

BENT CHRISTENSEN

NÆVN OG RÅD

G. E. C. GADS FORLAG

KØBENHAVN 1958

Denne afhandling er af det rets- og statsvidenskabelige fakultet ved Københavns universitet antaget til offentlig at forsvares for den juridiske doktorgrad.

København, den 23. april 1958.

A. VINDING KRUSE

h. a. dec.

Forord

Det materiale, hvorpå denne afhandling bygger, har været tidskrævende og besværligt at samle og bearbejde. Uden hjælp fra mange sider kunne jeg ikke have gennemført arbejdet.

Jeg ønsker at takke Statens almindelige Videnskabsfond og indenrigsministeriet, der ved rundhåndet økonomisk støtte og tjenestefrihed har sikret mig den nødvendige arbejdsro.

En særlig tak vil jeg dernæst gerne rette til de mange tjenestemænd, som har givet mig adgang til at læse nævnenes sager, som har svaret på mine mange spørgsmål, og som i adskillige tilfælde har gennemset dele af afhandlingen på et af de stadier, hvori den har foreligget. Den altid beredvillige bistand, jeg her har modtaget, har simpelthen været en forudsætning for at tilvejebringe den viden om nævnenes forhold, hvorpå afhandlingen bygger.

Jeg skylder imidlertid tillige disse mine hjemmelsmænd at understrege, at de er uden ethvert ansvar for det foreliggende resultat. Det er en selvfølge, at forsøgene på at opstille almindelige retsgrundsætninger eller på at fælde domme står helt for min regning. Men mit ansvar omfatter også oplysningerne om nævnenes faktiske forhold. Det er — trods al hjælp fra andre og megen omhu fra min side — vanskeligt helt at undgå, at en beskrivelse af en så omfattende og svært tilgængelig del af forvaltningen, foretaget af en udenforstående, bliver belemret med misforståelser. De, som måtte findes, skyldes min manglende formåen til at finde de rigtige kilder, til at stille de rette spørgsmål eller til at forstå svarene i den kontekst, hvori de blev givet.

Den relativt lange tid, der er gået med indsamlingen og bearbejdelsen af afhandlingens materiale, har gjort det nødvendigt at tage stilling til, i hvilket omfang materialet skulle søges à jour-ført inden afhandlingens udgivelse. Jeg har valgt følgende fremgangsmåde: Positive retsregler, d.v.s. love, anordninger, cirkulærer m. v. samt sædvanlig juridisk litteratur, herunder domssamlinger, er ført à jour til 1. januar 1958. Der er derimod ikke gjort forsøg på at supplere det utrykte materiale. For de oplysninger, der er hentet fra kendelsessamlinger, beretninger m. v., er valgt en mellemløsning; materiale offentliggjort inden 1. januar 1958 er gennemlæst, men kun interpoleret i afhandlingen, hvor det indeholdt væsentligt nyt.

Bent Christensen.

Forord

Det materiale, hvorpå denne afhandling bygger, har været tidskrævende og besværligt at samle og bearbejde. Uden hjælp fra mange sider kunne jeg ikke have gennemført arbejdet.

Jeg ønsker at takke Statens almindelige Videnskabsfond og indenrigsministeriet, der ved rundhåndet økonomisk støtte og tjenestefrihed har sikret mig den nødvendige arbejdsro.

En særlig tak vil jeg dernæst gerne rette til de mange tjenestemænd, som har givet mig adgang til at læse nævnenes sager, som har svaret på mine mange spørgsmål, og som i adskillige tilfælde har gennemset dele af afhandlingen på et af de stadier, hvori den har foreligget. Den altid beredvillige bistand, jeg her har modtaget, har simpelthen været en forudsætning for at tilvejebringe den viden om nævnenes forhold, hvorpå afhandlingen bygger.

Jeg skylder imidlertid tillige disse mine hjemmelsmænd at understrege, at de er uden ethvert ansvar for det foreliggende resultat. Det er en selvfølge, at forsøgene på at opstille almindelige retsgrundsætninger eller på at fælde domme står helt for min regning. Men mit ansvar omfatter også oplysningerne om nævnenes faktiske forhold. Det er — trods al hjælp fra andre og megen omhu fra min side — vanskeligt helt at undgå, at en beskrivelse af en så omfattende og svært tilgængelig del af forvaltningen, foretaget af en udenforstående, bliver belemret med misforståelser. De, som måtte findes, skyldes min manglende formåen til at finde de rigtige kilder, til at stille de rette spørgsmål eller til at forstå svarene i den kontekst, hvori de blev givet.

Den relativt lange tid, der er gået med indsamlingen og bearbejdelsen af afhandlingens materiale, har gjort det nødvendigt at tage stilling til, i hvilket omfang materialet skulle søges à jour-ført inden afhandlingens udgivelse. Jeg har valgt følgende fremgangsmåde: Positive retsregler, d.v.s. love, anordninger, cirkulærer m. v. samt sædvanlig juridisk litteratur, herunder domssamlinger, er ført à jour til 1. januar 1958. Der er derimod ikke gjort forsøg på at supplere det utrykte materiale. For de oplysninger, der er hentet fra kendelsessamlinger, beretninger m. v., er valgt en mellemløsning; materiale offentliggjort inden 1. januar 1958 er gennemlæst, men kun interpoleret i afhandlingen, hvor det indeholdt væsentligt nyt.

Bent Christensen.

Indholdsfortegnelse

1. DEL

Materialet og dets systematisering

I. INDLEDNING

A. Udgangspunkt	2
B. Administrative retter	3
1. <i>Administrative retter som et retligt nødvendigt begreb: a. Frankrig s. 4. — b. England s. 8. — c. Dansk ret s. 11.</i>	
2. <i>Administrative retter som et systematisk hjælpemiddel: a. De elementer, hvorved begrebet dømmende defineres s. 14. — b. Johs. Ussings begreb og andre kombinationer s. 17. — c. Afvisning af begrebet administrative retter som grundlag for afhandlingen s. 20.</i>	
C. Retssikkerhed og retssikkerhedsgaranti	20
1. <i>a. Hvad er retssikkerhed s. 20. — b. Domstolene som retssikkerhedsgaranti s. 22. — c. Formuleringen af undersøgelsens mål og midler s. 22.</i>	
2. <i>Tillid s. 23.</i>	
D. Foreløbig afgrænsning af undersøgelsens materiale ..	24
1. <i>Hvad er særlige forvaltningsorganer s. 24.</i>	
2. <i>Særlige forvaltningsorganer af underordnet betydning for retssikkerhedssynspunktet s. 25.</i>	
3. <i>Materialet s. 26.</i>	
E. Nomenklatur	27

II. NOGLE GRUNDBEGREBER

A. Retsakt. — Indstilling, meningstilkendegivelse og andre forberedende udtalelser. — Uforbindende udtalelse. — Intern udtalelse	28
<i>a. Retsakt s. 28. — b. Forberedende udtalelser s. 28. — c. Uforbindende udtalelser s. 30. — d. Interne udtalelser s. 31. — e. Om sprogbrugen s. 32.</i>	
B. Generel — Konkret	32
C. 1. instans, klagebehandling og anden efterprøvelse ..	35
<i>a. Klagebehandling s. 35. — b. Anden efterprøvelse s. 36. — c. Særlig om uforbindende udtalelser s. 36.</i>	

VIII

D. Initiativ	37
<i>a. Hvad er initiativ s. 37. — b. Særlig om organer, der er uden initiativ og udsteder retsakter s. 39. — c. Særlig om organer, der har eget initiativ og udsteder retsakter s. 39. — d. Særlig om organer, der afgiver indstillinger og meningstilkendegivelser s. 39. — e. Resumé s. 41.</i>	
E. Uvildighed	41
<i>1. Forvaltningens funktionelle partiskhed: a. Variationer heri s. 41. — b. Funktionsdeling s. 42.</i>	
<i>2. Hvorpå beror domstolenes funktionelle upartiskhed s. 44: a. Manglende initiativ s. 45. — b. Processen som forhandling s. 45.</i>	
<i>3. Forvaltningsorganer, der er uvildige som følge af, at de ikke er part s. 47.</i>	
<i>4. Vekslede grader af funktionel upartiskhed over og under grænsen for uvildighed s. 50.</i>	
<i>5. Uvildighed og organer, der afgiver indstillinger og meningstilkendegivelser s. 52.</i>	
<i>6. Uvildighed og klageorganer s. 53.</i>	
F. Offentlig — privat	54
III. NÆVNSTYPER	55
<i>1. Ankenævn og overinstanser s. 55.</i>	
<i>2. Henskydningsnævn s. 56.</i>	
<i>3. Tvistnævn s. 57.</i>	
<i>4. Uvildighedsnævn s. 58.</i>	
<i>5. Ansøgningsnævn s. 59.</i>	
<i>6. Råd s. 59.</i>	
<i>7. Administrerende nævn s. 62.</i>	
<i>8. Afviklingsnævn s. 62.</i>	
<i>9. Blandinger s. 63.</i>	
IV. NÆVN OG RÅD I DANSK FORVALTNING	
A. Ankenævn	64
<i>1. Rene ankenævn: a. Permanente, 1) der træffer afgørelser s. 64. — 2) der afgiver indstillinger s. 67. — b. Midlertidige s. 72.</i>	
<i>2. Blandede ankenævn: a. Komplicerede råd s. 75. — b. Andre kombinationer s. 81.</i>	
B. Overinstanser	83
C. Henskydningsnævn	85
D. Tvistnævn	87
<i>1. Rene, offentlige tvistnævn s. 87.</i>	
<i>2. Private tvistnævn s. 90.</i>	

E. Uvildighedsnævn	92
1. <i>Uden partsproces</i> s. 92.	
2. <i>Med partsproces</i> s. 94.	
3. <i>Private uvildighedsnævn</i> s. 96.	
4. <i>Arbejderforsikringsrådet</i> s. 96.	
5. <i>Fredningsnævn</i> s. 98.	
F. Ansøgningsnævn	99
1. <i>Nævn, der kun behandler en del af en kategori ansøgninger</i> s. 99.	
2. <i>Andre rene ansøgningsnævn</i> s. 99.	
3. <i>Blandede ansøgningsnævn</i> s. 102.	
G. Råd	103
1. <i>De typiske råd</i> s. 103	
2. <i>Tilsynsorganer</i> s. 105.	
3. <i>Råd med mere kompliceret funktion</i> s. 106.	
H. Administrerende nævn	107
1. <i>I centralforvaltningen</i> s. 107.	
2. <i>I lokalforvaltningen</i> s. 108.	
I. Afviklingsnævn	109
V. NÆRMERE OM MATERIALE OG METODE	
A. Om afhandlings emne	111
B. Materialet	111
1. <i>Materialets afgrænsning og indsamling: a. Den successive indskrænkning og intensivering af undersøgelsen</i> s. 111. — <i>b. Kriterierne for indskrænkningen</i> s. 114. — <i>c. Resultatet</i> s. 114.	
2. <i>Materialets udnyttelse i fremstillingen</i> s. 115.	
C. Metode	115
1. <i>De fremstillede reglers sanktionering</i> s. 115.	
2. <i>Afhandlingens karakter af retsvidenskab</i> s. 117.	

2. DEL

Sammensætning og hierarkisk stilling

VI. ÅRSAGER TIL NÆVNSFORMENS ANVENDELSE	122
1. <i>Fælles årsager: a. Årsager, der har forbindelse med retssikkerhedssynspunktet</i> s. 123. — <i>b. Andre årsager</i> s. 126.	
2. <i>Årsager til de enkelte nævnstyper</i> s. 128.	

VII. ORGANISATION

I. De faktiske forhold.

A. Persongrupper 131

1. *Personer, der er sympatisk indstillet overfor de retsundergivne*: a. Interesserepræsentanter. 1) Definition s. 132. — 2) Interesserepræsentationens formål og udvikling s. 134. — 3) Interesserepræsentation og andre organisatoriske spørgsmål s. 137. — b. Voldgiftsmænd s. 138. — c. Lægmænd s. 139. — d. Repræsentanter for offentlige myndigheder s. 141.
2. *Neutrale*: især dommere, administrative tjenestemænd, universitetslærere og opmænd s. 142.
3. *Sagkyndige* s. 143.

B. Persongrupper og nævnstyper 146

1. *I hvilke nævnstyper optræder de forskellige persongrupper* s. 146.
2. *Kombinationer af persongrupper* s. 148.

II. Retsreglerne.

A. Permanent — ad hoc. 150

B. Udnævnelsesmyndighed 150

1. *Udnævnelse af medlemmer* s. 150.
2. *Tilkaldelse af andre personer* s. 152.
3. *Udnævnelse af formand* s. 154.

C. Udnævnelsesbetingelser 154

1. *Særlige betingelser*: a. Interesserepræsentanter s. 156. b. Lægmænd s. 160. — c. Ministerierepræsentanter s. 161. — d. Dommere s. 161. — e. Sagkyndige s. 162.
2. *Almindelige betingelser* s. 162.

D. Afskedigelse 166

1. a. Frivillig eller tvunget medlemsskab s. 166. — b. Udnævnelse på tid eller indtil videre s. 167.
2. *Ansøgt afskedigelse* s. 167.
3. *Afskedigelse som følge af udnævnelsesbetingelsernes bortfald* s. 168.
4. *Uansøgt afskedigelse*: a. Udnævnelsesmyndighedens adgang til at afskedige frivillige medlemmer. 1) i nævn med omfattende funktionel uafhængighed s. 170. — 2) i andre nævn s. 172. — b. Afskedigelse af kommunalt ombud s. 172. — c. Afskedigelse af tjenestemænd s. 173.
5. *Afskedigelse ved andre end udnævnelsesmyndigheden* s. 174.
6. *Domstolene og afskedigelsesadgangen* s. 175.

E. Personlig upartiskhed	175
1. <i>Nogle grundlæggende forskelle mellem upartiskhedsproblemet ved domstole og ved nævn og råd</i> s. 175.	
2. <i>Nogle inhabilitetsårsager af særlig betydning for nævn og råd. a. Interessesfællesskab mellem nævnsmedlem og den private adressat</i> s. 180. — 1) Særlig om tilfælde, hvor medlemmet handler på adressatens vegne s. 180. — 2) Særlig om interesserepræsentation: a) I hvilket omfang er gruppetilhør inhabilitetsgrund? s. 182. — b) Hvilke inhabilitetsårsager legitimeres ved interesserepræsentation? s. 184. — c) Særlig om tilfælde, hvor adressaten er en organisation eller kommune s. 186. — b. Andre tilfælde: 1) Særlig om tilknytning til den offentlige part s. 188. — 2) Iøvrigt s. 189.	
3. <i>Inhabilitetens følger</i> s. 191.	

VIII. HIERARKISK STILLING

A. Uafhængighed	193
B. Tjenestebefalinger	197
1. <i>Til nævnet: a. Vedrørende sagens udfald. 1) Ankenævn</i> s. 197. — 2) Andre nævn s. 202. — b. Tjenestebefalinger vedrørende sagens behandling s. 207.	
2. <i>Til de enkelte medlemmer</i> s. 211.	
C. Rekurs	213
1. <i>Sædvanlig rekurs</i> s. 213.	
2. <i>Kassationsrekurs</i> s. 215.	
D. Andre overordningsbeføjelser	218
E. Ekstraordinære processkridt	219
F. Uforbindende udtalelser	220
a. Uforbindende svar på spørgsmål fra borgerne s. 220. — b. Vejledning til nævnene s. 222.	

3. DEL

Nævnsprocessen

IX. INDLEDNING TIL NÆVNSPROCESSEN	226
1. <i>Fremstillingsformen: a. Nævnsprocessens uensartet-</i> hed s. 226. — b. Fremstillingens forhold til den almindelige forvaltningsproces s. 226. — c. Civilprocessen som baggrund for fremstillingen s. 227.	

XII

2. *Retskilder*: a. Positive regler og rpl. s. 228. — b. Nævnets frihed til selv at bestemme sagbehandlingen s. 229.
3. *Procesgrundsætninger* s. 231. — a. I dansk civilproces s. 231. — b. I fremmed forvaltningsret s. 232. — c. I nævnsprocessen s. 232.
4. Fremstillingen i 3. del er ikke udtømmende s. 233.

X. SAGENS REJSNING

- A. Hvem kan rejse sag? 235
1. *Forskellen mellem nævnstyperne* s. 235.
 2. *Særlig om nævn med eget initiativ eller nævn, der kun kan handle efter en anden myndigheds initiativ* s. 236.
 3. *Særlig om nævn, der handler efter privat eller konkurrerende offentlig initiativ*: a. 1. instansnævn s. 237. — b. Ankenævn og overinstanser s. 238. — 1) Organisationers klageret s. 239. — 2) Konkurrenters klageret s. 240. — 3) Kreditorers m. v.'s klageret s. 241. — 4) Offentlige myndigheders klageret s. 242.
- B. Hvordan rejses sagen? 244
1. *Anhængiggørelsens form og indhold* s. 244.
 2. a. Remonstration s. 247. — b. Klages suspensive virkning s. 247. — c. Klagefrister s. 248.

XI. PART

- A. Hvem er part i nævnsprocessen? 253
- a. Partsbegrebet s. 253. — b. Privat part s. 254. — c. Part på det offentlige side s. 255.
- B. Procesfuldmagt 256

XII. YDRE FORM

- A. Umiddelbarhed 258
1. *Umiddelbarhed i domstolsprocessen* s. 259.
 2. *Umiddelbarhed i nævnsprocessen*: a. Begrebet umiddelbarhed s. 259. — b. Hvornår er institutionsafgørelser tilladelige? s. 262. — c. Hvornår er overværelse af forberedelsen nødvendig? s. 267. — d. De almindelige tilfælde s. 270. — e. Identitet i nævnets sammensætning s. 274.
 3. *Delegation til formand, afdelinger og udvalg*. a. Sekretærer s. 275. — b. Formand s. 275. — c. Afdelinger og udvalg s. 278.
- B. Mundtlighed 281
1. *I domstolsprocessen* s. 281.
 2. *I nævnsprocessen* s. 281.

C. Forhandling 283

1. *I domstolsprocessen* s. 283.2. *I nævnsprocessen*: a. 1 part s. 285. — b. 2 parter eller modstandere s. 285. — c. 3 hovedgrupper i henseende til forhandling s. 287.

XIII. SAGENS RAMME

A. Indledning 288

1. *Oversigt over de spørgsmål, der behandles i kap. XIII* s. 288.2. *Partsansførslernes betydning efter rpl. og fremmed ret* s. 289.3. *Særlig om nævn, der selv har initiativ, eller som udelukkende handler efter anden offentlig myndigheds initiativ* s. 290.4. *Udgangspunktet for rammefastlæggelsen ved nævn, der handler efter privat eller konkurrerende offentlig initiativ* s. 291.

B. En formulering af officialprincippet 293

C. Nærmere om alternativet for rammefastlæggelsen i nævnsprocessen 298

a. *Ekstremerne* s. 298. — b. *Modifikationer i princippet i rpl. § 293 s. 298.* — c. *Modifikationer i officialprincippet* s. 300. — d. *Principperne som tendenser* s. 302. — e. *Karakteristik af nævnsprocessen i modsætning til civilprocessen* s. 302.

D. Rammefastlæggelsen hos nogle l. instansnævn 303

a. *Taksationskommissioner* s. 303. — b. *Ansøgningsnævn* s. 304. — c. *Uvildighedsnævn* s. 305.

E. Rammefastlæggelsen i klageinstansen 305

1. *Den mulige rammefastlæggelse*: a. *Begrænsninger i den funktionelle kompetence* s. 306. — b. *Partsansførslernes betydning* s. 307. — c. *Betydningen af den konkrete 1. instansbehandling* s. 308. — d. *Kombinationer* s. 309.2. *Nogle eksempler*: *Landsskatleretten* s. 310. — *Indkvarteringsvurderingsnævnet* s. 314. — *Prisankenævnet* s. 317.3. *Almindelige regler*: a. *Funktionel kompetence*: 1) *Enumeration* s. 323. — 2) *Indskrænkninger ved juridiske begreber*: a) *Hovedreglen* s. 324. — b) *Undtagelser* s. 326. — c) *Særlig om prøvelse af generelle akter* s. 328. — b. *Partsansførslernes betydning* s. 328. — c. *Betydningen af den konkrete 1. instansbehandling* s. 330.: 1) *Udvidelse af processtoffet*. a) *Ankenævn* s. 330. — b) *Overinstanser* s. 332. — 2) *Reformatio in pejus* s. 332.

F. Sagens hævelse	334
-------------------------	-----

XIV. SAGENS OPLYSNING

A. Sagens oplysning i hovedtræk	337
1. <i>Civilprocessen</i> : a. Hvad skal bevises s. 337. — b. Overbevisningen s. 337. — c. Bevisførelsen s. 340.	
2. <i>Nævnsprocessen</i> s. 341. — a. Hvad skal bevises s. 342. — b. Overbevisningen s. 343. — c. Bevisførelsen s. 345.	
B. Bevisbyrde	346
1. <i>En almindelig bevisbyrde</i> regel s. 347.	
2. <i>Specielle bevisbyrde</i> regler s. 350.	
C. Bevisførelsen	353
1°. <i>Undersøgelsesprincippet</i> .	
1. <i>Foreløbig definition</i> s. 354.	
2. <i>Bevisførelsens opdeling</i> s. 356.	
3. <i>Nærmere definition</i> s. 358.	
2°. <i>Almindelige retningslinier</i> .	
1. <i>Fastlæggelse af bevisfaktum</i> : a. Rammen for bevisførelsen: 1) Retsfaktum og notoriske fakta. s. 359. — 2) Indrømmede og ubestridte fakta s. 359. — 3) Overflødig bevisførelse s. 361. — b. Nævns og parts indsats: 1) Minimumsregler: a) Bevisfakta fastlagt i retsreglen s. 361. — b) Formalia s. 362. — c) Parts påpegning s. 362. — d) Bevisfakta, der dukker op under sagens gang s. 363. — 2) Retningslinier iøvrigt: a) Andre nævn end administrerende nævn s. 363. — b) Administrerende nævn s. 364. 3) Modifikationer s. 365.	
2. <i>Bevisoptagelsen</i> : a. Beslutninger under bevisoptagelsen s. 366. — b. Nævns og parts indsats: 1) Minimumsregler s. 368. — 2) Retningslinier iøvrigt: a) For hvem er bevisoptagelsen lettest s. 369. — b) Offentlig interesse s. 371. — c) Til parts fordel s. 371. — d) Sandsynlighed s. 372.	
3. <i>Sanktioner</i> s. 373. — 1) Straf s. 374. — 2) Afvisning s. 374. — 3) Bevisbyrde regler s. 374. — 4) Processuel skadevirkning s. 375.	
4. <i>Påmindelse</i> s. 376.	
3°. <i>Modifikationer som følge af 2 parter for nævnet</i>	378
4°. <i>Modifikationer ved ankenævn</i> .	
1. a. Det særlige for ankenævn s. 379. — b) Ankenævnets pligt til at skaffe sig 1. instansens grundlag s. 380.	
2. <i>Fastlæggelse af bevisfaktum</i> : a. I de almindelige	

tilfælde s. 381. — *b.* Hvor klagen fører til rutinemæssig efterforskning s. 382.

3. *Bevisoptagelsen* s. 383.

4. *Nogle eksempler*: Landsskatteretten s. 385. — Indkvarteringsvurderingsnævnet s. 387. — Prisankenævnet s. 389.

5°. *Bevismidler og andres medvirken under bevisførelsen.*

1. *Partsafhøring* s. 390.

2. *Trediemands medvirken* s. 390.

3. *Domstolenes medvirken* s. 391.

4. *Andre forvaltningsmyndigheders medvirken* s. 391.

XV. KONTRADIKTION

A. Det kontradiktoriske princip 394

1. *Funktion* s. 394.

2. *Omfang* s. 396.

3. *Form* s. 399.

B. Kontradiktion i domstolsprocessen 401

C. Kontradiktion i nævnsprocessen 402

1. *Hvornår har part krav på kontradiktion?* s. 402.

2. *Omfang*: *a.* Fakta tilvejebragt af nævnet selv s. 405. — *b.* Jus. s. 409. — *c.* Fakta tilvejebragt af sagkyndige medlemmer m. v. s. 409. — *d.* Selektiv kontradiktion s. 410. — *e.* Særlige indskrænkninger s. 411.

3. *Form*: *a.* Resumé s. 413. — *b.* Slutning fra een form til en anden s. 414. — *c.* Løbende kontradiktion s. 416. — *d.* Automatisk kontradiktion s. 416. — *d.* Parternes ligestilling s. 416.

XVI. SAGENS AFGØRELSE

A. Sagens forelæggelse for nævnsmedlemmerne 419

B. Rådslagning 423

C. Afstemning 425

1. *Afstemningens nødvendighed* s. 425.

2. *Afstemningstemas fastlæggelse* s. 425.

3. *Quorum*: *a.* Positive regler s. 426. — *b.* Deklaratoriske regler s. 427. — *c.* Quorumsreglers omfang. — Stemmepligt s. 429.

4. *Afstemningens opgørelse*: *a.* Stemmernes vægt s. 434. — *b.* Stemme flerhed blandt mødende og stemmende s. 434. — *c.* Nogle tvivlsspørgsmål vedrørende stemme flerhedens beregning s. 434. — 1) Ved indstillinger m. v. s. 434. — 2) Ved flere end to forslag s. 435. — 3) Ved stemmelighed s. 437.

5. *Afstemningens form* s. 439.

XVII. NOGLE LEGISLATIVE BETRAGTNINGER	440
1. <i>Nævn og råd som retssikkerhedsgaranti</i> s. 440.	
2. <i>Andre legislative betragtninger</i> s. 444.	
Summary in English	451
Reglerne om sammensætningen af nogle væsentlige nævn . .	459
Nogle forretningsordener	463
De vigtigste nævn	465
Forkortelser og litteratur	467
Sagregister	471

1. del

Materialet og dets systematisering

I. Indledning

A. UDGANGSPUNKT

I dansk forvaltning findes talrige organer, der hverken hører til den traditionelle hierarkiske statsforvaltning eller til de gængse kommunale selvstyreorganer, og som dog ikke kan henregnes til domstolene eller til folketingets underafdelinger. De forekommer under benævnelser som kommissioner, komiteer, udvalg, råd, nævn, retter, voldgiftsretter, fondsbestyrelser m. v., men kan passende med en vag fællesbetegnelse kaldes *særlige forvaltningsorganer*.¹⁾ Fælleles for dem er en vis fritstående stilling overfor lederne af stats- og kommunalforvaltningen og — i almindelighed — en kollegial sammensætning. Iøvrigt er deres funktioner, organisation og proces lige så forskelligartet som deres navne.

Eksistensen af disse særlige forvaltningsorganer er udgangspunktet for denne afhandling. De udgør undersøgelsens grundlæggende materiale.

Dette materiale er imidlertid stort og uensartet. Det kan kun bearbejdes, hvis det på en eller anden måde begrænses. En nærliggende mulighed ville være på forhånd at udvælge enkelte særlige organer og indskrænke undersøgelsen til at angå dem. Uden et vist overblik over hele området bliver udvælgelsen imidlertid ganske arbitrær, og fra en fremstilling af nogle tilfældige organer kan ikke drages generelle slutninger. Her er derfor valgt en anden fremgangsmåde. Den nødvendige begrænsning søges opnået ved kun at skildre de særlige organers forhold fra een bestemt synsvinkel. Dette er også den almindeligt anvendte form for begrænsning i fremmed litteratur om særlige forvaltningsorganer, der i de fleste »vestlige« stater er lige så almindelige som her i landet.

Mange synsvinkler er naturligvis mulige. De særlige organer vil ofte blandt medlemmerne have repræsentanter for de retsundergivne; de indgår derfor som et vigtigt led i undersøgelsen af interesserepræsentation i moderne statsstyre.²⁾ Deres sammensætning kan også have interesse fra en anden synsvinkel; de er i almindelighed kollegiale og har derfor særlig betydning for fremstillinger af monokratisk contra kollegial styreform.³⁾ Man kan også lægge vægten på deres relative selvstændighed i forhold til de almindelige forvaltnings-

1. En liste over langt de fleste for tiden eksisterende særlige organer findes i slutningen af *V. Topsøe-Jensen: Dansk Lovregister*. Mange organer er også optaget i Hof- og Statskalenderen, der tillige indeholder oplysninger om, hvem der er medlemmer.

2. Hovedværket er *Avery Leiserson: Administrative Regulation*.

3. Se især *Wheare*, jfr. også de tyske systemfremstillinger, især *Forsthof*, s. 340 ff., og *Adamovich*, s. 51—53.

chefer; denne synsvinkel har især interesse, når man vil skildre forvaltningens organisation.⁴⁾ Endelig kan man se på deres funktion. Da langt de fleste særlige organer udelukkende eller tillige er rådgivende, er det nærliggende at undersøge dem som led i hele spørgsmålet om fremskaffelse af oplysninger og synspunkter til brug for forvaltningen.⁵⁾

Valget af synsvinkel medfører naturligvis først og fremmest en begrænsning af undersøgelsen ved at angive, hvilke sider af de særlige organers forhold man vil interessere sig for. Men valget medfører tillige en indskrænkning af selve materialet. Gruppen de særlige forvaltningsorganer er meget stor og dens grænser ganske usikre. Ikke alle organer har samme interesse for alle synsvinkler. Har man først valgt en synsvinkel, kan man uden videre skyde en række organer ud som interesseløse.

At valget af synsvinkel således har betydning for materialets omfang ses også af fremmed litteratur. For dem, der vælger at fremstille de særlige organer under synsvinklen interesserepræsentation, bliver organer, som består af embedsmænd, herunder dommere, uden interesse, mens til gengæld almindelige forvaltningsmyndigheder, hvis personel på den ene eller anden måde får en repræsentativ funktion, tages med i undersøgelsen.⁶⁾ På lignende måde går det dem, der ser problemet som led i tendensen til kollektiv ledelse. Her bliver byrådsudvalg o. lign. af lige så stor interesse som de særlige fritstående organer.⁷⁾

Som synsvinkel for denne afhandling er valgt *retssikkerheden*. Opgaven er at undersøge, hvordan og i hvilket omfang særlige organer kan siges at udgøre garantier for retssikkerheden i forvaltningen.

Til indledning skal i dette kapitel nærmere angives, hvad der ligger i synsvinklen retssikkerhed, og hvilken begrænsning af materialet valget af denne synsvinkel tillader.

B. ADMINISTRATIVE RETTER

Med retssikkerheden som synsvinkel falder en velkendt mulighed for afgrænsning straks i øjnene. For retssikkerheden må vel de særlige organer, der kan karakteriseres som dømmende, have speciel interesse. Afhandlingens materiale skulle således kunne indskrænkes til, hvad man tidligere i dansk ret har

4. *Meyer: Organization*. Kap. XVII. Synsvinklen er iøvrigt især betydningsfuld i U.S.A., hvor spørgsmålet om Independent Regulatory Commissions har ført til en vældig litteratur.

5. Således hovedsagelig *Vernon and Mansergh*. Se også *R. N. Torgersen: Når staten søger råd*. N.A.T. 1952, s. 34.

6. *Leiserson* har således et kapitel om den »repræsentation« af særlige samfundsgruppers interesse, som f. eks. Department of Agriculture betyder.

7. Således *Wheare*, kap. VII.

kaldt administrative retter,¹⁾ d.v.s. særlige forvaltningsorganer, der udelukkende eller tillige udsteder dømmende akter. Denne afgrænsning forekommer så meget mere nærliggende, som den er almindelig i fremmede retssystemer og har tradition i dansk litteratur.

Muligheden for at afgrænse materialet ved at udskille de administrative retter beror åbenbart på, hvad dømmende betyder. I det følgende skal gives en kort fremstilling af denne begrebsdannelse i forskellige retssystemer og hos forskellige forfattere. Formålet med fremstillingen er alene at undersøge, om begrebet dømmende tillader en hensigtsmæssig afgrænsning af materialet. Der tages ikke stilling til, om begrebsdannelsen er brugbar ud fra andre formål.

1. Afgrænsningen af forvaltningsmyndigheder med dømmende funktion er i visse retssystemer ligefrem retligt nødvendig.

a. Forholdene er klarest i *Frankrig*, hvor begrebet administrativ ret har en præcis, positivretlig betydning.²⁾

I fransk forvaltning findes ligesom her i landet en stor og broget gruppe særlige forvaltningsorganer. Gældende ret kræver, at der blandt dem udskilles nogle, der helt eller delvis udsteder dømmende akter. Dømmende akter indtager nemlig på to punkter en særstilling i forhold til andre forvaltningsakter: Der gælder særlige regler om deres legalitetsprøvelse, og der stilles særlige krav til den proces, som de dømmende akter udspringer af. Efter fransk ret

1. Gængs sprogbrug med hensyn til betegnelserne for forskellige dømmende myndigheder er uklar. I det følgende bruges ordene således: Med *forvaltningsdomstole* tænkes på organer som Regeringsrätten, Conseil d'Etat eller de tyske Verwaltungsgerichte. Det karakteristiske for dem er, at de er uafhængige, og at de har en almindelig kompetence til at pådømme den offentlige rets tvister. *Administrative retter* er særforvaltningsdomstole med et snævert sagområde. Med *domstole* tænkes på det system af retter, der — udelukkende eller hovedsagelig — behandler civilretlige og strafferetlige sager. Her sondres ikke mellem domstole med almindelig og speciel kompetence.

Efter denne sprogbrug findes der ingen forvaltningsdomstole her i landet, men nok administrative retter. — Som det vil fremgå af det følgende, foretrækkes dog for dansk rets vedkommende andre, mere præcise betegnelser. — Af sprogbrugen følger også, at administrative retter kan forekomme, hvad enten den almindelige legalitetskontrol med forvaltningen ligger hos forvaltningsdomstole eller hos domstole.

2. Til det følgende se: *Biatarana*, *Arnaud*, *Font-Réaulx*, *Waline*, s. 93 ff., *Pactet*, s. 19 ff., *Duez et Debeyre*, s. 312 ff. og 407 ff., *Font-Réaulx*: *La Réforme du contentieux administratif* 1954, *Laferrière* i R.d.D.P. 1921, s. 128 ff., *Liet-Veaux* note i Sirey 1947 III, s. 49 ff., *René-Jean Dupuy*: *Le Pourvoi en cassation et la dualité du contentieux de l'annulation*. R.d.D.P. 1950, s. 505 ff., *J. Theis*: *Essai de recensement des juridictions relevant du Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation*, *Etudes et Documents* 1952, s. 79 ff., *Alain Barjot*: *Le recours en cassation devient le Conseil d'Etat*, *Etudes et Documents* 1951, s. 64 ff., og *Hamson*, s. 173 ff.

er administrative retter således særlige forvaltningsmyndigheder, der udelukkende eller tillige udsteder akter, der er undergivet disse to regler.³⁾)

De særlige regler om legalitetsprøvelsen af dømmende akter er en følge af den måde, hvorpå Conseil d'Etats kompetence er fastlagt.

Det er en grundregel i fransk ret, at alle afgørelser truffet indenfor den offentlige rets sfære på en eller anden måde kan prøves af Conseil d'Etat, medmindre loven klart og udtrykkeligt forbyder det. Blandt de måder, hvorpå afgørelserne kan bringes for Conseil d'Etat, er de vigtigste: Recours en annulation pour excès de pouvoir, recours en appel og recours en cassation. Til hver af disse prøvelsesveje svarer en særlig gruppe forvaltningsakter. Recours pour excès de pouvoir tager sigte på prøvelse af almindelige forvaltningsakter, recours en appel på prøvelse af underordnede forvaltningsdomstoles afgørelser og recours en cassation på prøvelse af dømmende akter («actes juridictionnelles»).

Karakteristisk for den særlige kassationsprøvelse, som dømmende akter undergives, er for det første, at prøvelsesmyndigheden altid er Conseil d'Etat. Efter reformen af forvaltningsretsplejen i 1953 skal anfægtelse af almindelige forvaltningsakter ved recours pour excès de pouvoir normalt ske for de lokale forvaltningsdomstole, Tribunaux administratifs, hvis afgørelser kun ad appelvejen kan indbringes for Conseil d'Etat. For det andet er prøvelsen — som navnet angiver — snævrere end både prøvelse pour excès de pouvoir og appelprøvelse.

Den begrænsede prøvelsesadgang giver sig først og fremmest udslag i et principielt forbud mod nova. Conseil d'Etat påkender i princippet sagen på det grundlag, som forelå for den forrige instans, nemlig på basis af dennes dossier. Parterne kan ikke fremkomme med påstande og søgsmålsgrunde eller beviser, som ikke forelå for den påklagede instans, og Conseil d'Etat søger ikke selv at tilvejebringe andet processtof end det, der findes i den administrative rets sagsakter. Reglen er underkastet en — ikke uvæsentlig — modifikation. Hvis det af oplysningerne i la dossier fremgår, at forrige instans har undladt at tage hensyn til forhold, som den ex officio burde have påkendt — inkompetence og visse formmangler er de væsentligste — kan Conseil d'Etat tillægge disse forhold betydning, selv om forrige instans har undladt at gøre det. Dernæst indskrænkes kassationsprøvelsen til kun at angå jus. I princippet

3. Fransk litteratur bruger ordene administrative retter som fællesbetegnelse for alle dømmende myndigheder på den offentlige rets område, altså inklusive forvaltningsdomstolene. Nomenclaturen vedrørende de organer, der her kaldes administrative retter, er usikker. Før krigen kaldtes de ofte Tribunaux Administratifs Spéciaux eller Commissions Juridictionnelles. I de nyere fremstillinger har de mere neutrale betegnelser. *Waline* taler om Juridictions diverses, *Duez et Debeyre* om Les juridictions administratives reliées au Conseil d'Etat par la voie de la cassation.

kan Conseil d'Etat kun underkende den administrative rets afgørelse, såfremt det kan ske på grundlag af de fakta, som er fremskaffet af og bedømt af den administrative ret. Sondringen mellem jus og faktum volder — her som andet steds — vanskeligheder, og praksis er meget uklar. Siden krigen har der dog været en tendens til at afsvække betydningen af denne begrænsning i prøvelsen, således at den kun undtagelsesvis fører til indskrænkninger udover, hvad der allerede følger af forbudet mod at gå udenfor forrige instans' dossier. En væsentlig begrænsning af kassationsprøvelsen sker endelig derved, at Conseil d'Etat ikke kan annullere med den begrundelse, at den administrative ret har begået magtfordrejning.^{3a) 4)}

Som et korrelat til denne begrænsede prøve stiller fransk ret særlige processuelle krav til udstedelsen af dømmende akter. For almindelige forvaltningsakter gælder som hovedregel, at administrationen kun er bundet til de regler om form og tilblivelse, som loven foreskriver.⁵⁾ Ved prøve en cassation har Conseil d'Etat derimod opstillet visse almindelige ulovbestemte krav til processen i forrige instans.

Indholdet af disse deklaratorisk gældende procesregler er ikke klart. En lang række enkeltafgørelser har dog fastlagt nogle sikre minimumsregler. Parterne — især den private — skal således have adgang til et frit og kontradiktorisk forsvar, før en dømmende akt udstedes. Heri ligger især, at den private skal have lejlighed til at se alle de sagsakter, som dommen bygger på, til at tage til genmæle mod dem samt til i mundtligt behandlede sager at møde for organet. Der stilles endvidere strenge krav til retsmedlemmernes upartiskhed; og de skal være til stede under hele sagens behandling, og kun de må være til stede under rådslagningen. Endelig skal den dømmende akt indeholde oplysninger om retsmedlemmernes navne, og den skal være begrundet. Disse sidste krav hænger sammen med princippet om, at Conseil d'Etat kun handler på grundlag af forrige instans' dossier. De er nødvendige for at give Conseil d'Etats kontrol et reelt indhold.

Når man med udgangspunkt i disse to særregler om dømmende akters behandling skal udskille administrative retter blandt de faktisk eksisterende særlige forvaltningsorganer, er visse grænser rent selvfølger.

3a. Fastslået i C.E. 15/10 1954 Soc. financière de France, se *Waline* i R.d.D.P. 1955, s. 385.

4. Der er også andre forskelle, men de er ikke af større betydning. Søgsmålsretten er således noget snævrere ved kassationsprøvelse end ved recours pour excès de pouvoir, og Conseil d'Etats afgørelse skal i kassationssager principielt altid ledsages af en hjemvisning, ligesom den i princippet kun har retskraft mellem parterne, ikke erga omnes.

5. Efter nyere praksis gælder dog visse grundlæggende krav til en fair fremgangsmåde også uden lovhjemmel for akter, der har karakter af sanktion, selv om de træffes af almindelige forvaltningsmyndigheder, se især *Odent*: Les droits de la défense i Etudes et Documents 1953, s. 55 ff.

Hvis et organ træffer afgørelser, der kun kan påklages til de almindelige domstole, kan det aldrig være en administrativ ret, hvor meget det end efter organisation, proces, hierarkisk stilling m. v. minder om de gængse administrative retter.⁶⁾

En prøvelse af kassationskarakter er efter hele kassationsinstituttets historiske udgangspunkt meningsløs overfor underordnede organer i en instansfølge. Conseil d'Etat har da også altid stået fast på, at kun sidsteinstans-afgørelser kan indbringes til kassationsprøvelse, og at til gengæld underordnede instansers afgørelser overhovedet ikke kan indbringes for de almindelige forvaltningsdomstole, men kun for vedkommende overinstans. Resultatet er, at særlige forvaltningsorganer, hvis afgørelser kan påklages til et højere særligt organ, ikke anses for administrative retter, selvom de i henseende til funktion, sammensætning, proces m. v. ganske ligner de myndigheder, som Conseil d'Etat iøvrigt godkender som administrative retter. Melleminstanser, der udelukkende påkender klager, men med lokalt begrænset kompetence, er således ikke administrative retter.

Derudover har det stadig voldt vanskelighed at fastlægge de kendetegn, der skulle være afgørende for, om et vist organ som administrativ ret var undergivet Conseil d'Etats kassationsprøvelse og de særlige krav til processen.

Udgangspunktet er efter gældende ret den lov, der har skabt det organ, hvis afgørelser skal prøves. Loven kan underlægge en hvilken som helst afgørelse kassationsprøvelse, og kun loven kan skabe administrative retter.

Dette udgangspunkt er i praksis af ringe værdi. Loven indeholder kun undtagelsesvis regler om en myndigheds egenskab af administrativ ret. I praksis og efter gængs doktrin er det afgørende derfor, om loven bør fortolkes derhen, at myndighedens afgørelser skal have virkning som chose jugée, d.v.s. den virkning, at det udstedende organ ikke kan ændre den, og at andre offentlige myndigheder uprøvet skal lægge den til grund. Da denne fortolkning som oftest må foregå uden faste holdepunkter i lovteksten, bliver resultatet, at Conseil d'Etat i hvert enkelt tilfælde må tage stilling til, om en afgørelse »fortjener« den særlige virkning som chose og jugée og dermed, om det udstedende organ skal betragtes som administrativ ret. Ved denne afgørelse lægger Conseil d'Etat især vægt på, i hvilken grad organet ved sin sammensætning og proces er domstolslignende.

De organer, som Conseil d'Etat har anset for administrative retter, udgør en broget og uensartet skare. Visse af dem er særlige for fransk ret, f. eks. regnskabsretten (Cour de Comptes), men stort set er der tale om organer, der både med hensyn til indretning og funktion ligner tilsvarende danske forvalt-

6. Dette har især betydning for ekspropriationsretten, hvor erstatningsfastsættelsen principielt hører under de sædvanlige domstole.

ningsorganer. Der skal ikke her gives nogen opremsning,⁷⁾ men blot nævnes nogle eksempler: ankenævn, f. eks. svarende til vort Prisankenævn og Revisionsankenævn; visse klageorganer i skatteforvaltningen; Sessioner; organer, hvis væsentligste opgave er rådgivende, men som også har visse forretninger, der prøves kassatorisk, f. eks. Conseil Supérieur de l'Éducation som appel- eller disciplinærinstans, og en lang række organer, der er sidsteinstanser vedrørende forskellige sociale forsikrings- og hjælpeordninger; organer, der i hovedsagen har administrative opgaver, men tillige er ankeinstans, f. eks. banktilsynet. Hertil kommer en række udrensningsorganer fra tiden lige efter befrielsen: f. eks. Jury d'Honneur, der bl. a. bedømte, om et parlamentsmedlem, der havde stemt for Pétain, stadig var valgbar, samt en række klageorganer indenfor professionelle organisationer med et vist offentligt præg (f. eks. for læger og arkitekter).

Af ovenstående vil fremgå, at egenskaben som administrativ ret ikke er et enten-eller. Samme organ kan under udøvelsen af visse funktioner være undergivet kassationsprøvelse og de strenge processuelle krav og ved andre funktioner kun være bundet af positive procesregler og henhøre under de lokale forvaltningsdomstoles almindelige prøvelse. En stor del af de eksisterende franske administrative retter har denne dobbelte karakter.

b. I engelsk ret arbejder man med et begreb, der sprogligt svarer til det, der her og i fransk ret kaldes administrative retter, nemlig Administrative Tribunals.⁸⁾ Begrebet har en retlig funktion, der minder om fransk rets. Administrative Tribunals står i et særligt forhold til de almindelige domstole, der i England udøver legalitetskontrol med forvaltningen, og der kræves af dem særlige processuelle garantier. Det er dog karakteristisk, at begrebsdannelsen er mindre skarp i engelsk end i fransk ret.

Domstolenes virksomhed som kontrolinstans for forvaltningen præges i engelsk ret endnu af et modificeret actio-system. Hvor loven ikke ligefrem foreskriver appel til domstolene, må den, der ønsker at få en forvaltningsakt prøvet af domstolene, anvende en af de writs eller orders, som er udviklet i common law. Tre af disse — mandamus, der anvendes til at tvinge forvaltningen til at opfylde en pligt, injunction, der kan hindre en påtænkt ulovlig

7. Opremsninger af franske administrative retter findes hos: *Font-Réaulx, Biatarana, Arnaud, Waline*, s. 93 ff., *Theis'* ovennævnte artikel i *Etudes et Documents* 1952, s. 79 ff., *Liet-Veaux* Sirey 1947 III, s. 49, og *de la Roque*: *Essai sur la responsabilité du juge administratif* R.d.D.P. 1952, s. 611, note 9.
8. Til det følgende se: *Griffith and Street*, kap. IV og V; *E. C. S. Wade and G. G. Phillips*: *Constitutional Law* 5. ed. 1957, især Part VII; *Robson* jfr. samme i *British Government since 1918*, London 1950; *Allen* og samme: *Law and Orders*, London 1947, s. 143 ff.; *Rule of Law*; *R. M. Jackson*: *The Machinery of Justice in England*, 1940, s. 35 ff. og 297 ff.; *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries*. Cmnd. 218. 1957.

og særlig skadelig handling, og declaratory judgement, der er et anerkendelses-søgsmål vedrørende påtænkte administrative handlinger — kan, under forskellige betingelser og i noget vekslende omfang, i princippet anvendes mod alle forvaltningens akter. Mod akter udstedt af Administrative Tribunals findes yderligere to angrebsmidler, prohibition og certiorari. Disse prøvelsesformer var oprindeligt metoder, hvorved High Court kontrollerede de underordnede domstole, især fredsdommerne, men de blev tidligt overført på dømmende akter, der stammer fra myndigheder udenfor det traditionelle domstols-hierarki. Prohibition kan søges mod en dømmende myndighed på et tidligt tidspunkt under sagen for at hindre den i at gå ud over sin kompetence eller begå alvorlige procesfejl; certiorari tager i princippet sigte på at annullere en ulovlig akt, men kan dog også anvendes umiddelbart før afgørelsen træffes.

I modsætning til fransk ret, hvor kassationsprøvelsen af administrative retters akter er mere indskrænket end prøvelsen af almindelige forvaltningsmyndigheders, er Administrative Tribunals således underkastet intensere prøve end de almindelige engelske forvaltningsmyndigheder.

De særlige krav til processen hos Administrative Tribunals er både mindre klare og mindre strenge end i Frankrig. For det første er der ikke nogen nødvendig sammenhæng mellem kravet om procesgarantier — natural justice, som de kaldes — og en myndigheds karakter af Administrative Tribunal. Natural justice er ikke en del af common law; reglernes tillem্পning kræver en eller anden form for lovhjemmel.⁹⁾ Noget andet er, at en myndigheds dømmende funktion i tvivlstilfælde indgår som et væsentligt fortolkningsbidrag, således at reglerne om natural justice rent faktisk gælder for de fleste Administrative Tribunals.

For det andet er de krav, som natural justice stiller til processen, meget usikre. Hovedsagen er en høj grad af upartiskhed hos den, der afgør sagen, og en vis grad af kontradiktion. Særlig den sidste regel volder i praksis vanskeligheder. Den private kan således ikke ubetinget forlange møde for retten eller adgang til at udspørge en eventuel modpart, ligesom han ikke har krav på at møde med sagfører. Derimod kan han forlange, at en eventuel modpart ikke stilles bedre end han selv, og han har, med visse undtagelser, krav på at blive bekendt med afgørelsens grundlag og at få adgang til at tage til genmæle mod det. Der er ingen almindelig pligt til begrundelse, og de særlige regler om Evidence gælder ikke.

Forskellen mellem den engelske og franske begrebsdannelse viser sig dog især, når man ser på, hvilke myndigheder der anses for undergivet de specielle prøvelses- og procesregler. Efter fransk ret hører administrative retter altid til gruppen de særlige forvaltningsorganer. En minister eller en anden hierarkisk forvaltningschef udsteder aldrig dømmende akter. Det hænger i

9. *Griffith and Street*, s. 154 og 228, jfr. *Rule of Law*, s. 46—47.

nogen grad sammen med det kriterium, som er afgørende for en akts egen-
skab af dømmende. Chose jugée forudsætter i almindelighed en domstols-
lignende sammensætning og proces. Men først og fremmest er forklaringen
historisk. Indtil slutningen af det 19. århundrede ansås ministrene for dom-
mere i 1. instans med Conseil d'Etat som ankeinstans. Overvindelsen af denne
opfattelse — teorien om ministre-juge — betragtes som et af de store frem-
skridt i nyere forvaltningsret;¹⁰⁾ tanken om at behandle et organ indenfor det
ministerielle hierarki som en administrativ ret ligger derfor fjernt.

Anderledes i England. Afgørende for, om en myndighed er en Administra-
tive Tribunal, er efter engelsk ret i princippet alene, om dens akter kan karak-
teriseres som materielt dømmende. Engelsk retspraksis arbejder i al fald efter
ordene med en forudsætning om, at Administrative Tribunals foreligger over-
alt, hvor der udstedes judicielle eller quasi-judicielle akter. Definitioner af
disse begreber er givet af The Committee on Ministers' Powers.¹¹⁾ Judicielle
akter angår en tvist mellem to parter og træffes på grundlag af retsanvendelse
alene. Quasi-judicielle akter angår ligesom de judicielle en lis inter partes,
men her involverer afgørelsen anvendelse af skøn. Disse definitioner eller
varianter af dem fastholdes af mange juridiske forfattere og forkastes af andre.
Domstolene har ikke direkte anerkendt dem, men synes ofte at gå ud fra dem
i det mindste i sprogbrugen. I praksis er dog i hvert fald kravet om lis inter
partes ikke fastholdt ubetinget. Domstolene har i mange tilfælde antaget, at
myndigheder, der uddeler beværter-, transport-, biograf- o. lign. bevillinger
(licences), handler quasi-judicielt. Alt ialt synes det at være således, at dom-
stolene anvender terminologien efter behovet for prøvelse og procesgarantier
snarere end efter juridisk logik.¹²⁾

Valget af et rent materielt kriterium som udgangspunkt for fastlæggelsen
af, hvilke organer der anses for administrative retter, medfører, at ikke blot
særlig fritstående myndigheder, men også almindelige forvaltningsmyndig-
heder, især ministrene, kan være Administrative Tribunals. Engelsk litteratur
lister¹³⁾ over disse tribunals omfatter da også i almindelighed tilfælde, hvor en
minister behandler klager, hvor han efter loven skal afholde en hearing forud
for en afgørelse, lade et projekt offentliggøre eller på anden måde skal give
anledning til modsigelse.

Når engelske forvaltningsretlige fremstillinger vedrørende Administrative
Tribunals alligevel især har fritstående administrative retter for øje, skyldes det

10. *Font-Réaulx*, s. 33—36.

11. Definitionerne er citeret in extenso hos *Griffith and Street*, s. 140, jfr. også
Robson, s. 444 ff.

12. *Robson*, s. 494.

13. Lister over Administrative Tribunals findes hos *Robson*, kap. 3, *Pollard: Ad-
ministrative Tribunals at Work*, s. 131 ff., *Rule of Law*, s. 65 ff., *Allen og
The British Journal of Administrative Law* 1954—55, s. 60 ff.

dels, at sådanne organer er endog meget hyppige, dels at forestillingen om, at akter, der kan betegnes som judicielle eller quasi-judicielle, egentlig efter deres art er domstolsanliggender, har været og er meget levende i England. Det har igen ført til, at forretninger, der virker dømmende, i meget vidt omfang er henlagt og i endnu videre omfang kræves henlagt til særlige organer, der efter den her anvendte sprogbrug er administrative retter.¹⁴⁾

Blandt de særlige forvaltningsorganer, der efter engelsk praksis anses for Administrative Tribunals, er de fleste ankenævn. Hertil kommer et meget stort antal nævn, der behandler ansøgninger i forbindelse med de forskellige sociale forsikrings- og forsorgsordninger og ansøgninger om visse kvalifikationsakter, f. eks. indenfor transportvæsenet. Blandt Administrative Tribunals findes også taksationskommissioner og forskellige organer til vurdering til grundskat samt organer til behandling af tvister, især på arbejdsmarkedets område. Til gruppen regnes også nævn, der minder om vore Huslejenævn, særlige kirkelige retter og organer, der afgør, om en værnepligtig kan anerkendes som militærnægter eller få visse former for udsættelse m. v.¹⁵⁾

c. På baggrund af de gennemgåede retssystemer kan man spørge, om der også i dansk ret kan påvises regler, der forudsætter eksistensen af en gruppe administrative retter blandt de særlige organer, eller som dog underkaster dømmende akter, uanset hvorfra de stammer, en særlig behandling. En bekræftende besvarelse ville jo i høj grad simplificere afgrænsningen af materialet.

Det er åbenbart, at der ikke i dansk ret findes regler af et lignende indhold som de lige gængsne franske og engelske. Hvis der ikke er modstående lovhjemmel, står alle myndigheder, der ikke efter rpl. er domstole, ens overfor

14. Det er karakteristisk, at listen i Rule of Law, der er fremstillet af praktiserende sagførere, hvis modvilje mod at lade dømmende akter udstede af ministeren er tydelig, kun indeholder få eksempler på ministre som Administrative Tribunals, medens opremsningen hos *Robson* og i Administrative Tribunals at Work, der er sammenstillet af specialister på dette særlige område, indeholder overordentlig mange Ministerial Tribunals. Den ovennævnte Report on Administrative Tribunals bruger kun betegnelsen om særlige forvaltningsorganer. Man tør måske vente, at den fremtidige sprogbrug vil svare hertil.
15. Der findes naturligvis andre eksempler på, at begrebet administrative retter er positivretligt bestemt. I Østrig findes således en gruppe såkaldte uægte forvaltningsdomstole. Karakteristisk for dem er, at deres afgørelser ikke kan indbringes for Verwaltungsgerichtshof. Det er overladt til lovgivningen at skabe sådanne organer, men forfatningen, art. 133, kræver, at retterne skal være kollegiale, indeholde mindst 1 dommer, være uimodtagelige for tjenestebefalinger og uden rekurs til administrationen, se *Adamovich*, s. 295, jfr. s. 20, 139 og 141.

de legalitetskontrollerende domstole.¹⁶⁾ Og der kan ikke påvises et fast sæt af almindelige ulovbestemte procesregler, der gælder for visse organer eller akter og ikke for andre.

