjelser ikke benyttes i det Øjemed at faa Virksomheden til at underkaste sig en Bødeordning til Supplering af den lovbestemte ⁸.

5. Saadan Hjemmel findes i Lov Nr. 70 af 13. Marts 1963, § 6, 2. Stk. Jfr. U. 1960. 271. Lov Nr. 164 af 7. Aug. 1914 § 1, der bemyndigede Indenrigsministeren til at træffe Foranstaltninger til Regulering af Prisen paa Levnedsmidler og Varer, antoges ikke at indeholde fornøden Hjemmel for Ministeren til at fastsætte Strafbestemmelser, jfr. Lov Nr. 278, 16. Nov. s. A.
6. Dette er Grunden til, at der ved Lov Nr. 171 af 12. April 1949 § 2 blev givet Næringslovens § 95, 1. Stk. en ny Affattelse.
7. Saaledes t. Eks. den nysnævnte Lov Nr. 279 af 16. Nov. 1914, se Lov Nr. 604, 7. Dec. s. A.
8. Jfr. U. 1934. 505 H., der formentlig lægger for megen Vægt paa Landbrugs-

3. Det er blevet gjort gældende, at da Forvaltningsstraffennormerne slutter sig accessorisk til en eller anden Forvaltningsordning og altsaa middelbart tjener samme Forvaltningsformaal som denne, bør den forvaltningsretlige Strafferetspleje henlægges ikke til *Domstolene*, men til den *Forvaltningsmyndighed*, under hvilken vedkommende Forvaltningsgren hører: Domstolenes Kompetence i saadanne Sager er »Dobbelthforvaltning«, der medfører Kraftspild og Svækkelse af Forvaltningens Effektivitet; det er i sig selv urimeligt, at Spørgsmaalet om en vigtig Forvaltningshandlings Lovlighed skal finde sin Afgørelse under en Sag, der umiddelbart kun drejer sig om Idømmelse af en ubetydelig Bøde; Afgørelsen bør træffes indenfor det sagkyndige Milieu, hvor den hører hjemme ⁹.

Det maa erkendes, at Domstolene ofte savner det omfattende Kendskab til vedkommende Forvaltningsanliggende, som alene kan føre til en fuldtud rigtig Vurdering af Tilfældets Strafværdighed ¹. Det er ogsaa en Erfaring, at paa Omraader eller i Tider, hvor Forvaltningen maa virke med særlig Kraft, bliver det faktisk Forvaltningen selv, der faar det afgørende Ord med Hensyn til Forvaltningsstraffene, idet Paatalemyndighederne og Domstolene i vidt Omfang tager Hensyn til de Straffekrav, Forvaltningsmyndighederne fremsætter. De fleste Sager vedrørende urigtige Skatteopgivelser afgøres jo uden Domstolenes Mellemkomst. ²

Dernæst lader det sig ikke benægte, at der ofte bestaar et Misforhold mellem Forvaltningsstraffesagens umiddelbare Genstand og den Rækkevidde, Afgørelsen faar. Betydningen af en Dom, der t. Eks. frifinder en Person for Overtrædelse af en Anordning ud fra den Antagelse, at Anordningen savner Lovhjemmel, eller udfra en Fortolkning af en eller anden Forvaltningslov, vil overvejende knytte sig til den præjudicielle Fastslaaen af Anordningens Ulovlighed og en saadan

ministeriets i Loven hjemlede diskretionære Beføjelser. Dommens Resultat kan kun begrundes ud fra det Synspunkt, at Slagteriet havde tiltraadt Bødeordningen, se dog *Troels G. Jørgensen*, T. f. R. 1935. S. 339.

9. *W. Hofacker*, Die Staatsverwaltung und die Strafrechtsreform, Berlin 1919. Ifølge den ovennævnte østrigske Lov af 1925 er Kompetencen i Almindelighed hos Bezirksverwaltungsbehörde som første Instans, jfr. *Petrin* S. 227.

1. I Sager angaaende Overtrædelse af Fredningsbestemmelser idømmes der ofte ganske utilstrækkelige Bøder.

2. Jfr. *Jørgen Smith*, Skatteunddragelser, 1961, S. 121–125, Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab 1957 S. 13, 19, 22, 31, 39.

Fortolkning³; men den Forvaltningsmyndighed, som særligt er kaldet til Varetagelse af de offentlige Interesser, der berøres af det præjudicielle Spørgsmaal, har ofte slet ikke haft Lejlighed til at gøre sine Synspunkter gældende under Sagen, se dog Rpl. § 724 og ovenfor S. 562.

Det anførte indeholder dog ikke tilstrækkelig Begrundelse for en principiel Udelukkelse af Domstolenes Kompetence m. H. t. Forvaltningsstraffe til Fordel for Forvaltningsmyndighederne. Forvaltningsstraffene har, trods alle Særegenheder, dog saa væsentlig Lighed med almindelig Straf, at de Principper, som fører til, at Straf kun bør iken- des af en Domstol, faar Gyldighed i begge Tilfælde⁴. Fratager man Domstolene Kompetencen til at ikende Forvaltningsstraffe, vil derhos deres Legalitetskontrol med Forvaltningen blive væsentlig svækket, idet Spørgsmaalet om en Anordnings eller andre administrative Rets- akters Gyldighed oftest kommer for Domstolene som Incidenspunkt under en Sag om Straf for Overtrædelse.

Domstolenes Kompetence m. H. t. Forvaltningsstraffene begrænses dog baade hos os og andetsteds af en Række Undtagelser, idet Loven i adskillige Tilfælde har bestemt, at vedkommende Forvaltningsmy- ndighed selv kan bringe Forvaltningsstraffen i Anvendelse. Undtagel- serne maa i dansk Ret have særlig Hjemmel, da det i Princippet er anerkendt, at Ikendelse af Straf er et Domstolsanliggende.

a. I et forholdsvis ringe Antal Tilfælde er Forvaltningens Kompe- tence ubetinget og Afgørelsen endelig, se tidl. Arveafgiftslov § 39, Statsskattelov § 39, Lovb. om Statens Regnskabsvæsen og Revision Nr. 178 af 21. Maj 1937 § 40, T. L. § 18⁵, Strfl. § 47. De herhen hørende Forvaltningsakter er dog i et vist Omfang undergivet Dom- stolenes Prøvelse, navnlig m. H. t. Overholdelsen af formelle Regler og Retsgrundsætninger, derimod ikke fuldtud m. H. t. Strafbarheds- betingelserne og Straffens Art og Størrelse.

b. Undertiden er Forvaltningsmyndigheden kompetent til at mod- tage et Bødetilbud fra Overtræderen, se t. Eks. Vpl. § 42, 2. Stk.⁶, Lov om Folkeregistre Nr. 57 af 14. Marts 1924 § 12⁷, jfr. Stempel- lov § 43 og Arveafgiftslov § 38 om Afgørelse »i Mindelighed«.

3. Domstolenes Fortolkning af Prislovene er overvejende sket i Straffesager.

4. Jfr. *Carl Torp*, Dansk Kriminalistforenings 18. Aarsmøde, S. 65 f.

5. Jfr. dog ovenfor S. 187.

6. Jfr. Jmin. Skr. Nr. 96 af 11. Juni 1925.

7. Jfr. Jmin. Skr. Nr. 163 af 7. Maj 1941.

c. I de praktisk vigtigste Tilfælde er der, især indenfor Skatte- og Afgiftslovgivningen, Adgang for Overtræderen til, før eller efter at Forvaltningens Afgørelse er truffet, at forlange Sagen indbragt for Domstolene, se t. Eks. Postlov, Lovb. Nr. 312 af 14. August 1963, § 25 c), Lov om Afgift af Spiritus, Vin og Øl Nr. 288 af 10. Septbr. 1964 § 60, Lovb. om Tobaksafgifter Nr. 99 af 31. Marts 1964 § 27, Lovb. om Omsætningsafgift af Chokolade- og Sukkervarer m. v. Nr. 62 af 29. Februar 1960 § 25, Lov om Omsætningsafgift af Motor-køretøjer Nr. 184 af 6. Juli 1957 § 26, Lovb. om Selvangivelse m. v. Nr. 212 af 19. Juni 1964 § 13 ⁸.

4. Med Hensyn til *Skyldspørgsmaalet* kan der ikke være Tale om at opstille Forsæt som almindelig Strafbarhedsbetingelse. Undertiden er det positivt bestemt i vedkommende Forvaltningslov, at uagtsomme eller dog groft uagtsomme Overtrædelser straffes, se t. Eks. Lovb. om Selvangivelse m. v. Nr. 278 af 25. August 1958 §§ 13 og 14.

At baade forsætlige og uagtsomme Overtrædelser i Almindelighed kan straffes, følger nu af Strfl. § 19, hvorefter Straffebud vedrørende Lovovertrædelser, der ikke omhandles i Straffeloven, er anvendelige, ogsaa naar Lovovertrædelserne er begaaet af Uagtsomhed, medmindre det modsatte har særlig Hjemmel ⁹. Maalestokken for, om der foreligger Uagtsomhed, vil ofte være streng imod Tiltalte ¹.

Paa forskellige Retsomraader bestaar der et objektiveret Bødeansvar, navnlig for Driftsledere og visse Ejere, t. Eks. Grundejere, og Hæftelse for Bøder, der er forskyldt af andre. I Forbindelse hermed skal nævnes, at et Bødeansvar undertiden paahviler Aktieselskaber og andre kollektive Enheder ².

5. Spørgsmaalet om Strafbarheden af *Forsøg og Meddelagtighed* og om Strafansvarets Bortfald ved *Forældelse* er undertiden udtrykkelig besvaret i vedkommende Forvaltningslov ³. Iøvrigt maa Strfl.

8. Jfr. *Jørgen Smith*, Skatteunddragelser, 1961, S. 121–125.

9. Jfr. *Hurwitz*, Kriminalret S. 351 f.

1. Jfr. U. 1900. 172.

2. Vedr. disse Spørgsmaal henvises til *Hurwitz*, Kriminalret S. 382–90 og Kollektive Enheders pønale Ansvar, 1933, jfr. Rigsadvokatens Cirk. Nr. 144 af 10. Sept. 1955. Cirkulæret opregner en lang Række Love, der hjemler Strafansvar for kollektive Enheder; men der kunde nævnes andre Love, t. Eks. Boligtilsynslov § 32, 3. Stk. Ifølge U. 1951. 920 kan der ikke uden udtrykkelig Hjemmel paalægges en Kommune Straf.

3. Se t. Eks. Lovb. Nr. 288 af 10. Sept. 1964 § 56 Nr. 2, Lov Nr. 500 af 19. Dec. 1951 § 39, 2. Stk., Lov Nr. 501 af s. D. § 34, 2. Stk.

§§ 21–24 og 92–93, sammenholdt med § 2, komme til Anvendelse. M. h. t. Forældelse bliver § 92 Nr. 3 af særlig Betydning ⁴.

6. Forvaltningsdelikterne belægges gennemgaaende med langt *ringere Straffe* end de egentlige Forbrydelser, og moralsk bedømmes de langt mildere. De Straffe, der anvendes, er i Reglen Bøder og ringere Frihedsstraffe; se m. H. t. Omsætning af den ældre Lovgivnings Strafarter Ikrafttrl. § 7; men de forvaltningsretlige Straffereglers accessoriske Karakter i Forhold til en eller anden Forvaltningsordning medfører ofte Anvendelse af særlige, efter Øjemedet afpassede Sanktioner, t. Eks. epurative Disciplinarstraffe, Forbrydelse af Bevilling eller Tilladelse ⁵ eller Adgang til at udøve en vis Virksomhed o. lign. Oftest vil saadan Rettighedsfortabelse dog ikke have Karakter af Straf ⁶.

4. Se om Forholdet mellem Strfl. og Særlovgivningen, *F. Lucas*, U. 1932 Tillæg S. 1–11 og om Forældelse udenfor Straffeloven, *Hurwitz*, Kriminalret S. 218–21 samt *Krabbe*, U. 1923 S. 105–108.

5. Se t. Eks. Lovb. om Afgift af Spiritus, Vin og Øl Nr. 288 af 10. Sept. 1964 § 59, Lov om Tobaksafgifter Nr. 99 af 31. Marts 1964 § 27.

6. Vedr. Lov om Ændring af Reglerne om Fortabelse af Rettigheder som Følge af Straf Nr. 286 af 18. Juni 1951, se *Hurwitz*, Kriminalret S. 606–14.

Domstolskontrol med Forvaltningen

A. Indledning.

1. Af tidligere Udviklinger fremgaar det, at Loven og gældende Ret iøvrigt i vidt Omfang normerer Forvaltningsmyndighedernes Virksomhed, baade materielt og formelt, og at denne Normering paa den anden Side langt fra er udtømmende, idet Forvaltningen ofte handler efter et frit Skøn, baade naar Talen er om »faktiske« Handlinger og om Retsakter, herunder Forvaltningsakter.

Denne retlige Normering af Forvaltningens Virksomhed har en Sanktion allerede i det tjenstlige og strafferetlige Ansvar, som Forvaltningens Udøvere er underkastet, jfr. T. L. § 3, 1. og 2. Stk. og § 18 samt Strfl. Kap. 16. Endvidere indebærer det administrative Over- og Underordningsforhold og den administrative Rekurs Garantier for Forvaltningens Lovlighed. De øverste Forvaltningschefer, Ministrene, har m. H. t. Forvaltningens Lovlighed et politisk Ansvar overfor Folketinget og et retligt Ansvar, som kan gøres gældende for Rigsretten. Endelig har Folketingets Ombudsmand Indseende med Statens civile og militære Forvaltning¹ samt den kommunale Forvaltning².

En Ordning, hvorefter det er Forvaltningen selv, der har det sidste Ord ogsaa i Retsspørgsmaal, endog naar Borgerne paastaar, at en Forvaltningsmyndighed har gjort Indgreb i deres subjektive Rettigheder (»l'administrateur-juge«), var i Princippet gældende i de fleste kontinentale Stater, indtil de i forrige Aarhundrede, Frankrig i Begyndelsen af Aarhundredet, de tyske Lande i dets sidste Halvdel, indførte særlige Forvaltningsdomstole.

Naar det saaledes forholdsvis sent er blevet anerkendt, at Retsvister med Forvaltningen lige saa vel som Retstvister Mand og Mand

1. Jfr. Statsretten S. 313–22.

2. Se herom Lov Nr. 142 af 17. Maj 1961, Betænkning 1961 Nr. 273, *Stephan Hurwitz*, Købst. T. 72. 363–69 og min Afh. i Statsvetenskaplig tidskrift, 1961, S. 279–88.

Ombudsmandens aarlige Beretninger, som er citeret mange Steder i denne Bog, indeholder et stort Stof til Belysning af forvaltningsretlige Spørgsmaal.

imellem bør finde deres endelige Afgørelse hos upartiske, politisk uafhængige Domstole, staar dette i Forbindelse med, at Magtadskillelseslæren («la séparation des pouvoirs»), som har præget den offentlige Rets Udvikling fra Slutningen af det 18. Aarhundrede indtil den Reaktion derimod, som har gjort sig gældende ikke blot indenfor moderne Diktaturstater³, men ogsaa i ultrademokratiske Anskuelser⁴, nærmest tog Sigte paa, at Ikendelse af Straf og Afgørelse af privatretlige Stridigheder skulde henhøre under en selvstændig Domsmagt⁵.

Man har endog i dette Princip villet finde en Begrundelse for, at Domstolene ikke skulle have nogen Kompetence i Forvaltningsanliggender. Magtadskillelseslæren skulde kræve ikke blot en Fordeling af forskelligartede Statsfunktioner mellem tre forskellige Slags Statsmyndigheder, men tillige, at disse forskellige Slags Statsmyndigheder skulde være indbyrdes helt uafhængige. Denne Opfattelse, der blev hævdet af den franske Revolutions Magthavere, som af bestemte politiske Grunde ønskede at sætte Domstolene paa Plads baade i Forhold til Forvaltning og Lovgivning, har ingen Støtte hos Montesquieu⁶ eller i den senere fransk-amerikanske, konstitutionelle Teori, som i Magtadskillelsens »checks and balances« saa en vigtig Garanti for Individernes Frihed.

Man har ogsaa fundet det stridende mod en Monarks Værdighed, at Domstolene skulde kunne indlade sig paa at underkende hans Af-

3. Jfr. t. Eks. *W. Jellinek*, Nachtrag S. 4: »Die Lehre von der Trennung der Gewalten als Ideal hat im antiliberalen nationalsozialistischen Führerstaat begreiflicherweise keinen Platz«, *B. Mirkin-Guetzévitch*, La théorie générale de l'État soviétique, Paris 1928, S. 7 f.
4. Jfr. *Alf Ross*, Dansk Statsforfatningsret I S. 175–78 og II S. 452–55.
5. Jfr. *Montesquieu*, De l'Esprit des lois, XI. Bog VI. Kap. (»Par la troisième [puissance] il punit les crimes ou juge les différends des particuliers«) og Udtalelsen hos *Stampe*, IV. S. 196 om, »at en Konges Ministre ikke bør give sig af med at dømme i private Folks Sager, men overlade saadant til de ordinære Retter.« Se ogsaa Christian Colbjørnsens Udtalelse, citeret hos *Troels G. Jørgensen*, Bidrag til Højesterets Historie, 1939, S. 238 f.
6. Jfr. *J. Ussing* S. 20 ff., og De l'Esprit des lois, XI. Bog IV. Kap.: »..... il faut que le pouvoir arrête le pouvoir.« I VI. Bog VI. Kap. hedder det: »C'est encore un grand inconvénient dans la monarchie que les ministres du prince jugent eux-même les affaires contentieuses. Nous voyons encore aujourd'hui des Etats où il y a des juges sans nombre pour décider les affaires fiscales, et où les ministres, qui le croiroit! veulent encore les juger.« Om »jæmviktsprincippet« i den svenske Regeringsform af 1809, se *Fredrik Lagerroth*, 1809 års Regeringsform, 1942, S. 24 ff. og om Magtadskillelsen i norsk Statsret, *Frede Castberg* i T. f. R. 1918 S. 283 ff.

gørelser, og ud fra den Opfattelse, at Forvaltningsmyndighederne repræsenterer Statschefen, har man ligeledes anset en Domstolskontrol med andre Forvaltningsmyndigheder for upassende. »Jeg tør dog tro,« skriver Christian Colbjørnsen i en Udtalelse vedrørende en Erklæring, hvori nogle Medlemmer af Hof- og Stadsretten gik imod Udkastet til Magistratsinstruksen af 28. August 1795, »at disse gode Mænd, ifald Hans Majestæt fremstillede sig for dem, imedens de beklædede deres Dommersæder, vilde i det mindste føle hos dem selv, at de ikke kunde være hans Dommere«⁷. Naar i England ethvert Søgemaal mod Kronen før The Crown Proceedings Act, 1947, var betinget af, at Sagsøgeren opnaaede Regeringens Tilladelse til, at Sagen toges under Paakendelse af Domstolene, og naar det samme gjaldt om Søgemaal mod Kronens Repræsentanter, f. s. v. de optraadte i denne Egenkab, beroede dette bl. a. paa et Hensyn til »the dignity of the Crown«. Undertiden er det blevet anset for upassende i sig selv, at Indehavere af de højeste Forvaltningsstillinger, navnlig Ministre, skulde staa til Ansvar for deres Embedshandlinger overfor Domstole, endog disses lavere Instanser⁸.

Hvad særligt angaar en Retskontrol udøvet af de almindelige Domstole, er det blevet anført, at disse ikke er i Beiddelse af den fornødne Sagkundskab og Erfaring til at kritisere Forvaltningsmyndighedernes Afgørelser, end ikke f. s. v. angaar Afgørelsernes Forhold til gældende Ret, idet baade Forvaltningslove samt forvaltningsretlige Retsprincipper og de Livsforhold, hvormed Forvaltningsmyndighederne befatter sig, forgrener sig i mange Specialiteter, og i det hele er vidt forskellige fra de Retsregler og Livsforhold, hvormed Domstolene kommer i Berøring under Varetagelsen af deres Hovedopgave, som er Paakendelse af privatretlige Sager og Straffesager. Det er bl. a. under Hensyn hertil, at Retskontrollen med Forvaltningen i de fleste Lande er henlagt til særlige Forvaltningsdomstole.

Selv bortset fra, om Domstolene har tilstrækkelig Forstaaelse af

7. Citeret efter *Troels G. Jørgensen*, Bidrag S. 244. Endnu *Holck*, Statsforfatningsret, II S. 224 udtaler, at der m. H. t. de af Kongen foretagne Øvrighedshandlinger ikke bliver Spørgsmaal om en positiv Ugyldighedserklæring eller om Tilkendelse af Erstatning.

8. Jfr. *Hammerskjöld* S. 118 f.: »Desutom skulle det utan tvifvel strida emot ett bestämt och allmänt föreställningssät, om underdomstolarna blefve något slags öfverordnade myndigheter öfver den högre administrationen«, Om underordnade Domstoles Stilling i gammel Tid til kongelige Paabud, se *Poul Johs. Jørgensen*, Dansk Retshistorie, 1940, S. 315 f.

Forvaltningsvirksomhedens Vilkaar og Formaål, har det kunnet befrygtes, at Domstolskontrol med Forvaltningen vil virke hemmende paa dennes Effektivitet, og det selvom Domstolskontrollen kun tager Sigte paa Forvaltningens Lovlighed⁹. Love og andre Retsforskrifter giver jo ikke udtømmende eller entydigt Udtryk for en »gældende Ret«, hvis Anvendelse paa foreliggende Kendsgerninger fører til et logisk nødvendigt Resultat. Domstole og andre Myndigheder har, ogsaa naar Talen er om Retsanvendelse, en betydelig Frihed, og under alle Omstændigheder er det en Erfaring, at Domstole og Forvaltningsmyndigheder ofte kommer til et forskelligt Resultat i Retsanvendelsen. Naar da Domstolenes Opfattelse skal følges, betyder dette, at Forvaltningen ikke kan gennemføre sine Intentioner.

En saadan Divergens kan fremkomme ikke blot paa Grund af en forskellig Opfattelse vedrørende uskreven Ret, men ogsaa m. H. t. Lovfortolkning, og det er blevet hævdet, at Forvaltningsmyndigheder og Domstole har en principielt forskellig Indstilling i saa Henseende. Medens saaledes engelske Domstole anser sig for snævert bundet af Lovens Ord og sproglige Mening og tager lidet Hensyn til de under Lovens Tilblivelse tilkendegivne Opfattelser¹, vil Forvaltningen være tilbøjelig til at tillægge saadanne Tilkendegivelser betydelig Vægt, bl. a. fordi de ofte hidrører fra Forvaltningsmyndighederne selv². Her i Landet er der ikke en saadan principiel Forskel mellem Domstolenes og Forvaltningsmyndighedernes Indstilling overfor Fortolknings-spørgsmaal, idet ogsaa Domstolene i vidt Omfang tager Hensyn til Lovens Forarbejder og Forhandlingerne i Folketinget (Rigsdagen);^{2a} men det er umiskendeligt, at Forvaltningsmyndigheder ofte anlægger en friere, mere konkret formaalsbestemt Fortolkning end Domstolene³.

Forskellige Omstændigheder begrænser imidlertid Domstolskontrollens hæmmende Indflydelse paa Forvaltningens Effektivitet.

9. Jfr. *Marcus Rubin* i U. 1920 S. 21. *Ørsted*, som under Forhandlingerne om Junigrundloven var Modstander af, at der gaves Domstolene Prøvelsesret, bemærker, at »medens en Bestemmelse som den omhandlede vilde nedslaa Øvrighedens Mod og Virkekraft, vilde den indeholde en mægtig Opmuntring for de Vrangvillige eller Urolige --«, se Prøvelse af Udkast til en Grundlov og en Valglov, 1949, S. 263 f.

1. Jfr. *P. M. Sachs* i U. 1942 S. 182 og *William C. Hart* i N. a. T. 1937 S. 51 f.

2. Jfr. *William C. Hart* i N. a. T. 1937 S. 52 og ovenfor S. 19.

2a. Jfr. *W. E. von Eyben*, T. f. R. 1953 S. 145-92.

3. I Rigsforsamlingen talte Grundlovskomiteens Ordfører (Krieger) om, at »der jo er en dyb og rodfæstet Modsætning mellem det dømmende og administrative Sind«, se Sp. 3330.

For det første er der i Almindelighed kun Tale om en efterfølgende Prøvelse. Forvaltningsmyndighederne skal ikke paa Forhaand indhente Domstolenes Godkendelse af paatænkte Foranstaltninger, og Domstolene kan ikke paa Forhaand skride ind imod saadanne, jfr. Rpl. § 646, hvorefter der kun kan nedlægges judicielt Forbud overfor Repræsentanter for Stat eller Kommune i disses Egenskab som Ejere af faste Ejendomme eller som Medkontrahenter i Kontraktsforhold ⁴. Og selve Sagsanlægget virker ikke suspensivt paa Forvaltningsakten, jfr. Grl. § 63, 1. Stk., 2. Pkt. og nedenfor S. 590. At Domstolsprøven saaledes er efterfølgende, og at en Forvaltningsakts Indbringelse for Domstolene ikke suspenderer dens Retsvirkninger, medfører undertiden, at Adgangen til at gaa til Domstolene bliver af ringe praktisk Betydning, fordi den administrativt trufne Ordning vil være afløbet, inden der falder Dom i Sagen, og en Dom, som underkender et Forbud eller Paabud, ikke ubetinget medfører, at den, der har efterkommet Befalingen, eller overfor hvem den er blevet tvangsfuldbyrdet, faar Krav paa Erstatning for det derved forvoldte Tab ⁵. Iøvrigt vil mange af Forvaltningens Handlinger overhovedet ikke kunne blive Genstand for Domstolsprøvelse, fordi ingen har den fornødne Søgsmålsret, jfr. nedenfor S. 614 ff., og hvor Klageren staar i et vedvarende Afhængighedsforhold til den Forvaltningsmyndighed, hvis Afgørelse paastaas at være ulovlig, vil han undertiden nære en – som Regel ubegrundet – Frygt for, at Sagens Indbringelse for Domstolene vil kunne medføre, at Forvaltningsmyndigheden faar en ugunstig Indstilling overfor ham ⁶. Endelig vil i alt Fald Central-

4. Jfr. *Erwin Munch-Petersen*, *Tvangsfuldbyrdelse*, 1948, S. 354 f. samt U. 1895 S. 1001 ff. og 1266 ff. Det maa forekomme noget vilkaarligt, at Forbud ikke kan finde Anvendelse i andre privatretlige Retsforhold end de nævnte, t. Eks. naar Staten eller Kommunerne optræder som Ejere af Løsøre. Muligvis tør det antages, at Forbud kan finde Anvendelse i alle privatretlige Forhold.

5. Jfr. Offentligretlig Erstatningsansvar S. 41 f. og 93 ff., Betænkning om statens og kommunernes erstatningsansvar (Nr. 214) S. 30 og 59 f.

6. I en Skrivelse af 10. Maj 1948 fra Handelsministeriet til Direktoratet for Vareforsyning udtaler Ministeriet paa Foranledning af et Folketingsudvalg, at »man betragter det som en Selvfølge, at Firmaer, der indbringer Afgørelser for Ankenævnet, møder en lige saa velvillig Behandling i Direktoratet som andre Virksomheder.« Jfr. *Poul Johs. Jørgensen*, *Dansk Retshistorie*, 1940, S. 316 vedr. Haandfæstningernes Bestemmelser om, at Kongen ikke maatte tage Sagsanlæg imod ham ugunstigt op.

administrationens Afgørelser have en vis Autoritet overfor Domstolene ⁷.

Til Støtte for Kravet om Indførelse af Domstolskontrol med Forvaltningen har man navnlig i Tyskland anført, at Forvaltningsmyndighederne i deres Iver for at varetage de offentlige Interesser, som er knyttet til den Forvaltningsordning, de er sat til at gennemføre, vil faa en ensidig, partisk Indstilling overfor Retstvister mellem Borgerne og Forvaltningen ⁸, idet de vil være tilbøjelige til at tilgodese Forvaltningens Interesser paa Borgernes Bekostning. Og med Indførelsen af Ministre, der har et Ansvar overfor Folkerepræsentationen, opstod der Frygt for, at partipolitiske Indflydelser skulde gøre sig gældende i Forvaltningen.

Det er efterhaanden blevet den herskende Opfattelse i næsten alle Lande, at en endelig Afgørelse af forvaltningsretlige Retsspørgsmaal, navnlig Retstvister mellem Borgerne og Forvaltningen, der finder Sted ved de almindelige Forvaltningsmyndigheder uden nogen domstolsmæssig Sikkerhed for Upartiskhed og Grundighed, er utilfredsstillende, saa meget mere som de Personer, der virker i den aktive Forvaltning, i det hele let vil faa den Indstilling, at Overholdelsen af Retsregler og retlige Principper er noget underordnet i Forhold til Forvaltningsvirksomhedens rent praktiske Resultater. Har da først den retsstatlige Opfattelse, at Forvaltningslove og andre Forvaltningsforskrifter er Retsnormer, som er bindende ikke blot for Borgerne, men ogsaa for Forvaltningsmyndighederne, vundet almindelig Anerkendelse, bliver det næsten selvfølgeligt, at Borgernes Retstvister med Forvaltningen bør afgøres af Myndigheder og under Former, som frembyder de samme eller dog lignende Garantier som Behandlingen af privatretlige Sager og Straffesager.

Da der i det 19. Aarh. i de kontinentale Lande indførtes en Domstolskontrol med Forvaltningen, skete dette de fleste Steder ikke ved en Udvidelse af de almindelige Domstoles Kompetence, men ved Oprettelse af Specialdomstole, de saakaldte Forvaltningsdomstole. Saa-danne Domstole indførtes i Frankrig i Aarhundredets Begyndelse, i

7. *N. H. Bache* spørger endog i U. 1939 S. 69: Er Højesteret forvaltningsvenlig?

8. Vedr. Princippet »in dubio pro fisco«, se *Mogens Glistrup*, Skatteret, 1957, S. 26, *Hartvig Jacobsen* S. 33 og *Gösta Eberstein*, Om skatt till stat och kommun, I 1929, S. 3–5. *Dickinson* citerer S. 5 Note 5. Dr. Johnsons berømte Definition af Akcise »— a hateful tax adjudged not by the common judges of property, but by wretches hired by those to whom excise is paid«.

næsten alle tyske Lande i Løbet af dets sidste Halvdel. Denne Udvikling fortsattes i det 20. Aarh. I Sverige gennemførtes saaledes 1909 en Lov om Oprettelse af en Regeringsret, i Finland 1918 en Lov om en højeste Forvaltningsdomstol, i Belgien 1946 en Lov om et Conseil d'Etat, hvis ene Afdeling er en Forvaltningsdomstol. Domstolskontrol med Forvaltningen udøves nu til Dags i de allerfleste Lande af Forvaltningsdomstole, hovedsagelig kun i Danmark, Norge, England og U. S. A.⁹ af de almindelige Domstole. En Mellemvej er man gaaet i Svejts, hvor der ved en Forbundslov af 1928 indrettedes en Forbundsforvaltningsdomstol, som er en Afdeling af den almindelige Forbundsdomstol.

2. Ved Enevældens Indførelse blev i *Danmark og Norge* Kongen øverste Indehaver af den dømmende Magt¹; men allerede i 1661 oprettedes Højesteret, som, uagtet Kongen forfatningsmæssigt havde det i sin Magt at bestemme, hvorledes Sagerne i det enkelte Tilfælde skulde afgøres, ja, endog at annullere og omgøre en afsagt Højesteretsdom, hurtigt udviklede sig til at blive en reelt selvstændig, øverste Domstol². Domstolenes Selvstændighed overfor Regering og Forvaltning vandt navnlig i det 18. Aarhundredes anden Halvdel forøget Anerkendelse under Paavirkning af Montesquieu's Magtadskillelæse, som havde en fremstaaende Talsmand i Henrik Stampe.

Et er imidlertid Domstolenes Frihed for Indblanding fra Regeringens og Forvaltningens Side, noget andet, om Domstolene paa deres Side kan tage Forvaltningens Handlinger og Undladelser under Paaendelse. Dette Spørgsmaal var i lang Tid uklart³, men fandt sin Løsning ved Instruks for Magistraten i København af 28. August 1795 § 29⁴ og Instruks for Magistraten i Kristiania af 14. September

9. Ogsaa i Japan har de almindelige Domstole Prøvelsesret, se *Kostaro Tanaka*, Journal of the International Commission of Jurists, Vol. II Nr. 2 S. 7-19. En udtrykkelig Grundlovsbestemmelse giver dem endog Beføjelse til at prøve Loves Grundlovsmæssighed.

1. *S. Vedel*, Den Dansk-Norske Højesterets Historie under Enevælden fra 1661-1790, 1888, S. 11 f.

2. Se nærmere *S. Vedels* nævnte Værk, navnlig S. 337 ff., *Troels G. Jørgensen*, Bidrag S. 13 ff., *J. E. Larsen*, Samlede Skrifter I. 2. S. 320 ff. og i Højesteret 1661-1961 *Svend Ellehøj* S. 218-301, *Georg Nørregaard* S. 302-43.

3. *Ørsted*, III S. 15 f., jfr. VI S. 532 ff., *S. Vedel* S. 232 ff. om kgl. Reskript af 7. Okt. 1740, der ophævede en Højesteretsdom, hvorved en Amtmand var idømt Erstatning i Anledning af en Embedshandling, *Troels G. Jørgensen*, Bidrag S. 225 ff.

4. Om Instruksens Tilblivelse, se de interessante Oplysninger hos *Troels G.*

1798 § 26. Under Form af en autentisk Fortolkning⁵ af henholdsvis D. L. 1–2–8, jfr. 1–26–3, og N. L. 1–2–6 fastslaas det her, at i København Magistraten og Overpræsidenten, i Kristiania Magistraten og Præsidenten ikke staar under den almindelige Ret, forsaavidt deres Øvrighedsembeders Førelse betræffer. Klager desangaaende skulde gennem Kancelliet forestilles Kongen, som da selv vilde afgøre Sagen eller beskikke Kommissarier til at paadømme dem; disses Behandling og Dom skulde høre umiddelbart under Højesteret.⁶

I denne Ordning indførte den *norske Grundlov* af 17. Maj 1814, der stærkt bærer Præg af Magtadskillelæsen, ikke nogen udtrykkelig Ændring, og i Begyndelsen af den konstitutionelle Æra turde man ikke anse Instruksen af 1798 § 26, jfr. N. L. 1–2–6, for bortfaldet. Det varede dog ikke længe, inden den Opfattelse trængte igennem i Domspraksis, at den, der ansaa sig forurettet ved en Øvrighedshandling, kunde gaa til Domstolene, uden at han dertil behøvede nogen Tilladelse fra Regeringen, og at Domstolene kunde underkende Øvrighedens, ogsaa Kongens, Beslutninger og Afgørelser, saafremt de fandtes formelt eller materielt ulovlige⁷.

Den *danske Grundlov* af 5. Juni 1849 tog derimod Spørgsmaalet op til Afgørelse i § 77, der er saalydende: »Domstolene ere berettigede til at paakende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser. Dog kan den, der vil rejse saadant Spørgsmaal, ikke ved at bringe Sagen for Domstolene unddrage sig fra foreløbigen at efterkomme Øvrighedens Befaling«⁸. Den historiske Baggrund for denne

Jørgensen, Bidrag S. 228 ff. Over Udkastet, som var forfattet af *Christian Colbjørnsen*, blev der indhentet Erklæringer fra Højesteret samt Hof- og Stadsretten. Fra begge Retter fremkom der Mindretalsbetænkninger, som gik imod Udkastets § 29. Udtalelsen fra Højesterets Mindretal gengives hos Troels G. Jørgensen i dens Helhed.

5. Jfr. ovenfor S. 28 ff.
6. *Bent Christensen*, Højesteret S. 358–61, paaviser, at Domstolene trods Instruksen bevarede en ret omfattende Competence i offentlige Tvister.
7. Jfr. *Castberg*, II S. 160 ff., *Aschehoug*, III S. 357 ff., *Morgenstierne*, I S. 386, II S. 73 ff. og 188. En norsk Højesteretsdom, Norsk Retstidende 1937 S. 172 f. udtaler, at Domstolene i Forhold til administrative Forbud antages at kunne prøve deres Lovlighed i enhver Henseende.
8. *Monrad*, Grundlovsudkastets Hovedforfatter, formulerede med den belgiske Grundlovs § 24 som Forbillede en Bestemmelse, som skulde tillade Søgmaal ved Domstolene mod Embedsmænd i Anledning af deres Embedshandlinger, uden nogen forudgaaende Tilladelse. *Lehmann*, som foretog en hel Del Rettelser og Tilføjelser til Monrads Udkast, formulerede

Bestemmelse er den paa Magistratsinstruksen af 1795 beroende Ordning, der fandtes uforenelig med den ny Forfatning⁹. Herefter var det kun et Spørgsmaal, om denne Retskontrol med Forvaltningen skulde udøves af de almindelige Domstole som i England og Nordamerika eller som »i adskillige Forfatninger« af »en Ret af blandede administrative og judicielle Elementer«. Grundlovskomiteen foretrak uden nogen nærmere Begrundelse det første¹ og fandt deri Tilslutning fra Rigsforsamlingen.

Af Grundlovskomiteens Betænkning og Forhandlingerne iøvrigt² fremgaar det, at kun Legalitetsspørgsmaal, ikke Hensigtsmæssighedsspørgsmaal, skulde kunne tages under Paakendelse af Domstolene; men man havde i det hele ret vage Forestillinger om Bestemmelsens Rækkevidde³. Gennem Udviklingen i Retspraksis, som *Bent Christensen* fornylig har gjort til Genstand for en dybtgaaende Under søgelse⁴, er Prøvelsesretten imidlertid blevet saa sikkert fastlagt, at den ikke nu frembyder principielle Tvivlsspørgsmaal.

Denne ved Grundloven af 1849 indførte Ordning ændredes for

Bestemmelsen lidt anderledes. I Statsraadet blev Spørgsmaalet fremdraget den 15. Aug. 1848, idet Lehmann foreslog, at der i Udkastet skulde optages en Paragraf om Forholdet mellem Dommer- og Øvrighedsmyndigheden. En saadan Bestemmelse vedtoges i Statsraadet og optoges i det Grundlovskudkast, som blev forelagt for Rigsforsamlingen. Udkastets § 63 svarer i Hovedsagen til den gennemførte Grundlovs § 77. Vedr. denne Bestemmelses Tilbliven, se nærmere *Bent Christensen*, Højesteret S. 361–68, *Jens Møller*, Historisk Tidsskrift 9. Række V S 455 og 475.

9. »Under en Statsforfatning som den, der nu skal grundlægges«, hedder det i Grundlovskomiteens Betænkning, »kan det ikke afhænge af Regeringens Skøn om Domstolene skulle have Adgang til at afgøre, hvorvidt en Øvrighed ved en eller anden Handling har overskredet sin lovlige Embedsmyndighed«, Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigsdag, Sp. 1527. Ørsted ønskede Paakendelsen henlagt til Rigsretten, bl. a. med den Begrundelse, at en Anke over Øvrigheden egentlig er en Anke over Ministrene. Dette begrundes med, at Ministrene kan rette paa Øvrighedens Bestemmelse og meddele den Instrukser, se Sp. 2465 ff. og Prøvelse S. 257. Ørsteds Forslag forkastedes med stor Majoritet, se Sp. 3335.
1. Jfr. Rigsfors. Sp. 1527.
2. Sp. 1527 ff., 2465 ff., 3333 ff. *Bent Christensen*, Højesteret S. 363–68, har foretaget en Analyse af disse Forhandlinger.
3. I Anledning af et Ændringsforslag udtaler Grundlovskomiteens Flertal, at »det er dog ikke muligt i en enkelt Grundlovsparagraf at udtømme et saa rigt Thema«, og at man »nødes til at vælge Ord, der først under vor ny Forfatnings Udvikling ville faa den bestemte Betydning.«
4. *Bent Christensen*, Højesteret S. 368–93.

Fællesanliggendernes Vedkommende ved Forfatningslov af 2. Oktober 1855 § 20, hvorefter Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser skulde forhandles i en Ministerkonference og endeligt afgøres af Kongen i Geheimestatsraadet ⁵. Novemberforfatningen af 1863 § 63 henlagde imidlertid paany Spørgsmaalet til Domstolene, og den gennemsete Grundlov af 28. Juli 1866 § 72 samt den gældende Grundlovs § 63, 1. Stk. svarer ganske til Junigrundlovens § 77.

*B. Den almindelige Domstolskontrol med Forvaltningen i H. t.
Grundlovens § 63.*

1. Den i Grl. § 63, 1. Stk., 1. Pkt. hjemlede Domstolskontrol med Forvaltningen tager efter Ordene Sigte paa den Del af Forvaltningsvirksomheden, som kan henføres under Begrebet *Øvrighedsmyndighed*. Naar man da har skullet opstille den herved nødvendiggjorte Sondring, er det i Reglen i Tilslutning til Ørsteds Bemærkninger om Begrebet »Øvrighed« og Udtrykket »Øvrighedsembeders Førelse« i Magistratsinstrukserne ⁶ sket paa den Maade, at man ved »Øvrighedsmyndighed« forstaar den visse Organer indenfor den udøvende Magt tilkommende Beføjelse til at optræde befalende overfor Borgerne, og ved »Øvrighed« de Organer, som har en saadan Beføjelse ⁷.

Efter gældende Praksis omfatter Domstolskontrollen ikke blot Regeringens og Forvaltningens Befalinger, altsaa Forbud og Paabud. For det første maa i alt Fald Forvaltningens faktiske Handlinger efter Omstændighederne anses for Udøvelse af Øvrighedsmyndighed, t. Eks. Politiets Tilintetgørelse af sundhedsfarlige Levnedsmidler, Foretagelse af Husundersøgelse, Nedslagtning af smittefarlige Husdyr osv., selvom der ikke bag ved saadanne Handlinger ligger en udtrykkelig Beslutning ⁸. Og dernæst omfatter Domstolskontrollen overhovedet offentligretlige Beføjelser til at træffe Afgørelser og Beslutninger, der er forbindende for Borgerne, altsaa Forvaltningsakter, jfr.

5. I Stænderforfatningen for Slesvig af 15. Febr. 1854 § 9 og Stænderforfatningen for Holsten af 11. Juni s. A. § 8 var det bestemt, at Domstolene ikke kan dømme om en Regerings-, Øvrigheds- eller Politiforanstaltningss Retmæssighed, forsaavidt ikke særegne Love eller allerhøjeste Resolutioner tilsteder nogen Afvigelse.

6. Ørsted, 3 S. 8 og 24 ff.

7. Se Berlin, II S. 277, Matzen, III S. 206 ff., Holck, Statsforfatningsret II S. 200.

8. Jfr. Forsthoff S. 183.

ovenfor S. 247 ff., f. Eks. Udfærdigelse eller Nægtelse af Næringsbrev.

Imidlertid har en nærmere Bestemmelse af Begrebet Øvrighedsmyndighed ingen væsentlig Interesse, fordi Sondringen mellem Udøvelse af Øvrighedsmyndighed og anden Forvaltningsvirksomhed ikke er af principiel Betydning for Domstolenes Kompetence.

Det er i saa Henseende klart, at man ikke fra Grl. § 63 modsætningsvis kan slutte, at Domstolene er inkompetente overfor Forvaltningshandling, som ikke er Udslag af Øvrighedsmyndighed. Men man er ofte uden nærmere at gøre sig Sagen klar gaaet ud fra, at Retskontrollen er mindre vidtgaaende overfor Udøvelse af Øvrighedsmyndighed end overfor anden Forvaltningsmyndighed, idet Domstolene kun kan paakende Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens »Grænser«⁹.

Ordet »Grænser« lader sig nok forene med den Opfattelse, at Domstolene kun skulde kunne paakende, om en »Øvrighedshandling« overhovedet kan anses som saadan, og om en Øvrighedshandling falder indenfor vedkommende Forvaltningsmyndigheds saglige eller stedlige Omraade, saaledes at ikke hele Spørgsmaalet om Handlingens Lovlighed hører under Domstolenes Prøvelse. Herefter vilde kun Kompetencemangler i teknisk Forstand, jfr. ovenfor S. 288 ff., være underkastet Domstolenes Retskontrol¹.

En saadan Opfattelse kan spores under Forhandlingerne om Grundlovsudkastet²; men den blev paa afgørende Maade imødegaaet under Forhandlingerne i Rigsforsamlingen³. I Praksis har Domstolene anset sig for beføjet til at paakende ikke blot Kompetencespørgsmaal, men Legalitetsspørgsmaal overhovedet; ellers vilde Bestemmelsen i Grl. § 63 ogsaa være blevet praktisk betydningsløs.

9. Se *Berlin*, II S. 277, *Munch-Petersen*, II S. 150, *Matzen*, III S. 241 ff. En Oversigt over den ældre Litteratur findes hos *Bent Christensen*, Højesteret S. 394–99.

1. Vedr. Kompetencetvistlærens Betydning for Udviklingen i Retspraksis, se *Bent Christensen*, Højesteret S. 369–84, *Max Sørensen* U. 1950. 276 ff. og *Troels G. Jørgensen*, Bidrag S. 258.

2. I Statsraadet den 23. Sept. 1848 vedtoges det at lade Ordene »og om Øvrighedshandlingens Lovlighed« udgaa, se Statsraadets Forhandlinger I, 1954, S. 458, jfr. 451 og 486. *Monrad* og *Lehmann* opfattede »Øvrighedsmyndighedens Grænser« som ensbetydende med Kompetence, se *Povl Bagge*, D. G. Monrads Statstanker, 1936, S. 136 ff. og *Troels G. Jørgensen*, Bidrag S. 249 ff.

3. Jfr. Sp. 1528, 2466, 2470 ff.

Udenfor Omraadet af Grundlovens § 63 gaar Domstolskontrollen ud paa hverken mere eller mindre. Den, der benytter det offentlige Hospitaler og Trafikmidler, Leverandører til Stat og Kommune, kan for Domstolene indbringe Retsspørgsmaal i deres Mellemværende med det offentlige eller vedkommende Forvaltningsmyndighed og kun Retsspørgsmaal.

Naar en Lov kan udelukke Domstolenes Prøvelsesret indenfor bestemte Sagsomraader, kan en Lov ogsaa paa visse Omraader begrænse Prøvelsesretten til kun at angaa Kompetencespørgsmaal, jfr. Lov om Landvæsensretter Nr. 213 af 31. Marts 1949 § 43, hvorefter de almindelige Domstole kun kan afgøre Kompetencespørgsmaal ^{3a}.

En nærmere Afgrænsning af Omraadet for Grl. § 63 kunde synes paakrævet, fordi Domstolenes Prøvelsesret her er *grundlovsmæssigt* fastslaaet. Imidlertid er det jo fast antaget, at Grl. § 63 ikke er til Hinder for, at en almindelig Lov erklærer Domstolene for inkompetente indenfor specielle Sagsomraader, idet den endelige Afgørelse henlægges til vedkommende Minister, særlige Raad o. lign. Det samme kan imidlertid i en vis Udstrækning finde Sted ogsaa udenfor Omraadet af Grl. § 63 som en Indskrænkning i Grl. § 3, 3. Pkt., hvorefter den dømmende Magt er hos Domstolene.

Som foran nævnt er baade Retsakter og faktiske Handlinger undergivet Domstolenes Retskontrol. Begge Grupper af Forvaltningshandling kan give Anledning til Erstatningskrav, som Domstolene maa tage Stilling til; men kun m. H. t. Retsakter kan der opstaa et Gyldighedsspørgsmaal.

I saa Henseende bemærkes, at Domstolene ikke kan annullere en ulovlig generel Retsforskrift eller en ulovlig Del af en saadan, t. Eks. en ministeriel Bekendtgørelse eller en enkelt Paragraf i en saadan, men kun undlade at bringe den ulovlige Bestemmelse til Anvendelse. Men har en Dom paa denne Maade tilsidesat en administrativ Retsforskrift, vil denne, i alt Fald hvor Talen er om en Højesteretsdom, være saaledes lammet, at det praktiske Resultat bliver omtrent det samme, som om Bestemmelsen var blevet annulleret.

Ogsaa Tjenestebefalinger kan, hvad enten de er generelle eller specielle, komme under Domstolenes Paakendelse, t. Eks. under en Straffesag i Medfør af Strfl. § 156 eller en Sag, hvorunder en Tjenestemand paastaas kendt forpligtet til at efterkomme en Tjenestebefaling. Det kan heller ikke være udelukket, at Indehaveren af et offentligt Hverv søger Dom for, at han ikke er forpligtet til at efter-

3a. Jfr. m. H. t. Ekspropriation *F. Tolstrup*, Juristen 1957 S. 283 f.

komme en Tjenestebefaling, som han anser for ulovlig. Gaar Paastanden kun ud paa, at Tjenestebefalingen er ulovlig i Forhold til Borgerne, jfr. ovenfor S. 174 ff., vil Sagsøgeren ofte savne den fornødne Søgsmåalsinteresse, jfr. nedenfor S. 614 ff., idet en almindelig teoretisk Interesse i at faa Spørgsmaalet om en Tjenestebefalings Lovlighed afgjort af Domstolene ikke er tilstrækkelig⁴. Anderledes stiller Sagen sig, hvis Sagsøgeren mener, at han kan paadrage sig et Ansvar ved at efterkomme Tjenestebefalingen, jfr. ovenfor S. 170 ff. Annullere en generel Tjenestebefaling kan Domstolene under ingen Omstændigheder.

Af Borgerne kan en Tjenestebefaling formentlig ikke indbringes for Domstolene⁵.

Ogsaa Søgsmaal mod en Forvaltningsmyndighed vedrørende dens Handlinger og Undladelser som Led i Forberedelsen af en Forvaltningsakt⁶ maa i Reglen anses for udelukket⁷. Et Søgsmaal, som med Henblik paa Forvaltningsakten gaar ud paa, at en Forvaltningsmyndighed skal offentliggøre et Forslag eller Projekt eller foretage en vis Høring, jfr. ovenfor S. 332 f. og S. 336 ff., kan næppe admitteres af Domstolene, og naar den paagældende Retsakt foreligger, maa Paastanden rettes mod denne, medens der ikke er Adgang til at faa Domstolenes Afgørelse af en Paastand, som alene gaar ud paa, at et eller andet forberedende Skridt burde have været foretaget eller undladt⁸. Dette er iøvrigt oftest udelukket allerede p. G. af manglende Søgsmåalsinteresse.

4. Hvis den i en Tjenestebefaling tilkendegivne Retsopfattelse er blevet underkendt af Domstolene, er det et Spørgsmaal, om Tjenestebefalingen vedblivende er forpligtende, jfr. *Henning Matzen*, Die nordschleswigsche Optantenfrage, 1904, S. 134. Spørgsmaalets Besvarelse maa bl. a. bero paa, om Dommen er afsagt af en højere eller lavere Instans.

5. Jfr. *Herlitz*, Förvaltningsförfarandet S. 166, *Waline* S. 256, 407, 452, *Alibert* S. 85 f., *Bachof* S. 24.

6. Om Kommunalbestyrelsernes Fortegnelser over ikke private Veje i H. t. Lov af 21. Juni 1867 § 6, se *Abitz* S. 205, jfr. S. 148, hvorved bemærkes, at den sidstnævnte Sted Note 10 anførte Dom U. 1872. 857 angaar et Tilfælde, hvor Amtsraadet havde truffet sin Beslutning. Jfr. nedenfor S. 634 om Domme, der forpligter en Forvaltningsmyndighed til at tage et Andragende under Realitetsbehandling.