Derimod findes i grl. 1953 enkelte regler, der forudsætter afgrænsning af organer, der uden at være domstole dog er dømmende, nemlig § 71,6, hvorefter kontrol med visse frihedsberøvelser kan henlægges til særlige dømmende myndigheder, og § 73,3, der hjemler oprettelse af særlige dømmende myndigheder til at prøve ekspropriationsakter.¹⁷⁾

Der var naturligvis ikke noget i vejen for at anvende betegnelsen administrative retter for de organer, som disse grundlovsbestemmelser forudsætter. Men så kan administrative retter ikke anvendes som afgrænsning af denne afhandlings materiale. Ordene »dømmende myndighed« i de nævnte grundlovsbestemmelser går nemlig efter deres hensigt og forhistorie på organer, der i den grad ligner de sædvanlige domstole,¹⁸⁾ at yderst få og i al fald ingen af de praktisk væsentlige af de eksisterende særlige organer ville blive omfattet af undersøgelsen.¹⁹⁾

2. At begrebet dømmende ikke i dansk forvaltningsret lader sig bestemme i tilknytning til en eller flere gældende retsregler hindrer naturligvis ikke, at det anvendes systematisk. I mange fremmede retssystemer, hvor begrebet heller

16. Tidligere har der været tendens til at antage en sammenhæng mellem visse myndigheders dømmende karakter og deres stilling til de legalitetskontrollerende domstole, se især om Landvæsenskommissioner efter loven af 1858, se *Ingerslev*, s. 34—40 og s. 147—149, jfr. *Matzen*: Dansk statsforfatningsret, 2. udg. III, s. 210 ff., *Borup*: Den danske landboret, 2. udg. 1880, s. 28, *Ussing*, s. 302 ff., og *Duus* i T.f.R. 1895, s. 303—05.

17. Der findes enkelte andre positive lovregler, der kunne siges at forudsætte udskillelsen af en gruppe administrative retter. Det gælder således grl. § 63,2, der dog er uden betydning, allerede fordi den har forvaltningsdomstole og ikke administrative retter for øje, Forfatningskommissionens betænkning, s. 39, og *Poul Andersen* i J. 1953, s. 83, og Betænkning vedrørende Børneforsorgens Administration I 181/1957, s. 28. Heller ikke rpl. § 1,2 kan anvendes til at fastlægge området for administrative retter, se Kommenteret Rpl. I, s. 6—8.

18. Forfatningskommissionens betænkning s. 40, se *Erik Christensen* i U. 1953 B., s. 198, *Haarløv* i J. 1954, s. 207, og *Poul Andersen*: Statsret, s. 615—16 og 793—94. Det er karakteristisk, at *Erik Christensen*s definition af dømmende myndighed knytter sig til en begrebsbestemmelse foretaget af *Troels G. Jørgensen* i N.A.T. 1927, s. 1, jfr. U. 1928 B., s. 241, hvis hensigt netop var at vise, at der i dansk ret kun findes enten domstole eller administrative myndigheder, ikke nogen mellemting.

19. Det er således anerkendt, at Landsnævnet for Børneforsorgen ikke er en dømmende myndighed i den betydning, hvori ordet bruges i grl. § 71,6, se *E. Munch-Petersen* i J. 1954, s. 98—99, og Betænkning vedr. Børneforsorgens Administration m. v. I 181/1957, s. 29.

ikke har nogen retlig funktion, er det almindeligt at finde det anvendt fremstillingsmæssigt til udskillelse af visse dele af forvaltningens virksomhed eller visse forvaltningsorganer. I svensk ret tales således ofte om forvaltningsretspleje, hvorved man tænker på besvär, idømmelse af forvaltningsstraffe, regnskabsklager og enkelte andre domstolslignende forretninger.²⁰⁾ *Herlitz* udskiller tillige en række organer, som udelukkende eller dog i det væsentligste udfører forvaltningsretspleje, især besværsprøvning, under betegnelsen forvaltningsdomstole.²¹⁾ For norsk ret har *Audvar Os* foretaget en lignende systematisk udskillelse af nogle dømmende organer.²²⁾ Også i amerikansk ret kan man finde fremstillinger, der betegner forvaltningsorganer med forretninger, der anses for dømmende, for administrative retter. I en samlet oversigt over domstolssystemet i U.S.A. skildrer *Lewis Mayers*²³⁾ således under overskriften »Administrative Tribunals« en række tilfælde, hvor forvaltningen kan anvende en eller anden sanktion uden domstolenes mellemkomst, rette et krav, f. eks. et skatte- eller ekspropriationskrav, mod en borger, give en bevilling og træffe afgørelser i en tvist mellem to private.

Anvendelsen af begrebet dømmende som systematisk hjælpemiddel er heller ikke ukendt i dansk forvaltningsretlig litteratur. *Johs. Ussing*, hvis begrebsdannelse nærmere omtales nedenfor, har således som led i en retssammenlignende undersøgelse ligefrem udskilt en gruppe administrative retter i dansk ret, og man vil også andetsteds træffe udtalelser om, at denne eller hin myndighed, der ikke tilhører det traditionelle domstolshierarki, er en administrativ ret,²⁴⁾ en forvaltningsdomstol,²⁵⁾ hverken er rent administrativ eller rent judiciel,²⁶⁾ fungerer som dømmende²⁷⁾ el. lign.

Hvor begrebet dømmende således anvendes som systematisk hjælpemiddel, sker det ofte, uden at man gør sig dybere tanker om, hvad begrebet indebærer. Det kan også være fuldt berettiget. Er opgaven at systematisere visse i forvejen nogenlunde velkendte organer eller at skildre et problem i hovedtræk, kan det være fremstillingsmæssigt nyttigt at anvende vage sontringer, der stemmer med typisk rigtige og for læseren velkendte tankefigurer.

Til brug ved denne afhandling er det imidlertid ikke muligt at klare sig

20. *Herlitz* I, s. 47 f.; *Sundberg*, s. 10 ff. og 417 f.

21. *Herlitz* II, s. 97 ff. og F.F., s. 162 og 178.

22. N.A.T. 1955, s. 398 ff.

23. *The American Legal System*, Part II, N.Y. 1955.

24. F. eks. *Holck*: Forvaltningsret 1870, s. 192; *Munch-Petersen* I, s. 16 og 21, og *Berlin* 2. udg. II, s. 276.

25. *Vasegård*: Dansk Bygningsret 1945, s. 123—24, kalder Reguleringskommissionen for en speciel administrativ domstol.

26. *Holck*: op. cit. s. 305, jfr. *Nellemann* I, s. 81.

27. Således f. eks. *Håndbog i arbejdsløshedsforsikring*, s. 296, om Arbejdsnævnet som ankeinstans, jfr. Arbejdsløshedslovgivningen i Danmark gennem 25 år, 1932, s. 131.

med almindelige vage forestillinger om det karakteristiske for den dømmende funktion. Undersøgelsen angår et meget stort område, der kun i ringe grad er udforsket. Skal det lykkes at nå længere end til en helt overfladisk oversigt, er det nødvendigt at koncentrere sig om et overkommeligt antal faktisk eksisterende særlige organer. Og skal denne begrænsning af materialet ske på grundlag af et systematisk begreb som dømmende, må der stilles følgende to krav til begrebsdannelsen: Det må være muligt at gøre begrebet nogenlunde skarpt — uden i den anledning at skulle optage samtlige den offentlige rets grundbegreber til revision. Og begrebsdannelsen må være hensigtsmæssig således at forstå, at eksisterende særlige organer, der umiddelbart må forekomme af betydning for retssikkerheden, ikke holdes ude. Det sidste krav er naturligvis det vigtigste.

a. Med disse to krav for øje skal foretages en kortfattet analyse af de elementer, der indgår i de gængse definitioner af dømmende funktion.²⁸⁾ Analysen sker således med et meget snævert sigte, men har iøvrigt værdi i sig selv. Mange af de kriterier, som gengives, anvendes mer eller mindre modificeret i den følgende systematisering af særlige organer i dansk ret.

En række forfattere mener, at de dømmende akters særpræg beror på de ydre former, hvorunder akterne er blevet til. Det er meget forskelligt, hvilke former der anses for nødvendige og tilstrækkelige. Minimum er en vis fri stilling for den myndighed, der udsteder akterne. Den må i det mindste være funktionelt uafhængig af den aktive forvaltning. Visse forfattere kræver yderligere personlig uafhængighed for udstederen. Særlig usikre er kravene til den proces, hvoraf akterne fremgår. Kernen er adgang til kontradiktion og begrun-

28. Til det følgende se: *Pierre Lampué*: La notion d'acte juridictionnel, R.d.D.P. 1946, s. 5 ff.; *Waline*: Du critère des actes juridictionnels, R.d.D.P. 1933, s. 565 ff.; *Bonnard*: Le contrôle juridictionnel de l'administration, Paris 1934, s. 22 ff., jfr. *Biatarana*, s. 14 ff.; *Duez et Debeyre*, s. 196 ff.; *Arnaud*, s. 75 ff.; *Font-Réaulx*, s. 44 ff.; *René Ladreit de Lacharrière*: Le Contrôle Hiérarchique de l'Administration dans la forme juridictionnel, 1937, s. 15 ff., samt *Theis'* og *Dupuy's* ovennævnte artikler. — *Richard Thoma*: Die Funktionen der Staatsgewalt i Handbuch des Deutschen Staatsrechts II, især s. 127 ff.; *Ernst Friesenhahn*: Über Begriff und Arten der Rechtssprechung i Festschrift für Richard Thoma, Tübingen 1950; *Menger*, s. 17 ff. — *Robson*, kap. 1 og s. 444 ff.; *Wade and Phillips*: Constitutional Law 5. ed. 1957; *Griffith and Street*, s. 140 ff. — *Herlitz* I, s. 32 ff. Jfr. også *Ross og Ernst Andersen*: Dansk Statsforfatningsret II, 1948, s. 165—67, og *Aaro Ahtee* i N.A.T. 1952, s. 176 ff. — En væsentlig del af litteraturen om den dømmende funktion har et andet formål end at udsondre dømmende forvaltningsakter. Dømmende indgår som et grundbegreb i magtfordelingslæren og anvendes specielt til at angive grænsen mellem forvaltning og domstole, herunder forvaltningsdomstole. Til en vis grad beror uenigheden mellem de forskellige forfattere på disse forskellige formål.

delsestvang, men ofte stilles så mange krav, at man nærmer sig den traditionelle domstolsproces.

Denne formelle karakteristik af dømmende akter er under alle omstændigheder vanskelig at arbejde med; fastlæggelsen af minimum for de nødvendige ydre træk er temmelig arbitrær. Til udskillelse af administrative retter blandt danske særlige organer til brug ved denne afhandling er de rent formelle kendetegn praktisk uanvendelige. En vis hierarkisk særstilling er karakteristisk for alle de særlige organer, og de processuelle regler er så svære at skaffe oplysninger om, at det er nødvendigt at få begrænset materialet, førend en undersøgelse af processen foretages.

Mellem den rent formelle karakteristik af dømmende akter og de rent materielle kendetegn, som omtales nedenfor, står nogle kriterier, der ofte tillægges stor betydning for aktens præg af dømmende.

Karakteristisk for en dømmende myndighed kan siges at være, at den mangler initiativ. Det er et element, hvorpå der i det følgende lægges stor vægt; men det er ikke alene tilstrækkeligt til en generel afgrænsning af denne afhandlings materiale. Der findes særlige organer, som har initiativ, og som dog må ses som udtryk for bestræbelser for at skabe retssikkerhedsgarantier, f. eks. Priskontrolrådet og mange afviklingsnævn.²⁹⁾

Man kan også tage udgangspunktet i den måde, hvorpå en forvaltningsakt kan angribes. Ofte kræves som betingelse for at anse en akt for dømmende, at den skal være endelig i den forstand, at den hverken behøver godkendelse af en overordnet myndighed eller kan underkendes af denne efter klage eller på eget initiativ. Dette kriterium er heller ikke brugbart. Det ville f. eks. udelukke Prisenævnet, der kun indstiller, og Ulykkesforsikringsrådet i det omfang, dets afgørelser kan påklages til ministeren; men disse og lignende organer har åbenlys interesse som retssikkerhedsgarantier. En mere subtil variant af samme kriterium er gængs i fransk ret, hvor dømmende akter udskilles ved hjælp af retskraften.³⁰⁾ Således formuleret er kriteriet i al fald uanvendeligt i dansk ret, allerede fordi der ikke findes tilstrækkelig klarhed over danske forvaltningsakters retskraft i almindelighed.

Man kan endelig træffe udtalelser om, at det afgørende skulle være tvangsfuldbyrdsformen. For at anse en akt for dømmende, måtte altså kræves, at den kunne eksekveres som domme.³¹⁾ Sondringsgrundlaget er åbenbart utilstrækkeligt på grund af de mange tilfælde, hvor tvangsfuldbyrdelse er unødvendig for, at en forvaltningsakt kan få de tilsigtede virkninger.

29. I fransk ret findes ligeledes tilfælde, hvor et organ med initiativ anses for en administrativ ret, se *Waline's note* vedr. C. E. 7/2 1947 D'Aillières, R.d.D.P. 1947, s. 68 ff., især s. 73, jfr. *Odent*, s. 317.

30. Jfr. ovenfor s. 7.

31. Således *Lehmann* i R.T. 10. sess. (1858) Lt., sp. 784, jfr. i almindelighed *Ussing*, s. 59—60.

De fleste forsøg på at karakterisere det dømmende bygger helt eller delvis på forestillingen om, at det er muligt at angive visse akter som dømmende, uanset hvem der har udstedt dem, i hvilke former afgørelserne er truffet, hvordan de kan ændres o.s.v. De forskellige forfattere lægger herved vægt på mange forskellige kriterier.

Det afgørende er for mange aktens formål. Tankegangen udtrykkes meget forskelligt. Grundformlen er påpegningsen af, at den dømmende akts formål er at tjene den objektive rets virkeliggørelse, den almindelige forvaltningsakts at fremme de offentlige interesser. Udskillelsen af administrative retter blandt de særlige organer i dansk forvaltning på dette grundlag er åbenbart umulig.

Et meget anvendt materielt kriterium er kravet om, at dømmende akter skal angå en tvist.³²⁾ Tvistkriteriet forekommer i to hovedformer. I den ene form kræves, at der i processen forud for afgørelsen skal have optrådt to parter med modstående påstande. Den anden er mere subtil. Den bygger på forestillingen om, at der skulle foreligge en tvist, når en person fremsætter et krav, som kun kan opfyldes ved en anden persons handlen, og dette ikke uden videre efterkommes. En ansøgning, der optages til behandling af en forvaltningsmyndighed, starter herefter en tvist.³³⁾ I sin første form er tvistkriteriet givetvis uegnet som afgrænsning af materialet. Det forudsætter klarhed over, hvad det vil sige at være part i processen, og kræver følgelig — som de formelle proceskriterier — indgående undersøgelser. Desuden findes der åbenlyst særlige organer, hvor der i al fald kun optræder 1 part, men som dog er udslag af bestræbelser for at skabe retssikkerhedsgarantier, f. eks. Invalideforsikringsretten. I sin anden form er tvistkriteriet ganske vagt. Hvad er et »krav« i denne forbindelse? Hvis ordet skal have en acceptabel betydning, vil det rimeligvis vise sig, at de fleste afgørelser, der angår borgerne, er dømmende.³⁴⁾

Endelig er det almindeligt, at det karakteristiske for dømmende akter søges deri, at de er resultat af retsanvendelse. Også dette kriterium findes i forskellige former. Hos mange forfattere står retsanvendelse simpelthen i modsætning til almindeligt forvaltningsretligt skøn.³⁵⁾ Andre bygger på en særlig opfattelse

32. Dette kriterium har f. eks. været afgørende for, at det svenske Försäkringsrådet, der har med ulykkesforsikring at gøre, anses for en domstol, se *Allan Lundberg* F.T. 1945, s. 163—65.

33. Således *Ross og Ernst Andersen*, s. 166, og ovenfor om engelsk ret.

34. Slægtskabet med en nu almindelig forladt forestilling om, at kendetegnet for dømmende akter skulle være, at de gør indgreb i subjektive rettigheder, er åbenbart. Tankegangen er iøvrigt ikke helt forsvundet. I *Administrative Tribunals at Work*, s. 85, siges om Assessment Committees, der er en slags Vurderingsråd, at det »is not a court. It must, however, act judicially, for it is deciding matters affecting the rights and burdens of citizens«.

35. Jfr. også *Munch-Petersen* I, s. 16—17, om forskellen mellem Sessioner og Arbejderforsikringsrådet m. v. — *L. C. Larsen* ville ikke anse Landvæsenskommissionerne for retter, fordi de ikke afgjorde retsspørgsmål, men kun

af den dømmende akts struktur som bestående af to dele: en konstatering foretaget ved hjælp af den særlige juridiske teknik, der kaldes retsanvendelse, og en følgeslutning herfra, der ikke behøver at have samme juridisk tekniske karakter. Også disse kriterier er upraktiske som grundlag for en generel udsondring af denne afhandlings materiale. Sondringen mellem skøn og regel, der ofte er uundgåelig, er overordentlig vanskelig at foretage, og hvordan man end nærmere vil fastlægge området for retsanvendelsen, er det på forhånd givet, at adskillige særlige organer af interesse for retssikkerhedssynspunktet ikke udelukkende foretager retsanvendelse.

b. Ingen af de gennemgåede kriterier kan altså hver for sig føre til en hensigtsmæssig udskillelse af administrative retter blandt de særlige organer. Hvor man i litteraturen anvender begrebet dømmende systematisk, bygger man da også i almindelighed på en kombination af flere af de nævnte kriterier. Kombinationsmulighederne er meget talrige og kan ikke alle nævnes her. Til illustration skal gennemgås en kombinationsmulighed, der tidligere er anvendt i dansk ret.

I sin disputats fra 1893 om »Afgørelsen af tvistigheder med forvaltningen« med undertitlen »Særlig om administrative retter« opstiller *Johannes Ussing* følgende definition af en administrativ ret: Det er en myndighed, der har »til udelukkende eller væsentlig opgave, efter egen overbevisning om det rette, at afgøre« retstvister, hvori forvaltningen er part, eller som i særlig grad interesserer forvaltningen.³⁶⁾

For at forstå denne definition må man være opmærksom på, at Ussings begrebsdannelse ikke er foretaget specielt med danske særlige forvaltningsorganer for øje. Hovedformålet med Ussings bog er at give en retssammenlignende fremstilling af grænserne for den almindelige legalitetskontrol med forvaltningen og af de myndigheder, der udøver denne legalitetskontrol. Udskillelsen af administrative retter blandt danske særlige organer og skildringen af deres forhold er for Ussing en ren biting. Begrebsdannelsen er derfor bestemt af, at definitionen i al fald skal passe på almindelige forvaltningsdomstole som den franske og de tysk-østrigske.

Alligevel anvender Ussing sin definition, når han i bogens specielle del vil give en oversigt over de myndigheder, der i dansk ret foruden domstolene afgør tvistigheder med forvaltningen. Ved udskillelsen af disse administrative retter blandt de daværende særlige forvaltningsorganer lægges vægten på to led

afsagde skøn over faktiske forhold. R.T. 10. sess. (1885) Ft., sp. 136 og 1411. Sondringen mellem retsanvendelse og skøn var også udgangspunkt for udsondringen af Sessionens dømmende forretninger, Collegialtidende 1829, s. 527 ff.

36. S. 54 ff. og 262 ff., jfr. *Tybjerg* i artiklen: Administrative retter i Salmonsens leksikon 2. udg. I, Kbhvn. 1915, s. 184—86.

i definitionen: at myndigheden skal dømme efter sin egen overbevisning, og at den skal afgøre tvister.

I kravet om, at en administrativ ret skal træffe afgørelse efter sin egen overbevisning om det rette, ligger i al fald, at administrative retter ikke må være undergivet konkrete tjenestebefalinger. Men Ussing vil i betingelsen vistnok tillige indlægge et krav om, at afgørelsen skal være endelig i den forstand, at den ikke fremtræder som et blot forberedende led i en administrativ afgørelse og ikke kræver stadfæstelse af en administrativ myndighed. Organer, der afgiver indstillinger, kan følgelig ikke være administrative retter.

Hvad Ussing lægger i tvistkriteriet er ikke helt klart. Betingelsen formuleres på forskellig måde. Positivt siges, at der skal foreligge »forskellige påstande, som står overfor hverandre«, eller at der skal være »en strid mellem forvaltningen og den enkelte«. Et afgørende moment er herved, om der kan siges at foreligge en forudgående administrativ afgørelse, hvis lovmæssighed prøves, altså at afgørelsen sker i 2. instans. Når disciplinærdomstole for embedsmænd holdes udenfor de administrative retters kreds, sker det således med den begrundelse, at deres opgave ikke er at dømme om berettigelsen af en administrativ foranstaltning, men at tage en beslutning i 1. instans.³⁷⁾ Negativt trækkes grænsen ved som modsætning til tvister at opstille de tilfælde, hvor en myndighed »ikke gør andet end at tage beslutning om, hvad den vil gøre«. Herved forlades i virkeligheden tvistkriteriet, og vægten lægges på manglende initiativ. Under henvisning til, at organerne ikke gør andet end at tage beslutning om, hvad de selv vil gøre, udelukkes fra de administrative retter Sundhedskommissioner, Karantænekommissioner, Brandkommissioner, Sandflugtskommissioner og Bygningskommissioner.³⁸⁾

Som administrative retter blandt datidens særlige organer nævner Ussing derimod: Sessioner,³⁹⁾ Ligningskommissionen og Overligningskommissionen i København,⁴⁰⁾ Landvæsens- og Overlandvæsenskommissioner,⁴¹⁾ Vandsynsmænd,⁴²⁾ en række kommissioner til afløsning af tiende, hoveri og andre landboretlige byrder, taksationskommissioner og kommissioner vedrørende krigsskadeserstatning,⁴³⁾ Admiralitetsretterne⁴⁴⁾ og enkelte andre.

37. S. 49. Sessionernes dømmende afgørelser anses til gengæld som 2. instansken-delser med udskrivningsvæsenet som 1. instans, s. 267—68. Som det fremgår af Ussings liste over administrative retter holder han ikke fast ved kravet om 2. instansafgørelser, hvor der meget klart er to parter.

38. S. 58 og 263—64.

39. S. 267—68.

40. S. 270—72.

41. S. 283—86.

42. S. 286—87.

43. S. 290—93.

44. S. 293.

Denne Ussings begrebsdannelse har for senere dansk litteratur kun haft ringe betydning. Den er ganske vist tiltrådt af *Tybjerg* i artiklen »Administrative retter« i Salmonsens leksikon 2. udg.⁴⁵⁾ og har haft en vis betydning for fremstillingen af grænsen mellem domstole og forvaltning hos enkelte forfattere, således *H. Munch-Petersen*.⁴⁶⁾ *Troels G. Jørgensen* har polemiseret kraftigt imod den ud fra den betragtning, at ordene ret og domstol bør være synonymmer.⁴⁷⁾ I nyere tid er den gået helt af brug. *Poul Andersen* bruger overhovedet ikke begrebet, og hverken Juridisk Ordbog eller Ordbog over Det Danske Sprog kender ordet.

Den kombination, som Ussings begrebsdannelse repræsenterer, kan ikke til brug for denne afhandling anvendes til at udskille administrative retter blandt de særlige organer i dansk forvaltning. Den giver uhensigtsmæssige resultater. Ved at kræve endelige afgørelser udelukkes f. eks. Prisankenævnet; ved at lægge vægt på initiativ udelukkes f. eks. Priskontrolrådet; ved kravet om rets-anvendelse udelukkes f. eks. Ulykkesforsikringsrådet i mange klagesager, og medmindre tvistkravet omformuleres, så det omfatter alle tilfælde, hvor en borgers forlangende ikke uden videre efterkommes, lades også f. eks. Invalideforsikringsretten ude. Det er klart, at en afgrænsning, der således på forhånd afskærer undersøgelse af nogle af de — også fra et ueftertænkt retssikkerhedssynspunkt — væsentligste særlige organer, må afvises.

Andre kombinationsmuligheder vil vise sig at være lige så uegnede til fastlæggelsen af grænsen for denne afhandlings materiale. Går man f. eks. ud fra de definitioner, der er gængse i engelsk ret,⁴⁸⁾ vil ulemperne ved tvist- og skønskriterierne være de samme. Også det begreb, *Audvar Os* med norske forhold for øje har opstillet, er uanvendeligt.⁴⁹⁾ Han kræver, at administrative retter skal være uafhængige, følge særligt betryggende procesregler og afsige endelige afgørelser. Definitionens overførelse på danske forhold ville medføre, at f. eks. Prisankenævn og Ulykkesforsikringsråd faldt udenfor undersøgelsen.

45. Tybjerg føjer til de af Ussing nævnte administrative retter: Kystkommissionen, Skatteråd og Overskyldrådet, Patentkommissionen og De Særlige Patentkommissioner, Ålegårdsnævn, Arbejderforsikringsråd og Værgeråd, men undtager udtrykkeligt Toldrådet, Toldappeludvalget, Forsikringsrådet, Arbejdsrådet, Sundhedsstyrelsen og Retslægerådet, fordi disse organer ikke har »en af vedkommende minister uafhængig afgørende myndighed«.

46. I s. 9 ff.

47. N.A.T. 1927, s. 1, og U. 1928 B., s. 241.

48. Se ovenfor s. 10.

49. N.A.T. 1955, s. 393. Af et foredrag: »Bør der indføres særskilte forvaltningsdomstoler i Norge«, Jussens Venner, serie K, nr. 3, fremgår iøvrigt meget klart, at Os ikke selv vil anvende sit begreb på eksisterende norske organer. Det er rent legislativt.

c. Gennemgangen ovenfor vil have vist, at begreberne administrative retter og dømmende funktion er uegnede til en hensigtsmæssig afgrænsning af materialet. Men den må vist siges tillige at have godtgjort, at det overhovedet er uhensigtsmæssigt at søge afhandlingens materiale afgrænset ved et generelt kriterium, der tager alle organer af en vis kategori med og udelader andre fuldstændigt. Der er ganske vist særlige organer, der set fra et retssikkerhedssynspunkt har ringe eller ingen interesse; men de er få og ikke vanskelige at frasortere. Om de allerfleste gælder, at de har interesse for retssikkerheden, blot ikke i samme grad.

Afgrænsningen af denne afhandlings materiale sker derfor efter følgende principper: Først skæres de for retssikkerheden helt uinteressante organer fra. De resterende systematiseres i et overskueligt antal grupper. Systematiseringen lægges således til rette, at undersøgelsen kan foretages med særligt henblik på de grupper, der har størst betydning for retssikkerheden. Indenfor grupperne vil afgrænsningen af materialet alene bestå i at vælge organer, som kan siges at være repræsentative for gruppen.

Denne fremgangsmåde forudsætter imidlertid, at man gør sig klart, hvad der menes med retssikkerhed. Så længe der var mulighed for at afgrænse materialet ved almindelige systematiske begreber, administrative retter og dømmende funktion, kunne ordet retssikkerhed anvendes i løs og ueftertænkt betydning. Men den nu valgte metode betyder i realiteten, at undersøgelsens materiale udskilles blandt de særlige organer ved hjælp af en bestemt forståelse af, hvad retssikkerhed er.

C. RETSSIKKERHED OG RETSSIKKERHEDSGARANTI

1. a. Retssikkerhed er — i al fald blandt jurister — et værdiord. Det betegner noget godt og eftertragtelssværdigt. Som andre værdiord bruges det i højst forskellige betydninger.

I retsvidenskaben i almindelighed og da især i civilretten bruges ordet oftest som synonym med forudseelighed eller ensartethed.¹⁾ Retssikkerhed findes, hvor de enkelte retstilfælde bedømmes og afgøres efter generelle regler, således at man med rimelig sikkerhed kan forudse de retlige følger af sine egne og andres handlinger. Det står således i modsætning til skøn i betydningen afgørelse af hvert enkelt tilfælde efter dettes meriter²⁾ og til vilkårlighed.³⁾

1. Som spredte eksempler se *Ross*: Virkelighed og Gyldighed, s. 138, og *Ret og Retfærdighed*, s. 112, med note 7; *Poul Andersen*: Statsret, s. 572; *Bolding*, s. 106.

2. Således især *Viggo Bentzon*: Skøn og regel. 1914.

3. Se f. eks. *Munktel*: Om jävsförhållanden, s. 20, og *Haarløv*: Opdragelses-sanktioner, s. 197, jfr. også *Waline*, s. 11.

Når talen er om forholdet mellem stat og borger, anvendes ordet retssikkerhed dog ofte i en noget afvigende betydning. Det er især tilfældet, hvor man retspolitisk bedømmer borgernes stilling overfor forvaltningen. Her bygger man — mer eller mindre bevidst — på den liberalistiske tradition. Man forudsætter, at individet i forholdet til staten har en retssfære, som forvaltningen skal respektere.⁴⁾ Dette er kernen i den tyske agitation for en retsstat i det 19. århundrede og for dens meget betydningsfulde reflekser her i landet.⁵⁾ Sammenhængen mellem denne tankegang og den almindelige juridiske anvendelse af ordet er klar. De individuelle retssfærer lægges jo af loven, og kravet om respekt for individernes retssfære er for så vidt blot et krav om lovens overholdelse, om regelmæssighed. Men i kravet om retssikkerhed for borgeren ligger for de fleste noget mere, nemlig et politisk eller naturretligt krav om respekt for individet også fra lovgivningsmagts side eller i al fald en henholden sig til, at dette krav er gængs og levende kulturarv og følgelig brugbart som udgangspunkt for retlige overvejelser.⁶⁾ Loven skal altså være sådan indrettet, at den pålægger administrationen at respektere den enkelte.

Retssikkerhed i betydningen forvaltningens respekt for individets integritet kan tilstræbes med mange forskellige midler. I det 19. århundredes agitation søgtes garantien for retssikkerhed især i domstolenes legalitetsprøvelse. Den tillægges stadig betydning, ligesom der lægges vægt på, at lovene formuleres klart, at tjenestemændene er veluddannede o.s.v. Karakteristisk for nyere nordisk debat om forholdet mellem forvaltning og borger er imidlertid, at retssikkerhed nu først og fremmest søges opnået ved at lade forvaltningen handle under forhold eller i former, der er kendt fra domstolene.⁷⁾

Retssikkerhed og retssikkerhedsgaranti, som disse ord anvendes i denne afhandling, kan herefter bestemmes således: Retssikkerhed betyder: forvaltningens respekt for den enkeltes integritet; retssikkerhedsgaranti betyder: bestræbelser for at opnå retssikkerhed ved overførelse af domstolstræk til for-

4. Jfr. også Ordbog over Det Danske Sprog XVII, sp. 907.

5. Se f. eks. *Ussing*, s. 2—3 og 9—11.

6. Administrativt rättsskydd, s. 12. *Andenæs* på det 19. nordiske juristmøde 1952, bilag VI, s. 8—9 og s. 13—14. Kravet er meget skarpt udtrykt af *Løchen* på det 10. nordiske handelsmøde 1950, Oslo 1951, s. 92.

7. Se f. eks. *Andenæs* l. c., s. 20 ff.; *Poul Andersen* på det 10. nordiske handelsmøde 1950, Oslo 1951, s. 74, jfr. *Poul Meyer* N.A.T. 1949, s. 243 ff., der dog ikke bruger ordet retssikkerhed; *Haarlov*: Opdragelsessanktioner, s. 160 og 197. — Den påpegede tendens er også tydelig i engelsk debat, se bl. a. *Herlitz* i F.T. 1948, s. 265, *Rule of Law*, s. 59—60, og *Franks' Committee*, især s. 5, og den har ganske åbenbart været baggrunden for Adm. Proc. Act. — Som eksempel på lignende anvendelse af ordet udenfor den almindelige debat kan nævnes motiverne til grl. 1953, § 63, i den oprindelige form. Her foreskrives uafhængighed for forvaltningsdomstolenes dommere »som garanti i retssikkerhedens interesse.« Forfatningskommissionens betænkning, s. 39.

valtningen. At de særlige organer fremstilles ud fra synsvinklen retssikkerhed betyder følgelig, at undersøgelsen koncentrerer sig om forekomsten af sådanne domstolstræk hos de særlige organer, der må anses for specielt egnede til at sikre individet.

b. Ikke alle domstolenes egenskaber har interesse i denne forbindelse. Man må spørge sig, hvilke af domstolenes karakteristika, der — overført til forvaltningen — kan ventes at sikre respekt for individet.

Svar herpå kan ikke findes i proceslitteraturen, i al fald ikke vedrørende civilprocessen. Den er tilbøjelig til at betragte de karaktertræk, der i den forvaltningsretlige debat anses for retssikkerhedsgarantier, under synsvinklen effektivitet.⁸⁾ Svaret må søges ved at se på, hvilke domstolslignende træk debatten om retssikkerhedsgarantier i forvaltningen samler sig om.⁹⁾

På baggrund heraf synes følgende domstolstræk at måtte betragtes som særligt egnede til at sikre respekt for individet:

1) Domstolene er uafhængige i den forstand, at de kun er bundet af loven, ikke af befalinger fra statens og forvaltningens ledere. Denne funktionelle uafhængighed beskyttes ved dommernes personlige uafhængighed.

2) Domstolene er upartiske i særlig høj grad. Det er til dels en følge af deres uafhængighed, men skyldes især, at de mangler initiativ, og at processen for dem er opbygget på to modstående parter. Resultatet er, at domstolene som statsorgan er neutrale. Den funktionelle upartiskhed udbygges af strenge regler om personlig upartiskhed og korrelerer med, at det mest fremtrædende træk i dommernes professionelle etos er uhildethed.

3) Domstolenes procesform sikrer en grundig sagbehandling foretaget af et højt kvalificeret personel og åbner en meget vid adgang for den enkelte til at virke for sin sag, hvis udfald i højere grad afhænger af hans egen (og hans sagførers) indsats end af dommerens.

c. På den nu givne baggrund kan undersøgelsens mål, der blev foreløbigt angivet ovenfor s. 3, og dens midler nærmere formuleres.

Udgangspunktet er eksistensen af de særlige forvaltningsorganer.

Dette store materiale begrænses, og undersøgelsen bestemmes af formålet, der er at vise, hvordan og i hvilket omfang man ved de særlige organer til

8. Som et ekstremt eksempel kan citeres følgende udtalelse af *Arnaud*, s. 105, note 1, i tilslutning til en udbredt fransk procesopfattelse: »C'est voir la question par son petit côté que de dire que le but de la Procédure est d'accorder des »garanties« au justiciable. Le but supérieur de la Procédure est actuellement moins l'intérêt du justiciable que l'intérêt de l'équité. Néanmoins... nous nous conformerons à la terminologie traditionnelle, et appellerons brièvement »garanties« ce qui est avant tout, juridiquement, procédés d'investigation.«

9. Jfr. *Andenæs* l. c., s. 20, og *Font-Réaulx*, s. 45.

forvaltningen har overført uafhængighed og upartiskhed som domstolenes og procesformer præget af særlig kvalificeret behandling og af den privates adgang til indsats til egen fordel.

Formålet søges opnået ved at systematisere de særlige organer i grupper så vidt muligt efter deres lighed med domstolene.

De således udskilte grupper gennemgås derefter i 2. del under overskrifterne »Organisation« og »Hierarkisk stilling« for at vise graden af uafhængighed og upartiskhed. I 3. del fremstilles hovedreglerne om processen ved de vigtigste grupper af særlige organer med særlig henblik på processens ydre form og partens indsats under sagen.

Det er en selvfølge, at dette stramme skema ikke vil blive overholdt i detaljer. I fremstillingen medtages problemer, som i bedste fald er af mindre betydning for den valgte synsvinkel, fordi de er nødvendige for at give et afrundet billede, fordi de i sig selv er interessante o.s.v. Det hindrer imidlertid ikke, at det her formulerede program har været det seletøj, hvormed jeg har forsøgt at holde styr på et stort og uregerligt emne.

2. Hvad der er sagt ovenfor om retssikkerhedsgarantier i forvaltningen som synonym for overførelse af domstolstræk til forvaltningen kan udtrykkes på en anden, i og for sig mere simpel måde. Man kan sige, at spørgsmålet om retssikkerhedsgarantier er et spørgsmål om tillid. Forvaltningen nyder for tiden ingen større tillid. Det gør domstolene derimod.¹⁰⁾ Ved at overføre domstolstræk til forvaltningen kan man håbe, at tilliden følger med.¹¹⁾

Til brug ved en juridisk undersøgelse er denne udtryksform ringere end den mere besværlige, der er anvendt ovenfor. Retsvidenskaben giver ingen midler til at måle årsager til og grader af tillid hos de retsundergivne. Den er derimod velegnet til en undersøgelse af visse velkendte retlige figurers optræden på andre end deres gængse anvendelsesområder.

Omskrivningen med ordet tillid har dog en værdi, som kort skal påpeges. Hvis en lovgiver ønsker at tilføre forvaltningen øget tillid, er efterligning af domstolenes forhold ikke den eneste mulighed. Der er andre egenskaber end domstolenes, der er tillidvækkende. I vort samfund er den vigtigste måde at få magtudøvelse akcepteret på det demokratiske princip. En myndighed, der på en eller anden måde repræsenterer de retsundergivne, vil ofte nyde lige så stor eller større tillid end en domstolslignende.¹²⁾ Et beslægtet, men meget

10. Jfr. *Haarløv*: Psykologisk afmagnetisering af børneværnet, J. 1954, s. 153.

11. Dette ræsonnement er udgangspunktet for de reformer, der foreslås af The Committee on Administrative Tribunals, se Report s. 5.

12. Selv ved domstolene er det repræsentative element indført for at styrke tilliden, se om lægdommere i strafferetsplejen, *Munch-Petersen V*, s. 17—19, og *Hurwitz*: Strafferetspleje, s. 90—93.

ældre middel til at styrke de retsundergivnes tillid til et magtudøvende organ er at give det voldgiftskaraktér, altså at lade de private, der er parter i sagen, selv deltage i myndighedens konstituering.¹³⁾ Domstolstræk og egenskaber, der stemmer med det demokratiske princip eller voldgiftsinstituttet, kan ligefrem være udvekslelige,¹⁴⁾ og de bliver — som det fremgår af det følgende — ofte kombineret.

D. FORELØBIG AFGRÆNSNING AF UNDERSØGELSENS MATERIALE

1. Inden de særlige forvaltningsorganer systematiseres, kan der fastlægges en ydergrænse for, hvad der overhovedet anses for særlige organer.

De særlige organer er *forvaltningsorganer*. Udenfor falder derfor alle folketingsudvalg, d.v.s. udvalg nedsat af folketinget blandt dets medlemmer.¹⁾

Udenfor falder også alle domstole, d.v.s. alle organer, der fuldtud er underkastet rpl.²⁾ Medtaget er heller ikke forskellige organer, der uden at være domstole er intimt knyttet til domstolsorganisationen, f. eks. Retsplejeudvalget, Retsrådet, Ankenævnet for Forræderisager og Akkordretten.

Udenfor falder endelig organer, som ikke tilhører den offentlige forvaltning, men samfundets private sektor. Her findes nogle grænsefænomener, der er vanskelige at placere.³⁾ For at få klare linier er grænsen om de særlige organer draget snævert. Udenfor falder derfor al privat voldgift, herunder den såkaldte foreningsvoldgift. Det gælder selv, hvor foreningen har en offentlig-retlig karakter som f. eks. sagførernes organisationer. Medtaget er derimod

13. *Hjejle*, s. 91—93.

14. Se til eksempel *Davis*, s. 237, hvor han godkender en ordning, hvorefter nogle paritetisk sammensatte nævn ikke skulle lade afholde »hearing« forud for en afgørelse, mens dette krævedes af den administrator, som skulle godkende afgørelsen: »This result seems entirely sound because the give and take within the representative committee is an adequate substitute for procedures.«

1. Blandt folketingsudvalgene findes eller fandtes undtagelsesvis organer med ganske samme funktioner som de særlige forvaltningsorganer, f. eks. udvalget i henhold til folkeforsikringslovens § 6 om sygekassegrænsen; udvalget, der i henhold til l. 339 4/8 1922, § 1, skulle give tilslutning til indførselsbevilling til skotøj og cigarer; udvalget, der i henhold til l. 181 8/5 1950, § 2, skal høres, før der gives koncession på udnyttelse af undergrunden. Ifølge valutilov 352 22/12 1934, § 7 i.f., skulle Valutaankenævnets indstilling om klagens afgørelse tilmed forelægges rigsdagens valutaudvalg, førend ministeren traf afgørelse i sagen. Se nærmere *Bent Christensen: Spørgsmålet om rigsdagens medvirken i forvaltningen*, N.A.T. 1952, s. 302 ff.

2. Af praktiske grunde er boligretternes forgængere også holdt udenfor.

3. Jfr. også *Forsthof*, s. 337, og *Herlitz II*, s. 26 ff.

en lang række såkaldte voldgiftsretter, der er lovhjemlede, og som ikke har en bestemt forenings medlemmer til klientel.

De særlige forvaltningsorganer er *særlige* i den forstand, at de ikke tilhører den traditionelle stats- og kommunalforvaltning.

Grænserne overfor den almindelige forvaltning er meget vanskelige at drage, men har til gengæld ingen synderlig principiel betydning. Ved udvælgelsen af materialet har det afgørende været at holde sig til organer, som ganske sikkert ikke tilhører den sædvanlige forvaltning. Visse kollegiale organer indenfor statsforvaltningen, ministerudvalg, kontorchefsmøder, tilfældige koordinationsudvalg mellem flere centrale myndigheder m. v. holdes derfor udenfor. Det samme gælder enkelte myndigheder, der har en uklar fritstående stilling, f. eks. overformynderiet, fondsborstilsynet, kommissarius for tysk og japansk ejendom m. v.

For kommunalforvaltningen gælder, at alt, hvad der klart er underafdelinger af kommunalbestyrelsen, holdes udenfor. Det sociale Udvalg og Børneværnsudvalget er derfor ikke taget med.

De kirkelige selvstyreorganer er ligeledes udeladt.

2. Indenfor de således angivne rammer for de særlige forvaltningsorganer kan udskydes nogle, der åbenlyst er af underordnet betydning for retssikkerhedssynspunktet, som dette er angivet ovenfor.

Bestræbelserne for at sikre individet mod staten har især de forhold for øje, hvor borgeren står som »undersåt« overfor staten. En række organer, som fungerer i forholdet til tjenestemændene, er derfor holdt udenfor, selv om de naturligvis ofte vil ligne de medtagne organer.⁴⁾ Udenfor falder også organer, hvor borgeren står som »kunde« overfor et statsorgan, f. eks. Statsanstaltens Bonuskommission, lb. 11 15/1 1951, § 49, eller Klasselotterinævnet, l. 6/3 1869, § 1, samt i det hele organer, der har tilknytning til statens forretningsdrift.

Retssikkerhedssynspunktet tager især sigte på retsakter eller akter, der dog indgår som et nødvendigt eller normalt led i retsakters forberedelse. Udskudt er derfor en række sagkyndige organer, hvis udtalelser slet ikke indgår i retsakter, eller som dog ikke er nedsat specielt med dette formål for øje. Det drejer sig om organer som Kapiteltakstnævnet, l. 280 6/5 1921, § 2, Prisnoteringskomiteen, bek. 364 19/10 1939,⁵⁾ Farmacopékommisionen, l. 209

4. Det drejer sig f. eks. om Tjenestemandsvoldgiftsretten, T.L. § 25; Tjenestetidsnævn, reglement 15 24/1 1950; Den ekstraordinære Tjenestemandsdømmestol og ankenævnet herfor, l. 322 7/7 1945 og l. 256 4/6 1947 m. v. Den særlige klageordning for soldater, l. 200 11/6 1954, er heller ikke medtaget.

5. Se herom Priskontrolrådet II, s. 55.

11/6 1954, § 2, Dansk Sprognævn, bek. 151 29/4 1955 m. v.⁶⁾ Udskudt er ligeledes de særlige undersøgelsesorganer, der nedsættes i anledning af ulykker m. v.

Udenfor falder endelig de såkaldte lovforberedende kommissioner. Denne undtagelse er praktisk velbegrundet og kan ud fra principielle synspunkter forsvares med, at kommissionerne nærmere er parthavere i lovgivningsmagtens end i administrationens gøremål, eller med, at de trods deres hyppighed ikke er et nødvendigt eller normalt led i retsakters udstedelse. Det må dog indrømmes, at grænsen mellem de lovforberedende kommissioner og mange inkluderede organer er ganske uskarp. Mange af de råd, der omtales nedenfor, kunne kaldes faste lovforberedende kommissioner. Afgørende for afgrænsningen har i praksis været, om organet i noget væsentligt omfang havde andre opgaver end den at undersøge et vist samfundsproblem med fremtidig lovgivning for øje.

3. Tilbage bliver de særlige organer, der i større eller mindre grad har interesse for denne afhandlings sigte. Det er langt de fleste. Overblik over dem er først og fremmest skaffet ved gennemgang af lovregisterets fortegnelse over forskellige institutioner, nævn og råd, der første gang findes i registeret for 1933. Den således fremkomne liste er suppleret med organer, som jeg mere tilfældigt er blevet opmærksom på, samt med det udpluk af krigs- og efterkrigstidens meget talrige organer, der er omtalt i Betænkning angående vareforsyningsloven og prisloven, 1949. Endelig er de senere år-gange af Lovtidende gået systematisk igennem.⁷⁾

Resultatet er blevet en liste på mere end 350 særlige organer. På den er systematiseringen bygget.

Det må understreges, at listen langt fra omfatter alle nuværende eller tidligere eksisterende særlige organer, der kan siges at have interesse for det valgte retssikkerhedssynspunkt. Men de ca. 350 organer udgør den største og langt betydningsfuldeste del især af de eksisterende særlige organer. Det er derfor berettiget at gå ud fra, at det grundlag, hvorpå systematiseringen er foretaget, er repræsentativt for alle særlige organer af interesse for retssikkerheden.

6. Retslægerådet er tillige holdt udenfor, fordi dets væsentligste opgaver ligger på det judicielle plan.
7. Denne måde at oplede materialet på har medført, at særlige organer nedsat uformelt og uomtalt i love eller anordninger kun i ringe omfang er medtaget. Det er ingen ulykke. Bortset fra de mange organer nedsat i henhold til vareforsyningsloven under og efter krigen er denne gruppe ikke talrig.

E. NOMENKLATUR

De særlige organer har vidt forskellige og oftest helt tilfældige navne. For at lette fremstillingen anvendes i det følgende nogle fællesbetegnelser. Alle de særlige organer, der udgør afhandlingens materiale, kaldes nævn eller råd. Nævn er den almindeligste betegnelse. Den dækker alle organer, der ikke hører til rådstypen, og ordet bruges i sammensætninger som betegnelse for alle organer i afhandlingens materiale; således tales f. eks. om nævnsprocessen i almindelighed i stedet for processen for nævn og råd, om nævnstyper o.s.v. Betegnelsen udvalg forbeholdes underafdelinger indenfor kollegiale organer, herunder nævn og råd. Betegnelsen kommissioner forbeholdes de lovforberedende kommissioner. Ordet retter anvendes ikke. Med voldgift eller voldgiftsret tænkes på privat voldgift.

Hvor et nævn eller råd har en legal eller almindelig anvendt betegnelse, bruges denne dog naturligvis i omtalen af dette organ uanset den principielle sprogbrug.

II. Nogle grundbegreber

Systematiseringen af afhandlingens materiale foretages på grundlag af retlige begreber, der i dette kapitel nærmere skal beskrives. De fleste af dem hører til den juridiske fællesarv. Deres indhold har i hovedtræk været givet på forhånd. I alle tilfælde, hvor traditionen er uklar, er den nærmere fastlæggelse af begreberne pragmatisk bestemt. Der er intet hensyn taget til, om de ville være velegnede udenfor beskrivelsen af de særlige organer, f. eks. på den almindelige statsforvaltning. Om begrebsbestemmelserne gælder iøvrigt i almindelighed, at der ikke er lagt vind på at søge dem gjort skarpest mulige. Grænserne er fastlagt ud fra den overbevisning, at begreber, når alt kommer til alt, er typebeskrivelser. Det afgørende for deres brugbarhed er, om de er adæquate overfor ofte forekommende og væsentlige grupper af fænomener.

Jeg har ikke fundet det nødvendigt at give en sammenhængende forklaring på, hvorfor netop nedennævnte begreber og ikke andre er valgt som grundlag for systematiseringen. I visse tilfælde er valget selvfølgelig efter afhandlingens sigte. I almindelighed gælder, at valget er resultatet af en lang række forsøg på at finde inddelingsgrundlag, der på een gang kunne give en oversigt over de særlige organer i dansk ret og var fremstillingsmæssigt anvendelige for afhandlingens mål.

A. RETSAKT — INDSTILLING, MENINGSTILKENDEGIVELSE OG ANDRE FORBEREDENDE UDTALELSER — UFOR- BINDENDE UDTALELSE — INTERN UDTALELSE

a. Retssikkerhedssynspunktet tager sigte på forholdet mellem stat og borger. Interessen må derfor — som i forvaltningsretten i almindelighed — samle sig om retsakter, der som forvaltningsakter og anordninger er retsforbindende for borgerne som adressater.¹⁾

Med denne afhandlings materiale tvinges man dog til i vidt omfang også at beskæftige sig med andre udtalelser fra forvaltningsmyndigheder.

b. Særlig betydningsfulde er udtalelser, der indgår i forberedelsen af en retsakt. Her findes forskellige typer.

Ved *indstilling* forstås en udtalelse, *som* indeholder udkast til indholdet eller en del af indholdet af en endnu ikke udstedt, men dog fuldt individualiseret retsakt, *som* stammer fra et andet forvaltningsorgan end det, der er

1. Poul Andersen, s. 240 ff.

kompetent til at udstede retsakten, og *som* er rettet til denne kompetente myndighed.

Indstilling forstås således i snævrere betydning end i daglig tale. Det skyldes, at der i den kommende fremstilling er behov for at behandle retsakter og indstillinger i den angivne forstand under ét. Selv med denne indskrænkede forståelse af ordet kan indstillinger forekomme i meget forskellige skikkelser. I visse tilfælde kan det ligefrem være vanskeligt at afgøre, om der foreligger en indstilling eller en retsakt. De bedømmende Sygekasseudvalg træffer således ikke selv afgørelser, folkeforsikringslovens § 8,5, men deres indstillinger er fuldt færdige udkast formuleret som retsakter, og visse kategorier af dem gennemgås i det højeste stikprøvevis af sygekassedirektoratet, se bek. 288 27/9 1933, afsnit D. stk. 1 og 4, jfr. 6.) De for denne afhandling vigtigste tilfælde foreligger, hvor eet organ forbereder og udarbejder et fuldstændigt udkast til en forvaltningsakt, der derefter tilstilles det kompetente organ til konkret stillingtagen; således er fremgangsmåden ved indstillende ankenævn og ansøgningsnævn. Der tales dog om indstillinger, selv om udtalelsen kun indeholder udkast til en del af en retsakt; og der er intet i vejen for, at en indstilling kan være forberedt andetsteds end hos den indstillende, f. eks. hvor en forvaltningsmyndighed hører en anden over et allerede foreliggende udkast til en retsakt.

Afgørende for begrebsdannelsen er, at forberedelsen af retsakten — når indstillingen er afgivet — skal være så langt fremme, at det kompetente organ — indenfor det område, der dækkes af indstillingen — ikke *behøver* at føje noget til indholdet, for at retsakten kan foreligge fuldt færdig.

Selv med denne snævre forståelse af ordet indstilling er grænsen overfor de forberedende udtalelser, der i det følgende kaldes *meningstilkendegivelser*, ikke skarp. Karakteristisk for meningstilkendegivelser er, at de enten ikke angår en allerede fuldt individualiseret retsakt, men kun et eller andet problem, der kan tænkes løst ved udstedelsen af en retsakt, eller at forberedelsen af en retsakt dog i det mindste ikke, når udtalelsen er afgivet, er nået så langt, at akten kunne promulgeres uden indholdsmæssige tilføjelser på det område, tilkendegivelsen dækker. Som ved indstillinger må det kræves, at meningstilkendegivelser skal stamme fra et andet organ end det, der er kompetent til at udstede retsakten. Derimod behøver udtalelsen ikke at være rettet til det kompetente organ. Udtalelser fra et rådgivende organ til et ministerium er meningstilkendegivelser, selv om de kun kan gennemføres ved lov eller ved en anden ministers retsakter. Som typiske eksempler på meningstilkendegivelser kan nævnes Lærlingerådets mange drøftelser om aftenskole contra dag-skole, en debat i Arbejdsrådet om fordele og ulemper ved at søge gennemført et forbud mod rygning på arbejdspladser, en diskussion i Civilforsvarsrådet

om de hensyn, der bør tages til grundejerne ved placeringen af bunkers o.s.v. Meningstilkendegivelser har, som det fremgår af eksemplerne, i almindelighed et generelt præg. De kan dog også være konkrete, f. eks. hvor den kompetente myndighed forelægger en forvaltningsakt, der har en sanktionsretlig karakter — en bøde, en udelukkelse fra et gode, tilbagekaldelse af en begunstiggelse el. lign. — for et råd, og dette indskrænker sig til at udtale, at akten forekommer for streng. Udenfor meningstilkendegivelserne falder udtalelser, som slet ikke tager sigte på retsakter overfor borgerne, jfr. nedenfor om interne udtalelser.

En tredje type forberedende udtalelser findes, hvor en myndighed, der udsteder retsakter eller afgiver indstillinger eller meningstilkendegivelser, som et led i forberedelsen af retsakten, indstillingen eller tilkendegivelsen fremsætter udtalelser overfor en borger eller en anden myndighed.³⁾ Særlig vigtige for denne afhandling er udtalelser rettet til part eller parter under processen, f. eks. opfordringer til at klargøre påstanden, til at give møde, at fremskaffe et bevis o.s.v.

c. De udtalelser, der hidtil er omtalt, knytter sig til retsaktbegrebet. De siger — mer eller mindre fjernt — på en retsforbindende udtalelse til borgerne. Der findes imidlertid også udtalelser, der retter sig til borgerne uden at være retsforbindende. Sådanne *uforbindende udtalelser* er meget almindelige.⁴⁾ De findes i forskellige typiske former.⁵⁾

Det hænder, at forvaltningen udtaler sig om hypotetiske spørgsmål. Den almindelige situation er den, at en borger henvender sig til det organ, som ville være kompetent til at udstede en retsakt, hvis der forelå et aktuelt forhold, og får en udtalelse om, hvordan myndigheden vil handle, såfremt det hypotetiske tilfælde skulle indtræffe. Forvaltningen er formentlig i almindelighed berettiget til at fremsætte sådanne uforbindende udtalelser, men kun forpligtet i det omfang, der kan påvises hjemmel.⁶⁾

En anden almindelig form for uforbindende udtalelse foreligger, når en myndighed, der overhovedet ikke er kompetent til at udstede retsakter i sager

3. *Poul Andersen*, s. 467.

4. Jfr. *Herlitz* III, s. 327—28 og 333—37, jfr. *Davis*, s. 167 ff.

5. Om andre former, der er uden interesse for denne afhandling, se *Herlitz* III l. c.

6. Se f. eks. U. 1932, s. 389, hvor patentdirektoratet udtalte, at det ikke kunne indlade sig på at udtale sig om, hvad der under visse forudsætninger ville være blevet vedtaget. En vis forpligtelse til at give borgerne uforbindende udtalelser foreligger i skatteretten. *Hartvig Jacobsen*: Skatteretten, s. 345, *Glistrup*: Skatteret, s. 29, jfr. Ligningsrådets F.O., § 26. Se også arbejdsbeskyttelsesloven, § 11.

af denne art, udtaler sig om, hvordan de bør afgøres.⁷⁾ Det er vistnok i dansk ret det sædvanlige, at borgerne ved henvendelse til centraladministrationen kan få udtalelser om forståelsen af retsregler, der ikke åbenbart angår kernen i domstolenes traditionelle område: privatretlige tvister og straf, selv hvor det er domstolene og ikke administrationen, der er kompetent til at afgøre de rejste spørgsmål.⁸⁾ Det hænder også, at især ministerierne udøver en lignende responderende virksomhed, hvor kompetencen til at træffe afgørelse tilkommer en anden offentlig myndighed, jfr. nærmere nedenfor s. 220 ff.