7. Jfr. *Wold-Bet*. S. 360.

8. Jfr. *Herlitz*, Förvaltningsförfarandet S. 166 ff., *Waline* S. 448 («le requérant s'est alarmé trop tôt»), *Alibert* S. 87 ff. Det tilsvarende Spørgsmaal opstaar m. H. t. den kommunale Tilsynsmyndigheds Annullationsbeføjelse, se *Ernst Andersen* S. 296.

Hvis en Forvaltningsmyndigheds Forvaltningsakt først bliver gyldig, naar den godkendes af en anden Forvaltningsmyndighed, jfr. ovenfor S. 65, 265, 284 f., 407 f., maa hver af Beslutningerne kunne tages under Paakendelse ved Søgmaal mod vedkommende Myndighed, og den godkendte Forvaltningsakt i dens Helhed ved Søgmaal mod den ene eller den anden af de to Myndigheder.

I ældre Tid har man ment, at Domstolsprøvelsen ikke fuldtud kan udøves overfor kongelige Beslutninger⁹; men denne Opfattelse har ikke fundet Tilslutning i Praxis.

2. Den i Grl. § 63 omhandlede Retskontrol udøves af Domstolene¹. Herved maa forstaas alle Domstole, hvad enten de er ordinære eller ekstraordinære, jfr. dog nu Grl. § 61, 2. Pkt., almindelige eller specielle, og hvad enten de hører til en højere eller lavere Instans. I det Omfang en almindelig Lov kan erklære Domstolene for inkompetente i den omhandlede Henseende, jfr. nedenfor, kan en Lov ogsaa tillægge administrative Myndigheder, særlige Raad o. lign. Kompetence til at udøve den endelige Retskontrol med en eller anden Forvaltningsvirksomhed.

En overordnet Forvaltningsmyndighed kan efter Klage eller af egen Drift udøve Retskontrol med underordnede Myndigheders Afgørelser, jfr. ovenfor S. 522 ff., men den overordnede Myndigheds Afgørelse er i Almindelighed ikke endelig, idet den kan indbringes for Domstolene i Medfør af Grl. § 63. En Forvaltningsmyndighed kan derimod selvfølgelig ikke annullere eller omgøre en sideordnet Myndigheds Afgørelse, som formenes at være ulovlig, og en Forvaltningsmyndighed maa oftest tage sideordnede og overordnede Forvaltningsmyndigheders Afgørelser til Følge².

Domstolenes Prøvelsesret kan ikke blot udøves under en *Domsag*. Forsaavidt en af en administrativ Myndighed truffet Afgørelse kommer i Betragtning som *Eksekutionsgrundlag* i H. t. Rpl. § 478 Nr. 1, maa det, hvis andet ikke har særlig Hjemmel³, være en Betingelse for Eksekutionens Foretagelse, at Fogeden⁴ anser Afgørel-

9. Jfr. *Holck*, Statsforfatningsret II S. 224. Anderledes t. Eks. *Nellemann*, Civilprocessens alm. Del, 1887, S. 104.

1. Jfr. m. H. t. Begrebet Domstole *Troels G. Jørgensen* N. a. T. 1937 S. 1-13 og U. 1928 S. 241-45.

2. Jfr. ovenfor S. 278 ff.

3. Saadan Hjemmel findes formentlig ikke i Hegnslov § 44, 4. Stk. om Fuldbyrkelse »efter de for Domme fastsatte Bestemmelser«.

4. En islandsk Højesteretsdom af 1927 udtaler, at Fogedretten utvivlsomt var

sen for formelt og materielt lovlig, idet Retsplejelovens § 483 kun angaar Domme og Kendelser afsagt af judicielle Myndigheder⁵. I Tilfælde af *Udpantning*, der som foran berørt er hjemlet for de fleste offentligretlige Pengekrav mod Borgerne, maa Fogeden nægte at afsige Udpantningskendelse, hvis Kravet findes at være ulovligt⁶. Da Udpantning imidlertid foretages paa Rekvirentens Ansvar, forsaa-vidt Fordringens Rigtighed angaar, medfører Tvivl om Fordringens Rigtighed i Reglen ikke, at Udpantning nægtes. Men er Sagen oplyst for Fogeden, kan og skal han tage alle Legalitetsspørgsmaal under Paakendelse. Videre kan Spørgsmaalet frembyde sig til Prøvelse for Fogeden, naar han skal afgøre, om der foreligger Grundlag for en *Tvangsauktion*, jfr. Rpl. § 538, 3. Stk. og Toldlovsbek. Nr. 156 af 12. April 1960 § 101, 2. Stk.⁷, ved *Indsættelses- og Udsættelsesforretninger*⁸, Rpl. Kap. 55, t. Eks. hvis det offentlige begærer sig indsat i Besiddelsen af et eksproprieret Areal, som den hidtidige Ejer ikke vil fravige, samt ved *Arrest* og *Forbud*, Rpl. Kap. 56 og 57.

3. Skønt Grl. § 63 taget efter Ordene egentlig er til Hinder for en Lov, der udelukker Domstolenes Prøvelsesret, er man altid gaaet ud fra⁹, at en saadan Lovgivning indenfor visse Grænser er forenelig med Grundloven¹, at altsaa § 63 underforstaar: »medmindre (undtagelsesvis) andet fastsættes ved Lov«². Da »Grænserne« for Øvrighedsmyndigheden beror paa Loven, som kan udslette tidligere Grænser og undlade at opstille ny, altsaa indrømme Forvaltningen materiel Frihed, er det ogsaa nærliggende, at Lovgivningsmagten som det mindre kan opstille eller opretholde en Grænse, hvis Overholdelse kun paases af Forvaltningen selv. Betragtningen er ikke formelt stricti juris, da det ene er et Kompetencespørgsmaal, det andet et Spørgsmaal om de materielle Grænser. Men hvis t. Eks. en Lov

at henhøre til »Domstolene«, saaledes som dette Ord maatte forstaas i Forfatningslovens § 56, se T. f. R. 1936 S. 410 f.

5. Jfr. nærmere *Erwin Munch Petersen*, *Tvangsfuldbyrdelse*, 1948, S. 41 ff. og *Juristen* 1937. 217.

6. Jfr. *J. L. Frost*, *Fogedforretninger*, 1949, S. 250.

7. Jfr. *Erwin Munch-Petersen*, *Tvangsfuldbyrdelse*, 1948 S. 181 og 184.

8. Jfr. *Bernhard Gomard*, *Fogedret*, 1960, S. 163 ff., U. 1941. 187 og 1948. 654.

9. Se dog *Ørsted*, *Prøvelse* S. 266 f.

1. Anderledes i Norge ifølge *Castberg* S. 122 f. og II S. 164. Se derimod *Johs. Andenæs*, *Statsforfatningen i Norge*, 1948, S. 241 f.

2. Forudsat bl. a. i U. 1943. 467 H. og 1940. 989 H. Det stik modsatte Princip fandt Udtryk i Stænderforfatningerne for Slesvig og Holsten af 1854, jfr. ovenfor S. 578 Note 5.

opstiller Betingelser for Adgangen til at meddele visse Paabud eller Forbud eller for Adgangen til at tilbagekalde en Tilladelse, og en senere Lov afskaffer disse Betingelser, saaledes at Forvaltningsakten bliver diskretionær, sættes Domstolene reelt lige saa stærkt ud af Spillet, som hvis Loven bestemmer, at Domstolene ikke kan paakende Spørgsmaalet om, hvorvidt Betingelserne er opfyldt³.

Ovenstaaende Betragtning kan ikke finde Anvendelse, naar Grænserne er fastsat i selve Grundloven⁴, f. Eks. §§ 67, 68, 70 og 78. Domstolenes Beføjelse til at paakende Spørgsmaal om Forvaltningsmyndigheders Overholdelse af Grundlovsbestemmelser kan ikke betages dem ved Lov. Naar der ogsaa i tidligere Grundlove tilsikredes Ejeren fuldstændig Erstatning ved Ekspropriation, jfr. Grl. 1953 § 73, 1. Stk., var det strengt taget udelukket, at en Lov udtrykkeligt eller stiltiende kunde afskære Domstolene fra fuld Efterprøvelse af Erstatningsfastsættelsen; thi ogsaa selve den økonomiske Værdiansættelse er et Legalitetsspørgsmaal. I Praksis efterprøvede Domsto-

3. Til Støtte for den Opfattelse, at der under Grundlovsforhandlingerne var Enighed om, at den nærmere Fastlæggelse af Domstolenes Kompetence kunde ske ad Lovgivningsvejen, anfører *Bent Christensen* S. 365 en Udtalelse af *Krieger Rigsfors.* Sp. 2470 gaaende ud paa, at en Højesteretsdom kunde give Anledning til at »drage en ny Grænse ved en ny Lov«. Da *Krieger* i samme Aandedrag Sp. 2469 og 2470 utvetydigt gav Udtryk for, at han ved Grænse forstod en materiel Grænse, svarer Udtalelsen til den i Teksten anførte Betragtning. Derimod synes den af *Bent Christensen* anførte Udtalelse af Grundlovskomiteén *Rigsfors.* Sp. 1527 at tage Sigte paa en egentlig Kompetenceudelukkelse ved Lov. Uklart er det, om den anden af *Bent Christensen* anførte Udtalelse af Grundlovskomiteén Sp. 1528 tager Sigte paa en Kompetenceudelukkelse eller paa en materiel Ændring af Grænserne.

Bent Christensen mener endvidere, at Kompetencetvistlæren forklarer, at Domstolene kom til at anerkende Endelighedsbestemmelser, S. 382 ff. Det er dog noget usikkert. Efter denne Lære opstaar der jo ikke noget Grænsespørgsmaal indenfor Kompetencen, og Læren kan umuligt forklare, at Domstolene ved Lov kan gøres inkompetente til at paakende Overskridelser af Kompetencefordelingen.

At Endelighedsbestemmelser maa anses for gyldige finder Støtte i Forhandlingerne om Grl. 1953. I Forfatningskommissionen var det – hvilket ikke fremgaar af Betænkningen – paa Tale at give Grl. § 63, 1. Stk. en Formulering, som udelukkede Lovbestemmelser, som gør Domstolene inkompetente; men en saadan ændret Formulering blev ikke foreslaaet.

4. Jfr. H. R. D. af 2. Juni 1858, H. R. T. 1858–59 S. 175, hvor Resultatet dog begrundes med, at den paagældende Lovbestemmelse ikke efter sit Indhold gik ud paa, at Domstolene skulde være inkompetente. .

lene imidlertid ikke fuldtud Vurderingsmyndighedernes Erstatningsfastsættelse⁵, se nu Grl. 1953 § 73, 3. Stk.

En Selvfølge er det, at en Lov ikke kan gøre Domstolene inkompetente, hvor deres Kompetence er fastsat ved specielle Grundlovsbestemmelser, t. Eks. Grl. § 73, 3. Stk.⁶.

4. Hvis Domstolene efter gældende Ret er inkompetente til at tage en af en Forvaltningsmyndighed truffet Afgørelse under Paakendelse, navnlig fordi Loven erklærer, at Afgørelsen ikke kan indbringes for Domstolene, eller at den er endelig, eller fordi Afgørelsen beror paa et frit Skøn, nytter det principielt ikke, at Parterne er enige om at ønske en Domstolsafgørelse, end ikke om Enigheden tilvejebringes eller opretholdes under Retssagen⁷. Om Parterne kan fraskrive sig Retten til at gaa til Domstolene, synes noget tvivlsomt. Efter en Analogi fra Rpl. § 395, 2. Stk., jfr. § 435, 1. Stk. og Ægteskabslov I § 15, 1. Stk. og § 21 Nr. 7⁸, tør det maaske antages, at et Afkald er gyldigt, hvis det meddeles, efter at Forvaltningsmyndighedens Afgørelse er truffet, men ikke, hvis det meddeles før⁹.

5. Det er en nærliggende Opfattelse, at Forvaltningen bør have sagt sit sidste Ord i Sagen, før Klageren kan gaa til Domstolene. Det synes urimeligt at sætte det indviklede og kostbare Domstolsapparat i Bevægelse og bebyrde en Forvaltningsmyndighed med en Retssag, før Klageren har benyttet de foreliggende Muligheder for ad administrativ Vej at opnaa, hvad han ønsker. Det kan ogsaa anføres, at naar Sagen er gennemprøvet i de administrative Instanser, vil den, naar den senere kommer til Domstolene, foreligge bedre oplyst med Hensyn til Faktum og bedre belyst gennem retlige Synspunkter, end hvis den kun har foreligget for en lavere administrativ Instans¹. I

5. Se nærmere min Afhandling i U. 1938 S. 264 ff., *Troels G. Jørgensen* i U. 1926 S. 157 ff. og i Festskrift til Vinding Kruse, 1940, S. 223 f. I Rigsfors. Sp. 3200 synes Ordføreren at være gaaet ud fra, at Domstolene skulde fastsætte Ekspropriationserstatningen.

6. Jfr. Forfatningskommissionens Betænkning 1953 S. 40.

7. Jfr. *Munch-Petersen*, I S. 21, U. 1916. 183, 1940. 392, 1941. 172 m. Note 2., U. 1950. 132 (135) H. og *Bent Christensen*, Højesteret I S. 374 med Note 72 vedr. U. 1872. 906 H., hvorefter Lkl. 1867 § 19 ikke var til Hinder for, at Amtsraadet kunde henvise til Domstolenes Afgørelse et Spørgsmaal, der efter sin Natur er og af Amtsraadet er erkendt at være et til saadan Afgørelse egnet Retsspørgsmaal. Anderledes den paaankede Dom U. 1871. 447.

8. Jfr. *Munch-Petersen*, II S. 477 ff. og *Hurwitz*, Tvistemaal, 1941, S. 240 f.

9. Jfr. dog Indmin. Skr. af 20. Febr. 1940, Stid. 56. Aarg. S. 61.

1. Jfr. *Erik Dreyer* og *Tyge Haarløv*, Ferieloven, 1961, S. 109, *Ørsted*, Prø-

Praksis er Spørgsmaalet ikke af saa stor Betydning for Danmarks Vedkommende, af den simple Grund, at Borgerne i Reglen ikke sætter sig i det Besvær og de Udgifter, som er forbundet med Rets-sag for de almindelige Domstole, før de har prøvet den lettere og billigere administrative Klagevej.

Efter den gældende Ordning i Danmark er det ikke i Almindelighed en Betingelse for Adgangen til at indbringe en Sag for Domstolene, at Sagsøgeren har udnyttet sin administrative Klageadgang², se saaledes vedr. Købh. Byggeslov § 50, 8. Stk. U. 1950. 498 H., hvor der endog var Tale om en positivt hjemlet, administrativ Klageadgang³.

Undertiden opstiller Loven dog en saadan Betingelse, se Børne- og Ungdomsforsorgslov § 57, Arbejderbeskyttelseslov § 1, 8. Stk., Lov om Arbejderbeskyttelse indenfor Handels- og Kontorvirksomhed Nr. 227 af s. D. § 1, 6. Stk., Lov om Arbejderbeskyttelse indenfor Landbrug Nr. 228 af s. D. § 1, 6. Stk., Arveafgiftslov § 32, Monopollov § 18, 10. Stk., Lov om Valutaforhold m. v. Nr. 372 af 23. December 1964 § 11⁴. Ifølge Landsbyggeslov § 14, 9. Stk. og Købh. Byggeslov § 9, 5. Stk., jfr. Byplanlov § 26, 2. Stk., skal Søgsmaal anlægges inden en vis Frist efter den Dag, »da Beslutningen er meddelt Klageren«. Efter den sproglige Sammenhæng med foregaaende Bestemmelser er det mest nærliggende at opfatte »Klageren« som en, der i Forvejen har klaget administrativt. At dette dog i hvert Fald ikke er Meningen for førstnævnte Lovs Vedkommende, fremgaar af § 14, 9. Stk. sidste Pkt., hvorefter Fristen ved Beslut-

velse S. 265. Vedr. Klager til Folketingets Ombudsmand, se Lov 142 af 17. Maj 1961 § 1 Nr. 4.

2. En saadan Betingelse gælder i Norge i H. t. en Lov af 9. Marts 1962, jfr. Lov og rett 1962 S. 40 f. Forsikringslov § 143, 2. Stk. fastslaar, at baa- de Forsikringsraadets og Handelsministerens Afgørelse kan indbringes for Domstolene. I Sverige opstaar Spørgsmaalet ikke m. H. t. Regeringsretten, der simpelthen traadte i Stedet for den højeste administrative Instans, Kongen i Statsraadet, jfr. Loven af 26. Maj 1909 § 2. I Finland er det ikke i Almindelighed nødvendigt, at Sagsøgeren har udtømt den administrative Klagemulighed, før han gaar til Högsta förvaltningsdomstolen. De fleste Sager kommer til denne Domstol fra Lensstyrelserne, de centrale Embedsværk og Domkapitlerne, jfr. *U. J. Castrén*, N. a. T. 1938 S. 181, *V. Merikoski* I S. 168 f.
3. Se ogsaa U. 1900. 176, jfr. *Abitz* S. 266, U. 1952. 845 og V. L. T. 1955. 270.
4. I U. 1961. 1070 (1072) ánføres Oversiddelse af en administrativ Rekursfrist som Begrundelse for, at Arbejdsløshedsdirektoratets og Arbejdsmæ- nets Afgørelse maatte lægges til Grund for Paadømmelse af en Arbejds- løshedskasses Krav om Tilbagebetaling af Understøttelse.

ninger, hvorom der er udfærdiget offentlig Bekendtgørelse, regnes fra Offentliggørelsen.

Ifølge Landsskatteretslov § 13, 3. Stk. kan Skattesager ikke indbringes for de almindelige Domstole, forinden Sagen har været indbragt for og er blevet paakendt af Landsskatteretten, som trods Navnet maa anses for en administrativ Instans, eller – hvor Betingelserne for Paaanke til Landsskatteretten ikke er opfyldt – forinden et til Finansministeriet indgivet Andragende om Tilladelse til Sagens Indbringelse for Landsskatteretten er afslaaet, dog at Sagen altid uden yderligere Opsættelse kan indbringes for Domstolene, naar der er forløbet mere end 6 Maaneder efter, at Sagen er indanket for Landsskatteretten, eller naar Andragende til Finansministeriet om Sagens Indbringelse for Landsskatteretten ikke er imødekommet inden 6 Maaneder efter Andragendets Indgivelse ⁵.

Naar ifølge O. F. § 16, 1. Stk. de af kommunale Myndigheder trufne Afgørelser ikke af den private kan indbringes for Domstolene ⁶, men kan forelægges Amtmanden, hvis Afgørelse atter kan indankes for Socialministeren, betyder dette, at en af en kommunal Myndighed truffet Afgørelse kun efter stedfunden Rekurs til overordnet Myndighed ⁷ kan indbringes for Domstolene ⁸.

Naar Udnyttelse af de administrative Klagemuligheder gøres til en Betingelse for Adgang til Domstolene, kan der være Fare for, at denne Adgang spærres eller forsinkes ved administrative Myndigheders Passivitet og Forhaling af Sagen. Et Middel herimod er Fastsættelse af en Frist vedrørende Forvaltningsmyndighedernes Svar, saa-

5. U. 1956. 224 H. og 1959. 260, jfr. 1957. 219. I Sagen U. 1964. 65 H. havde Skattedepartementet forlænget Fristen efter Landsskatteretslovens § 13, 3. Stk.

6. Jfr. U. 1935. 165.

7. Dette Udtryk sigter formentlig til sidste administrative Instans i det paa-gældende Anliggende, jfr. U. 1956. 532. U. 1951. 1003 H. paakender i Realiteten en Sag, skønt Arb. og Smin. havde afvist Klage i H. t. Fristbestemmelsen i den dagældende O. F. § 51, 2. Stk. Men medens Sagen verserede i 1. Instans, tog Ministeriet Stilling til Sagen.

8. V. L. T. 1951. 108 forudsætter, at Rekurs til Vurderingsnævnet i H. t. Lov Nr. 499 af 9. Okt. 1945 § 5 er en Betingelse for Domstolsprøvelse. Under tiden er Adgangen til at gaa til Domstolene betinget af, at Sagsøgeren har rejst Indsigelse overfor den Myndighed, hvis Afgørelse han vil indbringe for Domstolene (Remonstration), se T. L. § 19, 2. Stk., jfr. ovenfor S. 230, Lovb. om Valg til Folketinget Nr. 176 af 22. Maj 1964 § 9 sammenholdt med § 3, jfr. Statsretten S. 250 f., samt vedr. Vejlov af 21. Juni 1867 § 6, 4. Stk. U. 1878. 889 H., jfr. *Abitz* S. 205. Om Vejbestyrelseslovens § 28, se U. 1964. 222 H.

ledes at der er Adgang til Domstolene, hvis Svaret ikke foreligger inden en vis Frist efter Ansøgningens eller Klagens Indgivelse ⁹, se saaledes Landsskatteretslov § 13, 3. Stk. Naar det i T. L. § 19, 2. Stk. er forudsat, at Sagsanlæg skal afvente et Svar, der skal foreligge inden en vis Frist, maa Sag kunne rejses efter denne Fristes Udløb, selvom der da ikke foreligger Svar. En særligt gunstig Stilling indtager Udlejeren i H. t. Lejelov §§ 134 og 135, 1. Stk.; hvis han ikke inden 8 Søgnedage faar Svar fra Boliganvisningsudvalget paa et Forslag om Godkendelse af en Lejer, anses Forslaget som godkendt, se ogsaa § 103, 6. Stk.

Oftest indeholder Love, som gør Udnyttelse af en administrativ Klageret til en Betingelse for Adgangen til Domstolene, ikke nogen Bestemmelse om Forvaltningsmyndighedernes Passivitet, se saaledes Arveafgiftslov § 32, 2. Stk., Arbejderbeskyttelseslove Nr. 226, 227 og 228 af 11. Juni 1954, henholdsvis § 1, 8. Stk., § 1, 6. Stk. og § 1, 6. Stk., Monopollov § 18, 10. Stk., Lovb. om Valutaforhold m. v. Nr. 54 af 29. Februar 1960 § 10, 6. Stk.

6. Hvor Domstolskontrollen udøves af Forvaltningsdomstole, gælder der i Reglen en Frist for Sagens Indbringelse, t. Eks. i Sverige, hvor en Lov af 4. Juni 1954 fastsætter en almindelig Klagefrist paa 3 Uger, og i Finland, hvor Fristen ifølge en Lov af 4. Marts 1950 er 30 Dage.

I Danmark gælder der efter adskillige Lovbestemmelser, som dog har Karakter af Undtagelser, en Frist for Indbringelse af administrative Afgørelser for Domstolene ¹, se saaledes Lov om Erstatningsansvar for Skade ved Jernbanedrift Nr. 117 af 11. Marts 1921 § 6, 2. Stk., Arveafgiftslov § 32, 2. Stk.², hvorefter Klageren iøvrigt ikke selv behøver at anlægge Sag, idet han indenfor 6 Uger kan kræve Spørgsmaalet afgjort under en af det offentlige mod ham anlagt Sag, se ogsaa Vpl. § 9, 1. Stk., Toldlovsbek. Nr. 156 af 12. April 1960 § 199, 1. Stk.³ og Lov om Skibes Bemanding Nr. 208 af 7. Juni 1958

9. Saadanne Frister er i vid Udstrækning fastsat i Frankrig og Tyskland, jfr. *Waline* S. 182, 185, 461, *Louis Rolland*, *Droit administratif*, 1957 S. 333, *Otto Bachof*, *Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung*, 1951, S. 38 f., *Gustaf Petré*, *F. T.* 1952 S. 97.

1. Ifølge Lovene om Domstolsprøvelse af Frihedsberøvelser skal der være forløbet en vis Tid efter en Domsafgørelse, før den paagældende paany kan kræve Domstolsprøvelse, jfr. *Statsretten* S. 615 og O. F. § 18, 4. Stk. Det tilsvarende gælder i H. t. Børne- og Ungdomsforsorgslov § 86, 8. Stk.

2. Jfr. U. 1933. 974.

3. Jfr. U. 1948. 298.

§ 38, 2. Stk. Endvidere Kommuneskattelov § 48, Aktieselskabslov § 83, 3. Stk., Monopollov § 18, 9. Stk., T. L. § 19, 2. Stk., Byudviklingslov § 14, 6. Stk., Byplanlov § 26 ⁵, Købh. Byggelov § 9, 5. Stk.⁶, Lejelov § 105 ⁷, Arbejderbeskyttelseslove Nr. 226, 227 og 228 af 11. Juni 1954, henholdsvis § 1, 8. Stk., § 1, 6. Stk. og § 1, 6. Stk., U. L. § 10, 4. Stk., Lov om Mark- og Vejfred Nr. 107 af 31. Marts 1953 § 20, 2. Stk., Lov om Autorisation af Installatører m. v. Nr. 196 af 7. Juni 1958 § 10, 1. Stk., Aalegaardslov Nr. 178 af 23. Juni 1956 § 4, 2. Stk., Varemærkelov Nr. 211 af 11. Juni 1959 § 44, Forsikringslov § 143, 2. Stk., Landsbyggelov § 14, 9. Stk., Børne- og Ungdomsforsorgslov § 57, 1. Stk. Ifølge Vejlov af 14. April 1865 § 8 skal der i hver Sag gives en passende Frist for Sagens Indbringelse for Domstolene ⁸, se ogsaa Hegnslov § 37 samt Lov om Landvæsensretter Nr. 213 af 31. Marts 1949 § 26, 2. Stk. En Frist gælder kun, naar den har positiv Hjemmel, se U. 1952. 869.

Det maa antages, at Frister som de omhandlede ikke kan fraviges ved Aftale ⁹.

At der ikke i Almindelighed gælder nogen Frist for Indbringelse af Forvaltningssager for Domstolene, er en Mangel ved den danske Ordning af Domstolskontrollen ^{9a}. Dette er særlig klart, hvor der foreligger et Partsforhold, t. Eks. Uenighed mellem Ekspropriant og Ekspropriatus om Størrelsen af en Ekspropriationserstatning. Taksationskommissionens Afgørelse kan jo ifølge Grl. § 73, 3. Stk. indbringes for Domstolene til fuld Efterprøvelse, og da der ikke gælder nogen Frist for et saadant Sagsanlæg, der kan rejses fra begge Sider, kan en Ekspropriationspart blive udsat for Sagsanlæg vedr. Erstatningens Størrelse i en helt ubestemt Fremtid. Det samme er Tilfældet m. H. t. Sagsanlæg vedrørende selve Ekspropriationens Lovlighed, jfr. den nævnte Grundlovsbestemmelse.

Det er forekommet, at en langvarig administrativ Praksis er blevet omstødt ved en Dom, hvilket er praktisk uheldigt, hvad enten Forvalt-

4. Jfr. U. 1957. 173.

5. Jfr. U. 1959. 547.

6. Jfr. U. 1950. 498 H., 1957. 661.

7. Jfr. U. 1960. 894.

8. Jfr. U. 1912. 88, 1926. 818, *Abitz* S. 260 og 262.

9. Jfr. den hos *Ib Lunøe* Lejeloven 1955 S. 161 anførte Ø. L. Dom af 18. Sept. 1950. Om U. 1964. 65 H., se *J. Trolle*, U. 1964 S. 160 ff.

9a. En saadan almindelig Frist gælder i Norge i H. t. en Lov af 9. Marts 1962, jfr. Lov og rett 1962 S. 40.

ningens tidligere trufne Afgørelser opretholdes eller omgøres¹. Tilfælde af denne Art kan ikke afværges ved Fastsættelse af en Frist for Borgernes Adgang til at gaa til Domstolene; thi en saadan Frist kan naturligvis kun regnes fra den Afgørelse, som der er Tale om at indbringe for Domstolene, ikke fra Afgørelser, som er truffet i Forhold til andre. Men en Fristbestemmelse kan dog blive medvirkende til, at Domstolsprøvelsen bliver aktuel, inden den administrative Praksis er blevet alt for gammel.

7. Ifølge Rpl. §§ 487 og 951 suspenderer Anke under visse Betingelser Adgangen til at lade den paaankede Dom fuldbyrde. Det tilsvarende gælder ikke om Sagsanlæg med Paastand om Ophævelse eller Ændring af Forvaltningsakter. Ifølge Grl. § 63, 1. Stk., 2. Pkt. kan den, der vil rejse Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser, ikke ved at bringe Sagen for Domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme Øvrighedens Befaling². Bestemmelsen betyder kun, at selve Sagsanlægget ikke suspenderer nogen Lydighedspligt. Om en saadan Pligt overhovedet eksisterer, er et Spørgsmaal, som Grundlovsbestemmelsen ikke tager Stilling til. Bestemmelsen indeholder overhovedet kun, hvad der maatte gælde, selvom den ikke fandtes. Jfr. Rigsfors. Sp. 2472.

Som det fremgaar af Fremstillingen ovenfor S. 535 f. findes der i nogle Love Bestemmelser, hvorefter administrativ Rekurs har suspensiv Virkning. En Lov kan uanset Grl. § 63, 1. Stk., 2. Pkt. bestemme det tilsvarende om Sagsanlæg ved Domstolene. Men det har kun rent undtagelsesvis fundet Sted, jfr. Lov om Autorisation af Elektroinstallatører Nr. 196 af 7. Juni 1958 § 10, 1. Stk. og Lov om Gasinstallationer m. v. Nr. 132 af 13. April 1962 § 9, 1. Stk.

I visse Tilfælde, navnlig hvor der er Tale om Tilbagekaldelse af Autorisationer eller andre Tilladelser til Udøvelse af en vis Næringsvirksomhed eller om Afskedigelser, kunde der være Grund til ved Lov at lade Søgemaal faa opsættende Virkning. Men der maatte da fastsættes en ret kort Frist for Sagsanlægget, maaske ogsaa gives en Bestemmelse om hurtig Fremme af Sagen.

8. Medens den almindelige Retskontrol med Forvaltningen hos os udøves af de almindelige Domstole, er denne Retskontrol i de fleste andre Lande henlagt til særlige Forvaltningsdomstole, og det er ble-

1. Jfr. *Troels G. Jørgensen* i N. a. T. 1926 S. 234 ff., *W. E. von Eyben*, T. f. R. 1954 S. 500 ff. og ovenfor S. 40.

2. Jfr. Rigsfors. Sp. 1529, 3333 og 3335, *Berlin* II S. 295, *Matzen* III S. 231-33.

vet drøftet, om man ogsaa i Danmark burde henlægge Retskontrollen – eller maaske en videregaaende Kontrol – med Forvaltningen til saadanne Forvaltningsdomstole eller en enkelt Forvaltningsdomstol³.

Den foreliggende Domspraksis har i de Sager, som er kommet til Paakendelse, ydet Borgerne en meget udstrakt Retsbeskyttelse. Efter denne Praksis omfatter Domstolskontrollen alle Legalitetsspørgsmaal: Kompetencespørgsmaal, Spørgsmaal om Overholdelse af Formforskrifter, Forskrifter om en vis Fremgangsmaade osv., og navnlig maa det fremhæves, at en lang Række Domme har underkendt Forvaltningsakter paa Grund af Magtfordrejning. P. d. a. S. har Domstolene haft Forstaaelse for den Handlefrihed, uden hvilken Forvaltningen ikke kan løse sine mere og mere omfattende og samfundsvigtige Opgaver⁴. Dette sidste er næppe uden Forbindelse med, at Dommerstillingerne hos os i ikke ringe Omfang besættes med Personer, som medbringer Erfaringer fra lang Tids Virksomhed i Forvaltningsstillinger.

En Vurdering af den bestaaende Ordning kan imidlertid ikke nøjes med at betragte Indholdet af de foreliggende Domme. Man maa ogsaa spørge, om Domstolskontrollen med Forvaltningen er effektiv i den Forstand, at Borgerne kan paakalde den uden for stort Besvær og urimelige Omkostninger, og om de gældende processuelle Regler er hensigtsmæssige, naar Talen er om forvaltningsretlige Sager.

I saa Henseende er det bemærkelsesværdigt, at Antallet af Forvaltningssager, som indbringes for Domstolene, er forholdsvis langt lavere end det Antal Sager, som i andre Lande kommer for Forvaltningsdomstolene. Dette beror utvivlsomt paa, at Domstolsvejen hos os er besværligere og bekosteligere⁵ end i Lande, hvor Forvaltningsretsplejen udøves af Forvaltningsdomstole.

Karakteristisk for Forvaltningsdomstolene i andre Lande er det, at de udfolder en langt mere omfattende Officialvirksomhed end vore

3. Jfr. N. a. T. 1938 S. 165 ff., navnlig S. 203 ff. og 228 ff., 1955 S. 378–452, Juristen 1948 S. 294 og 1952 S. 120 f.

4. Se dog *Chr. Lundbye*, N. a. T. 1938 S. 228 ff., som tager til Orde for Indførelse af en Forvaltningsdomstol, for at »ogsaa Regeringen kan have fuld Tillid til, at de Synspunkter, som den anser sig forpligtet til at haandhæve, bliver taget i Betragtning ved Retsspørgsmaalets Afgørelse.«

5. I Forfatningskommissionen blev det overvejet, om Folketingets Ombudsmand skulde yde Borgerne en vis Hjælp, se Betænkning S. 200. *Ørsted*, Prøvelse S. 264 mente, at hvis Hensigten med at give Borgerne Ret til at drage Øvrigheden for Domstolene skulde opnaas, maatte der gives dem Fritagelse for Retsudgifter og Adgang til at faa en Sagfører beskikket til deres Bistand.

Domstole, idet de navnlig selv i vidt Omfang tilvejebringer de fornødne Oplysninger i Sagen. En saadan Officialvirksomhed har vist sig hensigtsmæssig ved Behandlingen af Forvaltningssager. Processmaaden er dernæst i vidt Omfang skriftlig. Begge Dele betyder Forenkling og Besparelse, og en Reform af vor Forvaltningsretspleje maatte derfor i første Række tage Sigte paa Indførelse af Regler om en udvidet Officialvirksomhed fra Rettens Side samt vistnok Regler, der begrænser Mundtlighedsprincippet⁶. Om dette vilde nødvendig-gøre Oprettelsen af en særlig Forvaltningsdomstol, eller Retskontrollen vedblivende kunde udøves af de almindelige Domstole, blot efter andre processuelle Regler end dem, der gælder i en almindelig borgerlig Retssag, er et Spørgsmaal, hvis Besvarelse vilde kræve en nærmere Undersøgelse⁷.

Ved Grl. 1953 § 63, 2. Stk. er der aabnet Adgang til ved Lov at henlægge den Domstolskontrol, som i H. t. § 63, 1. Stk. udøves af de almindelige Domstole, til en eller flere Forvaltningsdomstole. Men Bestemmelsen om, at Forvaltningsdomstoles Afgørelser skal kunne prøves ved Rigets øverste Domstol, har samtidig udelukket, at Forvaltningsdomstole kan komme til at fungere paa en Maade, som svarer til, hvad der maa være Hensigten med Oprettelse af Forvaltningsdomstole⁸. Spørgsmaalet er herefter uden Aktualitet.

C. Lovbestemmelser, som gør Domstolene inkompetente.

Skønt Grl. § 63, 1. Stk. har fastslaaet en almindelig Kompetence for Domstolene til at udøve Retskontrol med Forvaltningen, findes der i almindelige Love Bestemmelser, som tillægger Domstolene en saadan Kompetence. I nogle Tilfælde har man villet afgøre en Tvivl om, hvorvidt Domstolene i de foreliggende Tilfælde vilde have Kompetence i H. t. Grl. § 63. Der kan ogsaa være Tale om Indførelse af en videregaaende Kompetence og om Fastsættelse af nærmere Regler om Søgsmålet, navnlig Frister⁹.

6. Jfr. Ørsted, Prøvelse S. 257 f.

7. Jeg har i Korthed omtalt Spørgsmaalet i N. a. T. 1955 S. 433-35 og i Tilskueren 1931 S. 418-20.

8. Herom henvises til N. a. T. 1954 S. 94-96, jfr. 1955 S. 433, samt til Juristen 1953 S. 83-87 og 99-105.

9. Som Eksempler kan nævnes Landsbygelov § 64, 1. Stk., Arbejderbeskyttelseslove Nr. 226, 227 og 228 af 11. Juni 1954, henholdsvis § 1, 8. Stk., § 1, 6. Stk. og § 1, 6. Stk., Børne- og Ungdomsforsorgslov §§ 56-60,

I det følgende skal kun omhandles Lovbestemmelser, som gaar i modsat Retning, idet de fratager Domstolene en Prøvelsesret, som vilde tilkomme den i H. t. Grl. § 63.

I nyere Forvaltningslovgivning har der hos os som andet Steds været en Tendens til i større og større Omfang at uddrage Domstolene den dem i Almindelighed tilkommende Prøvelsesret, idet den endelige Afgørelse, ogsaa af Retsspørgsmaal, henlægges til de almindelige eller visse særlige, administrative Myndigheder¹. Denne Tendens har haft Sammenhæng med den voldsomme Udvidelse af Forvaltningens Opgaver, som har fundet Sted i dette Aarhundrede. Idet Forvaltningsmyndighederne føler sig usikre overfor Spørgsmaalet om, hvorledes en ny Lovbestemmelse vil virke i Praksis, søger de at gardere sig ved at forbeholde sig selv Lovens endelige Fortolkning, hvorved en friere Tillempning paa Grundlag af indvundne Erfaringer mulig-gøres. Dertil kommer, at Ministre og Ministeriernes Tjenestemænd, for hvem Legalitetsspørgsmaalene bliver noget forholdsvis underordnet², idet Hovedinteressen knytter sig til den rent praktiske Gennemførelse af administrative Opgaver, let kommer til at opfatte Domstolenes mere nøjeregnende Fortolkning som overdreven Formalisme. Oppositionspartier har ofte været imod at indrømme Ministrene den forøgede Magt, som ligger i en Udelukkelse af Domstolenes Kompe-tence; men Spørgsmaalet er blevet anset for underordnet i de poli-tiske Forhandlinger og Kompromis'er³. I de senere Aar er der sket et Omslag til Fordel for Domstolskompetencen.

Lov om Ferskvandsfiskeri Nr. 501 af 19. Dec. 1951 § 1, 3. Stk., Mælkelov Nr. 145 af 23. Maj 1958 § 10, 4. Stk., jfr. U. 1961. 832, Færdselslov § 18, 7. Stk., Monopollov § 18, Lov om Gasinstallationer m. v. Nr. 132 af 13. April 1962 § 9.

1. Jfr. H. Munch-Petersen U. 1906 S. 289–97, K. K. Steincke, Fremtidens Forsørgelsesvæsen, II 1920, S. 36: » . . . det synes mærkelig nok at blive betragtet som et særlig demokratisk Gode at undgaa Domstolene til Fordel for det ministerielle Embedsstyre.«

Se med Hensyn til England Hewart, *The new Despotisme*, 1929, C. K. Allen, *Bureaucracy Triumphant*, 1931 og *Ministers' Powers*. I Diktatur-lande trænges naturligvis Retskontrollen med Forvaltningen i Baggrunden, se m. H. t. Tyskland, Th. Maunz, *Neue Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 1934, S. 37 ff.

2. Dette gælder i særlig Grad om Tjenestemænd, som ikke har juridisk, men t. Eks. statsvidenskabelig Uddannelse, jfr. Holger Koed i N. a. T. 1938 S. 258 og mine Udtalelser samme Sted S. 272 f.
3. Jfr. N. H. Bache, Retsstat eller Ministerialvælde, U. 1935 S. 52 ff. og sam-me, Retsafgørelse eller ministerielt Skøn, U. 1928 S. 71 ff.

En udtømmende Opregning af Tilfælde, i hvilke Lovgivningen har udelukket Domstolenes Prøvelsesret ⁴, skal ikke her forsøges. Det drejer sig typisk om Lovbestemmelser ⁵, som udtaler, at administrative Afgørelser ikke kan indbringes for Domstolene, eller at administrative Afgørelser er endelige. Den førstnævnte Slags Lovbestemmelser er klarere end den sidstnævnte, fordi det i mange Tilfælde er tvivlsomt, om Udtrykket »endelig« tager Sigte alene paa Forholdet til en højere administrativ Myndighed eller tillige paa Forholdet til Domstolene ⁶.

Som det senere vil ses, anlægger Domstolene en indskrænkende Fortolkning overfor saadanne Lovbestemmelser.

1. Undertiden fastslaas det *udtrykkeligt*, at en eller anden administrativ Afgørelse *ikke kan indbringes for Domstolene*, se t. Eks. Lov om Erstatning for Krigsskade af 17. November 1865 § 12, Tiende-afløsningslov Nr. 100 af 15. Maj 1903 § 7, 3. Stk., Lov om Erstatningsansvar for Skade ved Jernbanedrift Nr. 117 af 11. Marts 1921 § 4, sidste Stk., Epidemilov § 32, 2. Stk., Epizootilov § 19, 2. Stk., Rpl. § 1018 d, 2. Stk., U. L. § 10, 2. Stk.⁷, T. L. § 119, 9. Stk., Lov om Tilvejebringelse af Befordringsmidler til Brug for Krigsmagten m. v. Nr. 337 af 21. September 1939 § 5, 5. Stk., som maa anses for ophævet ved Grl. § 73, 3. Stk.

Ifølge O. F. § 16, 1. Stk. samt Invalide- og Folkepensionslov § 25, 1. Stk. kan Klager over de af de kommunale Myndigheder trufne Afgørelser ikke indbringes for Domstolene, men de kan forelægges for Amtmanden og Socialministeren. Det maa da antages, at de af disse højere Myndigheder som sidste administrative Instans ⁸ trufne Afgørelser kan indbringes for Domstolene i Medfør af Grl. § 63, 1. Stk.¹.

4. Jfr. *Bent Christensen* S. 128 ff. om Nævn som Alternativ til Domstolene.

5. Om førkonstitutionelle Bestemmelser, se *Bent Christensen*, Højesteret S. 390 f.

6. Bestemmelser som de nævnte udelukker ikke Ombudsmandens Kompetence, jfr. F. O. 58. 68.

7. Jfr. U. 1948. 309.

8. Jfr. ovenfor S. 587 Note 7.

1. I U. 1948. 309 antages det dog, at en tilsvarende Bestemmelse i Lovb. om Folkeforsikring Nr. 425 af 18. Juli 1946 § 69, 1. Stk. udelukkede Domstolsprøvelse af Afgørelser, som træffes af de ved Loven indsatte Myndigheder, »for saa vidt Afgørelserne er byggede paa det ved Loven anordnede særlige forvaltningstekniske eller forsikringstekniske Skøn«.

I Indmin. Skr. af 5. Dec. 1957 antages det, at en af Sundhedskommissio-

2. Ofte hedder det i Forvaltningslovene, at den af en Forvaltningsmyndighed truffne Afgørelse er »endelig« el. lign., se saaledes Vejlov af 14. April 1865 § 7², Stempellov § 149, 2. Stk., Købh. Bygge Lov³ §§ 27, 6. Stk., 30, 2. Stk., 44, 5. Stk., 45, 5. Stk., 51, 4. Stk., 52, 8. Stk., 53, 3. Stk., 58, 10. Stk.⁴, 62, 5. Stk., Saneringslov § 9, Saltvandsfiskerilov § 25⁵, Lov om Udgifterne i Strafferetsplejen Nr. 93 af 11. April 1916 § 2, 2. Stk., jfr. Lov Nr. 166 af 18. Maj 1937 § 2, Lovb. om Statens Regnskabsvæsen m. v. Nr. 178 af 21. Maj 1937 § § 19 og 20, Lovb. om Afgift af Spiritus, Vin og Øl Nr. 288 af 10. September 1964 § 41, 3. Stk., jfr. § 48⁷, Lovb. om Mønstre Nr. 193 af 1. September 1936 § 18, Lærlingelov § 2, 4. Stk. og § 26, 2. Stk., Lov om almindelig Arbejderbeskyttelse Nr. 226 af 11. Juni 1954 § 56, 2. Stk., jfr. Lov Nr. 227 af s. D. § 25 og Nr. 228 af s. D. § 24, Lejelov § 150⁸ og § 155, 2. Stk., A. L. § 34, 3. Stk. og § 35, 5. Stk., Aalegaardslov Nr. 178 af 23. Juni 1956 § 4, 2. Stk., Invalide- og Folkeforsikringslov § 9, 3. Stk.

Om Loven bruger Udtrykket »endelig« eller et andet dermed ensbetydende Udtryk er naturligvis ligegyldigt, jfr. t. Eks. Statsregnskabslov § 20, 2. Stk., hvorefter »Sagen (er) afgjort« ved den af Ministeren afgivne Decision⁹, og undertiden maa Bestemmelser, som ikke udtrykkeligt fastslaar en administrativ Afgørelses Endelighed, fortolkes derhen, at Afgørelsen anses for endelig¹.

Efter Bogstaven betyder jo saadanne Bestemmelser, at Afgørelsen

nen truffet Afgørelse var endelig i Forhold til Ministeriet, men at den kunde prøves af Domstolene.

Bestemmelsen i den tidligere O. F. § 52, 6. Stk., 1. Pkt., der indeholdt positiv Hjemmel for Domstolsprøvelse, udgik af O. F. 1961; men det var ikke Meningen, at der herved skulde ske nogen Ændring m. H. t. Domstolskompetencen, se Ftid. 1960–61 A. Sp. 339.

2. Jfr. U. 1951. 824, J. L. Frost, N. a. T. 1952 S. 112 ff.

3. Jfr. Vasegaard S. 154 f.

4. Jfr. C. Bang, U. 1943 S. 248 f.

5. Jfr. U. 1944. 1208.

7. Jfr. U. 1955. 258 H.

8. Jfr. U. 1953. 204 H. Fischer og Schultz S. 26 og S. 60 f. antager, at henholdsvis Boliganvisningsudvalgets Afgørelse efter Lejelov § 133, 1. Stk., nu § 135, 1. Stk., jfr. U. 1954. 156 og Juristen 1947. 263, og Kommunalbestyrelsens Afgørelse efter § 150, 1. Stk., nu § 153, 1. Stk., er endelige.

9. I den nu ophævede Lov angaaende Gangstier af 4. Juli 1850 § 3 hedder det, at »det har sit Forblivende ved Amdsraadets Afgørelse«, jfr. U. 1909. 16. H. og 1913. 954 H.

1. Se vedrørende Vejlov af 21. Juni 1867 § 15 U. 1878. 133 H.

hverken kan omgøres af overordnet Forvaltningsmyndighed eller af Domstolene². Medens det imidlertid er en given Sag, at disse Bestemmelser udelukker en Omgørelse ved højere Forvaltningsmyndighed, beror det oftest paa en nærmere Fortolkning, om Afgørelsen kan indbringes for Domstolene^{2a}.

Hvor Talen er om en af den almindelige øverste Forvaltningsmyndighed, navnlig vedkommende Minister, truffet Afgørelse, er der kun Anledning til at erklære Afgørelsen for endelig, hvis Meningen er at udelukke Domstolenes Kompetence, og saaledes maa Bestemmelsen ogsaa som Regel forstaas. Undertiden gør særlige Fortolkningsdata dette Resultat særlig utvivlsomt, saaledes m. H. t. den nu ved Lov Nr. 286 af 18. Juni 1951 § 6 ophævede Bestemmelse i N. L. § 37, 2. Stk., hvorefter Handelsministeriets Afgørelse vedrørende Udfærdigelse af Vandrebrev er endelig; thi denne Bestemmelse, som indførtes ved Lov Nr. 88 af 15. Marts 1939 § 36, traadte i stedet for N. L. 1931 § 37, 3. Stk., hvorefter Politimesterens Afgørelse kunde indbringes for Domstolene. Omvendt kan der være særlige Holdepunkter for at begrænse Rækkevidden af en Bestemmelse som den omhandlede³.

Det maa videre antages, at hvis Udtrykket »endelig« angaar en Afgørelse, truffet af en kollegialt organiseret Myndighed, der staar udenfor det almindelige administrative Hierarki⁴, vil Domstolene i Reglen være inkompetente, saaledes t. Eks. i H. t. Naturfredningslov § 20, 2. Stk., Invalide- og Folkeforsikringslov § 9, 3. Stk., Lærlingelov § 2, 4. Stk., Landsskatteretslov § 15, 2. Stk., Aalegaardslov Nr. 178

2. Saaledes *Fischer og Schultz* S. 65, jfr. S. 26 og 60 f.

2 a. Varemærkelov Nr. 211 af 11. Juni 1959 § 44 fastslaar, at den udtrykkeligt hjemlede Adgang til at klage til Handelsministeren ikke udelukker Domstolsprøvelse.

3. Ifølge Valutalov Nr. 337 af 18. Dec. 1935 § 8, 3. Stk. angaaende Klager over Valutakontorets Afgørelser skulde Valutaankenævnet afgive Indstilling til Handelsministeriet »angaaende Klagernes endelige Afgørelse.« Trods denne Bestemmelse antoges det, at Domstolene kunde prøve, om Indførelse af et nyt Princip for Udstedelse af Importbevillinger var stemmende med Loven, se U. 1937. 347, jfr. 1935. 337 H. og Juridisk Forenings Aarbog 1937-38 S. 7 f. I Motiverne til Valutalov Nr. 77 af 31. Marts 1937 § 8, som udtrykkeligt udtaler, at »Ministerens Afgørelse er endelig«, hedder det, at »§ 8 er uændret, idet det alene er præciseret, at de af Handelsministeren trufne Afgørelser er endelige«. Herefter maatte formentlig den citerede Bestemmelse forstaas med samme Begrænsning som den tidl. Lovs § 8, 3. Stk.

4. Jfr. *Bent Christensen*, Ankenævn eller Domstole, Festskrift til Poul Andersen S. 95-113.

af 23. Juni 1956 § 4, 2. Stk., hvorefter iøvrigt en almindelig Udelukkelse af Domstolskompetencen modsætningsvis fremgaar af, at denne Kompetence fastslaas i nogle specielt angivne Tilfælde⁵. Ifølge Toldlovsbek. Nr. 156 af 12. April 1960 § 4, 1. Stk. har Toldankenævnet »den endelige administrative Afgørelse«; men Ordet »administrative«, som sprogligt peger i Retning af, at Domstolskompetencen er intakt, antages at være uden Betydning i saa Henseende⁶. Bestemmelserne i Lov om visse Landbrugsejendommers Brug og Overgang til Selveje Nr. 240 af 7. Juni 1952 § 1, 7. Stk., hvorefter Spørgsmaal om, hvorvidt en Ejendom er omfattet af Loven, kan forelægges Husmandsbrugskommissionen »til Godkendelse«, og § 6, hvorefter Parterne kan paaanke denne Afgørelse til et Ankenævn, som »afgør Sagen«, antages ikke at udelukke Domstolsprøvelse⁷.

Saafermt en administrativ Afgørelse, som efter den almindelige Rekursordning vilde kunne indbringes for højere Myndighed, er erklæret for endelig, kan dette betyde, at videre administrativ Rekurs er udelukket, medens der intet er til Hinder for at indbringe Retsspørgsmaal for Domstolene; men Meningen kan ogsaa være tillige at udelukke Domstolenes Kompetence. Dette sidste maa i hvert Fald antages, naar Loven erklærer en underordnet Myndigheds Afgørelse for endelig indenfor et Sagsomraade, hvor der i Almindelighed er Rekurs til en Minister, hvis Afgørelse ligeledes erklæres for endelig⁸, se t. Eks. A. L. § 35, 5. Stk., første Led. Det samme gælder, hvis Adgangen til Rekurs til en Myndighed, hvis Afgørelse er endelig, er fortabt, fordi en Rekursfrist er oversiddet, se t. Eks. A. L. § 35, 5. Stk., sidste Led, Lov om Avancebegrænsning Nr. 499 af 9. Oktober 1945 § 13⁹, Lov om Tilbagebetaling af Fortjeneste Nr. 500 af s. D. § 19, 2.–3. Stk.^{9a} Men ogsaa udenfor saadanne Tilfælde maa det i Reglen antages, at Lovbestemmelser, som erklærer underordnede Myndigheders Afgørelser for endelige, udelukker Domstolsprø-

5. Vedr. Endelighedsbestemmelsen i Kvl. § 34, 1. Stk., se nedenfor S. 603.

6. Jfr. U. 1960. 781 H. og *Th. Gjerulff* T. f. R. 1961 S. 101–104.

7. U. 1956. 785 H., 789 H. og 790 H. Vedr. den i Lovb. Nr. 153 af 30. April 1953 omhandlede Landvindingskommission, se U. 1956. 944.