Endelig kan uforbindende udtalelser forekomme, selv om der foreligger et aktuelt retsforhold, og selv om myndigheden er kompetent til at afgøre det, nemlig hvor myndigheden kan træffe en med sanktion forbundet forvaltningsakt, men vælger først »at prøve med det gode.« Klare eksempler herpå forelå i prisdirektoratets praksis under og umiddelbart efter besættelsen. Således som prisloven var opbygget, havde myndighederne valget mellem to tvangsmidler til overholdelse af prislovens § 8 om rimelige priser. Man kunne anmode anklagemyndigheden om at rejse straffesag for overtrædelse af § 8, eller man kunne give et pålæg om at overholde, hvad prismyndighederne anså for rimelige priser. I vidt omfang søgte myndighederne i stedet at klare sig med »indskærpelser af prisbestemmelserne«,⁹⁾ d.v.s. uforbindende udtalelser om den efter prismyndighedernes opfattelse rimelige pris.

De uforbindende udtalelser kan også inddeles på anden måde. Der kan sondres mellem uforbindende udtalelser, der er endelige i den forstand, at de træder i stedet for retsakter, og andre, der er forberedende. Der kan således findes udtalelser, der kun adskiller sig fra indstillinger ved at forberede uforbindende udtalelser.¹⁰⁾ Særlig almindelige er uforbindende udtalelser, der træder i stedet for processuelle forberedende afgørelser.¹¹⁾

d. De hidtil nævnte udtalelser tager alle sigte på forholdet til borgerne. Mange af de særlige organer afgiver imidlertid *interne udtalelser*, altså udtalelser som hverken indgår som led i forberedelsen af retsakter overfor borgerne eller træder i stedet for disse, men som angår forvaltningens indre forhold.¹²⁾ Grænsen mellem interne udtalelser og meningstilkendegivelser, der ikke angår allerede individualiserede retsakter, er uskarp, men de typiske til-

7. Jfr. *Poul Andersen*, s. 41—43, om sådanne udtalelser rettet til myndigheder. Disse kaldes nedenfor, s. 222 ff., for vejledninger.

8. *Nellemann I*, s. 70. Beslægtet med disse uforbindende udtalelser er de ret hyppige tilfælde, hvor et nævn fortolker sin egen afgørelse.

9. Priskontrolrådet III, s. 27.

10. Således Prisankenævnets indstillinger om klager over prisdirektoratets uforbindende udtalelser, jfr. nedenfor s. 68.

11. Jfr. *Herlitz III*, s. 335, og *Herlitz: F.F.* s. 110 f.

12. Jfr. *Poul Andersen*, s. 469.

fælde af interne udtalelser er let kendelige.¹³⁾ Det drejer sig om udsagn angående forvaltningens organisation, personale og indre funktion. Som typiske eksempler kan nævnes drøftelser i Civilforsvarsrådet om korpsets udrustning og stedlige placering eller Sindssygetilsynsrådets forhandlinger om sindssygevæsenets byggeplaner. En nærmere grænsedragning er unødvendig for denne afhandling, fordi interne udtalelser og meningstilkendegivelser så godt som altid optræder hos samme slags organer.

e. Det vil af sproglige grunde være urimeligt besværligt altid at anvende de nu definerede betegnelser i det følgende. I fremstillingen af nævnsprocessen vil den beslutning, som afslutter processen, i almindelighed blive kaldt for afgørelse, uanset om den har karakter af retsakt, indstilling eller meningstilkendegivelse, eller det drejer sig om uforbindende udtalelser, der træder i disse akters sted. I 1. og 2. del bruges ordet afgørelse derimod som synonym med retsakt. I almindelighed gælder, at anvendelsen af betegnelserne for de forberedende afgørelser også omfatter uforbindende udtalelser af tilsvarende art.

B. KONKRET — GENEREL

Når kravet om retssikkerhedsgarantier forstås som et krav om domstols-træks overførelse til forvaltningen, bliver sontringen konkret-generel betydningsfuld. Domstolene formulerer jo ikke generelle regler. Sontringens betydning må dog ikke overdrives. En domstolslignende proces kan i almindelighed tillempes også udenfor de konkrete akters område. Generelle akter er sjældent så generelle, at det ikke er muligt at lade personer eller organisationer, der ventes at blive berørt af reglerne, optræde som parter i en stærkt judicialiseret procedure forud for reglens udstedelse.¹⁾

Sontringen har tillige betydning fra et andet synspunkt. I et samfund som vort er det udgangspunktet, at generelle retsregler udstedes af repræsentanter for de retsundergivne, konkrete akter derimod af ansatte specialister. At lade de generelle akter, der af den ene eller anden grund ikke gives af lovgivnings-

13. Også på andre punkter kan grænsedragningen være uskarp. Hvor et navn har krav på, at dets sager forberedes af en anden myndighed, der ikke er part, f. eks. hvor varedirektoratet skal forberede Vareudvekslingsudvalgets sager, se nedenfor s. 272, kan det være tvivlsomt, om man vil kalde en udtalelse fra nævnet om, at en vis oplysning skal skaffes, for en intern eller en forberedende procesudtalelse. Spørgsmålet er uden praktisk betydning.

1. Dette er således tilfældet efter Adm. Proc. Act sec. 4, jfr. at de af *Poul Andersen*, s. 321, nævnte offentlighedsforskrifter gælder for både forvaltningsakter og »akter af generel karakter«, og prisaftalelov 378 14/11 1952, § 12, hvis kontradiktionsregel udtrykkeligt gjaldt både konkrete og generelle akter.

organet, udstede af organer med interesserepræsentation, er derfor en nærliggende udvej.

Grænsen mellem konkret og generel kan formuleres på forskellig måde. Man kan definere en konkret akt som en akt, der efter sit indhold angår et allerede eksisterende eller hypotetisk fuldt karakteriseret enkelttilfælde, og en generel akt som en regel, der er bestemt til at gælde for visse kategorier af hændelser, hvis særegenheder ikke i dette øjeblik foreligger oplyst.²⁾ Eller man kan lægge vægt på, om adressaten er individuelt bestemt eller ikke.³⁾ I almindelighed gør det ingen forskel, om man vælger den ene eller anden formulering, men med henblik på bestemmelsen af de mellemtilfælde mellem konkret og generel, der gennemgås nedenfor, må den første foretrækkes. Den har den fordel at pege på en væsentlig psykologisk realitet. Ved den typisk konkrete afgørelse træffes forvaltningsorganets beslutning med det allerede foreliggende tilfælde for øje, omend i almindelighed med nogen skæven til følgerne for fremtidige lignende tilfælde. Ved den typisk generelle akt træffes afgørelsen under bevidst abstraktion fra det eller de foreliggende eller forventede enkelttilfælde, som måtte være anledningen til reglens udstedelse.

Imellem de typisk konkrete og de typisk generelle akter findes et par almindeligt forekommende mellemtilfælde.

Konkrete akter med mange af de generelles kendetegn findes i de *bevidst praksisdannende afgørelser*. Ikke alle forvaltningsakter har set fra administrationens synspunkt lige stor betydning. Forskellen i kvalitet har retlig virkning, hvis den beror på, at en enkeltafgørelse involverer stillingtagen til et spørgsmål, der kan ventes at ville dukke op i fremtidige sager af lignende art.⁴⁾ Så foreligger der det, der i almindelig administrativ sprogbrug kaldes en principiel afgørelse, d.v.s. en afgørelse, der kan ventes brugt som paradigma for fremtidige tilfælde. Det kan naturligvis hændes, at en principiel afgørelse træffes ubevidst i den forstand, at man ikke gjorde sig klart, at man samtidig med den konkrete afgørelse tog stilling til et grundlæggende punkt. Som oftest vil det principielle i afgørelsen dog være fuldt bevidst. Sådanne afgørelser kaldes i det følgende bevidst praksisdannende. Det karakteristiske for dem er, at der på een gang foreligger en stillingtagen til et allerede foreliggende enkelttilfælde og en generel afgørelse vedrørende et eller andet punkt i sagen, generel i den forstand at afgørelsen er truffet under hensyntagen til, hvordan uvisse fremtidige hændelser skal (bør) behandles.

Udskillelsen af de bevidst praksisdannende afgørelser har især betydning

2. Jfr. *Forsthof*, s. 168—69, *Adm. Proc. Act* sec. 2. c. og *Davis*, s. 190—92.

3. *Poul Andersen*, s. 242.

4. Det spørgsmål, der gør en afgørelse praksisdannende, vil ofte angå lovfortolkning, jfr. *Forsthof*, s. 70; men også indenfor skønnet foreligger praksisdannende afgørelser. Spørgsmålet kan både forekomme præjudicielt og som hovedspørgsmål.

for forvaltningssagers fordeling mellem forskellige trin indenfor en myndighed eller ligefrem mellem forskellige myndigheder.⁵⁾ ⁶⁾

En let genkendelig mellemgruppe mellem generelle og konkrete akter foreligger, hvor et forvaltningsorgan har til opgave at bedømme og gennemføre *planer*, der medfører en regulering af ejendomsforholdene for flere faste ejendomme. Det karakteristiske for den virksomhed, som her udøves, er, at sagen ved sin start angår en personkreds, der ofte ikke er fuldt individualiseret, men dog snæver, og mer eller mindre fast afgrænsede retsgoder. Virksomheden går i de typiske tilfælde netop ud på at tilvejebringe en fuldstændig individualisering af personer eller dog af ejendomme.

Planer forekommer i vidt omfang i landboretten og bygningsretten, således f. eks. ved vandløbsreguleringer, landvindinger, jordfordelinger, omfattende grundforbedringsarbejder, kloakanlæg, reguleringer efter Københavns bygge lov o.s.v. Ekspropriationer til jernbaner og veje forudsætter også ofte planbedømmelse.

Sådanne planer betragtes i almindelighed som generelle eller dog nærmest generelle. Der ville dog ikke være noget i vejen for at foretage en i al fald typisk deling af virksomheden således, at f. eks. Jernbanebesigtigelseskommissionens bedømmelse af linieføring eller en landvæsenrets reglement vedrørende en kloaklednings fremtidige vedligeholdelse betragtedes som generel, men fastlæggelsen af individuelle overkørsler, ekspropriationer m. v. som konkrete. Til brug ved denne undersøgelse, der har organerne som materiale og udgangspunkt, er det mest hensigtsmæssigt så vidt muligt at behandle funktionen fra planens forelæggelse til dens gennemførelse overfor de forskellige interesserede som et hele i al fald i det omfang, hvori den udføres af samme organ. Planbedømmelse anses derfor i det følgende som en selvstændig kategori.

Sondringen mellem konkret og generel er en sontring indenfor retsakterne. Den lader sig dog uden videre anvende på indstillinger og uforbindende udtalelser. Meningsstilkendegivelser vil i almindelighed have en generel karakter, jfr. ovenfor, men sontringen lader sig iøvrigt kun anvende i det omfang, meningsstilkendegivelserne tager sigte på allerede individualiserede retsakter.

5. Se nedenfor s. 261 ff. og s. 56—57.

6. Beslægtet med de praksisdannende afgørelser er de tilfælde, hvor en afgørelse, der træffes ud fra en bedømmelse af en konkret foreliggende situation, har ganske usædvanlig stor samfundsmæssig betydning. Sådanne afgørelser træffes i vidt omfang af lovgivningsorganet, *Poul Andersen*: Statsret, s. 306—07, og når de er overladt til forvaltningen, er de ofte henlagt til særlige organer eller træffes i det mindste af administrationschefen. Klare eksempler på, at afgørelsen er henlagt til et særligt organ, findes i folkeforsikringslovens § 6 og i den nu ophævede lov 529 22/12 1921, § 28, se N.A.T. 1952, s. 318, 337 og 340, samt arbejdsløshedslovens § 5, der foreskriver en særlig afgørelsesform for spørgsmålet om, hvorvidt der i det enkelte tilfælde foreligger ulovlig strejke.

C. 1. INSTANS, KLAGEBEHANDLING OG ANDEN EFTER- PRØVELSE

a. Domstolskontrollen med forvaltningen har — i al fald i de praktisk vigtige tilfælde, hvor borgernes påstand går ud på bedømmelse af en retsakts lovlighed — karakter af appel.¹⁾ Sondringen mellem 1. instansafgørelse og klagebehandling er følgelig af stor betydning. Organer, der prøver 1. instansafgørelser efter klage, udfører klart en domstolslignende funktion, og erfaringen viser, at domstolstræk særlig let lader sig overføre til sådanne organer.²⁾

Klagebehandling foreligger, hvor en retsakt efter klage prøves af en højere myndighed end den, der har udstedt akten.³⁾

Den retsakt, der prøves, vil i almindelighed være konkret, men kan være generel eller tilhøre mellemformerne mellem generelle og konkrete akter.

Højere end det udstedende organ er en myndighed i al fald, når den har de normale over- og underordningsbeføjelser overfor udstederen, og når den er særlig beregnet til at fungere som klageinstans for det udstedende organ. Til brug ved denne afhandling må grænserne dog drages videre. Højere er en myndighed tillige, når den er knyttet som indstillende til en anden myndighed, der falder ind under en af de to førstnævnte kategorier. Genoptagelse og anden prøvelse foretaget af det organ, der har udstedt akten, eller undtagelsesvis et lavere⁴⁾ er ikke klagebehandling.⁵⁾

At prøvelsen sker efter klage betyder, at klagebehandling kun kan ske, når klage er indgivet, og på den anden side skal fuldføres, når klage — og eventuelle andre procesforudsætninger — foreligger. Udenfor klagebehandling falder prøvelse foretaget på den højere myndigheds eget initiativ. Det hænder, at samme myndighed er kompetent til at prøve en retsakt både efter klage og på eget initiativ. I sådanne tilfælde er det karakteristiske for klagebehandling kun pligten til at fuldføre prøvelsen.

Med henblik på denne afhandlings særlige materiale må understreges, at klagebehandling hos et bestemt organ kun foreligger, hvis prøvelsen ved netop dette organ er forårsaget af klagen. Det forekommer ofte, at et organ impli-

1. *Poul Andersen*, 2. udg., s. 582, jfr. *Menger*, s. 134—37.

2. For overskuelighedens skyld bortses fra tilfælde, hvor der er flere end to instanser. Om sprogbrugen i den følgende fremstilling bemærkes: Når det om et organ siges, at det foretager klagebehandling, lægges der ingen vægt på, om det er 2. eller 3. instans. Når et organ siges at foretage 1. instansbehandling, ligger heri det negative, at det ikke foretager efterprøvelse. Undertiden vil det dog ved fremstillingen af organer, der foretager klagebehandling, være praktisk at tale om underinstansen eller 1. instansen i flæng, altså uanset om underinstansen er 1. eller 2. instans.

3. *Poul Andersen*, s. 495.

4. *Poul Andersen*, s. 510—11.

5. Spørgsmålet om genoptagelse, retskraft m. v. holdes i det hele udenfor denne afhandling.

ceres i en prøvelse, som vel er forårsaget af en klage, men hvor det ikke er klager, der har besluttet, at organet skal være med i prøvelsen. Sådan er forholdet f. eks., hvor et organ, der foretager sædvanlig klagebehandling, beslutter sig til en fakultativ høring af et andet organ. Den funktion, det hørte organ udfører, kan minde meget om klagebehandling. Men da det hørte organ normalt ikke vil have pligt til at føre prøvelsen til bunds, og denne pligt i al fald ikke udløses af klagen, er det mest hensigtsmæssigt at betragte denne virksomhed som anden form for efterprøvelse.

Hvad der ligger i kravet om, at klagebehandling skal bestå i prøvelse, er ikke klart. Der er naturligvis en typisk forskel mellem at anvende en retsregel og i forbindelse dermed eventuelt et skøn på en gruppe fakta og at undersøge, om en allerede foretagne anvendelse er rigtig eller hensigtsmæssig. Hvor klagebehandlingen er bundet til klagens indhold eller kun kan angå visse elementer i 1. instansafgørelsen, eller hvor 1. instansbehandlingen på anden måde begrænser klagebehandlingen, kan denne typiske forskel få retlig betydning; men hvor den højere myndighed, når først klage er indgivet, står frit overfor sagen og er aktiv til dens oplysning, er der kun ringe retlig forskel på prøvelse og oprindelig retsanvendelse.

Klagebehandling kan resultere i en retsakt eller en indstilling; obligatorisk høring angående en klage er følgelig klagebehandling.

b. Anden efterprøvelse end klagebehandling er ret almindelig. Den forekommer især, hvor en højere myndighed på eget initiativ kan eller skal prøve en underordnets afgørelser. Den virksomhed, der her udføres, minder meget om bedømmelsen af indstillinger. Den principielle grænse beror på, om den underordnedes udtalelse er en retsakt eller blot en forberedende udtalelse.⁶⁾ Simpel efterprøvelse kan dog også forekomme, uden at den prøvende myndighed har udvist initiativ, således f. eks. hvor det klagebehandlende organ vælger at høre en anden myndighed, før klagebehandlingen afsluttes.

c. Begreberne klagebehandling og efterprøvelse er ovenfor defineret med henblik på retsakter. Den bedømmelse, som den kompetente myndighed underkaster en indstilling eller en meningstilkendegivelse, er hverken klagebehandling eller efterprøvelse. Disse begreber kan derimod uden vanskelighed anvendes på forberedende akter af processuel karakter; men sådanne akter kan sjældent påklages selvstændigt. Om uforbindende udtalelser gælder, at man meget vel kan tænke sig, at en overordnet instans har ret eller pligt til på eget initiativ at foretage prøvelse af en underordnets udtalelser. Tvivlsomt er det derimod, om en uforbindende udtalelse kan underkastes klagebehandling. Hvis

6. Grænserne kan dog være umulige at fastholde, se f. eks. sindssygeloven 118 13/4 1938, § 8,2, hvorefter overlægens nægtelse af at foretage udskrivning skal tiltrædes af justitsministeren, men dog må få virkning straks.

overinstansen selv kan give sig af med at give uforbindende udtalelser, er der naturligvis intet i vejen for, at man først kan få en udtalelse fra den underordnede og siden fra den overordnede. Således er forholdet mellem ligningsdirektoratet og skattedepartementet med hensyn til hypotetiske skattespørgsmål. Men det er ikke udelukket, at organer, der alene har kompetence til at foretage klagebehandling, prøver uforbindende udtalelser efter klage.⁷⁾ Det er blot usædvanligt.

D. INITIATIV

a. Ordet »initiativ« anvendes i forskellige sammenhæng ved fremstillingen af statsorganers virkemåde. Man taler om, at både folketinget og kongen har et lovsinitiativ, og om, at initiativet i visse tilfælde — især ved finansloven og ved foreløbige love — kan have karakter af en pligt.¹⁾ Man plejer også at understrege, at domstolene er uden initiativ,²⁾ mens de fleste forvaltningsmyndigheder, dog langt fra alle eller i alle forhold, selv kan tage initiativet til udstedelse af retsakter.

Udgangspunktet for en nærmere undersøgelse af, hvad der ligger i begrebet initiativ, kan tages i det forhold, at ethvert statsorgan er således indrettet, at det kan yde en vis funktion (»service«). Det betyder for de statsorganer, der ikke udelukkende giver sig af med faktiske handlinger, at de kan gennemføre en proces, der kan (og normalt vil) føre til stillingtagen til et retligt problem. Lovgivningsmagten kan via lovgivningsprocessen afgøre, om der skal gælde den ene eller den anden regel; domstolene kan i overensstemmelse med deres procesregler afgøre, om den ene eller den anden parts påstand er korrekt, og et bestemt forvaltningsorgan kan afgøre, om en ansøgning skal godkendes eller afslås, om en befaling gives og da med hvilket indhold o.s.v.

Når man taler om initiativ, tænker man på en række retlige problemer, der opstår ved igangsættelsen af denne proces.

At et statsorgan er uden initiativ betyder, at den proces, som kan gennemføres for organet, kun kan sættes i gang af et retssubjekt udenfor organet, enten en privat eller en anden myndighed. Til en myndigheds manglende initiativ svarer altså et andet retssubjekts evne til at sætte processen i gang. At et statsorgan selv har initiativ betyder blot det negative, at igangsættelsen af organets funktion ikke er afhængig af noget udenforstående retssubjekt.

De problemer, der opstår ved igangsættelsen af et statsorgans funktion, er ikke udtømt med denne modsætning. Den evne til at sætte et statsorgan i bevægelse, som tilkommer organet selv eller et udenforstående retssubjekt, kan være

7. Se nedenfor s. 68.

1. *Poul Andersen*: Statsret, s. 321 ff., s. 356 og 532.

2. Ovenfor s. 15 og 22.

af forskellig karakter. Hovedvarianterne kan udtrykkes i alternativer. Det at udøve initiativet kan have karakter af pligt eller valgfrihed; pligten eller valgfriheden kan enten angå vejen eller resultatet.

En nærmere forklaring af disse to par modsætninger må tage sit udgangspunkt i alternativet vej — resultat. Som ovenfor sagt er det karakteristisk for alle retligt virksomme statsorganer, at de kan gennemføre en vis proces, der normalt vil føre til afgørelse af et vist retligt problem. Den proces, der her er tale om, kan kort kaldes »vejen«; afgørelsen af det retlige spørgsmål »resultatet«. Baggrunden for sondringen mellem vej og resultat er det forhold, at det efter gældende ret undertiden er således, at et vist retligt resultat kun kan nås ad een vej; undertiden er der derimod flere mulige veje til samme resultat. Spørgsmålet om, hvorvidt en vis lovregel fortsat skal være gældende, kan — bortset fra sædvaneretsdannelse — kun afgøres ad den vej, som lovgivningsorganet hersker over. I eksemplet kan der være et valg med hensyn til, om en lov af et vist indhold, d.v.s. resultatet, skal søges opnået eller ej, eller der kan være en pligt for en eller anden at søge det opnået. Men der er intet valg med hensyn til vejen; der er kun den samme. Afgørelse af en almindelig formueretlig tvist ad domstolsvejen er derimod valgfri. Det samme retlige resultat, afgørelse af denne konkrete retstvist, kunne opnås ad anden vej, ved aftale eller ved voldgift. I dette typiske tilfælde kan der altså opstå spørgsmål om 2 valg. Loven foreskriver ikke, at det spørgsmål, som udgør retstvisten, skal rejses. En eller anden kan vælge, at det skal ske. Loven foreskriver heller ikke, at spørgsmålet, når det først er rejst, kun kan løses ad een vej. Der opstår spørgsmål om at træffe et valg om vejen.

Af hvad der er sagt om alternativet resultat—vej fremgår allerede i hovedtræk, hvad modstillingen valgfri—påbudt tager sigte på. For den, som har magt til at sætte et statsorgan i gang, er organet påbudt som vej, når et resultat kun kan opnås ad denne vej; valgfrit, når han kan vælge at søge resultatet opnået ad denne eller andre veje. Et resultat er påbudt, når lovgivningen pålægger en eller anden som en pligt at søge det opnået; valgfrit, når der er et valg med hensyn til, om resultatet skal søges tilstræbt.

De problemer, som opstår ved igangsættelsen af et statsorgans funktion, kan således samles i tre par modsætninger: organerne kan enten have eller mangle initiativ; den, der har initiativet, kan have pligt eller valgfrihed med hensyn til det resultat, som organet kan yde, og organet kan være den eneste eller blot en af flere veje til dette resultat. Ikke alle kombinationer af disse forskellige alternativer har interesse for systematiseringen af nævn og råd.³⁾ Anvendelsen

3. Af denne grund er det ikke nødvendigt at søge de anvendte begreber gjort skarpere. Til det brug, der gøres af f. eks. begrebet resultat, er det overflødigt at tage stilling til, hvilken grad af identitet der kræves for at anse to retlige fænomener for samme resultat.

af begreberne vil ganske vist fremgå af det næste kapitel, men for at lette fremstillingen skal på dette sted gives en oversigt over de anvendte kombinationer.

b. Ved organer, som er uden initiativ, og som udsteder retsakter, er det spørgsmålet om, hvorvidt organet som vej er valgfrit eller påbudt, der har interesse.

I den ordinære civilproces er domstolene som vej valgfri. For forvaltningen er det karakteristisk, at vejen normalt er påbudt. Den, der kan eller skal tilstræbe en retsakt, er i reglen henvist til at søge resultatet opnået via een, eventuelt flere bestemte myndigheders funktion. Der findes dog også i forvaltningen tilfælde, hvor vejen er valgfri. Hvis valget tilkommer en privat, foreligger en situation, der ligner civilprocessens; udskillelsen af sådanne organer er derfor af særlig interesse. Men selv hvor valget af vejen tilkommer en offentlig myndighed, foreligger en situation, som har en mulig interesse set fra et retssikkerhedssynspunkt. Her kunne et vist resultat jo være nået (tilstræbt) uden anvendelse af vedkommende forvaltningsorgan. Det forhold, at en anden myndighed vælger at inddrage organet i sagen, kan indeholde en garanti for de retsundergivne.

c. Hvor et organ, der udsteder retsakter, har eget initiativ, samler interessen sig om spørgsmålet: valg eller pligt med hensyn til resultatet.

Afgørelsen af, om et organ selv kan vælge eller er pligtigt til at tilstræbe en vis retsakt, afhænger af loven. Den kan indeholde en klar pligt til at stræbe efter et vist resultat. Når grl. § 45 foreskriver, at regeringen skal forelægge et finanslovsforslag, er det tilstræbte resultat, en finanslov, klart påbudt. Men især i forvaltningsretten findes talrige uklare former. Mange myndigheder har efter lovgivningen pligt til at forfølge mer eller mindre præciserede samfundsformål: sundheden, boligstandarden, rimelige og stabile priser m. v. I sådanne tilfælde er der ikke tale om, at resultatet er påbudt i den betydning, hvori ordet her bruges. Pligten eller valgfriheden må gå på den enkelte retsakt. Priskontrolrådet havde følgelig et valg med hensyn til, om en maksimalpris skulle fastsættes, en bestemt pris ændres o.s.v. For at tale om, at resultatet er påbudt, kræves, at lovgivningen i nogenlunde klare termini har foreskrevet, at myndigheden skal optage i forvejen foreliggende eller bestemt forudseelige retlige spørgsmål. Det er altså en temmelig sjældent forekommende foreteelse. De klareste eksempler er myndigheder, der gennemfører en afløsning, som ikke er overladt til en parts forgodtbefindende, men som skal foretages, f. eks. Lensnævn og Tiendekommissærer.

d. Begreberne er hidtil formuleret udelukkende med henblik på organer, der udsteder retsakter; de kan imidlertid anvendes uændret på uforbindende

udtalelser. Ved overførelse af de tre par modsætninger til organer, der afgiver indstillinger eller meningstilkendegivelser, kompliceres forholdene.

Spørgsmålet om initiativ opstår som nævnt ved igangsættelsen af processen for et statsorgan. Ved organer, der afgiver indstillinger eller meningstilkendegivelser, er det uklart, hvad man mener med processens igangsættelse. Man kan holde sig alene til den proces, som foregår ved disse organer, og undersøge, hvem der har pligt eller valg med hensyn til at tilstræbe indstillingen eller meningstilkendegivelsen, eller pligt eller valg med hensyn til vejen, ad hvilken disse udtalelser kan opnås. Men man kan også som startpunkt tage hele den proces, som indstillingen eller meningstilkendegivelsen er et led i, nemlig udstedelsen af en retsakt. Disse to udgangspunkter kan kombineres, og selv om en del af kombinationerne viser sig reducable, bliver forholdene meget forviklede.

Til brug ved systematiseringen vælges startpunktet ved begyndelsen af den proces, hvoraf retsakten fremgår. De organer, der afgiver indstillinger eller meningstilkendegivelser, behandles altså som led i denne proces. Det, der ovenfor er kaldt resultatet, er også her retsakten.

Spørgsmålet om valg eller pligt med hensyn til resultatet får herefter kun betydning for organer, der afgiver indstillinger eller meningstilkendegivelser, i een relation. Det kan nemlig tænkes, at det indstillende organ har et initiativ med hensyn til retsakten, altså at det — uden foranledning fra et udenforstående retssubjekt eller fra det organ, der er kompetent til at udstede retsakten — kan rette en indstilling eller meningstilkendegivelse til den myndighed, der er kompetent til at udstede retsakten, med den virkning, at myndigheden bliver pligtig at overveje sagen.⁴⁾ Sådant initiativ kaldes i det følgende *henstillingsinitiativ*, og det er typisk for visse særlige organer.

Iøvrigt er det spørgsmålet om vejen som valgfri eller påbudt, der har interesse. Et organ, der afgiver indstillinger eller meningstilkendegivelser, er påbudt som vej, når retsakten kun kan udstedes, hvis organet deltager i forberedelsen; valgfrit, hvis en eller anden skal vælge at tage det med i forberedelsen.⁵⁾

4. Meningstilkendegivelser, som den kompetente myndighed ikke behøver at reagere på, har overhovedet ingen retlig interesse. Meningstilkendegivelser, der rettes til en anden end den kompetente myndighed, er ikke ganske uden retlig betydning. Et ministerium kan f. eks. godt siges at have pligt til at overveje meningstilkendegivelser om lovgivningsanliggender fra et råd; men indholdet af denne pligt er yderlig vagt. Et organ, der kan fremsætte sådanne udtalelser, vil vistnok også altid have *henstillingsinitiativ*; det er derfor ikke nødvendigt for systematiseringen at tage tilkendegivelser, som adressaten ikke selv kan effektuere, med.
5. Denne sontring falder ikke helt sammen med *Poul Andersens* sontring mellem obligatorisk og fakultativ høring, s. 325—26. Hvis en privat har valgfrihed med hensyn til et indstillende organ, og han har valgt organet, vil manglende høring få virkning efter reglerne om obligatorisk høring.

e. For at lette overblikket skal kort resumeres den sprogbrug, der vil blive anvendt i systematiseringen nedenfor.

Et organ, som udsteder retsakter, siges at have et initiativ, når det selv har et valg med hensyn til, om den retsakt, der kan opnås via organets funktion, skal tilstræbes, eller når det har en klar og præcist angivet pligt til at tilstræbe visse retsakter, som det selv kan udstede.

Et organ, der udsteder retsakter, men som er uden initiativ, siges for den, som har magt til at sætte det i gang, at være påbudt som vej, hvis den retsakt, der kan blive resultatet af organets funktion, kun kan nås på denne ene måde, eller valgfrit som vej, hvis resultatet kan nås på anden måde.

Et organ, der afgiver indstillinger eller meningstilkendegivelser som led i en retsakts forberedelse, siges at være påbudt som vej, hvis retsакten kun kan udstedes, når organet har deltaget i forberedelsen, eller valgfrit, hvis dets deltagelse i forberedelsen er afhængig af en anden myndigheds eller en borgers valg.

Et organ, der afgiver indstillinger eller meningstilkendegivelser som led i en retsakts forberedelse, siges at have et henstillingsinitiativ, hvis det selv har et valg med hensyn til, om det ønsker at fremsætte sin udtalelse, og denne fører til, at den kompetente myndighed må tage det rejste spørgsmål op.

E. UVILDIGHED

1. a. Blandt de træk, der gør domstolene til forbillede for bestræbelserne for at sikre individet overfor forvaltningen, er nævnt deres funktionelle upartiskhed. Domstolene er som statsorgan neutrale.¹⁾

Efter gængs opfattelse er forvaltningen ikke neutral. De enkelte forvaltningsorganer er sat til at varetage temmelig snævre, mer eller mindre veldefinerede samfundsformål. Overalt hvor forvaltningen skal tage stilling til en sag, hvis udfald har betydning for disse formål, kan man vente en tendens til at tilsidesætte andre hensyn, herunder hensynet til private, hvis personlige eller økonomiske interesser ikke lader sig tilgodese under den samfundsmæssige tilstand, som forvaltningsorganet ser som sin opgave at indføre eller opretholde. Synspunktet er udtrykt skarpt af The Committee on Ministers' Powers, der til de traditionelle tilfælde af speciel inhabilitet føjer »bias from strong and sincere conviction as to public policy«, der efter kommissionens mening »may operate as a more serious disqualification than pecuniary interest.«²⁾

Denne udbredte opfattelse dækker uden tvivl over en realitet. De formål,

1. S. 22.

2. Citeret fra *Lewis Mayers: The American Legal System*, s. 449, og *Lloyd D. Musolf: Federal Examiners and the Conflict of Law and Administration* 1952, s. 112. Udtalelsen citeres i det hele ofte i amerikansk litteratur.

forvaltningen er sat til at tilstræbe, må i vidt omfang opnås på tværs af private interesser, og dette forhold kan meget vel psykologisk påvirke forvaltningspersonellet. Mulighederne herfor er blot ikke lige store i alle tilfælde. Forvaltningens funktionelle partiskhed kommer klarest frem, hvor der ikke i befolkningen som helhed findes nogenlunde enighed om, hvad der er samfundsnyttigt, f. eks. ved reguleringen af privat erhverv eller ved byplanlægning. Her er modstanden fra de berørte private interesser særlig intens, bl. a. fordi de, som kan tænkes ramt, i almindelighed ikke deler den samfundsmæssige vurdering, som har ført til hjemlen for indgreb. Og her er der reel chance for, at forvaltningens personel, der i almindelighed vil tro på formålets samfundsmæssige gavnlighed, kan blive præget af en vis korstogsmentalitet. I mange andre tilfælde stemmer forvaltningsorganets målsætning derimod med almindelig akcepteret opfattelse af det samfundsnyttige. Den tjenestemand, der står overfor en grov overtrædelse af sundheds- eller arbejderbeskyttelsesforskrifter, vil ikke på grund af sin overbevisning om reglernes gavnlighed være personlig engageret i væsentlig højere grad end en dommer i en sag, hvor en part har handlet groft imod god forretningsskik.

For systematiseringen af denne afhandlings materiale er det imidlertid væsentligere at understrege, at der ikke blot er forskel på den funktionelle partiskhed fra sagområde til sagområde, men også fra forvaltningsorgan til forvaltningsorgan. Der findes organisatoriske og processuelle midler, hvormed tendensen til funktionel partiskhed kan bekæmpes.

b. Disse midler har tiltrukket sig særlig opmærksomhed i U.S.A.³⁾

Modstanden imod forvaltningens voksende magt har i U.S.A. siden 1930'erne væsentligt været båret af sagførere.⁴⁾ Deres krav om reformer har især været rettet mod forvaltningsprocessen, og kravene bærer naturligt nok præg af sagførernes erfaringer fra og tilvænning til det engelsk-amerikanske domstolsystem. Præsident Roosevelt karakteriserede — noget uelskværdigt — tendensen i reformkravene i et budskab om veto mod en af forløberne for Adm. Proc. Act således: »The bill that is now before me is one of the repeated efforts by a combination of lawyers who desire to have all processes of government conducted through lawsuits and of interests which desire to escape regulation«.⁵⁾

3. Til det følgende se A.G.R. især kap. IV, *Davis* især kap. X, *Musolf* ovennævnte værk, *Parker*, s. 50—51 og s. 102 ff. — *Menger* har, s. 37 ff. og s. 46 ff., nogle betragtninger angående den dømmende myndigheds uafhængighed, der også lægger vægten på funktionsdeling.

4. En udmærket fremstilling af Adm. Proc. Act's forhistorie og sagførerorganisationernes indsats for loven findes i *The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies*, Ed. by *George Warren*, N.Y. 1947, s. 1—15.

5. Citeret efter *Musolf*, s. 42.

Et af de krav, der med baggrund i domstolsprocessen formuleredes skarpest, var kravet om, at forvaltningen ikke på een gang måtte være procecutor og judge. Hvad der ligger i dette slagord er ikke ganske klart. Det har særlig de tilfælde for øje, hvor forvaltningen på eget initiativ starter en sag, der kan ende med en bebyrdelse for borgeren, og da specielt, hvor sagen rejses, fordi den private ikke efterlever en regel eller en forvaltningsakt. Men mange har i kravet om funktionsdeling lagt væsentligt mere. Man har villet skille den, der træffer afgørelse, ikke blot fra den påtaleberettigede, men også fra den, der varetager det offentliges tarv under sagen, og fra den, der indsamler oplysninger enten til brug ved denne sag eller i almindelighed. Og man har krævet funktionsdelingen gennemført, selv hvor borgeren har initiativet, f. eks. ved bedømmelsen af visse ansøgninger. I sin konsekvente form indebærer kravet om funktionsdeling, således at den accusatoriske straffeprocess gøres til forbillede for beslutningen om alle eller dog de fleste forvaltningsakter, og at forhandlingsgrundsætningen gennemføres så vidt, at den, der træffer afgørelse, udelukkende er procesleder.

Kravet om funktionsdeling blev indgående behandlet i den kommission, hvis forslag ligger til grund for Adm. Proc. Act. Mindretallet i The Attorney General's Committee fastholdt kravet om funktionsdeling i dets radikale form og ønskede i videst muligt omfang isolation af den procesledende og afgørende funktion i særlige forvaltningsorganer.⁶⁾ Flertallet gik mindre vidt. Dets opfattelse var, at forvaltningsformålene ikke kan opnås, hvis den afgørende myndighed isoleres,⁷⁾ og at kravet om absolut adskillelse mellem procecutor og judge beror på en uberettiget analogi med domstolsprocessen.⁸⁾ Ved domstolene optræder sagens aktører som personer, og det er derfor nødvendigt, at hver person kun bærer een funktion. I forvaltningsprocessen optræder der på det offentliges side ikke en enkeltperson, men en institution. Det er følgelig muligt at opnå funktionsdeling ved at tillægge forskellige personer indenfor institutionen forskellige funktioner, og en sådan intern kompetencefordeling var efter flertallets mening tilstrækkelig til at modvirke de uheldige psykologiske følger af overdreven iver for forvaltningens mål.

Adm. Proc. Act bygger på flertallets synspunkt. Lovens hovedregler⁹⁾ er

6. A.G.R., s. 208.

7. Grundsynspunktet udtrykkes s. 43 således: *«The process must be so directed, that it gives »convincing assurance, not that the deciding body is indifferent to the result, because it is usually charged with responsibility for continuous protections and advancement of a particular public interest or policy, but that its decision is not motivated by any desire to deal with the parties or their interest otherwise than in the manner which an objective appraisal of the facts and the furtherance of the public duty imposed upon the agency require.«*

8. A.G.R., s. 55.

9. Undtagelserne er mange, vekslende for de forskellige regler, og meget uklare.

følgende: Der skal til de forskellige forvaltningsorganer knyttes »examiners« med en ret fritstående stilling — de kan således kun afskediges »for good cause«, der tilmed skal konstateres af en anden myndighed end den afskedigende. Hvor der som led i en sags forberedelse skal afholdes en hearing,¹⁰⁾ skal forældet føres enten af forvaltningschefen, et medlem af et kollegialt forvaltningsorgan eller af en examiner, sec. 7(a). Hvor en examiner har ledet the hearing, skal han også personlig træffe en foreløbig afgørelse, der kan påklages til forvaltningschefen eller ændres efter dennes initiativ, eller han skal afgive indstilling om afgørelsen, sec. 5(c) og sec. 8. Loven indeholder detaljerede regler om examiners's stilling til de øvrige tjenestemænd under en hearing, sec. 5(c). Meningen er at isolere ham fra anden forbindelse end den, der foregår i kontradiktorisk form.

Adm. Proc. Act gennemfører altså langt fra en fuldstændig funktionsdeling. Forvaltningscheferne, der har det endelige ansvar for organets politiske og samfundsmæssige mål, må således gerne være både judge og procecutor, specielt derved at de kan træffe beslutning — generel eller konkret — om enkelt-sagers rejsning og alligevel deltage i sagernes afgørelse. Men loven giver indenfor sit område en borger, der ønsker det, en praktisk betydningsfuld mulighed for at opnå, at en bestemt enkeltsag afgøres eller dog forberedes af en person, som ikke står som repræsentant for forvaltningen.

Tendensen synes dog i al fald på særligt omstridte forvaltningsområder at gå mod en mere radikal funktionsdeling. Ved Taft-Hartley Act blev National Labor Relations Board således delt i to afdelinger. Alle ansatte, undtagen examiners og nævnsmedlemmernes juridiske assistenter, blev underkastet en General Counsel, hvis opgave det er — på nævnets vegne — at undersøge og rejse tiltale for »unfair labor practices«. Sagerne afgøres derpå af nævnet.¹¹⁾ Fra denne ordning er skridtet kun kort til en fuldstændig opdeling af N.L.R.B.s kompetence ved — som det under lovens behandling blev foreslået — at henlægge tilsyns- og påtalevirksomheden til anklagemyndigheden.

2. Kravet om funktionsdeling har ikke i den nordiske debat om retssikkerhed og forvaltning spillet tilnærmelsesvis samme rolle som i U.S.A.¹²⁾ Der er dog grund til at tro, at et reformkrav, der i den grad stemmer med i al

10. D.v.s. hvor det i andre regler end Adm. Proc. Act er hjemlet, uden at sagen falder ind under undtagelserne i sec. 5, 1. stk., eller med den private samtykke afgøres uformelt efter sec. 5 (b) (2).

11. Ordningen har ikke fungeret godt i praksis. The General Counsel er nemlig efter andre af lovens bestemmelser undergivet i al fald nævnets almindelige retningslinier også vedrørende påtalevirksomheden. Resultatet blev, så længe man havde en General Counsel, der holdt på sin uafhængighed, ikke stort andet end forvirring. Om N.L.R.B. se særlig *Davis*, s. 406—10, og *Parker*, s. 107.

12. *Andenæs* på det 19. nordiske juristmøde, s. 27—30.

fald juristers grundlæggende følelsesmæssige forestillinger om fair play, allerede har sat mer eller mindre bevidste spor i gældende ret.¹³⁾ For denne afhandling har det åbenbar interesse at undersøge, om ikke visse særlige organer kan ses som udtryk for bestræbelser for at skabe funktionel upartiskhed ved at henlægge forskellige funktioner til hver sit organ, og for systematiseringen har det betydning at få udskilt de mest neutrale organer i bestemte grupper.

For at kunne undersøge graden af funktionel upartiskhed er det nødvendigt nærmere at formulere, hvori et statsorgans funktionelle upartiskhed overhovedet består. Af hensyn til systematiseringen må man finde frem til en temmelig skarp formulering, men denne skulle samtidig gerne tillade påvisning også af de vekslende grader af funktionel upartiskhed, der ligger på hver side af den systematisk bestemte grænse. De begreber, amerikansk ret arbejder med, *prosecuting*, *investigating*, *initiating* m. v., er alt for vage og uvisse. Et nogenlunde klart udtryk for upartiskheden kan derimod fås ved at tage udgangspunkt i domstolenes situation.

Domstolenes neutralitet som statsorgan er ovenfor s. 22 især forklaret ved domstolenes manglende initiativ og ved, at processen for dem er bygget på to parter. Denne forklaring er naturligvis ikke fuldt udtømmende; uafhængigheden spiller også en rolle, og desuden medvirker en række vanskeligt overskuelige sociologiske og psykologiske momenter. De to angivne årsager er imidlertid særlig betydningsfulde og har tillige den — for en retsvidenskabelig undersøgelse væsentlige — fordel at kunne analyseres ved retsvidenskabens metoder.

a. Initiativet er analyseret i det foregående afsnit. Denne analyse skete uden henblik på spørgsmålet om funktionel upartiskhed, men den har betydning også for dette problem. Et organ, der selv kan vælge at tilstræbe det retlige resultat, som kan nås via organet, er ikke som statsorgan neutralt. Forudsætningen for overhovedet at betegne et organ som funktionelt upartisk er, at det er uden initiativ. Men ikke alle organer uden initiativ er lige neutrale.

Graden af funktionel upartiskhed hos organer uden initiativ kan i et vist omfang udtrykkes ved hjælp af den videre analyse af begrebet initiativ. Organer, der som vej er valgfrie, vil således i almindelighed være mere neutrale end de påbudte. Et brugbart overblik over graden af neutralitet fås dog først ved at inddrage spørgsmålet om processens opbygning i analysen.

b. Man må følgelig nærmere undersøge, hvad der ligger i udsagnet om, at domstolsprocessen bygges på to parter.

13. Se f. eks. de hos *Andenæs* l. c. nævnte tilfælde og de svenske regler om tilsynet med konkurrencebegrænsninger, *Trustkommissionens* 3. betænkning, s. 44 og 45.

I almindelighed vil man vel herved tænke på, at der under sagens gang optræder to personer, der har en særlig processuel stilling, hvis kerne er en pligt eller ret til at tilvejebringe processtoffet og til at få kendskab til det. I den forstand ligger i udsagnet om domstolsprocessen som en proces mellem to parter, at sagens gang har form af en forhandling, d.v.s. at den er bygget på en trekantssituation med dommeren som den neutrale og udenforstående mellem to combattanter.

Domstolsprocessen kan imidlertid også siges at være bygget på to parter i en anden forstand. Man kan herved mene, at den materielle retsregel, hvorefter sagen afgøres, til sin anvendelse forudsætter to retssubjekter forskellige fra domstolen. Også i denne forstand er dommeren en udenforstående, her ikke i det særlige processuelle partsforhold, men i det underliggende materielle retsforhold. At domstolene som statsorgan er således uengageret forudsættes i rpl. § 60, der forbyder den enkelte dommer at være part i betydningen retssubjekt.

Disse to betydninger af udsagnet om domstolsprocessen som partsproces dækker i almindelighed hinanden, men nødvendigt er det ikke. Det kan tænkes, at domstolen vel ikke er retssubjekt for den materielle retsregel, men at der alligevel ikke optræder to parter under sagens gang. Og det er almindeligt, at der i processen optræder to parter, uden at retsreglen, hvis den formuleredes uden henblik på retssagen, behøvede at have to retssubjekter forskellige fra domstolen.

I de almindeligste domstolssager, de formueretlige tvister, er domstolens stilling som ikke-retssubjekt en selvfølge. De formueretlige regler kan kun anvendes, hvis der findes to subjekter, en, der kan kræve, og en, der kan yde. Og efter domstolenes hele historiske oprindelse og nuværende funktion kan retten ikke selv være et af retssubjekterne. Efter gældende ret er processens ydre gang tillige — som noget ganske naturligt — bygget på to procesparter, der normalt er de to retssubjekter.¹⁴⁾ Men det er ingen nødvendighed. Der var ikke noget i vejen for at tænke sig en procesordning, hvor fordringshaver blot skulle henvende sig til domstolen, der herefter helt på egen hånd gennemførte hans krav.¹⁵⁾

14. Den helt selvfølgelige sammenhæng mellem materielle og processuelle partsforhold kommer meget stærkt frem i den skildring af processens natur, som indleder *J. Glaser: Handbuch des Strafprozesses I*, 1883, se især s. 7, hvorefter processens udgangspunkt er »ein Widerstreit von Interessen und von betheiligten Personen, seine Aufgabe die Herstellung des der Wahrheit und dem Rechte entsprechenden Zustandes durch ... den Ausspruch eines von den Betheiligten verschiedenen, unbefangenen Dritten«.

15. *Allgemeine Gerichtsordnung für die Preussische Staaten af 1793* var noget i den retning, se *K. Fr. Hammerich: Forhandlingsmaximen 1910*, s. 32—36, *Ekelöf: Grundbegrepp*, s. 172 ff. Således er forholdet iøvrigt — med den meget væsentlige modifikation, som myndighedens initiativ medfører —

Mens sådanne procesordninger ikke findes, er det almindeligt at træffe tilfælde, hvor selve processens ydre gang mer eller mindre forløber som en forhandling mellem to parter, men hvor den retsregel, der afgør det materiel-retlige spørgsmål, lige så vel kunne formuleres uden anvendelse af to retssubjekter forskelligt fra domstolen. For at tage et eksempel: en sag om dødsformodning¹⁶⁾ kunne lige så godt som mange forvaltningsretlige sager udtrykkes som en regel om et retssubjekts ansøgning til en myndighed.¹⁷⁾ Når sagen i dette og lignende tilfælde alligevel er ordnet som en partsproces, og man følgelig udtrykker retsreglen, som om et privat retssubjekt stiller krav mod et andet, kan det have forskellige grunde. Det kan skyldes tilvænning fra den almindelige civilproces. Det kan også skyldes, at man ønsker at styrke en person, som er interesseret i indholdet af en offentlig myndigheds afgørelse, og derfor udstyrer ham med visse processuelle beføjelser. Men grunden kan også være, at selve den ydre forhandlingsform i sig selv anses for at have gavnlige virkninger.

Denne sidste årsag fremtræder særlig klart og bevidst i strafferetsplejens udvikling. Det historiske udgangspunkt for den gældende straffeprocess var en ordning, der minder meget om det sædvanlige i gældende forvaltningsret. Den, som gjorde borgerens pligt til at efterkomme straffenormen gældende, afgjorde også, om pligten var overholdt. Karakteristisk for reformen af strafferetsplejen i nyere tid har været indførelsen i processen af en modpart til sigtede med det formål at sikre borgeren bl. a. ved at gøre domstolen mere upartisk.¹⁸⁾ En bivirkning af denne procesform er, at straffenormerne under sagen bruges, som om de gav anledning til et »krav« fra anklageren mod sigtede.

3. På baggrund af denne analyse af udsagnet om domstolsprocessen som bygget på to parter skal nu undersøges, om det er muligt at finde lignende udtryk for funktionel upartiskhed hos forvaltningsorganer. Det gælder altså om at søge at udskille forvaltningsorganer, der i nogenlunde klar betydning kan siges ikke at være part i betydningen retssubjekt og/eller i betydningen procespart. Sådanne organer kaldes i det følgende *uvildige*. Undersøgelsen tager i første omgang sigte på organer, der træffer afgørelse i 1. instans.

I et vist omfang er det muligt at påpege forvaltningsorganer, der er uvildige, allerede fordi de — på samme måde som domstolene i formueretlige

hvor en næringsdrivende henvender sig til Priskontrolrådet hhv. monopoltilsynet for at få brudt en eksklusivaftale, få leveringspåbud udstedt o.s.v.

16. L. 397 12/7 1946, kap. 2, jfr. O. A. Borum: Personret, 3. udg., 1953, s. 17 ff.

17. Dette er særlig klart, hvis ægtefællerne havde fuldstændigt særeje, og den forsvundne intet efterlader sig.

18. Hurwitz: Strafferetspleje, s. 30 ff., Glaser: op. cit. Erste Abteilung, Goos: Den danske kriminalproces 1888, s. 5 ff., Ekelöf: Grundbegrepp, s. 187 ff.

tvister — kan siges ikke at være retssubjekt for den retsregel, de anvender. De forekommer, hvor det organ, der anvender den materielretlige regel, er et andet end det, der gør en borgers pligt gældende, eller som efterkommer en borgers krav.

Ved således at tale om, at et forvaltningsorgan ikke er retssubjekt i det materielretlige forhold, som det træffer afgørelse om, bygger man åbenbart på en analogisering med typiske privatretlige forhold. Man går ud fra, at de materielle forvaltningsretlige regler forudsætter to retssubjekter i den forstand, at deres indhold er, at borgeren skal gøre, lide eller tåle noget eller kan forlange noget, og at en bestemt forvaltningsmyndighed kan kræve, at borgeren gør eller undlader et eller andet, eller at den kan eller skal gøre noget for en borger efter dennes krav.

Denne forudsætning er i almindelighed korrekt. Også i forvaltningsretten er det det sædvanlige, at borgerens handlen er afhængig af et krav eller en påstand fra det offentlige og forvaltningens handlen af borgerens krav eller anmodning.

Der findes imidlertid væsentlige undtagelser fra denne hovedregel. Det er derfor tvivlsomt, om man i forvaltningsretten i almindelighed bør søge retsforholdene udtrykt i terminologien pligt—krav.¹⁹⁾ Så længe opgaven kun er at udskille de mest neutrale blandt de særlige forvaltningsorganer, har disse undtagelser dog ingen betydning. Det offentlige har således mange »pligter« overfor borgerne, som er uafhængige af, om den borger, der er retssubjekt, gør dem gældende, men denne undtagelse er uden interesse i denne forbindelse, fordi spørgsmålet om uvildighed er en del af spørgsmålet om funktionel upartiskhed, der igen forudsætter, at forvaltningsorganet er uden initiativ. Og organer, der uden eget initiativ skal yde noget til en borger på andre borgeres eller myndigheders initiativ, findes ikke i materialet. En anden undtagelse forekommer, hvor en borgers pligt beror på selve loven og for så vidt er uafhængig af et »krav« fra forvaltningen.²⁰⁾ Selv i sådanne tilfælde skal en eller anden forvaltningsmyndighed dog som regel påse lovens overholdelse og sørge for, at eventuelle overtrædelser bliver påtalt; der opstår følgelig med hensyn til gennemtvangelsen et forhold mellem retssubjekterne, hvorefter den enes liden dog på en måde bliver afhængig af den andens handlen.

Selv om det således er forsvarligt til brug ved systematiseringen af de særlige organer at tale om forvaltningsmyndighederne og borgerne som retssubjekter for pligter og krav, er der grund til at påpege, at indholdet af de retspositioner, som de forvaltningsretlige regler tillægger sine retssubjekter, ofte er forskelligt fra det, man i privatretten betegner pligt og krav.

Forskellen viser sig især på forvaltningsmyndighedens side. Hvis den af en borger kan kræve en vis handling eller undladelse, ligger heri ikke en beføjelse, der svarer til formueretlige rettigheder eller krav. Myndigheden er vel påtale-subjekt, men ikke interessesubjekt. Beslutningen om kravets gennemførelse har ikke præg af et valg i egen interesse. Ofte er der overhovedet intet valg, og selv hvor det findes, skal det foretages efter almindelige samfundsmæssige overvejelser.²¹⁾ Denne forskel har en væsentlig psykologisk følge. Det præg af per-

19. Se herom *Herlitz* III, især s. 35 ff., og de tyske betragtninger om subjektive offentlige rettigheder, *Forsthof*, § 10.

20. *Herlitz* III, s. 323 ff.

21. *Poul Andersen*, s. 345 ff., og *Ross: Ret og Retfærdighed*, s. 199.

sonlig interesse, der klæber ved de formueretlige rettigheder, forekommer ikke i det forvaltningsretlige retsforhold. Selv om den myndighed, der gør kravet mod borgeren gældende, også afgør sagen og altså ikke er uvildig, vil dens psykologiske indstilling til sagen kunne være fuldt objektiv i den forstand, at vedkommende tjenestemands personlige interesser, sympatier og antipatier er uden betydning for afgørelsen.²²⁾ At myndigheden er retssubjekt er altså ikke det samme som, at den, der udøver myndigheden, er personlig partisk. Denne sondring kan derimod ikke foretages for dommeren i den formueretlige retstvist, jfr. rpl. § 60.

Den pligt, som en myndighed måtte have overfor en borger, har en meget vagere karakter end i formueretten. Den kan gå ud på et vist resultat, der minder om en ydelse. Men det kan også være, at det eneste korrelat til den privates krav er en pligt til at behandle sagen.

På borgerens side er de forvaltningsretlige pligter, der stiftes ved myndighedernes krav, ikke væsentligt forskellige fra de formueretlige. Men hvor borgeren optræder som den, der fremsætter et forlangende, er forskellene fra civilretten åbenlyse. Skal krav tages i nogenlunde samme betydning som i formueretten, har borgeren normalt kun et krav på en sags behandling og myndigheden en pligt til at optage sagen. Derudover er borgerens forlangende kun en påstand eller anmodning. Der er dog ikke noget i vejen for, at kravet kan være et krav på en ydelse. Det er således tilfældet ved lovbundne akter.