8. Jfr. U. 1947. 383.

9. Jfr. U. 1953. 236 H (240). Landsretten ansaa Domstolene for kompetente m. H. t. det foreliggende Spørgsmaal, og Afvisningspaastanden gentoges ikke for Højesteret. Se ogsaa V. L. T. 1951. 108.

9 a. Jfr. U. 1948. 529, som ansaa Domstolene for kompetente m. H. t. det foreliggende Spørgsmaal, 1951. 628 og 1952. 76 H.

Vedr. O. F. 1933 § 301, se U. 1940. 1000 H.

velse i samme Omfang, som naar overordnede Myndigheders Afgørelser erklæres for endelige.

3. Endvidere fremgaar Domstolenes Inkompetence i nogle Tilfælde af en *Modsætningsslutning* fra Bestemmelser, som udtrykkeligt erklærer dem kompetente i visse Spørgsmaal. Eksempelvis skal nævnes Bestemmelsen i Pligtarbl. § 6, sidste Stk. og Aalegaardslov Nr. 178 af 23. Juni 1956 § 4, 2. Stk. Naar ifølge Vpl. § 9 visse af Sessionens Afgørelser kan indbringes for Landsretten, maa man heraf slutte, at Sessionens øvrige Afgørelser ikke kan indbringes for Domstolene.

Det kan ogsaa tænkes, at Domstolene maa anses for inkompetente i Kraft af en *Analogi* fra en Bestemmelse, der erklærer dem for inkompetente ¹.

4. Loven kan ogsaa paa *andre Maader* tilkendegive, at Domstolenes Prøvelsesret skal være udelukket, se t. eks. Lov om Tuberkulosisens Bekæmpelse Nr. 145 af 12. Marts 1918 § 10, 5. Stk., 2. Pkt., hvis Udtryk: »efter Justitsministerens Skøn« i Praksis ² vistnok antages at udelukke en Efterprøvelse for Domstolene, uagtet dette Skøn gaar ud paa en retlig Subsumption ³. Efter O. F. § 66 kan Krav paa Tilbagebetaling af ydet Hjælp kun gøres gældende, naar det sociale Udvalg, jfr. § 16, skønner, at den understøttede har Evne til at udrede Erstatningen uden selv at komme til at mangle, hvad der maa anses for rimeligt til eget Underhold eller til Opfyldelse af en ham i H. t. Lov paahvilende Forsørgelsespligt ⁴.

Hvor Lovbestemmelser henlægger Afgørelser af *speciel teknisk eller forvaltningsteknisk Art* til Forvaltningsmyndigheder, som er i Besiddelse af en dertil svarende speciel Sagkundskab, maa det ofte anses for forudsat, at disse Myndigheders Afgørelser ikke eller ikke fuldt ud kan efterprøves af Domstolene ⁵, selvom Paastanden gaar

1. Jfr. U. 1928. 330.

2. Jfr. U. 1929. 115, 1926. 135. Anderledes maaske 1921. 859.

3. Jfr. *Terje Wold*, Det tyvende nordiske Juristmøde, Bilag VII S. 73.

4. Jfr. U. 1940. 1000 H. Vedr. Lovb. om Pension og Hjælp til Enker Nr. 268 af 26. Aug. 1964 § 1, 2 Stk., se Smin. Skr. af 21. Dec. 1961, Stid. 78. 71.

5. Se t. Eks. U. 1948. 309 og 1955. 1019 H., jfr. T. f. R. 1956 S. 387. I Landsrettens Dom U. 1936. 306 H. hedder det, at Spørgsmaalet, om der i og for sig foreligger en patenterbar Opfindelse, maa anses for endeligt afgjort af Patentkommissionen, jfr. F. O. 60. 189. J. U. 1855. 531 (536), citeret hos *Bent Christensen*, Højesteret S. 388, taler om »den lægevidenskabelige Autoritets Skøn«. Se ogsaa *Håkan Strömberg*, Festskrift til Halvar Sundberg. S.

ud paa, at Afgørelsen er ulovlig, se t. Eks. Bestemmelser i Bygningsreglement for Købstæderne og Landet, udfærdiget af Boligministeriet 1. Marts 1961, Kap. 5 (konstruktive Bestemmelser) ⁶. Afgørelser, der træffes i H. t. saadanne Bestemmelser, betegnes ofte som skønsmæssige; men i streng Forstand er de det ikke; de fremtræder som Anvendelse af en materiel Retsregel ⁷.

Muligheden for et saadant Standpunkt fra Domstolenes Side beror paa, at naar Lovbestemmelser i et vist Omfang kan unddrage Domstolene den dem i Almindelighed tilkommende Prøvelsesret, behøver dette ikke at ske udtrykkeligt ⁸.

5. Undertiden erklærer administrative Retsforskrifter direkte eller indirekte Domstolene for inkompetente, og naar saadanne Bestemmelser kan gives ved Lov, maa de ogsaa kunne gives i H. t. en Lov, som indeholder den hertil fornødne Hjemmel ⁹. I saa Henseende kan det imidlertid ikke være tilstrækkeligt, at Loven i al Almindelighed

387 f., *Ejnar Hörstadius*, F. T. 1951 S. 146 f. og den hos *Dickinson* S. 254 f., jfr. S. 60 f., refererede Dom, hvori som en tungtvejende Indvending mod Prøvelsesret i det foreliggende Tilfælde anføres Karakteren af den Undersøgelse, Domstolen vilde være nødt til at foretage: »Den vilde komme til at fare vild i terapeutiske Labyrinter eller vige tilbage overfor Farmakopeens Mysterier«.

6. Bygningsmyndigheden i H. t. Landsbyggeloven er Kommunalbestyrelserne, der jo ikke har særlig byggeteknisk Indsigt; men de bastaas af raagivende Bygningsraad, jfr. Lovens §§ 8–10, og i Boligministeriets Cirk. Nr. 19 af 6. Febr. 1961 Afsnit V indskærpes Betydningen af, at den bedst mulige alsidige og kvalificerede Sagkundskab bliver repræsenteret i Bygningsraadet, ogsaa ved praktiserende Arkitekter, Ingeniører og Haandværkere. Vedr. Købh. Byggelovs § 2, 1. Stk., se *Egon Larsen*. U. 1951 S. 135–38. I N. a. T. 1939 S. 148 omtales en norsk Højesteretsdom, hvorefter Bygningsraadets Afgørelse af, om en Reparation er saa indgribende, at den bliver en »Hovedombygning«, ikke toges under Paakendelse.
7. Vedr. Førerbevis, se *Bjarne Frandsen* og *Ib Dalgas Rasmussen* Haandbog i Færdselslovgivningen, 1960 S. 33, 83, 428, 436. Om Toldtvistigheder se *F. Jørgensen* i U. 1912 S. 193 ff., *Erik Reitzel-Nielsen* i U. 1936 S. 209 ff., U. 1960. 781 H. og 1962. 444 H., jfr. *Th. Gjerulff*, T. f. R. 1961 S. 101–104.
8. Jfr. Statsretten S. 619. Vedr. Domstolsprøvelse af skattemæssige Ansættelser, se *Hartvig Jacobsen* S. 429–44, *Mogens Glistrup*, Skatteret S. 515 ff. samt U. 1950. 284 H., 1952. 28 H. samt 63 H. og 79 H., jfr. *J. L. Frost*, T. f. R. 1951 S. 522–26, 1952 S. 351 f., U. 1957. 516 H. og 1954. 363, jfr. *Glistrup* S. 595 Note 5 og S. 29.
9. Anderledes *Alf Ross*, Dansk Statsforfatningsret II S. 418 f.

bemyndiger en Forvaltningsmyndighed til at give Bestemmelser om et eller andet Anliggende ¹.

Det forekommer, at den Bestemmelse, som forbeholder en Forvaltningsmyndighed den endelige Afgørelse, ogsaa af Retsspørgsmaal, findes i generelle eller konkrete Forskrifter, som vedkommende Borger kan siges at have underkastet sig, t. Eks. i Regulativer for kommunale Værker ², i Koncessioner ³, administrative Tilladelser ⁴ eller Vilkaar for Benyttelse af offentlige Trafikmidler ⁵. I saadanne Tilfælde tør Domstolenes Kompetence dog kun anses for udelukket, hvis det kan anses for rimeligt under Hensyn til den Bestemmelse, om hvis Overholdelse der er Tale, og til den Myndighed, som faar tillagt den endelige Afgørelse.

6. At opstille en enkelt eller nogle faa Sætninger, som kan give en sammenfattende Karakteristik af de Tilfælde, i hvilke Retsafgørelser, uanset Grl. § 63, endeligt kan træffes af Forvaltningen, lader sig ikke gøre. Det primære i dette Kompetencespørgsmaal er Tilstedeværelsen af de to Slags Statsmyndigheder: Domstole og Forvaltningsmyndigheder, der i en Række Henseender har en forskellig Organisation og Virkemaade. Fastsættelsen af Forvaltningsmyndighedernes Kompetence til endeligt at afgøre Retsspørgsmaal kan derfor være sket af meget forskellige Grunde: Trangen til en hurtig og billig Afgørelsesmaade, Ønskeligheden af, at Afgørelsen træffes af en Myndighed, der sidder inde med speciel Sagkundskab, og som maaske, sammenlignet med de almindelige Forvaltningsmyndigheder, frem-

1. Specielle Lovbemyndigelser til at udelukke Domstolenes Kompetence findes formentlig ikke. Bek. om ekstraordinær Arbejdsløshedsunderstøttelse Nr. 119 af 29. Marts 1924 § 6, 2. Stk. under a har ikke fornøden Hjemmel i Lovb. Nr. 47 af 4. Marts s. A. § 31, 5. Stk. Vedr. Københavns Byggevedtægt af 18. Dec. 1939 § 16, 6. Stk., se U. 1945. 996 og *Vasegaard* S. 337 f. Bek. vedr. Bybefolkningens Forsyning med Mælk m. v. Nr. 443 af 19. Aug. 1940 § 12 har næppe fornøden Hjemmel i Lov Nr. 443 af 19. Aug. 1940.
2. Jfr. Byretsdommen i *Juristen* 1940 S. 349, som underkender en Bestemmelse i et københavnsk Regulativ for Elektricitetsforsyning, hvorefter det skal have sit Forblivende ved Magistratens Afgørelse af Tvivlsspørgsmaal.
3. Se *Frederik V. Petersen* S. 414 f. og U. 1945. 518 H., jfr. *A. Drachmann Bentzon* T. f. R. 1947 S. 235 f.
4. Jfr. Bek. Nr. 65 af 10. April 1872 om Lokomotivers Benyttelse paa Veje og Gader § 9.
5. De københavnske Sporvejes Omstigningsbillerter indeholdt følgende Bestemmelse: »Tvivlsspørgsmaal vedrørende Omstigningsreglerne afgøres endeligt af Magistraten og kan ikke indbringes for Domstolene.«

byder særlige Garantier for Afgørelsernes Lovlighed. I Almindelighed kan det siges, at hvor man som i Danmark ikke har oprettet særlige Forvaltningsdomstole, vil forholdsvis mange Retsafgørelser være henlagt endeligt til administrative Myndigheder, fordi de almindelige borgerlige Procesformer, der i Hovedsagen er udformet med privatretlige Søgemaal for Øje, er mindre passende for forvaltningsretlige Sager end de netop for denne Art Sager særligt fastsatte Procesformer, der gælder ved Forvaltningsdomstolene. Ogsaa Lovgiverens større eller mindre Tillid til Forvaltningen og dens øverste Udøvere har selvsagt spillet en Rolle; det lader sig saaledes vistnok paavise, at der efter »Systemskiftet« i 1901 var en Tendens til at udvide Forvaltningens Competence til endeligt at afgøre ogsaa Retsspørgsmaal ^{5a}.

Heller ikke de lege ferenda er det muligt at angive udtømmende eller skarpe Kriterier for Forvaltningsmyndighedernes Competence i Forhold til Domstolene. Med Udgangspunkt i de dybtgaaende Forskelle med Hensyn til Organisation og Virkemaade, som bestaar mellem de to Slags Statsorganer, maa det i hvert enkelt Tilfælde undersøges, om Forvaltningens hurtige, uformelle, omkostningsfri Afgørelse bør være den endelige, eller der bør gives Adgang til den mere formelle og grundige, men derfor ogsaa langvarigere og bekosteligere Prøvelse, som finder Sted ved Domstolene. Erindres maa det herved stedse, at en Domstolsafgørelse er mest betryggende for den enkelte Borgers Rettigheder og Interesser.

7. Naar i H. t. Lovbestemmelser som de her omhandlede en administrativ Afgørelse ikke kan indbringes for Domstolene, betyder dette kun, at Domstolene ikke kan efterprøve Afgørelsens materielle Lovlighed. Hvis Afgørelsen lider af en retlig Mangel af formel Karakter, saasom Inkompetence, Tilblivelsesmangel ⁶, herunder Magtfordrejning ⁷, eller Habilitetsmangel, kan den i saa Henseende tages under Paakendelse af Domstolene ⁸. Det samme gælder om de ovenfor S. 423 ff. nævnte Indholdsmangler.

Bestemmelser, som gaar ud paa at udelukke Domstolenes Prøvelsesret, bliver dernæst uden Betydning m. H. t. Forvaltningens Afgø-

5 a. Jfr. H. Munch-Petersen, U. 1906 S. 289 ff.

6. Jfr. U. 1944. 1208.

7. Jfr. U. 1940. 465 H., 1943. 1046.

8. Vedr. Erstatningssøgemaal i Tilfælde som de foran omhandlede henvises til Offentligretligt Erstatningsansvar S. 161–65 og U. 1948 B. S. 56 ff.

relser af egne præjudicielle Retsspørgsmaal. Hvis t. Eks. et offentligt Arbejdsanvisningskontor nægter at godkende en Lærlingekontrakt med den Begrundelse, at Lærlingen ikke er lovligt udskrevet af Skolen, jfr. Lærlingelov § 1, 1. og 2. Stk., og Arbejdsdirektøren, hvis Afgørelse ifølge § 26, 2. Stk. er endelig, stadfæster Nægtelsen, er Afgørelsen f. s. v. angaar Udskrivningens Lovlighed undergivet Domstolsprøvelse. Vedr. Domstolenes Stilling til selve Retssagens præjudicielle Spørgsmaal henvises til nedenfor S. 642 ff.

Iøvrigt kan det ofte være tvivlsomt, hvad Loven nærmere tager Sigte paa. Dette Fortolkningsspørgsmaal kan kun besvares gennem en Undersøgelse af hver enkelt herhen hørende Lovbestemmelse.

Generelt kan det siges, at Domstolene har vist stor Tilbøjelighed til at fortolke Lovbestemmelser gaaende ud paa at udelukke Domstolenes Prøvelsesret indskrænkende.

Det er dernæst som paapeget af *Bent Christensen* et gennemgaaende Træk, at Domstolsprøvelse fastholdes, naar der foreligger Paastande, som støtter sig paa Søgsmålsgrunde af privatretlig eller dermed beslægtet Karakter⁹.

I det følgende skal nævnes nogle Eksempler fra forskellige Lov-omraader til Belysning af Domstolenes Stilling til Endelighedsbestemmelser.

Vedr. Lovb. om *Arbejdsanvisning og Arbejdsløshedsforsikring* Nr. 238 af 27. Juni 1962 § 34, 3. Stk. og § 35, 5. Stk. skal anføres: I et Tilfælde, hvor en Person var blevet slettet som Medlem af en Arbejdsløshedskasse, fordi han antoges at have udvist svigagtigt Forhold overfor Kassen, har U. 1959. 533 antaget, at Domstolene kunde prøve denne Begrundelse. I V. L. T. 1953. 251 vedr. Nægtelse af at optage et Medlem siges det, at Endelighedsbestemmelsen alene angaar Spørgsmaalet om, hvorvidt en Person efter sin Beskæftigelse og Alder har Krav paa at blive optaget som nydende Medlem af en anerkendt Arbejdsløshedskasse, hvorfor en Afvisningspaastand forkastes. U. 1952. 735 H. antager, at Domstolene kunde prøve, om en Arbejdsløshedskasse havde været uberettiget til i Anledning af et Feriespørgsmaal at nægte at afkontrollere en arbejdsløs, hvilket var afgørende for et Spørgsmaal om Tilbagesøgning af en udbetalt Understøttelse. Ifølge V. L. T. 1950. 305 var Domstolene ikke bundet af en Beslutning om Tilbagebetaling af en Understøttelse, se derimod U. 1947. 383. Ifølge U. 1962. 531 anses Domstolene for udelukket fra at efterprøve de af Endelighedsbestemmelserne omfattede Afgørelser, for saa vidt

9. *Bent Christensen*, Højesteret S. 392. Til de der anførte, ældre Domme, jfr. S. 380 om J. U. 1866. 98 og S. 379 om Højesteretsdom af 24. April 1850, *Schlegel* I S. 322, kan føjes U. 1951. 824, jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1952 S. 112 ff.

der ikke foreligger Omstændigheder, der gør det betænkeligt at lægge dem til Grund.«¹.

Ifølge *Lærlingelov* § 26, 2. Stk. afgør Arbejdsdirektøren endeligt, om Godkendelse af en Lærlingekontrakt skal nægtes. Efter *Lærlingelov* 1937 § 21 traf Socialministeren den endelige Afgørelse. U. 1941. 1018 antager, hvilket ikke var bestridt, at Domstolene kunde prøve, om Politimesteren, som dengang var Godkendelsesmyndighed, kunde nægte at godkende en Lærlingekontrakt, fordi den var afsluttet med en Brugsforeningsuddeler og ikke med Foreningen som saadan.

Ifølge *Lægelovb.* Nr. 236 af 9. August 1955 § 14, 4. Stk. afgør Socialministeren, om en Læge kan have Sygekassepraksis uanset Aftaler eller Overenskomster, der tager Sigte paa at gøre Retten til saadan Praksis afhængig af Medlemsskab af en faglig Sammenslutning af Læger. V. L. T. 1949. 298 antager, at denne Bestemmelse ikke udelukker Domstolenes Kompetence m. H. t., om den paagældende Overenskomstbestemmelse er retstridig overfor en uorganiseret Læge².

Ifølge *Kvl.* § 34, 1. Stk. afgør den nyvalgte Kommunalbestyrelse endeligt, hvorvidt en opstillet Kandidat har mistet sin Valgbarhed paa Grund af Straf, jfr. § 2. Alligevel tager U. 1961. 592 H³ Spørgsmaalet om et nyvalgt Medlems Valgbarhed i Henseende til Straf under Paakendelse; men der var mellem Højesterets Flertal og Mindretal Enighed om, at et Sogneraads Nægtelse af Valgbarhed kun kan tilsidesættes, hvis det er utvivlsomt, at den Handling, for hvilken Straf er idømt, ikke i almindeligt Omdømme gør den paagældende uværdig til at være Medlem af kommunale Raad. Vedr. Skattebetalingsbetingelsen i H. t. § 33, se U. 1963. 408 og 413.

Naar en Lov erklærer en Forvaltningsmyndigheds Afgørelse for endelig, sigtes hermed i Almindelighed til konkrete Afgørelser; Forvaltningsmyndigheden kan altsaa ikke i H. t. en saadan Bestemmelse træffe endeligt forbindende generelle Afgørelser⁴.

I en Landsretsdom, som antager, at det ved Lov om Avancebe-grænsning m. v. Nr. 499 af 9. Oktober 1945 § 5 er overladt Indkvarteringsudvalget under Rekurs til Vurderingsnævnet at træffe endelig Afgørelse om Tilbagebetaling, hedder det, »at Appellanten ikke vil kunne afskæres fra at indbringe Spørgsmaalet om Rigtigheden af det faktiske Grundlag for Udvalgets Afgørelse for Domstolene«⁵.

1. Endelighed respekteres i U. 1945. 1117 og 1958. 1260.
2. Vedr. Folkeforsikringslovb. Nr. 182 af 20. Maj 1933 § 83, 4. Stk., se V. L. T. 1943. 317.
3. Jfr. *J. Trolle*, T. f. R. 1961 S. 582–86.
4. Jfr. U. 1940. 392 vedr. Ferielov Nr. 170 af 13. April 1938 § 1, 3. Stk.
5. Jfr. V. L. T. 1949. 108 (110). Dommen stiller Krav om en vis Begrundelse af den Afgørelse, som skal kunne anses for endelig, jfr. U. 1951. 718 H. og 1954. 571.

D. Domstolenes Inkompetence overfor Forvaltningens frie Skøn.

Ovenfor S. 579 er det omtalt, at Domstolenes Prøvelsesret i H. t. Grl. § 63 omfatter Legalitetsspørgsmaal, og S. 592 ff. omhandles de Undtagelser herfra, som er fastsat ved Lov. I det følgende fremstilles den almindelige Begrænsning af Prøvelsesretten, som ligger i, at den ikke omfatter andet end Legalitetsspørgsmaal, derfor ikke hvad man plejer at kalde Skønsspørgsmaal.

Ovenfor S. 252–58 er omtalt den principielle Sondring mellem Retsanvendelse og Skøn, og S. 368 f. er fremdraget denne Sondrings Betydning m. H. t. Magtfordrejning. Det fremgaar allerede af disse Udviklinger, at der ikke er nogen skarp Grænse mellem Retsanvendelse og Skøn, og dette vil yderligere fremgaa af det nedenfor S. 603 ff. anførte. Naar det alligevel i dansk Forvaltningsret er nødvendigt at fastholde de to Begreber, beror dette i første Række paa Grl. § 63, 1. Stk., der som Genstand for Domstolsprøvelse nævner »Øvrighedsmyndighedens Grænser«. Herved er det nemlig forudsat, at der er Forvaltningshandlinger, som i alt Fald i en vis Udstrækning ikke er retligt normeret ved Grænsebestemmelser. Under Grundlovsforhandlingerne udtrykte man dette ved at sige, at Prøvelsesretten ikke omfatter Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens rette Brug o. lign. Retspraksis gaar ogsaa klart ud fra, at der er en Sondring mellem Legalitetsspørgsmaal og skønsmæssige Afgørelser, som ikke omfattes af Prøvelsesretten⁶. Men man kan sige, at der kun er Tale om en *typisk* Forskel.

Ved umiddelbar Domstolsafgørelse af forvaltningsretlige Spørgsmaal, som ikke er blevet gjort til Genstand for administrativ Behandling og Afgørelse, hvor der altsaa ikke er Tale om Retskontrol med Forvaltningen, men om primære Domsafgørelser, er Domstolskompetencen videregaaende end ved Domstolsprøvelse af en foreliggende Forvaltningsakt eller Forvaltningspassivitet. Domstolene maa her

6. Jfr. *Bent Christensen*, Højesteret S. 336 f. og 388–90. Ogsaa andre Landes offentlige Ret vedkender sig den omhandlede Sondring. Hos *S. A. de Smith*, *Judicial Review of Administrative Action* S. 61 hedder det: »To distinguish questions of discretion from questions of law and fact is far from easy . . . Nevertheless, there is a formal distinction, inasmuch as the courts assume that there is a »right« answer to questions of law and fact . . . and that there is no single »right« way of exercising a discretionary power«.

uanset den større eller mindre Bestemthed i den retlige Normering tage udtømmende Stilling til Stridsspørgsmaalet ⁷.

1. Som det tidligere er udviklet, falder Forvaltningsakter, for saa vidt Foretagelse og Indhold beror paa et frit Skøn, i materiel Henseende udenfor den retlige Normering. En efterfølgende Prøvelse af saadanne Forvaltningsakter indenfor det frie Skøns Grænser kan saaledes ikke bestaa i, at Forvaltningsaktens Indhold sammenholdes med gældende Ret.

I og for sig udelukker dette ikke en Ordning, hvorefter ogsaa det frie Skøn i materiel Henseende efterprøves af en Domstol. Dommerens Uafhængighed og Upartiskhed samt den grundige Behandling vil kunne skabe forøget Sikkerhed mod vilkaarlige og utilstrækkeligt overvejede Afgørelser fra Forvaltningens Side, og en judiciel Efterprøvelse af skønsmæssige Afgørelser vilde for saa vidt være af særlig Betydning, som der her er de største praktiske Muligheder for Overgreb fra Forvaltningens Side ⁸. Grl. § 63 er ikke til Hinder for, at en Lov henlægger saadanne Afgørelser under Domstolsprøvelse.

En Efterprøvelse af Forvaltningens frie Skøn foretages undertiden, hvor Domstolskontrollen udøves af Forvaltningsdomstole. Det er tidligere nævnt, at den svenske Regeringsret paakender baade Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal i de Sager, som ved Opregning i Loven er henført under dens Kompetence.

Som Regel udøver baade Forvaltningsdomstole og almindelige Domstole kun Legalitetskontrol med Forvaltningen. Det er ogsaa klart, at en Ordning, hvorefter Skønsspørgsmaal efter at være blevet afgjort af en Forvaltningsmyndighed kan indbringes for egentlige Domstole, i flere Henseender er uheldig ⁹. For det første vil Forvaltningsmyndighederne ikke kunne virke med fornøden Kraft og Hurtighed, naar de stedse er udsat for, at deres skønsmæssige Afgørelser kan blive underkendt af Domstolene. Medens Retsregler og Retsgrundsætninger er de samme for Domstole og Forvaltning, saaledes at Domstolene i deres Legalitetskontrol kun haandhæver en Ordning,

7. Jfr. *Håkan Strömberg*, Festskrift til Halvar Sundberg S. 371. *R. Th. Oppermann*, Stiftelser, 1860, S. 126 anfører en Dom J. U., 4. Bd. S. 860, der tager Stilling til, om Direktionen for en Stiftelse for gamle Haandværksmestre havde kunnet nægte en Malermester Fribolig med den Begrundelse, at han, der var 51 Aar gammel, ikke kunde anses for »gammel«. Direktionen havde gjort gældende, at Sagen ikke egnede sig til Domstolens Afgørelse.

8. Jfr. *Castberg* S. 103.

9. Jfr. *V. Merikoski*, N. a. T. 1952 S. 271 ff.

der umiddelbart er bindende for Forvaltningen, er der ingen alment-
anerkendt Maalestok for det forvaltningspolitisk hensigtsmæssige og
forsvarlige. Da Domstolenes Mening herom saaledes ikke kan forud-
ses af Forvaltningsmyndighederne, vil disse stedse være i Usikkerhed
om deres Afgørelses Endelighed. Forvaltningens selvstændige Ansvar
vilde dernæst blive forflygtiget. Der kan allerede med Hensyn til Rets-
spørgsmaal, som kan indbringes for Domstolene, spores en vis Til-
bøjelighed hos Forvaltningen til at fravige det rent objektive Stand-
punkt til Fordel for det offentliges Interesser, ud fra den Betragtning,
at vedkommende Borger jo har Adgang til at faa Afgørelsen prøvet
for Domstolene.

2. Medens det er givet, at der med Henblik paa Domstolenes Prø-
velsesret i dansk Forvaltningsret maa opstilles en Typesondring mel-
lem Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal, volder den nærmere Fast-
læggelse af Sondringen betydelige Vanskeligheder.

a. I det Omfang, en Lov knytter bestemte Retsvirkninger til be-
stemte Kendsgerninger, er der dog ingen Tvivl. Naar Tolden for Østers
eller Heste er det og det Beløb pr. Stk., naar en Vej- eller Kloakaf-
gift skal svares med et vist Beløb pr. Arealenhed, naar en Tjeneste-
mand, der fylder 70 Aar, skal afskediges med Maanedens Udgang,
saa indskrænkes Forvaltningens Afgørelse til en logisk Subsump-
tion¹. Ogsaa »kan-Forskrifter« er undertiden af en saadan Skarp-
hed, t. Eks. Regler om, at kun Personer, der har bestaaet de og de
Eksaminer, kan udnævnes til de og de Stillinger, at kun Mænd af den
og den Højde kan udskrives til Aftjening af Værnepligt. I alle saa-
danne Tilfælde opstaar der intet Skønsspørgsmaal.

b. At en Regel frembyder Fortolkningstvivl, gør dernæst intet til
Sagen. Det er Fortolkningens Opgave at udfinde, udfylde og fast-
lægge gældende Ret. Naar t. Eks. Hundelovens § 4, 1. Stk. bestem-
mer, at hvor der i en Husstand paa Landet kun holdes een Hund, er
den afgiftsfri, er det et Fortolkningsspørgsmaal, som kan indbringes
for Domstolene, om Udtrykket »paa Landet« tager Sigte paa Land-
kommuner eller paa Omraader, som ikke er bymæssigt bebygget².
Og hvis Loven t. Eks. bruger Udtrykket »Handel«, kan det blive et
Fortolkningsspørgsmaal, som kan indbringes for Domstolene, om der
dermed kun sigtes til Handel, der er bunden Næring, eller ogsaa til

1. Der bortses selvfølgelig fra Bevisspørgsmaal og rent eksceptionelle Grænse-
tilfælde.

2. Jfr. U. 1945. 252 H.

Frihandel. Afgørelsen af saadanne Spørgsmaal har intet med det frie Skøn at gøre. En Fejlfortolkning er en Retsvildfarelse, ja, Hovedtilfældet af Retsvildfarelse. Der foreligger en Ulovlighed, som kan paaendes af Domstolene ³.

Fortolkningsopgaven i vid Forstand – Afgørelsen af, om en Lovbestemmelse er anvendelig i de og de Enkeltilfælde, hvis faktiske Omstændigheder er oplyst – vil undtagelsesvis indenfor Forvaltningen være af saa speciel Karakter, at Loven maa antages at ville forbeholde specielt sagkyndige Forvaltningsmyndigheder det sidste Ord i Sagen ⁴, jfr. ovenfor S. 598 f.

c. En Mellemtning imellem Retsanvendelse og skønsmæssige Afgørelser er Forvaltningsmyndighedernes Afgørelser i H. t. *vage, elastiske Lovbestemmelser*. Stedtillægget til Statstjenestemænd er forskelligt i »de store Købstæder«, »de mellemstore Købstæder« og »alle øvrige Købstæder«, jfr. ovenfor S. 256 f., Hundelovens § 4, 3. Stk. indeholder en Regel om »bymæssigt bebyggede« Dele af Landkommuner ⁵, jfr. ovenfor, Lejelov § 132 taler om »større Grundejerforeninger« og »større Lejerforeninger«. Nævnes kan ogsaa Fr. af 5. Marts 1845 § 2 b om Grundafstaaelser til Banegaardene med »alle til disse hørende Indretninger«.

Saadanne Lovbestemmelser er ikke særlige for Forvaltningsretten; de har ogsaa stor Udbredelse indenfor Privatret og Strafferet ⁶. Indenfor disse Retsomraader er de fuldt justiciable. Det er Domstolene og alene Domstolene, som udtømmende afgør Retstvister t. Eks. vedr. Anvendelsen af Aftalelovens §§ 31 og 36 og Spørgsmaal om Ikendelse af Straf i Medfør af Strfl. § 141 vedr. bl. a. Forebyggelse af Forbrydelser, der medfører Fare for »betydelige Samfundsværdier«. Inden for Forvaltningsretten er det et Spørgsmaal, hvorledes Domstolene er stillet over for de Afgørelser og Beslutninger, som Forvaltningsmyndighederne træffer i Medfør af Lovbestemmelser som de omhandlede.

3. Jfr. t. Eks. U. 1883. 577 H.

4. En udtrykkelig Bestemmelse om, at Forvaltningens Fortolkning ikke kan underkendes af Domstolene, findes i Lov Nr. 68 af 26. Marts 1910 § 9, som er af ganske vilkaarlig Karakter, idet Anvendelsen af Lovens Bestemmelser ikke kræver nogen særlig Sagkundskab.

5. Se ogsaa Indmin. Skr. af 5. Dec. 1957 vedr. en Sundhedsvedtægt.

6. Jfr. Hurwitz, Kriminalret S. 118 ff.

Disse Lovbestemmelser kan give Anledning til ganske almindelige Fortolkningsspørgsmaal⁸. Ved Anvendelsen af den nævnte Bestemmelse om Stedtillæg opstod saaledes det Spørgsmaal, om Klassificeringen skulde ske udelukkende paa Grundlag af Indbyggerantallet, eller der ogsaa skulde tages Hensyn til Leveomkostninger⁹. Saadanne Fortolkningsspørgsmaal kan tages under Paakendelse af Domstolene.

Det er dernæst utvivlsomt, at Domstolene kan underkende administrative Afgørelser, som ligger udenfor de elastiske Bestemmelser Elasticitetsgrænse, idet de overskrider den Zone, indenfor hvilken der kan herske saglig begrundet Tvivl om den rette Afgørelse¹. Hvis Finansministeren i det nævnte Eksempel havde henført Aarhus til »alle øvrige Købstæder« eller Kerteminde til »de store Købstæder«, eller hvis Politiet vilde anse den offentlige Orden for truet, fordi et Brudepar kører i aaben Brudekaret med hvide Heste gennem Strøget, vilde disse Afgørelser kunne underkendes af Domstolene².

8. Om Begrebet »Forstranden« i Kystfredningslovens § 1, se U. 1958. 191. Naar det efter Loven er Politiets Opgave at opretholde Sikkerhed, Fred og Orden, jfr. Rpl. § 108, 1. Stk. og Lov om Københavns Politi af 11. Februar 1863 § 8, er det underforstaaet, at det kun er den offentlige Sikkerhed, Fred og Orden, som Politiet skal tage sig af, og Overskridelser af denne underforstaaede Begrænsning af Politiets Beføjelser er undergivet Domstolskontrol. Ganske almindelige Fortolkningsspørgsmaal opstaar, naar der t. Eks. flere Steder i den københavnske Politivedtægt indrømmes Politiet Beføjelser vedrørende Personer og Ting, der findes paa »offentlig Gade, Vej eller Plads«. Se om nogle herhen hørende Spørgsmaal U. 1913. 743, U. 1900. 836, *Carsten Arbøl* og *F. Cederquist*, Politivedtægt for København, 1939, S. 33, 37–38.

9. Jfr. U. 1927 362 H.

1. Jfr. U. 1964. 878 og *Tezner*, Jahrbuch des öff. Rechts, 1911, Bd. V. S. 107: »es gibt keine noch so elastische Abgrenzung der behördlichen Eingriffsbefugnis der *Machtsphäre* gegenüber der *Rechtssphäre*, die nicht auch eine Elastizitätsgrenze besitzt«.

John Dickinson S. 255 taler om »the twilight of differences of opinion among experts«.

2. U. 1884. 208 H. udtaler med Henblik paa Skoleanordningen for Landet af 29. Juli 1814 § 55, hvorefter Kancelliet kan fastsætte Skolelærernes Indtægt »noget højere eller noget lavere« end det normale, at »vel bør Lønningen holdes indenfor den . . . angivne Grænse, men det er end ikke paastaet, at denne . . . skulde være overskredet«. U. 1922. 958 udtaler i en Legatsag, at »selvom Begrebet økonomisk »Trængende« er i nogen Grad relativt, har det dog i sig selv en . . . Begrænsning«. U. 1936. 1030 H. fremhæver,

Videre maa Domstolene, hvis en Forvaltningsakt under en Straffesag er af præjudiciel Betydning for Strafspørgsmaalet, foretage en udtømmende Prøvelse af, om Forvaltningsakten har Hjemmel i eller er stridende mod Loven, ogsaa naar Talen er om Lovbestemmelser som de her omhandlede³. Den af vedkommende Forvaltningsmyndighed truffne Afgørelse vil dog undertiden have en betydelig Autoritet overfor Domstolene.

Om Domstolene iøvrigt indenfor Bestemmelsernes Elasticitetsgrænse kan foretage en Efterprøvelse af Forvaltningsmyndighedens Afgørelse, maa bero paa Arten af de paagældende Forvaltningsanliggender og Forvaltningsmyndigheder⁴. Afgørende vil det ofte blive, i hvilken Udstrækning Domstolene, som Sagen foreligger, mener

at et Forbud fra en Sundhedskommission ikke gik »ud over, hvad Formaalet kræver«, jfr. den officjose Note til Dommen. Naar U. 1927. 362 H. godkendte, at Odense var henført til »alle øvrige Købstæder«, altsaa til de mindste Købstæder, beroede det paa, at der – efter Dommens Mening med Rette – var lagt Vægt paa Leveomkostningernes Højde. Se iøvrigt min Afhandling i N. a. T. 1927 S. 58 ff.

Indmin. Skr. af 5. Dec. 1957 angaar en Sundhedsvedtægt, hvoraf nogle Bestemmelser, bl. a. en Bestemmelse om, at der til Gedehold kræves Sundhedskommissionens Samtykke, kun gælder for den bymæssig bebyggede Del af Købstaden. »Sundhedskommissionen afgør selv, hvad der skal betragtes som bymæssig Bebyggelse«. I Anledning af en Klage over, at Sundhedskommissionen havde nægtet Tilladelse til Gedehold, udtaler Indmin. at den endelige Afgørelse af, om Sundhedskommissionen har overskredet Grænserne for et rimeligt Skøn, maa anses for at henhøre under Domstolene.

3. Se min Skrivelse af 13. Marts 1954 til Handelsministeriet vedr. Forslaget til Monopolloven, Ftid. B. 1953–54 Sp. 1445 f., jfr. en Udtalelse af *Hurwitz* og mig B. 1954–55 Sp. 337. – Det i Teksten anførte maa formentlig ogsaa gælde i Straffesager om Overtrædelse af Politiets Forbud mod en Forsamling under aaben Himmel, fordi den frembyder Fare for den offentlige Fred, jfr. Grl. § 79, U. 1875. 405 H. og Statsretten S. 715 f. Anderledes *Berlin* II S. 464 f. og *Matzen* III S. 419 f. Om Domstolenes Prøvelse af Politiets Beslaglæggelse af nogle Løbesedler, se U. 1949. 822 H. og *Max Sørensen*, U. 1950 S. 283 f. *Håkan Strömberg*, Festskrift til Halvar Sundberg S. 390 Note 19 ser i den nævnte Dom en Tendens til udvidet Prøvelse af Politibeslutninger. Dommen godkender imidlertid Beslaglæggelsen, og der var da mindre Opfordring til at give Udtryk for Reservation med Hensyn til Prøvelsesrettens Udstrækning, end hvis Dommen havde underkendt Beslaglæggelsen, jfr. *Max Sørensen* S. 284 om, at Politiets Skøn næppe vilde være blevet tilsidesat, medmindre det havde været aabenbart urimeligt.
4. Færdselslov § 18, 7. Stk. indeholder positiv Hjemmel for udtømmende Domstolsprøvelse af Ædruelighedsbetingelsen, jfr. dog *J. Trolle*, T. f. R. 1958 S. 358 om U. 1957. 710 H.

at have Grundlag for og fornøden Sagkundskab til at gaa imod den foreliggende Afgørelse ⁵. Hvis t. Eks. Forvaltningsmyndigheden har truffet sin Afgørelse efter at have foretaget en Besigtigelse, medens Domstolen maa træffe sin Afgørelse uden Besigtigelse, kan dette føre til, at Domstolen udviser Tilbageholdenhed ⁶. Domstolene vilde antagelig have anset sig for kompetente til at foretage en til Bunds gaaende Prøvelse af Afgørelser vedrørende den ovenfor nævnte Klassifikation af Købstæderne, og de har uden nogen Reservation paakendt, om en Ekspropriation var sket til de til en Banegaard hørende Indretninger ⁷, jfr. Fr. af 5. Marts 1845 § 2 b, og om en Ejendom i Henseende til Hundeafgiften kunde siges at ligge i en bymæssig bebygget Del af en Landkommune ⁸.

5. Jfr. Henvisningerne ovenfor S. 609 Note 3.

6. Jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1952 S. 109.

7. Jfr. U. 1873. 983.

8. Jfr. U. 1927. 140 og 1940. 542. U. 1945. 884 er mere tilbageholdende i sin Udtrykksmaade: »... ikke tilstrækkeligt Grundlag til i Medfør af Grl. § 70 at tilsidesætte den af Sogneraadet trufne Afgørelse, hvorefter Appellantens Bopæl er henregnet til den bymæssigt bebyggede Del af Kommunen«, se endvidere U. 1955. 1019 H., der anvender den samme Udtrykksmaade m. H. t. Ministerens Afgørelse vedr. Spørgsmaalet om »de i en Privatbanes Drift interesserede Kommuner« og Kommuner, der har »en væsentlig Interesse i Banens Opretholdelse«, jfr. *J. L. Frost* T. f. R. 1956 S. 385 samt U. 1951. 258 H.: ikke tilstrækkeligt Grundlag for at tilsidesætte det af Amsraadet udøvede Skøn, hvorefter den paagældende Vej var »stærkt bymæssigt bebygget«, jfr. *J. L. Frost*, N. a. T. 1952 S. 107 ff., der mener (S. 109), at Retten kun kunde tilsidesætte det efter foretagen Besigtigelse udøvede Skøn, hvis dette klart var i Strid med de faktiske Forhold. Om Begrebet »bymæssig Bebyggelse«, se *A. Wamberg*, Stid. 63. 42 f.

Noget tilbageholdende er ogsaa U. 1946. 1125 (1128): »ikke paa det foreliggende findes at være Føje til at tilsidesætte det af Indenrigsministeriet udøvede Skøn, hvorefter Foreningen henføres til de større Lejerforeninger i Kommunen«, jfr. Lejelov § 132. Efter min Opfattelse er de administrative Afgørelser i Sagerne U. 1951. 778 H. og 1951. 849, jfr. *J. L. Frost* N. a. T. 1952. 100–105, Retsanvendelse, ikke Skønsafgørelser, se derimod *Max Sørensen* U. 1952 S. 290 ff. De i U. 1951. 849 omhandlede Drosketilladelser kunde i H. t. Politivedtægten inddrages, naar Politiet »finder skellig Grund dertil«. Det var kun Hensynet til Betjeningen af Publikum, som kunde begrunde Inddragelse, ikke saadanne ubestemte Hensyn, som er karakteristiske for det frie Skøn, jfr. nedenfor.

V. L. T. 1946. 195 paakender Spørgsmaalet om Nødvendigheden af en Beslaglæggelse i H. t. Lov Nr. 307 af 29. Juni 1945. Om Domstolenes Stilling til Monopoltilsynets Afgørelser, se Henvisningerne S. 609 Note 3, om Førerbevis *J. Trolle* T. f. R. 1958 S. 358.

Hvor et Retskrav støtter sig paa Lovbestemmelser⁹, vil Domstolene have en til Bunds gaaende Prøvelsesret, uanset om Bestemmelserne helt eller delvis er nok saa vage og elastiske¹. Dette gælder t. Eks. om Krav paa Pension og Ventepenge. Naar Pensionskrav ifølge T. L. § 60 er negativt betinget af, at et strafbart Forhold »begrunder en nærliggende Fare for Misbrug af Stillingen«, og ifølge § 61 af »Tjenesteforseelser eller Misligheder«, og Krav paa Ventepenge ifølge § 59, 1. Stk. af, at der tilbydes Tjenestemanden »anden efter hans Uddannelse og Helbredstilstand passende Stilling«, maa Domstolene foretage en udtømmende Prøvelse af, om disse Betingelser er opfyldt². Det tilsvarende gælder om Erstatningskrav mod Stat og Kommune eller mod Tjenestemænd. Saadanne Erstatningskrav beror i Almindelighed paa, om der er udvist Fejl eller Forsømmelse. Uanset det ubestemte i dette Grundlag for Erstatningskrav, har Domstolene fuld Prøvelsesret overfor Forvaltningsmyndighedernes Nægtelse af at efterkomme et Erstatningskrav. Undertiden siges det, at en saadan Nægtelse ikke har Karakter af en egentlig Forvaltningsakt, idet den kun er en uforbindende Opfattelse; men den vil jo dog staa ved Magt, indtil den tilsidesættes af Domstolene.

Om Lovbestemmelser, som opstiller Vandelsbetingelser, er overholdt af Forvaltningsmyndighederne, er et Spørgsmaal, som bortset fra Endelighedsbestemmelser, se t. Eks. Kvl. § 34, 1. Stk.³, udtømmende kan efterprøves af Domstolene⁴. Saadanne Bestemmelser er ganske vist umiddelbart af meget ubestemt Indhold; men de modtager en nærmere Determination derved, at de maa antages at henholde sig til den almindelige Opfattelse i Samfundet, jfr. det tidligere hyppigt anvendte Udtryk »en i den offentlige Mening vanærende Handling«⁵.

Ifølge Lov Nr. 96 af 31. Marts 1938 § 2 var Udførsel af Kartoffler

9. Hvis et »Kravs« Opfyldelse er diskretionær, t. Eks. »Krav« paa en Dispensation eller en Understøttelse, er der overhovedet ingen Domstolsprøvelse.

1. Jfr. *Bent Christensen*, Højesteret S. 392, *Håkan Strömberg*, Festskrift til Halvar Sundberg S. 372 f.

2. Jfr. *J. Trolle*, T. f. R. 1960 S. 249, som dog taler om, at disse Bestemmelser »er saa præcist formulerede«, at Domstolenes Efterprøvelse maa være udtømmende.

3. Jfr. U. 1961. 592 H. og *J. Trolle*, T. f. R. 1961 S. 582–86.

4. Jfr. t. Eks. U. 1960. 264.

5. Jfr. *Håkan Strömberg*, Festskrift til Halvar Sundberg S. 379. I Tyskland har man i saadanne Tilfælde talt om »rechtssatzerhebliche Tatsachen«.

kun tilladt Personer, Foreninger eller Institutioner, der er optaget i et af Landbrugsministeriet ført Register. Bestemmelsen maa forudsætte, at Ministeriet kan gøre Optagelse i Registret afhængig af visse Krav; men det er meget ubestemt, hvilke Krav der kan stilles, og hvorvidt Domstolene kan tage Spørgsmaal desangaaende under Paa-kendelse. Højesteret har godkendt, at en Person blev slettet af Registeret paa Grund af uhæderligt Forhold, og fordi han ikke ansaas for forretningsmæssig tilforladelig, og p. d. a. S. statueret, at Optagelse ikke kunde nægtes med den Begrundelse, at den paagældende ikke havde Erfaring i Eksportvirksomhed ⁶.

Mellem Forvaltningsmyndighedernes Afgørelser i H. t. vage, elastiske Lovbestemmelser og Afgørelser efter et frit Skøn er der ingen skarp Grænse. Det til Grund liggende Synspunkt for Sondringen er dette, at hvor Forvaltningen selv – indenfor den Begrænsning, som følger af Læren om Magtfordrejning – vælger de Hensyn, som skal være bestemmende for Afgørelsen, er der Tale om et frit Skøn, hvorimod vage, elastiske Lovbestemmelser fikserer de Hensyn, som skal være afgørende; men denne Fiksering kan være af meget forskellig Intensitet, og hvis Hensynene angives meget ubestemt, er det svært at sige, om Afgørelsen bør anses som skønsmæssig, eller som fremgaaet af Retsanvendelse (Fortolkning). Naar t. Eks. en Forvaltningslov anvender Udtryk som »under særlige Omstændigheder«, »naar Omstændighederne taler derfor« el. lign., kan det fremgaa af Sammenhængen, at det er Hensyn af en bestemt Slags eller visse Slags, som skal være afgørende; men det kan ogsaa være Meningen, at Forvaltningen selv – indenfor den Begrænsning, som følger af Læren om Magtfordrejning – kan vælge de Hensyn, som skal være bestemmende ⁷:

d. Der er Lovbestemmelser, som *direkte hjemler Forvaltningen skønsmæssige Beføjelser*. Hertil hører først og fremmest de Forskrifter, der gaar ud paa, at en Forvaltningsmyndighed under de og de Betingelser *kan* gøre et eller andet: meddele eller tilbagekalde en Tilladelse, udstede et Forbud eller et Paabud, tilstaa en Understøttelse o. s. v.⁸. I Udtrykket »kan« ligger oftest, at vedkommende Forvalt-

6. U. 1951. 778, 1962. 330 H., jfr. J. L. Frost T. f. R. 1952 S. 347 og F. O. 1958. 230, 1959. 133. Se nu Lov Nr. 151 af 24. April 1963.

7. U. 1894. 524 antager, at naar ifølge Vejloven af 21. Juni 1867 § 9, 2. Stk. vedkommende Sogneforstanderskab kan bestemme, at Naturalarbejde skal anvendes, »hvor Omstændighederne taler derfor«, kan Domstolene ikke underkende Sogneforstanderskabets Beslutning i saa Henseende.

8. Jfr. Laun S. 82 ff., Graefenstein S. 105, 108, 111. Om Ordet »kan« i Æg-

ningsmyndighed ogsaa, efter et frit Skøn, kan lade være, se t. Eks. Lov vedr. Begravelser Nr. 100 af 19. April 1907 § 1, 2. Stk.⁹.

Herved maa dog bemærkes, at Ordet »kan« i Lovsproget undertiden i Relation til Forvaltningen betyder det samme som skal, se t. Eks. Lov om Københavns Politi af 11. Februar 1863 § 12 og Lov om Politiet udenfor København Nr. 21 af 4. Februar 1871 § 10¹. Naar ifølge en nu bortfaldet Bestemmelse, senest indeholdt i T. L. 1946 § 15 og Lærerlønningslov 1946 § 6, 8. Stk., en kvindelig Tjenestemand, der efter Ansøgning afskediges som Følge af Indgaaelse af Ægteskab, under visse nærmere Betingelser »kan ... faa« udbetalt et vist Beløb, er det antaget, at Tjenestemanden har Krav paa Beløbet².

Men indenfor det Omraade, der dækkes af Udtrykket »kan« i dets normale Betydning, er Domstolene inkompetente; og her bliver ingen Plads for en Marginalbetragtning som den ovenfor S. 608 ff. anførte. En sagligt urimelig Nægtelse af en Dispensation kan ikke i materiel Henseende indbringes for Domstolene.

Hvad ovenfor er anført vedr. Udtrykket »kan«, gælder tilsvarende, naar Loven »bemyndiger« en Forvaltningsmyndighed til et eller andet. Naar Forsvarsministeren ved Lov Nr. 311 af 29. Juni 1945 § 1 »bemyndiges« til i Finansaaret 1945–46 bl. a. at tillægge Befalingsmænd m. fl. en særlig Tjenesteadlder samt Lønnings- og Pensionsanciennitet, er det antaget, at der ikke herved er paalagt Forsvarsministeren nogen Pligt, idet Afgørelsen maa bero paa Administrationens frie Skøn³.

3. Domstolenes Inkompetence overfor Forvaltningens frie Skøn betyder kun, at de ikke i materiel Henseende kan efterprøve skønsmæssige Afgørelser. Hvis Afgørelsen lider af en retlig Mangel af for-

teskabslov I § 65, se *O. A. Borum*, Familieretten, II 1946, S. 96 f. og *Ernst Andersen*, Ægteskabsret II, 1956, S. 326.

9. Jfr. Kmin. Skr. af 22. Januar 1951.

1. Jfr. *E. Freund* S. 96: »While it is forcing language to construe »shall« as »may«, the converse is not true, for every official duty presupposes an official power to act, and the legislature may be content to express the power, leaving the duty to inference.«

2. Se U. 1934. 368, jfr. *Barfod* S. 507 f. Naar gifte Lærerinder i H. t. Lærerlønningslovens § 11, 2. Stk. »har ... Adgang til,« saafremt det er foreneligt med de stedlige Tjenesteforhold, at faa deres Tjenesteydelse nedsat, jfr. T. L. § 16, 2. Stk., er det antaget, at de har Ret til en saadan Nedsættelse, jfr. *Barfod* S. 393.