Organer, der er uvildige, allerede fordi de ikke er retssubjekt for den retsregel, de anvender, er lettest kendelige, hvor retsreglen går ud på, at forvaltningen kan kræve noget af borgeren. Det almindelige i forvaltningsretten er, at den myndighed, der skal eller kan gøre borgerens pligt gældende, ikke blot kan rejse kravet, men også afgøre, om det efter retsreglen er berettiget. I enkelte tilfælde foreskriver gældende ret dog, at en forvaltningsmyndighed vel kan rejse et krav, men at borgerens pligt skal — eller dog under visse omstændigheder skal — fastslås af en anden myndighed end den, der kræver. Denne anden myndighed er da uvildig, allerede fordi den tager stilling til et retsforhold, i hvilket den ikke er subjekt.

Fremgangsmåden ved kravets gennemførelse kan ordnes på forskellig måde. Den uvildige myndighed kan være påbudt som vej, således at kravet overhovedet ikke kan realiseres uden gennem den. Eller den kan være valgfri, således at der for en eller begge retssubjekter er en mulighed for en anden måde at realisere kravet på. I processen for den uvildige myndighed kan kravets gennemførelse være ordnet på to principielt forskellige måder, der dog forekommer med mange mellemformer. Den myndighed, der kan eller skal rejse kravet, kan optræde som procespart for det uvildige organ til kravets processuelle gennemførelse. I så fald minder forholdene om domstolsprocessen, herunder den gældende straffeprocess, og organet er uvildigt, både fordi det ikke er retssubjekt, og fordi det ikke er procespart. Men det kan også tænkes, at den påtaleberettigede myndighed, når først sagen er sat i gang, har

22. Jfr. ovenfor s. 41—42 og nedenfor s. 175 ff.

udspillet sin rolle. Processen for det uvildige organ får da kun een procespart og ligner efter det indledende skridt ganske processen for myndigheder, der selv kan rejse kravet. Også denne procesform har sin parallel i straffeprocessen. *Hurwitz* nævner som en af mulighederne for anklageprincippets gennemførelse, at straffedommeren fratages sin adgang til at påtale og dermed sit initiativ, men at den inkvisitoriske ordning iøvrigt bevares.²³⁾

Hvor den materielle retsregels indhold er, at en borger kan fremsætte krav eller anmodning, er mulighederne for at udskille uvildige organer alene på grundlag af organets stilling som retssubjekt for den anvendte regel ringere. Der kan ganske vist tænkes tilfælde, hvor de faktiske handlinger eller forvaltningsakter, som borgeren har fremsat krav om, foretages eller udstedes af en anden myndighed end den, der har taget stilling til kravet. Endog ved pengekrav kan grænsen undtagelsesvis drages skarpt. Hvis et krav på et selvstændigt forvaltningssubjekt kun kan effektueres gennem et andet organ, kan man med rimelighed kalde disse uvildige. Men sådanne klare tilfælde findes ikke i materialet. Hvad særligt angår pengekrav er det i almindelighed meningsløst at tale om den kassemyndighed, der udbetaler pengene, som forskellig fra den, der træffer afgørelse.

Hvor en borger forlanger noget, kommer et forvaltningsorgans funktionelle uvildighed derfor i denne afhandling til at afhænge af de processuelle partsforhold. Et organ, der bedømmer en borgers krav, er kun uvildigt, dersom kravet skal — eller dog under visse betingelser skal — gennemføres under en proces, hvor der foruden den myndighed, der tager stilling til kravet, optræder én, som netop gennem modsætningen til den afgørende bliver bærer af det offentlige pligt overfor borgeren.

Det er åbenlyst, at denne definition er mindre klar end den, der kan anvendes, når borgeren er pligtsubjekt. Grænsedragningen afhænger af, hvor mange processuelle pligter og beføjelser en myndighed skal være i besiddelse af for at kunne siges at optræde som procespart.²⁴⁾ For systematiseringen er denne uklarhed dog mindre væsentlig. Der findes nemlig visse organer, hvor sagens gang ganske åbenlyst er opbygget som en forhandling mellem to parter.

Ovenstående kan samles i en kort definition: Uvildig er en 1. instansmyndighed altid, hvor dens proces klart har præg af forhandling mellem to procesparter, og — uanset processens udformning — når den tager stilling til krav mod borgerne, der ikke kan gennemføres af den myndighed, der kan eller skal rejse kravet.

4. Denne definition er formuleret med særlig henblik på systematiseringen, som kræver en nogenlunde klar grænse. Både over og under grænsen for uvil-

23. *Hurwitz*: Strafferetspleje, s. 33—34.

24. Se nærmere kap. XI og XII C.

dighed er der imidlertid ganske glidende overgange i graden af funktionel upartiskhed.

De uvildige organer er således ikke alle lige neutrale. Organer, der som vej er valgfri, vil — som ovenfor påpeget — i almindelighed være mere neutrale end de påbudte. Procesformen har også betydning. Hvor denne er præget af forhandling, vil organet være mere neutralt, end hvor der kun optræder een part for myndigheden. Og jo tydeligere interessemodsætningen mellem to procesparter er, og jo mere ligestillede og virksomme parterne er under sagens gang, des neutralere kan organet være. Det er ikke noget særligt for forvaltningen. En domstol vil være mere neutral i en formueretlig tvist end i en sag, hvor begge ægtefæller ønsker skilsmisse efter Æ. I § 59.

På den anden side er de organer, som ikke med tilstrækkelig klarhed kan siges at være uvildige, naturligvis ikke i samme grad funktionelt partiske. Denne erkendelse har særlig betydning for organer, der uden eget initiativ behandler krav fra borgerne. Uanset at det er uden betydning for systematiseringen, skal her gøres nogle bemærkninger om, hvordan man ved organisatoriske kunstgreb kan tilføre sådanne organer egenskaber, der opfylder i al fald visse af de tilgrundlæggende følelsesmæssige krav til funktionel upartiskhed.

Hvad der tænkes på illustreres lettest ved at gennemgå de to oftest forekommende forlangender fra en borger mod det offentlige: krav om penge og krav om forvaltningsretlige tilladelser.

Ved krav om penge kan udgangspunktet tages i den opspaltning, som Ross²⁵) foretager af kollektive enheders retssubjektivitet. Handlingssubjekt er her den myndighed, der tager stilling til kravet. Ansvarssubjekt er stats- eller kommunkassen. Baggrunden for opspaltning af kollektivitetens retssubjektivitet er som bekendt, at en kollektivitet ikke kan handle selv, men kun via fysiske personer, der repræsenterer den. Reglerne om, hvem der er repræsentant, har i princippet samme formål som reglerne om fysiske personers handleevne; men der er dog den forskel, at ved kollektiverne findes der mulighed for graduering af repræsentativiteten. I et aktieselskab er generalforsamlingen — præsumptivt — mere repræsentativ for de individuelle interesser, der har ført til kollektivets dannelse, end bestyrelsen, og denne mere end direktionen. Eller anderledes udtrykt: graden af identitet mellem kollektiviteten og henholdsvis generalforsamling, bestyrelse og direktion er dalende.

Denne indsigt kan anvendes på forvaltningen. Her findes ganske vist ingen retsregler om, hvilke myndigheder der er mest repræsentative for staten. Men der er ingen tvivl om, at ministerier og andre myndigheder, der over et stort antal sagområder varetager statens tarv, og de myndigheder, der er undergivet dem, i almindelighed anses for statens repræsentanter par excellence.

25. Ross: Ret og Retfærdighed, s. 211 ff., jfr. også Virkelighed og Gyldighed, kap. IX, og Lærebog i Folkeret, 3. udg., s. 28.

Ved at henlægge afgørelser til organer, der er uafhængige af denne almindelige forvaltning, og som har et meget snævert kompetenceområde, opnås at lægge en vis afstand mellem statskassens almindelige repræsentanter og dem, der afgør det specielle krav, der er tale om.²⁶⁾ Organets sammensætning kan også have betydning. Visse personer vil efter deres hele status mindre let identificeres (eller identificere sig) med statskassen end andre. Det gælder ikke blot personer, der simpelthen »repræsenterer« ansøgeren, men også f. eks. dommere.

Ved krav, der går ud på forvaltningsretlige tilladelser, giver opspaltningen af det offentliges retssubjektivitet ingen vejledning. Her kan ikke i nogen klar mening tales om ansvarssubjekt, i al fald ikke så længe kravet ikke er omformet til et erstatningskrav. Det hindrer naturligvis ikke, at man kan påvise lignende bestræbelser som ved pengekrav på at lægge luft mellem det organ, der bedømmer ansøgningen, og statens almindelige repræsentanter på det sagområde, der er tale om. Klare eksempler er Engangsskattenævnet, l. 391 12/7 1946, § 46, og Landstrafiknævnet, l. 257 27/5 1950, § 2,6. I begge tilfælde er en bevillingsmyndighed frataget et ministerium, der ellers henholdsvis er og var kompetent med hensyn til denne slags bevillinger, for at blive henlagt til en særligt sammensat myndighed med snæver kompetence.

Også ved myndigheder, der mangler uvildighed, allerede fordi de selv har initiativ, træffes naturligvis bestræbelser for at sikre en vis neutralitet, ikke overfor det specielle formål, som myndigheden har initiativ til at tilstræbe, men overfor statsmagtens mål som helhed. Mange særlige organer med hierarkisk fri stilling og særlig sammensætning er udslag af sådanne bestræbelser for at lægge et forvaltningsområde udenfor den sædvanlige statsadministrations rækkevidde.²⁷⁾

Intern funktionsdeling, som den kendes efter Adm. Proc. Act, spiller derimod kun ringe rolle i dansk forvaltning.

5. Ovenstående har taget sigte på organer, der udsteder retsakter, men gælder iøvrigt også for uforbindende udtalelser. Det skal nu undersøges, om begrebet uvildighed, som det ovenfor er defineret, også kan anvendes til at udskille særligt neutrale organer blandt dem, der afgiver indstillinger eller meningstilkendegivelser. For borgeren vil eventuel uvildighed hos et indstillende organ naturligvis være mindre betryggende end hos et afgørende. På den anden side vil næsten enhver høring af et andet organ betyde, at en myndighed, der er mindre engageret end den afgørende, impliceres i sagen. Med de modifikationer, der følger af disse grundlæggende betragtninger, lader begrebet uvildighed sig med tilstrækkelig klarhed overføre på i al fald visse indstillende organer.

26. Eksempler se nedenfor s. 99.

27. Se nedenfor s. 123—24.

Hvis indstillingen er påbudt, lader begrebet sig uden videre anvende. Uvildigt er et organ, der afgiver indstillinger, såfremt processen for organet har en klar forhandlingskarakter, eller såfremt der ikke kan træffes afgørelse om et krav mod borgeren, uden at organet er hørt.

Hvis det indstillende organ er valgfrit som vej, og valget ligger hos borgeren eller dog tillige hos borgeren, gælder det samme.

Tvivlsomme er forholdene i de normale tilfælde af fakultativ høring, altså hvor det indstillende organ er valgfrit, men kun for den afgørende myndighed. Partsproces for sådanne organer er praktisk taget utænkelig, så uvildighedsbegrebet kan i al fald kun bruges ved krav mod borgeren. Det er nu givet, at høringen kan være udslag af bestræbelser for at tilvejebringe en mere upartisk behandling end ved beslutninger truffet af den afgørende myndighed alene. Men man kan ikke gå ud fra, at det altid er tilfældet, eller at en mere upartisk behandling vil blive resultatet. Uvildighedsbegrebet kan følgelig ikke med tilstrækkelig klarhed anvendes i disse tilfælde.

6. Ovenstående har kun taget sigte på 1. instansorganer.

Det er ikke hensigtsmæssigt at anvende de fastlagte sondringer også på organer, der foretager klagebehandling og anden efterprøvelse. For denne afhandling er det mest praktisk at holde i al fald alle klageorganer sammen uden hensyn til eventuelle variationer i deres funktionelle upartiskhed. Hertil kommer, at uvildighedsbegrebet, som det er defineret ovenfor, er vanskeligere at anvende ved efterprøvende organer end ved 1. instansorganer. Det skyldes, at sondringen mellem krav på og krav fra borgeren, der i 1. instans i det mindste er praktisk brugbar, under klagebehandling bliver uklar. Man måtte formentlig anse alle klager fra borgeren for »krav«. Vægten måtte derfor lægges alene på de processuelle partsforhold. Men dette kriterium er særlig uklart ved klagebehandling, fordi dér altid forekommer to parter, og fordi overgangene mellem klare tilfælde af forhandling og tilfælde, hvor den ene part er næsten passiv, er helt glidende.

Det hindrer naturligvis ikke, at kriterier af lignende art som dem, der er anvendt til inddeling af 1. instansorganerne, kan bruges til at illustrere vekslende grader af funktionel upartiskhed ved efterprøvende organer. Klageorganer vil således være mindre funktionelt partiske end andre efterprøvende organer, fordi de er uden initiativ og tillige mere upartiske end 1. instansorganer, fordi der i klageinstansen altid findes en anden myndighed, der engang har optrådt på det offentlige vegne, og som derfor lettere identificeres med statsmagten end klageorganet. Mellem klageorganerne indbyrdes beror graden af neutralitet især på, i hvilket omfang processen har forhandlingspræg, og på hvor mange andre forretninger klageorganet har ved siden af klagebehandlingen. Jo renere klagebedømmelsen optræder, jo ringere er chancen for en identificering mellem statsmagten og klageorganet.

F. OFFENTLIG — PRIVAT

Fra retssikkerhedens synspunkt har særlige organer, der behandler forholdet mellem stat og borger, størst betydning. Den foreløbige afgrænsning af materialet¹⁾ har imidlertid ført til, at der blandt de undersøgte organer findes et ret stort antal, der anvender retsregler med to private retssubjekter, heriblandt endda nogle, der afgør tvister mellem to borgere om formueretlige spørgsmål. Disse organer er for denne afhandlings synsvinkel af underordnet betydning. Når de er medtaget, skyldes det især den interesse, de har som baggrund for procesreglerne. Det er dog en selvfølge, at de så vidt muligt bør udskilles i særlige grupper.

Sondringen mellem offentlig og private organer sker i det følgende på grundlag af retssubjekterne for den retsregel, organet anvender. Private organer foreligger, når begge subjekter er privatpersoner; offentlige organer, når subjekterne er en borger og en offentlig myndighed. Denne sondring er mindre vanskelig, end den ser ud til. I de praktisk væsentlige tilfælde vil det være utvivlsomt, om et retssubjekt er en borger eller en offentlig myndighed. Og de tvivlstilfælde, der har relevans for materialet, kan rubriceres efter undersøgelsens formål uden henblik på, om subjekterne i andre henseender rettelig bør betegnes som private eller offentlige myndigheder.

Tvivl vil især opstå, hvis et af retssubjekterne er en kommune eller en af de organisationer, som er så omfattende og i den grad undergivet offentlig kontrol, at de overfor deres medlemmer optræder med en magt, der ligner det offentliges. For dette materiale er der især tale om sygekasser, arbejdsløshedskasser o. l.

I systematiseringen nedenfor vil kommuner og sådanne organisationer blive henregnet til offentlige myndigheder, når der er tale om afgørelse af retsforholdet mellem dem og en borger eller et medlem. Organer, der træffer afgørelse i sådanne retsforhold, vil følgelig blive sat i bås med organer, der træffer afgørelse om forholdet mellem en statsmyndighed og en borger. Det samme gælder organer, der afgør spørgsmål om forholdet mellem staten på den ene side og kommuner eller ovennævnte organisationer på den anden side.

Organer, der træffer afgørelse om forholdet mellem kommuner eller mellem organisationer indbyrdes, vil derimod blive anbragt i klasse med dem, der behandler forholdet mellem to private.

Det må understreges, at afgørende for rubriceringen er de typiske forhold. At eksproprianten i visse tilfælde kan være et privat selskab eller ekspropriatus en offentlig myndighed hindrer ikke, at ekspropriations- og taksationskommissioner henføres til de offentlige.

1. Ovenfor s. 24 ff.

III. Nævnstyper

På grundlag af de begreber, der er beskrevet i kapitel II, kan de særlige organer inddeles i typer. Disse vil blive konfronteret med materialet i kapitel IV. Tilsammen skulle kapitel III og IV give et overblik over nævn og råd i dansk forvaltning.

Opdelingen af materialet i typer er ikke udtømmende. Der findes organer, som ikke lader sig rubricere efter den anvendte inddeling. Det er dog kun et fåtal. Vigtigere er det at understrege, at der ikke er gjort noget forsøg på konsekvent at findele materialet. På grundlag af de anvendte begreber var det muligt at danne mange flere typer end sket. Når det ikke er gjort, skyldes det først og fremmest fremstillingsmæssige hensyn. Kun for de organer, der har særlig betydning for retssikkerheden, er typeinddelingen gjort skarp. For de øvrige er tilstræbt en vis oversigt. Hertil kommer, at de fleste særlige organer i dansk forvaltning tilhører flere end een type. Jo mere differentieret typerne gøres, des mere fjerner man sig fra virkeligheden.

Til nævnstypernes navne bemærkes: Af praktiske grunde har det været nødvendigt at give typerne navne og ikke numre. Jeg har herved kun sjældent haft en almindelig sprogbrug at støtte mig til. Ikke alle betegnelserne falder derfor lige mundret.

1. Ankenævn og overinstanser.

Det afgørende og fælles kendetegn for disse nævnstyper er, at de foretager klagebehandling.

Grænsen mellem dem beror på forskellig opbygning af processen både i underinstansen og i klageinstansen og på dermed sammenhængende forskelle i klageadgangen. Karakteristisk for *overinstanser* er, at den prøvede afgørelse er afsagt efter en proces, der ubetinget har karakter af forhandling, idet den er bygget på to ligestillede eller næsten ligestillede procesparter, at i al fald disse to parter er klageberettigede, og at disse parter, men ikke 1. instansen, optræder i processen for overinstansen. Overinstanser ligner altså domstolsorganisationens andeninstanser. De forekommer væsentligst som klageorganer for tvistnævn og uvildighedsnævn med partsproces og især da for nævn med private parter. Karakteristisk for *ankenævn* er, at den prøvede afgørelse er truffet efter en proces, der kun undtagelsesvis har karakter af en forhandling mellem 2 parter, at det minimale antal klageberettigede er een, og at underinstansen mer eller mindre åbenlyst optræder som part i processen for ankenævnet. Ankenævn forekommer især som klageinstanser for almindelige forvaltningsmyndigheder eller administrerende nævn. Det må understreges, at grænsen mellem de to typer ikke er skarp.

Iøvrigt har de to typer fælles træk.

Klagebehandlingen kan resultere såvel i en indstilling som i en afgørelse. Om klagebehandling af uforbindende udtalelser se ovenfor s. 36—37.

Den prøvede akt vil normalt være konkret, eventuelt bevidst praksisdannende, men klagebehandling af planer er også almindelig. Der er heller ikke noget i vejen for, at generelle akter underkastes prøvelse.

Ankenævn og overinstanser er uden initiativ. Vejen via den enkelte klageinstans er i reglen påbudt; men der findes tilfælde, hvor klageren kan vælge, om klagebehandling skal ske hos det ene eller det andet organ.

Ankenævn og overinstanser kan enten være slutstenen — eller for de indstillende nævn: knyttet til slutstenen — på en administrativ rekursadgang eller blot et underordnet led heri. De er i reglen 2. instans, men kan være 3. instans.

2. Henskydningsnævn.

I den almindelige hierarkiske forvaltning er det sædvanligt, at underordnede myndigheder kan eller skal henskyde tvivlsomme sager til den overordnede afgørelse.

Enkelte nævn har til opgave at behandle sådanne henskydninger. Karakteristisk for disse nævn er altså, at de kan handle efter initiativ fra den myndighed, der ellers ville være kompetent til at træffe afgørelsen. De minder meget om ankenævn og er ofte en afart af denne type. Udgangspunktet for den administrative opbygning er ved begge typer behovet for to instanser. Det er i begge tilfælde meningen, at den lavere instans skal afgøre langt de fleste sager, men at der i undtagelsestilfælde skal være adgang til en højere instans. Forskellen mellem de to typer viser sig ved udvælgelsen af sager til den højere instans og ved dennes funktion. Ved ankenævn tilkommer udvælgelsen i almindelighed en privat klager, og nævnets funktion er prøvelse af en een gang truffet afgørelse. Ved henskydningsnævn træffer den lavere instans i tilfælde af tvivl ikke selv afgørelse, men overlader den til den højere myndighed, hvis behandling altså resulterer i en afgørelse i 1. (og i almindelighed sidste) instans.

Karakteristisk for nævnstypen er iøvrigt: Henskydningsnævn udsteder retsakter eller eventuelt uforbindende udtalelser, men afgiver aldrig indstillinger; herved adskiller deres funktion sig fra tvivlsbedømmelse, jfr. nedenfor s. 60. De er uden initiativ og som vej valgfri. Valget tilkommer i hvert fald den myndighed, der ellers er kompetent. Adskillige lovbestemmelser udtrykker sig ganske vist, som om den underordnede havde en pligt til at forelægge i tvivls-tilfælde, men da den selv afgør, hvornår tvivl foreligger, bliver der i realiteten tale om et valg. I almindelighed vil også den borger, som sagen angår, have et valg i den forstand, at han kan kræve, at den ellers kompetente myndighed lader sagen afgøre af henskydningsnævnet; men om borgeren har eller savner et sådant initiativ er uden betydning for typedannelsen.

De afgørelser, der træffes af henskydningsnævn, kan være klart generelle

eller klart konkrete. Karakteristisk for nævnstypen er, at en stor del af dens sager vil tilhøre kategorien: bevidst praksisdannende afgørelser. Det er en naturlig følge af sagernes udvælgelse. Den ellers kompetente myndighed vil naturligvis især henskyde sager, der er betydningsfulde for lovens forståelse og fastlæggelsen af praksis. På dette punkt er der altså en væsentlig, typisk forskel mellem ankenævn og henskydningsnævn. Det almindelige er, at udvælgelsen af ankenævnenes sager fuldstændig er overladt til den private; der findes følgelig ingen garanti for, at netop de fra en almindelig samfundsmæssig betragtning vigtigste sager kommer til behandling i den højere instans.¹⁾ Ved henskydningsnævn er der mulighed for at sikre, at alle praksisdannende afgørelser bliver behandlet i den højere instans uden hensyn til deres betydning for vedkommende private.

Henskydningsnævn er uvildige, hvor der optræder to parter for nævnet, hvilket er almindeligt. Det samme er tilfældet, hvor nævnet behandler krav mod borgeren, i al fald hvor også denne har et valg med hensyn til henskydningen.²⁾ Det må dog understreges, at henskydningsnævn ofte vil være mindre funktionelt upartiske end ankenævn. Også denne forskel skyldes den forskellige udvælgelse. Den tilfældige og konkrete udvælgelse af ankenævnenes sager tillader, at nævnet i vidt omfang holder sig til enkeltsager og kun interesserer sig for underinstansens praksis pletvis og på de steder, som klagen angår. Et henskydningsnævn derimod tenderer let imod at blive delagtigt i eller ligefrem fastlægger af de retningslinier, som administrationen følger, og således medansvarlig. Denne forskel i den funktionelle upartiskhed er dog kun typisk. Forskelle i sagernes hyppighed kan føre til andre resultater. Et henskydningsnævn, der kun behandler ganske få sager, kan formentlig holde sig fri af den henskydende myndigheds praksis, mens et ankenævn, der behandler et meget stort antal klager, har svært ved ikke at blive indblandet i fastlæggelsen af almindelige retningslinier på området.³⁾

3. *Tvistnævn.*

Denne nævnstype er den mest domstolslignende af alle. Det afgørende for typedannelsen er, at nævnet som vej er valgfrit for begge subjekter i det materielle retsforhold, og at retssubjekterne under sagens gang optræder for nævnet som ligestillede eller dog næsten ligestillede procesparter.

Den første betingelse kan også udtrykkes derhen, at nævnene kun fungerer i tilfælde af mangel på enighed. Parterne i det materielle retsforhold kan søge

1. Jfr. *Forsthof*, s. 411—12.

2. Hvor henskydningsnævn træffer afgørelse om krav fra borgeren, er de mindre funktionelt partiske end den normalt kompetente myndighed, fordi nævnene kun afgør enkelte af mange sager, jfr. *Administrative Tribunals at Work*, s. 19—20.

3. Jfr. nedenfor s. 199—200 om Landsskatteretten.

deres mellemværende afgjort på anden måde. Først når der foreligger det, man i almindelighed kalder en tvist, kommer sagen for nævnet.

Iøvrigt har tvistnævnene følgende karakteristika:

Tvistnævnenes behandling slutter oftest med en afgørelse, men uforbindende udtalelser er også almindelige; i så fald taler man om mægling. Indstillinger forekommer undtagelsesvis. Tvistnævnenes afgørelser er som hovedregel konkrete eller angår planer. De er 1. instansorganer og uden initiativ. De er altid uvildige.

Tvistnævnene kan deles i grupper efter karakteren af retssubjekterne for den anvendte retsregel.

I den første gruppe, der nedenfor simpelthen kaldes tvistnævn, er parterne en myndighed og en borger. Tvistnævnsformen er i sådanne tilfælde udtryk for, at lovgivningen retligt har ligestillet myndighed og borger, således at myndighedens eller borgerens krav må gennemføres på nogenlunde samme måde som et privatretligt krav.

I den anden gruppe er parterne 2 borgere. Indenfor denne gruppe kan man foretage en i al fald typisk rigtig sontring mellem nævn, der anvender retsregler, hvis hensigt det er at ændre en bestående retstilstand, og nævn, der simpelthen opretholder gældende ret. Den første type er især repræsenteret i landboretten. De minder om uvildighedsnævn og afviklingsnævn og kaldes nedenfor *tvistnævn i afløsningsager*. Den anden type, der nedenfor kaldes *private tvistnævn*, findes på alle retsområder. De private tvistnævn er på specielle sagområder konkurrenter til de almindelige civile domstole. De er nært beslægtet med privat voldgift.

4. Uvildighedsnævn.

Afgørende for dannelsen af denne type er, at nævnet som vej er påbudt, og at det er uvildigt.

Resultatet af dets sagbehandling kan være en afgørelse eller en indstilling, i undtagelsestilfælde en uforbindende udtalelse. Afgørelsen m. v. vil i almindelighed være konkret eller angå planer. Nævnet foretager 1. instansbehandling og er uden initiativ.

Uvildighedsnævn adskiller sig fra tvistnævn, som de iøvrigt ligner, ved at være påbudte som vej. De forholder sig altså til tvistnævnene som mortifikationssøgsmål til en almindelig formueretlig retstvist.

Nævnene forekommer i to former: med eller uden partsproces.

Uvildighedsnævn *uden partsproces* findes, hvor en forvaltningsmyndighed ikke kan gøre et krav gældende mod en borger uden gennem nævnet, men hvor det initierende forvaltningsorgan ikke optræder under sagens gang.

Uvildighedsnævn *med partsproces* findes, når sagen for nævnet har karakter af en forhandling mellem to parter. De kan igen deles i to grupper efter de implicerede parter karakter. Nævn, hvor en offentlig myndighed som part

står mod en privat, kaldes nedenfor uvildighedsnævn med partsproces. *Private uvildighedsnævn* foreligger, hvor parterne er to private.

Grænserne for denne sidste type er noget usikre. Uvildighedsbegrebet er dannet med forholdet myndighed—borger for øje. Når det overføres på forholdet mellem private, kan der opstå tvivl. Grænsen mellem private tvistnævn og private uvildighedsnævn er ganske vist klar nok; den afhænger af, om organet som vej er valgfrit eller påbudt. De typiske private uvildighedsnævn er også let kendelige. De findes, hvor en borgers krav mod en anden kun kan gennemføres ved nævnets beslutning, hvad enten parterne er enige eller ikke. Grænsen mellem private uvildighedsnævn og ansøgningsnævn er derimod ikke altid lige let at drage. Det hænder, at det er en forudsætning for, at forholdet mellem to private kan komme for nævnet, at disse i forvejen er enige, således hvor en aftale kun er gyldig med et nævns godkendelse. Den nærmere rubricering af disse grænsetilfælde er for denne afhandling, der især har forholdet mellem borgeren og det offentlige for øje, af underordnet betydning. I de enkelte tilfælde, hvor nævn med sådanne forretninger medtages, behandles de som private uvildighedsnævn.

5. *Ansøgningsnævn.*

Allerede navnet på denne nævnstype giver god besked om dens funktion. Ansøgningsnævn behandler krav eller anmodninger fra borgeren, uden at nævnet kan siges at være uvildigt. Der optræder følgelig i processen for nævnet ingen offentlig modpart til den private ansøger. Ganske undtagelsesvis kan en anden privat optræde som modpart, men det er overordentlig sjældent.

Behandlingen for nævnet kan resultere i en afgørelse eller en indstilling,⁴⁾ undtagelsesvis en uforbindende udtalelse. Sagerne er konkrete eller angår mellemtilfælde mellem konkrete og generelle akter. Nævnet handler i 1. instans og er uden initiativ. Det er påbudt som vej.

6. *Råd.*

Fælles for de nævnstyper, der hidtil er opstillet, er, at de er uden initiativ. Indenfor denne ramme er typedannelsen sket ved en veksellende anvendelse af de øvrige begreber. I naturlig fortsættelse heraf kunne adskilles endnu to nævnstyper svarende til to ofte forekommende funktioner, som nedenfor kaldes tvivlsbedømmelse og regelbedømmelse.

4. Det kan rimeligvis forekomme, at et ansøgningsnævn eller et uvildighedsnævn (men ikke et ankenævn), der er obligatorisk høringsinstans, kun har pligt til at afgive en meningstilkendegivelse. I al almindelighed vil organer, der som vej er påbudte eller kun valgfri for en borger, og som ikke selv kan træffe konkrete afgørelser, dog have pligt til at lade behandlingen resultere i en indstilling. Meningstilkendegivelser har følgelig i det væsentligste kun betydning som resultat af tvivlsbedømmelse, regelbedømmelse eller henstillingsinitiativ.

Karakteristisk for *tvivlsbedømmelse* er, at den slutter med en indstilling eller en meningstilkendegivelse, at tvivlsbedømmende organer som vej er valgfri, og at valget med hensyn til, om tvivlsbedømmelse skal ske, ligger hos den myndighed, der er kompetent til at udstede forvaltningsakten. De behandlede sager er i princippet konkrete, men udvælgelsesmåden vil medføre mange bevidst praksisdannende sager, jfr. ovenfor om henskydningsnævn. Tvivlsbedømmelse kan være enten 1. instansbehandling eller efterprøvelse; det afhænger af, om den afgørelse, som indstillingen eller tilkendegivelsen forbereder, træffes i 1. instans eller har karakter af klagebehandling eller anden efterprøvelse. Den tvivlsbedømmende myndighed vil ofte være mindre engageret i sagen end den afgørende, men om uvildighed kan man ikke tale, jfr. ovenfor s. 52—53.

Som det vil ses, beror grænsen mellem tvivlsbedømmelse og de funktioner, der udføres af ankenævn, uvildighedsnævn og ansøgningsnævn, der kun afgiver indstillinger, i almindelighed på, om indstillingen er obligatorisk eller kun fakultativ.⁵⁾ Påbudt er en indstilling i princippet kun, når loven foreskriver det.⁶⁾ Det må dog understreges, at der i praksis findes tilfælde, hvor ikke-påbudte høringer foretages undtagelsesfrit. Det kan have forskellige årsager. Ofte opfattes obligatoriske høringsbestemmelser som eksempler snarere end som en udtømmende opremsning. Opfattelsen er i almindelighed velbegrundet. Lovens høringsforskrifter beror langt fra altid på omhyggelige, fremadrettede overvejelser, men er udtryk for hidtidige, undertiden temmelig tilfældige erfaringer. Hvor et nævn er obligatorisk høringsinstans, vil der derfor være en vis tilbøjelighed til, at beslægtede fakultative høringer bliver undtagelsesfrie. Høringsorganets faktiske magtforhold er også af betydning. Det kan være så mægtigt, at den hørende myndighed udsætter sig for stærk kritik, hvis ikke alle sager af en vis art forelægges, uanset om loven foreskriver det. Grænsen mellem tvivlsbedømmelse og de funktioner, der udføres af nævn, der er obligatoriske høringsinstanser, kan følgelig være mere formel end reel.

Fra den funktion, der udføres af henskydningsnævn, adskiller tvivlsbedømmelse sig ved kun at resultere i indstillinger eller meningstilkendegivelser i modsætning til retsakter.

Karakteristisk for *regelbedømmelse* er, at en påtænkt generel retsakt underkastes en behandling, der ender i en indstilling eller meningstilkendegivelse, og at det regelbedømmende organ er uden initiativ. Organet kan som vej være påbudt eller valgfrit for den myndighed, som er kompetent til at udstede retsakten eller — ved lovgivningsanliggender — til at fremlægge et

5. I de undtagelsestilfælde, hvor det er borgeren, der kan vælge vejen over ankenævnet eller uvildighedsnævnet, bliver der naturligvis tale om en anden og meget klarere grænse.

6. Poul Andersen, s. 326—27.

lovforslag. Her sondres altså ikke som ved konkrete akter mellem obligatorisk og fakultativ høring. Det skyldes, at sontringen har meget ringe praktisk betydning ved regler. Det er allerede nævnt, at udtrykkelige høringsforskrifter i almindelighed opfattes som retningsgivende eksempler snarere end som udtømmende. Da generelle regler på de fleste områder forekommer i relativt ringe omfang, vil denne praksis medføre, at et organ, der er obligatorisk høringsinstans for visse regler, vil få forelagt så at sige alle regler.

Svarende til hver af disse funktioner kunne naturligvis opstilles en nævnstype. Når formålet med typedannelsen er at systematisere de eksisterende særlige organer, er det dog en u hensigtsmæssig fremgangsmåde. Tvivlsbedømmelse og regelbedømmelse optræder så godt som aldrig alene. Tvivlsbedømmelse forekommer således i større eller mindre omfang hos næsten alle nævn, der afgiver indstillinger, især hos ansøgnings- eller uvildighedsnævn, undtagelsesvis endog hos ankenævn.⁷⁾

Væsentligere er imidlertid, at tvivlsbedømmelse og regelbedømmelse særlig ofte forekommer i nogenlunde faste kombinationer med visse andre funktioner. På grundlag af denne iagttagelse opstilles derfor typen *råd*. Det må dog understreges, at denne type har vagere konturer end de foregående og de følgende. Det hænger sammen med, at råd kun har underordnet betydning for denne afhandlings sigte. Fremstillingen har væsentligst måttet bygge på lovtekster, der ofte har et noget tilfældigt præg, og det har ikke været muligt at foretage den indgående undersøgelse af et stort antal råds faktiske anvendelse, der er en forudsætning for at lægge faste grænser.

Kernen i rådernes funktion er regelbedømmelse i forbindelse med henstillingsinitiativ. Hertil kommer i det mindste adgang til tvivlsbedømmelse og adgang til at afgive interne udtalelser.

Tvivlsbedømmelsens betydning for de enkelte råd afhænger væsentligst af to tekniske faktorer og en politisk, nemlig rådets faktiske tilgængelighed, herunder hvor ofte det mødes, og omfanget af dets obligatoriske høringer. Jo oftere rådet mødes, og for jo flere sager det er påbudt som vej, des større omfang vil tvivlsbedømmelsen have. Hertil kommer rådets magt og dets nyt-

7. Muligvis findes der enkelte rene regelbedømmende nævn. Ægprisudvalget i henhold til l. 119 22/3 1947 som ændret ved l. 122 31/3 1952, § 1,6, har således efter loven ingen anden funktion end at udtale sig om fastsættelse af den underpris, der skal gives for ringere kvaliteter end prima æg. Efter skatte departementets meddelelse 2 3/1 1944 I A, 4, skal bestemmelser om frigivelse af midler henlagt skattefrit til fornyelse af varelagre gives af finansministeren efter indstilling fra et af ham nedsat udvalg. På papiret var også udvalget til bedømmelse af regler for kontrol med rugerier, l. 119 22/3 1947 § 10, rent regelbedømmende, men ved l. 126 31/3 1950 blev denne obligatoriske høring henlagt til Landsudvalget for Fjerkræavl, der har en meget omfattende kompetence, og som endog ansætter konsulenter, R.T. 1949/50 B., sp. 1537—38.

tighed for administrationen. Jo mægtigere eller nyttigere de repræsenterede interesser er, des flere principielle sager vil rådet få forelagt.

Udnyttelsen af adgangen til at beskæftige sig med interne forhold afhænger væsentligst af forvaltningens opbygning på det område, hvor rådet fungerer. Er rådet specielt knyttet til et bestemt forvaltningsvæsen (en »service public«), vil udtalelser angående tjenestens organisation altid være temmelig almindelige.

Råd af denne sidste art glider jævnt over i en gruppe organer, der står på grænsen mellem råd og administrerende nævn, nemlig *tilsynsorganer*. Karakteristisk for dem er, at deres virksomhed er vendt indad mod forvaltningens drift, men at de indenfor dette snævre område har et vist initiativ, der dog i almindelighed ikke tillader dem at ændre afgørelser truffet af den kontrollerede myndighed. Som oftest vil de tillige være obligatoriske høringsinstanser for mange interne beslutninger. De er i almindelighed uden interesse for denne afhandling, men kan dog undertiden have betydning ved også at have en vis kompetence overfor den kreds af borgere, der er den overvågede forvaltningsgrens klientel.

7. Administrerende nævn.

Afgørende for denne typedannelse er, at nævnet selv har initiativ således at forstå, at det selv kan vælge, om det retlige resultat, der kan nås ad den vej, nævnet repræsenterer, bør søges tilstræbt.

De administrerende nævn har iøvrigt følgende kendetegn:

Nævnsbehandlingen ender normalt med en retsakt,⁸⁾ eventuelt en uforbindende udtalelse, der kan være generel eller konkret; konkrete akter er de almindeligste. De kan have karakter såvel af 1. instans som af efterprøvelse. Et administrerende nævn er aldrig uvildigt, men efter at nævnet selv har sat sagen i gang, kan der undtagelsesvis blive tale om en partsproces.

8. Afviklingsnævn.

Denne type er en afart af de administrerende nævn. Det karakteristiske for den er, at nævnets eget initiativ har karakter af en pligt for nævnet til at søge opnået det retlige resultat, der kan nås ad den vej, som nævnet repræsenterer.

Som omtalt er sondringen mellem de tilfælde, hvor et organ har et valg med hensyn til resultatet, og dem, hvor det har pligt til at søge det tilstræbt, ikke skarp.⁹⁾ Den beror på, hvor præcist lovgivningen foreskriver de retlige

8. Administrerende nævn, der indenfor en del af deres sagområde ikke selv kan udstede retsakter, vil så til gengæld på dette område have en slags henstillingsinitiativ. Nævnet vil endog ofte ligefrem have monopol på initiativet, således at den myndighed, der er kompetent til at udstede retsakten, ikke selv kan starte sagen. Således er forholdet i almindelighed ved det, der kaldes godkendelser.

9. S. 39.

resultater, som organet skal søge opnået, og betingelserne for at nå dem. Grænsen mellem de administrerende nævn og afviklingsnævn er følgelig ikke skarp.

De klare tilfælde, som har givet typen navn, er dog let kendelige og bør udskilles af hensyn til processen, der hos afviklingsnævn lader sig judicialisere i meget videre omfang end ved de administrerende nævn. Den traditionelle domstolsproces forudsætter, at en sag, før den overhovedet kommer for retten, har en vis koncentreret karakter. Denne forudsætning findes også ved afviklingsnævnene. Ved de administrerende nævn derimod lader selve afgørelsen om, hvorvidt et vist resultat overhovedet bør tilstræbes, sig vanskeligt tvinge ind i en domstolslignende proces.

Afviklingsnævnene udsteder retsakter eller afgiver undtagelsesvis indstillinger. Udtalelserne er i almindelighed konkrete, men kan være generelle. Nævnene handler altid i 1. instans. De kan ikke siges at være uvildige, men i adskillige tilfælde har processen klart karakter af forhandling.

9. Blandinger.

Den følgende fremstilling af nævnenes sammensætning, hierarkiske stilling og proces er i videst muligt omfang bygget på de nu udskilte typer. Hensigten er, at de generelle regler, der opstilles, så vidt muligt skal formuleres med henblik på en eller flere nævnstyper, ikke med bestemt påviselige nævn eller alle nævn for øje. Denne bestræbelse kan naturligvis ikke gennemføres konsekvent; i visse tilfælde er det overhovedet ikke muligt at opstille generelle regler, og for visse regler er typeinddelingen irrelevant. Men så langt det lader sig gøre, bygger fremstillingen på typedelingen.

På denne baggrund er det væsentligt at gøre opmærksom på, at en meget stor del af de eksisterende nævn udfører forretninger, der tillader, at de henføres til mere end een nævnstype.

Heraf følger i al almindelighed, at en fremstilling, der bygger på undersøgelse af eksisterende, ofte blandede nævns forhold, og som stræber efter generelle regler, formuleret i tilknytning til nævnstyperne, uundgåeligt må være behæftet med ikke ringe usikkerhed.

Som mere specielle følger må nævnes: Hvor et nævn for en del af sit kompetenceområde henhører til en type, der er karakteriseret ved uvildighed eller anden høj grad af funktionel upartiskhed, vil nævnets neutralitet kunne kompromitteres af adgangen til på samme eller lignende områder at udøve forretninger, der ikke præges af neutralitet. Det gælder især, hvor nævnet vedrørende samme eller lignende art forretninger har et initiativ, men kan også blive resultatet, hvor nævnet har så mange opgaver indenfor vedkommende sagområde, at det bliver bærer af en vis administrativ politik.¹⁰⁾

Hvad særligt procesreglerne angår, har blandinger den betydning, at den dominerende funktion eller den funktion, som lovgiveren eller nævnet troede ville blive dominerende, da procesformen fastlagdes, tenderer mod at præge nævnets fremgangsmåde i alle sager.

10. Ud fra denne betragtning angriber *Fl. Tolstrup* i J. 1954, s. 343—44, henlæggelsen af spørgsmålet om plighedslovens omfang, l. 240 7/6 1952 § 1,7 til Husmandsbrugskommissionerne.

IV. Nævn og råd i dansk forvaltning

I dette kapitel gives en oversigt over nævn og råd i dansk forvaltning set gennem det filter, som typeinddelingen udgør.

Om principperne for udvælgelsen af de nævn, som er medtaget i oversigten, og om årsagerne til den vekslende udførlighed, hvormed der er redegjort for forskellige nævn og nævnstyper, henvises til fremstillingen i kapitel V.

I omtalen af de enkelte nævn er kun medtaget oplysninger, der ikke gives andetsteds. Spørgsmål om sammensætning, uafhængighed og proces er holdt udenfor. Fremstillingen her giver følgelig især oplysninger om organernes funktion og praktiske betydning.

Det er en selvfølge, at ikke alle eksisterende eller tidligere eksisterende særlige organer uden videre lader sig indpasse i de rammer, som typerne angiver. Forskellige grænsetilfælde har almindelig interesse og er anført som sådanne.

A. ANKENÆVN

1. Der findes et relativt stort antal nævn, der udelukkende eller fortrinsvis behandler klager. De mere permanente nævn tages først, og der sondres mellem ankenævn, der træffer afgørelser, og indstillende ankenævn.

a. 1) Langt det vigtigste danske ankenævn er *Landsskatteretten*,¹⁾ der er oprettet ved l. 108 31/3 1938, jfr. l. 311 21/12 1955. Retten er opstået ved en omfordeling af de forretninger, der tidligere henhørte under Landsoverskatterådet og Overskyldrådet, således at begge disse organers klagebehandling overgik til Landsskatteretten, mens alle øvrige forretninger, herunder især tilsynet med skatteligningen, henførtes til Ligningsråd og ligningsdirektorat.²⁾

Landsskatteretten har stor praktisk betydning; den har i de senere år afsagt 8000—9000 kendelser om året.

Rettens kompetence er efter landsskatteretsloven § 10, jfr. § 11, angivet med en dobbelt begrænsning. De påklagede afgørelser skal være truffet af de skattelignende myndigheder,³⁾ og klageren skal påberåbe sig bestemte i loven

1. Den bedste fremstilling af Landsskatteretten findes i *S. P. Hiort-Lorenzen: Fra Landsskatterettens arbejdsfelt. R. og R. 1952, s. 90 ff. og 105 ff.*
2. *C. Nyholm: Om Landsskatteretten og Ligningsrådet, Revision og Regnskabsvæsen 1939, s. 33 ff.*
3. Det drejer sig om følgende myndigheder: Skatteråd, Skyld- eller Vurderingsråd, Ligningsråd, Amtsskatteråd, Amtstuen, for så vidt angår statsskatter og fælleskommunale skatter, samt de københavnske og frederiksbergske Skatteråd tillige for kommuneskatten. Et forlig indgået med skattedepartementet kunne derimod ikke prøves. Lskr. 1957, nr. 92.

opregnede klagegrunde: manglende skattepligt, procedurefejl, der medfører ugyldighed, for høj ansættelse af indtægt eller formue eller urigtig skatteansættelse, uden at urigtigheden har karakter af egentlig skrive- eller regnefejl. Meningen hermed er, at retten kun kan påkende de lignende myndigheders afgørelser, hvis de er ulovlige som stridende mod skattelovgivningen. Afgørelser, der har karakter af bevillinger, kan ikke efterprøves,⁴⁾ og retten vil afvise en påstand om, at et skattekrav er ulovligt af andre grunde end dem, der ligger indenfor skatteretten. Landsskatteretten har således udtalt, at den var inkompetent til at påkende en indsigelse om, at skattekravet var forældet efter 1908-loven.⁵⁾

Klagebehandling er Landsskatterettens eneste funktion. Retten kan kun handle efter klage fra private over en allerede foretaget ansættelse. Retten kan følgelig ikke give uforbindende udtalelser hverken efter skatteyderes eller myndigheders opfordring, og uforbindende udtalelser fra ligningsmyndighederne kan ikke påklages til Landsskatteretten. Rettens afgørelser er i princippet konkrete, men generelt prægede overvejelser vil ofte spille en stor rolle. Da retten har mange flere ensartede sager end nogen domstol, er den mindre tilbøjelig end domstolene til at formulere generelle præmisser.⁶⁾ Hertil kommer, at de meget detaljerede generelle regler om ansættelsen, der har stor praktisk betydning for den materielle skatteret, og som fastsættes af ligningsdirektoratet eller Ligningsrådet, ofte kun er en formulering af rettens praksis.⁷⁾

Landsskatteretten er som vej til at opnå klagebehandlingen påbudt. Den er tilmed en forudsætning for at gå til domstolene.

Indenfor skatteretten findes endnu et centralt ankenævn, *Erhvervsskatteudvalget*,⁸⁾ lb. 323 21/12 1957 § 24, der behandler mellem 100 og 150 sager om året.

Nævnets kompetence er meget snæver. Blandt de spørgsmål, der kan opstå ved erhvervsskatteligningen, kan det kun behandle to: om der foreligger erhvervsskattepligt og om fordeling af erhvervsskatten mellem de berettigede kommuner.

Erhvervsskatteudvalget er ikke et rent ankenævn. Klageberettiget er ikke blot den borger, der er sat i erhvervsskat, men også opholdskommunen og eventuelle andre erhvervskommuner.

4. Se nærmere nedenfor s. 310.

5. Lskr. 1953, nr. 219 og 123. Afgørelserne betegner en praksisændring, se LOSR 1930, nr. 154, LOSR 1935, nr. 80, og Lskr. 1947, nr. 88; se iøvrigt *Glistrup: Skatteret* 1957, s. 516 med note 3.

6. Se f. eks. Lskr. 1951, nr. 126, om nyanlagte frugtplantager og Lskr. 1952, nr. 16, om droskechaufførers drikkepenge.

7. Nedenfor s. 199—200.

8. A. Wamberg: Erhvervsbeskatningen 1941 og Håndbog for da. kommuner, s. 527 ff., især s. 540—41.

Hertil kommer, at der ikke altid foreligger en 1. instansafgørelse forud for behandlingen i nævnet. Det hænder, især når der er tvivl om skattepligten, at de klageberettigede ikke afventer erhvervsskattekommunens afgørelse, men indbringer den konkret foreliggende, men endnu ikke afgjorte sag for nævnet, som behandler sagen på ganske samme måde som klagesager. At der dog ikke er tale om en henskydning ses af, at nævnets afgørelse ikke kan erstatte ansættelsen. Går afgørelsen ud på, at der foreligger erhvervsskattepligt, må erhvervskommunen foretage ansættelse inden skatteårets udløb for at kunne opkræve skatten.

Resultatet af Erhvervsskatteudvalgets behandling er — med den nævnte modifikation — en afgørelse; det giver sig ikke af med at give uforbindende udtalelser. Afgørelserne er konkrete. Det har dog ikke hindret, at man i et enkelt tilfælde ligefrem har formuleret sin praksis i et cirkulære, nr. 158 30/6 1944. Nævnet er som klageinstans påbudt.⁹⁾

Af andre permanente ankenævn, som er øverste klageinstans, kan nævnes:

Overskibssynet, skibstilsynslov 117 28/3 1951, § 33, oprettet ved lov 145 29/3 1920, er klageinstans for to af skibstilsynets mere indgribende forvaltningsakter: nægtelse eller annullation af sødygtighedscertifikat og tilbageholdelse af usødygtigt skib, §§ 28 og 32. Nævnet har aldrig fungeret.

Invaliderådet for Sønderjylland, lb. 217 8/4 1949, § 38, har siden genforeringen fungeret som klageinstans for den særlige sønderjydske invalide- og socialforsorg. Rådet afgør 50—60 sager om året.

Fiskeriministeriets Ankeudvalg, l. 150 11/5 1954, § 40,3, afgør klager over kvalitetskontrollens kassation af frosne, saltede, røggede eller iøvrigt tilberedte eller konserverede fisk og fiskevarer.¹⁰⁾ Det er oprettet i 1950 og har behandlet ca. 20 sager.

Invalideankenævnet, oprettet ved lov 118 12/4 1957, behandler klager over Indvalideforsikringsrettens grundlæggende afgørelser især vedrørende tilkendelse og inddragning af invalidepension. Det har indtil 1. april 1958 afsagt 87 kendelser.

Toldankenævnet, lb. 264 2/10 1956, § 43, som ændret ved l. 108 6/4 1957 er klageinstans for toldbestyrelsens afgørelser vedrørende varers tarifiering og værdi. Det afløser *Toldrådets Appeludvalg*, oprettet ved lov 67 1/4 1911, der afgav indstillinger til finansministeren.

9. Indenfor den sædvanlige kommunalbeskatning findes udenfor København og Frederiksberg endnu et ankenævn, *Overligningskommissionen*, i hver købstad, lb. 328 6/7 1950, § 25. Nævnenes praktiske betydning er ikke stor.
10. Et lignende ankenævn for afgørelser vedr. sundhedskontrol er oprettet ved l. 121 12/4 1957 om sundhedskontrol med planteskoleplanter. Nævnet er enestående blandt ankenævne, derved at loven slet ingen bestemmelser indeholder om nævnets sammensætning. Vejledning herfor indeholdes kun i motiverne Ft. 1957/58 A., sp. 628.

Af en særlig karakter — fordi deres funktion tillige kan minde om overinstansers — er *De Særlige Patentkommissioner*.¹¹⁾ De er oprettet ved patentloven af 13/4 1894, nu lb. 192 1/9 1936, § 19, og påkender klager fra ansøgere over nægtet patent samt, fra 1936, fra indsigere over, at patent er givet trods indsigelse. De havde indtil 1943 afgjort ca. 1.500 sager og behandler for tiden ca. 100 om året.

2) Hidtil har ankenævn, hvis behandling sluttede med en indstilling til vedkommende minister, været ret almindelige og betydningsfulde. I de sidste par år har de fleste, herunder Toldrådets Appeludvalg, der er nævnt ovenfor, dog fået kompetence til selv at træffe afgørelser.

Prisankenævnet,¹²⁾ der nu er afløst af Monopolankenævnet, blev oprettet ved prislov 306 30/5 1940. Det behandlede fra 1940 og til monopollovens ikrafttræden ca. 400 sager.

Prisankenævnet var klageinstans for alle afgørelser truffet af Priskontrolrådet i henhold til pris- og prisaftalelovgivningen, prislov 1940, § 15,1, og prisaf talelov 1952, § 13,1.

Afgørelser truffet med hjemmel i prislovgivningen af andre myndigheder end Priskontrolrådet faldt udenfor ankenævnets kompetence.¹³⁾ Den vigtigste følge heraf var, at anordninger og forvaltningsakter udstedt af handelsministeren og landbrugsministeren, der ifølge alle prislovene havde en med Priskontrolrådet konkurrerende kompetence til at træffe prisregulerende foranstaltninger, ikke kunne påklages til nævnet. Betydningen af denne kompetencebegrænsning formindskedes dog derved, at ministerierne i et vist omfang tillod, at deres afgørelser alligevel blev prøvet af ankenævnet.¹⁴⁾

Sammenfaldet mellem rådets og ankenævnets kompetence sikrede nævnet et meget omfattende og broget sagområde.¹⁵⁾ Prisankenævnet kunne prøve

11. *K. Holten* i Dansk Patentvæsen gennem 50 år. København 1944, s. 68 ff.

12. Litteratur om Prisankenævnet og Priskontrolrådet findes — foruden i Priskontrolrådets beretninger — i Trustkommissionens 3. betænkning, nr. 86/1953, og i Betænkning angående vareforsyningsloven og prisloven, 1949, hos *Holger Koed*: Om priskontrollen. 1939, II. *Winding Pedersen*: Prisreguleringen i Danmark under krigen. 1944, *Poul Andersen*: Prislovgivningen. Beretning om Den danske Provinshandelsstands 1. landsmøde. 1941, s. 74—87, *Poul Melchior*: Prislovgivningen i Danmark, R. og R. 1941, s. 309.

13. Uden praktisk betydning var, at også afgørelser truffet i henhold til prislovgivningen af andre regulerende myndigheder, Forsikringsråd, bank- og sparekassetilsyn, faldt udenfor, prislov 1942, § 1,2, i f., cfr. nu bek. 195, 196 og 197 18/6 1955, § 7.

14. Et klart eksempel findes i Priskontrolrådet II, s. 170.

15. Prisankenævnet har også taget mindre højtideligt end f. eks. Landsskatte retten på kompetencegrænsen overfor de almindelige domstole. I j. nr. 28/42 har ankenævnet således prøvet, om et af prisdirektoratet under en forhandling givet løfte om, at en maksimalprisforhøjelse skulle have tilbagevirkende

alle de pris- eller prisaftaleregulerende midler, som Priskontrolrådet og prisdirektoratet anvendte efter den vekslende prislovgivning. Ankenævnet har således behandlet sager om anmeldelsespligt for prisaftaler,¹⁶⁾ om eksklusiv-aftalers lovlighed,¹⁷⁾ om maksimalprisordningers ønskelighed,¹⁸⁾ om deres nærmere indhold,¹⁹⁾ om dispensationer fra dem o.s.v., samt om prismyndighedernes anvendelse af andre sanktioner end straf.²⁰⁾ Nævnet har prøvet både generelle og konkrete afgørelser, og det har ikke gjort forskel på prismyndighedernes uforbindende udtalelser (svar eller advarsler) om den lovlige pris efter prislovens § 8 og retligt forbindende afgørelser efter prislovens § 14.

Prisankenævnet havde kun indstillende myndighed. Afgørelsen tilkom handelsministeren, der stod frit overfor indstillingen. Virkeligheden svarede dog ikke til denne juridiske sondring. Ankenævnets indstilling var et fuldt færdigt, i almindelighed udførligt begrundet forslag til en afgørelse, og ministeriets beslutning var sjældent andet end en parafrase over indstillingen. Der findes ingen statistik over, i hvor mange tilfælde ministeren har undladt at følge nævnet, men det drejer sig skønsmæssigt om ca. 5 sager, endda fortrinsvis sager, hvori der fra nævnet var mindretalsindstilling. Ministerens adgang til at træffe den endelige afgørelse havde altså nærmest karakter af en residualbepøjelse, der var velforståelig, fordi nævnets indstillinger, f. eks. om en maksimalpris' indførelse eller ophævelse, havde en klar legislativ eller ligefrem politisk karakter.²¹⁾ Når man tager i betragtning, hvor aktiv ankenævnets prøvelse var i krigsårene og de første efterkrigsår, må man snarere undre sig

kraft, også gjaldt ved en senere forhøjelse, selvom den oprindelig påtænkte forhøjelse var blevet nægtet.

16. F. eks. Priskontrolrådet V, s. 59—61, og VI, s. 20—22.

17. F. eks. Priskontrolrådet IV, s. 60—61, 64—65 og 102—05, og VI, s. 29—31 og 33—35.

18. F. eks. Meddelelser fra prisdirektoratet 1950, nr. 4, s. 8, og Prisankenævnet j. nr. 6/50.

19. Herunder både spørgsmål om maksimalpris eller maksimalavance (j. nr. 29/42), om kontrolforanstaltninger (j. nr. 42/46) og om selve maksimalprisens størrelse både for genus- og speciebetegnede varer.

20. Prismyndighedernes beslutning om tiltalerejsning for overtrædelse af prislovgivningen kunne derimod efter ankenævnets praksis — j. nr. 27/41 — ikke påklages til nævnet. Undtagelsen havde stor praktisk betydning, fordi prismyndighederne synes at have været tilbøjelige til at foretrække straffesag for selve overtrædelsen af prisbestemmelserne frem for at søge overtrædelserne korrigeret ved pålæg i henhold til prislov 1940, § 14, og pris-aftalelov 1952, § 9, se således Priskontrolrådet II, s. 162. Undtagelsen gælder også efter monopolloven, jfr. *Richter*: Monopolloven. 1955, s. 105—06, men har, da straf kun kan idømmes for overtrædelse af forvaltningsakter, nu mindre praktisk betydning.

21. Handelsministeren forsvarede i R.T. 1947/48, Ft. sp. 2717, ordningen under henvisning til, at han havde og måtte have det endelige ansvar for den prismæssige udvikling.

over, at ministeren ikke har siddet ankenævnets indstilling overhørig i videre omfang.

Indstillingsformen havde dog andre væsentlige virkninger. Man får ved gennemlæsning af nævnets sager især fra krigstiden og efterkrigsårene et — naturligvis ikke verificabelt — indtryk af, at de tre medlemmer i nævnet, der — når det kom til stykket — kun havde deres personlige prestige at støtte sig til, ville have været betydeligt mere forsigtige i sager, hvor store økonomiske interesser stod på spil, og hvor afgørelserne måtte træffes uden megen vejledning i objektive regler eller alment accepterede principper, hvis de havde stået alene med afgørelserne.²²⁾ Indstillingsformen førte således ikke ubetinget til en svækkelse af Prisankenævnet.

Et mere håndgribeligt udtryk for udnyttelse af indstillingsformen til større indflydelse findes i en række tilfælde, hvor ankenævnet i sin indstilling ikke har holdt sig strengt til den påklagede sag, men har ladet indstillingen indeholde henstillinger til ministeren eller Priskontrolrådet. Som eksempler kan nævnes j. nr. 29/46, hvor nævnet stadfæstede en påklaget afgørelse om priserne i en restaurant, men samtidig udtalte, at der kunne være grund til at undersøge, om man kunne skride ind mod en foretagens forhøjelse i restauratørens husleje, og j. nr. 20/42, hvor en erhvervsorganisation havde klaget over en maksimalavance, og nævnet stadfæstede rådets afgørelse, men tilføjede, at avancen dog vist var lav, og at dens nærmere udformning var uhensigtsmæssig.

På ét punkt har indstillingsformen ført til en forringelse af ankenævnets stilling. Handelsministeriet har i al fald i en del tilfælde, hvor ankenævnets indstilling gik prismyndighederne imod, hørt prisdirektoratet over nævnets indstilling.²³⁾ Fremgangsmåden, der også kendes ved Vareforsyningsankenævnet, er fremdraget på rigsdagen og — med rette — kritiseret der.²⁴⁾

Endelig er indstillingsformen vistnok baggrunden for, at Prisankenævnet i en række tilfælde er blevet hørt, uden at der har foreligget en retlig betydningsfuld klage. Ovenfor er omtalt, at nævnet i et vist omfang med vedkommende ministeriums samtykke har fået forelagt klager over afgørelser truffet af ministeren.

Der findes imidlertid også eksempler på åbenlys tvivlsbedømmelse. I j. nr. 24/41 forespurgte Industrirådet handelsministeriet, om det var tilladt bryggerierne at indkalkulere tørv, som de selv fremstillede, til en højere produktionspris end den sædvanlige maksimalpris. Ministeriet hørte først Priskontrolrådet og derefter ankenævnet, hvor sagen blev behandlet i et møde uden

22. Jfr. E. Harders anmeldelse af Trustkommissionens betænkning, N.A.T. 1954, s. 75—76, jfr. også Poul Andersen på det 10. nordiske handelsmøde, s. 83—84.

23. Et ekstremt tilfælde foreligger i j. nr. 17/45, hvor prisdirektoratet ligefrem argumenterede imod indstillingen.

24. R.T. 1939/40, Ft. sp. 4297, vedrørende Vareforsyningsankenævnet.

tilkaldelse af parter. Og i j. nr. 28/46 hørte handelsministeriet ankenævnet om en af prisdirektoratet foreslået maksimalprisordning for brugte biler. Her resulterede høringen i et møde i nævnet, hvor foreninger, der var utilfredse med en vis del af ordningen, og prisdirektoratet »procederede« det omstridte punkt.

Prisankenævnet var tænkt som valgfrit for klageren,²⁵⁾ og i en af nævnets første sager, j. nr. 2/40, bøjede man sig for en klagers krav om behandling direkte for handelsministeren. Senere gik denne opfattelse dog vist i glemmebogen, og den almindelige mening umiddelbart før monopolloven var, at klager over Priskontrolrådets afgørelser skulle behandles i Prisankenævnet.²⁶⁾

Prisankenævnet blev ved monopollov 102 31/3 1955, § 18, afløst af *Monopolankenævnet*, der er en direkte fortsættelse af Prisankenævnet, men som på væsentlige punkter adskiller sig fra sin forgænger. Den vigtigste forskel beror på arten af de materielle regler, som nævnet anvender. Monopolloven er i det væsentlige en prisaftalelov, der tager sigte på normale forhold. Omfattende politisk prægede maksimalprisordninger er ikke forudset i loven. I forbindelse hermed står, at ankenævnet nu træffer afgørelser, ikke indstillinger.

Monopolankenævnet har indtil udgangen af 1956 afsagt kendelse i en halv snes sager.²⁷⁾

*Vareforsyningsankenævnet*²⁸⁾ eller, som det oprindeligt hed, Valutaankenævnet, er indført ved l. 352 22/12 1934, § 7, nu l. 302 21/12 1957, § 12. Det havde siden oprettelsen og til udgangen af 1955 behandlet ca. 1.750 sager, hvoraf ca. 750 i de første 4 år. Det er således en ret beskedent del af de utallige afgørelser, der i disse år er truffet i henhold til valuta- og vareforsyningslovene, der er indklaget for ankenævnet.

Vareforsyningsankenævnet er klageinstans for afgørelser truffet i henhold til valuta- og vareforsyningslovene af valutacentralen og senere vareforsyningsdirektoratet, af de mange nævn, der har været nedsat indenfor området, samt

25. R.T. 1939/40, Ft. sp. 4214.

26. Kun på et punkt var den oprindelige ordning bevaret, nemlig med hensyn til afgørelser om anmeldelsespligt, prislov 1940, § 1,4, og § 11,3, og pris-aftalelov 1952, § 1,4, og § 6,2; men det skyldes imidlertid ikke en tilbagegriben til det oprindelige princip, men at de specielle lovregler om anmeldelsespligt var uklare. Monopolloven § 18,1 har beholdt den hidtidige formulering, at klager *kan* forlanges videresendt til ankenævnet. Meningen må dog nu, da ankenævnets afgørelse kan gå til domstolene, være, at klager kan vælge mellem genoptagelse hos tilsynet og ankenævnsbehandling, cfr. dog måske Meddelelser fra Monopoltilsynet 1957, s. 52—53.

27. Monopoltilsynets årsberetning 1955, s. 43, og 1956, s. 54.

28. Litteraturen om Vareforsyningsankenævnet er sparsom. Foruden i RT. findes enkelte oplysninger i *N. P. Madsen-Mygdal og B. Hjejle*: Håndbog i den danske Valutalovgivning 1937 og i Importreguleringen og importfordelings-systemerne 1932—1948, Kbn. 1948.

af lokale myndigheder. Ankenævnet er dog inkompetent vedrørende visse særlig indgribende afgørelser, jfr. nedenfor s. 72. Klage over lokale myndigheder har ingen betydning haft, men f. eks. Vareudvekslingsudvalgets og Bilfordelingsnævnets afgørelser har ret ofte været indbragt for nævnet.²⁹⁾

Denne form for kompetenceafgrænsning har haft nogenlunde samme virkninger for Vareforsyningsankenævnet som for Prisankenævnet. Nævnet er således inkompetent til at påkende afgørelser truffet af ministrene,³⁰⁾ men før 1955 fandtes adskillige eksempler på, at handelsministeriet havde samtykket i forelæggelse af en klage over dets afgørelse for nævnet. De sager, nævnet har behandlet, har iøvrigt været meget forskelligartede og vekslende med den skiftende lovgivning og administrativ praksis. Den almindeligste gruppe især i begyndelsen var sager vedr. importbevilling og dermed sammenhængende spørgsmål: ombytning og overførsel af bevilling o.s.v. Almindelige har også været sager om importørernes indbyrdes forhold: anerkendelse som nyimportører og beregning af importgrundlag. I begyndelsen af 1950'erne var sager om indkøbstilladelse til automobil dominerende (i 1953 112 af 129 sager). Sager om vareudveksling og om de mange indenlandske fordelingsordninger under og efter besættelsen synes at have været temmelig fåtallige.

Vareforsyningsankenævnet er et rent ankenævn. Der ses i al fald ikke fra de senere år eksempler på høringer bortset fra de nævnte klager over ministerens afgørelser.³¹⁾

Indtil 15/12 1955 havde Vareforsyningsankenævnet kun indstillende myndighed. Realiteten var dog også her, at ministeren i så godt som alle tilfælde rettede sig efter indstillingen. Efter nævnets — måske ikke helt nøjagtige — statistik fandtes der i årene 1947 til 1953 kun 3 tilfælde (af 434 sager), hvor ministeren ikke havde fulgt nævnets flertal.

Før krigen anvendte Vareforsyningsankenævnet på lignende måde som Prisankenævnet indstillingsformen til undtagelsesvis at søge en mere direkte indflydelse end den, der følger af klagebehandling. I j. nr. 3/36, hvor man stadfæstede valutacentralens afslag på yderligere bevilling til reservedele til landbrugsmaskiner, henstillede man således, at der ved fordeling af valutaen i denne branche toges hensyn til, at der var tilstrækkeligt til import af reservedele; og

29. I den periode, hvor der var fri tekstilimport, men en særlig tilbudskontrol, hvis kvalitetsgodkendelse var en forudsætning for import, fungerede Vareforsyningsankenævnet ret ofte som 3. instans efter et særligt reklamationsudvalg.

30. Fastslået f. eks. i j. nr. 42/49, 115/53, se også handelsministeriets j. nr. 91—24—53.

31. Efter valutalov 342 22/12 1937, § 11, stk. 2, skulle nævnet derimod give samtykke til anvendelse af visse sanktioner, især udelukkelse fra import o. l. Bestemmelsen har, såvidt jeg har kunnet opspore, ikke haft betydning. Det Særlige Vareforsyningsankenævn, der omtales nedenfor, er en videreførelse af samme tanke.

i j. nr. 177/36 henstillede man, at en urimelig begunstiging for en anden importør hørte op. I de senere år ses nævnet ikke at have gjort brug af metoden.

Ved l. 301 14/12 1955, jfr. lb. 302 af samme dato er Vareforsyningsankenævnet gjort til øverste administrative klageinstans.

Nævnet er efter lovens ord valgfrit som vej, og reglen havde for dette nævn reel betydning indtil lovændringen i 1955. Kun hvis klageren udtrykkelig forlangte nævnsbehandling, gik klagen via ankenævnet; ellers kom den direkte for ministeren.³²⁾

Vareforsyningsankenævnets kompetence som blot indstillende var årsag til, at der ved vareforsyningsloven 206 14/5 1948 efter forslag af folketingsudvalget³³⁾ oprettedes et *Særligt Vareforsyningsankenævn* med kompetence til at træffe afgørelser i nogle specielle sager. Loven talte om afgørelser, der gik ud på at fratage bevilling eller stille ekstraordinære vilkår for bevillingsudstedelser, og motiverne talte om sanktioner mod tilfælde af ond-trosovertrædelser og tilsidesættelse af hensyntagen til almindelige samfundsinteresser.

Nævnet, der i sin korte levetid fik forelagt 4 sager, men ikke anså sig kompetent i nogen af dem, blev ved vareforsyningslov 184 13/5 1950 påny nedlagt, og dets sager overførtes til Sø- og Handelsretten, jfr. nu lb. 302 21/12 1957 § 12 i. f.

Blandt de tidligere ret talrige ankenævn, der afgiver indstilling til ministeren, er nu kun 2 tilbage: *Livsforsikringsnævnet*, lb. 299 30/6 1922 § 54, der er oprettet ved livsforsikringsloven af 1904, og som har fungeret i 2 sager,³⁴⁾ og *Skadesforsikringsnævnet*, l. 155 2/5 1934 § 57, som aldrig har fungeret. Begge nævn behandler klager over afgørelser truffet af Forsikringsrådet vedrørende forsikringsselskaber. Nævnene er valgfri. De fungerer kun på udtrykkeligt forlangende, en regel, der understreges af, at 2 af nævnenes 5 medlemmer skal vælges for hver sag. Klager udenom nævnene direkte til ministeren synes efter Forsikringsrådets beretninger at forekomme temmelig hyppigt.

b. Ankenævn knyttet til en midlertidig eller ekstraordinær lovgivning har altid været ret almindelige. De har en ikke ringe principiel interesse. Man kan nemlig meget vel tænke sig, at den nuværende forkærlighed for de almindelige domstole kan føre til afskaffelse af alle permanente ankenævn (undtagen måske Landsskatteretten), men den løsning at henlægge klagebehandling i forbindelse med en midlertidig lovgivning til et særligt organ er så praktisk, at den givetvis

32. Det er for tidligere ret udtrykkeligt udtalt hos *Hjejle og Madsen-Mygdal*, op. cit. s. 62.

33. RT. 1947/48 B, sp. 1210—11. Ønsket om nævnets oprettelse stod rimeligvis i forbindelse med vareforsyningsdirektoratets praksis i sager som U. 1949. 392. H.

34. Beretning fra Forsikringsrådet 1929, s. 16, 1930, s. 18, og 1932, s. 143, jfr. *K. Skat Rørdam i Chr. Thorsen: Om dansk forsikringsvirksomhed*, 1935, s. 135, note 2.

vil blive anvendt uanset mistillid til ankenævn iøvrigt. Hertil kommer, at de midlertidige ankenævne i mindre grad end de permanente vil være tilbøjelige til at danne faste adfærdsnormer. De vil derfor meget klart illustrere de forskellige muligheder, som nævnsinstitutionen giver, især i processuel henseende.

Her skal redegøres for 2 af de vigtigste ekstraordinære ankenævne fra krigs- og efterkrigstiden.³⁵⁾

Indkvarteringsvurderingsnævnet blev oprettet ved l. 362 19/7 1943 § 7 og har nu så godt som afsluttet sin virksomhed. Det har behandlet ca. 1300 sager.

Nævnet fungerede først og fremmest som ankenævn for afgørelser truffet af Udenrigsministeriets Udvalg for Ekstraordinære Industriarbejder og fra 1945 af Udvalget for Indkvarteringserstatning.³⁶⁾ De efterprøvede afgørelser drejede sig hovedsageligt om fastsættelse af erstatning eller godtgørelse for overtagelse til brug eller eje af fast ejendom og skade på sådan ejendom, hvor rådigheden over ejendommen blev udøvet af den tyske værnemagt, de allierede besættelsestropper eller den danske stat, dog kun når dennes rådighed var begrundet i de særlige forhold under og efter krigen. f. eks. behovet for indkvartering af flygtninge.

Afgørelserne gik i almindelighed ud på at yde en ekspropriationslignende erstatning. 1. instansorganerne havde dog tillige visse priskontrollerende opgaver, og ved avancebegrænsningsloven 499 9/10 1945, § 4, fik Indkvarteringsudvalget ligefrem hjemmel til at ændre tidligere godkendte ydelser. Da Vurderingsnævnet — og ikke Revisionsankenævnet — var ankeinstans også for sådanne afgørelser om tilbagebetaling, fik nævnet beføjelser, der klart lå uden for ekspropriationsretten.

Alligevel blev den nærmere fastlæggelse af nævnets kompetence præget af tilknytningen til ekspropriationsprocessen. Nævnet pålagde sig således fra begyndelsen en kompetenceindskrænkning, som ikke fremgik af lovdene,

35. Som andre eksempler kan nævnes: *Fragtankenævnet*, oprettet ved l. 481 14/9 1940, som ankeinstans for krigstidens Skibsfragtnævn. Det fungerede til 1949, men havde ikke mange sager. Det var opbygget med Prisankenævnet som forbillede, det bedømte både generelle og konkrete akter, men afgav kun indstillinger, se Beretning om Fragtnævnets Virksomhed 1939—1949. 1950. Ovenfor i note 29 er allerede nævnt *Tilbudskontrollens Reklamationsudvalg*, se Vareforsyningsbetænkningen, s. 140. Fra krigen 1914—18 kan nævnes kommissionen i henhold til l. 154 20/3 1918 vedrørende avlen af høsten 1918, se N.A.T. 1952, s. 338. Ved l. 139 1/5 1954 om familiefideikommissers overgang til fri ejendom § 9 er nedsat et ankenævn, hvortil klager over overformynderiets afgørelser om deling af formuen o. l. kan indkomme.

36. Derudover var nævnet klageinstans for visse, talmæssigt ikke meget betydningsfulde taksationsafgørelser, der stod i forbindelse med afviklingen af tyske beslaglæggelser, og som blev truffet af Indkvarteringsudvalget eller Indenrigsministeriets Afviklingskommissioner i 1. instans, skødeklausullov 377 12/7 1946, § 8,2, § 11,4, § 7 og § 5,6.

men som var vel i overensstemmelse med stillingen som taksationsorgan. Det mente sig principielt kun beføjet til at fastsætte erstatningens eller godtgørelsens størrelse, ikke til at afgøre, om der overhovedet forelå grundlag for at yde erstatning. Princippet kunne ikke i praksis gennemføres fuldtud, men det havde væsentlig betydning for nævnets hele stilling.³⁷⁾

Vurderingsnævnet var ikke et rent ankenævn. Udvalget for Indkvarterings-erstatning kunne i henhold til l. 362 19/7 1943, § 6 i. f., og l. 307 29/6 1945, § 3 i. f., henskyde en afgørelse til nævnet. I begyndelsen anvendtes henskydningsadgangen i temmelig vidt omfang. Men efter at ankenævnet havde bedt indenrigsministeriet om at pålægge udvalget en mere sparsom anvendelse af hjemmelen, skete henskydning kun i ganske særlige tilfælde. Det drejede sig oftest om bevidst praksisdannende sager eller sager, hvori der var særlig brug for nævnets større sagkundskab og prestige.³⁸⁾ Desuden brugtes henskydningsadgangen undertiden som en slags genvej til kumulation. Når en klager havde indbragt en skade eller en del af en skade, henskød udvalget andre skader vedrørende samme ejendom eller ejer eller resten af skaden til nævnet. Talmæssigt var henskydningerne få. I det gennemgåede materiale (ca. ½ af sagerne) er der ca. 30 henskydninger, hvoraf næsten ½ i begyndelsen.

Vurderingsnævnet traf endelig afgørelse og var som klageinstans påbudt.

Revisionsankenævnet blev oprettet ved l. 499 9/10 1945 om advancebegrænsning vedrørende visse leverancer og arbejder m. v. og l. 500 af samme dato om tilbagebetaling af fortjeneste ved erhvervsvirksomhed m. v. i tysk interesse. Det har behandlet ca. 1500 sager.

Ankenævnet var klageinstans for Revisionsudvalget for Tyske Betalinger, hvis hovedopgave var at gennemgå tyske udbetalinger her i landet og — efter reglerne i de to love — at afgøre, om danskere, der havde økonomisk forbindelse med tyskerne, havde fået for stort udbytte. Hvis det var tilfældet, og der ikke forelå strafbart forhold, afsagde udvalget kendelse om tilbagebetaling af det for meget modtagne beløb.

Visse af revisionsudvalgets afgørelser var dog endelige. Efter l. 499, § 13,2, og l. 500, § 19,3, kunne de af Revisionsudvalget trufne afgørelser om størrelsen af den tilbagebetalingspligtige nettofortjeneste in casu — altså det egentlige revisionsspørgsmål — ikke indklages direkte for ankenævnet. Klageren skulle i stedet henvende sig til udvalget og forlange genoptagelse. Hvis udvalget enstemmigt fastholdt, var anke afskåret. Bestemmelsen gav anledning til megen tvivl og lod sig ikke efterleve. Ankenævnet viste sig utilbøjeligt til at afskære

37. Se nærmere nedenfor s. 314.

38. F. eks. j. nr. 337, hvor der var en usædvanlig stor forskel på vurderingen og ejendomsskyldsværdien, og j. nr. 872 og 986, hvor udvalget anså den lokale vurderingskommissions ansættelse for forkert, men ikke kunne formå kommissionen til at ændre den.

rimeligt begrundet klage, som ønskedes behandlet ved nævnet, uanset hvad den drejede sig om.

Ankenævnets behandling sluttede med en afgørelse. Det var påbudt som klageinstans.

2. a. Nævn, der samtidig med at udføre andre funktioner foretager klagebehandling, er temmelig almindelige. De vigtigste tilhører en gruppe, som man kunne kalde de *komplicerede råd*. Det er organer, der forbinder de typiske rådsfunktioner med alle andre funktioner undtagen dem, der forudsætter udøvelse af et omfattende initiativ. Klagebehandlingen har meget forskellig vægt hos de vigtigste af disse organer. For de to første af nedennævnte råd er klagebehandling en hovedsag; for de øvrige en biting.

Ulykkesforsikringsrådet,¹⁾ lb. 198 12/4 1949, § 11, er oprettet ved socialreformen, der delte Arbejderforsikringsrådets hidtidige sagområde mellem direktoratet for ulykkesforsikringen og Ulykkesforsikringsrådet. Rådet har følgende funktioner: Det er ankenævn for visse afgørelser truffet af direktoratet, råd for direktoratet og ministeriet, samt tvistnævn²⁾ og ansøgningsnævn³⁾ i enkelte tilfælde. De tre sidste funktioner har dog ingen eller kun ringe praktisk betydning.

Klagesagerne er langt de talrigeste. Der har fra 1934 til 1950 været gennemsnitlig lidt over 300 ankesager om året. I de sidste år har tallet været stigende, i 1953 var der 506 og i 1956 427 ankesager.

Som ankenævn er Ulykkesforsikringsrådet først og fremmest et led i den særlige klageordning efter UL § 10. Den er historisk betinget og meget indviklet. Hovedreglen er, at alle kendelser afsagt af direktoratet for ulykkesforsikringen kan ankes enten til socialministeriet eller Ulykkesforsikringsrådet. Til ministeriet kan ankes spørgsmål af ren juridisk eller almen social karakter. Til rådet går sager af speciel ulykkesforsikringsmæssig art. Kernen er sager om skadens størrelse og om erstatningens størrelse og form. Visse af rådets afgørelser kan ankes videre til ministeriet, andre — især om skadens størrelse — er endelige. Rådet er desuden klageinstans i de tilfælde, hvor parterne i en forsikringsaftale, der ikke henhører under UL, har bestemt, at erstatning skal

1. Ulykkesforsikringsrådet er her rubriceret som ankenævn, ikke som overinstans, uanset at der for direktoratet for ulykkesforsikringen i de normale tilfælde optræder to retssubjekter, skadelidte og et forsikringsselskab. Det skyldes især, at processen for direktoratet kun i ringe grad er partspræget, jfr. nedenfor s. 98 og s. 305. Om litteratur se under Arbejderforsikringsrådet.
2. UL § 15,11 og 78,3, jfr. også l. 146 30/3 1942, § 1, l. 165 30/3 1946, § 2, og l. 131 25/3 1947, § 2. Sådanne sager er aldrig forekommet i praksis. Ulykkesforsikringsloven. 1954, s. 490.
3. UL § 19,1; i 1954 var der 12 sager, i 1956 25 sager.

ydes i overensstemmelse med loven, og har underkastet sig direktoratets afgørelse, UL § 12, jfr. DUL 1939/40, s. 25. Det hænder også, at direktoratets uforbindende udtalelser klagebehandles.

Blandt funktionerne som råd for direktoratet er tvivlsbedømmelse den vigtigste. Efter UL § 9,3 er direktoratet berettiget til, forinden en afgørelse træffes, at forelægge den for rådet, og forpligtet hertil, for så vidt det i det enkelte tilfælde er i tvivl. Forelæggelserne var i de første par år efter socialreformen meget talrige; senere har der kun været en snes stykker om året.

Trods de få sager præger tvivlsbedømmelsen rådets stilling. Det skyldes vist nok dets oprindelse. Som det nedenfor s. 262—64 vil blive omtalt, førte udviklingen med sig, at Arbejderforsikringsrådet ikke selv kunne træffe alle enkelt-afgørelser, men måtte indskrænke sig til en vis kontrol med sit kontor. Som et led i denne kontrol blev det praksis, at endog de sager, der kun forelagdes for rådet, fordi en part klagede, blev forelagt til belysning af praksis. Det gav sig så vidt ses bl. a. udslag i forkærlighed for forelæggelse af en række næsten ensartede sager på én gang, hellere end forelæggelse efter et eller andet mekanisk princip. Denne arv er Ulykkesforsikringsrådet præget af. De sager, der underkastes tvivlsbedømmelse, er naturligvis klart praksisdannende. Men så vidt en udenforstående kan skønne, har direktoratet bevaret den skik at understrege baggrund og praksis i sin indstilling også i klagesager. Selv disse sager får derved en vis praksisdannende karakter. Resultatet er blevet, at Ulykkesforsikringsrådet ikke, trods det store antal klagesager, først og fremmest er et ankenævn, der behandler de sager, som nu tilfældigt bliver bragt for det. Det er i nok så høj grad, hvad navnet angiver: et råd.⁴⁾

Den kombination af klagebehandling og tvivlsbedømmelse, der findes hos Ulykkesforsikringsrådet, har visse principielle, retlige konsekvenser. Det er direktørens kompetence, der er afgørende for arten af de sager, han kan forelægge for rådet. Som tvivlsbedømmer behøver rådet altså ikke at respektere begrænsningerne i sin kompetence som ankenævn.⁵⁾ Der er intet i vejen for, at direktøren forelægger sager, der efter loven kun kan ankes til ministeriet. Forelæggelse til tvivlsbedømmelse kan ske også, hvor direktørens tvivl er fremkaldt udefra, f. eks. ved et forsikringsselskabs eller en privats protest mod en af direktoratet truffet afgørelse. Angår en sådan forelæggelse et spørgsmål, der kunne være indanket, bliver forskellen mellem klage og forelæggelse til tvivlsbedømmelse i det konkrete tilfælde meget ringe bortset fra, at direktøren ikke er retligt forpligtet til at rette sig efter rådets indstilling i en af ham forelagt sag; i en ankesag har direktøren derimod kun den indflydelse og stemme, der tilkommer ham som formand for rådet.

4. Motiverne i Socialreformen 1933. Forslag til UL, s. 26, betegner rådet som »vejleder for direktoratet ved udformning af praksis«.

5. Socialreformen 1933, l. c.

Af det sagte følger, at hvor direktøren har truffet afgørelse efter forelæggelse for rådet, kan denne principielt påklages til rådet, hvis spørgsmålet ellers falder indenfor rådets kompetence som klageinstans. Denne konsekvens har dog ingen praktisk betydning for Ulykkesforsikringsrådet.

*Arbejdsnævnets B.-afdeling*⁶⁾ (i det følgende kaldt Arbejdsnævnet) er oprettet i 1907, nu bek. 43 18/2 1952 af lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring, § 35. Det har haft en meget vekslende og bevæget historie, men fra 1937 har dets kompetence ligget i faste rammer. Det er ankenævn for visse af direktoratets afgørelser, § 34,3,⁷⁾ råd for ministeriet og direktoratet, § 36,1, ansøgningsnævn for visse praktisk betydningsfulde ansøgninger, § 11,2 og § 25, tvistnævn og endog administrerende nævn i enkelte tilfælde, § 25.

Klagesagerne dominerer ikke som ved Ulykkesforsikringsrådet, men spiller dog en stor rolle.⁸⁾ Som ankenævn konkurrerer Arbejdsnævnet — ligesom Ulykkesforsikringsrådet — med ministeriet. Hovedreglen, der ikke er udtalt i loven, er, at alle klagesager, der drejer sig om det enkelte medlems forhold til kasserne, hører under nævnet; i sager angående forholdet mellem kasserne og tilsynsmyndigheden er ministeriet klageinstans.⁹⁾

Tvilsbedømmelse er af mindst lige så stor betydning som klagebehandling. De forelagte sager omfatter både dem, som kunne påklages, og andre, f. eks. de ofte forekommende sager om tilbagebetaling af for meget oppebåret understøttelse. Udviklingen har ligefrem ført til, at sontringen mellem nævnets og ministeriets beføjelse som klageinstans i 1. omgang er betydningsløs. Alle sager inden for lovens område, der når længere end til direktoratet, behandles af nævnet,¹⁰⁾ hvad enten det skyldes en klage, en retlig betydningsløs protest fra en retsundergiven eller direktørens tvivl. Først når sagen derefter ønskes

6. Litteratur om nævnet findes i Arbejdsløshedslovgivningen i Danmark gennem 25 år, Kbn. 1932, heri specielt *Einar Christensen*: Arbejdsnævnets historie og virksomhed, s. 127 ff., i Arbejdsløshedsforsikringen i Danmark 1932—57, 1957, i en række Håndbøger i Arbejdsløshedslovgivning, senest Håndbog i Arbejdsanvisning og Arbejdsløshedsforsikring i Danmark, 1951, med senere løblade, samt i Arbejdsdirektørens beretninger.

7. Tidligere var det almindeligt, at Arbejdsnævnet var klageinstans for kassernes afgørelser. Nu er direktoratet melleminstans.

8. Tal for klagesager eller andre saggrupper kan ikke gives med sikkerhed. Ifølge Arbejdsdirektørens beretning 1946/47 behandlede nævnet i dette år 170 sager, hvoraf 145 konkrete. I 1947/48 var der ca. 170 sager, hvoraf det store flertal konkrete. Siden har kun det samlede sagsantal været oplyst; i 1951/52 var der ca. 400, og i 1955/56 var der 261 sager. Det gennemgåede utrykte materiale fra 1953, der især ligger til grund for fremstillingen i teksten af nævnets funktion, omfattede ca. 250 konkrete sager, hvoraf ca. halvdelen var genoptagelsessager (§ 11,2). Ca. 80 angik bestemmelser i loven, der kan give anledning til klage, men langt fra alle var klagesager.

9. R.T. 1936/37 A., sp. 3781—82.

10. Håndbog i arbejdsløshedsforsikring, s. 285.

indbragt for ministeriet, opstår spørgsmålet om nævnets kompetence som ankenævn. Efter § 35,5 er Arbejdsnævnets afgørelser i henhold til loven endelige, hvis intet medlem afgiver dissenterende votum.¹¹⁾ For ministeriet kan herefter indbringes alle afgørelser med dissens samt beslutninger i sager, der kun kan komme for Arbejdsnævnet til tvivlsbedømmelse.

Tvivlsbedømmelsens store betydning viste sig indtil for nylig tillige ved, at nævnsmedlemmerne overhovedet ikke gjordes opmærksom på, om der var tale om klage eller forelæggelse. Efter at Østre Landsret i U. 1953, s. 356, har lagt vægt på, om en afgørelse kunne siges at være truffet af direktøren eller nævnet, fremgår det nu klart af sagerne, hvornår der foreligger klage, men iøvrigt er behandlingen fuldstændig ens.

Afgørende for, om en sag forelægges til tvivlsbedømmelse, er først og fremmest sagens praksisdannende karakter og behovet for den sagkundskab, der er repræsenteret i nævnet. Også andre momenter kan dog føre til forelæggelse. Såvidt ses medfører den omfattende og mægtige interesserepræsentation i Arbejdsnævnet, at man i vidt omfang forelægger sager, hvor administrationen af den ene eller anden grund behøver dækning. Her er især tale om sager, der angår beskyldninger eller foranstaltninger mod kassernes tillidsmænd, og sager, hvor der er udpræget forskel i bedømmelsen af fakta — i reglen sager om forskellige former for svig — mellem kassen og den stedlige kontrolmyndighed, arbejdsanvisningskontoret.

I Arbejdsnævnets praksis forekommer det, at sager, der har været forelagt nævnet til tvivlsbedømmelse, derefter indankes for nævnet. Her tages princippet om, at afgørelsen er direktørens, altså alvorligt.

Blandt nævnets øvrige funktioner har især bedømmelsen af ansøgninger om genoptagelse af udelukkede medlemmer, § 11,2, stor betydning; behandlingen af de enkelte sager har dog karakter af rutine. Også regelbedømmelse spiller en ret stor rolle, og som administrerende nævn fastsætter nævnet regler om samarbejdet mellem kasserne, især overflytningsregler, og har desuden en almindelig disciplinærbeføjelse over for kasserne.¹²⁾

Arbejdsnævnets vide kompetence og den faktiske udnyttelse heraf fører til, at nævnet ikke først og fremmest er et ankenævn. Det kan snarere siges at være arbejdsdirektoratets »bestyrelse«.¹³⁾

Arbejdsrådet er oprettet ved fabrikslov 71 11/4 1901, nu arbejderbeskyttelseslov 226 11/6 1954, § 61, jfr. l. 227 og 228 af samme dato. Nedenstående fremstilling tager sigte på tilstanden før arbejderbeskyttelseslovenes ikrafttræ-

11. Reglen forstås i praksis bogstaveligt. En afgørelse betragtes som endelig, selvom visse medlemmer undlader at stemme.

12. Jfr. nedenfor s. 104 om Sygekassenævnet, der i det hele danner forbillede for Arbejdsnævnet.

13. Denne betegnelse har en tidligere direktør brugt om nævnet.

den, men de nye love medfører iøvrigt ingen væsentlige ændringer i arten af de sager, som rådet behandler. De nye love har dog beskrevet rådets indflydelse mere præcist end de gamle; langt de fleste høringer er derfor nu obligatoriske. Ankebeføjelsen har ligeledes fået en vis renaissance.

Rådet havde efter fabriksloven 143 29/4 1913 m. fl. love følgende kompetence: Det var ankenævn for arbejds- og fabrikstilsynets afgørelser om lovenes anvendelse på en virksomhed, ansøgningsnævn for en lang række dispensationer fra lovenes og regulativernes bestemmelser og fra reglementer m. v., og det var råd for ministeriet og fabriksdirektoratet.

Klagebehandlingen tillagdes ved fabrikslovens gennemførelse stor vægt.¹⁴⁾ I praksis har den aldrig haft større betydning, og den synes ret tidligt at være gået af brug.¹⁵⁾

Ansøgningssagerne har bestandigt været langt de talrigeste; men sin vigtigste indsats har Arbejdsrådet dog øvet ved de typiske rådsfunktioner.

Tvivlsbedømmelsen har især omfattet bevidst praksisdannende sager, herunder principielle fortolkningsspørgsmål; men på baggrund af klagebehandlingsens ringe betydning er det værd at bemærke, at der blandt de spørgsmål, der i tidens løb er blevet forelagt til tvivlsbedømmelse af fabrikstilsynet har været adskillige, der omfattedes af rådets kompetence som ankenævn,¹⁶⁾ og at det meget ofte er forekommet, at ministeriet, der var den almindelige klageinstans for fabrikstilsynets afgørelser, har forelagt klager for rådet, førend det traf afgørelse i 2. instans. Rådet har på denne måde fået en vis indirekte betydning som klageinstans.

Karakteristisk for Arbejdsrådet har iøvrigt været regelbedømmelsens store betydning. På grundlag af spredte bestemmelser om, at visse detailregler skulle udarbejdes af eller forelægges for Arbejdsrådet, førend de blev promulgeret af ministeriet, var det blevet praksis, at alle områdets mange generelle regler forelagdes for og ofte ligefrem udarbejdedes af Arbejdsrådet. Rådet har også drøftet problemer, der ikke tog direkte sigte på udarbejdelsen af en retsregel.

Henstillingsinitiativet har været anvendt i meget vekslende omfang. Det

14. R.T. 1900—01, Ft. sp. 3723—24 og B. sp. 855.

15. Arbejdsrådets beretninger for årene 1901—32 omtaler godt 20 ankesager; i årene 1904—10 og 1917—24 slet ingen. Der er intet, der tyder på, at ankeafgørelserne skulle være blevet hyppigere i årene efter, at Arbejdsrådet holdt op med at afgive beretninger. Arbejds- og fabrikstilsynets beretninger i tiden efter 1932 indeholder ingen oplysninger om klage til rådet, og rådets nuværende sekretær havde ikke før arbejderbeskyttelseslovens ikrafttræden været udsat for klagesager.

16. Se f. eks. Beretning fra Arbejdsrådet 1914—15, s. 28, og Beretning om arbejds- og fabrikstilsynets virksomhed 1915, s. 11, Beretning fra Arbejdsrådet 1924—25, s. 5, og 1929—30, s. 3—4, Beretning om arbejds- og fabriksstilsynets virksomhed 1916 og 17, s. 8, og 1933, s. 10.

havde stor praktisk betydning i begyndelsen og har vist en tendens til at dukke op efter hver ny lov.¹⁷⁾

Endelig kan nævnes, at Arbejdsrådet, fordi der blandt medlemmerne findes repræsentanter for modstridende interesser, i praksis har været anvendt som en slags tvistnævn. Til illustration kan nævnes en sag, der drejede sig om nogle nye regler om støvafsugning ved stenhugning. De bornholmske granithuggerier protesterede mod reglerne og klagede til socialministeriet. Ministeriet forelagde sagen for Arbejdsrådet, der nedsatte et udvalg, der bestod af nogle af Arbejdsrådets medlemmer, direktøren for fabrikstilsynet samt repræsentanter for de direkte berørte interesser. Det lykkedes udvalget — og det var meningen — at få parternes standpunkter lempet mod hinanden, således at klagen bortfaldt.¹⁸⁾

Skovnævnet, l. 164 11/5 1935, § 22, er ankenævn for private skovejeres klager over visse af den tilsynsførendes bestemmelser, ansøgningsnævn for en række dispensationer i forbindelse med fredsskovspligten og råd for ministeriet. Endelig er nævnet privat uvildighedsnævn i et enkelt tilfælde; det kan — efter delejeres begæring — bestemme oprettelse af skovlag, § 20. Nævnet har ikke ringe betydning, selv om det mødes ret sjældent. Det har fra 1935 og til udgangen af 1953 holdt 48 møder.

Klagesagerne har ikke været talrige.¹⁹⁾ Til gengæld er en del klager til landbrugsministeren blevet forelagt nævnet til tvivlsbedømmelse. Talmæssigt set den vigtigste del af Skovnævnets arbejde er ansøgninger om ophævelse af fredsskovspligt og udstykning af skovarealer. Iøvrigt har nævnet haft betydning som almindeligt råd for ministeriet.

Råd med lignende blandet kompetence, herunder en vis klagebehandling, findes i *Lærlingerådet*, oprettet ved l. 120 7/5 1937, § 20, nu l. 261 2/10 1956, § 25, og *Filmsrådet*, l. 117 13/4 1938, § 25. Lærlingerådet har efter lovændringen i 1956 — i modsætning til tidligere — en ret omfattende kompetence som ankenævn. Rådet er således nu klageinstans for en række væsentlige spørgsmål angående enkeltpersoners stilling; f. eks. om en persons faglige kvalifikationer tillader, at han antager lærlinge, § 2,4, om en virksomheds forhold er til hinder for oplæring, § 24,7, om læretidens forlængelse som følge af sygdom, § 9,4. Iøvrigt minder Lærlingerådet meget om Arbejdsrådet; de vigtigste sager angår regelbedømmelse, f. eks. vedrørende uddannelsen i de

17. Det har desuden haft en formel retlig betydning. Efter fabrikslovens § 41,2 var kun arbejds- og fabrikstilsynet kompetent til at høre Arbejdsrådet uden for de obligatoriske tilfælde, men i praksis har ministeriet været den vigtigste hører, Betænkning afgivet af udvalget angående arbejderbeskyttelse 1938, s. 377, ligesom henvendelser andetsteds fra ikke var ukendte. Denne praksis, der vel iøvrigt ville være blevet fulgt uanset lovordene, justificeres af henstillingsinitiativet.

18. J. nr. 4549.

19. Jeg har optalt 4 sager, der givetvis omfattes af lovens klageregler.

forskellige fag, § 24,5, og svendeprøver, § 15,3, bedømmelse af ansøgninger om forskellige, især konkrete særordninger samt tvivlsbedømmelse. Rådet har meget stor praktisk betydning. Såvidt ses er ministeriet tilbøjeligt til at forelægge alle spørgsmål, der angår lærlingeordningen, for rådet. Filmrådet er ankenævn for klager over filmscensurens afgørelser. Klagesagerne er kun få, 1—5 om året. Iøvrigt er rådet især ansøgningsnævn, herunder vedrørende biografbevillinger, og fungerer desuden i praksis som Filmscentralens bestyrelse.

b. Klagebehandling forekommer også undtagelsesvis kombineret med andre funktioner end dem, der karakteriserer rådene.

Om kombinationerne ankenævn—henskydningsnævn og klageinstans—tvistnævn henvises til fremstillingen nedenfor s. 85 og 84. Et eksempel på kombinationen ankenævn—ansøgningsnævn er *Værnepligtsnævnet*, værnepligtslov 210 11/6 1954, § 9. Det er ankeinstans for Sessionernes afgørelse om udelukkelse fra forsvaret som følge af straf i de tilfælde, hvor der er tale om at udøve et adæquansskøn, § 3,1,²⁰⁾ og ansøgningsnævn for fritagelser for eller visse udsættelser med værnepligtens aftjening, § 2,1, §§ 27 og 28, jfr. § 47. Indtil 1/1 1958 havde nævnet behandlet 910 sager, hvoraf kun 16 var klagesager.²¹⁾

Også kombinationen ankenævn—administrerende nævn er sjælden, men de eksempler, der findes, har stor praktisk betydning.

Boligtilsynsrådet,²²⁾ l. 212 31/5 1939, § 5, er ankenævn for afgørelser truffet af det lokale boligtilsyn (§ 23) og uvildighedsnævn i visse praktisk vigtige tilfælde, således ved godkendelse af saneringsplaner og forlængelse af forbud mod ændringer af status quo i saneringsområdet (§ 24). Rådet skal endvidere »overvåge gennemførelsen« af loven. Det sker især ved udstedelse af almindelige forskrifter for boligtilsynene, ved løbende tilsyn med deres administration, herunder ændring af deres afgørelser uden klage, og eventuelt ved overtagelse af deres kompetence. Endelig fungerer rådet som almindeligt råd for ministeriet.

Klagebehandlingen havde især i begyndelsen stor betydning. Størstedelen af Københavns Boligkommissions kendelser om Adel-Borgergadesaneringen påklagedes til rådet.²³⁾ Også senere har klagerne været ret hyppige. I årene

20. Det var oprindelig meningen, at Værnepligtsnævnet skulle være ankeinstans for alle Sessionernes afgørelser undtagen dem vedrørende tjenstdygtighed, Værnepligtsbetænkning, s. 52.

21. Et andet eksempel forelå i Invalideforsikringsretten før 1927, se nedenfor s. 100, note 5.

22. Litteratur om Boligtilsynsrådet findes i Håndbog for Kommuner, s. 1013, Betænkning afgivet af indenrigsministeriets saneringsudvalg 1938 og Boligtilsyn og sanering, Betænkning 187/1957, især kap. VII.

23. *Bjerregaard* i U. 1943 B., s. 211.

1941—48 er behandlet over 200 klager.²⁴⁾ Rådets kompetence med hensyn til godkendelse af saneringsplaner m. v. har også reel betydning.

Blandt de beføjelser, rådet har som administrerende, anvendes kompetencen til at handle i stedet for de lokale boligtilsyn ikke; men de øvrige beføjelser har reel betydning. Rådet har udstedt en række generelle tjenestebefalinger til de lokale tilsyn, se nu Boligtilsynsrådets cirk. 5 30/4 1953, og rådet modtager løbende indberetninger om de lokale boligtilsyns akter efter loven. Tilsynsvirksomheden understøttes af, at rådet i ret vidt omfang benytter sin adgang til at foretage besigtigelse. Det har således reelle muligheder for at påvirke udviklingen. Man bruger dog kun sjældent adgangen til at ændre boligtilsynets akter af egen drift.

Efter sin legale kompetence er rådet stillet som en overordnet myndighed over for de lokale boligtilsyn. En af de sædvanlige overordningsbeføjelser, nemlig adgangen til at give vejledning på de underordnedes begæring, har dog voldt en del vanskelighed. Rådet har ganske vist givet lokale boligtilsyn vejledning f. eks. om tilrettelæggelse af inspektion, om i hvilket omfang § 13 indeholder hjemmel til at give pålæg om anbringelse af døre i lejligheder,²⁵⁾ om en beboelsesvogn, der anvendtes til stadighed, var omfattet af boligtilsynsloven,²⁶⁾ o.s.v. Men hvor beføjelsen til at give vejledninger er kommet i alt for åbenbar modstrid med klagebeføjelsen, har rådet, der jo tæller 2 dommere i sin midte, været tilbøjeligt til at holde igen på vejledningerne. I en sag, hvor en kommune ønskede vejledning i anledning af en påtænkt sanering, førend det lokale boligtilsyn afsagde kendelse, nægtede rådet at give vejledningen og forlangte saneringsplan og kendelser officielt forelagt. Begrundelsen var dels, at rådet ikke kunne præjudicere sin stilling, dels at ejerne af de kondemnerede ejendomme måtte høres først.²⁷⁾

Andre nævn, hvor både klagebehandlingen og udøvelsen af initiativ spiller en stor rolle, er *Landsnævnet for Børneforsorg*, lb. 321 19/12 1957, §§ 151—55, hvis beføjelser minder meget om Boligtilsynsrådets²⁸⁾ og *Skatterådene*, statsskattelov, § 18, der desuden er ansøgningsnævn.²⁹⁾

24. Fremgår af Medicinalberetning for Kongeriget Danmark for vedkommende år.

25. J. nr. 1—34/43.

26. J. nr. 1—13/48.

27. Om lignende vanskeligheder ved engelske Administrative Tribunals, se *Robson*, s. 583—84.

28. Se *Haarlov*: Opdragelsessanktioner, s. 163 og 165 om Landsnævnets initiativ og 213—14 om forskellen mellem klage og godkendelse, samt i almindelighed *Horsten*: Børneforsorgen i Danmark 1948, og Betænkninger 181/1957 og 191/1958 vedr. børneforsorgens administration.

29. Boligministeriets huslejeudvalg ønskede en ankeinstans for Huslejenævnet af lignende karakter som Boligtilsynsrådet, dog mere afhængigt af ministeriet, se Den fremtidige huslejepolitik, 1948, s. 127, 141—42 og 150—51.

B. OVERINSTANSER

Organer af denne type er temmelig talrige, men de fleste har meget ringe praktisk betydning.

Som overinstanser *for tvistnævn* fungerer først og fremmest en række overtaksationskommissioner.

Som omtalt nedenfor s. 88 er det dansk rets deklaratoriske regel, at erstatning for ekspropriation fastsættes af to uvildige mænd udmeldt af retten. Hvor denne regel gælder, gælder også en deklaratorisk regel om, at der er adgang til overskøn ved udmeldelse af det dobbelte antal mænd.¹⁾ I de praktisk vigtigste tilfælde, hvor der er oprettet særlige taksationskommissioner, gælder den modsatte regel. Her er kun klageadgang til en overinstans, hvis det er udtrykkeligt hjemlet.²⁾ Sådan hjemmel findes kun på eet af de store ekspropriationsområder, nemlig indenfor vejretten. Hverken efter jernbaneforordningen, Københavns byggelov eller byplanslovgivningen findes overtaksationskommissioner.

Ikke desto mindre er sådanne overinstanser temmelig talrige. Bortset fra *overtaksationskommissionerne efter vejstyrelse* 95 29/3 1957, § 28, er de dog uden større betydning. Som eksempler kan nævnes: *Civilforsvarsvurderingsnævnet*, l. 152 1/4 1949, § 34, som er klageinstans for Civilforsvarsvurderingskommissionen, og som hidtil har behandlet ca. 20 sager; *overtaksationskommissionerne* i henhold til l. 152 8/6 1912 *om ekspropriationer i visse militære øjemed*, § 4, og l. 94 7/4 1936 *om reservater for pattedyr og fugle*, § 9.

Overinstanser for private tvistnævn er mindre talrige end 1. instansnævn af denne type. Det hænger sammen med, at *Overlandvæsenskommissionen*, l. 213 31/3 1949, § 13—15, og i visse sager Landvæsenskommissionen foruden at fungere som overinstans for henholdsvis Landvæsenskommissioner og Landvæsensnævn er klageinstans for adskillige af de private tvistnævn indenfor landboretten. Andre eksempler er *Overvoldgiftsretten vedrørende Husdyrshandler*, l. 94 15/3 1939, § 7,³⁾ og *Ålegårdsovernævnet*, l. 500 19/12 1951, § 7,13.

Også for tvistnævn i afløsningssager findes enkelte overinstanser, således i

1. Udtrykkeligt udtalt ved forskellige lejligheder af boligministeriet og indenrigsministeriet (boligministeriet 2. kt. 1327/52 og 1391/46 og indenrigsministeriets k. k. 1565/52), se *Abitz*; Håndbog for danske kommuner III, s. 1111—12, jfr. U. 1922. 377, U. 1929. 437 og U. 1948. 1280 H. Resultatet udledes af, at den tidligere procesordnings regler om syn og skøn er gældende for de uvildige mænd også efter rpl. Og efter retstilstanden før rpl. var der en almindelig adgang til overskøn, se *Nellemann* II, s. 628 og 631 ff.
2. Ligeledes udtalt i bolig- og indenrigsministeriets ovennævnte sager.
3. *Hurwitz*: Husdyr-Voldgift, s. 285 ff.

henhold til lovene af 4/7 1850 om *hoveriafløsning*,⁴⁾ jfr. også jagtloven 145 28/4 1931, § 2, samt *Overafløsningsnævnet vedrørende de Salgbare Apotekerprivilegier*, l. 107 31/3 1932, § 52, der aldrig har fungeret.⁵⁾

Overinstanser for *uvildighedsnævn* er — bortset fra *Overlandvæsenkommissionerne* — meget sjældne. I henhold til *vandaflædningsloven for København*, l. 123 28/4 1906, § 12, findes dog en overinstans, der aldrig har fungeret.⁶⁾

Også for private *uvildighedsnævn* findes yderst få andre overinstanser end *Overlandvæsenkommissionen*. Efter sidste krig fandtes *Overhuslejenævn*, l. 598 31/10 1919, § 12. Efter den gældende lejelov er boligretten overinstans for huslejenævnene.⁷⁾ Derimod findes stadig en overinstans for den særlige lejelovgivning på landet, *Pligthusankenævnet*, l. 240 7/6 1952, § 6,1. Det har hidtil behandlet godt en snes sager. Nævnet er især klageinstans for de af Husmandsbrugskommissionen i henhold til pligthusloven trufne afgørelser, se nedenfor s. 96.⁸⁾

Der findes endelig enkelte eksempler på overinstanser for *afviklingsnævn*: *Overlensnævnet*, l. 563 4/10 1919, § 9, der aldrig har fungeret,⁹⁾ *Tiendekommissionen*, l. 100 15/5 1903, § 7, der havde stor betydning, samt *Overfæsteafløsningskommissionen*, l. 373 30/6 1919, § 14.

Nærmest til overinstanserne hører også *Overfredningsnævnet*,¹⁰⁾ l. 140 7/5 1937, § 4. Det behandler ca. 40 sager om året. Nævnet er klageinstans for afgørelser truffet af Fredningsnævnene, § 19,1; men dertil kommer, at alle fredningskendelser, der pådrager det offentlige udgifter på mere end 500 kr., skal forelægges for Overfredningsnævnet, § 19,3.

Klagesager er almindelige. Nævnets funktion overfor de forelagte sager er dog mindst lige så betydningsfuld. Nævnet kan i alle sager, der enten påklages eller skal forelægges, fuldstændig omkalfatre fredningen, § 19,4, noget der ikke sjældent sker. Overfredningsnævnet får derved præg af en almindelig

4. Disse overinstanser havde meget stor betydning, se *Hans Jensen: Dansk Jordpolitik II*, s. 265

5. De salgbare apotekerprivilegiens afløsning i de nordiske lande 1942, s. 104.

6. Vandløbsbetænkningen, s. 139.

7. Administrationen havde oprindeligt ønsket et centralt nævn, se note 29 ovenfor.

8. Ved lb. 125 24/5 1955, § 21,3, er Pligthusankenævnet tillige gjort til overinstans for Husmandsbrugskommissionernes afgørelser om, hvorvidt køberen af en landarbejderbolig er landarbejder. Og ifølge l. 183 11/6 1954, nu lb. 11 13/1 1956, § 23,2, er det tvistnævn i tilfælde af uenighed mellem en husmand og Jordlovsudvalget angående et jordrentebrugs gevinst ved ikke-landbrugsmæssig udnyttelse.

9. R.T. 1931/32, Lt. sp. 1312.

10. Om Overfredningsnævnet, se især *G. Heide-Jørgensen: Håndbog i naturfredningslovgivningen 1954*. Dets kendelser offentliggøres i Dansk Naturfredning, Danmarks Naturfredningsforenings årsskrift.

overordnet instans i naturfredningssager. Forholdet understreges af, at nævnet i praksis tillige er ansøgningsnævn. Det er meget almindeligt, at fredningerne udformes således, at fremtidig modifikation kan foretages via dispensationer, og er fredningen bestemt af Overfredningsnævnet, er det i almindelighed dette, der skal dispensere.¹¹⁾

C. HENSKYDNINGSNÆVN

Denne nævnstype forekommer sjældent rent. Som oftest kombineres henskydning med klagebedømmelse.

Henskydningsnævn findes især inden for forbrugsafgiftsforvaltningen, hvor man siden 1940'erne har oprettet en række nævn knyttet til forskellige forbrugsafgiftslove. Henskydningerne spiller en meget vekslende rolle for de forskellige organer.