3. Jfr. U. 1949. 675.

mel Karakter, saasom Inkompetence, Tilblivelsesmangel, herunder Retsvildfarelse og Magtfordrejning, eller Habilitetsmangel, kan den i saa Henseende tages under Paakendelse af Domstolene. Det samme gælder om de ovenfor S. 423 ff. nævnte Indholdsmangler.

4. Max Sørensen er af den Mening, at Domstolene bør kunne tilsidesætte en skønsmæssig Forvaltningsakt, der er aabenbart urimelig⁴. Denne Opfattelse anser jeg for betænkelig⁵. Om en administrativ Afgørelse er rimelig eller aabenbart urimelig, er et Spørgsmaal, som kan tænkes besvaret ud fra talrige Synspunkter, navnlig da Sagen maa ses ikke blot fra Borgernes Side. Kriteriet er i det hele taget saa ubestemt, at Domstolene efter den nævnte Opfattelse kommer til at sætte deres konkrete Skøn op imod Forvaltningsmyndighedens, jfr. herom ovenfor S. 604 ff. Domme, som tilsidesætter en skønsmæssig Forvaltningsakt med den Begrundelse, at den er aabenbart urimelig, foreligger formentlig ikke⁶. Noget andet er, at Rimelighedshensyn og anden fri Vurdering baade indenfor Forvaltningsretten og paa andre Retsomraader spiller en stor Rolle ved Lovfortolkning og Opstilling af andre generelle Forudsætninger for den konkrete Domsafgørelse.

E. Søgsmalsretten.

1. En Forvaltningsmyndighed kan i vidt Omfang af egen Drift eller paa Foranledning af hvem som helst omgøre sine egne eller en underordnet Forvaltningsmyndigheds Beslutninger og Afgørelser, og dette vil naturligvis først og fremmest ske, hvor Forvaltningsakten er ulov-

4. U. 1950 S. 273–95, jfr. U. 1952 S. 289–94 og N. a. T. 1952 S. 290–95. Se ogsaa *Castberg* S. 116–119.

5. Se nærmere min Afhandling i U. 1952. S. 225–32, jfr. *J. L. Frost*, Festskrift til Poul Andersen S. 28 ff. og *Håkan Strömberg*, Festskrift til Halvar Sundberg S. 392. Uenigheden beror vistnok for en stor Del paa en forskellig Opfattelse af Begrebet »Skøn« eller »frit Skøn«. I Vesttyskland og Østrig kan Forvaltningsakter anfægtes p. G. af Magtfordrejning, men ikke p. G. af Urimelighed, se *Forsthoff* S. 495, jfr. *Petrin* S. 47. Vedr. den amerikanske Administration Procedure Act, se *Hilding Eek*, F. T. 1950 S. 241 f.

6. Den i N. a. T. 1953 S. 56–58 omtalte, norske Højesteretsdom, Norsk retstidende 1951 S. 19, lader det staa aabent, om en administrativ Beslutning efter norsk Ret kan tilsidesættes af en Domstol, fordi den finder Beslutningen aabenbart urimelig.

Ombudsmanden kritiserer skønsmæssige Afgørelser for saa vidt disse er aabenbart vilkaarlige eller urimelige, se F. O. 58. 16 og *Stephan Hurwitz*, Lov og rett 1962 S. 21–25.

lig. For at Domstolene kan træde i Virksomhed, kræves der derimod overalt, hvad enten Legalitetskontrollen udøves af de almindelige Domstole eller af særlige Forvaltningsdomstole, en Klage fra den, der ønsker en Dom.

Det kan være, det er det offentlige, som paakalder Domstolenes Mellemkomst overfor Borgerne i Retssager, hvorunder Lovligheden af Forvaltningens Handlinger, herunder dens generelle eller konkrete Retsakter, frembyder sig til Prøvelse. Dette forekommer baade i Straffesager, og hvor Forvaltningen ønsker et judicielt Grundlag for Tvangsudøvelse, jfr. ovenfor S. 543 f. I saadanne Tilfælde giver Spørgsmaalet om Søgsmålsretten imidlertid ikke Anledning til særlige Vanskeligheder ⁷.

I det følgende skal Søgsmålsretten paa Borgernes Side gøres til Genstand for nærmere Undersøgelse ⁸.

Er Udgangspunktet da dette, at Domstolene ikke træder i Virksomhed ex officio, er det nærliggende, at Retsordenen ejheller hjemler en actio popularis, saaledes at hvem som helst admitteres som Sagsøger; en saadan Ordning bestaar heller ikke nogetsteds ⁹.

Naar Kredsen af de søgsmålsberettigede skal afgrænses, har man ofte spurgt, om kun den, der paastaar sig krænket i en Rettighed eller subjektiv Ret, kan gaa til Domstolene, eller om Adgangen til Domstolene ogsaa staar aaben for den, der blot paastaar sig krænket i sine Interesser. Hvis Spørgsmaalet skal stilles i denne Formulering, maa

7. Det almindelige processuelle Spørgsmaal om fornøden retlig Interesse i Søgsmålet kan ogsaa opstaa, hvis det offentlige er Sagsøger, se U. 1945. 435 H. og 1952. 132 H.

8. Jfr. *Hurwitz*, Om Begrebet »retlig Interesse« i Procesretten, Festskrift for Vinding Kruse, 1940, S. 107 ff., navnlig S. 120 ff., og min Afhandling i U. 1925 S. 237 ff. Om Naboejeres Ret til for Domstolene at paatale Forvaltningens Overtrædelser af Bygningslovgivningen, se *A. Gøtzsche*, U. 1926 S. 231 ff., min Afhandling U. 1926 S. 299 ff., *C. Bang* U. 1943 S. 237 ff. samt *Vasegaard* S. 85 ff.

I Sverige har *Ole Westerberg* i sin Bog: Om administrativ besvärsmätt, Stockholm 1945, givet en indgaaende Fremstilling af den administrative Klageret, herunder Klageretten overfor Forvaltningsdomstolene i Sverige. Det fremgaar af Bogen, at Kredsen af klageberettigede efter svensk Praksis paa mange Omraader falder temmelig nær sammen med Kredsen af søgsmålsberettigede efter dansk Domspraksis. Se ogsaa af samme Forfatter, Till frågan om statsorgans besvärsmätt, F. T. 1946 S. 1–23 og 79–106.

9. Se dog J. U. 1849. 767 og 1853. 306 (309 f.). J. U. 1848. 917 antager, at enhver Lodsejer i Byen i H. t. D. L. 5–10–50 har Paataleret, naar nogen uberegtiget har taget Gadejord i Besiddelse.

det først klargøres, hvad der nærmere forstaaes ved en Rettighed¹. Der findes imidlertid ikke i dansk Lovsprog eller Teori udformet et blot nogenlunde faststaaende Begreb herom, og efter Undersøgelsens Øjemed er det indlysende, at Rettighedens Begreb i hvert Fald ikke i denne Sammenhæng lader sig bestemme ved Hjælp af den processuelle Retsbeskyttelse som Begrebsmærke. Under disse Omstændigheder er det nødvendigt at skaffe sig en Oversigt over de Retspositioner, som Forvaltningslovgivningen afføder for Borgerne. Men Undersøgelsen af, hvilke af disse Retspositioner Borgerne kan indbringe for Domstolene, kan da ligesaa godt ske uden Anvendelse af Begrebet Rettighed eller subjektiv Ret.

2. Grl. § 63 tager ikke Stilling til Spørgsmaalet. Udtrykket »Grænser« sigter til den objektive, ikke til den subjektive Ret. Heller ikke indeholder denne Grundlovsbestemmelses Tilblivelseshistorie nogen Vejledning, udover at Grundlovsfædrene som tidligere nævnt vilde overlade Fremtidens Retsudvikling at give Grundlovens Ord et nærmere Indhold².

1. Vedr. Rettighedsbegrebet, se *Alf Ross*, Om Ret og Retfærdighed, 1953, S. 206–27.

2. I Grundlovskomiteen foreslog, se Sp. 1528, en Minoritet følgende Tillæg til § 63 c i Komiteens Indstilling: »Navnlig kan den, der tror sig krænkede i sine borgerlige Rettigheder ved en Embedsmands lovstridige Handling, ved Domstolene søge Erstatning.«

Hertil knytter Minoriteten følgende Bemærkninger: »Ved denne Affattelse formener tillige Minoriteten at have afværget den Misforstaaelse, at ethvert Tilfælde, hvor en Mand troede, at Administrationen paa en for ham følelig Maade urettelig havde anvendt en Lov, skulde kunne bringes ind for Domstolene. Minoriteten erkender tilfulde med Udvalgets Flerhed, at der gives og bør gives mangfoldige administrative Love, som indeholde bindende og vejledende Normer for *Administrationen*, uden at de i disse Love indeholdte Bestemmelser kunne siges at hjemle *Borgerne* nogen individuel Ret, der saaledes blev krænkede ved hine Reglers mindre rigtige Anvendelse, at den Enkelte ved Domstolene derimod skulde kunne søge Oprejsning. Her maa det rette Værn søges ad den administrative og politiske Vej.«

Flertallet afviste imidlertid dette Ændringsforslag, bl. a. med den Begrundelse, at »Grundloven har løst sin Opgave, naar den har opstillet den ledende Hovedregel . . . Det er dog ikke muligt i en enkelt Grundlovsparagraf at udtømme et saa rigt Thema«. Senere hedder det, at »vi ikke have en saa fast statsretlig Sprogbrug, at man jo nødes til at vælge Ord, der først under vor nye Forfatnings Udvikling ville faa den bestemte Betydning«.

Ifølge Grundlovsudvalgets Protokol blev et saalydende Forslag forkastet: »Domstolene er berettigede til at paakende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedens Grænser, samt at paadømme de Sager, som anlægges af Bor-

Spørgsmaalets Besvarelse maa herefter i første Række bero paa den almindelige Lovgivning. Ligesom Grl. § 63, som tidligere udviklet, ikke er til Hinder for, at almindelige Love i et vist Omfang henlægger »Grænsespørgsmaal« til en Forvaltningsmyndigheds endelige Afgørelse, saaledes kan ogsaa en almindelig Lov give Bestemmelser om Søgsmålsretten. Kun rent undtagelsesvis findes der imidlertid saadanne Bestemmelser. Der er derfor Plads for en mere almindelig Undersøgelse.

3. Man kan spørge, om ikke enhver, der følger sig foranlediget til for Domstolene at paatale en administrativ Ulovlighed, burde have Ret dertil. Det er ganske vist klart, at to Personers privatretlige Mellemværende ikke kan bringes for Domstolene af en uvedkommende Tredjemand; men hvor Talen er om Forvaltningens Tilsidesættelse af ufravigelige forvaltningsretlige Regler, kunde man mene, at hvis en eller anden vil paatage sig Udgiften og Ulejligheden ved et Sagsanlæg, er det kun godt, at Forvaltningens Legalitet stilles paa Prøve.

Naar det undertiden anføres, at en saadan ubegrænset eller blot en meget vid Adgang til at æske Domstolenes Afgørelse af forvaltningsretlige Retsspørgsmaal maatte føre til en Overbelastning af Domstolene, er dette formentlig ubegrundet. Under den hos os gældende Ordning, hvorefter Forvaltningssager paadømmes af de almindelige Domstole og behandles i den borgerlige Retsplejes Former, er et Sagsanlæg forbundet med saa stor Udgift og Ulejlighed, at endog de direkte interesserede betænker sig to Gange, før de gør Alvor deraf, navnlig da Stat og Kommune er den økonomisk overlegne Part, der ikke behøver at give op, før Sagen er ført gennem alle Instanser.

Mere principielle Betragtninger fører imidlertid til en Begrænsning.

Domstolene er ikke en Mekanisme, som, naar der trykkes paa en Knap, afleverer et forud givet Resultat. Dommen er, selv bortset fra Dispositions- og Forhandlingsmaksimen, i væsentlig Grad afhængig af Sagførelsen³, og det er da urimeligt, at en Sagsøger, som ikke har nogen konkret Interesse i Sagen, skal kunne hidføre en Retsafgø-

gere, der tror sig krænkedes i deres Ret ved en Embedsmands lovstridige Handling«. Citeret efter *Bent Christensen*, Højesteret S. 362.

– Det ses heraf, at Grl. har givet Domstolene fri Hænder i det omhandlede Spørgsmaal.

3. Jfr. *Troels G. Jørgensen*, Dommens Afhængighed af Proceduren, *Ministeriernes Maanedssblad*, 1926, S. 56 f.

relse, som i første Række vil komme til at berøre andres konkrete Interesser, og øve Indflydelse paa en saadan Afgørelses Indhold. Hvis der f. Eks. kan være Tvivl om, hvorvidt en Politimester med Rette har nægtet en Person Næringsbrev, bør det være Ansøgeren og i hvert Fald ikke en hvilken som helst Tredjemand, der bestemmer, om Sagen skal undergives juridicel Prøvelse. Det anførte bliver ikke afgørende i Tilfælde, hvor overhovedet ingen kan siges at være krænket i en konkret Interesse ved Forvaltningens Handling, t. Eks. hvis Toldbestyrelsen ud fra en urigtig Fortolkning af Toldloven undlader at opkræve en Finanstold; men ogsaa her vilde det være urimeligt, om t. Eks. en tilfældig Skatteyder skulde kunne indbringe en saadan Fortolkningstvivl for Domstolene.

Paa den anden Side taler adskillige Grunde for ikke at drage Grænsen for snævert.

For det første er der hos os Trang til en effektiv Legalitetskontrol med Forvaltningen, fordi Garantierne for Overholdelse af Forvaltningslovene og forvaltningsretlige Grundsætninger er svage indenfor Forvaltningen selv. En Ejendommelighed ved dansk offentlig Forvaltning er dens næsten ubegrænsede Formløshed. Der er ikke udformet nogen almindelig, lovbestemt Klageret, jfr. ovenfor S. 522 ff. Ministerierne kan »trænere« Sagerne ved at stille Svaret i Bero eller give ufuldstændige eller henholdende Svar. Forvaltningens Tjenestemænd er baade juridisk og faktisk mere afhængige af Regeringen end t. Eks. i Norge og Sverige. Bortset fra, hvorledes man iøvrigt bedømmer Fordele og Mangler herved, er det givet, at denne Afhængighed er til Skade for Afgørelsernes Objektivitet, fordi den baner Vejen for de politiske Indflydelser, dels fra vedkommende Minister selv, dels fra Partiets – eller andre – Politikere ⁴.

Grundlovens Bestemmelser om Rigsretsanklage mod Ministrene er uden praktisk Betydning og kan i hvert Fald aldrig komme i Betragtning som en i Enkeltheder gaaende Legalitetskontrol. Om et politisk Ansvar for Regeringen og den enkelte Minister overfor Folketinget vil der næsten aldrig blive Tale i Anledning af en juridisk uholdbar, konkret Forvaltningshandling; under alle Omstændigheder faar den forurettede jo ingen materiel Oprejsning derved, at hans Sag volder politisk Ravage. En almindelig Kontrol med bl. a. Forvaltningens Legalitet udøves nu af Folketingets Ombudsmand ⁵. Denne Kontrol har vistnok medført, at Politikeres Interventioner er blevet sjældnere.

Erfaringen turde bekræfte, at Forvaltningsmyndighedernes Respekt for Lo-

4. Forholdene hos os er dog ikke de værste, se til Sammenligning Artikler i »Le Matin« for 28. Febr. 1934 (»Faites intervenir un homme politique«) og 15. April s. A. (»L'entremetteur«).
5. Ifølge kgl. Res. af 20. Maj 1803 skulde et af Danske Kancellis Medlemmer aarligt foretage en Rejse for at undersøge de til Justitien, Politiet og god Ordens Vedligeholdelse sigtende Foranstaltninger og Indretninger og til Kongen gøre Beretning om deres Tilstand.

ven afsvækkes betydeligt paa Omraader, hvor de følger sig udenfor Domstolernes Rækkevidde⁶.

At Retskontrollen med Forvaltningen hos os ikke udøves af særlige Forvaltningsdomstole, men af de almindelige Domstole, der ikke er i Besiddelse af Specialkundskab til Forvaltningsanliggender, kan muligen blive af Betydning med Hensyn til Udstrækningen af Domstolenes Kompetence i Forhold til Forvaltningens frie Skøn, men ikke naar der spørges, hvem der er søgsmålsberettiget. Derimod har den Omstændighed, at Forvaltningsdomstolene i Reglen udfolder en større Officialvirksomhed end de almindelige Domstole, en vis Forbindelse med Spørgsmaalet; thi jo videre man drager Kredsen af søgsmålsberettigede, des mere paakrævet er en saadan Officialvirksomhed.

4. Spørgsmaalet om, hvem der har Søgsmålsret, kan være positivt afgjort i Loven, se t. Eks. Arveafgiftslov § 32, 2. Stk. (de afgiftspligtige) og Folketingsvalglov § 15, hvorefter den, som er utilfreds med Kommunalbestyrelsens Kendelse, hvorved Valgret er nægtet ham, kan indbringe Spørgsmaalet for Domstolene, medens det er forudsat, at den, der er utilfreds med, at en uberettiget er opført paa Valglisten, ikke kan gaa til Domstolene. Se endvidere t. Eks. Børne- og Ungdomsforsorgslov § 52, 2. Stk. og Rpl. 469, 1. Stk.

Hvis det er en Betingelse for Adgangen til at indbringe en Sag for Domstolene, at Sagsøgeren har udnyttet sin administrative Klageret, jfr. ovenfor S. 585 ff., maa det antages, at Bestemmelser, som afgrænser Kredsen af klageberettigede, indirekte ogsaa afgrænser Kredsen af søgsmålsberettigede. Naar det saaledes ifølge Arbejdesbeskyttelseslove Nr. 226, 227 og 228 af 11. Juni 1954, henholdsvis § 1, 8. Stk., § 1, 6. Stk. og § 1, 6. Stk., er en Virksomhed, som mener, at den med Urette er henført under Loven eller dennes enkelte Afsnit, der kan klage til Arbejdsdirektøren og videre til Socialministeren, og det derefter hedder, at dennes Afgørelse kan indbringes for Domstolene, er det kun den paagældende Virksomhed, der har Søgsmålsret, ikke t. Eks. de i Virksomheden ansatte eller Virksomhedens Leverandører. Og naar Landsskatteretslov §§ 10 og 11 opregner dem, der kan klage til Landsskatteretten, og det ifølge § 13, 3. Stk. i Almindelighed er en Betingelse for at kunne indbringe Sager

6. Som Eksempel kan nævnes Ministeriernes tidligere Praksis vedr. Opslag af Tjenestemandsstillinger, jfr. ovenfor S. 132 ff. *K. K. Steincke* skriver i Ogsaa en Tilværelse I S. 295 om en Departementschef: »Naar blot Resultatet passede ham, saa han med nogenlunde Ligegyldighed paa, om Loven kunde følge med; i værste Fald kunde man jo lade være at offentliggøre den enkelte Afgørelse«.

angaaende Skattespørgsmaal for Domstolene, at Sagen har været indbragt for og er blevet paakendt af Landsskatteretten, vil Kredsen af Sagsøgere indirekte være afgrænset ved de nævnte Bestemmelser i §§ 10 og 11⁷.

Ifølge Beværterlov § 20, 5. Stk. kan Overbevillingsnævnets Afgørelser af Bevillingsnævnet, paa Landet Kommunalbestyrelsen, og af Ansøgeren indankes for Handelsministeren, hvis Afgørelse er endelig. Heraf følger, at Overbevillingsnævnets Afgørelser ikke kan indbringes for Domstolene, jfr. ovenfor S. 595, og at Handelsministerens Afgørelser, f. s. v. de overhovedet trods Endelighedsbestemmelsen kan indbringes for Domstolene, jfr. ovenfor S. 601 ff., kun kan indbringes af de nævnte Klagere.

5. Borgerne kan ikke kræve Domstolenes Afgørelse af, om en fra Forvaltningen hidrørende, uforbindende Udtalelse, som blot giver Udtryk for en Formening om, hvad der er gældende Ret, eller om Eksistensen af en Rettighed eller Forpligtelse, eller indeholder et Raad eller en Vejledning, en Opfordring el. lign., er retligt rigtig eller urigtig⁸. Men hvis en Udtalelse, der efter Ordene giver Udtryk for en saadan Formening, i Virkeligheden er en Retsakt, t. Eks. en Nægtelse af at imødekomme et fremsat Krav, eller det blot efter Udtalelsens Indhold, t. Eks. naar Udtrykket »bør« benyttes⁹, kan være tvivlsomt, om den prætenderer at være en Retsakt¹, maa der for den, som har den fornødne Interesse i Sagen, være Adgang til at faa Spørgsmaalet afgjort ved Dom².

Hvis en Interesse, som efter sin Beskaffenhed kan begrunde Søgsmålsret, mister sin Aktualitet, medfører dette ikke, at Søgsmålsretten bortfalder. Efter at Statsradiofonien havde nægtet Partiet »De Uafhængige« Adgang til at deltage i et »Radiovælgermøde« Aftenen

7. Ifølge Landsbyggellov § 16, 9. Stk. og Købh. Byggellov § 9, 5. Stk., jfr. Byplanlov § 26, 2. Stk., regnes Søgsmålsfristen fra den Dag, da Beslutningen er meddelt Klageren. Herfra kan ikke slutes, at kun den der har faaet saadan Meddelelse er søgsmålsberettiget. Men hans Søgsmålsret vil ikke være undergivet Tidsfristen.

8. Jfr. *Westerberg* S. 100 ff., *Alibert* S. 88 ff. og 129 og vedr. U.S.A. *Hilding Eck*, F. T. 1950 S. 236. Det tilsvarende Spørgsmaal opstaar m. H. t. den kommunale Tilsynsmyndigheds Annullationsbeføjelse, se *Ernst Andersen* S. 295 f. Om Erstatningsansvar for saadanne Udtalelser, se t. Eks. U. 1950. 73 H., 1931. 711 H., 1897. 579.

9. Jfr. ovenfor S. 44 ff.

1. Jfr. U. 1959. 535.

2. Jfr. *Westerberg* S. 100 ff.

før et Folketingsvalg, anlagde Partiet efter Valget Sag mod Statsradiofonien og nedlagde bl. a. Paastand om Anerkendelsesdom for, at Beslutningen om Partiets Udelukkelse fra den nævnte Udsendelse var retstridig. Statsradiofonien hævdede, at Sagsøgerne ikke længere havde den fornødne retlige Interesse i at faa Spørgsmaalet paakendt af Domstolene og paastod Afvisning; men denne Paastand forkastedes af Landsretten. Afvisningspaastanden gentoges ikke for Højesteret³. Under en af Advokatraadet mod Justitsministeriet anlagt Sag paastod Raadet en Sagførerbeskikkelse kendt ugyldig. Efter Sagsanlægget blev den paagældende ved Dom frakendt Retten til at udøve Sagførervirksomhed. Under Henviſning til, at Advokatraadet heretter ikke havde retlig Interesse i at faa afgjort, om Beskikkelsen i sin Tid blev meddelt med Rette, paastod Justitsministeriet Afvisning; men Landsretten tog Paastanden under Paakendelse⁴.

Den Omstændighed, at den Forvaltningsakt, som agtes paaklaget, maa antages at være en Nullitet i Forhold til Sagsøgeren, kan i Almindelighed ikke udelukke Søgsmålsretten; thi Sagsøgeren kan have en anerkendelsesværdig Interesse i at faa Nulliteten fastslaaet. Er der f. Eks. Tale om en Befaling, som Adressaten anser for ugyldig, kan han, saafremt hans Opfattelse holder Stik, uden at paadrage sig noget Strafansvar undlade at rette sig efter Befalingen, jfr. ovenfor S. 277 f.; men hans Interesse i at undgaa Risikoen for, at hans Opfattelse ikke vil blive godkendt under en Sag om Straf eller Erstatning, maa være tilstrækkelig Begrundelse for Søgsmålsret.

6. Hvis en af de Betingelser, som retligt bestemmer Forvaltningens Handlen og Undladen, er en Tilkendegivelse fra den private Side, saaledes at han retligt har det i sin Magt ved en Anmodning, Protest o. s. v. at hidføre en med sine Ønsker stemmende Handling eller Undladelse fra Forvaltningens Side, foreligger der en Retsposition, som den private kan hævde for Domstolene, hvis der ikke er positive Holdepunkter for det modsatte⁵, jfr. ovenfor under 4. Dette

3. U. 1960. 33 H., jfr. *Th. Gjerulff*, T. f. R. 1960 S. 247–49.

4. U. 1960. 264. U. 1938. 167 og 1951. 641 antager, at Søgsmåal til Optagelse paa den kommunale Valgliste maatte admitteres, skønt det Valg, for hvilket Valglisten i første Række var gældende, havde fundet Sted. I den førstnævnte Dom anføres det, at Valglisten var gældende fra 1. Marts til Udgangen af Februar det paafølgende Aar. Efter det stedfundne Valg kunde Valglisten mest praktisk faa Betydning ved en Kommuneafstemning i Medfør af Beværterlov Nr. 129 af 15. Marts 1939 § 18, nu Beværterlov § 16.

5. Jfr. *Westerberg* S. 134.

gælder t. Eks., naar en Forvaltningsmyndighed under de og de Betingelser *skal* efterkomme en Anmodning om Byggetilladelse, Næringsbrev eller Sagførerbestalling, foretage en Registrering, jfr. Aktieselskabslov § 82, udlevere en Ting, der befinder sig i Toldvæsenets Varetægt⁶, o. s. v. Ganske det tilsvarende gælder, hvis det i Loven er fastsat, at en Forvaltningsmyndighed under de og de Betingelser maa afholde sig fra en Handling, saafremt en af disse Betingelser er en Tilkendegivelse af Modstand eller et manglende Samtykke fra den privates Side. Eksempelvis kan nævnes de bygningsretlige Tilladelser, som kun kan meddeles, naar Naboen giver sit Samtykke⁷, se t. Eks. Bygningsreglement for Købstæderne og Landet Kap. 6. 1. 2., 2. Stk. og Bygningsvedtægt for København § 27, 7. Stk. og § 28, 1. Stk., samt Tilladelse til Omnibus- og Fragtmandskørsel ad private Veje, der kun kan meddeles, naar Vejejeren giver Samtykke, jfr. Lov Nr. 257 af 27. Maj 1950 § 3, 3. Stk.

7. Men blandt de forvaltningsretlige Regler er der mange, som ikke ved at indrømme den private en saadan »Viljesmagt« lægger for Dagen, at de (bl. a.) tjener eller respekterer Individualinteresser. Her er det vanskeligere at angive, hvornaar der foreligger Søgsmålsret.

Hvis Forvaltningens Handling eller Undladelse direkte er en Privatmand, et privat Selskab eller et Forvaltningssubjekt⁸ til aktuel, konkret økonomisk Skade, er det givet, at vedkommende er søgsmålsberettiget, t. Eks. hvis Politiet ulovligt udviser en Indlænding⁹. Ganske det samme maa gælde, hvis Krænkelsen er af uøkonomisk, ideel Karakter, t. Eks. hvis en Person ulovligt udelukkes fra et ham tilfaldet offentligt Hverv¹.

Men hvorledes stiller Sagen sig, hvis det er en administrativ Retsforskrift: en kgl. Anordning, en ministeriel Bekendtgørelse eller en lokal Vedtægt², der generelt gør Indgreb i en ubestemt Kreds af Personers materielle eller ideelle Interesser³?

6. Jfr. U. 1926. 396.

7. Jfr. *Vasegaard* S. 85 ff. og min Afhandling i U. 1926 S. 302 og 307.

8. Jfr. U. 1940. 421 H.

9. Jfr. U. 1925. 504.

1. Jfr. U. 1908. 786 H., U. 1921. 468 H. og 1961. 592 H., jfr. *J. Trolle*, T. f. R. 1961 S. 582–86.

2. Jfr. *Håkan Strömberg*, Den lokale förordningsmakten, 1954, S. 114 ff.

3. I en Del af Vesttyskland er der indrettet en saakaldt »abstrakt Normkontrol«, se *Menger* S. 86–96, *Forsthoff* S. 512–14. I Østrig kan Forfatnings-

Hvis der paa Grundlag af en saadan Retsforskrift gives konkrete Forbud eller Paabud, er Adressaten søgsmålsberettiget, selvom de kun er en rigtig Anvendelse af Normen; under Sagen vil da den generelle Forskrift kunne komme under Paakendelse. Det tilsvarende gælder med Hensyn til faktiske Handlinger, der foretages i obligatorisk eller fakultativ Medfør af saadanne Retsforskrifter. Men Domstolene maa ogsaa admittere Søgmaal fra den, der blot paastaar, at den ulovlige Retsforskrift uden nogen mellemkommende Forvaltningsakt eller faktisk Handling gør aktuelt Indgreb i hans konkrete, materielle eller ideelle Interesser, t. Eks. hvis en ministeriel Bekendtgørelse paalægger en Kreds af Næringsdrivende at give det offentlige Oplysninger om Produktion eller Omsætning, eller forbyder dem at reklamere paa en vis Maade. Enhver af de paagældende kan da kræve Dom for, at han ikke er forpligtet til at efterkomme Paalægget eller Forbudet. Paaastaar han derimod selve den administrative Retsforskrift kendt generelt ugyldig, maa Søgmaalet for saa vidt afvises, jfr. ovenfor S. 18 og 580.

Men det kan være, at den administrative Retsforskrift ikke umiddelbart griber ind i Sagsøgerens konkrete, økonomiske eller ideelle Interesser, og at det Forbud eller Paabud, som i Henhold til den administrative Retsforskrift kan gives, ikke foreligger.

Det er her givet, at de Personer, der overhovedet ikke efter den administrative Retsforskrifts Indhold kan rammes ved dens Gennemførelse, ikke har Søgsmålsret. Naar det t. Eks. i Henhold til Indkvarteringslov § 32 ved en ministeriel Bekendtgørelse kan fastsættes, hvad der henhører til de ekstraordinære Indkvarteringsydelse, jfr. Bek. Nr. 347 af 28. September 1939 og Nr. 500 af 28. December s. A., er den, der ikke har Raadighed over noget Lokale eller Areal, jfr. Lovens § 30, 2. Stk., og derfor overhovedet ikke kan komme til at afgive nogen ekstraordinær Indkvarteringsydelse, ikke søgsmålsberettiget med Hensyn til Bekendtgørelsen. Men nu Personer, som er udsat for at blive ramt af den administrative Retsforskrifts Gennemførelse, i det anførte Eksempel Ejendomsbesiddere, maaske i Egne, som erfaringsmæssig tit belægges med Indkvartering?

I Reglen vil saadanne Personer først være søgsmålsberettiget,

domstolen ophæve Anordninger paa Grund af Ulovlighed; men Initiativet til en saadan Prøvelse er stærkt begrænset, se *Adamovich*, Grundriss S. 298-303.

naar det individuelle Paabud er givet eller gennemført; men Chancen for, at en Person vil blive ramt, kan dog være saa stor, at hans Søgsmaal maa admitteres. Men Paastanden kan heller ikke her gaa ud paa andet end, at Sagsøgeren kendes uforpligtet til at efterkomme et individuelt Paabud. En Paastand gaaende ud paa, at den administrative Retsforskrift kendes generelt ugyldig, maa afvises ⁴.

8. Der findes indenfor den offentlige Ret talrige Retsregler, som, idet de direkte tager Sigte paa en Normering af Forholdet mellem det offentlige og en bestemt Gruppe af Personer, hvis personlige eller økonomiske Interesser kan blive direkte krænket, naar en Forvaltningsmyndighed handler i Strid med Loven, tillige er af større eller mindre Betydning for andre Grupper af Personer, hvis Interesser indirekte berøres af saadanne Ulovligheder. Hvis Toldforvaltningen undlader at opkræve en Beskyttelsestold, skades derigennem den beskyttede Industris Interesser. Hvis Bygningsmyndighederne ikke overholder Bygningslovgivningens Bestemmelser om Afstand fra Nabogrund eller Nabobygning, om Bygningshøjde m. v., kan det gaa føleligt ud over Naboen. Hvis Beskikkelse som Sagfører, Tilladelse til at virke som Tandlæge eller blot et almindeligt Næringsbrev meddeles til efter Loven ukvalificerede Personer, kan det medføre en Forringelse af Erhvervsmulighederne for Sagførere, Tandlæger og Næringsdrivende ⁵. Kan da de Personer, hvis Interesser saaledes kun indirekte i anden eller tredje Række ⁶ berøres, gaa til Domstolene?

Hvis det fremgaar af Loven eller dens Forarbejder, at den overtraadte Bestemmelse er givet helt eller delvis til Beskyttelse for visse Borgeres Interesser, hvilket t. Eks. kan være indiceret gennem Paabud om, at de skal høres, før Afgørelsen træffes, maa de have Søgsmålsret. Paa den anden Side vil det næppe være rigtigt kun at indrømme Søgsmålsret, hvor der foreligger positive Holdepunkter for saadan Beskyttelsestendens. Naar Forvaltningsmyndighederne er for-

4. I V. L. T. 1950. 183 admitteres et Søgsmaal fra tre Beboere i en Sognekommune, der paastod Sogneraadet kendt forpligtet til at undlade en vedtaget Udbygning af en Skole. Men Sagsøgerne paastod, at Sogneraadet overfor dem bindende var indgaaet paa en anden Ordning af Skoleforholdene.
5. Man taler ofte i saadanne Tilfælde om retlige Refleksvirkninger eller Refleksrettigheder, hvilket Begreb først er udformet af *Jhering* i »Geist des römischen Rechts«.
6. I Eksemplet om Beskyttelsestold kunde vedkommende Industris Arbejdere siges at udgøre en Gruppe af Interessenter i tredje Række. Se om Spørgsmaalet *Westerberg* S. 147 ff., 156 ff., 168 ff. og 202 f.

pligtet til at overholde og haandhæve en Lovregel, er der jo derved tilvejebragt en vis Form for Beskyttelse for de Interesser, som knytter sig til Reglen, og naar det da tilkommer Domstolene at udøve en almindelig Retskontrol med Forvaltningen, maa Borgerne, hvis der ikke er særlige Holdepunkter for det modsatte, kunne paakalde denne Form for Retsbeskyttelse, saafremt de har en efter sin Art og Vægt fyldestgørende Interesse i et Søgmaal.

a. Hvis en Person ulovlig er blevet ansat som Tjenestemand, maa vedkommende Forvaltningsmyndighed i Almindelighed annullere Ansættelsen; men kan Medansøgerne eller andre for Domstolene paa-staa Ansættelsen kendt ulovlig og ugyldig?

Spørgsmaalet har ikke hos os saa stor praktisk Betydning med Hensyn til materiel Ulovlighed. De fleste Betingelser for Adgang til Tjenestemandsstillinger er entydigt formuleret i Loven (Alder, Eksamen, Indfødsret o. s. v.), og hvor Betingelserne er mere ubestemte, t. Eks. de moralske Krav, holder Ansættelsesmyndighederne sig paa den sikre Side. Derimod er en Adgang til judiciel Prøvelse af den ved Tjenestemandsansættelser fulgte Fremgangsmaade i og for sig paa-krævet. De i Forhold til andre Lande meget faa udtrykkelige Bestemmelser desangaaende er kun ufuldkomment blevet overholdt af Ansættelsesmyndighederne ⁷.

Der foreligger ingen Retsafgørelse vedrørende Spørgsmaalet; men den almindelige Mening gaar vel nok ud paa, at Søgmaal er udelukket ⁸, hvilket staar i Sammenhæng med den Opfattelse, at kun den, der paastaar sig krænket i en »Rettighed«, er søgsmålsberettiget. Medansøgernes Interesse i et Søgmaal er desto svagere, jo ringere Udsigt de har til at opnaa den paagældende Stilling, og denne Udsigt er desto ringere, jo flere Ansøgere der er. Det er dog næppe rimeligt i de enkelte Tilfælde at afgøre Spørgsmaalet om Søgsmålsret paa Grundlag af en konkret Bedømmelse af Interessen. Overvejende Grunde taler formentlig for, at Domstolene stedse admitterer et Søgmaal fra Medansøgere ⁹.

7. Jfr. ovenfor S. 132 ff.

8. Jfr. *Berlin*, II S. 281.

9. Jfr. U. 1925 S. 246 f. I Sverige har forbigaaede Ansøgere Klageret, jfr. *Westerberg* S. 83 og 130. I Finland har forbigaaede Ansøgere ligeledes Klageret, jfr. *Merikoski* I S. 193 f. og *Ståhlberg* S. 188. I Norge mener *Castberg* S. 40 f., at forbigaaede Ansøgere maa have Søgsmålsret for Domstolene, jfr. ogsaa *Knoph* i T. f. R. 1922 S. 232. Særligt vidtgaaende er Klageretten i Frankrig, jfr. *Waline* S. 752 ff.

b. Mange Erhvervsvirksomheder kan kun udøves i Henhold til en konkret forvaltningsretlig Tilladelse, t. Eks. Sagførervirksomhed, jfr. Rpl. Kap. 12, Lægevirksomhed, jfr. Lovb. Nr. 236 af 9. August 1955 §§ 2 og 3, Haandværk, Industri og Handel, jfr. Næringsloven. Hvis nu en saadan Tilladelse er formelt eller materielt ulovlig, kan da Erhvervsdrivende indenfor Faget for Domstolene paastaa Tilladelsen kendt ulovlig og ugyldig?

Hvad angaar almindelig bunden Næring, hjemlede Næringsloven af 1857 § 83, 4. Stk. den, der udøver det Erhverv, hvori der paa-
staas at være gjort Indgreb, samt visse Sammenslutninger af Næringsdrivende Adgang til at optræde som privat Sagsøger; men denne Regel blev ophævet ved Lov Nr. 73 af 23. Maj 1873 § 13¹, og da Næringsloven af 1931 ikke indeholder nogen Regel om Spørgsmaalet, kan det ikke antages, at den, i Modsætning til den nævnte Lov af 1873, har tillagt den enkelte Næringsdrivendes Interesse i Lovens Overholdelse en saadan selvstændig Betydning, at han skulde kunne indbringe næringsretlige Forvaltningsakter, der ikke direkte angaar ham², navnlig Næringsbreve, udstedt til andre, til Prøvelse for Domstolene³, og det samme maa formentlig gælde de Næringsdrivendes Organisationer⁴. I nogle Højesteretsdomme er det antaget, at Næringsdrivende, hvis Interesser skadedes ved Afsætningsvirksomhed, som de ansaa for stridende mod Næringsloven, kunde indbringe Spørgsmaalet om Afsætningsvirksomhedens Lovlighed for Domsto-

Den ovenfor S. 231 Note 2 omtalte Voldgiftskendelse er afsagt i en Sag, som var foranlediget af en Tjenestemand, der ansaa sig for forbigaaet ved Avancement.

1. Jfr. U. 1876. 813. *A. W. Scheel*, Personretten, 1876, S. 687 mener, at privat Søgmaal dog ikke derved var udelukket, men herimod *Goos*, Den danske Strafferets alm. Del, 1878, S. 86 Noten og *Nellemann*, Civilprocessens alm. Del, 1887, S. 88.
2. Ifølge U. 1931. 582 kunde en Kroejer indbringe Spørgsmaalet om Rigtigheden af en Stemmeoptælling ved en Kommuneafstemning for Domstolene.
3. Jfr. U. 1935. 973. U. 1933. 818 udtaler m. H. t. Droskerelementet i København, at Retten ikke fandt det »godtgjort, at den af Sagsøgeren paaberaabte Reglementsbestemmelse er givet i Droskeejernes Interesse«.

I England har et Firma, som drev Fragtforretning, faaet Dom for, at Kommunen ikke kunde drive en selvstændig Pakkeforsendelsesforretning, se *Ernst Andersen* S. 201. – Tekstens Begrundelse for det antagne Resultat er noget anderledes end i Bogens 1. Udg., jfr. *C. Bang* i U. 1943 S. 238.

4. Anderledes den norske »Rørlæggerdom«, jfr. *Knoph* i T. f. R. 1922 S. 227 og *Castberg* S. 37.

lene. Der var ikke i disse Sager Spørgsmaal om en Næringsadkomsts Gyldighed ⁵.

Vedrørende de ovennævnte Erhvervsvirksomheder, som kun staa aabne for Personer med en speciel, faglig Uddannelse, foreligger der ikke som m. H. t. almindelige Næringsadkomster noget specielt Holddepunkt for manglende Søgsmalsret, og den enkelte Erhvervsdrivende har en vægtigere Interesse i, at kun Personer, som er i Besiddelse af de i Loven fastsatte Kvalifikationer, der bl. a. forudsætter et forudgaaende Studium, udfolder den paagældende Virksomhed ⁶. I Praksis er det antaget, at en Sagfører og et Sagførerraads Formand kunde nedlægge Forbud mod, at en Person uberettiget betegner sig som Sagfører ⁷, og at Formanden for dansk Tandlægeforening dels i denne Egenskab, dels paa egne Vegne, kunde nedlægge Forbud mod, at en Person uberettiget betegner sig som Tandlæge ⁸. I de paadømte Tilfælde havde Rekvisitus ikke nogen hverken gyldig eller ugyldig Autorisation; men naar det først er antaget, at Sagsøgerens Interesse er fyldestgørende, vil der ikke være nogen Grund til at afvise ham som Sagsøger, fordi Sagen angaar et Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser. En nyere Dom har admitteret Advokatraadet som Sagsøger i en Sag, hvorunder det paastod en Sagførerbeskikkelse kendt ugyldig ⁹.

c. Det klassiske Eksempel paa retlige »Refleksvirkninger« hentes fra Love, der fastsætter en Beskyttelsestold. Kan det da efter dansk Ret antages, at de toldbeskyttede Virksomheder kan hævde deres Interesser i Toldlovens Overholdelse og rette Fortolkning for Domstolene? Det tilsvarende Spørgsmaal kan opstaa med Hensyn til Forvaltningens Haandhævelse af Love, der for at støtte indenlandsk Produktion og Beskæftigelse begrænser Indførselen af visse Varer.

5. Jfr. U. 1956. 440 H., 1960. 154 H. og U. 1962. 481 H. I de to sidstnævnte Sager blev der ikke rejst Spørgsmaal om Afvisning.

6. Jfr. *Westerberg* S. 170.

7. Jfr. U. 1890. 928, 1908. 825, 1913. 2.

8. Jfr. U. 1893. 612 og 916, 1894. 788, jfr. 1102 og U. 1949. 678. Juristen 1951. 52 tilkender en Fragtmand, der havde faaet Tilladelse til Fragtmandskørsel i H. t. Lov Nr. 166 af 4. Juli 1927, Erstatning fra en Person, som udførte Fragtmandskørsel uden saadan Tilladelse.

9. Jfr. U. 1960. 264. Justitsministeriets Afvisningspaastand begrundedes ikke med, at Advokatraadet som saadant skulde mangle Søgsmalsret, men med, at Raadet ikke in concreto havde nogen retlig Interesse i at faa Beskikkelsen annulleret. U. 1963. 914 afviser en Ejedomsmægler som Sagsøger overfor et Byraad, som havde tilladt en Kommuneassistent at drive Ejendoms-mæglervirksomhed.

I Almindelighed vil man være tilbøjelig til ikke her at anerkende nogen Søgsmålsret ¹, ud fra den Betragtning, at saadanne Love er motiveret ved Statens eller Samfundets Interesse i Ophjælpning af indenlandsk Produktion og Beskæftigelse, ikke ved Hensynet til de enkelte industrielle Virksomheder. Hertil er at sige, at selvom en Beskyttelsestold ikke politisk er motiveret ved Hensynet til de enkelte Virksomheder i og for sig, bør dette næppe være afgørende for, om de interesserede Virksomheder, naar Beskyttelsestolden er indført, kan gaa til Domstolene. Virksomhederne har jo nu indrettet sig paa den ved Loven skabte Ordning, anskaffet Bygninger og Maskiner o. s. v., og deres Interesse i, at udenlandske Varer belastes med den fastsatte Told, er ligesaa konkret og haandgribelig som den Interesse i Udbetaling af en Udførselspræmie, de vilde have haft, saafremt Lovgivningsmagten havde valgt denne Form for Beskyttelse; og at en saadan Udførselspræmie, hvis der ikke er positiv Hjemmel for det modsatte, kan indtales for Domstolene, er givet.

Naar henses til, at hverken Grundloven, den almindelige Lovgivning eller Retspraksis har afstukket bestemte Grænser for Søgsmålsretten, er Domstolene formentlig ikke udelukket fra at tage Sager som de omhandlede under Paakendelse ². At de Begrænsninger, som i det hele maa antages at gælde for Domstolenes Prøvelsesret overfor Toldbestyrelsens Afgørelser, ogsaa her maa finde Anvendelse, er en Selvfølge.

Imidlertid er det sandsynligt, at Domstolene vil være af en anden Opfattelse. I en af Hof- og Stadsretten i 1914 afsagt Dom afvises saaledes en af et Industriaktieselskab anlagt Sag, hvorunder Selskabet paastod Dom for, at en vis Vare ikke som af Generaldirektoratet for Toldvæsenet resolveret kunde indføres toldfrit. Som Begrundelse anfører Dommen, at Paastanden ikke angaar »noget ved Domstolene indtaleligt konkret Retskrav fra Citanternes Side, men alene tilsigter at faa Domstolenes Udtalelse om det almindelige Spørgsmaal, hvorvidt Jernrør af en vis Beskaffenhed er Toldpligt undergivet eller ikke« ³.

1. Jfr. *L. A. Grundtvig* i T. f. R. 1906 S. 91.

2. Jfr. *Castberg* S. 38 f. I Sverige har efter en positiv Bestemmelse i Instruksen for Generaltoldstyrelsen kun Vareejeren administrativ Klageret, *Westerberg* S. 165 f.

3. U. 1915. 355. Det synes bl. a. at være den paastaade Doms generelle Betydning, der har forskrækket Retten. Men i Sager af forvaltningsretlig Karakter vil det ofte forekomme, at der langt fra er Kongruens mellem Kla-

d. Bygningslovenes Bestemmelser vedrørende det ubebyggede Areal, Bygningernes Højde og Indretning, Bygningsmateriale, Arbejdets Udførelse o. s. v. er i første Række motiveret ved det offentlige Interesse i Undgaaelse af Brandfare og Bygningers Sammenstyrning, i Opretholdelse af Folkesundheden, i Tilstedeværelsen af tilstrækkelige Gade- og Vejarealer o. s. v. o. s. v.; og der er indsat særlige Bygningsmyndigheder, som varetager denne Lovgivnings Gennemførelse.

En hel Del af disse Lovbestemmelser berører ikke væsentligt Naboens Interesser, t. Eks. Bestemmelser om det ubebyggede Areal eller Beboelsesrumms Højde. Men f. Eks. Afstandsbestemmelser, Bestemmelser om Brandgavl og Bygningshøjde er af væsentlig Interesse for Naboer og Genboer. Hvis en saadan Nabo- eller Genbointeresse krænktes, fordi det offentlige ikke haandhæver Loven eller ulovligt dispenserer fra dens Bestemmelser, kan da Naboen eller Genboen gaa til Domstolene?

At saadanne Interesser i og for sig er egnet til at nyde Domstolens Beskyttelse kan ikke bestrides. Interessen i Overholdelsen af Bygningslovgivningens Bestemmelser er jo undertiden af ganske samme Art som Interessen i Overholdelsen af den ved Købh. Byggeslov § 76 og Landsbyggerlov § 67 undtagen for Frederiksbergs Vedkommende ophævede ⁵ D. L. 5–10–56. Der vil derhos ofte være praktisk Trang til at paakalde Domstolens Mellemkomst. Naar der klages til vedkommende Ministerium i Anledning af Tilsidesættelser af Bygningslovgivningen, vil Sagen ofte forme sig som en ganske almindelig Strid mellem Naboer, med skriftlige Indlæg fra begge Sider, personlige Henvendelser til vedkommende Minister, herunder Mobilisering af Forbindelser o. s. v.

Spørgsmaalet er i en Sag, hvorunder Sagsøgeren paastod sin Nabo kendt forpligtet til at tilmure nogle efter Bygningsloven ulovlige Vinduer, blevet besvaret benægtende af Højesteret ⁶, og man har ment ⁷, at denne Dom tør betragtes »som Udtryk for, at der som Regel ikke tilkommer den muligvis interesserede private (som oftest Naboejeren)

gerens egen Interesse og den Interesse, der knytter sig til hans Paastands Gennemførelse, jfr. U. 1926 B. S. 304 f. Hvis Spørgsmaalet, om en Vare er toldpligtig eller toldfri, forelægges Domstolene af vedkommende Importør, vil Retten ikke komme paa den Tanke at afvise Sagen paa Grund af Spørgsmaalets almindelige Karakter.

5. Om Betydningen heraf m. H. t. Søgsmålsretten, se C. Bang i U. 1943 S. 241 f.

6. U. 1925. 929 H., jfr. Indmin. Skr. af 19. August 1926 og U. 1964. 143 H.

7. Jfr. E. Olrik i T. f. R. 1927 S. 284.

en selvstændig Søgsmalsret«. Det forekommer dog i hvert Fald tvivlsomt, om Dommen bør tages som Udtryk for, at ogsaa en af Naboen mod vedkommende Bygningsmyndighed anlagt Sag vil blive afvist. Det maa erkendes, at der under en Procesordning, som ikke tager Hensyn til forvaltningsretlige Søgsmals Ejendommeligheder, er visse Betæneligheder ved en Retssag mellem Naboer om Bygningslovgivningens Medfør. De til Bygningslovgivningen knyttede, offentlige Interesser kan komme til kort i en Retssag, under hvilken der ikke gives Bygningsmyndighederne Lejlighed til at forsvare deres Standpunkt⁸, og det er mest praktisk, at Bygningslovgivningens Krav fyldestgøres under et, ikke udstykkes i en af Naboen opstillet Paastand, der fyldestgør hans Ønsker, og et af Bygningsmyndighederne stillet Forlangende, der fyldestgør Resten af det samlede Interessekomples, som vedkommende Forskrift i Bygningsloven tjener. Saadanne Betæneligheder gør sig imidlertid ikke gældende, naar Sagen anlægges mod vedkommende Bygningsmyndighed⁹.

9. Hvis en Kommunalbestyrelse træffer en ulovlig Beslutning, kan det være, at denne gør Indgreb i enkelte Personers konkrete økonomiske eller ideelle Interesser, t. Eks. en Beslutning, hvorefter en Overkørsel til en kommunal Vej skal nedlægges, jfr. Vejbestyrelseslov § 32, 2. Stk., eller en Beslutning, som udelukker et Medlem af Kommunalbestyrelsen fra denne; i saadanne Tilfælde kan naturligvis

8. Se dog Rpl. § 252.

9. Jfr. U. 1952. 1101 (1103). U. 1908. 870 siger ogsaa kun, at »de Appelindstævnte ikke ved privat *mod ham* rettet Søgmaal kunne faa ham tilpligtet at opføre Brandgavl«. U. 1925. 929 H. udtaler derimod, at Bygningslovgivningen ikke ses »at have hjemlet Indstævnte Ret til at nedlægge en saadan Paastand som den, han alene støttende sig paa Bygningslovgivningens Forskrifter om Brandmure har nedlagt«. I Noten i U. antages Dommen at gaa ud fra, at »Naboer ikke direkte kan fremtvinge Opfyldelsen af Bygningslovens Forskrifter«. U. 1939. 147 og 1940. 943 tager Afstand fra Naboens Søgsmalsret. U. 1936. 446 har statueret, at Bestemmelserne om Afstand fra Naboskel i Brandpolitilov Nr. 174 af 31. Marts 1926 kan hævdes for Domstolene af Naboer. De nævnte Domme og Spørgsmaalet i det hele er indgaaende behandlet af C. Bang i U. 1943 S. 237–50, se ogsaa min Afh. U. 1925 S. 237–51, A. Götsche U. 1926 S. 232–34 og mine Bemærkninger hertil S. 299–307 samt Westerberg S. 147 ff., 156 ff., 168 ff. og 202 f., Hertlitz, Grunddrag S. 78 med Note 4, Castberg S. 35 f. U. 1952. 1101 er principielt overensstemmende med den ovenfor i Teksten hævdede Opfattelse.