Næsten rent som henskydningsnævn er *Nævnet vedrørende omsætningsafgift på motorkøretøjer*, nu l. 184 6/7 1957, § 15, der har fungeret siden 1943. Det afgør forskellige grundlæggende spørgsmål, således om et køretøj er identisk med et tidligere afgiftsberigtiget køretøj, om der for et køretøj findes en standardpris, og om et køretøj hører til de kategorier, som er fritaget for afgift eller får den nedsat. Derudover er nævnet råd for ministeriet. Nævnet har været meget benyttet. Langt de fleste sager angår spørgsmålet om afgiftsfritagelse eller -lempelse.

De øvrige nævn under afgiftsforvaltningen er kombinerede anke- og henskydningsnævn. Det drejer sig om: *Forbrugsafgiftsnævnet*, l. 44 14/3 1955, § 19, oprettet i 1940. *Nævnet vedrørende omsætningsafgift på stærke drikke* (i det følgende kaldet Stærke-Drikke-Nævnet), lb. 194 3/7 1956, § 41, oprettet i 1947; *Omsætningsafgiftsnævnet* i henhold til l. 43 14/3 1955, § 21, oprettet i 1950, og *Nævnet vedrørende omsætningsafgift på chokolade- og sukkervarer og tobaksafgifter*, oprettet ved l. 22 11/2 1955, § 26, og l. 68 23/3 1955, § 28.

De har alle den opgave at fungere som ankenævn i tilfælde, hvor toldvæsenet ikke kan godkende den afgiftspligtiges regnskaber og derfor fastsætter omsætningen skønsmæssigt. Derudover er de henskydningsnævn for forskellige grundlæggende spørgsmål: om en vare omfattes af afgiftspligten, varens afgiftspligtige pris i forskellige atypiske situationer, fastsættelsen af svind o. lign. Omsætningsafgiftsnævnet er tillige ansøgningsnævn, der kan indstille fritagelse for afgift.

De forskellige beføjelsers relative betydning er meget forskellig. Ved Omsætningsafgiftsnævnet er klagebehandling ret sjælden, men henskydninger almindelige. I 1950 lige efter nævnets nedsættelse havde det meget stor betyd-

11. Fordelingen af kompetencen til dispensation har en indirekte hjemmel i § 18.

ning og tilrettelagde omsætningsafgiftens nærmere omfang. Ved Stærke-Drikke-Nævnet er forholdet det omvendte. Her udgør klagesagerne ca. 90 pct. af alle sager. Også dette nævn anvendes flittigt.

Uden for forbrugsafgiftsforvaltningen er henskydningsnævn ikke almindelige. Der findes dog eksempler. Ovenfor er nævnt, at *Indkvarteringsvurderingsnævnet* i ringe omfang fungerede som henskydningsnævn. Et andet klart eksempel er *Det Lægeligt-Tekniske Fællesudvalg* i henhold til arbejderbeskyttelseslov 226 11/6 1954, § 41, jfr. l. 227 11/6 1954, § 19. Dette udvalg afgør, om en arbejder under 18 år efter sin helbredstilstand bør udføre et vist arbejde, hvis fabriksinspektøren efter indhentet lægeattest finder dette tvivlsomt, eller hvis han er uenig i lægeattestens indhold, eller hvis Invalideforsikringsretten og fabriksinspektøren er uenige om et arbejdsforhold iværksat af retten.¹⁾

På grænsen mellem henskydningsnævn og administrerende nævn står et praktisk betydningsfuldt organ, hvis udvikling viser, hvordan man har bestræbt sig på at bevare den funktionelle upartiskhed, der karakteriserer nævn uden initiativ, og samtidig at underkaste et vist samfundsområde effektiv kontrol.

*Det bedømmende Sygekasseudvalg*²⁾ er oprettet ved den første sygekasselov 85 12/4 1892, § 7, jfr. bek. 249 13/12 1892, nu folkeforsikringsloven §§ 8—10. 1892-loven satte en vagt angivet økonomisk grænse som betingelse for optagelse i en statsunderstøttet sygekasse og bestemte samtidig, at sygekassebestyrelsen, sygekasseinspektøren og den, der var nægtet optagelse i en sygekasse, kunne indbringe spørgsmålet om grænsens anvendelse i det konkrete tilfælde for nogle særligt dertil nedsatte lokale udvalg.

Her var altså tale om et blandet anke- og henskydningsnævn med klart domstolslignende funktion. Det skulle, når en sag rejstes for det, afgøre, om et konkret tilfælde faldt inden for eller uden for en bestemt retlig kategori.

I praksis viste ordningen sig utilstrækkelig. På grund af statens stigende interesse i sygekassemedlemskabet blev det nødvendigt for det offentlige aktivt at påse, at medlemmerne også virkelig lå under sygekassegrænsen. For at sikre dette er reglerne om sygekassegrænsen i den senere lovgivning gjort klarere, og de bedømmende udvalgs reelle funktion er blevet helt forrykket, uden at man dog radikalt har brudt med udgangspunktet.

Først søgte man at effektivisere ordningen ved en intensiv udnyttelse af

1. Blandt de særlige krigstidsorganer fandtes enkelte, der tillige var henskydningsnævn, således Hudenævnet, bek. 18 17/1 1941 og 237 6/6 1942, jfr. Vareforsyningsbetænkningen s. 145.
2. Litteratur herom se: *F. Wittrup*: Sygekasseloven i Danmarks Sociallovgivning II—III, II Bind. 1918, s. 78 ff., *P. H. Permin* i Danmarks Sygekassevæsen 1938 II, s. 39 ff., *Fra laugssygekasser til folkeforsikring 1942*, Håndbog for anerkendte sygekasser, 6. udg. 1945, s. 164—75.

sygekasseinspektørens adgang til at rejse sager.³⁾ Dernæst udvidedes kredsen af de personer, der kunne rejse sag, l. 144 10/5 1915, § 9, og ved sygekasse-loven af 1927, lb. 202 14/7 1927, ændredes systemet helt. Ordningen er nu⁴⁾ den, at udvalget i sygekasser med 1.000 medlemmer og derunder i løbet af en 3 års periode *skal* have bedømt alle kassens nydende medlemmer. I kasser med flere end 1.000 medlemmer udtager kassens revisorer hvert år mindst 10 pct. af de nydende medlemmer, herunder så vidt muligt de tvivlsomme, til forelæggelse for udvalget, der *skal* gennemgå dem. I praksis sker der i adskillige kommuner yderligere det, at skattevæsenet og sygekassen fremstiller en liste over alle medlemmer, der ligger over indtægtsgrænsen, og sender den til udvalget.

Ved siden af denne automatiske gennemgang af et tilfældigt eller dog på generelt grundlag valgt udsnit har udvalgene beholdt deres oprindelige funktion i enkeltsager, der *kan* rejses af kassen, medlemmet, sygekassedirektøren, læger og kommunalbestyrelse, og som *skal* rejses, såfremt kassen ønsker at optage et medlem med indtægt over grænsen.⁵⁾

Resultatet er blevet en vældig styrkelse af effektiviteten (i årene før 1927 blev kun undtagelsesvis bedømt 10.000 personer om året; i 1953 mere end 1 million alene uden for København og Frederiksberg), men også en fuldstændig ændring i udvalgenes stilling til noget hen i retning af et administrerende nævn. Udvalget har dog stadig intet initiativ over for enkeltsager. Det kan forlange at få forelagt en større del af medlemslisten end efter de almindelige regler. Men det kan ikke kræve forelagt bestemte enkeltsager. Derimod kan det naturligvis — uforbindende — henstille til kommunalbestyrelsen eller sygekassedirektoratet at rejse sag.⁶⁾

D. TVISTNÆVN

1. Rene tvistnævn, altså nævn hvis eneste eller væsentligste funktion er at bedømme tvister mellem en borger og det offentlige, findes især inden for ekspropriationsprocessen.¹⁾ Det er her et almindeligt princip, at erstatningen

3. P. H. Permin i Danmarks Sygekassevæsen 1937 II, s. 40—41.

4. Bek. 283 27/9 1933.

5. En yderligere skærpelse af den offentlige kontrol er skabt ved at foreskrive, at udvalgenes beslutninger kræver sygekassedirektoratets godkendelse, se nærmere bek. 288 27/9 1933, afsnit D.

6. Håndbog, s. 166—67.

1. Der eksisterer ingen tilgængelig, almindelig fremstilling af ekspropriationsprocessen i dansk ret. Udsagn, der tillægger sig almen gyldighed inden for området, får derfor en meget usikker karakter. Nedenstående almindelige bemærkninger skal derfor muligvis modificeres på særlige områder.

ikke kan bestemmes ensidigt af eksproprianten. Hvis der ikke kan opnås enighed mellem ham og ekspropriatus, fastsættes erstatningen af et særligt, uvildigt organ. Dette organ er efter dansk rets deklatoriske regel to af retten udnævnte mænd,²⁾ men på de områder, hvor ekspropriation er almindelig, er der oprettet særlige nævn, normalt kaldet taksationskommissioner. Disse nævn er meget talrige og forskelligartede. Der kan dog vist udskilles tre typer efter den måde, hvorpå ekspropriationen gennemføres.

Den ene bygger på jernbaneforordning 5/3 1845. Det karakteristiske er, at der i ekspropriationsprocessen fungerer to nævn, et uvildighedsnævn og et tvistnævn. For at få sit krav om ekspropriation gennemført må eksproprianten henvende sig til en ekspropriationskommission, hvis opgave er at bedømme ekspropriationskravet og at gennemføre det i detaljer. Ekspropriationskommissionen kan derimod ikke fastsætte erstatningen. Hvis parterne ikke ved dens mellemkomst kan blive enige om erstatningens størrelse, må spørgsmålet forelægges for en særlig taksationskommission, hvis opgave det er at værdisætte det tab, som ekspropriationskommissionen har besluttet at påføre ekspropriatus.

Den anden type er den inden for bygnings- og vejretten almindelige. Her findes intet uvildighedsnævn. Det er eksproprianten selv, der træffer afgørelse om ekspropriationens hensigtsmæssighed og omfang. Men hvis parterne ikke ved direkte forhandling bliver enige, fastsættes erstatningen af en taksationskommission.

Den tredje type findes især inden for landboretten. Også her er der kun eet nævn, men det er uvildighedsnævnet, der er bevaret, og taksationskommissionen, der er faldet bort. Ekspropriationskommissionen kan altså, hvis enighed om erstatningens størrelse ikke opnås, også træffe afgørelse herom. Som eksempel kan nævnes Afvandingskommissionerne i henhold til grundforbedringslovgivningen³⁾ og landvindingslovgivningen.⁴⁾ Fremgangsmåden anvendes især, hvor der er to private parter.

Det vigtigste eksempel på en taksationskommission af den første type er *Jernbanetaksationskommissionen*,⁵⁾ forordning 5/3 1845, § 10, der fungerer meget ofte. Forordning 1845 bruges for tiden i vidt omfang også ved ekspro-

2. *Poul Meyer*: Ekspropriation, s. 122. *Fr. Vinding Kruse*: Ejendomsretten, 3. udg. I 1951, s. 244. *Tolstrup*, s. 111, jfr. unrn. skr. 22/11 1939. En mellemtype mellem to af retten udmeldte mænd og taksationskommissionerne er jordboniteringsmænd, l. 290 31/3 1949, der anvendes i en del ekspropriationsbestemmelser i landboretten, og i henhold til folkeskolelovens § 61, se U. 1952, s. 845.

3. Lb. 104 3/4 1957, § 15.

4. Lb. 153 30/4 1953, § 5.

5. Se herom især *Frederik V. Petersen*, s. 216 ff.

priation til andet formål end jernbaneanlæg.⁶⁾ Et andet ofte anvendt navn af samme type er *Stærkstrømsvoldgiftsretten*, lb. 356 30/7 1949, § 12, der vurderer tab som følge af ekspropriation til erhvervelse af servitutter (masteopstilling o. lign.) på fast ejendom.⁷⁾ Som ekspropriationskommission fungerer et udvalg af Elektricetetsrådet.⁸⁾

Som eksempel på en taksationskommission, der i almindelighed fungerer uden at være knyttet til en ekspropriationskommission, kan nævnes *Taksationskommissionen efter Københavns byggelov* 148 29/3 1939, § 43, der anvendes i vidt omfang.

Kernen i dens kompetence er vurdering af tab forårsaget af magistratens ekspropriationer, byggelov, § 41,1, F.O., § 1. I visse tilfælde, nemlig hvor ekspropriationen foretages af Reguleringskommissionen, indtager den dog en lignende stilling som Jernbanetaksationskommissionen.

Kommissionen foretager desuden i ret vidt omfang vurderinger, der ikke er afgørelse af et tab lidt ved en ekspropriation, men uforbindende sagkyndige udtalelser til brug for magistraten og Reguleringskommissionen, byggelov, § 42,7, jfr. F.O., § 2,6, og byggelov, § 39,5, jfr. F.O., § 2,5.

Taksationskommissioner af lignende type er meget almindelige. Som væsentlige eksempler kan nævnes: *Vejtaksationskommissionen*, l. 95 29/3 1957, § 27, *Vurderingskommissionen i henhold til byplanib.* 242 30/4 1949, § 16,2, og *Civilforsvars vurderingskommissionen*, l. 152 1/4 1949, § 34, jfr. bek. 371 19/8 1950, § 12.⁹⁾

6. Fra de offentliggjorte protokoller kan nævnes: Ekspropriation til udvidelse af Århus katedralskole, Hørsholmvejen, dige- og kystsikringsanlæg ved Vestkysten, sindssygehospital i Glostrup samt forskellige militære anlæg også før nedennævnte lov fra 1954. Forordning 1845 er desuden positivt overført til andre ekspropriationsformål, således f. eks. luftfartslb. 251 6/8 1937, undergrundl. 181 8/5 1950 og især l. 225 11/6 1954 om militære ekspropriationer.
7. Kendelser offentliggøres i tidsskriftet *Elektrotekniker*en.
8. Andre eksempler er *taksationskommissionen* i henhold til l. 30/11 1857 om *Københavns vandafledning*, der fungerer ca. hvert andet år, og *Apoteker-afviklingsnævnet*, l. 107 31/3 1932, § 52, der virkede som taksationskommission ved afløsningen af salgbare apotekerprivilegier; det fungerede kun i 5 tilfælde; se De salgbare apotekerprivilegiers afløsning i de nordiske lande 1942, s. 109. Til typen kan også henregnes *Motorkøretøjsvurderingskommissionen*, l. 337 21/9 1939, § 12, og *Fredningstaksationskommissionen*, l. 140 7/5 1937, § 5, hvis forhold er ejendommelige, fordi den tillige kan fungere som en art klageinstans, se *Heide-Jørgensen* og *Frederik V. Petersen*: Erstatning for naturfredning 1944, s. 21—22.
9. Andre eksempler er *Saneringstaksationskommissionen*, l. 212 31/5 1939, § 28, *taksationskommissionen*, der i henhold til l. 169 30/9 1946, § 8, fastsætter *privates bidrag til offentlige arbejder* i tilfælde, hvor disse medfører ikke uvæsentlig værdiforøgelse for den private, og *taksationskommissionen efter beværterloven* 129 15/3 1939, § 41,2.

Udenfor ekspropriationsprocessen er rene tvistnævn sjældne, men de findes.¹⁰⁾

Et udmærket eksempel er *Biografafgiftvoldgiften*, l. 117 13/4 1938, § 27,5, der i tilfælde af uenighed mellem bevillingshaveren og myndighederne træffer afgørelse om beregningen af det overskud, som er grundlag for biografafgiftens påligning. Nævnet fungerer ikke helt sjældent.

Et andet eksempel er *Jernbaneskadeerstatningskommissionen*, l. 117 11/3 1921, § 4, der i tilfælde af, at jernbanen og skadelidte ikke kan blive enige, fastsætter størrelsen af erstatning for personskade og skade på personlige ejendele samt afgør, om der foreligger et faktisk forsørgerforhold, § 4,6. Alle andre spørgsmål, derunder om der foreligger erstatningsansvar og om nedsettelse for medskyld m. v., hører i princippet under domstolene, dog at kommissionen i 1. omgang træffer afgørelse også herom; kun hvis banen overhovedet nægter erstatning, kan man gå direkte til domstolene.¹¹⁾ Kommissionen anvendes ikke meget i praksis.¹²⁾

2. Private tvistnævn er meget talrige. Til denne gruppe hører *landvæsensretterne*, Landvæsensnævn og Landvæsenskommissioner, l. 213 31/3 1949, der er enestående blandt nævnene ved at have en meget vid kompetence inden for alle landboretts områder.¹³⁾ De er private tvistnævn, og denne opgave præger de temmelig udførlige procesregler, som 1949 loven — tydeligt påvirket af rpl. — har gennemført. Især Landvæsenskommissionerne udfører dog deres vigtigste opgave som uvildighedsnævn, dels offentlige, især ved kloakanlæg i byerne, dels private eller en mellemtung mellem offentlige og private, specielt ved vandløbsreguleringer. Karakteristisk for nævnenes virksomhed er iøvrigt de større sagers karakter af planbedømmelse. Opgaven er ikke at fastslå gældende ret, men at gennemføre en nyordning.¹⁴⁾

Også bortset fra landvæsensretterne er private tvistnævn almindelige i

10. Under krigen fandtes mange vurderingsorganer til fastsættelse af priser m. v. Nogle var tvistnævn, andre var uvildighedsnævn; se Priskontrolrådet II, s. 110, 112, 156 og 206—07.

11. § 6,2, jfr. U. 1924. 205. H.

12. Nævn, der blandt andre funktioner behandler tvister mellem det offentlige og en borger, er sjældne. Som eksempler kan nævnes Pligthusankenævnet, ovenfor s. 84 med note 8, og Fredningstaksationskommissionen, ovenfor s. 89 note 8. Desuden fungerer adskillige taksationskommissioner som uvildighedsnævn, nedenfor s. 96.

13. En kort oversigt findes i Karnovs lovsamling, 5. udg. 1955 I, s. 900, note 12. Om landvæsensretterne findes iøvrigt en omfattende litteratur; se for ældre ret især V. Ingerslev: Håndbog for landvæsenskommissærer 1872, og for nyere ret Tolstrup, s. 9 ff.

14. A. P. Larsen i T.f.O., bind 16, s. 565, jfr. V. Ingerslev, s. 23.

landboretten.¹⁵⁾ Iøvrigt forekommer de især på retsområder, hvor kollektive overenskomster er dominerende.¹⁶⁾

Tvistnævn i afløsningsager er sjældnere, men også de forekommer især i landboretten. Typiske eksempler er *Jagtafløsningskommissioner*, l. 145 28/4 1931, § 2, og l. 25/3 1851, og *Hoveriafløsningskommissionerne* i henhold til lovene 4/7 1850. Et lignende formål tjente nogle nævn af stor principiel og praktisk interesse, *Betalingshenstandsudvalgene*, der blev nedsat ved l. 172 16/6 1932 og opretholdt ved en række senere love, sålænge landbrugskrisen varede. Nævnene var, hvis en kreditor ikke ville give sin debitor henstand, kompetent til at pålægge kreditor at yde kredit, hvis de fandt, at lovens meget vagt formulerede standarder var opfyldt.

Mange nævn, der iøvrigt klart tilhører den offentlige ret, har blandt andre forretninger den opgave at fungere som tvistnævn mellem private eller lige-stillede retssubjekter. Det gælder f. eks. *Ulykkesforsikringsrådet* i tilfælde af uenighed mellem forsikringsselskab og forsikringstager om præmiereguleringer,¹⁷⁾ *Arbejdsnævnet* i tilfælde af tvist mellem kasserne om overflytningsreglerne, *Byplannævnet*, hvor samordnede kommuner strides, lb. 242 31/4 1949, § 3,2, og *Elektricitetsrådet* i grænsetvister mellem elektricitetsværker lb. 356 30/7 1949, § 2,2.¹⁸⁾

De hidtil nævnte tilfælde har karakteren af det, *Bernt Hjejle* kalder »tvungen

15. Som eksempler kan nævnes: *Ålegårdsnævn*, saltvandsfiskerilov 500 19/12 1951, § 7,12, *Hegnssyn*, l. 259 27/5 1950, Kap. V og VI, *vurderingskommissionen efter mark- og vejfredsloven*, l. 107 31/3 1953, Kap. VII, *Husdyrvoldgiftsretten*, l. 94 15/3 1939, § 2, *Voldgiftsretten vedrørende Frøavl og Markafgrøder*, l. 138 23/3 1948. Her kan også nævnes de vurderingskommissioner, der siden landboreformerne (forordn. 8/6 1787) har været en fast bestanddel af retsreglerne om fæste- og legehuse, nu l. 240 7/6 1952, § 4, og l. 241 7/6 1952, § 5. Deres opgave er i tvisttilfælde at vurdere fæsterens eller lejerens forbedringer.

16. Eksempler er *Den faste Voldgiftsret*, l. 536 4/10 1919, § 1, *Arbejds- og Forligsnævnet*, l. 478 14/9 1940 og lb. 450 31/10 1941, *Lærlingenævn*, l. 261 2/10 1956, § 4, *Overarbejdsudvalget*, l. 119 7/5 1937, § 7, som afgjorde uenighed mellem hovedorganisationerne om overarbejdsordninger under overarbejdsforbudet, *Mæglingrådet for kommunal Lægehjælp*, lb. 239 29/8 1927, § 2, *Mæglingnævn for Apotekere og Provisorer*, l. 209 11/6 1954, § 16, *Sygekasserådet*, folkeforsikringslov, § 25. — Som klare eksempler uden for denne gruppe kan nævnes *Apotekervoldgiftsnævnet*, apotekerlov 209 11/6 1954, § 23,6, der træffer afgørelse om tvister mellem den afgående og den tiltrædende apoteker, og *Stærkstrømsnævnet*, lb. 356 30/7 1949, §§ 11 og 12, der behandler tvister, der opstår som følge af, at et stærkstrømsanlæg udsætter driften af en bestående virksomhed for fare, samt *Lærlingevoldgiftsretten*, l. 261 2/10 1956, § 25.

17. Se ovenfor s. 75 med note 2.

18. Se herom *Aubeek*, i *Elektroteknikeren* 1939, s. 342 ff.

voldgift«. ¹⁹⁾ Der kræves ikke — som ved almindelig privat voldgift — enighed om vejen, for at sagen kan indbringes for nævnet. En af parterne kan tvinge den anden til denne afgørelsesform. Voldgiften er også tvungen i den forstand, at nævnet er forpligtet til at tage sig af sagen og — såfremt de processuelle forhold tillader det — træffe afgørelse i tvisten.

For fuldstændighedens skyld skal nævnes, at det ofte forekommer, at offentlige myndigheder, herunder nævn og råd, foretager tvistbedømmelse mellem to private, uden at disse har nogen på loven støttet pligt til at deltage i sagbehandlingen eller til at underkaste sig resultatet, og uden at organet har pligt til at tage sagen til påkendelse. Denne form for »tvistbedømmelse« er undtagelsesvis omtalt i lovgivningen. Elektricitetsrådet kan således efter stærkstrømslovens § 2,4 træffe afgørelse om tvister mellem samarbejdende selskaber, hvis alle ønsker det, og hvis rådet ikke foretrækker at få sagen henvist til domstolene. Men den forekommer også uden lovhjemmel, se således ovennævnte eksempel fra Arbejdsrådets praksis, hvor rådet fungerede som mægler mellem de organisationer, der berørtes af nogle nye regler om støvaf sugning ved stenhugning. ²⁰⁾

E. UVILDIGHEDSNÆVN

1. Klare og praktisk betydningsfulde eksempler på uvildighedsnævn uden partsproces forekommer i lovgivningen om borgernes ydelser til militæret.

Kernen i *Sessionernes* kompetence er bedømmelsen af den værnepligtiges tjenstdygtighed, værnepligtslov 210 11/6 1954, § 8,1. Hertil slutter sig visse afgørelser, der er præjudicielle i forhold til bedømmelsen, nemlig afgørelser om, hvorvidt vedkommende er værnepligten undergivet, § 7,2, og afgørelser om forbigåelse m. v., § 14. Endelig er Sessionernes indstilling nødvendig for, at en værnepligtig kan overføres til civilt arbejde, l. 187 20/5 1933, jfr. l. 145 23/4 1952.

Sessionen er uden initiativ. De værnepligtige fremstilles for Sessionen, enten fordi de (og udskrivningsvæsenet) har pligt til at gøre det, eller fordi de ønsker at blive sessionsbedømt, § 12. Sessionen er altså uvildighedsnævn i de almindelige tilfælde, hvor en værnepligtig møder, fordi han skal, og ansøgningsnævn i de undtagelsestilfælde, hvor en værnepligtig ønsker at aftjene værnepligten, før han behøver, samt over for ansøgninger om overførelse til civilt arbejde og andre retligt betydningsfulde ansøgninger.

19. *Hjejle*, s. 20—21. Hjejles opremsning, s. 20, note 8, der heller ikke er udtømmende, kan anvendes til supplement for de her nævnte eksempler. Forskellen mellem listerne beror især på, at *Hjejle* har medtaget voldgift i henhold til koncessioner.

20. Jfr. om en lignende virksomhed hos Forsikringsrådet, Forsikringsrådets beretning 1907, s. 17.

Som alt overvejende hovedregel er Sessionen påbudt som vej. Bortset fra nogle undtagelsestilfælde kan ingen komme til at aftjene værnepligt uden at have været sessionsbehandlet.²⁾

Motorkøretøjsudpegningsnævnene, l. 337 21/9 1939, § 10,³⁾ minder en del om Sessionerne, men mangler disses faste konturer. Deres opgave er for hver politikreds at udpege motorkøretøjer til brug for militæret og civilforsvaret og at foretage periodevis eftersyn for at sikre, at vognene stadig er anvendelige.

Nævnene er uden initiativ. Det er de rekvirerende myndigheder, militæret og civilforsvaret, der starter sagen og bestemmer antallet udskrevne vogne.

De er uvildige, men deres funktionelle upartiskhed er ringere end Sessionernes. Det er således ikke nævnet, men formanden, militærets repræsentant, eller for civilforsvaret det af indenrigsministeriet valgte medlem, der afgør, om et motorkøretøj er egnet, og om der skal foretages ændringer på vognen. Nævnets opgave er derfor først og fremmest at fordele udskrivningen ligeligt og at forhandle om erstatning.⁴⁾

Også på andre samfundsområder findes enkelte organer, der kan henregnes til kategorien uvildighedsnævn uden partsproces.

Det gælder således *Sterilisationsnævnet*,⁵⁾ lb. 230 11/6 1954, § 5—6, der træffer afgørelse om sterilisation af åndssvage, både når vedkommende ansøger derom — hvilket er det almindelige — og når der er tale om tvangssterilisation.

Til uvildighedsnævnene må også nærmest henregnes *Fængselsnævnet*,⁶⁾ 7)

1. Om Sessionerne findes en omfattende litteratur, se især *R. Th. Oppermann*: Den danske rets bestemmelser om værnepligten og udskrivningsvæsenet, 1864, *O. Hillestrøm*: Om værnepligten og udskrivningsvæsenet, 1907, og *Værnepligtsbetænkningen*.
2. Se nærmere *Værnepligtsbetænkning* s. 86—88.
3. Regler om udpegningsnævnene findes i et af forsvarsministeriet udgivet hæfte: Bestemmelser for udpegning af motorkøretøjer til krigsmagten og civilforsvaret, 1954. For de øvrige transportmidler findes lignende organer, der dog er uden større praktisk betydning.
4. Erstatningen fastsættes i mangel af enighed af de ovenfor s. 89 note 8 nævnte vurderingskommissioner.
5. Se *Haarløv*: Administrativ frihedsberøvelse, s. 82—83 og 88 ff., og *Alice Bruun* og *J. Chr. Smith* i S.T. 1939, s. 369 ff. Nævnet havde til 1939 behandlet ca. 1.000 sager.
6. Se *Jesper Simonsen*: Fra Fængselsnævnets virksomhedsområde. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab 1949, s. 34 ff., *Stephan Hurwitz*: Kriminalret I, s. 522 ff., og *Haarløv*: Administrativ frihedsberøvelse, kap. VI.
7. Et principielt betydningsfuldt nævn, der viser udtalte bestræbelser for funktionel upartiskhed, fandtes i *Prisaftaleudvalget*, l. 139 28/4 1931, se Trustkommissionens 3. betænkning, s. 50—52. Nævnet, hvis uafhængighed var stærkt understreget, var uden initiativ. Det kunne efter skriftlig og motiveret begæring udefra foretage undersøgelser vedrørende urimelige prisaftaler, men undersøgelsen kunne kun resultere i sagsanlæg ved de almindelige dom-

ikrafttrædelseslov 127 15/4 1930, § 12. Det har til hovedopgave at træffe afgørelse om prøveløsladelse fra og genindsættelse i ungdomsfængsel, arbejds-hus og sikkerhedsforvaring. Nævnet træffer desuden afgørelse om ændringer i udståelsesformen for visse straffe. Nævnets kompetence er meget snæver. I andre tilfælde af prøveløsladelse og ændringer i strafformen end de til nævnet udtrykkeligt henlagte træffes afgørelse af justitsministeriet eller domstolene.

Nævnet har principielt intet initiativ. De almindelige sager, prøveløsladel-serne, skal rejses ved bestemte fristers udløb; men når de først er rejst, kan nævnet — i det omfang de materielle regler tillader det — selv tage den enkelte fanges forhold til fornyet behandling.

Nævnet har stor praktisk betydning og behandler ca. 500 sager pr. år.

Det forekommer ret ofte, at råd tillige er uvildighedsnævn. I så fald vil den procesform, der i almindelighed præger rådene, smitte af på udøvelsen af funktionen som uvildighedsnævn. De blandede uvildighedsnævn vil derfor i almindelighed ikke kende til partsproces.

Typiske eksempler er *Boligtilsynsrådet*, se ovenfor s. 81, *Døvenævnet*, hvis samtykke i henhold til l. 21 27/1 1950 om foranstaltninger vedrørende døve og tunghøre, § 5,4, er en betingelse for tvangsanbringelse af et barn i døve-skole, *Byplannævnet*, der i henhold til lb. 242 30/4 1949, § 1,6 og 7, skal give tilslutning til, at boligministeriet pålægger forsømmelige kommuner at ud-arbejde byplan eller ligefrem påoctrojerer dem en byplan, samt *Vejnævnet*, l. 95 29/3 1957, § 5, der skal give tilslutning til, at ministeren pålægger vej-bestyrelsen at foretage påtrængende nødvendige anlægsarbejder, §§ 17,4 og 18,5, og høres, forinden ministeren træffer byrdefuldere bestemmelser om overkørsler m. v. end af vedkommende lokale udvalg foreslået, § 35,7.

Nærmest til denne gruppe hører også *Ligningsrådet*, l. 108 31/3 1938, § 2. Størstedelen af dette råds mange enkeltsager falder klart under uvildigheds-funktionen. Det gælder især de meget talrige sager om efterbetaling af skat m. v., landsskatteretslov § 3,2, 4. pkt., Ligningsrådets F.O., § 14, jfr. kontrol-lov, lb. 203 11/7 1957, §§ 13 og 14.⁸⁾ Ligningsrådet har dog tillige andre vig-tige opgaver. Rådet er således principielt øverste ligningsmyndighed, F.O., § 2, og får af ligningsdirektoratet forelagt et ret stort antal principielle enkelt-sager, herunder forespørgsler fra private og underordnede ligningsmyndig-heder. Rådet anvendes tillige i vidt omfang som regelbedømmer, f. eks. ifølge landsskatteretslov, § 3,1, og kontrollov, § 2 og 3.

2. Uvildighedsnævn med partsproces er især almindelige ved gennemførelse af planer. Processens karakter af forhandling kan være mere eller mindre

stole. Nævnet fik ingen praktisk betydning og blev afløst af Priskontrol-rådet, der har et omfattende initiativ.

8. Om disse sager se *Jacob la Cour*: Skattevæsenets behandling af skattesnyder-sager, R. og R. 1948, s. 150 ff., især s. 168—69.

udtalt ved de forskellige nævn: den er således klarere ved landvæsensretterne end ved Jernbanebesigtigelseskommissionen.

Prototypen er *Jernbanebesigtigelses- og -ekspropriationskommissionen*⁹⁾ i henhold til jernbaneforordningen 5/3 1845. Kommissionens opgaver falder — som navnet angiver — i 2 dele. Beslutningen om at gennemføre jernbaneanlæg træffes direkte ved lov eller eventuelt af ministeren for offentlige arbejder. Men planens realisation kan — medmindre loven bestemmer andet — kun ske via kommissionen. Denne er følgelig uden initiativ. Den får forelagt en i hovedtræk udarbejdet plan, og dens første opgave er at bedømme planen i detaljer. Denne funktion er lidet retligt præget. Her er tale om et teknisk og praktisk skøn over hensigtsmæssigheden.¹⁰⁾

Når planen er bedømt, tilbagesendes den til ministeriet, der udsteder ekspropriationsbemyndigelse. Først herefter begynder kommissionens anden opgave, der antager en retlig og individuel karakter. Virksomheden går ud på at fastlægge de nødvendige ejendomsafståelser i detaljer. Kommissionen tager stilling til sådanne spørgsmål som: hvor meget der skal afstås, om der er lidt tab, om det er adæquat, hvem erstatning tilkommer o.s.v. Desuden skal kommissionen søge en mindelig løsning med grundejerne om erstatningens størrelse. Det sker i de almindelige tilfælde, hvor eksproprianten er en offentlig myndighed, på den måde, at kommissionen efter besigtigelse udarbejder forligstilbud. Hvis ekspropriatus ikke akcepterer, går sagen til taksationskommissionen.¹¹⁾ Til slut skal kommissionen sørge for forskellige praktiske forhold, erstatningens udbetaling, tinglysning m. v.

Lige så betydningsfulde som Jernbanebesigtigelseskommissionen er en række nævn, der bedømmer planer, som normalt eller dog ofte gennemføres af det offentlige, især vandløbs- og andre landboretlige reguleringer, kloakanlæg og visse bygningsretlige foreteelser.¹²⁾ Langt de vigtigste er *Landvæsenskommissionerne*, l. 213 31/3 1949, der er omtalt ovenfor s. 90. Andre eksempler er *Jordfordelingskommissioner*, l. 129 28/4 1955, og *Afvandingskommissioner*, lb. 104 3/4 1957, § 15. Til gennemførelse af kloakanlæg i København findes et særligt nævn, *Københavns Vandafledningskommission*, l. 30/11 1857 og

9. Se herom især *Frederik V. Petersen*, s. 181 ff.

10. L. c. s. 188.

11. Hvor Besigtigelseskommissionen anvendes til andet end jernbaneanlæg, jfr. ovenfor s. 88—89, modificeres fremgangsmåden naturligvis efter forholdene i de enkelte tilfælde.

12. Nævnene står ofte på grænsen mellem offentlige og private uvildighedsnævn. I visse tilfælde resulterer planens gennemførelse i offentlig erhvervelse og drift af fast ejendom, som normalt ved kloakanlæg i byerne. I andre tilfælde er der kun tale om en regulering af ejendomsforholdene mellem flere private ejere, uden at det offentlige overtager ejendom. I almindelighed har en offentlig myndighed dog også i disse tilfælde adgang til — som varetager af helhedens interesse — at rejse sagen.

123 28/4 1906, hvis arbejdsmåde er udformet efter Jernbaneankekspropriationskommissionens og Landvæsenskommissionens forbillede. Også inden for bygningsretten findes et nævn, der minder om Landvæsenskommissionen, nemlig *Reguleringskommissionen*,¹³⁾ Københavns bygge lov 148 29/3 1939, § 40, der dog ikke hidtil har haft stor praktisk betydning.

Uvildighedsnævn med partsproces forekommer undtagelsesvis helt uden sammenhæng med planbedømmelse. Det hænder således, at nævn, der iøvrigt fungerer som eller er indrettet på samme måde som taksationskommissioner, tillige mer eller mindre klart har forretninger som uvildighedsnævn. Således træffer vurderingskommissionen ifølge byplanslovens § 16,2 afgørelse om erstatning til den, der fremsætter krav om at have lidt tab som følge af en byudviklings- eller byplan, byreguleringslb. 129 13/4 1954, § 14, jfr. byplanslb. 242 30/4 1949, § 15 a.¹⁴⁾

3. Private uvildighedsnævn har stor praktisk betydning. Det vigtigste er for tiden *Huslejenævnet*, lb. 116 15/4 1955, § 70, hvis godkendelse er en forudsætning for gyldigheden af forskellige ensidige dispositioner og aftaler indenfor lejeretten. Et mere permanent nævn af samme type er oprettet ved den særlige lejelovgivning på landet, nemlig *Husmandsbrugskommissionen*,¹⁵⁾ der iøvrigt hovedsageligt er ansøgningsnævn. Efter pligthusloven, l. 240 7/6 1952, §§ 2,3; 2,7 og 9; 3,6 og 3,4, er Husmandsbrugskommissionens godkendelse nødvendig for mere ekstraordinære aftaler eller dispositioner vedrørende huse omfattet af loven. Også de planbedømmende nævn på landborettens område fungerer ofte som private uvildighedsnævn, således *landvæsensretter*, *Jordfordelingskommissioner* og *Afvandingskommissioner*.

4. På grænsen mellem private uvildighedsnævn og ansøgningsnævn står et af de mest betydningsfulde særlige organer, der har eksisteret i dansk ret, *Arbejderforsikringsrådet*,¹⁶⁾ oprettet ved UL 4 7/1 1898 og nedlagt ved UL

13. Se *Vasegaard*: Dansk bygningsret, 1945, s. 123—24.

14. Som et yderligere eksempel på et uvildighedsnævn med partsproces, der ikke bedømmer planer, kan nævnes *Skolelærerafskedigelsesudvalget*, l. 200 12/4 1949, § 42, der dog delvis henhører under tjenestemandsretten. Håndbog for danske kommuner, s. 882—83. Udvalgets kendelser offentliggøres i Meddelelser om folkeskolen, ungdomsundervisningen og læreruddannelsen.

15. Betænkning angående overgang af forpagtnings- og leje forhold under godserne, 1952. Se iøvrigt s. 102.

16. Litteratur om ulykkesforsikringen findes især i *A. Birkmose* m. fl. Ulykkesforsikringsloven, 1954. *A. Birkmose*: Ulykkesforsikringsloven. Danmarks Sociallovgivning, IV afd., bind 2, 1920. *V. L. Faber*: Ulykkesforsikringsloven af 16/7 1916, 1918. *Sindballe*: Dansk Forsikringsret II, s. 217 ff., samt i rådets beretninger.

183 20/5 1933, der delte rådets forretninger mellem direktoratet for ulykkesforsikringen og Ulykkesforsikringsrådet. Rådet havde meget stor praktisk betydning. Det traf fra omkring århundredskiftet og til UL 205 6/7 1916 årligt ca. 1.000 kendelser om døds- eller invaliditetserstatning vedrørende den almindelige fabriksarbejderforsikring og henimod periodens slutning et lignende antal kendelser vedrørende forsikringen for søfart, fiskeri og landbrug. I perioden 1916—33 svingede det årlige antal kendelser for alle ulykkesforsikringsområder mellem godt 3.000 og godt 5.000, og antallet anmeldte ulykker var aldrig under 10.000.

Kernen i rådets kompetence var afgørelser om ret til erstatning efter ulykkesforsikringslovgivningen og om erstatningens størrelse. Derudover afgav det i meget vidt omfang uforbindende udtalelser,¹⁷⁾ der undertiden ligefrem udviklede sig til generelle vejledninger til de retsundergivne,¹⁸⁾ ligesom det fungerede som råd for ministeriet især som regelbedømmer. Efter UL af 1916 havde rådet tillige tilsyn med forsikringsselskaberne og forsikringspligtens overholdelse og fungerede som privat tvistnævn vedrørende private ulykkesforsikringer, UL 1916, § 15.

Hovedfunktionen: afgørelse af erstatningskrav i konkrete tilfælde ligner ganske domstolenes i sager om privat ulykkesforsikring. Det ville være muligt at fremstille størstedelen af rådets praksis i almindelige erstatningsretlige termini. Alligevel havde rådet ikke på noget tidspunkt præg af en særdomstol. Det skyldtes først og fremmest sociale hensyn til skadelidte, men det historiske udgangspunkt havde også betydning. Oprindelig var det tanken, at Arbejderforsikringsrådet skulle være et rent ansøgningsnævn. Sygekassekommissionen af 1885 foreslog en tvangsforsikring af alle lønarbejdere i en statsforsikringsanstalt, hvis midler skulle tilvejebringes ved en efterfølgende ligning på arbejdsgiverne.¹⁹⁾ Ulykkesforsikringsloven af 1898 brød imidlertid med dette udgangspunkt. Loven var principielt kun en ansvarslov, ikke en forsikringslov. Den tilsagde arbejderne minimalt den støtte i tilfælde af ulykke, som loven angav, men hjælpen skulle udredes af arbejdsgiveren selv eller — hvis han ønskede det — hans forsikringsselskab. I og for sig var det herefter ikke udelukket, at skadessagen kunne afgøres uden rådets mellemkomst; men da aftaler, der tillagde arbejderne mindre end, hvad rådet efter loven ville have tillagt ham, var ugyldige, UL 1898, § 8, cfr. dog § 17 om dagpenge, og UL 1916, § 5, fik rådet karakter af et privat uvildighedsnævn. Rådets centrale stilling understregedes, efterhånden som udviklingen mere og mere frigjorde ulykkesforsikringen fra de oprindelige ansvarsretlige betragtninger. For skadelidte, der

17. UL 1898, § 4 B, stk. 2, jfr. V. L. Faber: Ulykkesforsikringsloven af 7. januar 1898, 1907, s. 9.

18. F. eks. A.F.R. 1917, s. 105.

19. Betænkning afgivet af sygekassekommissionen af 1885, lovforslaget §§ 1—4 og 13, jfr. s. 77 ff. og 92 ff.

omfattedes af statens ulykkesforsikring, blev rådet et rent ansøgningsnævn. For de sædvanlige tilfælde, hvor der var forsikringspligt, var ordningen den, at skade skulle anmeldes til rådet — ikke til forsikringsselskabet — UL 1916, § 44, og at rådet i alle tilfælde skulle tage stilling til, om tilfældet omfattedes af loven. Når denne afgørelse var truffet, afhang den videre fremgangsmåde af skadens omfang. Ved invaliditet og død overtog rådet sagen og var meget aktivt til dens oplysning. Selv om der altså fandtes to private parter, skadelidte og forsikringsselskab, blev der kun undtagelsesvis tale om forhandlingspræget proces. Rådets overvægt i sagbehandlingen understregedes ved, at erstatningen skulle indbetales til rådet, ikke direkte til skadelidte, og at rådet kunne træffe bestemmelse om båndlæggelse m. v., U.L. 1916, § 42—43. I disse tilfælde, hvor der var et særligt hensyn at tage til skadelidte, kom rådets stilling således mere til at ligne et ansøgningsnævns end et privat uvildighedsnævns. Ved de mindre alvorlige skader, dagpenge og sygebehandling m. v., indtog rådet en mere tilbagetrukket stilling. Var ulykken først anerkendt som omfattet af loven, ordnede forsikringsselskabet i almindelighed selv resten, med mindre skadelidte protesterede mod en af selskabets afgørelser, eller selskabet henskød afgørelsen.²⁰⁾

5. På grænsen mellem uvildighedsnævn og administrerende nævn står *Fredningsnævn*,²¹⁾ l. 140 7/5 1937, § 3. Karakteristisk for disse nævn er, at et organ, der i sin virksomhed og proces ligner de planbedømmende uvildighedsnævn, er blevet udstyret med et klart initiativ, § 8—9, jfr. § 2.

Fredningsnævnenes hovedopgave er at træffe afgørelse om, hvorvidt og hvordan fredning skal ske, samt om erstatning i anledning af fredning, §§ 13—14. Hertil kommer, at nævnene er ansøgningsnævn for dispensationer fra fredningskendelser og fra en række almindelige regler i loven, §§ 23, 24 og 25, og at nævnene udsteder forskellige generelle regler, § 23,2 og 7 og § 24,2. Derudover pålægger loven nævnene at virke for visse mere bestemte formål, f. eks. § 23,9, om forhandling med digelag om fri adgang til visse strandbredder. Endelig skal formanden føre tilsyn med fredede arealer, § 32, jfr. stm. skr. 17/6 1939.

20. Ulykkesforsikringsloven. 1954, s. 44, jfr. s. 72. Ved ændringen af ulykkesforsikringsloven i 1949, der afskaffede 13 ugers karenstiden, er forvaltningens passivitet overfor små skader forøget. I større sager er direktoratet dog fortsat meget aktivt, se bek. 374 23/8 1949 og Ulykkesforsikringsloven. 1954, s. 72—73 og s. 501 ff.

21. Se herom: *G. Heide-Jørgensen*: Håndbog i Naturfredning, 1954, samt Naturfredningsforeningens årsskrifter.

F. ANSØGNINGSNÆVN

1. Særlig interesse knytter sig til nævn, der er udtryk for bestræbelser for at skabe en vis funktionel upartiskhed derved, at kun en del af en vis kategori af ansøgninger behandles af et nævn, mens resten hører under en sædvanlig forvaltningsmyndighed.¹⁾ I sådanne tilfælde har man klart tilstræbt andre resultater end blot administrativt-tekniske, for her fandtes i forvejen en myndighed, der kunne have behandlet ansøgningerne.

Ansøgningsnævn af denne type er sjældne. Som eksempler kan nævnes *Engangsskattenævnet*, ovenfor s. 52, *Værnepligtsnævnet*, ovenfor s. 81, samt *Erstatningsrådet for Besættelsestidens Ofre*,²⁾ l. 475 1/10 1945, § 58, der bedømte ansøgninger om visse særlige former for erstatning for tab lidt som følge af besættelsestidens forhold, såsom hædersgaver for deltagelse i frihedskampen, erstatning for tort, støtte til fortsættelse eller påbegyndelse af virksomhed m. v. Ansøgninger om de sædvanlige erstatningsydelser, f. eks. invaliditets- og dødsrerstatning samt tingsskadeerstatning skulle som hovedregel rettes til allerede eksisterende myndigheder, direktoratet for ulykkesforsikringen og krigsforsikringen.

2. Det almindelige er, at ansøgningsnævn behandler alle eller så godt som alle ansøgninger af en vis art.

Det vigtigste ansøgningsnævn er *Invalideforsikringsretten*,³⁾ lb. 218 11/7 1953, § 45, der iøvrigt har særlig interesse, fordi den viser en udvikling fra et organ, hvis funktionelle upartiskhed lovgivningen oprindeligt tillagde megen vægt, til et nævn, der nu ligger på grænsen til de administrerende.

Ved invalideforsikringsloven 253 6/5 1921, der lagde grunden til den nuværende invalideforsorg, deltes forsorgens administration mellem sygekasserne, der opkrævede præmier, udbetalte ydelser o.s.v., invalidefondens direktion, der i princippet var invalidelovgivningens almindelige bestyrer,⁴⁾ og Invalideforsikringsretten. Karakteristisk for retten var dens snævre kompetence. Som hovedregel skulle retten kun udøve det »lægeligt-socialt skøn« over, om ansøgerens erhvervsevne var nedsat i det omfang, loven krævede. De øvrige betingelser for at få invaliderente, vandel, indfødsret og bopæl, økonomi o.s.v. bedømtes af fondens direktion. Karakteristisk var endvidere en fuldstændig mangel på initiativ. Det forebyggende arbejde, især helbredelsesforanstaltning-

1. Jfr. ovenfor s. 52.

2. Se *Wechselmann* i S.T. 1946, s. 456.

3. Litteratur om Invalideforsikringsretten findes især i *Invalideforsikringsretten 1921—46*, 1946. *K. K. Steincke*: Håndbog i forsørgelsesvæsen, 3. udg. 1926. *Administrationskommissionens betænkninger 1924—26*, s. 365—71. *G. Hagen* i *Danmarks sygekassevæsen I*, 1937, s. 235—54, samt i beretningerne.

4. *Administrationskommissionens betænkninger*, s. 364, *Hagen* l. c., s. 240.

ger,⁵⁾ og tilsynet med rentenyderne hørte under invalidefonden; rente kunne kun tildeles efter ansøgning og en én gang tildelt rente kun ændres på en ansøgningsberettigets eller invalidefondens initiativ.⁶⁾

Ved denne ordning, hvor en kollegialt sammensat, fritstående instans, der var helt forskellig fra den almindelige myndighed på området, uden eget initiativ traf den grundlæggende afgørelse, men overlod alt videre til andre, var der skabt en høj grad af funktionel upartiskhed.

I praksis viste ordningen sig imidlertid ikke hensigtsmæssig, og ved invalideforsikringslov 197 16/7 1927 blev forsorgens organisation radikalt ændret. Medens der ved Invalideforsikringsrettens oprettelse især af dens første leder, K. K. Steincke, blev lagt megen vægt på dens domstolsmæssige præg, er det karakteristisk, at nyordningen foretoges ud fra rene effektivitetsbetragtninger. Administrationskommissionen havde under sin gennemgang af centraladministrationen kritiseret invalideforsorgens administration skarpt.⁷⁾ Man indvendte især, at ordningen medførte kontormæssigt dobbeltarbejde, at både fonden (af hensyn til helbredelsesforanstaltninger) og retten måtte have læger, hvis skøn kunne være forskelligt, og at ordningen forvirrede og forsinkede ekspeditionen. Efter kommissionens opfattelse måtte derfor enten fonden eller retten nedlægges. Da retten i forvejen traf den grundlæggende afgørelse, og da denne ikke kunne henlægges til en almindelig administrativ myndighed, burde fondsdirektionen nedlægges. Kommissionen bøjede sig dog for det argument, at fondens oprettelse skyldtes ønsket om nær tilknytning til sygekasseadministrationen, og foreslog derfor en deling af fondens opgaver: til Invalideforsikringsretten skulle henlægges alle afgørelser, der krævede lægelig medvirken; de øvrige skulle gå til sygekassedirektoratet, der samtidig skulle have et vist kontormæssigt fællesskab med retten.

Loven af 1927 bygger på administrationskommissionens indstilling. Til retten⁸⁾ henlagdes ikke blot helbredessager, men også — for at sætte retten i stand til selv at verificere sine afgørelser — sager om kontrol med rentenyderne. Den senere lovgivning har fulgt denne tendens. Under rettens kompetence er f. eks. også henlagt arbejdsanvisning for invalider, folkeforsikringslov, § 60,2 og 5, vejledning om invaliditet, ydelse til anskaffelse af værktøj m. v.,

5. Ikke-efterkommelse af påbudte helbredelsesforanstaltninger kunne medføre rentens inddragelse eller fortabelse af adgang til i fremtiden at få rente. Direktionens afgørelse om denne sanktion kunne indankes for Invalideforsikringsretten, l. 1921, § 23, der altså oprindeligt tillige var ankenævn, jfr. også l. 93 29/3 1924, § 1,3. Der var i praksis kun få klagesager.

6. L. 1921, § 18, I.R. 1921/22, s. 36—41, jfr. I.R. 1928, s. 80.

7. Administrationskommissionens betænkninger, s. 368—71, jfr. også Danmarks Sygekassevæsen I, 1937, s. 240—41.

8. Der iøvrigt fra 1927—33 hed Invalideforsikringsrådet.

§ 60,2, oplæring af invalide, § 60,4 og 8, samt tilsyn med kommunernes administration af støtten til tunghøre, l. 143 31/3 1950.

Resultatet er blevet, at Invalideforsikringsretten er den almindelige sagkyndige administrative instans i sager om invalider.⁹⁾ Afgørelser om renteansøgninger¹⁰⁾ og andre invaliditetsafgørelser, således ifølge O.F., § 247—48, jfr. folkeforsikringslov, § 38,1, er vel stadig kernen i sagområdet; og her er retten fortsat uden initiativ. Men retten optræder i stigende omfang selv initierende. Det gælder ikke blot i kontrolsager, hvor et vist initiativ er en selvfølge, men et vidtgående initiativ kendetegner de mange forebyggende foranstaltninger, der har fået stadig større betydning.

Udviklingen kan illustreres ved nogle tal, der tillige viser rettens store praktiske betydning. I 1930 afgjorde retten ca. 6.000 rentesager og ca. 4.000 sager om helbredelsesforanstaltninger. I 1953 var de tilsvarende tal småt 10.000 og småt 40.000.

Invalideforsikringsretten er således nu et blandet ansøgningsnævn og administrerende nævn. At der ved l. 118 12/4 1957 er oprettet en særlig ankeinstans for rettens afgørelser kan måske tages som tegn på, at den høje grad af funktionel upartiskhed, der tidligere kendetegnede retten, nu erkendes at være forsvundet.¹¹⁾

Andre nævn, hvis væsentligste opgave er at bedømme ansøgninger om pengeydelse af de offentlige kasser, har siden krisen i tredivernes begyndelse været endog meget talrige. De fleste er knyttet til en eller anden midlertidig lovgivning. Som eksempler fra nyeste tid kan nævnes: *Eksporthkreditudvalget*, lb. 307 6/10 1954, § 5, *Rederilånsudvalget*, l. 125 12/4 1957, og de forskellige rådgivende udvalg til fordeling af *Marshallpengene*, l. 237, 238 og 241 27/5 1950.¹²⁾ Enkelte er mere permanente. *Privatbaneudvalget*, l. 53 14/3 1931, § 3, l. 187 12/4 1949, § 3, jfr. l. 54 16/3 1956, der afgiver indstilling om lån og tilskud til privatbaner, har således eksisteret siden 1931.

Ansøgningsnævn, der har med tildeling af forvaltningsretlige tilladelser at gøre, er ligeledes almindelige. Som typiske eksempler kan nævnes *Bevillings-*

9. En detaljeret oversigt over rettens kompetence findes som indledning i hver beretning; særlig fyldig i I.R. 1933, s. 13 ff.

10. Ved l. 258 2/10 1956 har renten fået navneforandring til pension.

11. Jfr. ovenfor s. 66.

12. Fra krisen i 30'erne, da sådanne nævn florerede, kan nævnes de meget betydningsfulde *Saneringslånsamtsudvalg og -centraludvalg*, l. 121 9/4 1936, § 2, 69 31/3 1937, 99 10/4 1937, 156 27/3 1939 og 706 20/12 1940, der gav forskellige lån til kriseramte landmænd. — Om disse og andre krisenævn se *Sv. Larsen: Fortegnelse over love for statens udlån til landbrugere, fiskere, handlende, håndværkere og industridrivende og til opførelse af boliger m. v.* 1938, og *Kjeld Philip: Den danske kriselovgivning 1931—38, 1939.* — Et andet eksempel er det centrale *Beskæftigelsesudvalg*, l. 169 13/4 1938, der på 1 år gjorde indstilling om ca. 1.000 enkeltsager, se Arbejds- og Socialministeriet, *Beskæftigelsescentralen, Beretning for 1941, 1942.*

nævn og Overbevillingsnævn,¹³⁾ beværterlov 129 15/3 1939, §§ 14 og 21. Nævnene, der uanset betegnelserne er sideordnede, udsteder eller afgiver indstilling om forskellige arter beværterbevillinger. Af lignende art er *Amts-trafficnævnene* og *Landstrafiknævnet* i henhold til l. 257 27/5 1950, § 2, der træffer afgørelse om forskellige fragtmands- og omnibuskoncessioner. Både beværter- og trafiknævnene har et begrænset initiativ. De skal føre et vist tilsyn med tilladelsernes udnyttelse.¹⁴⁾

3. Nævn, der foretager ansøgningsbedømmelse som én blandt flere funktioner, er endog meget talrige.

Et særlig vigtigt eksempel er *Husmandsbrugskommissionen*, lb. 11 13/1 1956, § 3, hvis væsentligste opgave er at afgive indstillinger til Jordlovsudvalget om ansøgninger om lån i henhold til statshusmandsloven. Hertil slutter sig et vist initiativ. Kommissionen har nemlig pligt til, når ansøgningen er efterkommet, at yde bistand under stedets opførelse, ved fordeling af jorden ved en koloni, ved valg af bygningstype, træffe afgørelse om ydelsens udbetaling i rater o.s.v. Og endelig har kommissionen pligt til permanent tilsyn af stedet for at påse, om ydelsens formål og betingelser opretholdes, så længe der endnu er statslån i ejendommen.