U. 1916. 563 (569) antager, at en Godsejer kunde faa nedlagt Fogedforbud mod Fjernelse af Sten m. m. i Strid med et Kystfredningsforbud, U. 1964. 878, at en Grundejer havde Søgsmalsret m. H. t. en (ulovlig) Dispensation fra Byplanen.

den, som føler sig krænkede, paakalder Domstolens Beskyttelse^{9a}, jfr. dog ovenfor S. 603. Men en ulovlig Beslutnings Virkninger kan være af mere almindelig Karakter, idet den t. Eks. gaar ud over Kommunens Beboere, dem der ejer eller bruger fast Ejendom i Kommunen, de kommunale Skatteydere o. s. v. Kan saa de, der hører til Kredsen af interesserede, gaa til Domstolene?

I Frankrig har Conseil d'État i saadanne Tilfælde anerkendt en meget vidtgaaende Søgsmålsret. Enhver kommunal Vælger kan saaledes – uden Forbindelse med selve Valget – paaklage en ulovlig Inddeling af Kommunen i Valgdistrikter, og navnlig kan enhver kommunal Skatteyder paaklage ulovlige Beslutninger, som medfører Udgifter for Kommunen og faa saadanne Beslutninger annulleret¹. I England kan Kronens Advokat (the Attorney-General) sagsøge Kommunalbestyrelserne, naar de træffer ulovlige finansielle Dispositioner. I Almindelighed optræder han imidlertid ikke selv som Sagsøger; han tillader i Stedet en Privatmand at anlægge Sag i sit Navn². Ifølge de svenske Kommunallove har Medlemmerne af en Kommune, d. v. s. de, der bor i Kommunen eller er Skatteydere til Kommunen, en meget vidtgaaende Adgang til at paaklage kommunale Beslutninger for Lensstyrelsen og Regeringsretten³.

En Højesteretsdom fra 1899⁴ gaar ret vidt i Retning af at anerkende et Skatteydernesøgsmål: Efter at Højtidsofferet paa Frederiksberg i H. t. kgl. Resolution var blevet afløst og Afløsningssummen inddraget under den almindelige kommunale Skatteligning, uden at dette dog havde medført nogen Forhøjelse af Skatteligningen, hævdede et Medlem af det mosaiske Trossamfund, paa hvis Skatteseddel det var oplyst, at 14 Øre pr. Skatteportion var til Offer afløsning, under Henvisning til Grl. 1866 § 77, at der ikke kunde paalignes ham noget Beløb til Højtidsofferets Afløsning, og han krævede det efter Skattesedlen hertil svarende Beløb tilbagebetalt. Dommen forkastede – uden nogen nærmere Begrundelse – Kommunalbestyrelsens Afvisningspaastand og gav Sagsøgeren Medhold i Paastanden om Tilbagebetaling.

Man kan naturligvis ikke af denne Dom slutte, at en Skatteyder ogsaa i andre Tilfælde, hvor en Kommunalbestyrelse har optaget en ulovlig Udgift paa Budgettet, kan faa Dom⁵ for, at hans Skatteydelse skal reduceres forholdsmæssigt, bl. a. fordi det kan tænkes, at Udgif-

9a. Ifølge U. 1963. 814 var et nyvalgt Sogneraadsmember søgsmålsberettiget m. H. t. to andre nyvalgte Valgbarhed.

1. Jfr. min Afhandling i U. 1940 S. 205, *Waline* S. 431 f. og *Alibert* S. 100 ff.

2. Jfr. *Ernst Andersen* S. 289 ff. og *Hart* S. 370 ff.

3. Jfr. *Sundberg*, Kommunalrätt S. 307 f., *Ernst Andersen* S. 289.

4. U. 1899. 46 H., jfr. *Ernst Andersen* S. 292 ff.

ten f. Eks. paa Grund af indgaaede Kontrakter maa afholdes, om den aldrig er saa ulovlig, saa at der nødvendigvis maa skaffes Dækning for Udgiften gennem Skatteligningen. Dommens Betydning som Præjudikat m. H. t. Søgsmålsretten er meget tvivlsom⁵. Den Omstændighed, at Indenrigsministeriets og Amtsraadenes Tilsyn med Kommunalforvaltningens Legalitet, jfr. nedenfor S. 663 ff., er lidet effektiv, kunde tale for en ret vidtgaende Søgsmålsret m. H. t. kommunale Beslutningers Lovlighed⁶. Herved maa dog erindres, at den kommunale Forvaltning nu, omend med væsentlige Begrænsninger, er henvørt under Ombudsmandens Kompetence.

10. Foreninger og andre Sammenslutninger er søgsmålsberettiget, for saa vidt Foreningen eller Sammenslutningen i sin Egenskab af juridisk Person, navnlig som formueretligt Retssubjekt, er krænkede i en Rettighed eller Interesse⁷. Endvidere er Foreninger og andre Sammenslutninger søgsmålsberettiget som Mandatarer for de enkelte Medlemmer⁸. Derimod er det et Spørgsmaal, om Foreninger og andre Sammenslutninger kan optræde som Sagsøgere i Tilfælde, hvor en Ulovlighed fra Forvaltningens Side blot er til Skade for Medlemmerne i Almindelighed eller en større eller ubestemt Kreds af Medlemmerne⁹.

Hvis der foreligger en saadan Krænkelse af de enkelte Medlemmers Rettigheder eller Interesser, at hver enkelt kan anlægge Sag, t. Eks. hvis der i en ministeriel Bekendtgørelse stilles ulovlige Betingelser for Udbetaling af Time- og Dagpenge til en Gruppe af Tjenestemænd¹, er det ikke af større Betydning, om Søgsmaal fra Sammenslutningen som saadan admitteres; thi hvis den ønsker en Domsafgørelse, kan den yde det enkelte Medlem økonomisk og anden Støtte til et Sagsanlæg. Hvis imidlertid alle eller et større Antal Medlemmer af Sammenslutningen hver for sig kan anlægge Sag, maa formentlig ogsaa

5. Jfr. Statsretten S. 641. Om det er Skattevæsenet eller Skatteyderen, der udregner, hvad Udgiften betyder i Forhold til Skatteydelsen, kan formentlig hverken materielt eller m. H. t. Søgsmålsretten blive af Betydning, se dog *Ernst Andersen* S. 293.

6. Indmin. Skr. af 3. Juni 1940 synes at forudsætte, at en Privatmand (Skatteyder?) kan faa Spørgsmaalet om en kommunal Udgifts Lovlighed afgjort af Domstolene. Om V. L. T. 1950. 183, se ovenfor S. 624 Note 4.

7. U. 1907. 178.

8. U. 1932. 862, 1935. 973 og 1945. 1016 H.

9. Jfr. *Westerberg* S. 183 ff., *Sundberg* S. 319 f.

1. Jfr. U. 1934. 646 H., jfr. ovenfor S. 229 f.

Sammenslutningen som saadan kunne optræde som Sagsøger², derimod ikke, hvis kun enkelte er søgsmålsberettiget³.

Der forekommer imidlertid Ulovligheder fra Forvaltningens Side, som snarere maa siges at indebære en almindelig Krænkelse af en Gruppe Erhvervsdrivende eller Tjenestemænd end af Gruppens Medlemmer enkeltvis, t. Eks. ulovlig Undladelse af at oprette visse Avancementsstillinger. Her opstaar det Spørgsmaal, om ikke en Sammenslutning, der omfatter alle eller det overvejende Antal af Gruppens Medlemmer, er søgsmålsberettiget, uanset at det enkelte Medlem ikke er det. Med andre Ord, om ikke den Sum af Interesser, Sammenslutningen repræsenterer, kan være af tilstrækkelig Vægt til at motivere en Retssag, uanset at den enkeltes Interesse ikke er det.

Domstolene maa formentlig kunne admittere Foreninger og andre Sammenslutninger som Sagsøgere ogsaa i saadanne Tilfælde⁴.

2. Dette kan maaske anses som forudsat i U. 1935. 763 H.
3. Jfr. *Westerberg* S. 186 f. Som Begrundelse for, at der bør tilkomme Sammenslutningen en selvstændig Søgsmålsret ogsaa i Tilfælde, hvor det enkelte Medlem kan anlægge Sag, har man anført, at saafremt den krænkede staar i et vedvarende Forhold til det offentlige, f. Eks. som Tjenestemand, vil han undertiden nære Betænkelse ved et Sagsanlæg af Frygt for at blive ugunstigt behandlet i Fremtiden, jfr. ovenfor S. 573, *R. Bonnard*, *Droit administratif*, 1926, S. 273.
4. U. 1935. 763 H., der afviser en af nogle Lærerorganisationer anlagt Sag vedr. Lovligheden af et Cirkulære fra Umin., der efter Sagsøgernes Mening ulovligt begrænsede Antallet af nogle Avancementsstillinger, begrundes Afvisningen med, at intet enkelt Medlem af Organisationerne vilde kunne indbringe Spørgsmaalet for Domstolene, og at der ejheller i Lovgivningen er tillagt Organisationerne en selvstændig Ret i saa Henseende. U. 1937. 347 fremhæver vedr. Afvisningspaastanden, at den enkelte Importør havde »en berettiget aktuel Interesse« i at faa Spørgsmaalet afgjort. Man bør formentlig ikke af den nævnte Højesteretsdom drage den Slutning, at Højesteret i alle Tilfælde vil kræve positiv Lovhjemmel for at admittere en Organisation som Sagsøger, hvor de enkelte Medlemmer ikke vilde kunne anlægge Sag. I U. 1940. 1030 H. hedder det, at »disse Interesser findes at hjemle Foreningen Søgsmålsret«; men foruden de enkelte Medlemmers Interesser paastodes ogsaa en egentlig Foreningsinteresse at være krænkede derved, at Foreningen var blevet afskaaret fra at udøve Forhandlingsret med Teaterdirektørerne. Se ogsaa U. 1893. 612 og 916, 1894. 788, 1908. 825, 1950. 414. V. L.T. 1950. 241 admitterer et Sagsanlæg, hvorunder en Lejerforening paastod Dom for, at en Person ikke opfyldte Betingelserne for at kunne være Medlem af et Værelsesnævn. Som Begrundelse anføres, at Foreningen havde til Formaal at varetage Lejernes Interesser. Jfr. U. 1946. 1125.

F. *Dommens Indhold*

1. Hvis Sagsøgerens materielle Krav overfor Forvaltningen alene af føder Retsspørgsmaal, og Kravet som Helhed er indbefattet i en Realitetspaastand, som Retten er kompetent til at tage under Paakendelse, frembyder den nærmere Fastsættelse af Dommens Indhold ingen særlige Problemer.

Gaar Paastanden saaledes ud paa en Erstatning eller en anden Formueydelse fra det offentliges Side, maa Dommen afgøre, om Kravet helt, delvis eller ikke skal imødekommes. Gaar Paastanden ud paa, at en Forvaltningsmyndighed skal foretage en Handling af anden Art, maa Dommen afgøre, om Forvaltningsmyndigheden efter gældende Ret er forpligtet til at foretage Handlingen eller ej. Det maa herved erindres, at der ikke efter dansk Forvaltningsret er noget til Hinder for, at Domstolene meddeler Forvaltningen positive Paalæg ⁵, og det hvad enten Paalægget gaar ud paa en Formueydelse eller vedrører et »Øvrighedsanliggende«, t. Eks. Udfærdigelse af et Næringsbrev ⁶, en Byggetilladelse eller en Afsoningsordre ⁷. Dommen kan ogsaa fastslaa en Undladelsespligt for en Forvaltningsmyndighed, f. Eks. statuere, at Militæretaten er uberettiget til at afholde Skydeøvelser paa et vist Areal ⁸; men et saadant Domsresultat kan kun undtagelsesvis foregribes ved Nedlæggelse af Forbud, Rpl. § 646, jfr. ovenfor S. 573.

2. Retten kan ogsaa træffe Afgørelse vedrørende en Paastand af mere formel Karakter, saaledes en Paastand, der gaar ud paa, at en Forvaltningsmyndighed skal eller kan tage et Andragende under Realitetsbehandling ⁹, og t. Eks. afgøre, om en Fristbestemmelse er til Hinder herfor ¹.

3. Mener Retten, at den paa Grund af Tilkendegivelser i Loven, jfr. ovenfor under C., eller fordi Afgørelsen er skønsmæssig, jfr. ovenfor under D., eller fordi Sagsøgeren ikke er søgsmålsberettiget, jfr. ovenfor under E., er udelukket fra at godkende den nedlagte Paastand, kan det være et Spørgsmaal, om Dommen bør gaa ud paa en

5. Jfr. ovenfor S. 261.

6. U. 1914. 817, 1876. 1142 H., 1867. 486 H.

7. Jfr. U. 1899. 567 H. og Lov om Inddrivelse af Underholdsbidrag Nr. 150 af 24. April 1963 § 10.

8. Jfr. U. 1911. 788 H. V. L. T. 1950. 183 paakender en Paastand om, at et Sogneraad skulde undlade Udbygning af en Skole.

9. Jfr. U. 1886. 604, 1934. 834, 1939. 87 H., 1945. 969 (971), 1952. 620.

1. Jfr. U. 1944. 380.

Afvisning, hvorved tilkendegives, at Retten ikke tager Stilling til Paa-standens materielle Berettigelse, eller paa Frifindelse, hvorved Paa-standens materielle Berettigelse nægtes.

Hvis Afgørelsen af Sagsøgerens Paastand ifølge Tilkendegivelser i Loven er unddraget Domstolenes Paakendelse og forbeholdt en Forvaltningsmyndighed, bør Dommen gaa ud paa Afvisning², uanset om Retten efter det foreliggende er af den Opfattelse, at Afgørelsen maa komme til at bero paa et frit Skøn eller paa Retsanvendelse, og i sidste Fald uanset om Retten efter det foreliggende mener, at Paa-standen bør imødekommes eller nægtes.

Hvis Afgørelsen beror paa Forvaltningens frie Skøn, kan Retten statuere Afvisning, ud fra den Betragtning, at dette Skøn er forbeholdt Forvaltningen, eller Frifindelse, ud fra den Betragtning, at der ikke foreligger noget Retskrav. Det rette maa dog være at frifinde³. Afgørelsen af, om der foreligger et Retskrav, tilkommer klarligen Domstolene, og Retten bør afgøre, hvad den *kan* afgøre.

Nogen Tvivl frembyder derimod det Tilfælde, at Sagsøgeren findes ikke at være søgsmålsberettiget. Domstolene synes her tilbøjelige til at frifinde⁴; men i saadanne Frifindelsesdomme kan selvfølgelig ikke indlægges mere end, at der ikke tilkommer Sagsøgeren Søgsmålsret, d. v. s. at *han* ikke ved Domstolene kan faa fastslaaet, at Forvaltningen har handlet ulovligt. Forvaltningen har altsaa ikke faaet sin Handlemaade godkendt af Domstolene, og den Mulighed holdes aaben, at den paa Foranledning af en anden Sagsøger kan blive underkendt.

4. I adskillige forvaltningsretlige Sager, som maa antages til Paa-kendelse i Realiteten, kan Retten ikke tage udtømmende Standpunkt til Sagsøgerens Paastand, fordi Sagen frembyder baade Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal⁵, eller fordi et af de foreliggende Rets-spørgsmaal henhører under Forvaltningens endelige Afgørelse⁶. Det maa herved erindres, at medens det nok forekommer, at en Forvalt-

2. Jfr. V. L. T. 1951. 193. V. L. T. 1948. 245 og Juristen 1946. 189 frifinder.

3. Saaledes U. 1949. 675.

4. U. 1925. 929 H., 1933. 818, 1935. 1145, 1939. 147, 1940. 943.

5. I saadanne Sager afgør den finske högsta förvaltningsdomstol Retsspørgs-maalet, medens Skønsspørgsmaalet henskydes til Regeringens Afgørelse, se Merikoski I S. 169 og U. J. Castrén, N. a. T. 1938 S. 184. Dette finder dog kun sjældent Sted, jfr. Håkan Strömberg, Festskrift til Halvar Sundberg S. 374.

6. Jfr. U. 1953. 955.

ningssag kun frembyder Retsspørgsmaal, kan det aldrig være Tilfældet, at en saadan Sag er i enhver Henseende diskretionær.

Hvis Sagen angaar en *positiv* Forvaltningsakt: et Paabud fra Politiet, Tilbagekaldelse af en begunstigende Forvaltningsakt o. s. v., som Sagsøgeren anfægter under Paaberaabelse af en retlig Mangel, f. Eks. materiel Ulovlighed, Inkompetence eller Magtfordrejning, kan Dommen skære igennem baade Retsspørgsmaal og Skønsspørgsmaal paa den Maade, at Forvaltningsakten kendes ugyldig. En saadan Forvaltningsakt kan ligeledes helt tilsidesættes, hvis den paaberaabes som præjudiciel Afgørelse, t. Eks. under en Straffesag. Endelig kan Domstolene ikende Erstatningsansvar for Forvaltningens ulovlige Retsakter eller »faktiske« Handlinger, selvom Ulovligheden er af formel Natur, t. Eks. hvis den er foretaget af en inkompetent Myndighed ⁷.

Derimod kan en Dom i Reglen ikke korrigere den diskretionære Bestanddel af en ulovlig, positiv Forvaltningsakt eller en retlig Bestanddel, som henhører under Forvaltningens endelige Afgørelse ⁸. En Korrektion af Skønnet vilde være at paakende mere end Spørgsmaalet om Øvrighedsmyndighedens Grænser. Det maa derfor tilkomme Forvaltningen at træffe en ny Afgørelse paa Grundlag af Dommen. Har Dommen statueret, at et diskretionært Forbud eller Paabud er ulovligt paa Grund af t. Eks. Magtfordrejning eller speciel Inhabilitet, kan Dommen annullere Forvaltningsakten, men ikke opretholde den ud fra sin egen ny Begrundelse eller i Kraft af, at den i Sagen personligt uinteresserede Dommer billiger den ⁹.

Hvis Sagen angaar en ulovlig *negativ* Forvaltningsakt, navnlig Afslag paa et Andragende, eller Forvaltningens Passivitet, og Afslaget

7. Jfr. Offentligretligt Erstatningsansvar S. 121 f. Et Eksempel paa Inkompetence foreligger i Umin. Skr. af 28. Juni 1937. Om Betydningen af Inkompetence m. H. t. Krav paa Oprejsning for ulovlig Anholdelse eller Fængsling, se Hurwitz S. 775.

8. Jfr. U. 1953. 955.

9. Underretsdommen i Juristen 1945. 11 kender en Sogneraadsbeslutning ugyldig p. G. af et Medlems *specielle Inhabilitet*, men bemærker rigtigt, at Retten ikke kunde træffe nogen Afgørelse udover Ugyldighedsspørgsmaalet. Hvis en Forvaltningsmyndighed meddeler et Paabud eller Forbud ud fra den *urigtige Retsopfattelse*, at Forvaltningsakten er en retlig Nødvendighed, kan Dommen kende Paabudet eller Forbudet ugyldigt, jfr. ovenfor S. 354 ff.

I et Tilfælde, hvor et Byraads Tilbagekaldelse af en Autorisation som Gasmester antoges at være ulovlig, indskrænkede Dommen sig ikke til at annullere Tilbagekaldelsen, men paalagde Byraadet at meddele ny Autorisation, jfr. U. 1917. 637 H.

eller Passiviteten materielt ligger indenfor det frie Skøns Rammer, f. Eks. et Afslag paa et Dispensationsandragende, medens det kan godtgøres, at der foreligger en retlig Mangel af formel Karakter, f. Eks. Inkompetence eller Magtfordrejning, kan Dommen i Reglen ikke selv meddele Sagsøgeren den omstridte, diskretionære Tilladelse, Godkendelse o. s. v. eller paalægge den indstævnte Forvaltningsmyndighed at gøre det.

I Tilfælde af Magtfordrejning kan en Dom dog vistnok træffe en saadan positiv Afgørelse, hvis det tør anses for sikkert, at Tilladelsen var blevet givet, hvis der ikke havde foreligget Magtfordrejning ⁶.

At en Dom ikke kan korrigere den diskretionære Bestanddel af en Forvaltningsakt, udelukker ikke, at den tager Sagens Retsspørgsmaal under Paakendelse ⁷.

At Sagsøgeren i saadanne Tilfælde ikke gør nogen »Rettighed« el-ler noget »Retskrav« gældende, kan efter det tidligere anførte ikke blive afgørende, idet Domstolenes Prøvelsesret ikke er indskrænket til Tilfælde, hvor Sagsøgeren hævder en Rettighed i den her forudsatte, snævre Betydning.

Det kunde snarere indvendes, at en Dom i saadanne Tilfælde ikke gør nogen Ende paa Striden ⁸, idet Forvaltningen jo ogsaa efter, at Dommen har besvaret Retsspørgsmaalet i Overensstemmelse med

6. Jfr. U. 1908. 78 H., *Forsthoff* S. 495 samt den norske Højesteretsdom vedr. nogle Droskebevillinger, som omtales i T. f. R. 1952 S. 505 f., hos *Castberg* S. 118 f. og 131 f. og af *Johs. Andenæs*, Lov og rett 1962 S. 19.

7. Efter at et Amt havde meddelt en bidragspligtig, at der ikke i det foreliggende Tilfælde var Hjemmel til at imødekomme en Ansøgning om Fritagelse i Medfør af Lov Nr. 131 af 7. Maj 1937 § 22, 2. Stk., jfr. § 20, 3. Stk., for Betaling af Underholdsbidraget, opnaaede han en Dom, hvorved Amtet kendtes forpligtet til at anerkende, at Bidraget kunde bortfalde eller nedsættes i H. t. de nævnte Bestemmelser, U. 1958. 1159 H., jfr. Jmin. Skr. Nr. 62 af 17. Marts 1959, F. O. 56. 161, 57. 25 og 58. 30.

U. 1959. 535 giver en Grundejer Medhold i en Paastand gaaende ud paa, at en Nægtelse af Tilladelse til at nedlægge en Lejlighed var »ugyldig«, fordi den var motiveret ved byplanmæssige Interesser. Dommen udtaler, at Afgørelsen (Nægtelsen) »ikke kan anses som bindende for Sagsøgerinden«. Hermed er det ikke fastslaaet, at Tilladelsen burde gives.

I to Byretsdomme af 25. Maj 1962, begge under Appel, hedder det enslydende, at Finansministeriet har været uberettiget til at nægte en Toldfritagelse med den Begrundelse, at Ansøgningen var for sent fremsat, og at Ministeriet bør optage Sagen til fornyet Behandling. Dommene ændredes ved U. 1963. 679 og 681.

8. Jfr. D. L. 1-5-12 og den af Københavns Magistrat nedlagte Paastand i Sagen U. 1886. 604.

Sagsøgerens Paastand, kan fastholde sin en Gang trufne Afgørelse. Hvis en Dom f. Eks. fastslaa, at Bygningsmyndigheden har været uberettiget til at nægte en diskretionær Byggetilladelse af Hensyn til Muligheden for, at Byggegrunden vil blive eksproprieret til Vejanlæg, er det ikke derved retligt udelukket, at Bygningsmyndigheden kan fastholde Nægtelsen med anden Begrundelse.

Under rolige, ordnede Samfundsforhold vil Sabotage af Dommen ikke finde Sted. Forvaltningsmyndighederne er forpligtet til at rette sig efter, hvad der fastslaaes i Dommen, uden Hensyn til, om Dommen konkluderer i bestemte Handle- eller Undladelsespligter, og Forvaltningsorganisationen i Forbindelse med Regeringens Stilling overfor Folketinget, dettes Ombudsmand og Offentligheden frembyder Garantier for, at ogsaa Domme, der blot foretager en Korrigering af de retlige Forudsætninger for en skønsmæssig Afgørelse, vil blive efterlevet.

Endelig maa det fremhæves, at hvis Domstolenes Retskontrol her anses for udelukket, vil Borgerne i vidt Omfang være uden judiciel Garanti med Hensyn til Retsforskrifter og Retsgrundsætninger af formel Natur: Kompetenceregler, Formregler, Høringsforskrifter, Grundsætningen om Magtfordrejning o. s. v.

Det tør da antages, at Domstolene kan korrigere de retlige Forudsætninger for Forvaltningens diskretionære, negative Forvaltningsakter, navnlig Afslag paa Andragender, og for Forvaltningens diskretionære Passivitet, uanset at Sagsøgeren ikke har noget Retskrav paa den attraaede Forvaltningsakt eller faktiske Handling. Paastanden vil ofte kunne gaa ud paa, at den indstævnte Forvaltningsmyndighed kendes uberettiget til af den og den Grund at nægte den ønskede Tilladelse, Godkendelse, Dispensation o. s. v.⁹.

Til nærmere Belysning af Spørgsmaalet skal anføres følgende Eksempler:

Det har været omtvistet¹, om Reglen i Næringsloven § 3, 2. Stk. vedrørende Ægtefællers Adgang til at erholde Næringsbrev, er dispensabel; i Handelsministeriets Praksis antages det, at Reglen er indispensabel. Hvis nu en Ægtefælle har faaet Afslag paa et Dispensionsandragende, fordi Ministeriet »ikke mener at have Hjemmel til« at bevilge Andragendet², maa han kunne kræve Domstolenes Afgø-

9. Jfr. U. 1939. 87 H. og 1942. 273 H. (274).

1. Jfr. O. K. Magnussen, U. 1933 S. 324 ff.

2. Jfr. t. Eks. Hmin. Skr. 6. Febr. 1933 (utr.).

relse af en Paastand om, at Ministeriet i Næringslovens § 6 har Hjemmel til at bevilge Andragendet ³.

Ifølge Beværterlov § 16 kan Amtsraadet, under Rekurs til Handelsministeriet, diskretionært nægte Beværterbevillinger. I et Tilfælde, hvor Amtsraadet ikke havde anset sig i Stand til at meddele en saadan Bevilling paa Grund af en af Handelsministeriet truffet Afgørelse, hvorefter en indgivet Begæring om Kommuneafstemning skulde være til Hinder for Meddelelse af Bevillingen, har Østre Landsret fastslaaet, at Begæringen ikke var til Hinder for Bevillingen og givet Sagsøgerens Paastand om, at Amtsraadet skulde optage Bevillings-sagen til Realitetsbehandling, Medhold ⁴.

Det omhandlede Spørgsmaal er af størst Betydning, hvor Forvaltningens diskretionære Nægtelse eller Passivitet beror paa Magtfordrejning. Hvis et Sogneraad nægter at meddele den i Beværterlov § 21 omhandlede, diskretionære Tilladelse, fordi Andrageren ikke har villet betale en Afgift derfor, eller gør en saadan Tilladelse betinget af en Afgift, eller hvis en Bygningsmyndighed nægter en diskretionær Byggetilladelse af Hensyn til Nabointeresser, som det ikke tilkommer Bygningsmyndigheden at varetage ⁵, kan Andrageren forlange Domstolens Afgørelse af, om Nægtelsen eller Betingelsen er lovlig; men Dommen kan ikke meddele Tilladelsen eller forpligte Forvaltningsmyndigheden til at meddele den.

G. Præjudicielle Spørgsmaal

Ofte vil den Afgørelse, der træffes ved en Dom eller en Forvaltningsakt, forudsætte en Besvarelse af præjudicielle Spørgsmaal, der efter deres Beskaffenhed henhører under henholdsvis Forvaltningen og Domstolene ⁶. At saadanne præjudicielle Spørgsmaal ikke kan forrykke Kompetencen med Hensyn til det Forhold, som umiddelbart skal afgøres, er givet; derimod kan man spørge, hvilken Myndighed

3. U. 1932. 775 H. giver Justitsministeriet Medhold i, at det ikke havde Hjemmel til efter Umyndiggørelsens Ophævelse at godkende et af den umyndiggjortes Værg foretaget Ejendomssalg.

4. U. 1934. 834, jfr. U. 1948. 1178.

5. Jfr. U. 1881. 157 H.

6. Det forekommer ogsaa, at en Forvaltningsmyndighed præjudicielt maa afgøre et Spørgsmaal, som efter sin Beskaffenhed henhører under en anden Forvaltningsmyndigheds Competence.

der i deslige Tilfælde er kompetent med Hensyn til det præjudicielle Spørgsmaal.

I Frankrig anses det i Medfør af Princippet om »la séparation des pouvoirs«, der navnlig har fundet Udtryk i Revolutionslovenes ⁷ kategoriske Forbud imod, at Domstolene blander sig i Forvaltningens Anliggender, for Hovedreglen, at hvis Afgørelsen af en for Domstolene verserende Sag beror paa et præjudicielt Forhold, som henhører under en administrativ Myndighed, kan Domstolen ikke afgøre dette Forhold; den maa derfor udsætte Sagen, indtil der foreligger en administrativ Afgørelse af det præjudicielle Spørgsmaal. Og omvendt kan en Forvaltningsmyndighed ikke afgøre præjudicielle Spørgsmaal, som henhører under Domstolenes Competence ⁸. Andetsteds er det imidlertid Reglen, at Kompetencen i det præjudicielle Spørgsmaal følger Kompetencen i Hovedspørgsmaalet, saaledes ogsaa hos os. Sagen stiller sig dog forskelligt, eftersom der ikke er truffet en Afgørelse af det præjudicielle Spørgsmaal, eller dette er Tilfældet.

1. a. Hyppigt forekommer der i *Forvaltningssager præjudicielle Spørgsmaal af privatretlig Karakter*: Ved Beregningen af Arveafgift maa der tages Stilling til de materielle Arveforhold ⁹, herunder om der foreligger et Testamente, de ekstraordinære Indkvarteringsydelse lignes paa »Personer, der er Ejere, Lejere eller i anden Egenskab har Raadighed over Lokaler eller Arealer som de udkrævede« ¹, ved Skatteligningen bliver det af Betydning, om en Mand er gift, om han har Gæld, om Deltagere i et Selskab hæfter personligt for Selskabets Forpligtelser ², ved Udstedelse af Næringsbrev til et Aktieselskab, hvem der er Medlemmer af dets Bestyrelse o. s. v. o. s. v. I alle saadanne Tilfælde maa vedkommende Forvaltningsmyndighed selv tage Stilling til det præjudicielle Spørgsmaal ³, hvilket allerede nødvendiggøres derved, at Forvaltningsmyndigheden i Reglen ikke har det

7. Lov 16–24. Aug. 1790, II, art. 13, jfr. Konstitutionen af 3. Sept. 1791, titre III, chap. V, art. 1 og 4.

8. Jfr. *Bonnard* S. 116 f., *Waline* S. 59–62.

9. Se »Fuldmægtigen« 1. Marts 1962 S. 39 f. om nogle af 1. Revisionsdepartement foretagne Korrektioner af Skifte- og Arveafgiftsberegninger, som var foretaget ud fra urigtige Forudsætninger om Bobeholdningen og Arvedelingen.

1. Indkvarteringslov § 30, 2. Stk.

2. Landsskatterettens U. 1952. 684 f. refererede Kendelse vil først regne et omprocederet Erstatningsbeløb for Indtægt, naar endelig Afgørelse af Retsvisten foreligger.

3. Jfr. U. 1952. 381 H. vedr. Gudenaakommissionen. Se ogsaa Meddelelser fra Monopoltilsynet 1963 Nr. 3 S. 37 (43).

i sin Magt at fremkalde en civilprocessuel Afgørelse af Spørgsmaalet. Forvaltningens Beføjelse til at afgøre det præjudicielle Spørgsmaal udelukkes principielt ikke derved, at det er Genstand for en verserende Retssag.

Undertiden har Loven dog fastslaaet en anden Ordning. Ifølge Naturfredningslov § 27 skal saaledes Fredningsnævnet, naar det skønner, at Afgørelsen af et Spørgsmaal af retlig Art, saasom om en Afspærrings Berettigelse, om en Færdselsrets Eksistens eller Udstrækning eller lignende, har Betydning for en for Nævnet foreliggende Sag, og forligsmæssig Ordning ikke er at opnaa, søge Domstolenes Afgørelse af det paagældende Spørgsmaal ved at anlægge Sag mod vedkommende Ejer eller Bruger, dog kun hvis Nævnet ikke beslutter at lade Sagen falde⁴. Bestemmelser, hvorefter Spørgsmaal skal eller kan henskydes til Domstolenes Afgørelse, findes ligeledes i Vejlov af 14. April 1865 § 8⁵, Lov om Landvæsensretter Nr. 213 af 31. Marts 1949 § 26, 3. Stk.⁶ og Hegnslov § 37. Ifølge disse Love er det »vedkommende Part«, der maa anlægge Sag.

b. Men hvorledes er Forvaltningen stillet i det Tilfælde, at der foreligger en judiciel Afgørelse af det præjudicielle Spørgsmaal?

Principielt maa det vistnok fastholdes, at Forvaltningen ikke er bundet ved en saadan Afgørelse. Dommen kan ikke have forbindende Virkning i Medfør af Reglerne om materiel Retskraft, eftersom Forholdet til det offentlige slet ikke har været Genstand for Prøvelse i Dommen. Og da dennes Resultat jo afhænger af Parternes Paastande og Proceduren iøvrigt (Forhandlings- og Dispositionsmaksimen, Udeblivelser o. s. v.), vilde t. Eks. det offentliges Afgiftsinteresser kunne komme til kort, saafremt Forvaltningen skulde være bundet ved Dommens Resultat⁷. Det kan saaledes næppe anses for rig-

4. Se U. 1928. 1144, jfr. 1932. 400, 1940. 977, 1941. 428 samt *G. Heide Jørgensen*, Naturfredningslovgivningen, 1954, S. 145 f.

5. Jfr. *Abitz* S. 261 f.

6. Jfr. *Huno von Holstein*, »Fuldmægtigen« 1954 S. 35 ff. og V. L. T. 1952. 92. *Troels G. Jørgensen*, U. 1930. S. 336 f., jfr. N. a. T. 1927 S. 6 f., mener, at Vandløbslov Nr. 63 af 28. Maj 1880 § 5 »vistnok kan tages som Grund-sætning«. Heri kan jeg ikke være enig, dels paa Grund af Reglens specifikke Udformning, dels fordi Forvaltningsmyndighederne vilde blive hæmmet i deres Virksomhed, hvis de i Almindelighed skulde afvente Domstolenes Afgørelse – maaske i flere Instanser – af præjudicielle Spørgsmaal, jfr. *Huno von Holstein*, »Fuldmægtigen« 1954 S. 36 f. Se ogsaa *J. Ussing* S. 298 ff.

7. Jfr. *Tezner* S. 458 f.

tigt, naar Jmin. Skr. af 23. Jan. 1869 udtaler, at Appel er det eneste Middel, hvis Skifteforvalterens urigtige Beregning af Arveafgiften beror paa en fejlagtig Bedømmelse af de i Boet foreliggende Forhold⁸. Hvis Skifteretten under Boets Behandling og i Repartitionen har betragtet en Person som Arving i Kraft af den afdødes, af de legale Arvinger anerkendte, »mundtlige Testamente«, udelukker dette ikke, at Finansministeriet beregner Arveafgiften alene paa Grundlag af de legale Arveforhold. Stor praktisk Betydning faar det anførte dog næppe, idet en foreliggende Dom i Reglen vil blive lagt til Grund for Forvaltningens Afgørelse.

Hvor Dommen netop er bestemt til at danne Grundlag for Forvaltningens Afgørelse, er den bindende for vedkommende Forvaltningsmyndighed, t. Eks. Faderskabsdomme, jfr. Lov om Børns Retsstilling Nr. 200 af 18. Maj 1960 § 11⁹. Og naar Politiet i H. t. Rpl. § 650, 2. Stk. skal yde Bistand til et judicielt Forbuds Opretholdelse, er Forbudet bindende for Politiet, jfr. ogsaa § 499, 2. Stk.¹.

2. Det forekommer ligeledes, at *Retssagers Afgørelse er afhængig af præjudicielle Spørgsmaal, der efter deres Art henhører under Forvaltningen*.

a. Har Forvaltningen ikke truffet sin Afgørelse, kan Domstolene ikke sætte sig i Forvaltningens Sted, hvis Talen er om *konstitutive* Forvaltningsakter, selvom de er lovbundne². Naar Moderen til et Barn indtaler Underholdsbidrag eller begærer Udpantning for Bidraget, jfr. Lov om Inddrivelse af Underholdsbidrag Nr. 150 af 24.

8. Jfr. *Amdrup*, Arveafgiften, 1873, S. 186 og *Deuntzer*, Den danske Skifteret, 1885, S. 754 f.

I det i Jmin. Skr. 23. Jan. 1869 ommeldte Tilfælde resolverede Generaldirektoratet for Skattevæsenet under 21. Juni 1869, at Skifteforvalteren skulde tilsvare det for lidt erlagte Afgiftsbeløb, jfr. »Fuldmægtigen« 1. Marts 1962 S. 39 f.

9. I et Tilfælde, hvor Amtet ansaa en Faderskabsdom for urigtig, har Indmin. udtalt, at Amtet alligevel kan udfærdige Bidragsresolution, Skr. Nr. 340, 28. Aug. 1903.

I et Tilfælde, hvor en Faderskabssag fik et andet Udfald for Højesteret end for Kriminal- og Politiretten, antoges Bidragsresolutionen at kunne annulleres ex tunc, Indmin. Skr. 29. Jan. 1924.

1. I den ofte omtalte Vestre Kirkegaards-Sag forbød Justitsministeren, uanset Fr. af 6. April 1842 § 9, Politimesteren at yde Fogeden Bistand til Forbudets Opretholdelse, jfr. U. 1895 S. 1266 ff.

2. Jfr. *B. Beetschen*, Die materielle Rechtskraft der Verfügungen, Brugg 1923, S. 21.

April 1963 § 4, og det viser sig, at der ikke er udfærdiget Bidrags-resolution af Overøvrigheden, kan Dommeren (Fogeden) ikke selv fastsætte Bidraget.

Særlig klart er det, at Domstolene er inkompetente m. H. t. præjudicielle Spørgsmaal, hvis Besvarelse beror paa et *administrativt frit Skøn*. Eks.: Under en Retssag om Valgret eller Værnepligt kan Dommeren ikke præjudicielt bestemme, at den paagældende skal anses for at have bevaret sin Indfødsret i Medfør af Indfødsretslov § 8, 1. Stk, 2. Pkt. eller for løst fra sit statsborgerlige Forhold til Danmark i Medfør af § 9. Et Medlem af et Aktieselskabs Bestyrelse indtaler et Tantièmekrav, hvis Størrelse beror paa, om et til Finansministeren indgivet Andragende om Eftergivelse af et Skattekrav mod Selskabet bliver bevilget, jfr. Lovb. Nr. 377 af 20. Dec. 1961 § 17, 4. og 5. Stk.; Dommeren maa her enten lægge den stedfundne Skatteansættelse til Grund for Dommen eller udsætte Sagen, indtil Finansministerens Afgørelse foreligger.

Anderledes, hvis der under en Retssag præjudicielt udkræves en *konstaterende* Retsafgørelse vedrørende et Spørgsmaal, som selvstændigt vilde henhøre under en Forvaltningsmyndigheds Competence. I saadanne Tilfælde kan Domstolene i Reglen selv afgøre det præjudicielle Spørgsmaal ³. Eks.: Ifølge Lovb. Nr. 293 af 12. Juni 1922 § 1, sidste Stk. og § 6 er det Indenrigsministeren (Amtmanden), der meddeler Bevis for, at en Person har erhvervet dansk Indfødsret ved de sønderjydske Landsdeles Indlemmelse i Danmark; men Domstolene kan under en Sag, t. Eks. om Valgret, præjudicielt afgøre Spørgsmaalet. Endvidere: I en Sag mellem en Legatar og privat skiftende Arvinger kan det være af Betydning, hvorledes Arveafgiften skal beregnes, t. Eks. fordi Legatet ikke maa overstige en vis Brøkdel af Boets beholdne Masse efter Fradrag af Arveafgift. Dommeren maa da præjudicielt kunne afgøre Arveafgiftsspørgsmaalet ⁴.

Men gælder det nys anførte ogsaa i Tilfælde, hvor det præjudicielle Retsspørgsmaal efter sin Beskaffenhed ifølge det S. 592 ff. udviklede vilde henhøre under Forvaltningens *endelige* Afgørelse, saafremt det forelaa til direkte Paakendelse? Hvis f. Eks. Udfaldet af en Retssag er afhængigt af en Stempelbegunstigelses Udstrækning, og der er Uenig-

3. Noget andet er, at Domstolenes Competence til overhovedet at paakende en Sag undertiden er betinget af, at der forud er truffet en administrativ Afgørelse af den, jfr. ovenfor S. 585 ff.

4. En saadan præjudiciel Afgørelse er iøvrigt uforbindende.

hed desangaaende, kan da Dommeren præjudicielt afgøre denne Uenighed, uanset at alle Spørgsmaal vedrørende Udstrækningen af tilstaaede Stempelbegunstigelser ifølge Stempelovens § 149, 2. Stk. afgøres endeligt af Finansministeriet? Spørgsmaalet maa vistnok besvares benægtende. Retssagen maa udsættes, indtil Forvaltningen har truffet en Afgørelse af det præjudicielle Spørgsmaal; en saadan Udsættelse falder udenfor den fakultative Regel i Rpl. § 287.

b. Tilbage staar endnu at omtale de Tilfælde, hvor der under en Retssag forekommer præjudicielle Spørgsmaal, *der er blevet gjort til Genstand for Forvaltningens Afgørelse.*

I Almindelighed gælder det, at Domstolene præjudicielt kan prøve Forvaltningens Afgørelser i samme Udstrækning, som hvis Afgørelserne forelaa umiddelbart til Paakendelse⁵. Hvis t. Eks. Hustruen ved et Skifte mellem Ægtefæller i levende Live, hvor det for Fastsættelsen af Hustruens Lod kan blive af Betydning, hvor stor en Skattegæld der paahviler Manden, jfr. Lov Nr. 58 af 18. Marts 1925 § 65 og Statsskattelov § § 7 og 13, gør gældende, at Manden overhovedet ikke er skattepligtig, eller at Skattemyndighederne med Urette har nægtet ham Ret til at opføre en vis Udgift som Driftsomkostning, jfr. Statsskattelov 1922 § 6 a, kan Retten præjudicielt tage Stilling til saadanne Anbringender. Men Domstolene kan ikke præjudicielt kritisere Ansættelsen i videre Omfang, end hvis den selvstændigt var blevet gjort til Genstand for Domstolsprøvelse. Ved Domstolenes præjudicielle Paakendelse af Skattespørgsmaal finder Landsskatteretslovens § 13, 3. Stk. ikke Anvendelse. En Domstol kan, hvis Adoptanten afgaar ved Døden, nægte Adoptivbarnet Arv med den Begrundelse, at Adoptionsbevillingen er ugyldig. Retten kan under en borgerlig Sag statuere, at en Retshandel, som Værgen har indgaaet for den umyndige, efter Omstændighederne er ugyldig, fordi Værgebeskikkelsen er ugyldig.

Hvis Domstolene er udelukket fra umiddelbar Prøvelse af en Forvaltningsakt paa Grund af Tilkendegivelser i Loven, eller fordi Afgørelsen er skønsmæssig, er Forvaltningsakten, ogsaa naar den vedrører et præjudicielt Spørgsmaal, unddraget Domstolsprøvelse. Annullation af en Forvaltningsakt kan ikke finde Sted præjudicielt; Domstolene kan kun i Relation til Sagens Hovedspørgsmaal tilside-

5. Jfr. U. 1961. 1070 H., 1871. 312. V. L. T. 1950. 305 ophæver Underrettsdommen og hjemviser Sagen, fordi Arbejdsdirektoratets Afgørelse uprøvet var lagt til Grund for Dommen.

sætte Forvaltningsakten. Og den præjudicielle Afgørelse har ikke Retskraft, hvis Spørgsmaalet senere kommer til at foreligge under en Retssag til umiddelbar Afgørelse.

Det ovenfor anførte gælder principielt ogsaa, naar en Forvaltningsakt foreligger til præjudiciel Prøvelse under en Straffesag. I det Omfang Forvaltningsakten er diskretionær, maa den altsaa principielt lægges til Grund for Dommen. Baade her og naar det er et Spørgsmaal, om Forvaltningsakten har Hjemmel i eller er stridende mod vage, elastiske Lovbestemmelser, vil Domstolenes præjudicielle Prøvelsesret imidlertid være videregaaende end under andre Rets-sager, jfr. ovenfor S. 609.

Et andet Spørgsmaal er det, hvilken Betydning en præjudiciel Underkendelse af Forvaltningsakten faar for Afgørelsen af Hovedspørgsmaalet. Er der t. Eks. Tale om Straf for Overtrædelse af en dispensabel Lovforskrift, vil den Omstændighed, at en Tiltalte meddelt Dispensation anses for ulovlig og i visse Relationer ugyldig, som Regel ikke føre til Ikendelse af Straf. Og medens det maa antages, at en Retshandel, der er indgaaet for en umyndig af en Værge, hvis Beskikkelse er en Nullitet, fordi den hidrører fra en inkompetent Myndighed, er ugyldig, gælder det samme ikke, hvis Beskikkelsen anses for blot anfægtelig ⁷.

H. Forvaltningsretsplejen.

Hvor Forvaltningsretsplejen varetages af særlige Forvaltningsdomstole, behandles Sagerne i Almindelighed efter Regler, der paa væsentlige Punkter adskiller sig fra den borgerlige Retsplejes ⁸.

I Danmark og Norge, hvor Forvaltningsretsplejen henhører under de almindelige Domstole, behandles Sager af forvaltningsretlig Karakter efter den borgerlige Retsplejes almindelige Regler.

Sagerne vil foreligge for Domstolene som et Mellemværende mellem en Sagsøger og en Sagsøgt. Et materielt forvaltningsretligt Partsforhold, der kan sidestilles med Partsforholdet i en almindelig borgerlig Retssag, foreligger klarligen, hvor Staten og Enkeltmand, to

7. Jfr. om Domstolenes Stilling til Værgebeskikkelser J. U. 1843-44. 150, 1858. 463, *Bentzon*, Personretten, 1930, S. 141, *Borum*, Personretten, 1953, S. 95, *Henry Ussing*, U. 1923 S. 143.

8. Jfr. ovenfor S. 591 f.

Kommuner eller Staten og en Kommune procederer f. Eks. om et offentligretligt Erstatningskrav. Men i nogle Tilfælde er Partsforholdet kun af formel Art ⁹. Naar Sagsøgeren saaledes paastaar en af en Forvaltningsmyndighed truffet Afgørelse eller Beslutning underkendt, t. Eks. et politimæssigt Forbud eller Paabud, Nægtelse eller Tilbagekaldelse af en Byggetilladelse, er Sagen beslægtet med en Appelsag. Det offentlige og vedkommende Forvaltningsmyndighed er paa en Maade kun Part i Sagen paa samme Maade som det offentlige og Underdommeren i en Appelsag ¹.

Instansfølgen er den sædvanlige. I Henhold til Rpl. § 225, Nr. 2, behandles Sager angaaende Skatter, Afgifter og andre lignende Ydelser af offentligretlig Beskaffenhed til Stat, Kommune, Embeder og andre offentlige Indretninger, naar Genstanden for samme ikke overstiger 3000 Kr., jfr. dog § 234, 2. Stk., af Underretterne; men i Almindelighed hører Sager af forvaltningsretlig Art under Landsretten i Medfør af Rpl. § 224 ².

Naar der i § 225 Nr. 1 tales om »private Formuerettigheder«, maa dette betyde, at Sager, hvis Genstand ikke er Penge eller Penges Værdi, ikke kan anses for Underretssager ³; men iøvrigt er det noget usikkert, hvorledes Udtrykket er at forstaa. I Praksis har man ikke anset Underretten for inkompetent, blot fordi der er Tale om en fra en offentlig Myndighed hidrørende Afgørelse eller faktisk Handling af offentligretlig Karakter. Hvad angaar Erstatningskrav udenfor Kontraktsforhold ⁴, har det vel været af Betydning, at saadanne Erstatningskrav mod det offentlige ogsaa kan være af privatretlig Karakter, t. Eks. Krav i Anledning af en almindelig Færdselsulykke, og at en Sondring mellem offentligretlige og privatretlige Erstatningskrav er meget usikker ⁵. Men Underretsbehandling har ogsaa fundet

9. Jfr. *Herlitz*, Grunddrag S. 31 ff. og 89. I U. 1952. 901 og 1954. 325 H. anses et Huslejenævn som Part.

1. Efter vor ældre Procesordning, jfr. D. L. 1-2-3 og *H. Munch-Petersen*, Den Danske Civilproces, II 1908, S. 114, skulde jo Underdommeren stævnes i Appelsagen.

2. Udtrykket »borgerlig Retstrætte« betegner kun Modsætningen til Straffesager, jfr. § 684.

3. Jfr. *H. Munch-Petersen*, II S. 4, Kommenteret Retsplejelov, 2. Udg. S. 220, U. 1938. 1095.

4. Jfr. t. Eks. U. 1929. 381, 1935. 120.

5. Jfr. Betækning (Nr. 214) om Statens og Kommunernes Erstatningsansvar S. 19 f.

Sted i Sager, som ikke angaar Erstatningskrav, t. Eks. en Sag, hvorunder en Kommune paastodes kendt forpligtet til at indløse nogle Margarinerabatkort ⁶. De foreliggende Domme maa imidlertid ses paa Baggrund af Adgangen til at vedtage Underretsbehandling ⁷, jfr. Rpl. § 234, 1. Stk., idet der ikke var protesteret mod Underretsbehandling ⁸. Sager vedr. Ekspropriationserstatninger, jfr. Grl. § 73, 3. Stk., bør formentlig anses for Landsretssager ⁹.

Sager mod Kommuner skal ifølge Rpl. § 238 anlægges i den Retskreds, hvor deres »Hoved-Forretningslokale er eller ... hvor et af Bestyrelsens Medlemmer bor«, og Sager imod Staten ifølge § 239 »ved den Ret, i hvis Kreds den Embedsmand, som paa Statens Vegne bliver at stævne, har sit Embedskontor eller i Mangel af saadant sin Bopæl«.

Hvis Søgsmålet angaar selve de Personer, som tager Del i den offentlige Forvaltning, frembyder Spørgsmaalet om, hvem der paa det offentlige Side kan optræde som Part i Retssager af forvaltningsretlig Art, ingen principiel Vanskelighed. Borgerne kan for Domstolene kræve enhver af disse Personer til Ansvar for hans Handlinger og Undladelser, navnlig gennem Nedlæggelse af en Erstatningspaastand ¹, og hvis Loven undtagelsesvis afføder individuelle Retssituationer til Fordel for det offentlige Forvaltningspersonel overfor Borgerne, t. Eks. Krav paa Gebyrer, kan vedkommende paa egne Vegne hævde saadanne Rettigheder for Domstolene.

Nogle særlige Spørgsmaal rejser sig derimod, naar Talen er om Retssager, der angaar Stat og Kommune eller særlige Forvaltningssubjekter.

Partsevne maa her ligesom ellers ² falde sammen med Retssubjek-

6. Jfr. U. 1935. 516 H.

7. Ogsaa hvor Landsrettens Kompetence beror paa en speciel Lovbestemmelse, se U. 1951. 1003 H. (1007).

8. Jfr. *H. Munch-Petersen*, II S. 259. Se dog U. 1923. 139.

9. Jfr. U. 1956. 937. Anderledes U. 1935. 120. Landsretskompetence er fastsat ved Byplanlov § 15 a, sidste Stk., Byudviklingslov § 14, sidste Stk., Valutalov Nr. 372 af 23. Dec. 1964 § 11, 3. Stk., Monopollov § 18, 9. Stk.

1. Jfr. U. 1940. 386, 1961. 636 og 656 samt *Niels Harbous* Kommentarer U. 1962 S. 66 f. til sidstnævnte Dom. *J. Trolle* kritiserer N. a. T. 1957 S. 30 Note 1, at Sagsøgerne i U. 1956. 1055 betegnede Sagsøgte paa en Maade, som kunde gøre det tvivlsomt, om Erstatningskravet var rettet mod Politimestrene personlig eller mod Staten. Uklar er ogsaa U. 1963. 1003 H., hvor Sagsøgte var en Skoledirektion.

2. Jfr. *H. Munch-Petersen*, II S. 38, *Hurwitz*, Tvistemaal, 1941, S. 67 ff.

tivitet overhovedet og altsaa tilkomme ethvert Forvaltningssubjekt ³, jfr. ovenfor S. 61 ff. Derimod har et Forvaltningsvæsen, jfr. ovenfor S. 60 f., ikke processuel Partsevne ⁴. Men naar et Forvaltningsvæsen eller en Forvaltningsmyndighed angives som Part, er det bagved staaende Forvaltningssubjekt i Reglen underforstaaet.

En nærmere Udformning af Begrebet Partsevne i Tilknytning til den offentligretlige Retssubjektivitet har imidlertid kun mindre Interesse, idet Vægten ligger paa en Undersøgelse af den forvaltningsretlige Competenceordning. Af denne maa man indenfor hvert Forvaltningsomraade udlede, hvilke Forvaltningsmyndigheder der er kompetente til at rejse eller modtage et Søgmaal, og det er ofte, navnlig hvor en Forvaltningsakt anfægtes, af underordnet Interesse, om den i saa Henseende kompetente Forvaltningsmyndighed »repræsenterer« det ene eller det andet offentligretlige Retssubjekt ⁵.

Heller ikke Spørgsmaalet om *den processuelle Handleevne* fremstiller sig paa samme Maade som i den almindelige borgerlige Retspleje ⁶; navnlig bliver der ikke, hvor Talen er om et Forvaltningssubjekt, Anvendelse for Bestemmelserne i Rpl. § 257 om umyndige Parter. I Stedet herfor træder de ovenfor S. 434 ff. udviklede Grundsætninger om Forvaltningsmyndighedernes almindelige og specielle Habilitet, hvoraf bl. a. følger, at en Forvaltningsmyndighed kan være udelukket fra at optræde som Part i en Retssag p. G. af personlig Interesse i, at det offentlige taber Sagen.

Hovedreglen bliver da, at den Forvaltningsmyndighed, som har Habilitet og Competence til selv at træffe Afgørelse eller Beslutning i et Forvaltningsanliggende, ogsaa er ret Sagsøger og Sagvolder i en Retssag desangaaende ⁷. Dette gælder ogsaa i det Tilfælde, at Kom-

3. Jfr. *W. A. Palme*, Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland, 1952, S. 125–32 og 255–64. Om Staten som Retssubjekt, se *Henrik Hessler*, F. T. 1952 S. 303–26.

4. Jfr. *A. W. Scheel*, Personretten, 1876, S. 726 f. U. 1941. 848 idømmer et »Børneværn« Erstatningsansvar. U. 1941. 661 og 1957. 850 er rigtigt anlagt mod Kommunen.

5. Ifølge den engelske Crown Proceedings Act, 1947, skal Treasury offentliggøre en Fortegnelse over de Regeringsdepartementer, mod hvilke Søgmaal kan rettes, med Angivelse af vedkommende Solicitors Navn og Adresse, se *Granville L. Williams*, Crown Proceedings, 1948, S. 120 ff.

6. Jfr. *H. Munch-Petersen*, II S. 40 ff., *Hurwitz*, Tvistemaal, 1941, S. 68 ff.

7. Jfr. *R. Th. Oppermann*, Stiftelser, 1860, S. 32 f. og U. 1945. 435 H., 1943. 148, V. L. T. 1940. 375, U. 1925. 1007, 1913. 829, 1902. 425, jfr. 1905. 220 H., 1901. 1012, 1898. 716 H., 1888. 33 H. og 957, 1867. 74, J. U. 1866. 329,

petencen tilkommer en underordnet Forvaltningsmyndighed⁸, hvis Afgørelse eller Beslutning kan omgøres af en overordnet Myndighed.

En Følge af det anførte kan det blive, at den overordnede Forvaltningsmyndighed, navnlig det kompetente Ministerium, gaar Glip af sin Indflydelse paa Ordningen af vedkommende Anliggende, idet den paa den ene Side ikke kan ændre det ved Dommen fastslaaede Resultat og paa den anden Side ikke har nogen sikker Adgang til at gøre sin Opfattelse gældende under Sagen, hvis Udfald derfor vil være afhængigt af den underordnede Forvaltningsmyndigheds Procedure. Bestemmelserne i Rpl. § 252, 2. og 3. Stk. om Forvaltningsmyndigheders Adgang til at indtræde i en Retssag⁹ maa imidlertid komme til Anvendelse ikke blot i det Tilfælde, at Retssagen verserer mellem to private Parter, men ogsaa hvor en overordnet Forvaltningsmyndighed har Interesse i en Retssag, hvori en underordnet Myndighed optræder som Part¹.

Den Omstændighed, at Dommen kan medføre pekuniære Følger for Statskassen eller endog Udbetalinger af Statskassen, medfører ikke, at Finansministeriet behøver at være Part i Sagen. Tjenestemænds Sagsanlæg om Lønningsspørgsmaal maa saaledes rettes mod det Ministerium eller den Styrelse, hvorunder Sagsøgeren henhører, og det hvad enten Paastanden, som det ofte er Tilfældet, gaar ud paa en Anerkendelsesdom eller paa Udbetaling af et bestemt Beløb².

1855. 531 (534). Indmin. Skr. af 13. Dec. 1958, Købstf. T. 70. 72, udtaler, at en Borgmesterenkes Søgmaal vedr. Enkepension maatte anlægges mod Kommunalbestyrelsen.

8. Jfr. Juristen 1942. 137. U. 1890. 864 H. antager, at en Sag om Optagelse paa Valglisten rettelig var anlagt mod Valgbestyrelsen, idet dennes Paa-stand om, at Sagen burde have været anlagt mod Indenrigsministeriet, som havde udtalt sig om det omtvistede Spørgsmaal, og hvis Opfattelse Valgbestyrelsen havde fulgt, ikke toges til Følge. Ifølge J. U. 1865. 395 skulde en Sag om Udfærdigelse af Næringsbevis anlægges mod Politimesteren, uanset at Indenrigsministeren efter Klage fra Sagsøgeren havde tiltraadt Politimesterens Nægtelse af at udfærdige Næringsbeviset, jfr. J. U. 1855. 161 (165), 1856. 748 (750 f.).

U. 1901. 276 antager, at en Sogneraadsformand var ret Sagvolder i en Erstatningssag, skønt han havde handlet med Angivelse af, at han optraadte paa Sogneraadets Vegne.

9. Boligministeriet var Intervenant i U. 1952. 1084, Arb. og Smin. i U. 1951. 1003 H., jfr. J. L. Frost, N. a. T. 1952 S. 96, Indenrigsministeriet i U. 1936. 695 H.
1. Jfr. Troels G. Jørgensen, M. M. 1926 S. 56 f. samt N. a. T. 1934 S. 32 ff.
2. U. 1934. 646 H., 1933. 129, 1930. 755, 1925. 609 H., 1924. 925 H.

Pensionssager maa anlægges mod det Ministerium, under hvis Forvaltningsomraade Fastsættelsen af Sagsøgerens Pension henhører, i Almindelighed Finansministeriet ³. Folkekirkens Pensionsvæsen henhører dog under Kirkeministeriet ⁴, Skolevæsenets under Undervisningsministeriet ⁵.

I Retspraksis synes det undertiden forudsat, at en Forvaltningsmyndighed skulde kunne blive ret Sagvolder gennem en Aftale eller ved ikke at protestere mod Søgsmålet ⁶; men dette kan i Almindelighed ikke anses for rigtigt ⁷.

Retsplejelovens Bestemmelser om Parternes Dispositioner, Procesdriften, den formelle Procesledelse og Processtoffets Tilvejebringelse finder efter Ordene Anvendelse ogsaa paa Retssager af forvaltningsretlig Karakter, hvilket i flere Henseender er en utilfredsstillende Ordning. Der er her Trang til en videregaaende Officialvirksomhed end i almindelige borgerlige Retssager. Parternes Dispositionsfrihed og Adgang til ved deres Handlinger og Undladelser at indvirke paa Processens Gang og Udfald maa, selvom Rpl. intet bestemmer desangaaende, være underkastet visse Indskrænkninger. Vedtagelse af Underretsbehandling i Henhold til Rpl. § 234 kan saaledes formentlig ikke finde Sted, naar Parterne ikke har Raadighed over Sagsgenstanden ⁸. Naar det i Rpl. § 293, 2. Stk. forudsættes, at der kan være Søgsmålsgrunde og Indsigelser, som Parterne ikke er berettiget til at frafalde, maa det antages, at Retten t. Eks. ex officio maa tage Hensyn til Indsigelser, som en Kommunalbestyrelse kunde fremsætte, men ikke fremsætter, mod en Persons Optagelse paa Valglisten ⁹.

3. U. 1933. 356, 1929. 337 H., 393 (Ventepenge), 1927. 320 H., 1926. 106, 135, 165. 944 H., 1925. 609 H., (mod Min. f. off. Arb., vedrører baade Lønning og Pension), 617 H., 1924. 526 H., 556 H.

4. U. 1881. 1069.

5. U. 1933. 652 H., 1927. 741.

6. U. 1884. 450 H. og J. U. 1857. 340.

7. Saaledes ogsaa Dissensen J. U. 1857. 345.

8. Se dog U. 1927. 584 H. Note 2.

9. Jfr. B. G. Toft-Nielsen, Stid. 64 S. 139 ff. Den her fremsatte Kritik af U. 1948. 290 er i det hele velbegrunnet.

Kommunalforvaltning

A. Kommunernes Virksomhed.

Medens der ikke er andre Grænser for den Virksomhed, som kan udfoldes af den samlede Statsmagt, Lovgivningsmagten indbefattet, end dem der kan udledes af Grundloven og Folkeretten, er den kommunale Virksomhed snævrere begrænset. Der er for det første en, omend meget ubestemt, Begrænsning m. H. t. Arten af de Anliggender, som Kommunerne overhovedet kan befatte sig med, og en, noget mere bestemt, Begrænsning for den enkelte Kommunes Virksomhed i Forholdet til andre Kommuner. Man kan her tale om Kommunernes almindelige Kompetence og deres territoriale Kompetence. Den kommunale Virksomhed er dernæst undergivet en materiel Begrænsning, idet Kommunerne ikke kan handle imod Loven og der til deres Handlen ofte udkræves Hjemmel i Loven. Man kan her tale om Princippet om lovmæssig Kommunalforvaltning ¹.

1. a. *Kommunernes almindelige Kompetence* ².

Lovene indeholder ikke nogen Bestemmelse om Kommunernes almindelige Virksomhedsomraade. Grl. § 82 og Khkl. § 1, 2. Stk. taler om »Kommunernes (Kommunens) . . . Anliggender«, Kkl. § 2 om »Købstadkommunernes Anliggender«, Lkl. § 1 om »de kommunale Anliggender«, Lkl. § 21 om »Amtskommunens Anliggender«; disse Udtryk forudsætter ganske i det ubestemte en vis Afgrænsning; men de lader det iøvrigt være et aabent Spørgsmaal, hvilke Anliggender der er kommunale ³.

I saa Henseende maa der sondres mellem Anliggender, som Kommunerne er *forpligtet til at varetage*, og Anliggender, som Kommunerne *kan, men ikke behøver at tage sig af*.

1. Sondringen mellem dette Spørgsmaal og Kompetencespørgsmaalet er ikke skarp.
2. Jfr. Haandbog I S. 35–54 og *Erik Harder*, De kommunale Opgaver, 1965.
3. Lkl. § 19 vedr. Indhentning af Betænkninger fra Sogneraadet henfører besynderligt nok under, »hvad der vedrører Sognets(!) kommunale Anliggender«, Meddelelse af Næringsadkomster.

Da et Anliggende kun er obligatorisk for Kommunen, naar dette er bestemt i Loven, vil den førstnævnte Del af Spørgsmaalet kunne besvares og kun kunne besvares ved en Gennemgang af den positive Lovgivning. En saadan Gennemgang skal ikke her forsøges. Som Eksempler paa obligatoriske kommunale Anliggender skal blot nævnes offentlig Forsorg, Skolevæsen, Vejevæsen, Brandvæsen og Sundhedsvæsen.

Et Anliggende kan være *obligatorisk* kommunalt umiddelbart ifølge Loven, se t. Eks. Folkeregisterlov § 1, Boligtilsynslov § 3, Lovb. om Civilforsvaret Nr. 122 af 1. April 1962 § § 20–23, Byplanlov § 1, 2. og 4. Stk.⁴, Folkebibliotekslov Nr. 171 af 27. Maj 1964 § 3, eller ifølge en i H. t. Loven truffet administrativ Bestemmelse, se Mælke- lov Nr. 145 af 23. Maj 1958 § 1, 2. Stk., jfr. Bek. Nr. 443 af 19. August 1940 § 1, 1. Stk. og Bek. Nr. 303 af 30. September 1958, Byplanlov § 1, 6. Stk.

Undertiden giver en Bestemmelse udtrykkeligt Kommuner *Adgang til* at befatte sig med visse Anliggender, se saaledes Mælkebek. Nr. 303 af 30. September 1958, Byplanlov § 3, 1. Stk., Lovb. om Boligbyggeri Nr. 72 af 5. Marts 1964 § 74. Langt hyppigere er imidlertid Bestemmelser, som forudsætter, at visse Anliggender er fakultativt kommunale. Eksempelvis skal nævnes: Naar ifølge Biografteaterlov § 3 Biografbevilling kan gives til Kommuner, er det forudsat, at Kommuner kan drive Biografteatre. Naar Byraadet i H. t. Kkl. § 23, 4. Stk. kan foretage Ekspropriation, i det Omfang det skønner det fornødent for Anlæg af bl. a. Gas-, Vand- eller Elektricitetsværker, er det forudsat, at Kommunen kan drive saadanne Værker.

Bestemmelser, som udtrykkeligt udelukker Kommuner fra at befatte sig med visse Anliggender, forekommer formentlig ikke; men en saadan Begrænsning af den kommunale Kompetence fremgaar i visse Tilfælde paa anden Maade af Loven. Naar det t. Eks. i Næringslovens § 12 hedder: »Spørgsmaalet om offentlige Institutioners Næringsvirksomhed berøres ikke af denne Lov«, fremgaar det af Bestemmelsens Tilblivelseshistorie, at Kommunerne ikke har en almindelig Adgang til at drive Handel, Haandværk og Industri⁵. Af Lovb.

4. Disse Bestemmelser overholdes ikke i Praksis.

5. Jfr. Næringsretten S. 91–94.

om Sparekasser Nr. 8 af 15. Januar 1960 § 5 fremgaar det, at Kommuner ikke kan drive Sparekasser ⁶.

Naar ifølge Grl. § 68 ingen er pligtig at yde personlige Bidrag til nogen anden Gudsdyrkelse end den, som er hans egen, følger heraf med Sikkerhed kun, at en Kommune ikke kan paalægge Personer udenfor Folkekirken Skatter eller Afgifter, som direkte skal anvendes til Støtte for Gudstjenesten, t. Eks. til Opførelse af en Kirke, og at der ikke ved Lov kan gives Hjemmel for saadanne Paalæg. Efter nyere administrativ Praksis anses det ikke for udelukket, at en Kommune yder en vis Støtte til kirkelige Formaal af sine almindelige Indtægter eller af sin Formue ⁷. Under alle Omstændigheder kan man ikke af den nævnte Grundlovsbestemmelse udlede, at Kommunerne grundlovmæssigt er udelukket fra at varetage kirkelige Opgaver, naar dette sker uden økonomisk Belastning af Personer, som staar udenfor Folkekirken. At Kommunerne dog ikke paa mere selvstændig Maade kan varetage saadanne Opgaver tør imidlertid anses for forudsat i Kommunallovene og i den kirkelige Lovgivning ⁸.

En Begrænsning af den kommunale Kompetence bliver en Følge af, at visse Anliggender er henlagt under en anden Kompetence. Naar saaledes Forsvaret, Politivæsenet, Post- og Telegrafvæsenet er organiseret som Statsopgaver, er Kommunerne afskaaret fra at oprette et Forsvar, Politivæsen o. s. v. Bestemmelserne i Kkl. § 18 er til Hinder for, at en bestaaende Havn inddrages som et almindeligt Led af den købstadkommunale Forvaltning, og udelukker, at en Købstad anlægger og driver en Havn paa denne Maade ⁹.

Det er imidlertid kun paa en Række specielle Omraader, at Lovgivningen indeholder Bestemmelser eller Forudsætninger om, at en

6. Jfr. Haandbog I S. 43.

7. Indmin. anser det i Skr. af 16. Sept. 1946 for tilladeligt, at en Kommune afholder Udgifter til en Kirkegaardsudvidelse. Som det fremgaar af Kmin. Skr. Nr. 238 af 13. Maj 1953 anses det ogsaa for tilladeligt, at en Kommune vederlagsfrit afgiver Areal i samme Øjemed. Ved Skr. Nr. 81 af 30. Marts 1960 godkender Indmin., at en Kommune skænker en Grund til Opførelse af en Kirkesal. Derimod nægtes Godkendelse af Garanti for Laan til Finansiering af Opførelse af en ny Kirke. Ifølge Indmin. Skr. Nr. 277 af 24. Nov. 1960 kan en Kommune ikke yde Garanti for Laan til en Kirkerestaurering.

8. Jfr. Statsretten S. 638–41, *Ernst Andersen* S. 234–36, Haandbog I S. 53.

9. Se derimod vedr. sognekommunale Havne, Haandbog III S. 1173 f.

eller anden kommunal Virksomhed er paabudt, tilladt eller ikke tilladt. Hvorledes stiller Sagen sig da udenfor saadanne Omraader?

I England er det et i Retspraksis fast anerkendt Princip, at Kommunalbestyrelserne kun har de Beføjelser, som direkte eller indirekte kan udledes af en Parlamentslov¹, og i ældre Tid har en lignende Opfattelse gjort sig gældende vedrørende dansk Kommunalret². Udviklingen har imidlertid ført med sig, at Kommunalbestyrelserne nu til Dags udfolder mange Slags Virksomhed, som ikke har hverken direkte eller indirekte Hjemmel i Lovgivningen. Da denne Udvikling havde fundet Sted før Kommunallovene af 1933, og disse ikke indeholder Bestemmelser, som gaar imod denne Praksis, idet tværtimod Kommunernes Virksomhedsomraade vedblivende ligesom i Lkl. 1867 og Kkl. 1868 ganske ubestemt betegnes som »kommunale Anliggender« og lign., jfr. ovenfor S. 651, kan det i hvert Fald ikke nu hævdes, at Kommunalbestyrelsernes Virksomhed altid maa have direkte eller indirekte Hjemmel i Loven.

Kommunalbestyrelserne kan dog, selv bortset fra de Begrænsninger, som paa specielle Omraader kan udledes af Loven, ikke anses for beføjet til at udfolde Virksomhed af enhver Slags eller anvende Midler i ethvert Øjemed. Det tør t. Eks. anses for selvfølgeligt, at en Kommunalbestyrelse ikke kan drive ren Børsspekulation eller yde Tilskud til en Arbejdsgiverforening, en Fagforening³ eller en rent politisk Forening⁴. Man har da ment, at det afgørende maa være et »Almennyttekriterium«⁵, bestemt ud fra den almindelige Opfattelse af, om en Virksomhed eller en Anvendelse af Kommunens Midler tjener almene Interesser eller kun Individualinteresser⁶. Helt indholdsløst er et saadant Kriterium ikke; men det efterlader stor Usikkerhed. Nogen Domspraksis eller blot en enkelt Dom om Spørgs-

1. Jfr. *Ernst Andersen* S. 192 ff.

2. Jfr. *Ernst Andersen* S. 215 ff.

3. Et Byraad har dog ansøgt Indenrigsministeriet om Samtykke til vederlagsfrit at overdrage et Fagforbund et Areal til Opførelse af en Kontorbygning. Som Begrundelse anførte Byraadet – foruden et Jubilæum – »Forbundets Medvirken til Ro blandt Medlemmerne under de sidste Aars særlige Arbejdsforhold« (!) Se Indmin. Skr. Nr. 86 af 21. Marts 1962, hvorved Samtykket nægtedes, »idet der ikke i Lovgivningen er Hjemmel for saadanne Gavedispositioner«.

4. Jfr. Haandbog I S. 53.

5. Udtrykket anvendes i Indmin. Skr. af 17. Febr. 1950.

6. Jfr. *Ernst Andersen* S. 231 ff. og 252 ff. samt min Anmeldelse U. 1940 S. 202 f.

maalet foreligger ikke, derimod en lang Række indenrigsministerielle Udtalelser ⁷, som fastlægger nogle Grænser for den kommunale Kompetence ⁸. Men der er ikke Tale om en Praksis, som helt omkredser den kommunale Kompetence.

De fleste af disse Udtalelser vedrører Dispositioner, hvortil der

7. Saadanne Udtalelser afgives ogsaa af Amsraadene som Tilsynsmyndighed overfor Sognekommuner.
8. Støtte til private Erhvervsvirksomheder, være sig at de drives af Selskaber eller Enkeltmand, i Form af Pengetilskud eller ved Overladelse af Byggegrunde uden Vederlag eller til Underpris samt Overtagelse af Garantier for saadanne Virksomheders Laan anses i Almindelighed for at falde udenfor Kommunernes Kompetence, se Indmin. Skr. 14. Jan. og 1. Marts 1947, 17. Febr. og 11. Maj 1950, 9. Nov. 1953, 19. Dec. 1955, 11. Juni 1956 (Tandlæges Klinikudstyr), Nr. 132 af 3. Juni 1959 (fysiurgisk Klinik). I Skr. 1. Nov. 1957, Stid. 74. 13, paaberaabes ogsaa O. F. § 1, 2. Stk. Skr. 17. Juli 1956 gaar imod Garanti for Laan til Opførelse af et Biografteater, uanset at en Kommune selv kan drive et saadant, jfr. ovenfor S. 652. Ogsaa Overtagelse af Aktier i private Erhvervsvirksomheder anses for udelukket, Indmin. Skr. af 28. Jan. 1947 og 3. Jan. 1950.

Det foran anførte gælder, uanset om Formaalet er Afhjælpning af Arbejdsløshed, Indmin. Skr. af 21. Febr. 1961, Stid. 77. 103. Det er ogsaa anset for utilladeligt at yde Tilskud til Befordring af Arbejdere til et fjernt liggende Arbejdssted, Indmin. Skr. af 14. Sept. 1955.

Udenfor den almindelige Boligstøttelovgivning er det anset for utilladeligt at yde Støtte til Fremskaffelse og Forbedring af Boliger, jfr. Indmin. Skr. af 5. Sept. 1945, 14. Marts og 3. Aug. 1956 og Nr. 236 af 11. Nov. 1959. Anderledes Skr. af 12. Marts 1957. Smin. Skr. af 4. Juni 1957 anser i Medfør af O. F. Køb af Grunde til Opførelse af Husvildeboliger for tilladelig, men ikke Ydelse af Tilskud til Husvilde eller Laan til saadannes Køb af eget Hus, jfr. O. F. § 1, 2. Stk. Indmin. Skr. af 16. Marts 1953, som anser Garanti for Laan, som optages af en Sognekommunes Beboere til Installation af W. C., for tilladelig, paaberaaber sig bl. a. Kkl. § 22, 5. Stk. Indmin. Skr. af 22. Dec. 1947 anser en Amtskommunes Garanti for et Laan, der skulde optages af en ved Sygehuset ansat Overlæge i Forbindelse med hans Køb af en Villa, for tilladelig. Overlægen havde ikke været i Stand til at skaffe sig Bolig paa anden Maade.

Da et Byraad som Led af et Arrangement med en Erhvervsvirksomhed ønskede at erhverve en Ejendom, som agtedes afhændet, naar det kunde ske til en Pris, der dækkede Erhvervelsesudgifterne, nægtede Indmin. ved Skr. af 15. Sept. 1961, Købstf. T. 72. 471, sit Samtykke til Købet, da det ikke ansaas for foreneligt med Kommunallovgivningens Forudsætninger, at en Kommune køber en Ejendom, der ikke skal anvendes til noget kommunalt Formaal, jfr. Skr. Nr. 161 af 9. Juni 1962.

Støtte til visse Virksomheder af særlig offentlig Interesse er anset for tilladelig, se Indmin. Skr. 28. Juli 1944 vedr. et Vandrehjem, 14. April 1950

ifølge udtrykkelige Bestemmelser i Kommunallovene kræves Godkendelse af Tilsynsmyndigheden, jfr. nedenfor S. 671 ff.; men Tilsynsmyndighedens Opfattelse af det her omhandlede Spørgsmaal lægger sig for Dagen, hvor Nægtelsen af Godkendelse begrundes med, at Dispositionen falder udenfor de kommunale Opgaver.

Udenfor saadanne Tilfælde, se t. Eks. Indmin. Skr. Nr. 91 af 13. April 1959, har Tilsynsmyndigheden kun i de nedenfor S. 664–68 omhandlede Bestemmelser vedr. Annullation og Tvangsbøder Hjemmel til autoritativt at fastslaa Begrænsninger for den kommunale Kompetence. Udtalelserne maa overvejende opfattes som en Del af den omfattende responderende Virksomhed, som de danske kommunale Tilsynsmyndigheder udøver paa dette og andre Omraader⁹. Naar Kommunalbestyrelserne næsten altid retter sig efter saadanne Udtalelser, beror det paa det her omhandlede Omraade bl. a. paa, at Kommunalbestyrelserne ved at gaa imod Tilsynsmyndighedens Udtalelse ofte vilde komme ud for en stærk Kritik fra kommunalpolitisk betydningsfulde Kredse af Kommunens Beboere, navnlig Grupper af erhvervsdrivende, som vil hævde, at de ved Skattebetalinger er med til at finansiere Konkurrenter.

Det antages, at Kommuner kan yde Tilskud til Foreninger og Institutioner med vidt forskellige Formaal. For Sognekommuners Vedkommende fastsætter Lkl. § 15, 1. Stk. en beløbsmæssig Begrænsning, som kun med Amdtsraadets Samtykke kan overskrides¹.

b. *Kommunernes territoriale Kompetence*². En Begrænsning af Kommunernes Virksomhedsomraade bliver en Følge af den kommunale Inddeling, som er territorial, idet hver Kommune har sit, fra andres adskilte Territorium. Amtskommunerne omfatter dog territorielt et Antal Sognekommuner, jfr. ovenfor S. 103 f., hvorved samme Territorium kommer til at henhøre under to Kommuner.

Denne Inddeling betyder, at en Kommunes Virksomhedsomraade i Hovedsagen er begrænset til Anliggender, som har Tilknytning til dens Territorium. Skillelinien er dog ikke skarp. Det forekommer

vedr. et Fagforbunds Kontrolkontor og 26. Juni 1947 vedr. en Turistforening.

Se vedr. de omhandlede Spørgsmaal Haandbog I S. 59–65, *Hans Nielsen* og *M. J. Clausen* Købstf. T. 58, henholdsvis 86 f og 197 ff., *Niels Rasmussen*, Kommunal Aarbog 1959 S. 790–802. Endvidere Indmin. Skr. Nr. 254 af 16. Okt. 1962, 19. Jan. 1963 (Stid. 78. 564), 24. Novbr. 1963 (Købstf. T. 75. 124), Nr. 79 af 17. April 1964.

9. Jfr. mine Bemærkninger U. 1940 S. 199 og *W. Oxholm* s. St. S. 308 f.

1. Jfr. Haandbog I S. 242, 364 f. og 374 f.

2. Se nærmere Haandbog I S. 59–65.

endog, at Kommuner obligatorisk varetager Anliggender, som har Tilknytning til andre Kommuner. I Vejbestyrelseslov § 6, 1. Stk. bestemmes det, at for saa vidt Strækningen af Hovedlandeveje eller Landeveje indenfor Byernes Omraade hidtil har henhørt under et Amsraads Administration³, bestyres de fortsat af Amsraadet, jfr. dog § 9. Det erindres herved, at Købstæderne falder udenfor Amtskommunernes Omraade⁴. Ifølge Folkeskolelov § 51, 3. Stk. er en Kommune under visse Omstændigheder forpligtet til at modtage Børn til Undervisning fra en Nabokommune. Det er dog især Kommunernes fakultative Virksomhed, der kan udstrækkes til Anliggender, som har Tilknytning til andre Kommuners Territorium, t. Eks. Boligbyggeri og Erhvervelse til kommunale Formaale af fast Ejendom i andre Kommuner samt Forsyning af Beboere i andre Kommuner med Vand, Gas og Elektricitet. Det maa endog antages, at en Kommune undtagelsesvis kan foretage Myndighedsudøvelse i en anden Kommune, t. Eks. under visse Omstændigheder Ekspropriation⁵. I Almindelighed er dog saadan Myndighedsudøvelse udelukket; en kommunal Pantefoged kan saaledes ikke foretage Udpantning i en fremmed Kommune⁶.

2. Hvad angaar Princippet om lovmæssig Kommunalforvaltning kan i Hovedsagen henvises til Afsnittet ovenfor S. 387 ff. Naar det der er anført, at en Lov ved sin udtømmende Karakter kan forudsætte, at der maa være Lovhjemmel for visse Afgørelser og Beslutninger, faar dette for Kommunernes Vedkommende Betydning bl. a. for Ydelse af Understøttelse til trængende og Ydelse af Vederlag til Kommunalbestyrelsernes Medlemmer.

Lovgivningen om Understøttelse af trængende er fra gammel Tid blevet anset for udtømmende, saaledes at Kommunalbestyrelserne har været afskaaret fra at yde Hjælp udenfor Lovens Rammer. Dette Princip er nu fastslaaet i O. F. § 1, 2. Stk., som udtaler, at »i andre Tilfælde (end de, der nævnes i 1. Stk.) er det offentlige end ikke be-

3. Jfr. om Landeveje, som fører over Købstædernes Markjorder, og de saakaldte Landevejsgader paa Købstadgrunde Haandbog I S. 59–65.

4. Jfr. Haandbog III S. 1069 f.

5. Jfr. Haandbog I S. 62 f.

6. Jfr. Haandbog I S. 64. Om kommunale Fællesskaber, se ovenfor S. 468 f. Ifølge Indmin. Skr. Nr. 91 af 13. April 1959 vedr. et Rensningsanlæg omfattende to Kommuner kunde Kommunalbestyrelsen i den ene Kommune, hvis hele Omraade var omfattet af Anlægget, lovligt overtage den Del af Udgifterne ved Projektets Gennemførelse, som vedrører Kommunen.

rettiget til at komme den enkelte Borger til Hjælp, medmindre det særlig er paabudt eller tilladt ved Lov«.

Denne Bestemmelse modvirker Vilkaarlighed og Usaglighed indenfor den offentlige Forsorg, herunder ogsaa, at offentlig Hjælp benyttes til Stemmekøb ⁷. Bestemmelsen harmonerer ogsaa med den Opfattelse, at Adgang til offentlig Hjælp bør være en Ret og ikke en Mulighed for skønsmæssige Almisser ⁸.

O. F. § 1, 2. Stk. angaar kun Hjælp til trængende. Offentlig Hjælp, der ydes paa andet Grundlag, falder udenfor Bestemmelsen. Praksis viser imidlertid, at Bestemmelsens Rækkevidde ofte frembyder Tvivl ⁹.

Et Eksempel paa Lovens udtømmende Karakter frembyder ogsaa Bestemmelserne om Vederlag til Kommunalbestyrelsernes Medlemmer. Fra gammel Tid har man opfattet Hvervet som Medlem af en Kommunalbestyrelse som et ulønnet Æreshverv, og naar der da i visse Tilfælde er tilvejebragt Lovhjemmel for, at saadant Vederlag kan ydes, se Lov Nr. 193 af 1. April 1919, Lkl. § 10, 4. Stk., § 15, 4.—7. Stk. og § 22, 2. og 3. Stk., jfr. Lov Nr. 141 af 25. April 1962, Kkl. § 8, 2. Stk. og § 12 a, jfr. Lov Nr. 142 af 25. April 1962, samt vedr. Lovene af 1962 Bek. Nr. 177 af 21. Maj s. A. og Cirk. Nr. 126 af 21. Maj s. A. samt Nr. 184 af 10. Okt. 1963, O. F. § 3, er disse Bestemmelser udtømmende, saaledes at Kommunalbestyrelserne ikke har Adgang til at yde saadanne Vederlag uden Hjemmel i Lovene ¹.

7. Et iøjnefaldende Lovforslag i den Retning har jeg omtalt i Statsvetenskaplig tidskrift 1953 S. 424.
8. Jfr. *K. K. Steincke*, Almisser eller Rettigheder, 1912, og i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, 1920, S. 266–86.
9. Jfr. *Ernst Andersen* S. 236 ff. og vedr. Julehjælp m. v. *Preben Espersen* Købstf. T. 72. 332. Indmin. Skr. af 7. Marts og 19. Sept. 1953 og 11. Nov. 1958, Stid. 74. 451 samt Arb. og Smin. Skr. af 2. Nov. 1950 anser generelle Ordninger om Levering uden Vederlag eller til Underpris af Brændsel og Elektricitet til visse Kredse af Personer for stridende mod Bestemmelsen, ligesaa Smin. Skr. af 7. Febr. 1947 og 23. April 1960, Stid. 76. 130, vedr. kontant Julehjælp og Indmin. Skr. af 5. April 1952 vedr. Tilskud til trængende Elevers Ophold paa en Ungdomsskole. Ifølge Smin. Skr. af 11. April 1959, Stid. 75. 248, savnes der Hjemmel til at yde Hjælp til Hjemførelse af en Hustru, som var omkommet ved Færdselsulykke i Udlandet. At servere Kaffe for et Ligfølge ved en Begravelse for offentlig Regning er ved Smin. Skr. af 15. Febr. 1950 blevet anset for uforeneligt med dagældende O. F. § 278.
1. Jfr. *B. H. Rossel*, Købstf. T. 73 S. 292–96, Stid. 78 S. 244–53, Haandbog I S. 149–52, 154–56, 160, 172, 235 f. Det er antaget, at der ikke kan ydes

B. *Selvstændig og uselvstændig Kommunalforvaltning.*

Indenfor Kommunalretten har det gammel Hævd at tale om Kommunernes egne Beføjelser i Modsætning til Beføjelser, som de udøver ifølge Delegation fra Staten, altsaa at sondre mellem et selvstændigt og uselvstændigt Virksomhedsomraade, se ovenfor S. 66 med Note 4, og denne Sondring spiller ogsaa nu til Dags en Rolle i Lovgivningerne og i kommunalretlige Fremstillinger.

Hvis Kommunernes retlige Eksistens og Virksomhedsomraade beror paa den almindelige Lovgivning, kan Sondringen betyde, at visse Anliggender henhører under Kommunerne i Kraft af en generel, maa-ske forudsætningsvis udtalt Retsnorm, medens andre er henlagt til Kommunerne ved mere specielle Bestemmelser; men alt beror under den nævnte Forudsætning paa en Delegation fra Staten, f. s. v. man dermed mener Lovgivningsmagten. Er Kommunernes Eksistens med et vist Virksomhedsomraade derimod grundlovsmæssig fastslaaet, jfr. ovenfor S. 66, er dette Virksomhedsomraade i den Forstand Kommunernes eget, at det ikke kan berøves dem af Lovgivningsmagten. Intet af de to Synspunkter fører dog til en Sondring, der har synderlig praktisk eller teoretisk Betydning.

Det er ikke muligt at opstille nogen Sondring mellem Anliggender, som efter deres Art uden videre er kommunale, og andre Anliggender, som efter deres Art kun ifølge særlig Hjemmel henhører under Kommunalbestyrelserne. Opfattelsen af, hvad der bør henhøre under Kommunerne, er i høj Grad vekslende og vilkaarlig. Dette gælder ikke mindst i Nutiden, dels fordi Lovgivningen stedse anviser den offentlige Forvaltning nye Opgaver, der ikke i den nævnte Henseende kan bedømmes efter traditionelle Synspunkter, dels fordi de moderne Kommunikationsmidler har medført, at Sondringen mellem lokale og ikke-lokale Anliggender set fra rent praktiske Forvaltnings-synspunkter har mindre Betydning end i ældre Tid.

Man kan dernæst ved en Sondring lægge Vægten paa den Selvstændighed i Forhold til de statslige Forvaltningsmyndigheder, hvormed

Vederlag til valgte Revisorer uden vedtægtsmæssig Hjemmel, Indmin. Skr. af 13. Jan. 1955, eller uden udtrykkelig Lovhjemmel fast aarligt Honorar eller et fast Beløb som Befordringsgodtgørelse til Udvalgsformænd, Indmin. Skr. af 2. Marts 1955. Se ogsaa t. Eks. Stid. 67. 382 og 71. 502. Vedr. Pension til Borgmestre og Sogneraadsmænd, se henholdsvis Cirk. Nr. 145 af 15. Juli 1959 og Bek. Nr. 238 af 30. Juni 1959. Se endvidere Indmin. Skr. Nr. 270 af 2. Novbr. 1962, Nr. 24 af 15. Febr. 1963, Nr. 179 af 19. Sep. 1963.

Kommunalbestyrelserne varetager deres forskellige Opgaver. Det er i saa Henseende klart, at i jo højere Grad et Forvaltningsanliggende er af Interesse for hele Statssamfundet eller dog for videre Kredse end den enkelte Kommune, desto større Anledning er der til at stille Kommunalbestyrelserne i Underordningsforhold til Statsmyndighederne. Det drejer sig her ikke om et Enten-eller, men om noget mere eller mindre. Paa de forskellige Forvaltningsomraader findes der mange Grader af og Former for Indskrænkninger i Kommunalbestyrelsernes Selvstændighed til Fordel for en eller anden Statsmyndighed. Nogle Eksempler til Belysning heraf skal anføres i det følgende.

Kommunalbestyrelsernes økonomiske Forvaltning maa udøves i Overensstemmelse med Loven, og en meget stor Del af Kommunernes Udgifter er efterhaanden blevet helt eller delvis lovbestemt; men Kommunalbestyrelserne staar ikke i noget almindeligt Underordningsforhold til Statsmyndighederne. De fastsætter saaledes selv deres Budget, som kun for Landkommunernes Vedkommende skal godkendes af Tilsynsmyndigheden, se Lkl. § 14², og deres enkelte økonomiske Dispositioner kan, hvis de falder indenfor Lovens Rammer, i Almindelighed hverken paaklages for højere Myndighed eller af egen Drift omgøres af disse. Herved maa dog erindres, at Tilsynsmyndighedens Godkendelse udkræves i visse herhen hørende Tilfælde, jfr. nedenfor S. 671 ff., og at det beror paa Tilsynsmyndighedens fri Afgørelse, om Godkendelse skal meddeles.

Som Eksempel paa en uselvstændig kommunal Funktion skal nævnes Paaligning af Statsskatter, der foretages ved en Samvirken af de kommunale Ligningsmyndigheder, d. v. s. Ligningskommission eller Kommunalbestyrelse, og Skatteraadene, jfr. Statsskattelov § 18, 1. Stk., Kommuneskattelov § 10, 1. Stk., Kkl. § 24. De kommunale Myndigheders Ligning er kun »foreløbig«, jfr. Statsskattelov §§ 23–25, idet den er undergivet Efterprøvelse af Skatteraadet, jfr. §§ 26–30, hvis Afgørelser kan ændres af Amtsskatteraadet, jfr. Lov Nr. 309 af 7. Juni 1946. De øverste Ligningsmyndigheder er Ligningsdirektoratet, Ligningsraadet og Landsskatteretten, jfr. Landsskatteretsloven, hvorved navnlig bemærkes, at Ligningsmyndighederne er forpligtet til at følge de af Ligningsdirektoratet med Ligningsraadets Godkendelse givne Anvisninger, jfr. § 3, 1. Stk.

Et Eksempel paa, at Kommunalbestyrelserne under Varetagelsen af et Anliggende, som er af Interesse baade for Kommunen og hele

2. Se dog *Ernst Andersen* S. 313 Note 207. Anderledes *W. Oxholm* U. 1940 S. 309 f., jfr. *Haandbog I* S. 241.

Statssamfundet, staar i et egentligt Underordningsforhold til den almindelige Tilsynsmyndighed, frembyder Folkeregisterloven, idet Kommunalbestyrelserne i H. t. § 9 er forpligtet til at rette sig efter de Paalæg, der gives dem af Indenrigsministeren og Amtsraadene, og til at underkaste sig disses Kontrolbestemmelser.

Endelig skal eksempelvis nævnes, at i H. t. O. F. § 16 kan de af kommunale Myndigheder i Medfør af Loven trufne Afgørelser indbringes for Amtmanden, hvis Afgørelse atter kan indankes for Socialministeren. I København og Frederiksberg sker Indankning dog for Socialministeren, og denne kan godkende en lignende Ordning for andre store Kommuner. Ikke blot en Afgørelses Lovlighed, men ogsaa dens Hensigtsmæssighed kan paakendes af de nævnte Myndigheder.

Med Hensyn til de med et Forvaltningsanliggende forbundne Udgifter er det en nærliggende Betragtning, at disse bør afholdes af Kommunerne, hvis Anliggendet overvejende er af lokal Interesse, og af Staten, hvis Anliggendet overvejende er af Interesse for hele Statssamfundet eller dog for videre Kredse end den enkelte Kommune; men Lovgivningen har ofte af særlige Grunde³ eller maaske vilkaarligt fraveget dette Synspunkt.

Det kan komme i Betragtning, at naar Udgiften helt eller delvis skal bæres af Kommunen selv, vil de kommunale Myndigheder udvise større Sparsommelighed, end hvis Udgiften skal bæres af Staten. Naar Udgiften da er overkommelig for Kommunerne og fordeler sig nogenlunde i Forhold til deres økonomiske Evne, kan det være rimeligt at lade Kommunerne bære den, jfr. t. Eks. Folkeregisterlov § 11. Da offentlig Forsorg efter sin Natur nærmest er et Statsanliggende, jfr. Grl. § 75, 2. Stk., er det nærmest saadanne Betragtninger, der kan begrunde, at en meget stor Del af de herhen hørende Udgifter maa afholdes af Kommunerne, se navnlig O. F. §§ 105–19.

Paa den anden Side forekommer det næppe, at Staten bærer Udgifter vedrørende et Forvaltningsanliggende, som efter Interessekriteriet maa anses for helt kommunalt, t. Eks. Anlæg af et Elektricitets-

3. Eksempelvis kan nævnes, at naar det Vederlag, Staten efter de ved Lov Nr. 137 af 20. April 1959 ophævede Bestemmelser i Indkvarteringslovens §§ 1–17 ydede Garnisonskøbstæderne for ordinære Indkvarteringsydelse, hvilket jo er et udpræget Statsanliggende, med velberaad Hu var fastsat saaledes, at det ikke gav fuld Dækning, var Begrundelsen herfor, at Indkvartering af en militær Styrke antoges at være til Gavn for Byens Næringsdrivende og at give Kommunen en forøget Skatteindtægt, jfr. Indkvarteringskommissionens Betænkning, 1923, S. 20.

værk eller en Park, Indretning af en Badeanstalt. Den Betragtning, at saadanne Byrder kan blive uoverkommelige for Kommunen eller fordele sig uforholdsmæssigt paa de forskellige Kommuner, hvis de ikke lettes ved Tilskud fra Staten, har altsaa ikke vundet Medhold i Lovgivningen. Naar der af beskæftigelsesmæssige Grunde kan ydes Tilskud til Udførelse af kommunale Arbejder, jfr. Lov Nr. 354 af 27. December 1958, selv om disse kun er af Interesse for Kommunen, er Formaalet ikke i første Række selve Arbejdsresultatet, men Modarbejdelse af Arbejdsløshed, som er et Onde baade for Kommunen og for hele Statssamfundet.

Et Forvaltningsanliggende, hvis Ordning afgiver et godt Eksempel paa det udviklede Forhold mellem Statsforvaltning og Kommunalforvaltning, er Folkeskolevæsenet ⁴. Tilvejebringelse og Vedligeholdelse af Skolebygninger, Lærerboliger og Undervisningsmateriel paa hviler Kommunalbestyrelsen, og Udgiften hertil samt til Lærerlønninger afholdes af Kommunen, dog med store Tilskud fra Staten eller den ved Lov af 8. Marts 1856 §§ 4–8 oprettede, for Amtsrads kredsen og de i Forbindelse hermed staaende Købstæder fælles Skolefond, Folkeskolelov §§ 62 og 63, jfr. Skoletilsynslov §§ 29–33, Lærerlønningsslov § 44 og § 46, 2. Stk. Pensioner udredes af Skolefondens mod Refusion fra Statskassen, § 46, 1. Stk. Kommunalbestyrelsen har indenfor Lovens Rammer i Hovedsagen Bestemmelsesretten i Skoleanliggender. Kaldelse af Lærere henhører ifølge Skoletilsynslov § 38, 4. og 5. Stk. i Købstæderne under Kommunalbestyrelsen, dog med Undervisningsministerens Godkendelse, men paa Landet under Skoledirektionen, der ifølge § 17 bestaar af Amtmanden, som er Formand, og 4 af Amtsradet valgte Medlemmer. Afskedigelse af Lærere foretages af den kaldende Myndighed eller Undervisningsministeren, se Skoletilsynslov § 40. Tilsynet med Undervisningen og Skolerne udøves af en Skolekommission, undertiden – efter Kommunalbestyrelsens Bestemmelse – tillige et Skolenævn for hver Skole, § 3, 1. Stk. Overordnet Instans er paa Landet Skoledirektionen i Forbindelse med en af Undervisningsministeren udnævnt Amtsskolekonsulent, §§ 18–23, i Købstæderne Undervisningsministeren, § 24 ⁵.

4. Se nærmere *A. Barfod*, Haandbog i Lovgivningen om den danske Folkeskole, 1950.

5. I det foregaaende er bortset fra visse specielle Bestemmelser og fra den særlige Ordning af Folkeskolevæsenet i København, Skoletilsynslov §§ 43–52.

– Som dansk Forvaltningslovgivning nu engang er indrettet, kan der ikke opstilles en almindelig Sondring mellem statslige og kommunale Forvaltningsanliggender, hvad enten man herved har for Øje, om Forvaltningsvirksomheden udfoldes af statslige eller kommunale Myndigheder eller begge i Forening, om Udgifterne bæres af Staten eller Kommunerne eller begge i Forening, om Kommunalbestyrelserne optræder selvstændigt eller staar i Underordningsforhold til Statsmyndigheder, i sidstnævnte Tilfælde om Underordningsforholdet er mere eller mindre udpræget. Dette beror paa, at der i de nævnte Henseender er taget Hensyn til ikke alene Forvaltningsanliggenders Art, men tillige en lang Række andre Forhold. Dertil kommer, at de almindelige statslige og kommunale Forvaltningsmyndigheder ofte suppleres med specielle raadgivende eller besluttende Myndigheder, der kun befatter sig med en vis Slags Anliggender, hvilket kan blive af Betydning for den Stilling, de almindelige statslige og kommunale Forvaltningsmyndigheder kommer til at indtage.

I størst Renhed forekommer Kommunalforvaltningen, hvor den udfolder Virksomhed, som er fakultativ for Kommunen. Naar en Kommunalbestyrelse anlægger en Park, bygger et Gasværk, et Elektricitetsværk, et Vandværk eller en Badeanstalt, handler den med fuld Selvstændighed i Forhold til de almindelige Statsmyndigheder. Tilsynsmyndigheden har derimod sine sædvanlige Beføjelser, jfr. nedenfor under C, hvilket navnlig bliver af Betydning, hvis der bliver Tale om Optagelse af Laan eller andre Dispositioner, som falder ind under Approbationsbestemmelserne. Endelig er ogsaa saadanne Foranstaltningers Økonomi rent kommunal: Anlægsomkostningerne maa bæres af Kommunen, Indtægterne tilfalder Kommunen, og Udgifterne maa bæres af Kommunen.

C. Tilsynet med Kommunalforvaltningen.

Kommunerne er overalt undergivet et almindeligt administrativt Tilsyn ⁶. Dette Tilsyn udøves i Danmark overfor Sognekommunerne af

6. Jfr. *Ernst Andersen*, Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen, 1940, der indeholder de grundlæggende Undersøgelser om Emnet, *N. O. Herslund* i Haandbog I S. 223–66, *J. H. Zeuthen*, N. a. T. 1955 S. 281–99, *N. Møllmann*, samme Sted S. 325–27, *M. J. Clausen* i Købstf. T. 58 S. 195 ff.

Amtsraadet, overfor Amtskommuner og Købstadkommuner samt overfor København af Indenrigsministeren ⁷. De Tilsynsmyndigheden tilkommende Beføjelser er i Hovedsagen følgende: ⁸

1. *Annulation*. Ifølge Lkl. § 31, 2. Stk. og § 32, 1. Stk., Kkl. § 14 og Khkl. 1938 § 9, 3. Stk., jfr. § 6, 1. Stk., kan Tilsynsmyndigheden sætte Kommunalbestyrelsens Beslutning ud af Kraft, hvis den overskrider Kommunalbestyrelsens Myndighed eller i anden Henseende er stridende imod Lovgivningen, eller den gaar ud paa at nægte Opfyldelsen af en Kommunen paahvilende Pligt ⁹.

Denne Annulationsbeføjelse kan kun anvendes overfor Beslutninger, som er konkrete eller generelle Retsakter, ikke Beslutninger, som blot gaar ud paa en Meningstilkendegivelse, uagtet en saadan godt kan være ulovlig, t. Eks. hvis den indeholder en Opfordring til noget ulovligt, og uagtet Annulation i saadanne Tilfælde kunde faa Betydning som en Slags Mortifikation.

Annulation kan kun finde Sted af Beslutninger, som er behæftet med en eller anden Ulovlighed. Tidligere kunde Tilsynsmyndigheden ogsaa annullere Beslutninger, der gik ud paa at træffe en for Kommunen »fordærvelig Foranstaltning«, jfr. Khkl. 1857 § 4, Lkl. 1867 §§ 33 og 51 samt Kkl. 1868 § 12; men denne Beføjelse bortfaldt for Købstædernes Vedkommende ved Lov Nr. 112 af 1. Marts 1919, for Landkommunernes Vedkommende ved Lkl. 1933 og for Københavns Vedkommende ved Khkl. 1938 ¹.

Men det er ikke enhver Ulovlighed, der kan begrunde Annulation. I saa Henseende kan der dog ikke lægges Vægt paa, at de paagældende Lovbestemmelser efter deres Formulering kunde synes at tage Sigte paa Inkompetence og materiel Ulovlighed; ogsaa andre retlige Mangler, t. Eks. Inhabilitet, maa komme i Betragtning. Derimod maa Lovordene m. H. t. materiel Ulovlighed fortolkes indskrænkende,

7. I Grønland er det Landshøvdingen, som fører det almindelige Tilsyn med Kommunalbestyrelserne, Lovb. Nr. 107 af 21. Marts 1959 § 21.