Disse funktioner udfører Husmandsbrugskommissionen ikke blot vedrørende husmandslovgivningen, men også efter de tilsvarende regler om støtte til landarbejderboliger, gartnerier o.s.v.

Til hovedfunktionerne er ved pligthusloven 240 7/6 1952 blevet lagt en virksomhed af en helt anden art. Kommissionen afgør således i tvivlstilfælde, om et hus omfattes af pligthuslovens særlige brugsregler, § 1,7, og fungerer desuden som privat tvistnævn og uvildighedsnævn vedrørende sådanne huse.¹⁵⁾

13. Om disse nævn findes gode oplysninger i Betænkning afgivet af 2. ædrulighedskommission 1918, Betænkning angående revision af beværterlovgivningen 1938 og Betænkning vedrørende ændring i beværterlovgivningen, 2. del, 1954.
14. Andre eksempler, hvor ansøgningsbedømmelsen har særlig teknisk karakter, er *Patentkommissionen*, lb. 192 1/9 1936, § 9, der indtager en særstilling derved, at en anden privat, den såkaldte indsiger, eventuelt kan optræde som modpart, § 17, samt *Sundhedsstyrelsens Specialistnævn*, lb. 236 9/8 1955, § 4, og dens *Specialitetsnævn*, apotekerlov 209 11/6 1954, § 71. Disse sidste nævn afgiver indstilling om anerkendelse af henholdsvis speciallæger og af visse kommercielt betydningsfulde former for medicin. Et praktisk betydningsfuldt nævn, hvis bevillinger har en mere løbende karakter, er *Vareudvekslingsudvalget*, l. 302 21/12 1957, § 5, der bedømmer importørers eller eksportørers forslag til varebytteforretninger. For tiden indtil 1944 findes gode oplysninger om nævnet i *K. Chrom: Private Vareudvekslingsforretninger*, 2. udgave 1944, jfr. også Vareforsyningsbetænkning, s. 139.
15. Ved lb. 125 25/4 1955, § 2 c, er kommissionen tillige gjort kompetent til at afgøre, om køberen af en bolig opført med statslån i henhold til lovgivningen om arbejderboliger på landet er landarbejder.

I det hele er det sædvanligt, at nævn af andre typer end klageinstanser og tvistnævn i større eller mindre omfang tillige bedømmer ansøgninger. De planbedømmende uvildighedsnævn tager således ofte stilling til, om der kan ydes offentligt tilskud til planens gennemførelse, f. eks. *Jordfordelingskommissioner* og *Grundforbedringsudvalg*. Og de mange råd, hvori de typiske rådsfunktioner suppleres med andre, er næsten altid tillige ansøgningsnævn. Det gælder f. eks. *Ulykkesforsikringsrådet*, *Arbejdsnævnet*, *Arbejdsrådet*, *Skovnævnet*, *Filmsrådet*, *Byplannævnet* m. v. De fleste administrerende nævn bedømmer også tillige ansøgninger. Det gælder i udpræget grad *Jordlovsudvalget*, der træffer afgørelse vedrørende ansøgninger om lån til husmænd.

G. RÅD

1. Kernen i rådernes funktion er regelbedømmelse i forbindelse med henstillingsinitiativ samt adgang til tvivlsbedømmelse og til drøftelse af interne forhold.

Organer, hvis opgave efter lovteksten først og fremmest er at bedømme regler og udøve henstillingsinitiativ, er såre almindelige. Som et særlig typisk eksempel kan nævnes *Vaccineudvalget* i henhold til l. 425 17/12 1952 om vaccination mod mund- og klovsyge, hvis forretninger i § 11,2 og 3 beskrives således: »Landbrugsministeren fastsætter efter forhandling med Vaccineudvalget de bestemmelser, der er nødvendige til gennemførelse af denne lov.« — »Landbrugsministeren bistås ved administrationen af denne lov af Vaccineudvalget, der tillige har til opgave at følge udviklingen med hensyn til fremstilling og udlevering af vaccine mod mund- og klovsyge og fremsætte sådanne indstillinger til ministeren om foranstaltninger på dette område, som det finder fornødent.«

I praksis vil rådernes virksomhed ofte være mere kompliceret og balancen mellem de typiske rådsfunktioner meget vekslende. Karakteristisk for de typiske råd er i det hele lovteksternes tilfældige og uordentlige angivelse af beføjelserne, samt at funktionerne ofte ændrer sig uden samtidig forandring i lovteksten. En tilfredsstillende beskrivelse af danske råd kræver derfor indgående undersøgelser. Her anføres følgende kun nogle spredte eksempler.

Som eksempel på et råd, hvis virksomhed har dækket et helt samfundsområde, og for hvem henstillingsinitiativet har spillet en stor rolle, kan nævnes *Fiskerirådet*,¹⁾ oprettet ved l. 79 19/3 1930 og nedlagt i 1954. Rådet blev oprettet for at skaffe fiskerierhvervet den fælles repræsentation over for regering og lovgivningsmagt, som erhvervets organisationer ikke selv havde kunnet skabe.²⁾ Loven af 1930 taler om, at rådet har til opgave at følge udviklingen

1. C. L. Mourier: Fiskerirådets virksomhed 1930—54, 1954.

2. Ibid., s. 35 ff.

af dansk fiskeri og afsætningsmulighederne og at fremsætte forslag til fiskeriets fremme. I begyndelsen betød henstillingsinitiativet meget, men efterhånden som organiseringen af næringslivet i 30'erne intensiveredes, blev rådet en passiv rådgivende instans og blev under krigen mere og mere fortrængt af fiskeriets direkte valgte repræsentation.³⁾ Ophævelsen af Fiskerirådet betød da også blot, at fiskerierhvervet dannede en ren privat organisation — også kaldet Fiskerirådet — på linie med Industrirådet, Landbrugsrådet o.s.v.⁴⁾

Råd med lignende vag kompetence og vidt virksomhedsområde er det nu ophævede *Toldråd*, lb. 264 2/10 1956, § 44, og det *Valuta- eller Vareforsyningsråd*, der oftest har været knyttet til administrationen af valuta- og vareforsyningslovene, nu l. 302 21/12 1957, § 13.

Særlig talrige er råd, hvis virksomhedsområde er indskrænket til et bestemt forvaltningsvæsen. Som et typisk eksempel kan nævnes *Civilforsvarsrådet*, l. 52 1/4 1949, § 5,1, hvis funktion i loven blot er beskrevet med ordene »Til bistand ved gennemførelsen af denne lov...« Rådet fungerer som høringsinstans for indenrigsministeriet, civilforsvarsstyrelsen og sundhedsstyrelsen. Efter forretningsordenen⁵⁾ skal disse myndigheder høre rådet i principielle sager, og førend der træffes beslutninger om væsentlige generelle regler (§ 2,1). I praksis forelægges så godt som ingen enkeltsager. Mange sager er interne: bevillingsspørgsmål, planer for civilforsvarets udbygning o.s.v.; men også de meget indgribende generelle regler om de forskellige former for civilforsvarspflicht har været forelagt. Rådets henstillingsinitiativ, der er udtrykkeligt hjemlet i forretningsordenen, har i praksis været af ringe betydning.

Andre eksempler er *Jernbanerådet*, l. 40 25/2 1925, *Biblioteksrådet*, l. 264 27/5 1950, § 9, *Isbrydningsrådet*, bek. 331 16/11 1954, *Lodsrådet*, lb. 244 24/6 1954, og *Erhvervsvejledningsudvalget*, l. 86 31/3 1953.

På grænsen mellem de to hidtil nævnte rådstyper står et af de ældste danske råd, *Sygekassenævnet*,⁶⁾ se lb. 298 16/11 1956, § 30, der har dannet forbillede for en hel række andre særlige organer. Det er oprettet på rigsdagens initiativ ved den første sygekasselov af 1892 og havde, især inden sygekassernes centralorganisationer blev stærke, stor betydning. Nævnet er nu væsentligt en rådgivende instans for administrationen, men har tillige et — yderst begrænset

3. Ibid., s. 97—98.

4. Ibid., s. 112.

5. Af 13/4 1950, utrykt.

6. Litteratur om Sygekassenævnet findes hos *F. Wittrup*: Sygekasseloven i Danmarks sociale lovgivning II—III, II. Bind, 1918, s. 60 ff., *F. Wittrup* i »25 år under sygekasseloven«, 1917, s. 31—52; *Daniel* i Danmarks sygekasservæsen I, 1937, s. 97—106, og i »Fra Laugssygekasser til folkeforsikring«, 1946, s. 150—57 samt Håndbog for anerkendte sygekasser, 6. udg., 1945, s. 472—75. Løbende meddelelser om nævnet findes i sygekassedirektørens (tidligere -inspektørens) beretninger.

— initiativ. Det skal udarbejde visse regler, særlig regler om overflytning af medlemmer fra én kasse til en anden,⁷⁾ og det har en almindelig pligt til at holde orden i sygekassernes rækker; ifølge § 30,5 kan nævnet indstille, at statsanerkendelsen bortfalder, såfremt en kasse optræder illoyalt. Beføjelsen har aldrig været anvendt, men har dannet basis for misbilligelsesudtalelser, f. eks. til en kasse, der havde opfordret sine medlemmer til at stemme på et bestemt politisk parti ved et almindeligt valg.⁸⁾

2. Fra råd, der er fast knyttet til et forvaltningsvæsen, er der en jævn overgang til de meget almindelige *tilsynsorganer*, der med de typiske rådsfunktioner forbinder en pligt til på befolkningens eller et forvaltningsvæsens klientels vegne at have indseende med et embedsmaskineri og som følge deraf tillægges et vist initiativ. Deres faktiske betydning er meget forskellig.

Blandt dem, der ligger nærmest de typiske råd, skal nævnes et par stykker. *Tilsynsrådene ved Arbejdsanvisningskontorerne*, lb. 43 18/2 1952, § 2, jfr. cirk. 271 16/9 1942, har til opgave i almindelighed at overvåge kontorenes arbejde og særligt påse deres neutralitet, hvor arbejderes og arbejdsgiveres interesser støder sammen; de skal godkende ansættelse af personale, hører om regler for kontorets drift, dets budget o.s.v.

Særlig principiel interesse har *Tilsynsrådet vedrørende Statens Sindssygehospitalet*, l. 262 6/5 1921, § 7, der har visse atypiske beføjelser som klageinstans, og som derfor viser noget om mulighederne for at anvende andre nævnsformer som alternativ til ankenævn.

Loven angiver rådets kompetence således: »Til at drøfte almindelige spørgsmål vedrørende statens sindssygehospitalet og blandt andet behandle fremkomne klager oprettes et tilsynsråd . . .«

Rådets funktion som klageinstans er dog mere begrænset, end lovteksten synes at angive. For det første er rådet ikke kompetent vedrørende alle klager indenfor området. Klager om tvangsindlæggelse hører under justitsministeriet, sindssygelov 118 13/4 1938, og klager vedrørende rent lægelige spørgsmål hører under overlægen, eventuelt sundhedsstyrelsen. Under Tilsynsrådet hører kun klager vedrørende den ikke-lægelige side af behandlingen, især personalets optræden, forplejningen, hospitalets indretning o.s.v. For det andet kan Tilsynsrådet ikke træffe afgørelser vedrørende klagerne. Forsåvidt angår klager over personalet — de er relativt almindelige — ligger eventuelle sanktioner,

7. Efter loven, § 30,3 og § 34,2, er nævnet tillige kompetent til at træffe afgørelser vedrørende tvistigheder mellem et medlem og en kasse eller mellem kasserne indbyrdes om forståelsen af overflytningsreglerne. I praksis træffes disse afgørelser dog sædvanligvis af et fast udvalg af nævnet *Sygekasse-nævnets Overflytningsudvalg*, se E. Dreyer: *Overflytning af sygekassemedlemmer*, 4. udg., 1944.

8. Fra Laugsvæsen til folkeforsikring, s. 152, og Håndbog, s. 474—75.

afskedigelse eller disciplinærfølgning, i direktørens hånd. Rådet kan altså i det højeste indstille til den kompetente myndighed. Overfor visse andre klager har rådet ikke engang indstillende kompetence. Hvis klagen — som det faktisk forekommer — går ud på, at hospitalet er dårligt indrettet, vil en imødekommelse af klagen i almindelighed alene ligge i bevillingsmyndighedernes hænder.

Resultatet er da også, at de processuelle regler, der er typiske for ankenævn, ikke efterleves af Tilsynsrådet. Der er overhovedet ingen retlig forbindelse mellem klagen og resultatet af rådets behandling. Det hænder, at rådet simpelthen henlægger en klage, eller at resultatet bliver en henstilling, der ikke direkte løser det konkrete klagepunkt, således f. eks. ofte ved klager om hospitalernes indretning. Reglerne om klageberettigelse har helt mistet deres betydning. Det hænder således, at en »klage« ikke rejses af en klageberettiget overfor rådet, men overfor et medlem, der herefter i rådet og på egne vegne »klager« over det anfægtede punkt.

Sindssygetilsynsrådet er således ikke et ankenævn. Det hindrer naturligvis ikke, at rådet — eller nævn af lignende type — kan yde en garanti for dem, der klager. Uanset enhver mangel på faste processuelle regler kan det være værdifuldt at have adgang til personer, der står udenfor hierarkiet, og som ifølge deres position — det er folketingsmænd — er mægtige.

Udover at modtage klager består Tilsynsrådets virksomhed mest i besigtigelser af hospitalerne og andre bestræbelser for at følge med i administrationen. Byggeplaner, reglementer, bevillinger m. v. samt nogle særlig væsentlige enkeltsager forelægges.⁸⁾

På grænsen til de administrerende nævn står en række tilsynsorganer med væsentlig videre kompetence og større faktisk betydning. Som typiske eksempler kan nævnes *Skolekommissioner* og *Skolenævne*,⁹⁾ l. 200 12/4 1949, §§ 9 og 10, jfr. lb. 328 6/7 1950, §§ 16 og 19, under hvilke folkeskolernes indre liv og pædagogiske spørgsmål i modsætning til deres økonomiske forhold hører.

3. Organer, der til de typiske rådsfunktioner føjer alle eller de fleste andre funktioner, der ikke forudsætter udøvelse af initiativ, er meget almindelige.

8. Rådet var tidligere ikke særlig aktivt. Efter F.O., § 2,1, skal det holde 4 møder om året. I Beretning til Indenrigsministeriet om Statens Sindssygehospitalet i finansåret 1936/37, s. 11, findes en samlet opgørelse for tiden 1921 til udgangen af 1936/37. Der har været holdt 78 møder og behandlet 272 enkeltsager, heraf 189 klager. I de senere år, der har været præget af sindssygeforsorgens udbygning, har rådet derimod udøvet en betydelig virksomhed.

9. Se *Barfod*: Håndbog i lovgivningen om den danske folkeskole, 1950, s. 71 ff., og Håndbog for da. kommuner, s. 861 ff.; s. 892—96 findes en god sammentrængt oversigt over organernes kompetence.

Under ankenævn er redegjort for de mest komplicerede eksempler, hvor rådene endog foretager klagebedømmelse. Det forekommer også ofte, at de typiske rådsfunktioner suppleres med obligatoriske høringer om konkrete forhold, således at rådene tillige bliver uvildigheds- og/eller ansøgningsnævn. Det medfører næsten altid, at adgangen til tvivlsbedømmelse bliver intensivt udnyttet.

Som et typisk eksempel kan nævnes *Byplannævnet*, lb. 242 30/4 1949, § 4, der anvendes som råd for boligministeriet, som tvistnævn i strid mellem flere samordnede kommuner, som uvildighedsnævn for visse påbud til kommunerne og som ansøgningsnævn for godkendelse af byudviklingsplaner, hvor selve afgørelsen ligger hos nævnet.¹⁰⁾

H. ADMINISTRERENDE NÆVN

Administrerende nævn har næsten altid tillige andre forretninger end dem, der forudsætter udøvelse af initiativ. De ligner altså de almindelige forvaltningsorganer også deri, at deres funktion er stærkt blandet.

Som tidligere omtalt har mange nævn, der iøvrigt hovedsageligt hører til andre nævnstyper, et vist begrænset initiativ. Ofte har det — som ved Boligtilsynsrådet — karakter af en residualbeføjelse, der skal sikre, at de primære funktioner kan udøves effektivt. I andre tilfælde — som f. eks. ved Husmandsbrugskommissionerne — har initiativet en sekundær og begrænset karakter, men ventes til gengæld udnyttet.

De typiske administrerende nævn findes, hvor initiativet strækker sig over hele nævnets forretningsområde, og hvor det er meningen, at det skal bruges flittigt. Sådanne nævn findes både i central- og lokalforvaltningen.

1. Størst interesse knytter sig til nogle centrale nævn, der svarer til, hvad man i U.S.A. kalder Independent Regulatory Commissions. Det er organer udenfor det almindelige administrative hierarki, hvis samfundsmæssige opgaver er at kontrollere en sektor af det private næringsliv. Klare tilfælde er *Forsikringsrådet*, l. 155 2/4 1934, § 52, *Elektricitetsrådet*, lb. 356 30/7 1949, § 3, og *Priskontrolrådet*, der blev oprettet ved prisaf talelov 158 18/5 1937 og ved l. 102 31/3 1955 afløst af *Monopolrådet*.¹⁾ Under omtaler af Prisankenævnet er der allerede indirekte redegjort for Priskontrolrådets opgaver. Her skal til illustration af et centralt administrerende nævns forretninger gives en ganske kort oversigt.

10. Til gruppen hører også *Dovenævnet*, l. 21 27/1 1950, § 1, og *Vejnævnet*, l. 95 29/3 1957, § 5.

1. Dette råd er en direkte fortsættelse af Priskontrolrådet, men dets forretninger er indskrænket til især at angå prisaf taler (konkurrencebegrænsning) i modsætning til prisregulering, jfr. U. 1955 B, s. 109 ff.

Rådets konstante opgave hele perioden igennem var tilsyn med prisaftaler. Som led heri måtte rådet afgøre eller afgive uforbindende udtalelser om sådanne spørgsmål som: om en prisaftale skulle registreres, om dens virkninger burde bekæmpes og da hvordan, o.s.v. Det var rådets pligt at sørge for at hindre prisaftalers skadelige virkninger, uanset om nogen udenforstående tog initiativet.

Rådets vigtigste funktion var dog prisregulering under krigen og i efterkrigstiden. Som led heri fastsatte eller forberedte rådet maksimalprisordninger og lignende generelt prægede foranstaltninger, men tog også i vidt omfang stilling til enkelte priser, f. eks. som dispensation fra generelle ordninger, eller hvor en pris overhovedet ikke måtte ændres uden rådets godkendelse. Det var endvidere rådets opgave at påse prisreguleringens overholdelse, enten ved anmodning om tiltalerejsning eller ved pålæg, og da priskontrollen var på sit højeste, havde rådet endog almindelige administrative tilsynsopgaver overfor de lokale prisudvalg. Også som prisregulerende myndighed anvendte Pris-kontrolrådet sit initiativ i vidt omfang.

Endelig virkede rådet som råd for handelsministeren og andre myndigheder.

Også udenfor kontrollen med erhvervslivet findes et betydningsfuldt administrerende nævn, *Statens Jordlovsudvalg*, lb. 11 13/1 1956, § 2.²⁾ Udvalget, der oprindeligt blev nedsat for at bestyre udstykningen i henhold til lovene om lensafløsning og præstegårdsjord i 1919, har efterhånden udviklet sig til at blive det centrale forvaltningsorgan for jordpolitisk prægede sager i henhold til landbrugslovgivningen. Derudover træffer det afgørelse om, hvem af flere ansøgere der skal have et husmandsbrug, og om vilkårene for lån eller brug samt om lignende ansøgninger, og det bestyrer de fleste af statens landbrugsarealer. Desuden har udvalget en almindelig pligt til at søge at skaffe udstykningsjord og udøver under rekurs til ministeriet statens forkøbsret til landbrugsjord.³⁾ ⁴⁾

2. Medens klare tilfælde af administrerende nævn er undtagelser i centralforvaltningen,⁵⁾ er denne art organer meget almindelige i lokalforvaltningen.

2. *Tormond Jørgensen*: Statens Jordlovsudvalg 1919—44. 1944.

3. Om Jordlovsudvalgets forretninger se iøvrigt lm. skr. 107 21/5 1957.

4. Tidligere fandtes et meget væsentligt administrerende nævn udenfor kontrollen med erhvervslivet, nemlig *Landsoverskatterådet*, der foruden at være ankeinstans også havde det almindelige tilsyn med skatteligningen.

5. Det gjaldt dog ikke under og lige efter de to verdenskrige. Fra 1. krig kan nævnes *Den Overordentlige Kommission*, og under krigen 1939—45 var nævn, der ved siden af rådsfunktioner og ansøgningsbedømmelse havde et betydningsfuldt initiativ, ret almindelige, f. eks. *Kødnævnet*, Vareforsyningsbetænkning, s. 133; *Brændselsnævnet*, l. c. s. 137; *Hudenævnet*, l. c. s. 145; *Byggenævnet*, Forvaltningskommissionens 3. Betænkning, s. 295 ff., 4. Be-

Det er gængs praksis, at sagområder, som af en eller anden grund ikke henlægges under de sædvanlige stedlige statsmyndigheder eller under kommunalbestyrelsen og dennes udvalg, overlades til nævn, hvis hovedopgaver er at udfolde selvstændigt initiativ samt at foretage ansøgningsbedømmelse.⁶⁾ Som eksempler kan nævnes: *Brandkommissioner*, lb. 328 6/7 1950, § 19, *Sundhedskommissioner*, l. 12/1 1858, *Epidemikommissioner* og *Overepidemikommissioner*, l. 138 10/5 1915, §§ 2 og 3, *Civilforsvarskommissioner*, l. 152 1/4 1949, § 21, *Sygehusberedskabsnævn*, im. cirk. 2 7/1 1952, *Kommunale Beskæftigelsesudvalg*, l. 322 24/7 1942, § 1, *Bygningskommissioner*, lb. 210 1/8 1912, jfr. lb. 328 6/7 1950, § 19, m. fl.

I. AFVIKLINGSNÆVN

Afviklingsnævnene forekommer i 2 hovedtyper. I visse tilfælde står nævnet direkte overfor en privat; her minder nævnet om et administrerende nævn. I andre tilfælde involverer den nyordning, nævnet har fået pålagt at gennemføre, en regulering af forholdet mellem to private, der begge træder i forbindelse med nævnet; sådanne nævn minder om private uvildighedsnævn.

Klare eksempler på den første type fandtes i *Lensnævnene*, l. 563 4/10 1919, § 9, der nedsattes for hvert majorat for i detaljer at gennemføre lensafløsningen for vedkommende ejendom, og i *Apotekerafviklingskassen*, l. 107 31/3 1932, § 50, hvis opgave var at afvikle alle de salgbare apotekerprivilegier, samt i *Strandfredningskommissionen*, naturfredningslov 140 7/5 1937; jfr. an. 173 18/5 1937, der havde til opgave at fastlægge strandfredningslinierne i detaljer.^{1) 2)}

tænkning, s. 53 og 193 ff., m. fl. Visse krigstidsnævn var overhovedet ikke forvaltningsorganer i almindelig forstand, men simpelthen centrale erhvervs-virksomheder. Det gjaldt — i al fald i visse perioder — de landbrugsministerielle eksportudvalg, Vareforsyningsbetænkning, s. 108 ff., og *Fragtnævnet*, der begyndte som en almindelig kontrolmyndighed af priskontrollens type, men endte som fælles befragter for alle større skibe, l. 481 14/9 1940, se Beretning om Fragtnævnets virksomhed 1939—49, 1950. *Skibsfartnævnet* i henhold til l. 120 31/3 1952 tænkes at udføre samme funktion under en fremtidig krig.

6. Der er stor forskel på disse to hovedfunktioners vægt fra nævn til nævn.

1. Beretning om Strandfredningskommissionens virksomhed, 1940; *O. Budtz*: Nogle meddelelser vedrørende Strandfredningskommissionens arbejde, T.f.O. 16. bind, s. 1 ff.
2. En lignende opgave udførtes af det nævn, der i henhold til l. 116 11/3 1921, § 7, skulle gennemgå de bestående jernbaner for at se, om de var i overensstemmelse med lovens regler om læbælte m. v., samt af *Indenrigsministeriets Afviklingskommissioner for Skødeklausejendomme*, l. 377 12/7 1946, § 5. Deres hovedfunktion var at foretage sammenlægning, udstykning og maglelæg for at tilvejebringe en hensigtsmæssig tilbagegivelse af beslaglagte

Særlig nært beslægtet med de administrerende nævn var *Revisionsudvalget for Tyske Betalinger*,³⁾ l. 330 12/7 1945, § 2. Udvalget havde rent faktisk et mere omfattende initiativ end de typiske afviklingsnævn. Det var nemlig ikke på forhånd klart, hvilke personer der omfattedes af den lovgivning, nævnet skulle gennemføre, således som f. eks. ved lens- eller apotekerafløsningen. Tilbagebetalingslovene kunne først anvendes efter en omfattende undersøgelse.⁴⁾

Klare eksempler på afviklingsnævn med to private parter fandtes i *Fæsteafløsningskommissionerne* efter l. 373 30/6 1919, § 12, og findes nu i *Ålegårds-afløsningskommissionen*, l. 178 23/6 1956, § 2.

ejendomme til de tilbagekøbsberettigede og at afgøre, hvem af eventuelt flere tilbagekøbsberettigede der burde have fortrin.

3. Se ovenfor s. 74 samt *Odel*: Revision af de tyske betalinger R. og R. 1945, s. 353 ff.
4. Et lignende grænsetilfælde er *Byudviklingsudvalgene*, l. 129 13/4 1954, der har pligt til at udarbejde forslag til zoneinddelingen, og som iøvrigt dispenserer fra planen. Adskillige af udvalgene har afgivet betænkninger, der giver et udmærket indtryk af deres arbejde.

V. Nærmere om materiale og metode

A. OM AFHANDLINGENS EMNE

Valget af denne afhandlings emne og den måde, hvorpå det behandles, bygger på nogle grundlæggende forudsætninger, som det kan være rimeligt kort at give udtryk for:

Forvaltningsretten er en så relativ ny gren af retsvidenskaben, at det erfaringsmateriale, hvorpå fremstillingen af de forvaltningsretlige regler bygger, er utilfredsstillende lille, i al fald i sammenligning med privatrettens.¹⁾ Oplysningerne om administrativ praksis har derfor en værdi i sig selv.

Nævnene udgør et så væsentligt led i forvaltningsapparatet, at det er umagen værd både at søge et overblik over dem og at opstille visse almindelige regler for dem.

Nævnene danner et velegnet grundlag for en undersøgelse af forskellige, især processuelle problemer, som er fælles for hele forvaltningen. Det skyldes dels, at nævnene i organisatorisk og hierarkisk henseende ligner domstolene så meget, at de traditionelle procesbegreber lettere lader sig anvende på dem end på den sædvanlige forvaltning, dels at nævnene — trods alt — er en lille del af forvaltningen; undersøgelsen kan derfor foretages på et sikrere grundlag, end hvis den omfattede hele administrationen.

Selvom udviklingen siden 1. verdenskrig har gjort den traditionelle forvaltningsrets koncentration om borgernes »rettigheder« overfor forvaltningen mindre relevant end i det 19. århundrede,²⁾ er spørgsmålet om at sikre den enkelte mod overgreb stadig et aktuelt udgangspunkt, ikke mindst for forvaltningsprocessen.

B. MATERIALET

1. *Materialets afgrænsning og indsamling.*

I kap. I er foretaget en første afgrænsning af denne afhandlings materiale. Ved hjælp af en bestemt forståelse af ordene retssikkerhed og retssikkerhedsgaranti er blandt de meget talrige særlige organer i dansk forvaltning udskilt en liste på godt 350 nævn og råd, som udgør afhandlingens grundlag.

På dette sted skal nærmere redegøres for det således afgrænsede materiales videre behandling.

a. Alle de godt 350 nævn og råd, som listen omfatter, har været taget i betragtning ved udarbejdelsen af systematiseringen i kap. II—IV. Om dem alle er derfor skaffet de oplysninger, der var nødvendige for at danne sig et vist indtryk af organets funktion; d.v.s. at i det mindste alle lovtekster om organernes virksomhed er gennemlæst.

Efterhånden som inddelingen i nævnstyper har tegnet sig nogenlunde klart, er blandt de godt 350 organer udskilt de ca. 150, som er opregnet i kap. IV. Om disse nævn er ud over lovteksten skaffet oplysninger fra de litterære fremstillinger, der er citeret i noterne til kap. IV og i litteraturfortegnelsen. Desuden er

1. *Poul Andersen*, s. 13.

2. *Jfr. Forsthof*, s. 31 ff. og § 4.

der i mangfoldige tilfælde søgt supplerende oplysninger ved samtaler med tjenestemænd, der i praksis er beskæftiget med nævnene.

Dette grundlag er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at bære en forsvarlig skildring af nævnenes retlige problemer.¹⁾ Der findes ganske vist enkelte nævn, hvorom de almindelige litterære fremstillinger indeholder fyldestgørende oplysninger, således Sessioner og Strandfredningskommissionen. I andre tilfælde giver lovregler og litteratur i det mindste et tåleligt godt indtryk af nævnets funktion og arbejdsform, det gælder således De bedømmende Sygekasseudvalg, Motorkøretøjsudpegningsnævn, Fredningsnævn og Fiskerirådet. I de fleste tilfælde har det dog været nødvendigt at supplere lovtekster og almindelig litteratur med sådanne trykte kilder som kendelsessamlinger og beretninger og med utrykt materiale som sagsakter, protokoller, visdomsbøger m. v. samt med mere indgående udspørgning af nævnenes medarbejdere. En så omfattende undersøgelse har imidlertid kun været overkommelig for et forholdsvis lille antal nævn. Blandt de ca. 150 nævn i kap. IV er derfor efterhånden udskilt godt 30 organer, der er gjort til genstand for en nærmere, men iøvrigt stærkt varierende undersøgelse.

Til orientering skal nedenfor gives en kort oversigt over disse nævn og over undersøgelsens omfang for de forskellige nævn. De opregnede undersøgelser er så vidt muligt suppleret med samtaler med tjenestemænd, der i praksis har haft med vedkommende nævn at gøre.^{2) 3)}

Landsskatteretten: Samtlige kendelsessamlinger⁴⁾ er gennemgået; mest intenst for de senere år. Nogle interne retningslinier for rettens sagbehandling har været stillet til min rådighed.

Erhvervsskatteudvalget: Trykte afgørelser i Love og Anordninger, B., nævnets V.B. og ca. 30 referater i enkeltssager gennemlæst.

1. Jfr. Allen, s. 3: »A really comprehensive survey would involve not only an exhaustive examination of statute, sub-statute, case law and many departmental reports and publications, but personal visit to and acquaintance with innumerable »agencies« ..., to observe their actual working and procedure ... A very little acquaintance with tribunals, as with courts, soon impresses on the observer the eternal difference between »law in books« and »law in action.« Allen har derfor udtalt, at en tilstrækkelig dybtgående undersøgelse af Administrative Tribunals må ske kollektivt. — Behandlingen af denne afhandlings materiale, der allerede på grund af landets lidenhed er mindre kompliceret end det tilsvarende engelske, er et forsøg på at gøre overblikket over nævn og råd overkommeligt for en enkeltperson.
2. Oplysningerne om Civilforsvarsrådet bygger således udelukkende på forespørgsler.
3. Jeg har undladt at anvende spørgeskemaer, allerede fordi nævnenes forhold er så uudforskede, at det ville have været umuligt at formulere relevante spørgsmål, førend et meget stort trykt og utrykt materiale var gennemgået.
4. Om de trykte kendelsessamlinger som kilde for almindelige forvaltningsprocessuelle problemer kan gøres nogle fælles bemærkninger. Kendelserne er så at sige altid refereret for den deri indeholdte materielle regels skyld, og referaterne er ofte — således for Landsskatterettens vedkommende — meget lapidariske. Som retskilder for processuelle og andre formelle regler er kendelsessamlingerne derfor mindre sikre end de sædvanlige domssamlinger. For at neutralisere kendelsessamlingernes mangler har jeg bestræbt mig for at gennemlæse et meget stort antal kendelser i håb om derved at få et pålideligt indtryk af »atmosfæren« i vedkommende nævn, ligesom det for mange nævn — dog ikke f. eks. for Landsskatteretten — har vist sig praktisk især at koncentrere sig om de ældre kendelser, som er mest udførligt refereret, og som omhandler sager, hvori nævnet har stået over for de processuelle og organisatoriske problemer, der siden er blevet rutine. At jeg måske herved er kommet til at lægge for megen vægt på en ikke helt aktuel retstilstand forekommer mig mindre væsentligt for en afhandling, der behandler nævnene i almindelighed.

Prisankenævnet: I nævnets arkiv gennemlæst sagerne fra årene 1940, -41, -42, -45, -46, -50, -51 og -53, d.v.s. ca. halvdelen af alle sager indtil udgangen af 1953. Nævnets protokoller gennemgået vedrørende de samme sager. Det bemærkes, at arkivsagerne ikke generelt indeholder samtlige akter; minimum har dog været prisdirektoratets meget udførlige redegørelse, og det normale er, at sagen indeholder kopier af skriftvekslingen. Priskontrolrådets og Monopoltilsynets Beretninger og Meddelelser fra Prisdirektoratet og Monopoltilsynet er gennemgået til supplerung af dette grundlag.

Vareforsyningsankenævnet: I nævnets arkiv gennemlæst sagerne fra årene 1936 og 1949 samt et mindre antal mere omfattende og principielle sager. Endvidere er anvendt lister over hvert års sager med angivelse af art og resultat.

Det Særlige Vareforsyningsankenævn: Alle nævnets — få — sager gennemlæst.

Livsforsikringsankenævnet: De 2 eksisterende sager læst i Forsikringsrådets Beretning.

Indkvarteringsvurderingsnævnet: I nævnets arkiv gennemlæst ca. halvdelen af samtlige sager med tilhørende akter og protokoller.

Revisionsankenævnet: På Revisionsudvalgets kontor gennemlæst ca. halvdelen af nævnets kendelser, men ikke de dertil svarende akter.

Ulykkesforsikringsrådet og Arbejderforsikringsrådet: Alle beretninger fra Arbejderforsikringsrådet og direktoratet for ulykkesforsikringen er gennemgået. Direktoratets V.B. er gennemlæst.

Arbejdsnævnet: Nævnets protokol med tilhørende duplikerede akter for året 1953 samt direktoratets V.B. gennemlæst. Hertil kommer de — til tider gode — oplysninger, der findes i de trykte beretninger.

Arbejdsrådet: Beretningerne og ca. 200 sager med akter gennemlæst i rådets arkiv.

Skovnævnet: Temmelig udførlige mødereferater for 48 møder gennemlæst.

Værnepligtsnævnet: Nævnets protokol med tilhørende duplikerede akter gennemlæst.

Invalideforsikringsretten: Alle beretninger, hvoraf især de første er meget fyldige, gennemgået.

Boligtilsynsrådet: Rådets protokol, ca. 30 udvalgte sager samt V.B. hos rådet og i ministeriet gennemlæst.

Civilforsvarsvurderingsnævnet: Ca. 20 sager med akter gennemlæst.

Pligthusankenævn: Ca. 20 sager med akter gennemlæst.

Spiritusafgiftsnævnet: Ca. 10 sager med fyldige akter gennemlæst.

Forbrugsklagenævnet: Nogle få sager med akter gennemlæst.

Jernbanetaksations- og -besigtigelseskommission: Disse nævns protokoller trykkes; fortegnelser findes i *Impressa Publica Regni Danii*. Af de trykte protokoller er læst et udvalg bestående af tilfældigt valgte hæfter fra årene 1952—54 og samtlige hæfter vedrørende 3 jernbaneudvidelser i årene 1919—40.

Stærkstrømsvoldgiften: De trykte kendelser siden 1935 gennemlæst.

Københavns taksationskommission: 1 bind af protokollen, dækkende ca. 6 år, ca. 20 sager med alle akter samt ministeriets V.B. gennemlæst.

Vurderingskommissionerne i henhold til byudviklingslovens § 14: Ca. 30 kendelser gennemlæst.

Ligningsrådet: Indkomstskatteafdelingens protokol for ca. 1 år gennemlæst.

Reguleringskommissionen: Kendelsesprotokol, alle færdigbehandlede sager med akter samt ministeriets V.B. gennemlæst.

Sygekassenævn: Beretningerne fra sygekasseinspektøren og sygekassedirektøren gennemlæst.

Sindssygetilsynsråd: Nævnets forhandlingsprotokol og beretningerne om statens sindssygehospitalet gennemlæst.

Byplannævn: 1 bind af rådets kopibøger og ministeriets V.B. gennemlæst.

Priskontrolråd: Rådets beretninger gennemlæst.

Elektricitetsrådet: 3 bind af rådets mødeprotokol gennemlæst.

Revisionsudvalget: Duplikerede beretninger for 1945—1954 samt de udvalgs-kendelser, der knytter sig til de læste ankenævnskendelser, gennemgået.

b. Afgørende for udvælgelsen af de ca. 150 nævn, der er opregnet i kap. IV, og af de 33 nævn, der er gjort til genstand for særlig undersøgelse, har været en række kriterier, der her skal fremstilles samlet. Der er grund til at understrege, at kriterierne ikke fra begyndelsen har fremtrådt så rationaliserede som her.

Den vigtigste rettesnor for udvælgelsen har været at finde passende eksempler fra alle nævnstyper. Der er ingen af de opstillede nævnstyper, som slet ikke er repræsenteret i opremsningen i kap. IV, og for alle typerne er der om et eller andet nævn søgt udførlige oplysninger i almindelige litterære fremstillinger eller ved særlige undersøgelser.

Som det vil være fremgået af kap. IV, er der stor forskel på den tæthed, hvor-med de forskellige typer er repræsenteret både blandt de opregnede nævn og blandt de særligt undersøgte.

Tæthedsgraden beror først og fremmest på nævnstypens betydning for rets-sikkerhedssynspunktet. Ankenævn, henskydningsnævn, tvistnævn og uvildigheds-nævn har størst betydning for dette synspunkt, og vægten er derfor lagt på dels at give et forsvarligt overblik over disse nævns anvendelse i dansk forvaltning, dels at skaffe gode oplysninger om et relativt stort antal nævn af hver type. Private tvistnævn og private uvildighedsnævn samt rene råd er af underordnet betydning for synsvinklen, medens ansøgningsnævn, administrerende nævn og afviklingsnævn kun har mindre betydning. Disse nævnstyper er følgelig dårligere repræsenteret, især blandt de særligt undersøgte.

Medbestemmende ved valget af, hvilke og hvor mange nævn der skulle repræ-sentere de forskellige typer, har dog naturligvis tillige været mere praktiske over-vejelser. Detaillerede oplysninger om forvaltningens forhold er altid besværlige at skaffe sig; hvor de principielle synspunkter tillod det, har jeg følgelig søgt de mindst besværlige nævn. Det har ført til forkærlighed for nævn, om hvis forhold der findes gode litterære fremstillinger, eller hvis kendelser trykkes, eller som udgiver beretninger. Det har endvidere ført til, at lokale nævn kun spiller en underordnet rolle. Blandt de nævn, hvis utrykte materiale er under-søgt, har bestræbelserne for at holde arbejdet inden for det overkommelige ført mig til at foretrække nævn med ret få sager eller med så mange, at en mindre del tør anses for repræsentativ, og nævn, der anvender materielle retsregler, der af en eller anden grund forekom mig nogenlunde let tilgængelige. Derfor er Ind-kvarteringsnævnet, hvis sagområde var mig bekendt i forvejen, foretrukket for f. eks. De Særlige Patentkommissioner, og derfor er Prisankenævnet, om hvis materielle retsregler Priskontrolrådets beretninger og Trustkommissionens 3. betænkning indeholder gode oplysninger, intensere behandlet end Vareforsy-ningsankenævnet.

c. Hensigten med den skildrede behandling af materialet har været på en gang at få overblik over de organer, der med rimelighed kan siges at være af interesse

for retssikkerhedssynspunktet, og at have et nogenlunde sikkert og typisk grundlag at bygge fremstillingen af retsreglerne om nævn og råd på.

Den successive intensivering af materialets indsamling har ført til, at den følgende detailfremstilling først og fremmest har de nævn for øje, der er gjort til genstand for særlig undersøgelse, eller hvorom der findes god og fyldig litteratur. Det drejer sig om de ca. 40 nævn, der er omtalt ovenfor under a. Det må dog understreges, at oplysningerne om disse nævn langt fra er lige omfattende og pålidelige. Det er derfor en selvfølge, at de nævn, der er undersøgt mest grundigt, i særlig grad præger fremstillingen.

Resten af de ca. 150 nævn, der er opregnet i kap. IV, fungerer som baggrund for fremstillingen. At et nævn er medtaget i opremsningen har nemlig den særlige betydning, at de generelle retsregler, der søges opstillet i kap. VII—XVI, i videst muligt omfang er søgt sammenholdt med positive regler om de opregnede nævn. Heraf følger naturligvis ikke, at alle de lovsteder, der kunne citeres for eller imod de generelle regler, faktisk er anført. Det ville være unødvendig besværligt. Det betyder kun, at specialreglerne om de opremsede nævn er søgt anvendt til verifikation af de almindelige regler.

Den valgte behandling af materialet er — når dette skulle samles af en enkelt person — efter min opfattelse både praktisk nødvendig og forsvarlig. Men selvfølgelig fører den til, at fremstillingen sker med en betydelig usikkerhedsmargin. Trods den successive indskrænkning af undersøgelsesgrundlaget har det ikke været muligt at skaffe så detaljerede og sikre oplysninger som ønskeligt. Det er dog min opfattelse, at den valgte metode har haft den fordel, at jeg har erhvervet en pålidelig fornemmelse af den »atmosfære«, hvori de retlige problemer opstår og løses i nævnene.

2. *Materialets udnyttelse i fremstillingen.*

Det materiale, der er indsamlet efter ovennævnte retningslinier, udnyttes ikke i samme grad i den følgende fremstilling af retsreglerne om nævn og råd.

Fremstillingen tager — i overensstemmelse med retssikkerhedssynspunktet — særlig sigte på nævnene i det omfang, de behandler konkrete retsforhold mellem forvaltningen og en borger. Nævnenes klart generelle forretninger falder derfor helt uden for fremstillingen af nævnprocessen i 3. del og træder i det hele tilbage. Oplysningerne om private tvistnævne og private uvildighedsnævne er kun udnyttet som baggrund, især for 3. del, fordi de positive regler om deres proces gennemgående er bedre udarbejdet end de tilsvarende regler for nævn, der behandler forholdet mellem det offentlige og en borger. Det har tillige vist sig, at afviklingsnævnene udgør en så lille gruppe, at det er vanskeligt på det foreliggende grundlag at sige noget almindeligt om dem; de inddrages derfor kun perifert i fremstillingen. Endelig gælder det, at materialet i det hele udnyttes i noget ringere grad i 3. del end 2. del. Den detaljerede overførelse af domstolsprocessens regler fører til, at interessen koncentrerer om de mest domstolslignende nævn.

C. METODE

1. *De fremstillede reglers sanktionering.*

Poul Andersens Dansk Forvaltningsret, der er grundlæggende for forvaltningsretsstudiet her i landet, fremstiller i det væsentlige de forvaltningsretlige regler i tilknytning til ugyldighedssanktionen. Poul Andersens hovedformål er at

angive, hvornår domstolene skal erklære en forvaltningsakt ugyldig,¹⁾ ikke at skildre alle de regler, som forvaltningen skal følge.

I denne afhandling er valgt en anden fremstillingsform. I overensstemmelse med traditionen i proceslitteraturen er retsreglerne fremstillet uden sideløbende angivelse af, hvad der sker, hvis reglerne ikke overholdes. Sanktionsspørgsmålet er kun berørt, hvor det af en eller anden grund har tiltrukket sig særlig opmærksomhed.

Mod denne fremgangsmåde kan, i endnu højere grad end mod Poul Andersens materielle ugyldighedslære, rettes den indvending, at den giver et ufuldkomment billede af retsvirkeligheden.²⁾ Den giver ingen klar besked om, hvordan og i hvilket omfang reglerne kan gennemtvinges. Til forsvar for den valgte fremstillingsform kan fremføres to betragtninger, hvoraf især den sidste har betydelig vægt. Retsregler, der retter sig til offentlige myndigheder, vil i almindelighed blive fulgt uanset større eller mindre mulighed for sanktioner; sanktionsproblemet har derfor ikke helt samme praktiske betydning som ved regler, der angår borgernes forhold. — Ifølge gængs — og rigtig — opfattelse skal retsdogmatiske fremstillinger tjene et praktisk formål. I almindelighed er de især tænkt som vejledninger for domstolene ved afgørelsen af enkeltsager. Denne afhandling hører til en mindre almindelig kategori, hvis praktiske formål er legislativt. Nytteværdien af denne undersøgelse af nævn og råd skulle først og fremmest være at give et overblik over de retlige problemer, som nævnene og nævnsprocessen rejser. Hensigten er, at lovgivningsmagten, administrationen og i mindre omfang domstolene bedre skulle kunne bedømme rækkevidden af deres handlinger, når de opretter eller fastlægger regler for nævn og råd. Med dette formål for øje er det gavnligt at koncentrere sig om reglerne og så vidt muligt spare de mange og meget komplicerede overvejelser, der må gå forud for udsagn om reglernes sanktionering i enkelttilfælde.

For alligevel at give et vist indtryk af, hvordan de fremstillede regler er sanktioneret, skal på dette sted gives en ganske kort oversigt over, hvilke reaktioner overtrædelse af reglerne om nævn og råd kan tænkes at medføre, og over disse reaktioners praktiske betydning. Oversigten er ikke udtømmende.

Den vigtigste sanktion i forvaltningsretten i almindelighed er ugyldighed. Den har også betydning for reglerne om nævn og råd. Adskillige af reglerne om almindelig og speciel habilitet, ulovlig delegation og manglende kontradiktion kan således føre til, at den retsakt, som nævnsbehandlingen er med til at forberede, bliver ugyldig, ligesom selve den handling, der strider mod reglerne, f. eks. en udnævnelse eller et forberedende processkridt, der undtagelsesvis kan anfægtes selvstændigt, kan miste sine retsvirkninger. Ugyldighedssanktionen er dog af begrænset praktisk betydning. Mange af de grundlæggende procesregler, især om sagens oplysning, vil så at sige aldrig kunne medføre ugyldighed,³⁾ og som den efterfølgende fremstilling vil vise, findes der kun meget få domme eller afgørelser truffet af overordnede forvaltningsmyndigheder, som under den ene eller den anden form anfægter en akt udstedt i modstrid med reglerne om nævn og råd. Heller ikke tilsynsmyndighedens annullationsbeføjelse, der er principielt anvendelig mod mange lokale nævn, har stor praktisk betydning.

Direkte tvang mod nævnenes personel eller andre retssubjekter for de skilrede regler er hjemlet i et ikke ringe omfang. Straf har således en vis betydning

1. Se *Poul Andersen*, s. 255 ff., især s. 262—63.

2. *Poul Andersen*, s. 262.

3. Se dog måske U. 1956, 157.

under sagens oplysning,⁴⁾ og disciplinærstraf kunne i princippet anvendes dels mod visse nævnsmedlemmer, der er tjenestemænd, dels mod tjenestemænd, der i deres virksomhed udenfor nævnene overtræder reglerne om nævn og råd. Disciplinæransvaret anvendes imidlertid i praksis — på dette som på andre områder — i meget ringe omfang. Det samme gælder tilsynsmyndighedens tvangsbeføjelser.

Større praktisk betydning har nogle reaktioner, der vel ikke er udtryk for tvangsanvendelse, men som dog ligger indenfor den gængse forståelse af ordet sanktion. De er særlig betydningsfulde for nævnsprocessens regler. Hvor disse retter sig til en part, vil ikke-overholdelse kunne medføre sagens afvisning eller udeblivelse af en fordel, se nærmere nedenfor i kap. XIV. Hvor nævnet er subjekt for procesreglerne, er rettelse i næste instans, hjemvisning, udvidet adgang til genoptagelse eller klage⁵⁾ m. v. almindelige reaktioner.

Særlig praktisk betydning har endelig en reaktion, der intet har med tvangsudøvelse at gøre, og som tilmed ligger udenfor det, man i almindelighed forbinder med ordet sanktion. Det er meget almindeligt, at overtrædelse af reglerne om nævn og råd eller dog en aktuel tvivl om deres indhold resulterer i, at en myndighed til et nævn, en part, en udnævnelsesmyndighed o.s.v. fremsætter uforbindende udtalelser om gældende ret for nævn og råd.

Sådanne udtalelser kan stamme fra domstolene. Det forekommer, at domspræmisserne slår fast, at der ganske vist er handlet imod en regel, men at ulovligheden ikke medfører ugyldighed, straf eller en lignende sanktion. Et særlig klart eksempel findes i U. 1952.199, hvor retten nægtede at anfægte en afgørelse truffet af Stærke-Drikke-Nævnet, fordi overtoldinspektøren havde overværet rådslagning og votering, men hvor præmisserne dog indeholdt følgende udtalelse: »Vel finder retten det ikke fuldt korrekt, at et administrativt nævn, der skal træffe bestemmelse i private klagesager, og for hvilket en kontradiktorisk drøftelse af klagen finder sted, tillader den ene part efter debattens afslutning at overvære rådslagningen...«⁶⁾

For fremtiden vil uforbindende udtalelser fra ombudsmanden rimeligvis få stor betydning.⁷⁾

Det almindeligste er imidlertid, at uforbindende udtalelser om reglerne for nævn og råd stammer fra ministerierne eller andre centrale myndigheder. Under tiden har udtalelserne karakter af misbilligelser, men i almindelighed er der simpelthen tale om, at centraladministrationen uden at drage nogen dadlende konklusion redegør for sit syn på det rejste retlige spørgsmål. Sådanne udtalelser kan være fremsat på administrationens eget initiativ, efter henvendelse fra en del af nævnet, fra en part i processen for nævnet eller endog fra en udenforstående. Uforbindende udtalelser fra centrale styrelser er ofte i praksis den eneste, eller dog den sandsynligste reaktion mod overtrædelse af reglerne om nævn og råd.

For nævnsprocessens regler, i det omfang de retter sig til parterne, kan der tillige blive tale om uforbindende udtalelser fra nævnet selv.

4. Se nedenfor s. 374.

5. Se f. eks. landsskatteretslov, § 10,1, og ulykkesforsikringsloven, § 9,2, jfr. Ulykkesforsikringsloven, 1954, s. 523—24.

6. Andre eksempler i U. 1877.1016 og U. 1923.99. Olvk.

7. Allerede i de 2 afgivne beretninger findes adskillige udtalelser især om nævnsprocessen: Beretning 1955, s. 23 og 69, Beretning 1956, s. 49, s. 77 og s. 149.

2. Afhandlingens karakter af retsvidenskab.

De følgende kapitler af denne afhandling prætenderer — med enkelte klart fremhævede undtagelser — at være en fremstilling af gældende ret om nævn og råd i dansk forvaltning eller dog en formulering af de problemer, som er afgørende for indholdet af gældende ret. Hensigten er således ikke at give vejledning for, hvorledes nævnene ud fra et eller andet synspunkt mest hensigtsmæssigt kan udføre deres forretninger, og heller ikke blot at give en skildring af nævnenes faktiske forhold. Det er hverken *Verwaltungslehre* i traditionel tysk forstand eller *Public Administration*, men *forvaltningsret*.

Denne prætention er mindre selvfølgelig, end den kan se ud til. Det grundlag, hvorpå fremstillingen må bygges, har visse egenskaber, der gør en anvendelse af traditionelle retsdogmatiske metoder besværlig, og i al fald åbner rum for større vilkårlighed og usikkerhed i udsagnene om gældende ret end normalt. Uden iøvrigt at gå ind i en diskussion om retsfilosofiske grundproblemer⁸⁾ kan det derfor være rimeligt at gøre nogle korte bemærkninger til nærmere forklaring af prætentionen om afhandlingen som forvaltningsretlig.

Retsdogmatikken beskæftiger sig først og fremmest med regler, hvis ikke-efterlevelse fører til anvendelse af samfundsmæssig tvang. Alf Ross udtrykker forholdet således, at en af betingelserne for at anse en norm for at høre til retsvidenskabens domæne: den gældende ret, er, at reglen skal kunne give anledning til autoritative udsagn, der direkte eller indirekte angår anvendelse af samfundets tvangsapparat.⁹⁾

For visse regler — af Ross kaldt kompetence- eller fremgangsnormer — er sammenhængen med tvangsapparatet imidlertid ikke åbenbar. Efter Ross kan sådanne regler kun siges at angå tvangsanvendelse, såfremt deres overtrædelse fører til ugyldighed for den retsakt, der er udstedt i modstrid med reglerne, eller såfremt der kan udøves direkte tvang mod det organ, der er undergivet kompetencenormen. Hvor disse betingelser ikke er til stede, er normen ikke en typisk retsregel, selv om den kan opleves med samme særligt motiverende virkning som typiske retsregler.¹⁰⁾

Næsten alle de regler eller grundsætninger, der fremstilles i det følgende, hører til kompetence- og fremgangsnormerne. Og som ovenfor under 1 omtalt er de praktiske muligheder for, at overtrædelse af reglerne skal føre til ugyldighed eller anvendelse af tvang, på mange områder ringe. En stor del af denne afhandlings regler hører følgelig til den kategori af normer, der efter Ross i det højeste er gældende ret i kraft af den følelse af pligt, hvormed de opleves.

Dette forhold har haft væsentlige metodologiske følger. Bedømmelsen af, hvorvidt en regel kan anses for gældende ret og ikke blot eftertragtellesværdig eller faktisk fulgt, har i temmelig ringe omfang kunnet ske ved at forestille sig, hvorledes en domstol eller en højere forvaltningsmyndighed ville stille sig, hvis den skulle anvende tvangsapparatet. I stedet er hovedvægten blevet lagt på et skøn over, hvorvidt reglerne kan antages at blive oplevet af nævnenes personel eller andre myndigheder, der er retssubjekt for reglerne, med en lignende motiverende

8. Det kan ikke være nødvendigt at fremsætte et udførligt retsfilosofisk og erkendelsesteoretisk credo som indledning til enhver juridisk specialundersøgelse. Af afhandlingen vil det forhåbentligvis fremgå, at forfatteren — uden at anse det for nødvendigt at tage stilling i detaljer — føler sig knyttet til den tradition i retsvidenskab og erkendelsesteori, som Alf Ross er en så inspirerende fortolker af.

9. Ret og Retfærdighed kap. II, især s. 46 og § 11, og Indledning til retsstudiet, s. 59 ff.

10. Ret og Retfærdighed, s. 45, og § 10.

kraft som sædvanlige retsregler, altså regler, der giver aktuel anledning til tvangsanvendelse.

Ved denne bedømmelse kan sanktionsspørgsmålet have en vis indirekte betydning. Skønnet over, om en vis regel må tænkes oplevet med den særlige valeur, der er retsreglernes, vil nemlig kunne afhænge af en mer eller mindre bevidst foretaget sammenligning: er reglerne af en sådan karakter, at man med rimelighed kunne vente at finde dem sanktioneret, hvis de organisatoriske forhold i dansk forvaltning var anderledes, f. eks. hvis vi havde en effektiv forvaltningsdomstol, en disciplinær straffeordning, der var intensiv, offentlig tilgængelig, og som omfattede nævnene o.s.v.¹¹⁾

I første omgang sker bedømmelsen af, hvordan reglen kan tænkes oplevet, imidlertid på et andet grundlag, nemlig på grundlag af, hvilken retskildekategori vedkommende regel tilhører. Som retskildeideologien er indrettet, knytter der sig jo langt fra samme grad af pligtfornemmelse til alle arter af regler. En klart formuleret lovtekst har rent bortset fra sanktionsspørgsmålet væsentlig større og især klarere forbindende kraft end de retskilder, man traditionelt kalder de subsidiære.