8. *Ernst Andersen* S. 15 og Haandbog I S. 223 ff. giver Tilsynsbegrebet et videre Indhold, jfr. min Anmeldelse U. 1940 S. 190.

Forskelligt fra det i nærværende Fremstilling omhandlede, almindelige Tilsyn er de Tilsyns- og Underordningsforhold, hvori Kommunalbestyrelserne paa specielle Omraader befinder sig, jfr. *Ernst Andersen* S. 303 ff., Haandbog I S. 225 f.

9. Jfr. *Ernst Andersen* S. 294 ff., Haandbog I S. 262 f.

1. Se derimod Khkl. 1938 § 6 vedr. Overborgmesterens Adgang til at stille en Borgmesters eller Raadmands Beslutninger i Bero.

saaledes at kun Beslutninger, der er uforenelige med de særlige for Kommunalforvaltningen gældende Retsnormer, kan medføre Annul-
lation. F. Eks. vil en Beslutning om ikke at opfylde en Kontrakt eller
om Opførelse af en Bygning i Strid med en Servitut ikke kunne an-
nulleres. Den krænkede maa her henholde sig til Domstolene ².

Annulationsakten er en formbunden Forvaltningsakt, idet Annul-
lationen i H. t. Lkl. § 31, 2. Stk. og § 32, 1. Stk. samt Kkl. § 14 over-
for Sognekommuner, Amtskommuner og Købstadkommuner skal ske
ved Skrivelse. Det tilsvarende er ikke foreskrevet for Københavns
Vedkommende. I H. t. Kkl. § 14 og Khkl. § 9, 3. Stk. skal Byraad
og Kommunalbestyrelsen i København høres, før Annul-
lation finder Sted. Det tilsvarende gælder ikke, f. s. v. angaar Sogneraad og Amts-
raad; men i Praksis vil Tilsynsmyndigheden ogsaa her indhente en
Udtalelse fra Kommunalbestyrelsen. Kun Kkl. § 14 fastsætter en
Frist for Annul-
lationen.

Naar de omhandlede Lovbestemmelser taler om, at Tilsynsmyndig-
heden kan sætte Beslutninger »ud af Kraft«, er det hermed tilkendegivet,
at det drejer sig om en egentlig Annul-
lation, altsaa om Tilintet-
gørelse af Retsvirkninger. Dette udelukker ikke, at Tilsynsmyndighe-
den, hvor Beslutningen er en Nullitet, t. Eks. paa Grund af Inkompe-
tence, konstaterer den foreliggende Ugyldighed. En saadan konstate-
rende Udtalelse kan godt afgives efter den i Kkl. § 14 fastsatte Frist.

Annulationens Virkning er rent negativ. Tilsynsmyndigheden har
ingen Beføjelse til at træffe en ny Beslutning i Stedet for den annul-
lerede.

Hvis Kommunalbestyrelsen anser Annul-
lationen for uberettiget,
kan den indbringe Spørgsmaalet for Domstolene.

Annulationsbeføjelsen anvendes ret sjældent i Praksis ³.

2. *Tvangsbøder og Søgsmaal.* Ifølge Lkl. § 31, 3. Stk. træffer

2. Jfr. *Ernst Andersen* S. 296 ff., *Haandbog I* S. 263.

3. Et Eks. findes i Indmin. Skr. af 18. Juli 1949. I Skr. af 9. Maj 1961, Stid. 77. 114, udtaler Indmin., at det maatte paahvile Amtsradaet at tage Stilling til, hvorvidt en Stilling som Kommunesekretær var uforenelig med Ud-
øvelse af Ejendomsmæglervirksomhed. Det ses ikke, med hvilken Hjem-
mel Ministeriet kan statuere en saadan Pligt for Amtsradaet. Det tilsva-
rende gælder om Svaret under Nr. 53 Stid. 76. 288. Ifølge Skr. af 20.
Sept. 1958, Stid. 74. 531, mente Indmin. ikke at have Hjemmel til at til-
sidesætte det Amtsradaet tillagte Skøn m. H. t., om Afskrivning af et Er-
statningskrav mod en for Underslæb straffet Kommunebogholder kunde
finde Sted over Driftsregnskabet.

Amtsraadet, hvis det finder, »at Sogneraadet har affholdt ulovhjemlede Udgifter eller nægtet at udrede Udgifter, som det er pligtigt at affholde, eller undladt at udføre nogen anden Foranstaltning, hvortil det er forpligtet, eller i andre Maader har overskredet sin Myndighed . . . de i den Anledning nødvendige Foranstaltninger – derunder eventuelt Bestemmelser om Dagbøder . . .« En tilsvarende Beføjelse er hjemlet Indenrigsministeren overfor Amtsraad ved Lkl. § 32, 2. Stk. og overfor Byraad ved Kkl. § 30, som dog ikke giver Anvisning paa Anvendelse af Dagbøder. Derimod indeholder de københavnske Kommunallove ingen Bestemmelse som den citerede. Disse Bestemmelser, som ret sjældent anvendes i Praxis⁴, giver efter deres Affattelse Anledning til en Række Tvivl, som der ikke her i Enkeltheder skal gaas ind paa. Kun et Par Hovedspørgsmaal skal omtales⁵.

Paa Trods af den videregaaende Formulering maa det antages, at Tilsynsmyndighedens Beføjelse kun angaar Handlinger eller Undladelser fra Kommunalbestyrelsens Side, der er stridende mod Love eller andre Retsnormer, som afføder Forpligtelser for Kommunalbestyrelsen af offentligretlig Karakter, idet de i Offentlighedens Interesse paalægger den visse Handlinger, t. Eks. Foranstaltninger vedrørende Folkeskolevæsenet⁶, Vejvæsenet, Brandvæsenet og sociale Anliggender, eller begrænser dens Handlefrihed, herunder forpligter den til ikke at befatte sig med Anliggender, som ligger udenfor dens Virksomhedsomraade. Derimod kan Tilsynsmyndigheden ikke skride ind for at tvinge Kommunalbestyrelsen til at opfylde Forpligtelser af privatretlig Karakter, navnlig Opfyldelse af Forpligtelser i H. t. Kontrakter eller Erstatningsforpligtelser udenfor Kontraktsforhold. Den nærmere Afgrænsning kan naturligvis give Anledning til Tvivl. Hvis en Kontrakt kun gaar ud paa at fastlægge en Pligt af den ovennævnte offentligretlige Art, f. Eks. til Vedligeholdelse af en Vej⁷, maa det antages, at Tilsynsmyndigheden kan skride ind, derimod næppe naar der er Tale om Opfyldelse af et offentligretligt Erstatningsansvar, t. Eks. hvis Kommunen er forpligtet til at erstatte en Skade, som er forvoldt af Mangler ved en Vej. De Forpligtelser, som Tilsynsmyndigheden kan fremtvinge, vil overvejende være saadanne, som ingen har Søgsmålsret til at gøre gældende for Domstolene, t. Eks. en Forplig-

4. Eksempler foreligger i U. 1908. 597 (601 f.) H. og 1878. 623 (626) H.

5. Jfr. *Ernst Andersen* S. 168 ff.

6. Jfr. Umin. Skr. af 22. Marts 1947.

7. Jfr. *Ernst Andersen* S. 180 f., 189, Haandbog I S. 265, U. 1908. 597 H.

telse til at bygge en Skole; men udelukket er det ikke, at Forpligtelsen baade kan gennemtvinges af Tilsynsmyndigheden i H. t. de omhandlede Bestemmelser og ved almindeligt Søgmaal fra anden Side ⁸.

De omhandlede Bestemmelser vedrører kun Ulovligheder, der kan henføres til Kommunalbestyrelsen som saadan. Det er imod de enkelte Medlemmers Deltagelse i saadanne Ulovligheder, at Tilsynsmyndigheden kan skride ind. Derimod angaar Bestemmelserne ikke de enkelte Medlemmers Opfyldelse i Almindelighed af de til Hvervet knyttede Forpligtelser, t. Eks. Pligten til at deltage i Møder og udføre de i Lkl. § 12 nævnte, særlige Hverv. Saadanne Pligter kan ikke fremtvinges af Tilsynsmyndigheden. Men Kommunalbestyrelsen kan sagsøge den forsømmelige ved Domstolene ⁹.

Naar der i Lovbestemmelserne tales om »de . . . nødvendige Foranstaltninger . . . derunder Dagbøder . . .«, staar det fast i Praksis, at der kun kan blive Tale om Søgmaal og Dagbøder, hvilket sidste Udtryk tager Sigte paa Tvangsbøder, ikke Strafbøder.

a. Som ovenfor nævnt, er der ingen udtrykkelig Hjemmel for Anvendelse af *Tvangsbøder* overfor Byraadene, men det antages dog, ogsaa i Praksis, at Tvangsbøder her kan anvendes. Derimod er der intet Holdepunkt for at antage, at Tvangsbøder skulde kunne anvendes overfor Kommunalbestyrelsen i København.

Tvangsbøder kan kun anvendes af Tilsynsmyndigheden, ikke uden speciel Hjemmel, se t. Eks. Folketingsvalglov § 12, 2. Stk. og § 13, af andre Myndigheder, under hvem det paagældende Forvaltningsanliggende i højere Instans henhører, t. Eks. Justitsministeriet og Ministeriet for offentlige Arbejder. En saadan anden Myndighed, som ønsker Tvangsbøder anvendt overfor en Kommunalbestyrelse, maa derfor henvende sig til den almindelige Tilsynsmyndighed, navnlig Indenrigsministeriet, som kan bringe Tvangsmidlet i Anvendelse overfor et Amsraad eller et Byraad og vistnok i sin Egenskab af Tilsynsmyndighed med Amsraadet fremtvinge, at dette skrider ind overfor et Sogneraad.

I Praksis anvendes Tvangsbøder kun, hvor Kommunalbestyrelsens Forpligtelse tør anses for utvivlsom, hvilket staar i Forbindelse med, at Anvendelsen af Tvangsbøder maa anses for fakultativ ¹.

8. Jfr. U. 1908. 597 H.

9. Jfr. *Ernst Andersen* S. 185 ff., *Oxholm* S. 72, 91 og 481, *Schou* S. 448 og ovenfor S. 242.

1. Jfr. min Anmeldelse U. 1940 S. 197 f.

Tvangsbøder kan anvendes overfor de enkelte Medlemmer af Kommunalbestyrelsen, ikke overfor denne som saadan paa Kommunens Vegne. Det er givet, at Medlemmer, der som hørende til Flertallet ved deres Stemmeafgivning har hidført en positiv eller negativ Beslutning, som efter sit Indhold kan modvirkes ved Tvangsbøder, vil kunne ikendes saadanne. Det samme maa formentlig gælde om Medlemmer, der ved en Afstemning undlader at stemme for en Beslutning, som Kommunalbestyrelsen er forpligtet til at fatte, naar Beslutningen ikke faar Flertal ved Afstemningen, og de, der ikke har stemt, kunde have hidført Beslutningen ved at stemme for den, t. Eks. hvis 4 har stemt for, 5 imod og 2 undladt at stemme, og om Medlemmer, som ved en Afstemning undlader at stemme mod en Beslutning, som Kommunalbestyrelsen er forpligtet til at undlade, naar Beslutningen har faaet Flertal ved Afstemningen og de, der ikke har stemt, kunde have hindret Beslutningen ved at stemme imod den, t. Eks. hvis 4 har stemt imod, 5 for og 2 undladt at stemme. Endelig kan Tvangsbøder vistnok ogsaa anvendes overfor Medlemmer, som er udeblevet fra Mødet for derved at muliggøre en ulovlig eller umuliggøre en retligt nødvendig Beslutning, naar det forudsete Resultat indtræder, og de ved deres Tilstedekomst og Afstemning kunde have hindret det, t. Eks. naar en ulovlig Beslutning er fattet med 5 Stemmer for og 4 imod, medens 2 Medlemmer er udeblevet ². Hvis Udeblivelsen derimod kun er Udslag af almindelig Forsømmelighed, kan Tvangsbøder ikke paalægges de udeblevne, jfr. ovenfor S. 242.

Spørgsmaalet om, hvorvidt Lovens Betingelser for Anvendelse af Tvangsbøder har været opfyldt, kan indbringes for Domstolene. Derimod vil disse ikke kunne efterprøve, om Tilsynsmyndigheden har handlet hensigtsmæssigt ved at benytte sin Beføjelse til at anvende Tvangsbøder, eller Udmaalingen af disses Størrelse.

Om Inddrivelse og Afsoning af Tvangsbøder henvises til ovenfor S. 557.

b. Endvidere kan Tilsynsmyndigheden i Medfør af de omhandlede Lovbestemmelser imødegaar Ulovligheder af den ovenfor S. 666 angivne Art ved *Søgsmaal* og efterfølgende Tvangsfuldbyrdelse af

2. *Ernst Andersen* S. 188 mener, at Tvangsbøder ligesom Ansvar kun kan paalægges dem, der stemmer for en Beslutning. Naar Statsskattelov § 45 paaberaabes til Støtte for denne Antagelse, synes denne Bestemmelse dog snarere at stemme med det i Teksten anførte (»hvert enkelt Medlem, der ikke kan anføre fyldestgørende Grunde til sin Undskyldning«).

Dommen³. Saadan Retssag kan imidlertid ogsaa anlægges af andre Myndigheder, under hvem det paagældende Forvaltningsanliggende i højere Instans henhører, t. Eks. Justitsministeriet⁴ og Ministeriet for offentlige Arbejder. Sagen maa rettes mod de enkelte Medlemmer af Kommunalbestyrelsen, ikke mod denne som saadan paa Kommunens Vegne, efter de ovenfor S. 668 anførte Synspunkter.

3. *Erstatningsansvar*. En Kommunalbestyrelses Handlinger og Undladelser kan medføre et Erstatningsansvar for Kommunen og et personligt Erstatningsansvar for Kommunalbestyrelsens Medlemmer, i sidstnævnte Tilfælde overfor Kommunen eller overfor Tredjemand. Saafremt Erstatningskravet tilkommer Tredjemand, maa denne selv gøre det gældende, om fornødent ved Sagsanlæg; Tilsynsmyndigheden kan ikke give de ansvarlige noget Paalæg eller overfor dem anvende noget Tvangsmiddel m. H. t. et saadant Erstatningskrav, jfr. ovenfor S. 666 f.

Heller ikke kan Tilsynsmyndigheden meddele Paalæg eller anvende Tvangsmidler til Gennemførelse af en Kommunes Erstatningskrav mod Kommunalbestyrelsens Medlemmer⁵. Saadanne Erstatningskrav maa indbringes for Domstolene. I saa Henseende hjemler Kommunallovene udtrykkeligt Tilsynsmyndigheden Søgmaalsret.

Ifølge Lkl. § 31, 3. Stk. kan Amsraadet saaledes, hvis det finder, »at Sogneraadet har afholdt ulovhjemlede Udgifter eller nægtet at udrede Udgifter, som det er pligtigt at afholde, eller undladt at udføre nogen anden Foranstaltning, hvortil det er forpligtet, eller i andre Maader har overskredet sin Myndighed ... i fornødent Fald ved Domstolene gøre personligt Ansvar gældende mod dem af Sogneraadets Medlemmer, som har deltaget i de paagældende Beslutninger«⁶. En tilsvarende Beføjelse er hjemlet Indenrigsministeren overfor Amsraadene ved Lkl. § 32, 2. Stk. og overfor Byraadene ved Kkl. § 30. At ogsaa Medlemmer af Kommunalbestyrelsen i København kan paadrage sig et personligt Ansvar, er forudsat i Anordning af 1. Jan. 1840 § 39 i Slutningen. Hverken her⁷ eller i Khkl. af 1857 og 1938 siges der noget om, at Ansaret kan eller skal gøres gældende af Indenrigsministeriet (Kancelliet); men det tør antages, at Tilsynsmyndigheden

3. Jfr. U. 1890. 957.

4. Jfr. U. 1924. 304.

5. Jfr. U. 1940 B. S. 197 og ovenfor S. 67.

6. Jfr. U. 1873. 622, 1922. 62.

7. Ordene »naar det af Vedkommende forlanges« sigter til den ansvarlige.

er stillet paa samme Maade som overfor andre Kommunalbestyrelser.

Naar denne Beføjelse er tillagt Tilsynsmyndigheden, beror det paa, at Kommunalbestyrelsen som saadan i de omhandlede Tilfælde i Reglen er uegnet til at gennemføre Erstatningskrav imod sine egne Medlemmer. Det drejer sig nemlig, som det senere vil ses, om et Ansvar, der oftest vil paahvile et Flertal af Medlemmerne, hvilket naturligtvis medfører, at der i Reglen ikke vil blive taget Beslutning om Sagsanlæg. Kommunallovenes Bestemmelser udelukker dog ikke, at Kommunalbestyrelsen selv anlægger Erstatningssag⁸. Den praktiske Mulighed for en Beslutning herom foreligger, dels hvor det Møde, i hvilket den ansvarspaadragende Beslutning er fattet, ikke har været fuldtalligt, idet der da kan tænkes senere at blive Flertal for en Beslutning om at rejse Erstatningssag, dels og navnlig, hvor Kommunalbestyrelsen er blevet fornyet⁹.

Efter Bestemmelsernes Formulering omfatter Tilsynsmyndighedens Beføjelse kun Tilfælde, hvor den erstatningspaadragende Handling eller Undladelse kan henføres til Kommunalbestyrelsen som saadan i Udøvelsen af dens Hverv. Hvis et enkelt Medlem har tilføjet Kommunen en Skade, f. Eks. ved Paakørsel, eller nogle Medlemmer, t. Eks. under en Spisning efter et Møde, har molesteret Kommunens Ejendele, kan Tilsynsmyndigheden ikke rejse Erstatningssag mod Skadevolderne som saadanne. Derimod kan Tilsynsmyndigheden efter Omstændighederne gøre Ansvar gældende mod Kommunalbestyrelsens Medlemmer for Undladelse af at indtale eller paa anden Maade skaffe Kommunen Dækning for Erstatningskrav mod Skadevolderne.

Erstatningsansvaret paahviler efter Ordene de Medlemmer, »som har deltaget i de paagældende Beslutninger«. Den nærmestliggende Forstaaelse heraf er, at Deltagelse i en Afstemning er en Betingelse for Ansvar og for Tilsynsmyndighedens Beføjelse til at anlægge Sag. Dette vil imidlertid føre til det urimelige Resultat, at endog et under Mødet tilstedeværende Medlem, som har afholdt sig fra at deltage i Afstemningen, kan undgaa Ansvar, selvom han efter de foran S. 668 anførte Betragtninger maa siges at være medansvarlig for Afstemningens Resultat. Naar der i Bestemmelserne tales om, at Raadet

8. Anderledes *Ernst Andersen* S. 310. – I Sagen U. 1932. 424 og 1961. 482 H. havde Amdtsraadet paalagt Sogneraadet at inddrive et Erstatningsbeløb, og Sogneraadet anlagde derefter Sag.

9. Jfr. U. 1940 B. S. 207 og U. 1927. 454.

har »undladt at udføre nogen anden Foranstaltning, hvortil det er forpligtet«, synes det tvivlsomt, om det er en Ansvarsbetingelse, at der foreligger en Beslutning om Undladelsen. Under alle Omstændigheder er det uantageligt, at en Kommunalbestyrelses Handlinger og Undladelser i Hvervets Udførelse kun skulde kunne medføre personligt Ansvar for Medlemmerne, naar de har taget Del i en Beslutning, og uagtet Kommunalbestyrelsen formentlig selv kan anlægge Sag, jfr. ovenfor S. 670, er det rimeligt at antage, at Tilsynsmyndighedens Beføjelse til at anlægge Sag er ligesaa omfattende som Ansvaret, der ellers ofte ikke vil blive gjort gældende.

De materielle Betingelser for det omhandlede Erstatningsansvar skal ikke her gøres til Genstand for nærmere Undersøgelse¹. Kun skal det nævnes, at Ansvaret omfatter ikke blot Skade og Tab, som direkte forvoldes Kommunen, men ogsaa Tab, der beror paa, at Kommunen har maattet erstatte udadtil forvoldt Skade.

4. *Approbationsmyndigheden.* Medens de under 1., 2. og 3. omhandlede Beføjelser for Tilsynsmyndigheden kun sjældent udnyttes i Praxis, gælder noget andet om Tilsynsmyndighedens saakaldte Approbationsmyndighed², som nu skal omtales.

Bestemmelser herom findes i alle Kommunallovene³, og det maa antages, at en Kommunalbestyrelses Beslutninger, bortset fra ganske enkelte, sædvaneretlige Tilfælde, kun behøver Tilsynsmyndighedens Godkendelse, hvor dette er foreskrevet i Loven eller følger af en Analogi fra Lovens Bestemmelser⁴. I Praxis meddeler Tilsynsmyndighederne dog ofte Tilladelse til Beslutninger, som falder udenfor de lovbestemte Approbationstilfælde. Dette beror vistnok til Dels paa, at naar Ubestemtheden i Kommunalbestyrelsernes Beføjelser foranlediger dem til at spørge Tilsynsmyndigheden, om de maa foretage sig et eller andet, giver denne et imødekommende Svar Form af

1. Der henvises til *Ernst Andersen* S. 311 ff. og Offentligretligt Erstatningsansvar S. 125 ff.

2. Jfr. *Ernst Andersen* S. 109 ff og 125 ff., Haandbog I S. 238–60.

3. Ogsaa udenfor Kommunallovene findes der mange Bestemmelser om, at en Beslutning skal godkendes af højere Myndighed, t. Eks. O. F. § 11, Vejbestyrelseslov § 17, 5. Stk. og § 41, 2. Stk., Sygehuslov Nr. 153 af 31. Maj 1961 §§ 2 og 3.

4. I Lkl. § 24, 5. Stk. hedder det, at højere Stadfæstelse paa de af Amdsraadet tagne Beslutninger kun udfordres, hvor saadant særligt er bestemt i Lovgivningen. Herfra kan ikke sluttes modsætningsvis vedrørende andre Kommunalbestyrelser.

en Tilladelse, uden at man paa nogen af Siderne gør sig klart, at der kun er Tale om en Bekræftelse af, at Kommunen i H. t. gældende Ret har den omspurgte Beføjelse ⁵. Undertiden foreligger der antagelig en Miskendelse af, at Godkendelse kun behøves i de lovbestemte Tilfælde ⁶.

Disse Tilfælde kan ikke her opregnes ⁷. Eksempelvis skal nævnes Optagelse af faste Laan, Afhændelse af og Pantsætning af fast Ejendom samt Erhvervelse af fast Ejendom. Iøvrigt henvises til Lkl. § 10, § 13, 2. Stk., § 15, § 16, 4. Stk., § 22, 2. Stk., § 25, 2. Stk., § 28, 1. og 2. Stk., § 29, 2.—4. Stk., Kkl. § 19, 1. Stk., § 21, 1. Stk., § 22, § 23, 4. Stk., § 31, § 34, 2. og 3. Stk.⁸, Khkl. 1857 § 17. Godkendelsen vil, hvor den er foreskrevet, i Reglen, men ikke altid, være en Gyldighedsbetingelse ⁹.

De nævnte Lovbestemmelser siger intet om, hvorvidt der til en Godkendelse kan knyttes Bibestemmelser, t. Eks. Betingelser, Paalæg og Tidsfrister. Hvor Godkendelsen, som det oftest er Tilfældet, er en skønsmæssig Forvaltningsakt, er saadanne Bibestemmelser formentlig tilladelige, naar de ikke kommer i Strid med ufravigelige Retsregler og ikke tjener Hensyn, der er Forvaltningsakten uvedkommende. I Praksis forekommer det ofte, at Godkendelser gøres betingede, t. Eks. af, at den for Laanet aftalte Rentesats nedsættes, eller at Kommunen anvender Laanet til Konvertering af et tidligere hos samme Laangiver optaget Laan ¹. Naar Betingelsen da ikke opfyldes, bliver Godkendelsen retligt uvirksom. I andre Tilfælde føjes der til Godkendelsen et Paalæg, der bliver bindende for Kommunalbestyrelsen, naar den indgaar derpaa eller udnytter Godkendelsen, medens Ikke-Opfyldelse af Paalægget bliver uden Betydning for Godkendelsens Retsvirkninger.

5. Jfr. U. 1940 B. S. 199 f., *W. Oxholm*, samme Sted S. 308 f., *Haandbog I* S. 229.

6. Jfr. *Ernst Andersen* S. 114 ff.

7. Se nærmere *Haandbog I* S. 238–57.

8. Ifølge Kkl. § 16, 1. Stk. kræves Undervisningsministerens Godkendelse.

9. Jfr. *Ernst Andersen* S. 126 ff., U. 1940 B. S. 195 f., *Haandbog I* S. 259 f. I Sverige er Spørgsmaalet blevet indgaaende behandlet, se saaledes *E. G. Westman*, F. T. 1947 S. 15–27, *Håkan Strömberg* F. T. 1951 S. 92–108, jfr. *Fritz Kaijser* S. 172–79, *Halvar G. F. Sundberg* i *Rättsvetenskapliga studier ägnade minnet av Phillips Hult*, 1961, S. 471. Vedr. Tinglysning af Skøder i Tilfælde, hvor der kræves Godkendelse af Kommunens Køb eller Salg, se U. 1937. 133, 1953. 386, 1954. 137, *Jmin. Skr. Nr. 184 af 18. Maj 1948*. Vedr. et Skattespørgsmaal, se *Erik Fynne*, *Juristen* 1965 S. 102.

1. Se nærmere ovenfor S. 407 f.

Ofte maa en Bibestemmelse opfattes som et Paalæg, selvom den er formuleret som en Betingelse, t. Eks. hvis Godkendelsen er betinget af, at der af Laanet henlægges visse Beløb til en Amortisationsfond ².

– Bortset fra Approbationstilfældene gaar Tilsynsmyndighedens Beføjelser ikke videre end til Hævdelse af Kommunalforvaltningens Legalitet. Paa en Række Omraader er der imidlertid fastsat videregaaende Begrænsninger i Kommunalbestyrelsernes Selvstændighed.

2. Jfr. *Ernst Andersen* S. 149, Haandbog I S. 261 f. og ovenfor S. 404.

Nogle Forkortelser

I

A. L.	Lovb. om Arbejdsanvisning og Arbejdsløshedsforsikring Nr. 238 af 27. Juni 1962.
Aandssvage lov.	Lov om Forsorgen for Aandssvage og andre særlig svagt-begavede Nr. 192 af 5. Juni 1959.
Arbejderbeskyttelseslov.	Lov om almindelig Arbejderbeskyttelse Nr. 226 af 11. Juni 1954.
Arveafgiftslov.	Lovb. om Afgift af Arv og Gave Nr. 63 af 9. Marts 1964.
Aktieselskabslov.	Lov om Aktieselskaber Nr. 123 af 15. April 1930.
Bevæsterlov.	Bevæsterlovb. Nr. 24 af 21. Januar 1964.
Biografteaterlov.	Lov om Film og Biografer Nr. 155 af 27. Maj 1964.
Boligtilsynslov.	Lov om Boligtilsyn Nr. 185 af 5. Juni 1959.
Brandlov.	Lov om Brandvæsen i Købstæderne og paa Landet Nr. 247 af 10. Juni 1960.
Byplanlov.	Lovb. om Byplaner Nr. 160 af 9. Maj 1962.
Byudviklingslov.	Lovb. om Regulering af bymæssige Bebyggelser Nr. 129 af 13. April 1954.
Børne- og Ungdomsforsorgslov.	Lov om Børne- og Ungdomsforsorg Nr. 193 af 4. Juni 1964.
D. L.	Danske Lov.
Ejendomsskattelov.	Lovb. om Vurdering og Beskatning af fast Ejendom til Staten Nr. 305 af 1. August 1960.
Epidemilov.	Lov om Foranstaltninger mod smitsomme Sygdommes Udbredelse Nr. 138 af 10. Maj 1915.
Epizootilov.	Lov om smitsomme Sygdomme hos Husdyrene Nr. 156 af 14. April 1920.
Ferskvandsfiskerilov.	Lov om Ferskvandsfiskeri Nr. 501 af 19. December 1951.
Folkeregisterlov.	Lov om Folkeregistre Nr. 57 af 14. Marts 1924.
Folkeskolelov.	Lovb. om Folkeskolen Nr. 332 af 31. August 1963.
Folketingsvalglov.	Lovb. om Valg til Folketinget Nr. 176 af 22. Maj 1964.
Forsikringslov.	Lov om Forsikringsvirksomhed Nr. 147 af 13. Maj 1957.
Færdselslov.	Færdselslovbek. Nr. 231 af 27. Juni 1961.
Grl.	Grundloven af 5. Juni 1953.
Hegnsløvslov.	Lov om Hegn Nr. 259 af 27. Maj 1950.
Hundelov.	Lovb. om Hunde Nr. 232 af 23. Juni 1962.
Indfødsretslov.	Lov om dansk Indfødsret Nr. 252 af 27. Maj 1950.

Indkvarteringslov.	Lov om Indkvartering Nr. 91 af 29. Marts 1924.
Ikrafttrl.	Lov om Ikrafttræden af Borgerlig Straffelov m. m. Nr. 127 af 15. April 1930.
Invalide- og Folkepensionslov.	Lovb. om Invalide- og Folkepension Nr. 269 af 26. August 1964.
Khkl.	Lov om Forandringer i og Tillæg til Lov om Bestyrelsen af Københavns kommunale Anliggender af 4. Marts 1957 m. m. Nr. 75 af 18. Marts 1938.
Kkl.	Lovb. om Købstadkommunernes Styrelse Nr. 328 af 6. Juli 1950.
Kommuneskattelev.	Lovb. vedr. personlig Skat til Kommunen Nr. 84 af 20. Marts 1964.
Kontrollov.	Lovb. om Selvangivelsen af Indkomst og Formue, om Foranstaltninger til Kontrol med Selvangivelsen og om Straffen for Skattesvig m. v. Nr. 212 af 19. Juni 1964.
Kvl.	Lovb. om kommunale Valg Nr. 19 af 17. Januar 1962.
Købh. Byggelov.	Byggelov for Staden København Nr. 148 af 29. Marts 1939.
Købh. Politivedtægt.	Politivedtægt for København Nr. 35 af 1. Marts 1913.
Landsbyggelov.	Byggelov for Købstæderne og Landet Nr. 246 af 10. Juni 1960.
Landsskatteretslov.	Lov om Oprettelse af en Landsskatteret og om Tilsynet med Skatteligningen m. v. Nr. 108 af 31. Marts 1938.
Lejelov.	Lovb. om Leje Nr. 120 af 20. April 1964.
Lkl.	Lovb. om Landkommunernes Styrelse Nr. 329 af 6. Juli 1950.
Luftfartslov.	Lov om Luftfart Nr. 252 af 10. Juni 1960.
Lærerlønningslov.	Lov om Lønning af Folkeskolens Lærere Nr. 156 af 7. Juni 1958.
Lærlingelov.	Lov om Lærlingeforhold Nr. 261 af 2. Oktober 1956.
M. L.	Lov om Umyndighed og Værgemaal Nr. 277 af 30. Juni 1922.
Magistratsinstruks.	Instruktion for Københavns Magistrat af 28. August 1795.
Menighedsraadslov.	Lovb. om Menighedsraad Nr. 167 af 8. Juni 1957.
Naturfredningslov.	Lovb. om Naturfredning Nr. 194 af 16. Juni 1961.
Normeringslov.	Lov om Normering og Klassifikation af Statstjenestemandstillinger Nr. 5 af 7. Juni 1958.
Næringslov.	Næringslov Nr. 138 af 28. April 1931.
O. F.	Lov om offentlig Forsorg Nr. 169 af 31. Maj 1961.
Pantelaanerlov.	Lov om Pantelaanervirksomhed og Handel med brugte Genstande Nr. 272 af 6. Maj 1921.
Pligtarbl.	Lov om Ordning og delvis Ophævelse af det kommunale Pligtarbejde Nr. 229 af 20. December 1929.
Præstelønningslov.	Lov om Folkekirkens Lønningsvæsen Nr. 155 af 7. Juni 1958.
Rpl.	Lovb. om Rettens Pleje Nr. 286 af 1. Juli 1963.
Saltvandsfiskerilov.	Lov om Saltvandsfiskeri Nr. 500 af 19. December 1951.
Saneringslov.	Lov om Sanering af usunde Bydele Nr. 184 af 5. Juni 1959.

Sindssygelov.	Lov om sindssyge Personers Hospitalsophold Nr. 118 af 13. April 1938.
Skoletilsynslov.	Lovb. om det kommunale Skolevæsens Styrelse og Tilsyn Nr. 73 af 22. Februar 1962.
Skovlov.	Lov om Skove Nr. 164 af 11. Maj 1935.
Snekastningslov.	Lov om Snekastning Nr. 158 af 13. April 1938.
Sprængstoflov.	Lov angaaende Sprængstoffer Nr. 74 af 7. April 1899.
Statsregnskabslov.	Lovb. om Statens Regnskabsvæsen og Revision Nr. 178 af 21. Maj 1937.
Statsskattelov.	Lov om Indkomst- og Formueskat til Staten Nr. 149 af 10. April 1922.
Stempellov.	Lovb. om Stempelafgift Nr. 309 af 11. Oktober 1961.
Strfl.	Borgerlig Straffelov, Lovb. Nr. 284 af 1. Juli 1963.
Stærkstrømslov.	Lovb. om elektriske Stærkstrømsanlæg Nr. 356 af 30. Juli 1949.
Sundhedsvedtægt.	Bekendtgørelse om en af Indenrigsministeriet stadfæstet Sundhedsvedtægt for Københavns Kommune Nr. 58 af 4. November 1918.
Sygeforsikringslov.	Lovb. om den offentlige Sygeforsikring Nr. 160 af 4. April 1963.
T. L.	Lov om Lønning og Pension til Statens Tjenestemænd Nr. 154 af 7. Juni 1958.
Tinglysningslov.	Lov om Tinglysning Nr. 111 af 31. Marts 1926.
U. L.	Lovb. om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde Nr. 259 af 18. August 1964.
Udlændingelov.	Lovb. om Udlændinges Adgang til Landet Nr. 20 af 7. Februar 1961.
Vejbestyrelseslov.	Lov om Bestyrelsen af offentlige Veje Nr. 95 af 29. Marts 1957.
Vpl.	Lov om Værnepligt Nr. 210 af 11. Juni 1954.
Æ. I.	Lov om Ægteskabs Indgaaelse og Opløsning Nr. 276 af 30. Juni 1922.
Æ. II.	Lov om Ægteskabets Retsvirkninger Nr. 56 af 18. Marts 1925.

II

A. V. G.: østrigsk Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren (kundgjort paany 1950).

Abitz: E. A. Abitz, Vejenes retsforhold. 1950.

Adamovich: L. Adamovich, Österreichisches Verwaltungsrecht. 1924.

Alibert: Raphaël Alibert, Le contrôle juridictionnel de l'administration. 1926.

Ernst Andersen: Ernst Andersen, Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen. 1940.

Apelt: Willibalt Apelt, Der verwaltungsrechtliche Vertrag. 1920.

Arb.- og Smin.: Arbejds- og Socialministeriet.

- Arbøl og Groes-Petersen*: Carsten Arbøl og E. Groes-Petersen, Beværterloven af 15. Marts 1939. 1939.
- Aschehoug*: T. H. Aschehoug, Norges nuværende Statsforfatning. 2. Udg. 1891–93.
- Bachof*: Otto Bachof, Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung. 1951.
- Barfod*: A. Barfod, Håndbog i lovgivningen om den danske folkeskole. 1950.
- Bentzon*: V. Bentzon, Retskilderne. 1901–07.
- Berlin*: K. Berlin, Den danske Statsforfatningsret. I 1937, II 1939.
- Betænkning 1952*: Betænkning (Nr. 49) angaaende tjenestemandsløvens §§ 60 og 61 m. v. 1952.
- Bonnard*: R. Bonnard, Le contrôle juridictionnel de l'administration. 1934.
- Bürckner*: H. Bürckner, Der privatrechtsgestaltende Staatsakt. 1930.
- C. d'E.*: Conseil d'Etat.
- Castberg*: Frede Castberg, Innledning til forvaltningsretten. 1955.
- Castberg I–II*: Frede Castberg, Norges statsforfatning I–II. 1964.
- Bent Christensen*: Bent Christensen, Nævn og råd, 1958.
- Bent Christensen*, Højesteret: Bent Christensen, Højesteret 1661–1961. 1961. S. 344–423.
- D.*: Dalloz, Jurisprudence générale. Recueil périodique et critique.
- Debeyre*: Guy Debeyre, La Responsabilité de la Puissance Publique en France et en Belgique. 1936.
- Den danske Rigsdag*: Den danske rigsdag 1849–1949 I–VI. 1949–53.
- Dickinson*: J. Dickinson, Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States. 1927.
- Dreows*: B. Dreows, Preussisches Polizeirecht I. Allgemeiner Teil. Dritte Auflage 1931.
- Duez et Debeyre*: Paul Duez et Guy Debeyre, Droit administratif. 1952.
- Duguit*: L. Duguit, Traité de droit constitutionnel I–V. Deuxième édition. 1921–23.
- Eek*: Hilding Eek, Administrativa frihetsberövanden. 1943.
- Ekelöf*: Per Olof Ekelöf, Straffet, skadeståndet och vitet. 1942.
- Emden*: C. S. Emden, The civil Servant in the Law and the Constitution. 1923.
- F. O.*: Folketingets Ombudsmands Beretning.
- F. T.*: Förvaltningsrättslig tidskrift.
- Fahlbeck*: Erik Fahlbeck, Förvaltningsrättsliga studier. 1938.
- Fischer og Schultz*: Bent Fischer og Erik Schultz, Boliganvisningsloven. 1947.
- Fleiner*: Fritz Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. Achte Auflage. 1928.
- Fmin.*: Finansministeriet.
- Forsthoff*: Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1 Band. Allgemeiner Teil. Achte, neubearbeitete Auflage. 1961.
- E. Freund*: Ernst Freund, Administrative Powers over Persons and Property. 1928.
- Ftid.*: Folketingstidende.
- Förvaltningsförfarandet*: Nils Herlitz, Förvaltningsförfarandet. S. O. U. 1946: 69. 1946.

Faarb.: Folketingsårbog.

Graefenstein: F. Graefenstein, Die Rechtsprechung des österreichischen Verwaltungs- und Bundesgerichtshofes auf dem Gebiete des Verwaltungsverfahrensrechtes, 1926–1936. 1936.

Götzsche: A. Götzsche, Bygningsret. Tredje Udg. 1937.

H.: Højesteretsdom.

H. R. T.: Højesteretstidende.

Hammar skjöld: Hj. L. Hammar skjöld, Om inträttande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt. 1907.

Harder: Erik Harder, Nordisk administrativt tidsskrift 1955 S. 359–73. (Speciel Inhabilitet).

Hart: William E. Hart and Willam O. Hart, An Introduction to the Law of local Government and Administration. 1938.

Heckscher: Gunnar Heckscher, Svensk statsförvaltning i arbete. 1952.

Hendrup: Aage Hendrup, Havnenes retlige Stilling. 1951.

Herlitz I–III: Nils Herlitz, Föreläsningar i förvaltningsrätt. I Innledning till förvaltningsrättens studium. 1937. II Den offentliga förvaltningens organisation. 1948. III Förvaltningsrättsliga plikter. 1949.

Herlitz, Grunddrag: Nils Herlitz, Förvaltningsrättsliga grunddrag. Valda uppsatser. 1943.

Hiorthøy: Finn Hiorthøy, Rettsforholdet mellom staten og dens tjenestemenn. Det tyvende nordiske juristmøte. Oslo 1954.

Hmin.: Handelsministeriet.

Hofacker: W. Hofacker, Die Staatsverwaltung und die Strafrechtsreform. 1919.

Holck: C. G. Holck. Den danske Statsforvaltningsret. Ved C. Goos og J. Nellemann. 1870.

Holck, Statsforfatningsret: C. G. Holck, Den danske Statsforfatningsret. Ved C. Goos og J. Nellemann I–II. 1869.

Hurwitz: Stephan Hurwitz, Den danske strafferetspleje. 1949.

Hurwitz, Kollektive Enheder: Stephan Hurwitz, Bidrag til Læren om kollektive Enheders pønale Ansvar. 1933.

Hurwitz, Kriminalret: Stephan Hurwitz, Den danske kriminalret. Almindelig del. 1952.

Hurwitz, Spec. Del: Stephan Hurwitz, Den danske kriminalret. Speciel del. 1955.

Højesteret I–II: Højesteret 1661–1961. 1961.

Haandbog I–III: Håndbog for danske kommuner. Redigeret af N. Møllmann og S. A. Hjermov. 1954–55.

Haarløv: Tyge Haarløv, Administrative opdragelsessanktioner. 1952.

Haarløv, Frihedsberøvelse: Tyge Haarløv, Administrativ Frihedsberøvelse. 1948.

I. O.: Justitieombudsmannens ämbetsberättelse.

Imboden: Max Imboden, Der nichtige Staatsakt. 1944.

Indmin.: Indenrigsministeriet.

Hans Ipsen: Hans Ipsen, Widerruf gültiger Verwaltungsakte. 1932.

J. T.: Juridisk Tidsskrift.

J. U.: Juridisk Ugeskrift.

- Hartvig Jacobsen*: J. Hartvig Jacobsen, Skatteretten. 1950.
- W. Jellinek*: W. Jellinek, Verwaltungsrecht. 1928.
- W. Jellinek*, Nachtrag: W. Jellinek, Verwaltungsrecht. Nachtrag. 1934.
- Jespersen*: H. Jespersen, Danske Næringslove med Noter. 1922.
- Jèze*: Gaston Jèze, Les principes généraux du droit administratif I–III. Troisième édition. 1925–1930.
- Jmin.*: Justitsministeriet.
- Jöhr*: Eduard Jöhr, Die verwaltungsgerichtliche Ueberprüfung des administrativen Ermessens. 1931.
- Poul Johs. Jørgensen*: Poul Johs. Jørgensen, Dansk Retshistorie. 1940.
- Troels G. Jørgensen*, Bidrag: Troels G. Jørgensen, Bidrag til Højesterets Historie. 1939.
- E. Jürgensen*: Emil Jürgensen, Om Ombud. U. 1878. S. 1–64.
- Jägerskiöld I–II*: Stig Jägerskiöld, Svensk tjänstemannarätt. Del 1, 1956. Del 2:1, 1959.
- Jägerskiöld*, Förvaltningsrätt: Stig Jägerskiöld, Om allmän förvaltningsrätt. 1958.
- K. og Umin.*: Kirke- og Undervisningsministeriet.
- Keith*: A. Berriedale Keith, Constitutional Law. 1946.
- Kmin.*: Kirkeministeriet.
- Knauth-Wagner*: Landesverwaltungsordnung für Thüringen vom 10. Juni 1926. Erläutert von Rudolf Knauth und Kurt Wagner. 1927.
- Knoph*: Ragnar Knoph, Rettslige standarder. 1939.
- Koellreutter*: Otto Koellreutter, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtssprechung im modernen England. 1912.
- Kormann*: Karl Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. 1910.
- Krabbe*: Borgerlig Straffelov af 15. April 1930 m. v. Udgivet med Kommentarer af Oluf H. Krabbe. Under Medvirkning af Carl Rasting. 1947.
- Vinding Kruse*: Fr. Vinding Kruse, Ejendomsretten I–III. 1951.
- Købstrf. T.*: Købstadforeningens Tidsskrift.
- Köttgen*: Arnold Köttgen, Deutsche Verwaltung. 1937.
- L. B. 1919*: Lønningskommissionen af 1917. Betænkning 1–4. 1919.
- L. B. 1929*. 1. Betænkning afgiven af Lønningskommissionen af 1929. 1930.
- L. B. 1943*: 2. Betænkning afgivet af Lønningskommissionen af 1943. 1946.
- L. B. 1958*: Lønningskommissionen af 1954, Betænkning 1–3. 1958.
- L. R.*: Lønningsraadet.
- L. V. O.*: Landesverwaltungsordnung für Thüringen vom 10. Juni 1926.
- I. E. Larsen*: J. E. Larsen, Samlede Skrifter I–IV. 1857–61.
- Laubadère*: André de Laubadère, Droit administratif. 1951.
- Laun*: Rudolf von Laun, Das freie Ermessen und seine Grenzen. 1910.
- Ljungman*: Seve Ljungman, Om skattefordran och skatterestitution. 1947.
- Ll.*: Lønningslovene med Kommentarer, Henvisninger og regulativmæssige Bestemmelser. Ved V. Thalbitzer m. fl. 1928.
- Lmin.*: Landbrugsministeriet.
- M. M.*: Ministeriernes Maanedssblad.
- Malmgren*: Robert Malmgren, Sveriges Författning, I 1945 og 1948, II 1941 og 1952.

- Maspétiol et Laroque*: Roland Maspétiol et Pierre Laroque, La tutelle administrative. 1930.
- Matzen*: H. Matzen, Den danske Statsforfatningsret, I 1910, II 1908, III 1909.
- Matzen og Timm*: H. Matzen og J. Timm, Haandbog i den danske Kirkeret. 1891.
- Otto Mayer*: Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I–II. Dritte Auflage. 1924.
- Menger*: Christian-Friedrich Menger, System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. 1954.
- Merikoski*: V. Merikoski, Lärobok i Finlands offentliga rätt. I 1950, II 1952.
- Poul Meyer*: Poul Meyer, Centraladministrationens adgang til udstedelse af retsanordninger. Centraladministrationen 1848–1948. Udg. af Ministerialforeningen. S. 179–277.
- Min. f. off. Arb.*: Ministeriet for offentlige Arbejder.
- Ministers' Powers*: Committee on Ministers' Powers. Report. 1932.
- Morgenstjerne*: B. Morgenstjerne, Lærebok i den norske statsforfatningsret I–II. 3. Udg. 1926–27.
- Munch-Petersen*: H. Munch-Petersen, Den danske Retspleje I–V. 1923–26.
- Mustoe*: N. E. Mustoe. The Law and Organisation of the British civil Service. 1932.
- N. a. T.*: Nordisk administrativt tidsskrift.
- Nipperdey*: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, herausgegeben von H. C. Nipperdey I–III. 1929–30.
- Næringsretten*: Poul Andersen, Næringsretten i Hovedtræk. Tredje Udgave. 1944.
- O. V. G.*: Entscheidungen des preussischen Oberverwaltungsgerichts.
- Offentligretligt Erstatningsansvar*: Poul Andersen, Offentligretligt Erstatningsansvar. 1938.
- Oxholm*: W. Oxholm, Landkommunernes Styrelse. 1935. Tillæg 1944.
- P. V. G.*: Preussisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931.
- Frederik V. Petersen*: Frederik V. Petersen, Om Jernbane- og Sporvejskoncessioner. 1915.
- Petrin*: Leodegar Petrin, Österreichisches Verwaltungsrecht. 1951.
- Principbetänkande*: Administrativt rättsskydd. Principbetänkande avgivet av besvärssakkunniga. 1955.
- R. d. D. p.*: Revue du Droit public et de la Science politique.
- R. F.*: Den svenske Regeringsform.
- Rechtsprechung*: Rechtsprechung zum Beamtenrecht 1914–1926 von Jadesohn und Heinz Potthoff. 1928.
- Rigsfors.*: Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen. 1848–49 og 1849.
- Roelsen og Skat-Rørdam*: Lov Nr. 99 af 29. Marts 1924 om Beværtning og Gæstgiveri samt om Handel med stærke Drikke. Med Noter ved Axel Roelsen og K. Skat-Rørdam. 1937.
- Roesen*: August Roesen, Teologisk stat, med nogle afsnit af dansk kirkeret. 1960.
- Rolland*: Louis Rolland, Droit administratif. 1957.

- Ross I-II*: Alf Ross, Dansk statsforfatningsret. I. 1959, II. 1960.
- Ross, Ret og Retfærdighed*: Alf Ross, Om ret og retfærdighed. 1953.
- Roubier*: Paul Roubier, Les Conflits de lois dans le temps. I 1929, II 1933.
- Rtid.*: Rigsdagstidende.
- Raarb.*: Rigsdagsaarbogen.
- S. O.*: Skattepolitisk oversigt.
- S. O. U.*: Statens offentliga utredningar.
- Scheel*: A. W. Scheel, Privatrechts almindelige Deel I. 1865.
- P. Schoen*: Paul Schoen, Der Widerruf der Verfügungen nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts. Verwaltungsrechtliche Abhandlungen. Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des Preussischen Oberverwaltungsgerichts. 1925.
- Schou*: P. F. Schou, Kjøbstædernes Forfatning og Styrelse. 1901.
- Sciences Administratives*: Revue internationale des Sciences Administratives.
- Sindballe*: Kristian Sindballe, Dansk Forsikringsret II. 1941.
- Sindballe III*: Kristian Sindballe, Dansk Selskabsret III. Aktieselskaber. 1932.
- Sivertsen*: Eyvind Sivertsen, Haandbog i Bygningslovgivningen. 1928.
- Smin.*: Socialministeriet.
- Spanner*: Hans Spanner, Der Rechtsbestand irriger Verwaltungsakte. Zeitschrift für öffentliches Recht. Band XIII S. 493–544, 679–726.
- Stampe*: H. Stampe, Erklæringer, Breve og Forestillinger I–VI.
- Statsretten*: Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret. 1954.
- Statsrådets forhandlinger I.*: Statsrådets forhandlinger 1848–1863. I Bind. Udgivet af Rigsarkivet ved Harald Jørgensen. 1954.
- Stid.*: Sogneraadstidende.
- Strömberg*: Håkan Strömberg, Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare. 1949.
- Strömberg*, Förordningsmakten: Den lokala förordningsmakten. 1954.
- Ståhlberg*: K. J. Ståhlberg, Finlands förvaltningsrätt. Allmänna delen. 1940.
- Sundberg*: Halvar G. F. Sundberg, Allmän förvaltningsrätt. 1954.
- Sundberg*, Kommunalrätt: Halvar G. F. Sundberg, Kommunalrätt. Allmänna delen. 1955.
- Sv. J.*: Svensk Juristtidning.
- T. f. R.*: Tidsskrift for Rettsvitenskap.
- Tersman*: Rune Tersman, Statsmakterna och de statliga aktiebolagen. 1959.
- Tl.*: Hans C. Fedders og Marie Frank, Tjenestemandsløven. 1960.
- Tl. 1954*: Lov om Statens tjenestemænd. Udgivet med noter af Ulrik Andersen og H. C. Fedders. 1954.
- Tl. 1942*: Lov om Statens Tjenestemænd. Udgivet med Noter m. v. af J. Dybdal og Ulrik Andersen. 1942.
- Tl. 1934*: Lov om Statens Tjenestemænd. Udgivet med Noter m. v. af V. Thalbitzer. 1934.
- Tezner*: Friedrich Tezner, Das österreichische Administrativverfahren. 1925.
- U.*: Ugeskrift for Retsvæsen.
- Ugyldige Forvaltningsakter*: Poul Andersen, Om ugyldige Forvaltningsakter. 1924.
- Umin.*: Undervisningsministeriet.

- Ussing, Aftaler*: Henry Ussing. Aftaler paa Formuerettens Omraade. 1945. (Optryk 1950).
- Ussing, Alm. del*: Henry Ussing, Dansk obligationsret. Almindelig del. Ved A. Vinding Kruse. 1961.
- J. Ussing*: Johannes Ussing, Om Afgørelsen af Tvistigheder med Forvaltningen. 1893.
- V. L. T.*: Vestre Landsrets Tidende.
- V. W.*: Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg. Entwurf eines Gesetzes mit Begründung. 1931.
- Wade and Phillips*: E. C. S. Wade and G. Godfrey Phillips, Constitutional Law. 1948.
- Walin*: Marcel Walin, Droit administratif. 7^e édition. 1957.
- Vasegaard*: Viggo Vasegaard, Dansk Bygningsret. 1945.
- Westerberg*: Ole Westerberg, Om administrativ besværsrätt. 1945.
- Westerberg, Rättskraft*: Ole Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten. 1951.
- Willgren*: K. Willgren, Förvaltningsrättens almäna läror. 1924–1925.
- Wold-Bet*: Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning. 1958. (Komiteens Formand var Højesteretsdommer Terje Wold).
- Ø. L. R.*: Østre Landsrets Dom.
- Ørsted*: Anders Sandøe Ørsted, Haandbog i den danske og norske Lovkyndighed 1–6, 1828–35.
- Ørsted, Prøvelse*: Ørsted, Prøvelse af Udkast til en Grundlov og en Valglov. 1849.
- Ørsted, Trykkefriheden*: Anders Sandøe Ørsted, Arbejder om Trykkefriheden. Ved Harald Jørgensen. 1947.
- Østlid*: Henry Østlid, Det offentliges adgang til å avskjedige embeds- og tjenestemenn. Bilag til T. f. R. 1940.

Sagregister

- Aabne Breve* 17.
Aandssvageforsorg 71.
actio popularis 615.
actus legitimi 406, 420.
Adhæensionskontrakt 149.
ad mandatum 82, 84, 93, 304.
Administrativ Praxis 40 ff., 46, 428 ff.
– Rekurs, se Rekurs.
– Sagsbehandling 326 ff.
Advarsel som disciplinær Straf 184.
Afbrydelse af Levering af Gas, Vand og Elektricitet 366 f., 385.
Afhjælpning af Mangler v. Forvaltningsakter 310, 324, 459 ff.
Afkald paa Domstolsadgang 585.
Afskedigelse af Tjm. 197 ff.
– materielle Forudsætninger 150, 200 ff., 225 f.
– Fremgangsmaaden 205 ff.
– Kompetencen 204.
– Krav paa 128, 157 f., 200 f., 225 f.
– som disciplinær Straf 184 f.
– Forhold til Strejke 167, 196 f.
– Forhold til Ventepenge 223 ff.
– af politiske Grunde 179 f., 218 f., 376 ff.
– i Besparelsesøjemed 378.
– Domstolskontrol 206 f.
Afskrift, Ret til – af i Sagen afgivne Erklæringer 135, 347 ff.
Afslag, se negative Forvaltningsakter.
Afsoning af Tvangsbøder 557.
Afstemning i kollegiale Myndigheder 440 ff.
Aftaler, offentligretlige, se Forvaltningskontrakter.
- Afvisning* af administrativ Klage 537, 539 f.
– af Ansøgning i 1. Instans 260 ff., 532, se iøvrigt negative Forvaltningsakter.
– af Søgmaal mod Forv. 634 f.
Agtelses- og tillidsforringende Handlinger som Grundlag for disciplinær Straf 169.
– Betydning for Retten til Pension 169, 215.
– som Grundlag for Suspension 227.
Aktieselskaber, Stat og Kommunes Deltagelse i 74 ff.
Aktindsigt 346 ff.
Alder v. Tjm.ans. 139.
– Afsked p. G. af 157 f., 201, 203, 212 f., 225 f.
– Pensionsalder 144, 211.
Alderstidshævd som Grundlag for Tjm.'s Krav 190 z.
Alderstillæg 119, 144, 164, 189.
Amt, Landets Inddeling i 86 ff.
– Forandring af Omraade 89, 103 f.
Amtmand 67, 90 ff., 113.
Amtsforvalter 90, 113.
Amtskommuner 103 f.
– Styrelse 113.
– Tilsyn 663 ff.
Amtsraad 67, 103, 110, 111, 113, 663.
Amtsskoledirektioner 109, 110.
Analogi fra forvaltningsretlige Regler 34 f., 445 f., 598.
– fra Privatrettens Regler 35 f., 160, 352, 354, 359 f., 437, 477, 479 f.
Anciennitet 154.

- Anfægtelighed* 272 ff.
Anholdelse 548.
Annekssogne 104 f.
Annulation af Forv.akter 197, 260 f., 266 f., 273, 282 ff.
 – den komm. Tilsynsmdh.s 260 f., 329, 368, 377, 453, 664 f.
Anordninger 17 f., 33, 248 f., 396 ff., 580, 622 ff.
 – *Bekendtgørelse og Ikrafttræden* 20 f.
 – *tilbagevirkende Kraft* 28.
 – *Nullitet* 249.
 – *Udelukkelse af Domstolskontrol med Forvaltn.* 599 f.
 – *Strafforskrifter* 563 f.
Anstaltsforvaltning, statslig eller kommunal 65 f., 391.
Ansættelse, se *Tjm.ansættelse*.
 – *paa Grundlag af kollektiv Overenskomst* 118, 197.
Ansøgeres Ret til at faa Afskrifter 135, 347 ff.
Ansøgning om Tjm.stilling 6, 132 ff., 147, 160.
 – *Forudsætning for Forv.akt* 6, 160, 258 f., 466.
Approbation 67, 252, 265, 284 f., 407 f., 671 ff.
Arbejdsnedlæggelse, Tjenestemænds 196.
Arbitrær Strafikendelse 563.
Arrest i Tjm.s Lønning 189.
 – *Domstolskontrol m. Forvaltn. under* 583.
Aspirant i Statstjenesten 123, 137, 139.
Autentisk Fortolkning 28 f., 576.
Automater, Tilladelse til Anbringelse af 412 f.

Befalinger, Forv.s til Borgerne 262 f.
 – *ugyldige* 277 f., 281 f., 307, 309, 355, 386 f., 432, 456.
Befordringsgodtgørelse 187, 658.
Begrundelse, Forv.aktens 206, 313 ff., 527.

Begrænsninger i Forvaltningsaktens Indhold 401 ff.
Bekendtgørelse af Forvaltningsakter 322 ff., 495 ff.
Bekendtgørelser, ministerielle, se *Anordninger*.
Bemyndigelse, se *Delegation af Kompetence*.
Bemyndigelsesklausuler 391.
Berigtigelse af Forvaltningsakter 484.
Bestillingsmænd 123.
Betingelser i Forv.aktens Indhold 265, 364, 403 ff., 672 f.
Bevillinger, kgl. ad mandatum 82, 84, 93.
 – »*Udlevering*« 84.
Beværterbevillinger 403, 411, 517 f.
Bibestemmelser i Forvaltningsakter 401 ff.
Bibeskæftigelse, Tjm.s 162 f.
Birk (Birkefoged) 88 f., 94 f.
Biskop 90, 94, 103.
 – *Udnævnelse* 132.
Biveje 244.
Borgere, eligerede i Købstæderne 98, 108.
Borgerlig Myndighed i H. t. Ægteskabsloven 97, 99.
Borgerrepræsentanter i Købstæderne, 98, 107, 109, 111.
 – i København 100, 110, 114 f.
Borgmestre i Købstæderne 97 ff., 107, 113, 328.
 – i København 101 ff., 115.
Bornholm, Amtskommunen 103.
 – *Sandemænd* 89.
Bortlovgivning af Embeder 145, 146.
Brandfoged 97, 238, 345 g.
Brandvedtægt 92, 245.
Brandvæsen, i Købstæderne 92, 99, 245.
Brandvæsen, i København 101, 245.
 – *paa Landet* 92, 96, 245.
Bureaukrati 259, 336 f., 437.
Byfoged i Købstæderne 88, 97 f., 108.
 – i København 100.

- Bygningsvæsen*, Myndigheder 92, 96, 101.
- Tilladelser og Dispensationer 380 ff., 409, 415 f., 422 f., 513 ff.
 - Paataleret 629 f.
- Byraad* 98, 111, 113 f.
- Bytinget* 97.
- Bøde*, se Tvangsbøde, Disciplinarstraf og Forvaltningsstraf.
- Bødeforelæg* 6, 566.
- Bødevedtagelse*, indenretlig 6.
- Børnepension og -tillæg* 156, 158, 197, 210, 221.
- Centralforvaltningen* 82 ff.
- Cirkulærer* 44 ff.
- Civilforsvaret* 246.
- condictio indebiti* ved for stor Lønningssudbetaling til Tjm. 35 f., 192 ff.
- condicio juris* 265, se iøvrigt Godkendelser.
- Conseil d'Etat* 261, 574 f., 631.
- Daghøder*, se Tvangsbøder.
- Dagpenge* 187.
- Dagsorden* ved kollegiale Myndigheder 437.
- Danmarks Nationalbank* 69 f.
- Danske Folkekirke* 72 f., 653.
- Decentralisation* 103 ff., 297 f.
- Deconcentration* 86 ff., 297 f.
- decorum officiale* 94, 139 f., 141, 168 f.
- Degradation*, se Disciplinarstraf.
- Delegation af Kompetence* Forv.myndigheds 85 f., 300 ff.
- Departementer* 85, 292.
- Departementschefstyre* u. Besættelsen 437 r.
- desvetudo* 37, 242.
- »detournement de pouvoir«, se Magtfordrejning.
- Diger*, Pligtarbejde 246.
- Disciplinær Straf* 67, 135, 167 f., 169, 180 ff., 206, 210, 213 ff., 267.
- Disciplinær Straf* for Lydighedsnægtelse 57, 170 ff., 175
- Dispensationer* 263, 389, 395 ff.
- Distriktsbestyrelse* 105, 112 f.
- Direktorater* 86.
- Domme*, Indholdet af forvaltningsretlige 634 ff.
- Dommere*, Ansættelse af Højesteretsdommere 132.
- Ansættelse 140 f.
 - Forandring af Tjenesteplichterne 152.
 - Forflyttelse 152, 207.
 - Bibeskæftigelse 163.
 - Paalæg om at fralægge sig Beskyldninger 170.
 - Lydighedspligt 176.
 - Disciplinarstraf 185.
 - Afsked 203.
 - Suspension 227 a.
 - Sø- og Handelsrettens Medlemmer fritaget for Ombud 237.
 - speciel Inhabilitet 445.
- Domstole*, Adskillelse fra Forvaltn. 1 ff., 40, 44, 48, 94 f., 292.
- administrative Funktioner 3, 92, 176.
 - Forvaltningsdomstole 571, 574 f., 590 ff.
 - Praksis som Retskilde 39 f.
 - Prøvelsesret overfor Forvaltn. 19, 39 f., 252 ff., 260 f., 266 ff., 314 f., 368 f., 557, 569 ff., 665, 668.
 - Prøvelsesret i Tjenestemandssager 187, 206 f., 215, 217, 228 ff.
 - Sondringer indenfor 574 f., 577, 582.
 - den særlige Klageret 3, 197.
- Død*, Tjm.s 197, 220 f.
- Efterbetaling*, Tjm.'s Krav paa – af Lønning m. v. 191 f.
- ved Suspension 227.
- Egenpension* 212 ff.
- Kan en Lov ændre? 155 ff.
- Eksekution*, Domstolskontrol med Forvaltningen under – 582 f.

Eksekution, Er en Forv.akt tilstrække-
ligt Grundlag for – 543.

eksekutive Straffe 549, 562 ff.

Ekspropriation, Magtfordrejning ved
380 ff.

– Domstolskontrol 257 f., 584 f.

elastiske Lovbestemmelser 256 f.,
607 ff., 645.

Elever i Statstjenesten 123, 137.

»*eligerede Borgere*« i Købstæderne
98, 108, 109.

Embeds- og Bestillingsmænd 123,
124 s, 210 f.

Endelige administrative Afgørelser
592 ff.

Enkepension 210, 220 ff.

Epidemikkommission 96, 99, 101.

Erklæringer, Meddelelser til Ansø-
gere og Klagere if. L. 2. Febr. 1866
135, 347 ff.

Epurative Straffe 182 ff.

Erstatningsansvar, Tjm.'s 174 f.

– Kommuners og Kommunalbesty-
relsesmedlemmers 67, 669 ff.

– Statens 29, 62 f., 230.

Faksimilestempel 312.

Faktisk Vildfarelse 354 f.

Faktiske Forvaltningshandling 50,
247 f., 546 ff., 578, 580.

familieretlige Forvaltningsakter 93,
97, 99, 103, 294, 320₂, 330, 402,
406 f.

Fattigvæsen 93, 95, 104 f., 108, 113.

Favoritisme ved Ans. og Bortlovning
af Embeder 133, 145.

– se iøvrigt Magtfordrejning.

Ferie, Tjm.'s 165.

finansiell Magtfordrejning 378 ff.,
410 ff.

Finanslov, Oprettelse af Tjm.stillinger
v. 132.

– Ændring af T. L. v. 17, 191.

Finansudvalget, Indflydelse paa Forv.
4.

Flertal, absolut, relativt, simpelt, kva-
lificeret 442 f.

Flækker 106.

Folkekirken 72 f., 94, 653.

– København 103.

– Lønningsvæsen 103, 123, 154.

– Embedsbesættelser 132.

– Kvinders Adgang til Embeder 137.

– Forandring af Tjenesteforretn. 150.

Folkeskolens Lærere 61 s, 63, 662.

– Ansættelse 662.

– Forandringer i Tjenesteforretnin-
gerne 150.

– Afsked 662.

– Lønning 123, 154.

– Kvinders Adgang til Stillinger 137.

– Indfødsret 63 s, 139.

– undergivet de gejstlige Retter 94.

*Folketingets Indflydelse paa Forvalt-
ningen* 3 f.

– Ombudsmand 569.

– Tjenestemænd 126, 127.

Folketingsmænd, som er Tjm. 164.

Fonds 77.

*Forbehold om Tilbagekaldelse af
Forvaltningsakter* 498 ff.

Forbrydelser, tjenstlig Befaling til Be-
gaaelse af 171 f.

– Afsked p. G. af 213 ff.

– Suspension p. G. af 227.

Forbud, Forv.akt 262.

– judicielt 544, 573, 583, 634, 642.

– mod Lønningsudbetaling til Tjm.
189.

Foreningers Søgsmaalsret 632 f.

– Tjenestemænds 625.

Forflyttelse 197 f., 207 ff.

– Forandring af Tjm.s Retsstilling

kan være 151, 154, 159.

– af politiske Grunde 179 f.

– som Disciplinarstraf 182, 184.

– ved og efter Nedlæggelse af Tjm.-
stilling 224, 225.

Forhaandsudtalelser 42.

Forhandlingsret, se Tjm.organ 195 f.

Forholdets Natur 42 f., 85, 167 f.

Forholdstalsvalgmaaden 442.

Form, Ansøgningers 37.

– tjenstlige Befalingers 173.

– Forv.akters 309 ff.

Formaal, ulovligt, se Magtfordrejning.

Forretningsdrift, Statens og Kommunes 74 ff.

*Forretningsordener, kollegiale Myn-
digheders* 271.

Forseelser, tjenstlige, se Tjenestefor-
seelser.

Forsæt, ved Tjenesteforseelser 182.

– som Betingelse for Straf 567.

Forsættelse som Disciplinarstraf 182,
184.

Forsikring, Tjm.s paa Grl. 135 f.

Forslag 344.

Forsøg, Strafbarhed 567.

Fortolkning, autentisk 28 f., 526.

– Forhold til Skøn 256, 607.

– af forv.retligte Regler 19.

– ved Tjenestebefaling 51 f., 269.

Fortrinsret til Tjm.stilling 142.

Forudsætninger for Forv.akter, se
Vildfarelse.

*Forvaltning, Afgrænsning i Forhold
til Lovgivning og Domsmyndighed*
1 f., 17 f., 94 f., 176, 289 ff.

– Princippet om lovmæssig 55,
387 ff., 657 f.

– Passivitet 261 f., 533, 587 f., 639.

– Personel 2, 63 f., 67 f., 116 ff.,
232 ff.

Forvaltningsakter 5 f., 247 ff.

– Begreb 247 ff.

– Arter 258 ff.

– Sondring m. H. t. Subjekt 259.

– Kompetence 288 ff.

– Form 309 ff.

– Tilblivelse 326 ff.

– Habilitet 434 ff.

– Indhold 259 ff., 382 ff.

– Omgørelse, Tilbagekaldelse 481 ff.

– Berigtigelse 484.

– Haandhævelse 542 ff.

– Ugyldighed 264 ff.

– til Gennemførelse af en Lov 23,
394, 544 f.

*Forvaltningsakter, Udøvelse af Øvrig-
hedsmyndighed* 578 ff.

– betingede 403 ff.

– lovbundne 6, 355 ff., 369, 404 f.,
453.

– skønsmæssige 252 ff., 353, 361 ff.,
404 ff., 427 ff., 489 ff., 540, 604 ff.

– begunstigende 268, 278, 285, 293 f.,
296, 307, 317, 321, 335, 341 f.,
357, 370, 392, 393 f., 425, 455,
462 f., 492 f., 498 f., 501 f., 508 f.

– bebyrdende, se Befalinger.

Forvaltningsanordninger 46.

Forvaltningsdomstole 40, 571, 574 f.,
590 ff.

Forvaltningshandling, faktiske 247.

Forvaltningskompetencer 58 ff.,
288 ff.

Forvaltningskontrakter 5, 394 f.,
464 ff.

*Forvaltningsmyndigheder, Organisa-
tion* 64 f., 82 ff.

– kommunale 66 ff., 107 ff.

Forvaltningsretsplejen 645 ff.

Forvaltningsrettens Regler 15 ff.

Forvaltningsstillinger 60.

Forvaltningsstraf 6, 180 ff., 562 ff.

– m. H. t. Ombud 240 f.

Forvaltningsstrafferet 562 f.

Forvaltningssubjekter 61 ff.

Forvaltningstvangen 6, 542 ff.

Forvaltningsvidenskab (Forvaltnings-
lære) 12 f.

Forvaltningsvæsener 60 f.

*Forældelse af Tjm.s Krav paa Efter-
betaling af Lønning m. v.* 192.

– processuel F. af Tjm.s Krav 230.

– af Statens Tilbagesøgningskrav ved
Lønningsudbetaling til Tjm. 194.

– af Pension og Ventepenge 221 f.

– af Strafansvar 214, 267 f.

– af Adgangen til at gøre en Forvalt-
ningsakts Ugyldighed gældende, se
Helbredelse af Forvaltningsakter.

Frederiksberg 107.

Frifindelse, Forvaltn.s for Søgsmal
634 ff.

Frihed og Ejendom 17, 37, 389.
Frihedsbevælgens Frihedsberøvelser 437 τ.
Frister, inden hvilke en Forvaltningsakt skal foreligge 329, se ogsaa *Klagefrister*.
Fritagelse for Tjeneste 227.
Færdselsmæssige Tilladelser 411 ff.
Førkonstitutionelle Retsregler 15, 391.

Gangdage 243.
Gas og Elektricitet, Afbrydelse af 366 f., 385.
Gebyrer 389 τ, 410 4.
Geheimekonseilet 82.
Geheimstatsraadet 83, 131, 578.
»Generalfuldmagt«, Politiets 96, 251, 391, 547 f.
Genkaldelse 273 s, 481 ff.
Gesandter, fremmede, fritaget for Ombud 237 f.
Giftede Kvinder, se *Kvinder*.
Giftermaal, Tidspunktet af Betydn. m. H. t. Enkepension 220 f.
 – Bortfald af Enkepension ved nyt 222.
Godkendelser 67, 265, 284 f., 407 f., 496 f., 523, 582, 671 ff.
»Grundejerborgerskab« 109.
Gyldighed, Forv.akters 264 ff.
Gæstgiverbevillinger, Tilbagekaldelse af gyldige – 517 f.

Habilitet ved Forv.akter 434 ff.
 – ved Forv.kontrakter 474.
 – processuel 648 f.
Handelsplads 105 f., 107.
Handleevne, processuel, i forvaltningsretlige Sager, se *Habilitet*.
Havne 71 f.
Helbredstilstand ved Ansættelse som Tjm. 140.
 – Afsked p. G. af 202 f., 204, 212 f., 222, 223, 225, 506.

Helbredelse af ugyldige Forvaltningsakter 457 ff.
Hensigtsmæssighed, se *Skøn*.
Herred (Herredsfoged) 87, 88, 95 f., 110.
Hofbetjente, Hofembedsmænd 126.
Honorarlønnede Hverv 117 f., 125.
Hypotekbank, Kongeriget Danmarks – 71.
 – Tjm. i 126.
Højesteret 575.
 – *Dommere* 132.
 – *Præjudikat* 39.
Høring, Forv.myndigheders af private ell. af andre Myndigheder 337 ff.
 – Betydn. ved Omgørelse af Forv.akt 483.
 – Pligt for den hørte Myndighed til at udtale sig 338 4.

Ikrafttræden, se *Love*.
Importtilladelser, Tilbagekaldelse af gyldige – 519.
Indenrigsministeriet, Oprettelse 84.
 – overordnet i Forh. til Amtmændene 90.
 – som kommunal Tilsynsmyndighed 664.
Indfødsret, Betingelse for Ansættelse som Tjm. 139, 505 f.
 – Afsked p. G. af Tab af 204, 220, 506.
Indførselstilladelser, se *Importtilladelser*.
Indhold, Forv.akters 249 ff., 259 ff.
 – Mangler vedr. 387 ff.
Indkvartering 96, 99, 469, 661.
Indstilling 265 f., 344 ff.
Injurier, embedsmæssige 169 f.
Inkompetence, se *Kompetencemangler*.
»Institutsgaranti« 120.
Instruks 17.
Instruktionsbeføjelse 41, 44 ff., 295.
Interesseteoriene 7 ff.

- Interne Afgørelser og Beslutninger*,
 Tilbagekaldelse af gyldige 495 ff.
 – Retsforskrifter 44 ff.
 Overholdelse Gyldighedsbetingelse
 for Forv.akter? 268 ff.
Intervention i Retssager 649.
Irettesættelse som Disciplinarstraf
 182, 184.
- Juridiske Personer* 62 f., 389.
 – Paalæggelse af Tvangsbøder 555.
 – Strafansvar 567.
Justitsforvaltningen 3, 92.
Justitsministeriet, Oprettelse 84.
- Kabinettet* 83, 84, 116.
Kan.-Forskrifter 521 s, 606, 612.
Karantænemyndighed 290.
Karnapper, Tilladelse til Anbringelse
 af 412 f.
Kassebetjente, økonomiske Betingel-
ser ved Ansættelse 141.
 – Ferie 165.
 – Konkurs 227.
 – Sikkerhedsstilling 145.
Kirkeministerium, Oprettelse 84.
Kirker, selvejende 73.
Klager, Form 37.
 – Ret til at faa Afskrift af Erklærin-
 ger 347 ff.
 – administrative, se Rekurs, adm.
Kollegiale Forvaltningsmyndigheder
 69, 259.
 – Habilitet 437 ff., 451 f., 454 f.
 – Formandens Kompetence 294 s,
 300, 324, 441.
 – Indbringelse af –s Afgørelser for
 Domstolene 596 f.
 – Indbringelse af –s Afgørelser for
 højere Myndighed 49.
 – Mødeoffentlighed 333 ff.
 – Magtfordrejning 373, 377.
 – Omgørelse af Afstemninger 481 f.
 – Udstedelse af Tjenestebefalinger til
 49.
Kollegierne 82 ff.
- Kollegialprincip* 259.
Kollektivopsigelser 118, 120, 167,
 196 f., 200.
Kommunale Beslutninger, ugyldige
 281.
 – Søgsmalsret over for 630 ff.,
 666 f.
Kommunalbestyrelser 66 ff., 107 ff.
 – Medlemmers Inhabilitet 454 f.,
 478 f.
 – Ombud 67, 233 ff.
 – Tvangsmulfter (Tvangsbøder) 242,
 667 ff.
Kommuneinddeling 103 ff.
Kommunale Tilsynsmyndigheder
 294, 452, 663 ff.
Kommunale Tjm.stillinger 68, 122.
 – Kvinders Adgang til 137.
 – Indfødsret 139.
 – Ansættelse, Bortfald af Pension fra
 Staten 222.
 – se ogsaa Folkeskolens Lærere.
Kommunalvedtægter 18 f., 68, 122.
Kommunernes Virksomhedsomraade
 651 ff.
kommunale Værker, Magtfordrejning
 366 ff.
Kommuner, se Indholdsfortegnelsen
til Kap. IV, V, XIV.
Kommunikationer 46.
Kompetence ved Forv.akter 288 ff.
 – ved Forv.kontrakter 476 f.
 – ved Tjenestebefalinger 48 ff., 172 f.
 – Delegation 85 f., 300 ff.
 – Domstolenes Inkompetence over-
 for Forvaltn. 583 ff., 592 ff.
 – Søgsmalskompetence 614 ff.
Koncessioner 77 ff.
Koncessionerede Virksomheder,
Statstjm.s Adgang til Beskæf-
tigelse i 162.
 – Ansættelse i, Bortfald af Pension
 fra Staten 222.
Kongen, Indehaver af den udøvende
Magt 1, 82 ff., 116.
 – Udnævnelse af Tjm. 131 f.
 – Afsked af Tjm. 204 f.

Konkurs, Betydning ved Ansættelse som Tjenestemand 141.
 – Suspension af Kassebetjente 227.
Konstaterende Forv.akter 262, 487 ff., 643 f.
Konstitution, Tjm.s i højere Stilling 161, 199.
konstitutive Forv.akter 262 ff., 489 ff., 642 f.
Konsuler, udsendte, fritaget for Ombud 237 f.
Kontorer, ministerielle 292.
Kontorholdsudgifter 187.
Kontrakt, kan Tjm.ansættelsen opfattes som K. 147 ff.
 – Som Grundlag for Ansættelse, se Overenskomst.
Kontrasignatur 310 f.
Konventionalbøde 564.
Korrektive Straffe 182 ff.
Kvalifikationsakter 263 f., 283 f., 406 f.
Kvinder, kommunal Valgret 111 f.
 – Ligestilling m. H. t. Tjenestestillinger og Hverv 136 ff., 161, 202, 431 f.
 – Ret og Pligt til Ombud 235 f.
 – kv. Tjm.s Barnefødsel 166.
København 88, 101 ff., 107, 111, 112, 114 f.
 – Omegnskommuner 107.
Købstæder 97 ff., 106, 107 f., 109 f., 111, 113 f.
 – Forhold til Stift og Amt 86 f., 90 f., 103.
 – Underøvrighedskreds 88.
 – Oprettelse og Nedlæggelse 107.
 – Ombud 232.
Købstadkommuner 106, se iøvrigt Købstæder.
Købstadlanddistrikter 105.
 – Styrelse 112 f.
Kørsel, se Pligtarbejde.

Laan, Kommunernes Optagelse af 265, 284, 407 f., 672 f.

Landdistrikter, se Købst.landdistrikter. 105, 112 f.
Landemodet 94.
Landkommuner 103 ff., 110, 111, 112 f.
Landsogn 105.
Legater og Stiftelser 99.
 – Adgang til Ændring 401.
Legitimationsakter, se actus legitimi.
Lighedsgrundsætninger 129, 136 ff., 161, 188, 202, 375 f., 426 ff.
Lodser, fritaget for Ombud 238.
Lovanordninger 437 f.
Love, se Indholdsfortegnelse Kap. II.
 – ny Forv.love Betydning for tidligere Retsakter 33, 503 ff.
Lovgivning 1 ff.
 – Afgrænsning overfor Forvaltning 2.
 – Udøvelse af Forvaltningsfunktioner 3, 64.
Lovkommissioner, Medlemskabs retlige Karakter 118.
Lovlighed, Anordningers 18.
 – tjenstlige Befalinger 55 f., 170 ff.
 – Forv.akters 264 ff.
 – Forv.kontrakters 474 ff.
 – særligt om Formaalets 361 ff.
Lovmæssig Forvaltning 55, 388 ff.
 – Kommunalforvaltning 657 f.
Lovtidende 20 f.
Lydighedspligt, Tjm.s 44, 57, 170 ff.
 – Borgernes overfor ugyldige Befalinger 277 f., 281 f.
Lærere, Folkeskolens, se Folkeskolens Lærere.
Lægdforstander 64, 96, 99, 101.
Lægdsmand 64, 99, 101.
Løfte som retsstiftende Kendsgerning i Forv.rettens 6, 248.
 – om Ansættelse i Tjm.stilling 145.
 – Tjm.løfte 135 f., 145, 166 ff.
Lønning, Tjm.s 126 f., 143 f., 188 ff.
 – Forandring 152 ff.
 – Domstolens Kompetence 228 ff.
 – Indeholdelse for Skattekrav og Underholdsbidrag 189 f.

- Lønning*, Forældelse 192, 194 f.
Magistrat i København 101 f., 108 f., 114 f.
 – i Købstæderne, kgl. udnævnt 88, 90 f., 98, 107 f., 109.
 – byrådsvalgt 100, 114 f.
Magtanvendelse, Forvaltningens 6, 546 ff.
Materiel Ugyldighedslære 271 f.
Magtadskillelsen 1 ff., 40, 288 f., 388 ff., 570, 575.
Magtfordrening ved Forv.akter 4, 179, 252, 361 ff., 409 ff.
 – ved Forvaltningskontrakter 478.
 – ved Forvaltn.s privatretlige Dispositioner 365 ff.
 – ved Tilbagekaldelse af Forv.akter 500.
 – Hovedtyper, se Indholdsfortegnelse til Kap. VIII.
Maksimalprisbestemmelser 28.
Marstal 105 f.
materielt Specialitetsprincip 363.
Meddelagtighed, Strafbarhed 567 f.
Meddelelse af Forvaltningsakt til anden Myndighed 351 f.
 – til den forpligtede før Foretagelse af Selvhjælpshandl. 560.
 – Se iøvrigt Bekendtgørelse.
Medhjælpere i Statstjenesten 123, 137.
Menighedsraad 73 f., 241.
Militære Tjenestestillinger, Kvinder udelukket 137.
Militære Tjenestemandsstillinger.
 – Lydighedspligt 171 f.
 – Afskedsbegæring 200.
Militærtjeneste, Tjm.s 165.
Militære Transporter, Pligtarbejde 245.
Ministerialtidende 54 f.
Ministerier 84 ff.
Ministre 2, 4, 63, 85 f., 116 f., 123.
Misligheder, Tjm.s 168 ff., 203, 215 ff., se iøvrigt Tjenesteforseelser.
Modregning, overfor Tjm.lønning 189 f.
Monokratiske (bureaukratiske) Princip 259.
Mulkt, se Tvangsbøder.
Myndighed v. Ansættelse som Tjm. 139, 141.
 – Afsked p. G. af manglende 204.
Myndighedsakter 62 f.
Myndighedsmisbrug 364 s.
 »Mænd, *De* 32«, 100, 108.
 »– *De* 24«, 107.
Møder, se kollegiale Forvaltn.myndigheder.
Nattillæg 187.
Nationalisering 78 f.
Naturalisation 6, 406.
Nazistiske Partier, Tjm.s Medlemskab 178 a.
negative Forvaltningsakter 259 ff., 276 f., 318 f., 357, 369, 430 f., 432, 486 f., 636 ff.
Nullitet, administrative Retsforskrifter 248 f.
 – Forv.akters 272 ff.
 – ved Formmangler 324 ff.
 – ved Habilitetsmangler 455 f.
 – ved Indholdsmangler 432 f.
 – ved Kompetencemangler 308 f.
 – ved Tilblivelsesmangler 386.
 – ugyldige kommunale Beslutninger 281.
Nummer, Tjm.s Træden udenfor 148 f., 164 f.
Næringsvæsen 96, 101.
 – Tilbagekaldelse af næringsretlige Tilladelser 517 ff.
 – Søgsmalsret 626 f.
Nævn 2, 68 f.
offentlig Forsorg 67 s, 93, 317, 342 f., 354, 391, 524, 587, 594, 657 f., 661.
Offentliggørelse af Forv.akt 41, 46, 323.
 – Betydning for Klagefrist 527.
Offentlighed i Forvaltningen 331 ff.
offentlig Institution 69.
offentlig Ret 4 ff.

- »Offentlig Tjeneste eller Hverv« i Henh. t. Strfl., Ombud 67, 240.
- Pligtarbejde 243.
- Officialmaksime* i Forvaltningen 336, 503.
- i Forv.retsplejen 591 f., 619.
- Ombud* 2, 67, 97, 116, 232 ff.
- Tjm.s Pligt til at modtage 10, 162, 236, 237.
- Omgangshverv* 238.
- Omgørelse* af Forv.akt 481 ff.
- Oplysning* om Administrationens Praksis 42.
- Oppebørselsbetjente*, se Kassebetjente.
- Oprørsregering* 436.
- Opsigelsesvarsel*, Tjm.s 197, 200 f., 202 f.
- Opslag af Tjm.stillinger* 132 ff.
- organisatorisk Specialitetsprincip* 363.
- Organisationer*, Tjm.s 195 f.
- s Søgsmålsret 632 f.
- Orlov*, Tjm.s 165.
- Overborgmester* i København 101 f.
- Overenskomst*, offentligretlig 6, 258, 400, 464 ff., se iøvrigt Forvaltn.-kontrakt.
- Som Grundlag for Ansættelse i offentlig Stilling 117 f., 197.
- Overepidemikommission* 93.
- Overformynderiet* 71.
- Over- og Underordningsforhold* 44, 64 f., 67.
- Kriterier for 48 ff.
- Kompetence 294 ff.
- Overpræsidenten i Kbhvn.* 100, 103.
- Overøvrighed*, se Amter og Amtmænd.
- i København 100, 103.
- Paabud* 251, 262 f.
- Paalæg*, knyttet til Forv.akter 403 f., 420 ff., 672 f.
- til Tjm. om Sagsanlæg 169 f.
- Domstolenes Paalæg til Forvaltningen 260 ff., 430 f., 636 ff.
- Paategning* paa Tjm.s Ansøgning om Avancement 135, 350.
- Pantefoged* 236.
- Pantsætning* af Tjm.s Lønning m. v. 189.
- Parkering*, Afgift 413 f.
- Parlamentarisme* 3, 389.
- Partsevne* i Forvaltningsretsplejen 647 f.
- Partsoffentlighed* 347.
- Passivitet*, Forvaltningens 261 f., 329, 532 f., 638 f.
- Pastorat*, Betydning for den sognekommunale Inddeling 104 f.
- patrimoniel Myndighed* 87, 94 f., 434 s.
- Pension* 210 ff.
- anteciperet Ansættelse 146.
- Ansættelse efter det fyldte 40. Aar 140.
- Bortfald 221 f.
- Pensionsalder 144, 211.
- retlig Karakter 188, 210.
- Forandring 155 ff.
- Aftale om Pension før Ansættelse 190.
- Forældelse 221.
- pensionsgivende Lønning 188.
- Domstolenes Kompetence 215, 228 ff., 611.
- særligt om Egenpension 212 ff., 222.
- – Enkepension 220 f.
- – Børnepension og -tillæg 221.
- Personalenævn* 135.
- Personel*, Forvaltningens 2, 60, 63 f., 116 ff.
- Pligtarbejde* 2, 118, 242 ff.
- Forhold til Ombud 232, 242.
- kommunalt 94, 243, 244 f.
- ikke kommunalt 245 f.
- kgl. Tjenesterejser 245.
- Pligtsubjekt* 62 f.
- Politi* 92, 95 ff., 99 ff., 101 ff.
- udøver Forvaltningstvang 544, 546 ff.
- almindelig Kompetence m. H. t. Orden og Sikkerhed 547 f.

- Politidirektør i København* 64, 101.
Politikredse, se *Underøvrighed*.
Politimester 64, 95 ff.
Politiforseelse 563.
Politisager 96.
Politiske Forhold, Tjm.s 167, 173, 176 ff., 218 f.
Politisk Forvaltningspersonel 116, 117, 179, 372 ff.
Politiitilhold 263.
 – *Tilbagekaldelse* 490 ff.
Politiitilladelse, *Tilbagekaldelse* 508 ff.
Politivedtægter 510, 547.
positive Forvaltningsakter 262 ff., 319 ff., 487 ff., 636.
Postbefordring, *Pligtarbejde* 9, 246.
Praksis, *Forvaltn.s* 40 ff., 428 ff., se ogsaa *Retspraksis*.
Privat Vej, *Kommunens Overtagelse* 264, 414 f.
Privatmand optræder uden off. Mandat 273 f., 436 f.
 – s ensidige Udtalelse retsstiftende i off. Ret 6.
 – *Ulovlig Delegation* til 303, 307.
Privatret 4 ff.
Privatretlige Forvaltningsdispositioner 248, 365 ff.
Professorer, *Ansættelse* af 132.
Provstemode 94.
Provsteret 94.
Provstiudvalg 94.
præjudicielle Spørgsmaal 276, 279, 291, 338, 639 ff.
Præsteembeder 73.
Præstekald, se *Pastorat*.
Pupilautoriteter 93, 103.

Raad (Raadmænd) i Købstæderne 97, 107 f.
 – i *København* 100.
Raadstueret 97.
Raadstueforsamling 108, 110.
rebus sic stantibus 479 s.
Refleksrettigheder 624 s., 627 ff.
Regeringskollegier 82 ff.
Reglement 17.

Regulativ 17.
Rekurs, *administrativ* 50 f., 64, 67, 290, 296, 314 f., 320, 522 ff.
 – – *Klagefrister* 393 f., 525 ff., 539, 587 f.
 – – *klageberettigede* 531 f.
 – – *suspenderer Forvaltningsakten?* 533 ff.
 – – *Klageoplysning* 530 f.
 – – *Prøvelsesrettens Omfang* 537.
 – – *vedr. Kommunalbestyrelsens Afgørelser af Valgklager* 67.
 – *judiciel*, se *Domstole Prøvelsesret*.
religiøs Overbevisning som Afskedsgrund 219 s.
Remonstration 522 f.
 – *overfor ulovlige Tj.bef.* 176, 295.
Repræsentationstillæg 187.
Reskript 15, 16.
res publico usui destinatæ 411.
Retshaandhævelse, se *Forv.tvangen*.
Retskraft, *Forvaltningsakters* 276, 393 f., 459, 485 ff., 539 ff.
Retspraksis 39 f.
 »*Retsstaten*« 27, 574.
Retssædvane 36 ff.
Retsuvidenhed 31.
Retsvedtægter 18 f.
Retsvildfarelse ved Lønudbetaling 193 f.
 – *som Tilbagekaldelsesgrund ved gyldige Forv.akter* 501 ff.
 – *som Ugyldighedsgrund ved Forvaltningsakter* 355 ff.
 – *Domstolenes Stilling overfor Forvaltn.s* 607.
Rettighedsfortabelse 568.
Rettighedssubjekt 62.
Rigsembedsmændene 82.
Rigsretskontrol med Forvaltningen 577 s., 618.
 »*røde Servitutter*«, de 365 s.

Salg af Tjm.s Lønning m. v. 189.
Sammenslutningers Søgsmålsret 632 f.
Samtykke vedr. Forvaltningsakter 6,

- 258 f., 343 f., se iøvrigt Ansøgning og Godkendelser.
- Samtykke*, Betydning for et Paalægs Gyldighed 421 f.
- Sandemænd* 89.
- Sanering* af Bydele 382 s.
- Sanktioner*, Forvaltn.rettens 6 f., 180 ff., 542 ff.
- m. H. t. Ombud 240 ff.
- m. H. t. Pligtarbejde 243.
- selvejende Kirker* 73, 94, 103.
- Selvhjælpshandlinger*, Forvaltningens 6 f., 558 ff.
- Sikkerhed*, Fred og Orden, den offentlige 96, 251, 546 ff., 608 s.
- Sikkerhedsstillelse*, Kassebetjentes 145.
- Sindssygdом* 35, 160, 434 f., 436.
- Skat*, Tilbageholdelse i Tjm.s Lønning 189 f.
- Skat*, Aftale med eller Samtykke fra Skatteyderen 470, 471 f., 476.
- Begæring om at blive skatteansat af H. t. kommunal Valgret 471 2.
- Skatteydtersøgmaal 631 f.
- Skattevalg 113.
- Skolefond* 72 f.
- Skolevæsen* 72 f., 93, 105, 109, 662 f., se ogsaa Folkeskolens Lærere.
- Skriftlighed*, Forv.akters 310 ff., 323 f.
- Forv.kontrakters 477.
- Skøn*, Forvaltningens frie 35, 37, 53 f., 252 ff.
- – Domstolene inkompetente 604 ff., 635 ff., 643.
- – Den kommunale Tilsynsmyndigheds Beføjelser m. H. t. 252, 673.
- – adm. Rekurs 508.
- – Regeldannelse 53 f., 355 ff.
- sagkyndigt 49 f.
- Skattemyndighedernes 258.
- Vurderingsskøn v. Ekspropriation 257 f.
- se iøv. Forv.akter, skønsmæssige.
- Slægtskab* som Inhabilitetsgrund 446, 450 f.
- Snekastning* 97, 245.
- Snefoged 238 1, 524.
- Sognebaandsløsning* 290 s, 494.
- Sognefogeder* 97, 232 ff.
- ikke Tjm. 128 4.
- Ombud 97, 232.
- Sognefogeddistrikter* 89.
- Sogneforstanderskab* 104 f., 110, 111.
- Sognekommision* 104, 109.
- Sognekommunalt Pligtarbejde* 244 f.
- Sognekommuner* 104, 105, 109, 111, 112.
- Overførelse til anden Amtsraads-kreds 104.
- Sogneraad* 112.
- Spanddage* 243.
- »spoils system« 125.
- Stadepladser*, Tilladelse til Indretning af 411.
- Statsanstalten for Livsforsikring* 70.
- Statsforvaltning* 63 ff.
- Statsraadet* 83, 84, 116 f.
- Tjm.ansættelse og Afsked ikke i 131, 205.
- Statstidende* 20.
- Statstjeneste*, fremmed, Bortfald af Pension 221.
- Statstjenestemænd* 2, 60, 117 ff. Se ogsaa Indholdsfort. t. Kap. VI.
- Ansættelseskompetence 131 f.
- Opslag af ledige Stillinger 132 ff.
- Oplysn. om Medansøgere 134 f.
- Lov 2. Feb. 1866 om Erklærings Meddelelse 135.
- Paategning paa Tjm.s Ansøgning om Avancement 135.
- Løfteerklæring 135 f., 145, 166 f.
- Indfødsret 139, 204, 220, 506.
- Alder 139, 140, 201, 203, 212 f., 220.
- Vandel 139 f., 141, 168 ff., 204, 213 ff., 611.
- Helbred 140, 204, 212 f., 219, 220, 223, 506.
- økonomiske Forhold 141, 204, 227.

- Statstjenestemænd*, Myndighed 141, 204.
- Sikkerhedsstillelse 145.
 - Bibeskæftigelse 162 f.
 - Træden udenfor Nummer 164 f.
 - Ferie, Orlov, Barnefødsel, Sygdom, Militærtjeneste 165 f.
 - Forflyttelse 151, 154, 159, 182, 184 f., 207 ff., 224, 225.
 - Afskedigelse 128, 136, 145, 151, 154, 159, 200 ff., 223 f.
 - Ombud 162 f., 164, 236, 237.
 - Strafansvar 167 f., 169, 171 f., 185 ff.
 - Pligter 149 ff., 161 ff.
 - Tjm.goderne 187 ff.
- Statstjenestemænd*, Ansættelsens retlige Karakter 147 ff.
- Søgsmålsret ved ulovlig Ansættelse 625 f.
- Se iverigt de med Tjenestemand sammensatte Ord.
- Stedet* for Forv.akter 330 f.
- Stiftamtmand* 88, 93 f.
- Stiftelser* 99.
- Stiftsøvrighed* 73, 93 f.
- Straf*, Fortabelse af Stilling 213 ff., 568.
- Fortabelse af Pension 213 ff., 223.
 - Fortabelse af Ventepenge 225.
 - Anvendelse ved Siden af disciplinære Straffe 185 ff.
 - Anvendelse v. Siden af Tvangsbøde 556 f.
 - Anvendelse v. Siden af Selvhjælps-handlinger 561 f.
 - for Tilsidesættelse af forv.retlig Pligter 562 ff.
- Strafansvar* Tjm.s, se Statstjeneste-
- Ombud 67, 240.
 - Pligtarbejde 243.
- Strafnedsættelse og -bortfald* p. G. af Retsuvidenhed 32.
- Strandingsvæsen* 93, 97, 234 τ, 246.
- Strejke*, Tjm.s, se Kollektivopsigelser.
- subjektiv Ret* 508, 615 f.
- Substitution* ved Inhabilitet 451 f.
- Sundhedskommission* 96, 99, 101.
- Sundhedsvæsen* 93, 96.
- Suppleant* 451 f.
- Suspension af Tjm.* 169, 226 ff.
- Svagelighed*, se Sygdom.
- Svig*, Forv.akt. fremkaldt v. 359 ff.
- Ugyldighed ex tune 285.
- Svogerskab* som Inhabilitetsgrund 450 f.
- Sygdom*, Tjm.s 165 f.
- Afsked p. G. af 204, 212 f., 219, 220.
- Sædvaneret*, se Retssædvane.
- Søgsmålsret* 614 ff.
- i kommunale Sager 630 ff., 668, 669 ff.
- sønderjydske Flækker* 106.
- Tavshedspligt*, Tjm.s 167 f., 177, 182, 349.
- Tiden* for Forv.akters Tilblivelse 112, 113, 328 f.
- Tidsfrist* som Bibestemmelse i Forvaltningsakters Indhold 401 ff.
- Tilbagekaldelse* af Forvaltningsbeslutninger, navnlig Forv.akter 481 ff.
- Se Indholdsfortegn. til Kap. X.
- af Anordn. før dens Bekendtgørelse 31.
 - af Afskedsansøgning 160, 201, 466.
- Tilbageøgningskrav* mod Tjm. ved for stor Lønudbetaling 192 ff.
- Tilblivelsesmangler ved Forv.akter*, ydre 326 ff.
- – indre 352 ff.
 - ved Forv.kontrakter 476.
- Tilhold*, se Polititilhold.
- Tilladelser* 263.
- Ugyldige 278.
- Tillid*, Suspension af Tjm. p. G. af Krænkelser af 227, se iverigt
- Vandel*.
- Tilskadekomstpension*, Tjm.s 126 ε, 212 ε.
- Tilsyn* m. Kommunalforvaltn. 252, 266 ε, 294, 663 ff.

Timepenge 187.

Tinglysning af Bibestemmelser i en Byggedispensation 422 f.

Tjeneste, offentlig, se de med Tjeneste sammensatte Ord samt Ombud og Pligtarbejde.

Tjenestebefalinger 44 ff., se Indholdsfortegnelse til Kap. III 64, 170 ff., 177 f., 250, 307.

Tjenestebefalinger, Ugyldighedsvirkning 268 ff.

– Domstolenes Kompetence 580 f.

Tjenesteforhør 184 f., 206.

Tjenesteforseelser 180 ff., 203, 215 ff., 226 f., se ogsaa Kollektivopsigelser.

Tjenestemænd, se Indholdsfortegnelse Kap. VI.

– retlig Karakteristik af Tjm.forholdet 119 ff.

Tjenestemandsoorganisationer 195 f.

Tjenestemandsstilling 60, 126.

– Oprettelse 126 f.

– Nedlæggelse 197, 222 ff.

Tjenestemandsstrejker 196 f., se Kollektivopsigelser.

Tjenesterejser, kgl., Pligtarbejde 245.

Tjenestestempel 312.

»Tjenestetidsnævn« 230 o.

Tosidige Forv.akter 6, 160, 258 f., 466.

Troskabsløfte, Tjm.s 134 f., 166 f.

Troskabspligt, Tjm.s 166 f.

– Forhold til Strejke 119 f., 167, 196 f.

Tuberkulosepension, Tjm.s 212 s.

Tvang ved Forv.akter 352, 387.

Tvangsbøder 6, 549 ff.

– m. H. t. Ombud 241 f.

– overfor Kommunalbestyrelserne 665 ff.

Uafsættelighed, Embedsmænds 198 f.

Uagtsomhed, Straf ved 567.

– ved Tjenesteforseelser 182.

Uberygtethed, se Vandel.

Udelukkelse af Domstolsprøvelse, se endelige administrative Afgørelser.

Udførselstilladelser, Tilbagekaldelse af gyldige 519.

Udhængsskabe, Tilladelse til Anbringelse af 412 f.

Udlandet, Ophold i og fremmed Statstjeneste, Betydning f. Pensionsret 221.

– Forv.akters Foretagelse i 330 f.

»Udlevering« af kgl. Bevillinger v. Overøvrigheden 84.

Udlæg i Tjm.s Lønning m. v. 189.

Udnævnelse, se Ansætt. af Statstjm.

Udpantning i Tjm.s Lønning m. v. 189.

– for Tvangsbøder 557.

– for Udgifter v. Forv.s Selvhjælps-handlinger 560 f.

– Domstolskontrol under 583.

Udskrivningsvæsen 64, 91, 96, 101.

Uduelighed, Afsked p. G. af 217, 224 s.

Udøvende Magt 1 f., se iøvrigt Forvaltning.

Ugyldighed ved Forv.akter 264 ff.

– efterfølgende 287 f.

– Formodning f. Gyldighed 275.

– Kompetence til at foretage Annul-lation 275 f.

– Ugyldighedsgrunde 285 f., 288 ff., se Indholdsfortegnelse til Kap. VIII.

– ved Forv.kontrakter 476.

– materiel Ugyldighedslære 271 f.

ulovligt Formaal, se Magtfordrejning.

Umulighed, Forv.akters 423 f.

Umyndiggørelse, Betydn. m. H. t.

Ansættelse som Tjm. 141.

– Afsked p. G. af 204.

Underretsdommere 92, 98.

Underskrift 312.

– paa Ministerens Vegne 37, 85 f., 300 f.

Undervisningsministerium 84.

Underøvrighed 87, 88 f., 94 ff., 99 f., 101 f.

Universitet, Retsregler 17.

- ekstraordinære Professorater 59 f.
- Ansættelse af Professorer 132.

Valg, ugyldigt 435 ff.

- kommunal Valgret 112 ff.

Valg, Valgklager 67.

- Valgagation mod Regeringen 176 ff.

Vandafgift, se Afbrydelse af Levering af Vand.

Vandel, Ansættelse som Tjm. 139 f., 141.

- Tjm.s Pligt m. H. t. 168 ff., 203, 204, 213 ff., 611.

Vederhæftighed, økonomisk, v. Ansættelse som Tjm. 140 f.

- Suspension 227.

Vedtægter 3, 18 f.

Vejafgift 414 f.

Vejvæsenet 92 f., 96 f.

Ventepenge 188, 222 ff.

- Varsel 197.

- Bortfald af 224 f.

- Forældelse 221 5.

Vidnepligt, Tjm.s 168.

Vielser, se familieretlige Forv.akter.

Vildfarelse ved Forv.akter, retlig 355 ff.

- – faktisk 352 f., 354 f.

Vildfarelse ved Lønningsudbetaling til Tjm. 143 f.

- Tilbagekaldelsesgrund for begunstigende Forv.akter 501 ff.

Vilkaar ved Forv.akter 403 f. Se iøvrigt Betingelser og Paalæg.

»*Visdomsbøger*« 41, 428 3.

Voldgiftsret vedr. Tjenestemandstvistigheder 230 f.

Værdighed, se Vandel.

Værnepligt 118, 128, 165.

- Pligtarbejde i Anledning af overordentlige Indkaldelser 246.

Værneting, Statens og Kommunernes 62, 647.

Ydelser til Tjm. udenfor den faste Lønning 187 f., 229.

ydre Tilblivelsesmangler 326 ff., 386 f.

Ytringsfrihed, Tjm.s 176 ff.

»*Ægt og Arbejde*« 243.

Ændring af gyldige Forv.akter 266, 481 ff.

økonomisk Vederhæftighed, se Vederhæftighed.

Øvrigheder, se Indholdsfortegnelsen til Kap. V.

Øvrighedsmyndighed 578.

- Grænser 288, 577 ff.