Karakteristisk for denne afhandling er, at de fremstillede regler kun i ret beskedent omfang kan bygges på de retskilder, der klarest fremkalder følelsen af pligt, såsom love og konkrete retsafgørelser, der direkte tager stilling til spørgsmål, som reglen tilsigter at omfatte. Man må i vidt omfang — på visse områder næsten udelukkende — bygge på viden om nævnenes egen handleform og om adfærden hos andre myndigheder, der har eller kunne tænkes at have kompetence vedrørende nævnene og disses medlemmer.

I det omfang, hvori reglerne om nævn og råd således bygger på administrativ sædvane, og chancerne for sanktioner er ringe, må det erkendes, at det følgende ikke er retsvidenskab i samme grad som f. eks. fremstillinger af reglerne om overdragelse af fast ejendom. Den forudsigtelse af de retsanvendende myndigheders fremtidige optræden, som er den væsentligste, men naturligvis ikke den eneste bestanddel af retsdogmatikken, sker på et så usikkert grundlag, at grænsen til blot reception af den faktiske adfærd eller mer eller mindre vilkårlig, subjektiv vurdering er helt uskarp og nok fra tid til anden overskredet.

I præntionen om fremstillingen som retlig ligger således ikke en påstand om en lignende sikkerhed i forudsigtelsen som den, der er normal i privatrettens centrale dele, men kun at jeg ved opstillingen af reglerne har bestræbt mig på at bevare den metodiske indstilling, som er gængs i retsdogmatikken. Det værdifuldeste i forsøgene på at overføre verifikationsmekanikken til juraen er til syvende og sidst næppe deres betydning for en sand skildring af retsvidenskabens metode, men det etiske krav de stiller til retsfremstilleren: at han bør forholde sig så objektiv og konstaterende overfor sit stof, som dette tillader.

11. Jfr. Indledning til retsstudiet, s. 99—100, om sondringen mellem sædvane og retssædvane.

2. del

Sammensætning og hierarkisk stilling

VI. Årsager til nævnsformens anvendelse

Den årsagssammenhæng, der skal belyses i dette kapitel, er ikke først og fremmest en historisk. Hensigten er ikke at give en beskrivelse af, hvorfor dette eller hint nævn faktisk er blevet oprettet. Som så ofte ved undersøgelsen af retsreglers »grunde« er fremstillingen formålsbestemt. Nævnenes opståen undersøges for at lette forståelsen og fortolkningen af visse retsregler om deres organisation og hierarkiske stilling. Det er derfor ikke alle årsager til nævnsformens anvendelse, der har betydning. Om et bestemt nævns opståen udelukkende eller dog tillige skyldtes bestræbelser for at sikre visse personer en bestemt stilling eller indtægt, eller at en gruppe i folketinget nærede rent personlig mistillid til en minister o.s.v., er uden interesse. Kun de »saglige« bevæggrunde har betydning for retsanvendelsen. Det er på den anden side mindre væsentligt at gøre sig klart, hvilke af disse bevæggrunde der i det enkelte tilfælde faktisk har motiveret lovgiveren eller lovkoncipisten, eller om man ligefrem ganske ueftertænkt har fulgt en tradition. Det afgørende er, hvilke saglige grunde der kunne være påberåbt, hvis man havde tænkt sagen til bunds.

»Årsagerne til nævnsformens anvendelse« er derfor i det væsentligste en rationalisering af de motiver, man må tænke sig besjæler en velinformeret lovgiver, når han under vore samfundsforhold udsteder regler om oprettelsen af nævn og råd. Eller anderledes udtrykt: her er tale om en fremstilling af de »saglige« formål, der kan søges opnået ved oprettelsen af nævn og råd.

Det betyder naturligvis ikke, at historiske efterforskninger vedrørende de enkelte nævns opståen er betydningsløse. De er et nødvendigt led i den viden om den gængse samfundsopfattelse, der er forudsætningen for overhovedet at forestille sig lovgiverens motiver og at afgøre, hvilke der anses for »saglige«. Hertil kommer, at udtrykkelige udtalelser om motiver for de enkelte nævns opståen kan være en værdifuld verifikation. Man kan nemlig i almindelighed gå ud fra, at motiver kun vil fremhæve bevæggrunde, der er klart saglige, og tilmed kun sådanne, som af vide kredse betragtes som betydningsfulde.

Med denne forklaring som baggrund vil ordet årsag nedenfor blive anvendt som i almindelig sprogbrug.

Det er en selvfølge, at grænserne mellem de forskellige årsager er vage, og at langt de fleste nævns opståen kan tilskrives et kompliceret sammenspil af flere årsager.

1. Fælles årsager.

a. Særlig interesse knytter sig til årsager, der har en vis sammenhæng med bestræbelserne for at sikre borgerne overfor forvaltningen.^{1) 2)}

Den vigtigste enkelte årsag til de mange nævn og råd er uden tvivl, at nævnformen tillader interesserepræsentanter og lægmænd at deltage i forvaltningen.³⁾ Herved opnås større tillid til forvaltningen fra de retsundergivnes side og — set fra administrationens synspunkt — mulighed for mægtige fortalere for forvaltningens politik. Herom og om begreberne interesserepræsentant og lægmand henvises til fremstillingen i næste kapitel. På dette sted skal kun understreges, at en vis medvirken i forvaltningen fra grupper, der står udenfor denne, og som ikke allerede er tilstrækkeligt repræsenteret ved folketingets partier, kan sikres på anden måde end via repræsentation i nævn og råd. Høring af organisationerne er overalt i statsadministrationen den normale fremgangsmåde, og der findes endog tilfælde, hvor interesserepræsentanter indrangeres blandt det professionelle administrative personale. Ved valutilov 337 18/12 1935, § 7,1, fik de store erhvervsorganisationer således adgang til hver at udpege en funktionær, der skulle følge det daglige arbejde i valutacentralen og deltage i udarbejdelsen af importplanerne. Hensynet til interesserepræsentanters og lægmænds deltagelse i forvaltningen er således aldrig den eneste årsag til nævnformens anvendelse.

En anden, meget væsentlig grund til anvendelsen af nævn er at finde i bestræbelser for at svække de politiske magtcentre i forvaltningen.⁴⁾ Forholdene er tydeligst i centraladministrationen, hvor ministerialsystemet og parla-

1. Dette problem har — fra en anden synsvinkel og med et andet formål — allerede været berørt i kap. II, især s. 51—52, hvor der peges på, at mange nævn kan ses som udslag af bestræbelser for at lægge luft mellem et bestemt sagområdes bestyrelse og statsmagtens sædvanlige repræsentanter.

De 2 første af de i teksten nævnte årsager er klare udtryk for sådanne bestræbelser.

2. Jfr. til det følgende den i kap. VII, afsnit I, anførte litteratur samt *Poul Andersen*, s. 71, *Forsthof*, s. 340 ff., *Adamovich*, s. 52, og *Hans Peters: Lehrbuch der Verwaltung* 1949, s. 30 og 52, *Herlitz II*, s. 76 ff. Disse sidste forfattere behandler ikke blot særlige organer, men i almindelighed kollegialt og monokratisk forvaltning.
3. Hensynet til interesserepræsentation er udtrykkelig påberåbt som årsag ved f. eks. Vareforsyningsankenævnet, Importreguleringen og importfordelings-systemerne 1932—48, Kbn. 1948, s. 32; Arbejdsrådet, R.T. 1900/01 B, sp. 855, hvor der tales om, at rådet skal modvirke en alt for bureaukratisk gennemførelse af loven; Arbejdsnævnet, R.T. 1926/27 Ft. 2558; Værnepligtsnævnet, Værnepligtsbetænkningen, s. 53 og 107, jfr. også nedenfor s. 136—37 om Arbejderforsikringsrådet.
4. Disse bestræbelser har været blandt hovedårsagerne til oprettelsen af Independent Regulatory Commissions i U.S.A., jfr. om England *F. M. G. Wilson: Ministers and Boards. Public Administration* 1955, s. 43 f., og *Vernon a. Mansergh*, s. 117—20.

mentarismen har ført til en meget betydelig magtkoncentration i den enkelte ministers hånd. Når afgørelser, der efter administrativ tradition ville høre under en minister, overlades til et nævn, er hensigten næsten altid at begrænse ministerens magt og som oftest tillige at give interesser, der ikke mener sig tilstrækkeligt repræsenteret ved de politiske partier overhovedet eller ved ministerens parti, lejlighed til indflydelse på den daglige forvaltning. Særlig klare eksempler foreligger i Overbevillingsnævnet og Landstrafiknævnet. Den 2. ædruelighedskommission foreslog at lægge visse særlige beværterbevillinger, der tidligere var blevet givet af ministeren, i hænderne på et nævn, fordi den i det hele nærrede mistro til enkeltmandsafgørelser og specielt frygtede politisk pres på ministeren.⁵⁾ Og af Landstrafiknævnets tilblivelseshistorie fremgår tydeligt, at det er oprettet for at hindre ministeren i enevældigt at bestemme, hvem visse rutebilkoncessioner skal tilkomme.⁶⁾ Hensynet til at indskrænke ministerens magt gør sig ikke blot gældende, når en afgørelse flyttes fra ministeren til et nævn, men også hvor nævnet kun indstiller til ministeren. Årsagssammenhængen er særlig tydelig, hvor nævnet er obligatorisk høringsinstans i enkeltsager.⁷⁾

I lokalforvaltningen spiller hensynet til en svækkelse af de politiske magthavere en mindre rolle. Der forekommer dog tilfælde, hvor man klart har stræbt efter at lægge et sagområde uden for de (parti)politiske kommunalbestyrelses herredømme. Den første ædruelighedskommission begrundede således Bevillingsnævnenes oprettelse med, at afgørelser om beværterbevillinger ved embedsmænd ikke var betryggende, og at henlæggelse til kommunalbestyrelserne blot ville blande kommunalpolitik i sagerne.⁸⁾

Hensynet til at begrænse ministerens magt glider jævnt over i en række årsager til nævnsformens anvendelse, der skyldes selve kollegialiteten uanset sammensætning. Det er en almindeligt accepteret opfattelse, at kollegial behandling i sig selv er en garanti mod de groveste former for magtmisbrug.⁹⁾

5. Betænkning afgivet af den af indenrigsministeriet under 16. juli 1914 nedsatte 2. ædruelighedskommission. Kbh. 1918, s. 14—15.

6. Se nærmere N.A.T. 1952, s. 315. Som andre eksempler kan nævnes, at Skovnævnets oprettelse efter oplysninger i Dansk Skovforenings Tidsskrift 1944, s. 417—18, skyldes, at man ønskede et af administrationen uafhængigt klageorgan, jfr. om en lignende begrundelse for oprettelsen af Overskibssynet, *Neergaard: Lærebog i Søret*, 3. udg. 1944, s. 56. Når Monopolankenævnet nu i modsætning til Prisankenævnet træffer afgørelser, er det også en understregning af uafhængigheden af ministeren.

7. Således f. eks. Vareforsyningsankenævnet, Importregulering I. c.

8. Betænkning afgivet af den af indenrigsministeriet den 26. juni 1903 nedsatte kommission til overvejelse af foranstaltninger til ædruelighedens fremme. Kbn. 1907, s. 90.

9. Arbejderforsikringsrådets paritetiske sammensætning fandtes således at være en garanti mod misbrug og en sikkerhed for resultater, der stemte med

og at meget vigtige eller indgribende enkeltafgørelser bør træffes af en flerhed af personer, ikke af enkeltmand. Således var tankegangen i den 2. ædruelighedskommissions ovennævnte begrundelse for Overbevillingsnævnet,¹⁰⁾ og Værnepligtsnævnet begrundedes bl. a. med afgørelsernes betydning for den enkelte.¹¹⁾ Andre gavnlige virkninger, der kan motivere henlægning af enkeltafgørelser til kollegiale organer, er større grundighed og mere alsidig erfaring. Der er vistnok også en tendens til snarere at pålægge en kollegial myndighed end en enkeltperson en judicialiseret proces.

Når det drejer sig om generelt prægede sager, herunder også bevidst praksisdannende afgørelser, har kollegialiteten tillige andre fordele. Den byder på større muligheder for gensidig påvirkning og vil i almindelighed — med den indstilling, der er gængs i vort samfund — lette muligheden for kompromisser.

Endelig kan muligheden for via nævnene at inddrage sagkyndige i forvaltningen være årsag til at foretrække nævnsformen. Dette hensyn er særlig virksomt, hvor sagområdet er teknisk præget,¹²⁾ og især hvor det er delt i mange specialer,¹³⁾ men det påberåbes ofte på mere gængse forvaltningsområder.¹⁴⁾

det praktiske livs tarv, A. Sørensen i Tidsskrift for arbejderforsikring 1905—06, s. 202, jfr. *Birkmose* i Danmarks sociale lovgivning, IV afd., 2. bind, s. 124. I sådanne betragtninger kombineres hensynet til interesserepræsentation med de almindelige forventninger, der stilles til kollegial forvaltning. — Det kan også nævnes, at Invalidforsikringsretten gik imod et forslag om nedsettelse af medlemstallet ud fra den betragtning, at det ville give øgede chancer for gale afgørelser. R.T. 1926/27 B., sp. 2003, og Ft., sp. 6140.

10. »Allerede dette, at der her er tale om begunstigelser, der kan være en formue værd, synes at føre til... at bevillingen ikke bør bero på enkeltmands pennestrøg.« l. c. s. 14.
11. Værnepligtsbetænkningen, s. 29. Som andre eksempler kan nævnes: Anledningen til fremsættelsen af landvæsenskommissionsloven af 1858 var ønsket om at få indenrigsministeriet afskaffet som ankeinstans. R.T. 9. sess. (1857) A. 703—05. Når behovet herfor følte stærkere efter grundlovens indførelse, skyldtes det, at rentekammeret havde haft kollegial behandling, R.T. 10. sess. (1858) B. 337. — I Administrationskommissionens betænkning, s. 369, argumenteres for, at en så vigtig og endelig afgørelse som invaliditetskendelsen ikke kan overlades til en almindelig administrativ myndighed. — Den socialdemokratiske ordfører forsvarede i R.T. 1926/27 Ft., sp. 2558, Arbejdsnævnet med, at tilsynet med arbejdsløshedskasserne ikke burde være afhængigt af en enkelt mands retsindighed, men overvåges af repræsentanter for de faktorer, der økonomisk opretholder forsikringen. — Af R.T. 1899/1900 B, sp. 2052, fremgår, at Forsikringsrådets oprettelse bl. a. skyldes modvilje mod at give enkeltmand — en inspektør — for stor magt.
12. F. eks. R.T. 1924/25 A., sp. 6641, om Forsikringsrådet.
13. Betænkning angående ordningen af sundhedsvæsenets centralstyrelse. Kbn. 1909, s. 7—8.
14. Således f. eks. vedrørende Arbejdsnævnet, Socialreformen 1933, forslag til arbejdsløshedslov, s. 33, Boligtilsynsrådet, Betænkning afgivet af indenrigsministeriets saneringsudvalg, s. 62, og Værnepligtsnævnet i et utrykt møde-

Hensynet til sagkundskab har dog i almindelighed mindre betydning end de hidtil nævnte årsager. Den nødvendige specialviden vil som regel kunne skaffes indenfor den almindelige forvaltnings rammer.¹⁵⁾

b. Mindst lige så vigtige for den udbredte anvendelse af nævnsformen er en række årsager, der er uden forbindelse med retssikkerhedssynspunktet.

Der er utvivlsomt for tiden en almindelig tendens i retning af kollektive afgørelser.¹⁶⁾ Den spores ikke blot i lovgivningens og administrationens stadige produktion af nævn og råd, men har sit modstykke i en tilbøjelighed hos de personer, der udpeges til nævnsmedlemmer. Mange, der næppe kunne formås til at udføre eller deltage i administration som enkeltpersoner, kan uden vanskelighed overtales til at lade sig vælge ind i nævn, selv om deltagelsen i møder ofte kræver lige så megen tid og besvær, som selvstændig behandling af sagerne ville gøre.

En anden årsag, der især har betydning i statsadministrationen, er tjenstemandsforholdets stivhed. Ved at iklæde midlertidige forvaltningsorganer nævnsformen kan man undgå oprettelsen af nye tjenstemandsstillinger.¹⁷⁾

Andre væsentlige årsager er administrativt-teknisk prægede.¹⁸⁾ Nævnenes forhandlinger vil ofte foregå mundtligt og med et minimum af skriftlig nedfældelse. I en forvaltning, der iøvrigt hviler på skrift, kan dette betyde en stor lettelse både reelt og psykologisk.

Den unødigt vidtdrevne opdeling af centraladministrationen kan føre til oprettelse af organer, hvis væsentligste opgave er at undgå kævl om kompetencegrænser.¹⁹⁾

referat fra værnepligtsudvalget. Invalideforsikringsrettens sammensætning var begrundet i, at invaliditetsafgørelserne er blandet lægelige, sociale og juridiske. Invalideforsikringsretten, s. 7.

15. En forklaring på, at hensynet til sagkundskab alligevel så ofte påberåbes som motiv til et nævns nedsættelse, gives s. 144 ff.

16. Jfr. *Wheare*, s. 1.

17. Denne årsag har rimeligvis været af betydning for oprettelsen af organer som Udvalget for Indkvarteringserstatning og Revisionsudvalget for Tyske Betalinger.

18. En særegen, teknisk årsag til et nævns opståen findes ved Vareudvekslingsudvalget. Før valutaloven af 22/12 1937 krævedes for at tillade varebytteforretninger anbefaling fra visse i loven opregnede erhvervsorganisationer. *B. Hjejle og N. P. Madsen-Mygdal*: Håndbog i Valutalovgivning, s. 22. Ved at lade disses repræsentanter udgøre et nævn opnåede man, at anbefalingen kunne gives ved stemmeflerhed og ikke krævede enstemmighed. *K. Chrom*: Private vareudvekslingsforretninger 1944, s. 11—13.

19. Som et eksempel udenfor de mere tilfældige koordinerende udvalg kan nævnes Beskæftigelsesrådet, der bl. a. var begrundet i hensynet til hurtig og smidig løsning af opgaver, der greb ind over flere ministeriers område, se *Kommunal Arbog* 1942, s. 781 ff.

For de lokale organer gør nogle særlige årsager sig gældende. På sagområder, der ligger på grænsen mellem kommunal- og statsforvaltning, har der i al fald i perioder været tilbøjelighed til at oprette særlige organer med blandet kommunalt-statsligt præg, hellere end at henlægge sagerne til kommunalbestyrelsen eller et lokalt statsorgan. Denne årsag har vistnok været medvirkende til oprettelsen af de fleste ældre lokale administrerende nævn. Hvor et forretningsområde kræver flere kommuners samvirke, kan resultatet også blive et nævn, således f. eks. Byudviklingsudvalgene.

Som en tredje årsag, der har haft stor betydning, kan nævnes centraladministrationens behov på den ene side for oplysninger fra stedkendte og på den anden side for personer, der kan og vil gå mere intenst ind for et eller andet formåls gennemførelse på egnen, end de lokale organer med almindelig kompetence kan ventes at ville.²⁰⁾ Som et historisk væsentligt eksempel kan henvises til Landvæsenskommissionernes opståen.²¹⁾ ²²⁾ Landvæsenskommissionerne er jo nu fortrinsvis private tvist- eller uvildighedsnævn, men det var ikke deres oprindelige funktion. De er opstået efterhånden og som resultat af forskellige forsøg på at gennemføre den 1. landboreform i 1750'erne og 1760'erne. Problemet var — som i det hele under størstedelen af enevælden — på den ene side at skaffe centraladministrationen oplysninger, der kunne sætte den i stand til at træffe fornuftige afgørelser, og på den anden side at få dens intentioner gennemført. Hertil anvendte man bestandig amtmændene og udsendinge fra København, men lidt efter lidt opbyggedes tillige på grundlag af synsmandsinstituttet et særligt organ, der bestod af amtmænd og to uvildige, sagkyndige mænd. Deres opgave var i almindelighed at virke lokalt til landboreformens fremme. Instruksen af maj 1768 (Fogtmans Rescripter) pålagde således kommissærerne pligt til at afgive betænkning og oplysninger til centraladministrationen om en lang række foranstaltninger til landvæsenets fremme, som kommissærerne også selv skulle søge at formå lodsejerne til at foretage. Hvis der under udskiftning eller ved andre foranstaltninger opstod strid, skulle de tillige søge at mægle forlig, og hvis det ikke lykkedes, sende udførlig indberetning til centraladministrationen. Da det viste sig vanskeligt at få den 1. landboreform gennemført, fik kommissærerne ligefrem pligt til at påse, at udskiftning gennemførtes. Først under reformerne i slutningen af århundredet, hvor ledende kredse på landet selv blev interesseret i forandringer, og hvor centraladmini-

20. Om forbindelsen mellem snævert kompetenceområde og iver i tjenesten, se min artikel i N.A.T. 1954, s. 350—52.

21. Oplysninger herom findes foruden i forordningerne hos *Hans Jensen*: Dansk Jordpolitik I, 1936, s. 36 ff., *Poul Hansen*: Bidrag til det danske landbrugs historie. Jordfællesskabet og landvæsenskommissionen af 1757, 1889, og *Jacob Mandix*: Håndbog i den danske landvæsensret, 2. udg. 1813.

22. Som moderne eksempler kan nævnes Kommunale Beskæftigelsesudvalg og Tremandsudvalgene, statshusmandsloven, lb. 11 13/1 1956, § 4.

strationens initiativ derfor kunne undværes, fik Landvæsenkommissionerne efterhånden deres nuværende selvstændige og initiativløse karakter. Efter forordning 1781 var Landvæsenkommissionen således vedrørende udskiftninger tvistnævn i afløsningssager. De handlede kun på en lodsejers initiativ og — med enkelte undtagelser — kun i det omfang, der forelå uenighed.²³⁾

En fjerde årsag til lokale nævns oprettelse er ønsket om at aflaste kommunalbestyrelsen. Det er karakteristisk, at mange af de forretninger, der henhørte under landbrugskrisens forskellige lokale nævn, eller som nu hører under boligrestriktionernes særlige organer, oprindeligt lå hos kommunalbestyrelserne.

2. Årsager til de enkelte nævnstyper.

De fælles årsager har ikke samme vægt ved alle nævnstyper, og valget af en bestemt type nævn kan have særlige grunde. Nogle af disse hænger sammen med, at visse nævn ikke blot er et alternativ til den almindelige forvaltning, men også til domstolene.

Det gælder således *ankenævn*, der kan være oprettet til afløsning af et led i den administrative rekurs eller af domstolsprøvelsen.²⁴⁾

Hvis de oprettes for at erstatte eller dog aflaste domstolene, er hovedårsagerne billighed, hurtighed og speciel sagkundskab samt, hvor ankenævnet er centralt, hensynet til ensartethed.²⁵⁾ Den tillid, der er knyttet til interesserepræsentanter, kan dog også spille en rolle.²⁶⁾

Som alternativ til den almindelige administrative rekurs er ankenævnene åbenbart først og fremmest begrundet i bestræbelser for at svække eller helt udelukke ministeren, der i almindelighed ville være den ellers kompetente myndighed, som oftest i forbindelse med hensynet til interesserepræsentation og kollegialitet.²⁷⁾

Henskydningsnævn har som alternativ til ministeren samme hovedårsager, som ankenævn. Hvor de foretrækkes for ankenævn, er årsagen rimeligvis især

23. *Mandix* II, s. 216, 218 og 239—40.

24. Overinstanser kan være alternativ til domstolene eller den almindelige forvaltning, og i så fald gælder om dem det samme som om ankenævn; Civilforsvarsvurderingsnævnet er således foretrukket for domstolene på grund af sagkundskab. R.T. 1948/49 A, sp. 3154. I andre tilfælde er problemet, om der overhovedet skal være en 2. instans. Til gunst herfor giver Rytter under forhandlingerne om apotekerloven en god praktisk begrundelse. Efter hans erfaringer fra lensloven var en appelinstans en værdifuld ting. Den gav ro om 1. instansbehandlingen og var for ministeren god at henvise til, når interesserede kredse ad politisk vej søgte at få en afgørelse ændret, R.T. 1931/32 Lt., sp. 1311—12.

25. Jfr. Report of the Committee on Administrative Tribunals 1957, s. 9.

26. Se eksempler i note 3 ovenfor.

27. Jfr. ovenfor note 3 om Vareforsyningsankenævnet, note 6 om Skovnævnet og Overskibssynet samt note 11 om Værnepligtsnævnet.

forskellen i udvælgelsesmåde. Trangen til hurtighed ved overspringelse af en instans spiller dog også en rolle.²⁸⁾

Blandt *tvistnævne* er taksationskommissionerne udslag af ren tradition. Ekspropriationserstatning fastsættes nu engang af et særlig sagkyndigt og uvildigt organ. Bagved alle tvistnævne ligger dog formentlig forestillingen om, at det offentlige ikke bør træffe afgørelser, hvori det håndgribeligt er økonomisk interesseret. Bestræbelserne for uafhængighed af den almindelige stats- eller kommunalforvaltning spiller følgelig en hovedrolle. De private tvistnævne er alternativ til domstolene og især begrundet i sagkundskab, eventuelt voldsagtig sammensætning og simple procesform.²⁹⁾

En fælles årsag til oprettelsen af *uvildighedsnævne* vil naturligvis være deres funktionelle upartiskhed; også de er altså udslag af bestræbelser for at sikre uafhængighed af den myndighed, der i den ene eller anden betydning er part. For visse nævne er disse bestræbelser klart hovedformålet. De nuværende Motorkøretøjsudpegningsnævne er en direkte videreførelse af reglerne fra forrige århundrede om heste og vogne til hæren. I 1870'erne foreslog krigsministeren gentagne gange, at heste og vogne af hensyn til upartisk fordeling skulle udpeges af et nævn for hver kommune, men folketinget foretrak at lade kommunalbestyrelsen foretage ligningen.³⁰⁾ Under forhandlingerne om l. 70 8/4 1913 om hærens forsyning med heste og vogne foreslog krigsministeren af rene effektivitetshensyn, at udpegningen helt lagdes i hærens hånd, men folketingsudvalget foretrak et særligt nævn for derved at »opnå tilstrækkelig garanti for, at alle fornødne hensyn tages i betragtning«.³¹⁾ En lignende begrundelse synes at have ligget bag Jernbanebesigtigelseskommissionen.³²⁾ Også Sessionerne har, i al fald siden de kom til at omfatte alle værnepligtige, bestandig været anset som en garanti for borgerne derved, at værnepligtens gennemførelse var overladt til en civil myndighed.³³⁾ Ved uvildighedsnævne, der bedømmer planer, spiller årsager, der ikke har forbindelse med uvildigheden, dog tillige en stor rolle, således hensynet til sagkundskab og til det hensigtsmæssige i at have en særlig fælles myndighed til at gennemføre de mange detaljer, hvoraf planen består, og hvoraf de fleste kræver besigtigelse.

Private uvildighedsnævne er alternativer til tvistnævne eller domstole. Når de foretrækkes for tvistnævne, er det i reglen, fordi den lovgivning, nævne anvender, har karakter af præceptiv beskyttelse af den ene part, således f. eks.

28. Se Ft. 1954/55 A., sp. 550.

29. Se f. eks. *Hurwitz*: Husdyr-Voldgift, s. 19.

30. R.T. 1875/76 A., sp. 1454—55.

31. R.T. 1912/13 B., sp. 1277 ff.

32. Ny Collegial-Tidende 1845, s. 275.

33. Således *Ørsted* på Den grundlovgivende Rigsdag, s. 657, *Opperman*, Den danske rets bestemmelser om værnepligten, 1864, s. 195, og *Holck*: Statsforvaltningsret, s. 291—92, jfr. Værnepligtsbetænkning, s. 91.

ved Huslejenævn og Husmandsbrugskommissioner i pligthussager, eller fordi man vil sikre sig, at nævnenes sagkundskab anvendes i alle sager, således f. eks. ved Landvæsenkommissioner i større vandløbssager. Når uvildighedsnævn vælges i stedet for domstole, skyldes det i almindelighed samme grunde som dem, der fører til oprettelse af tvistnævn.³⁴⁾

For *ansøgningsnævnenes* vedkommende er de væsentligste årsager ønsket om at fratage eller svække den almindelige forvaltnings indflydelse på tildelingen af visse goder,³⁵⁾ som oftest i forbindelse med hensynet til interesserepræsentation og til sagkundskab. Denne sidste grund er særlig åbenlys, hvor ansøgningen angår tekniske forhold, f. eks. patenter, men den har også betydning ved de mange låne- og tilskudsnævn, hvor sted- eller fagkendte personer er en kilde til oplysninger, som forvaltningen kun med møje kunne skaffe sig på anden måde.

Rådene er naturligvis først og fremmest forårsaget af hensynet til interesse-repræsentanters³⁶⁾ og lægmænds deltagelse i forvaltningen, men hensynet til sagkundskab kan i mange tilfælde være en medvirkende årsag.

Blandt årsagerne til de centrale *administrerende nævn* vil altid være bestræbelserne for at svække ministerens magt, men interesserepræsentation og sagkundskab spiller også en stor rolle.³⁷⁾ De lokale administrerende nævn skyldes i almindelighed administrativt-tekniske hensyn af den art, som er nævnt ovenfor s. 127—28.

For *afviklingsnævnene* spiller det midlertidige og sagkundskaben en stor rolle, men hensynet til interesserepræsentation og uafhængighed af ministeren har også betydning.

34. Undtagelsesvis er også offentlige uvildighedsnævn alternativer til domstolene. Det gælder således Fængselsnævnet.

35. Se ovenfor s. 124 om beværter- og trafikbevillinger.

36. De danske Kornordninger 1933—46, 1950, s. 69, indeholder følgende karakteristik af Landbrugsministeriets Kornnævn og Mel- og Brødnævnet: »nævnene udgør det forum, hvor de forskellige interesse modsætninger skal mødes og brydes, hvor argumenter og modargumenter afvejes mod hinanden, hvor forslag fremsættes og kritiseres.»

37. Se ovenfor note 11 og 12 om Forsikringsrådet samt nedenfor s. 145—46 og s. 194—95 om Priskontrolrådet.

VII. Organisation

I. De faktiske forhold

For at kunne fremstille retsreglerne om nævns og råds organisation er det nødvendigt først at skaffe sig et overblik over de personer, der faktisk virker som nævnsmedlemmer. Når en sådan indledning anses uforholden for fremstillingen af reglerne om domstolenes organisation og af tjenestemandssretten, beror det tildels på den retlige normerings større intensitet på disse områder. Men den væsentligste grund er, at den juridiske læseverden har et solidt for-håndskendskab til de personer, som processens og tjenestemandssrettens regler skal tillempes på. For nævn og råd kan sådan viden ikke forudsættes.

Denne indledende undersøgelse er ikke af retlig art; den tilhører den almindelige statskundskab. Baggrunden er vel retsregler, men vægten er ikke lagt på en fremstilling af de grænser, retsreglerne fastlægger, men på den måde, hvorpå myndighederne normalt handler, uanset om de er retligt forpligtet dertil eller ej. Det er dog en selvfølge, at opstillingen af de forskellige persontyper er bestemt af den brug, der ved fremstillingen af retsreglerne i afsnit II gøres af begreberne.

For at lette tilegnelsen af dette kapitel er blandt fortegnelserne bag i bogen optrykt en liste over reglerne om sammensætningen af en række af de vigtigste nævn og råd. Eksempler til belysning af både den faktiske tilstand og reglerne vil såvidt muligt blive taget fra de der opremsede nævn.

A. PERSONGRUPPER

De personer, der virker som medlemmer af nævn og råd, har — med enkelte undtagelser — et grundlæggende træk tilfælles: medlemskabet er en bibeskæftigelse, ikke en tjenestemandsstilling. Undtagelser forekommer, hvor der til organet er knyttet et kontor, hvis chef eller chefer er formand (formænd) for nævnet, f. eks. Landsskatteretten, Invalidforsikringsretten, Forsikringsrådet og Arbejderforsikringsrådet.

Iøvrigt er medlemmerne meget forskelligartede. Et overblik over de oftest forekommende typer kan fås ved at inddele medlemmerne i grupper efter den egenskab, som efter loven eller udnævnelsesmyndighedernes skøn kan anses for at have været afgørende for medlemskabet. Sondringsgrundlaget er altså både en objektivt kendelig egenskab hos medlemmet og denne egenskabs betydning for hans medlemskab. Det siger sig selv, at en gruppdeling på dette grundlag ikke kan blive skarp. I de typiske tilfælde er den dog fuldt ud brugbar. Det er ligeledes klart, at grupperne ikke er inclusive i den forstand, at et medlem

enten hører til den ene eller den anden gruppe. De fleste mennesker har flere »egenskaber«, og loven eller udnævnelsesmyndigheden kan meget vel have udnyttet dette faktum. Det hindrer naturligvis ikke, at grupperne fremstilles hver for sig.

Her arbejdes med tre hovedgrupper: personer, der er medlemmer, fordi de retsundergivne kan regne med en sympatisk indstilling hos dem; personer, der er medlemmer, fordi de er neutrale; og personer, der er medlemmer på grund af deres sagkundskab.

1. Den første hovedgruppe er den interessanteste. Tilstedeværelsen af personer, der er sympatisk indstillet overfor de retsundergivne, er udtryk for forsøg på at skabe tillid til administrationen på anden måde end ved at efterligne domstolenes særlige upartiskhed.

Gruppen falder i tre afdelinger, der i de typiske tilfælde er klart forskellige: interesserepræsentanter, voldgiftsmænd og lægmænd.

a. 1) *Interesserepræsentanter* er et velkendt og ofte anvendt begreb. I almindelighed tænker man herved på personer, der deltager i offentlig forvaltning og samtidig er nært knyttet til en eller anden erhvervsorganisation.

Denne lidt løse forståelse af begrebet er i almindelighed tilstrækkelig.¹⁾ Holder man sig til et givet samfund på en given tid, er der kun ringe tvivl om de typiske tilfælde af interesserepræsentation. Med støtte i de meget omfattende undersøgelser af pressure groups, interest groups m. v., der er foretaget i U.S.A.,²⁾ er det imidlertid muligt at give begrebet interesserepræsentation et mere præcist og retligt anvendeligt indhold.

Det vigtigste er at søge klarlagt, hvad det er, der repræsenteres, altså hvad ordet interesse betyder. Udgangspunktet kan tages i gruppebegrebet, som det i almindelighed defineres i amerikansk litteratur, når det bruges i sammensætningen interest group.³⁾ En gruppe er en kreds af personer, der har fælles indstilling på et eller andet punkt (»shared attitudes«). Alle de grupper, der overhovedet har betydning for statsstyrelsen, har tillige den egenskab, at en del af

1. *Gunnar Heckscher*: Staten och organisationerna, bruger i sin fremstilling af svenske forhold interesseorganisation som synonym med foreninger af personer, der har fælles økonomiske bestræbelser, se opremsningen s. 25—79 og især s. 78—79.

2. En detaljeret litteraturoversigt findes i *David Truman*: The Governmental Process, s. 537 ff., og i *Lathams* nedennævnte artikel.

3. Se især *David Truman*: The Governmental Process, s. 33 og 37 ff., og *Leiserson*, s. 5 ff., jfr. samme i *Marx*: Elements of Public Administration, N.Y. 1946, s. 314 ff.; *Earl Latham*: The Group Basis of Politics, American Political Science Review XLVI (1952), s. 382, og især 348, note 17; *Emmette S. Redford*: The Protection of Public Interest, samme tidsskrift XLVIII (1954), s. 1103—04, jfr. også *R. M. Mac Iver*: »Interests« i Encyclopaedia of the Social Sciences.

indholdet af de fælles indstillinger er krav til omverdenen: om respekt for gruppen, om visse ydelser til gruppen, om en vis fast relation mellem gruppen og en anden gruppe o.s.v. Det, der repræsenteres, er altså en gruppes fælles indstillinger og da især de, som indeholder krav til omverdenen.

Trods sin vaghed er dette udgangspunkt praktisk anvendeligt. Der findes i ethvert samfund nogenlunde omfattende komplekser af indstillinger, der er nogenlunde konstante hos et stort antal mennesker. Der er ingen praktisk vanskelighed ved at genkende de vigtigste, især dem der korrelerer med letkendelige ydre egenskaber såsom alder, køn, bopæl (by/land) og erhverv. Blot må man være opmærksom på, at dette gruppebegreb, som sociologiens i almindelighed, kun angår visse bestemte relationer mellem mennesker. Enhver person tilhører samtidig mange grupper; eller anderledes sagt: hans tilhørsforhold til en bestemt gruppe kan kun bedømmes i en bestemt relation, den nemlig, der er relevant for indholdet af den eller de fælles indstillinger.

Grupper i den angivne betydning findes i alle samfund. Karakteristisk for nutidens vesteuropæiske er, at de vigtigste af grupperne er organiserede. Det vil sige, at gruppen har skabt en institution (normalt en forening), hvis formål er at forsvare eller tilfredsstille det, der er indholdet af de fælles indstillinger, heriblandt kravene til omverdenen.

Den første forudsætning for at tale om interesserepræsentanter i et navn er altså, at det indenfor det område af samfundslivet, hvorpå nævnets funktion er rettet, er muligt at påvise en — organiseret eller uorganiseret — kreds af personer, der har et vist kompleks af fælles indstillinger, der er relevante for nævnets funktion.

Spørgsmålet er herefter, hvornår en person kan siges at repræsentere en sådan gruppe. Repræsentationsforholdet er klart, hvis personen har et mandat fra gruppen. Et mandat forudsætter en organiseret gruppe og foreligger, når medlemskabet i nævnet er betinget af en eller anden form for tillidserklæring: valg, indstilling el. lign. fra organisationens besluttende organer.

Interesserepræsentation kan imidlertid foreligge, selv om der ikke eksisterer en organiseret gruppe, eller selv om en tillidserklæring fra gruppen mangler. For at få en brugbar begrebsdannelse må man gribe tilbage til interesserepræsentationens samfundsmæssige formål. Baggrunden er den almindelige demokratiske ideologi, at folket skal styre sine egne anliggender. Overført til forholdet mellem offentlig administration og grupper vil det sige, at gruppen selv skal være med til at træffe afgørelser, der angår den. Når først denne ideologi er almindeligt godtaget — og det er den på store områder af vort samfundsliv — kan den anvendes til at gøre forvaltningens indgreb lettere acceptable. Ved at tage interesserepræsentanter med i administrationen nyder denne godt af den fordel det er at handle efter de retsundergivnes idealer. Organet opnår, i al fald hos de grupper, der repræsenteres, større tillid.

På dette grundlag kan bygges en rimelig afgrænsning af begrebet repræsen-

tation. Repræsentationen foreligger — foruden ved mandatforhold — *når* et nævnsmedlem tilhører gruppen, d.v.s. faktisk deler det kompleks af indstillingen, der er afgørende for gruppedannelsen, og *når* dette gruppertilhør er hovedårsag til medlemskabet.

Udenfor interesserepræsentation i denne forstand falder det forhold, at der i organet findes personer, der ikke har mandat fra gruppen og ikke selv tilhører den, men som alligevel nyder kvalificeret tillid hos gruppen. Ved udnævnelse af sådanne medlemmer kan forvaltningen i praksis ofte opnå samme resultat som ved at tage grupperepræsentanter; men skal begreberne holdes nogenlunde klare, kan de pågældende ikke kaldes interesserepræsentanter.

Definitionen på en interesserepræsentant lyder herefter således: Et nævnsmedlem er interesserepræsentant, når der blandt de retsundergivne på nævnets område findes en klar gruppedannelse, og når medlemmet enten har et mandat fra gruppen eller tilhører gruppen, og dette er hovedgrunden til, at han er medlem.

2) Interesserepræsentationens formål er — som nævnt — at skabe tillid til den administration, hvori repræsentanterne deltager.⁴⁾ Set fra gruppemedlemmernes side byder repræsentationen på en lejlighed til medindflydelse i overensstemmelse med det demokratiske princip. Medindflydelsen er klarest, hvor nævnet deltager i udstedelsen af eller selv udsteder generelle regler. Her kan ligefrem blive tale om delegation af regeldannelsen til repræsentanter, der er mere adæquat udtryk for gruppeindstillinger, der er væsentlige på vedkommendes samfundsområde, end partierne i folketinget. Hvor nævnets forretninger iøvrigt er generelt præget, f. eks. hvor der er mange praksisdannende sager, særlig hvor den anvendte lovgivning er meget vagt formuleret, har gruppens medindflydelse en lignende direkte karakter. Ved nævn, der behandler klare enkeltsager, som f. eks. de fleste ankenævne og tvistnævne, er medindflydelsen mindre håndgribelig. Her består den væsentligt i et forsøg på at sikre, at nævnets praksis får en tendens, der stemmer med gruppens krav. Om medindflydelse for part i den enkelte sag bliver der ikke tale. Set fra forvaltningens side tjener interesserepræsentationen til at gøre administrative handlinger mere acceptable, fordi de fremkommer som resultat af en proces, der er i overensstemmelse med en grundlæggende ideologi hos de retsundergivne. Disse to sider af interesserepræsentationens betydning for tilliden til forvaltningen

4. Til det følgende se især *Leiserson*, s. 161 ff. og 187, *Truman* op. cit. kap. XIII og XIV, og *Carl Svønnegård*, F.T. 1951, s. 73 ff., jfr. mine bemærkninger i N.A.T. 1952, s. 333—34. Som et ekstremt eksempel på sammenhængen mellem interesserepræsentation og tillid kan nævnes en artikel i *Grundejertidende* 1952 nr. 7, s. 1—2, hvor der argumenteres for, at kun ved »upartiske« og »saglige« valg, d.v.s. valg efter indstilling fra organisationerne, kan man skabe en sådan sammensætning, at en enstemmig Huslejenævnskendelse er tilstrækkelig garanti, og adgang til domstolene kan afskæres.

optræder med forskellig vægt i forskellige tilfælde. Undertiden er repræsentationen resultatet af stærkt pres fra de retsundergivne.⁵⁾ I andre tilfælde benyttes repræsentanterne bevidst af administrationen som fortalere for forvaltningen eller ligefrem som en slags propaganda.⁶⁾ I almindelighed er de to sider af tillidsbetragtningen dog så indvævet i hinanden, at det er umuligt at afgøre, hvilken der er væsentligst.

Interesserepræsentation er ikke noget nyt i dansk samfundsliv. I de lovforberedende kommissioner, der siden grundloven har udarbejdet de fleste større lovkomplekser, har oftest siddet interesserepræsentanter.⁷⁾ Men i forvaltningen er interesserepræsentanter først blevet almindelige efter dannelsen af de store erhvervsorganisationer i århundredets begyndelse⁸⁾ og særlig efter 1914. Statsmagten har — især i krisetider — været interesseret i at drage organisationerne ind i administrationen, væsentligst for at sikre, at regeringens bestræbelser gennemførtes loyalt og uden for meget kritik.⁹⁾ Organisationerne har på deres side været interesseret i repræsentation, især medens de endnu var svage — repræsentation i navn og råd giver svage grupper og organisationer prestige¹⁰⁾ — men iøvrigt på uprøvede og skønsomt prægede områder, f. eks. pris-kontrol, hvor mistilliden til den almindelige forvaltning er særlig stor.¹¹⁾

Der er dog ikke tale om et simpelt årsagsforhold mellem de store erhvervsorganisationers opståen og interesserepræsentation. Det er ikke simpelthen organisationerne, der har presset statsmagten til at give sig repræsentanter. Fra

5. Spørgsmålet om interesserepræsentation kan ligefrem blive et politisk strids-spørgsmål. I 1920'erne var spørgsmålet om kompetencegrænsen mellem arbejdsdirektøren og Arbejdsnævnet et stadigt politisk problem, og socialdemokratiet så i venstre-regeringens forslag til arbejdsløshedsloven af 1927, der beskar nævnets kompetence væsentligt, et slag mod kassernes selvstyre, R.T. 1926/27 Ft., sp. 2543.
6. Dette synspunkt understreges stærkt i engelsk litteratur, *Vernon and Mansergh*, s. 8—9 og 25—27, og *Wheare*, s. 65—66.
7. Fortegnelse hos *P. Munch* i Den Danske Rigsdag IV, s. 252—56. Som et tidligt eksempel kan nævnes Bangs landbokommission af 1849, der havde repræsentanter for godsejere og fæstere. *Hans Jensen*: Dansk Jordpolitik II, s. 233 ff.
8. De samvirkende danske Landboforeninger er stiftet i 1893; Fællesrepræsentationen for håndværk og industri er oprettet i 1897; Andelsudvalget 1899; De Samvirkende Fagforbund og Arbejdsgiverforeningen i 1898, Industrirådet i 1910 og Landbrugsrådet i 1919. Se iøvrigt *Anders Vigen* i Den Danske Rigsdag III.
9. Jfr. *Ebbe Groes*: Statsmagten, Erhvervslivet og Forbrugerne, Nationaløkonomisk Tidsskrift 1947, s. 1 ff.
10. *Leiserson*, s. 134 ff., *Vernon and Mansergh*, s. 138—40, *Truman*, s. 459—60. Fiskerirådets udvikling fra et råd til en privat erhvervsorganisation er et godt hjemligt eksempel på, at en gruppe, efterhånden som den bliver stærkere organiseret, bliver mindre interesseret i formel interesserepræsentation, se ovenfor s. 103—04.
11. *Leiserson*, s. 134 ff.

de sidste 20 år findes mange eksempler på det modsatte. Administration gennem interesserepræsentanter eller ligefrem via organisationerne¹²⁾ er blevet et stående og ustandselig anvendt middel især i den økonomiske forvaltning. Statsmagten tvinger eller i det mindste indbyder grupperne til at danne organisationer, hvor de ikke allerede findes.¹³⁾

Det er heller ikke sådan, at interesserepræsentanter kun forekommer, hvor grupperne er organiseret. Det er ganske vist det almindelige, men man har bevidst tilstræbt den tillid, interesserepræsentation normalt skaber, allerede før organisationsvæsenet havde vokset sig stærkt. Et udmærket eksempel findes i forarbejderne til ulykkesforsikringsloven af 1898. Sygekassekommissionen af 1885 og i overensstemmelse hermed det oprindelige regeringsforslag forudså en tvungen forsikringsordning styret af en ledelse på tre kongevalgte embedsmænd.¹⁴⁾ Denne ordning fandt landstingsudvalget ikke tilfredsstillende. Man ønskede særligt vedrørende spørgsmålet om erstatningens størrelse en afgørelsesmåde, der havde »større udsigt til af den pågældende arbejder at anerkendes for billig og retfærdig end den, som træffes enten af administrationen eller af en domstol, kan ventes altid at have«. ¹⁵⁾ Udvalget foreslog derfor, at skadelidte skulle kunne forlange afgørelsen af erstatningens størrelse truffet af en skønskommission på 5 mand med 1 af retten udnævnt formand og 2 af skadelidte valgte arbejdere og 2 af kommunalbestyrelsen valgte arbejdsgivere. Det interessante ved dette forslag — der fremførtes af *Goos* som ordfører for udvalget — er den klare erkendelse af, at der findes afgørelsesformer selv for enkeltspørgsmål, der vedrører en borger, der er mere tillidsvækkende end domstolens, og at denne tillid bygges på en kombination af voldgiftstanken og gruppetilhør.

Også ulykkesforsikringens senere udvikling viser, at der i interesserepræsentationen findes et tillidsvækkende moment, der ikke har direkte tilknytning til organisationsvæsenet. Ved udarbejdelsen af ulykkesforsikringsloven 1916 ønskede man af effektivitetshensyn at nedlægge Arbejderforsikringsrådets fiskeriafdeling, men tanken blev opgivet, bl. a. fordi den store tilslutning til fiskernes frivillige forsikring antoges at skyldes, at sagerne afgjordes af

12. Som eksempler kan nævnes landbrugets eksportudvalg under og lige efter besættelsen, og Grosserersocietetets reeksportkontrol under forrige krig. *Anders Vigen*, s. 526 og 447—48, jfr. *Leiserson*, kap. VII og VIII.

13. Et ekstremt eksempel var Roosevelts NIRA lovgivning. Om danske erfaringer se *Groes'* ovennævnte artikel, *Ester Boserup*: Dansk importregulering gennem 15 år, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1947, s. 59 ff., samt *Vareforsyningsbetænkning*, s. 96.

14. Om den første ulykkesforsikringslovs historie se iøvrigt: *Birkmose* i *Danmarks Sociallovgivning*, IV afd., 2. bind, 1. afsnit, og *Ulykkesforsikringsloven*, 1954, s. 16 ff., samt *Sociale Studier i Dansk Historie efter 1857*, Kbn. 1930.

15. R.T. 1888/89 B., sp. 2228—29.

fiskernes egen afdeling.¹⁶⁾ Og det skete på et tidspunkt, da fiskeriets organisationer kun var i sin vorden.

3) Indførelse af interesserepræsentation i nævn og råd skaber nogle særlige problemer vedrørende disse organers sammensætning.¹⁷⁾

For at kunne opfylde sin politiske funktion må interesserepræsentationen være adæquat. Man må have alle, eller i al fald de væsentligste af de grupper, der berøres af en vis forvaltningsvirksomhed, med. Det kan føre til, at interesserepræsentationen opgives,¹⁸⁾ men i almindelighed fører det blot til krav om yderligere repræsentation.¹⁹⁾ Alt for omfattende interesserepræsentation kan have den virkning, at organet bliver ubrugeligt på grund af splittelse.²⁰⁾ Og det vil altid tendere mod at gøre organets forretningsgang ineffektiv. Et udmærket eksempel på denne sidste vanskelighed findes i Priskontrolrådet. Efter pris-aftaleloven af 1937 bestod rådet af 9 medlemmer. Indtil monopolloven af 1955 fastlåste medlemstallet på maksimalt 15, var antallet af medlemmer konstant stigende (i 1953 var der 23) bl. a. på grund af pres fra andre erhvervsorganisationer end de oprindeligt repræsenterede.

En anden vanskelighed er at skabe balance, dels mellem de repræsenterede interesser og dels mellem de mange særinteresser og almenvellet. Det første problem opstår især på arbejdsmarkedet, hvor store befolkningsgrupper står imod hinanden. Som eksempel kan nævnes, at Arbejderforsikringsrådet i sin tid afviste forslag om repræsentation for forsikringsselskaberne og færingerne, fordi pariteten derved ville blive forrykket.²¹⁾

16. Forslag til lov om forsikring mod følger af ulykkestilfælde, udarbejdet af Arbejderforsikringsrådet, 1915, s. 7—9.

17. Her hortes fra interesserepræsentationens politiske og almindelige administrative følger. De er her i landet strejft, f. eks. i *Groes'* og *Boserups* ovennævnte artikler i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. Om interesserepræsentationens betydning for den personlige upartiskhed se nedenfor s. 182 ff.

18. Under behandlingen af forslaget til civilforsvarsloven forespurgt folketingsudvalget, om det var muligt at have repræsentanter for grundejerne med i Civilforsvarsvurderingskommissionerne. Ministeren svarede, at ekspropriation til civilforsvarsformål også angik andet end fast ejendom, R.T. 1948/49 Ft., sp. 1327.

19. Eller om en anden repræsentation. Efter regeringsforslaget bestod Apoteker-afviklingsnævnet af bl. a. en repræsentant for den almindelige apotekerforening og en for de salgbare apotekerprivilegier, R.T. 1931/32 A., sp. 3499—3500. Herimod gjorde de konservative indsigelse under henvisning til, at der var et modsætningsforhold mellem indehaverne af de reelle apotekerprivilegier og de personlige apotekere, som var organiseret i apotekerforeningen, R.T. 1931/32 Ft., sp. 1674.

20. *Leiserson* l. c., s. 130 ff., jfr. Beretning om revision af valutalovent 1934, s. 21—22.

21. A.F.R. 1922 og 23, s. 68; jfr. også at de repræsentanter for funktionærer m. v., der ved l. 261 2/10 1956, § 25,1, er optaget i Læringerådet, mangler stemmeret.

Spørgsmålet om balance mellem særinteresser og helheden har større almen betydning. Der er i samfund af vor type en almindelig fornemmelse af en latent modsætning mellem almenvellet, heleets interesse, og de forskellige gruppers interesser. Summen af interessegruppernes mål på et vist område er ikke identisk med hele samfundets interesse.²²⁾ Mulighederne for ensidighed søges afværget på flere måder. Hvor visse interessegrupper er for dominerende, søger man at skabe organisationer til varetagelse af modstående aspirationer. Oprettelsen af forbrugerorganisationer er et klart eksempel. Ved anvendelsen af interesserepræsentanter indenfor tilsynet med erhvervslivet er der en åbenlys fare for, at erhvervsorganisationerne, der primært er producentsammenslutninger, ensidigt vil varetage producentinteresser. Denne latente ubalance afbødes kun delvis ved, at producenterne selv er forbrugere; de er jo i al fald ikke småforbrugere. I almindelighed har de politiske kræfter, der står bag indførelsen af kontrollen med næringslivet derfor været ivrige efter at organisere den normale forbruger.²³⁾ Her i landet har udvidelsen af Priskontrolrådets erhvervsrepræsentanter bestandig været fulgt af en udvidelse af antallet forbrugerrepræsentanter.

En anden metode er at have neutrale medlemmer i organet ved siden af interesserepræsentanterne. Metoden bruges især i de paritetiske organer, hvor arbejdere og arbejdsgivere står overfor hinanden, men selv i organer, hvor modsætningerne mellem de repræsenterende grupper er mindre klare, er det normalt at træffe neutrale.

En tredje fremgangsmåde er at have flere lag af nævn. Et nogenlunde klart eksempel forelå vedrørende uddelingen af Marshallpengene. Pengene uddeltes af ministeren efter indstilling fra en række ansøgningsnævn, hvori der sad interesserepræsentanter. Tilsyn med hele administrationen førtes af et folketingsudvalg, altså af et udvalg bestående af lutter politikere. Her kan skimtes et forsøg på at holde den fælles interesse fast, så den ikke drukner i de mange særinteresser.²⁴⁾

b. Voldgiftsmænd. Frivillig voldgift er en privatretlig foreteelse, der også i henseende til voldgiftsdomstolens sammensætning er undergivet aftalefriheden. Det almindelige er dog, at hver part udnævner en del af voldgiftsretten.²⁵⁾

22. Hele dette problem er ivrigt drøftet i U.S.A., uden at man dog er nået til nogen akceptabel rationalisering af fornemmelsen. En kort oversigt findes i *Emmette S. Redfords* ovennævnte artikel, jfr. også *Truman* op. cit., s. 49—52, med henvisninger; se også *Vareforsyningsbetænkning*, s. 96.

23. *Leiserson*, s. 49 ff., og *Groes'* ovennævnte artikel.

24. Se l. 235 27/5 1950 og iøvrigt N.A.T. 1952, s. 325. Det kan også nævnes, at rigsdagsrepræsentationen i Arbejdsnævnet bl. a. begrundedes med en mere betryggende og alsidig sammensætning, R.T. 1912/13 Lt., sp. 2105.

25. Jfr. D.L. 1-6-1, *K. Hammerich* i *Salmonsens* leksikon, 2. udg., XXV, s. 344, og *Munch-Petersen* II, s. 506.

Det er sådanne tilfælde, der haves for øje, når der i det følgende tales om voldgiftsmænd. I det omfang voldgiftsdomstolen udpeges af en udenforstående eller af begge parter i forening, er dens medlemmer neutrale.

Medens interesserepræsentation er en moderne foreteelse, er voldgift et ældgammelt institut, der har udspring fælles med de almindelige statsdomstole. Trods den forskellige opståen er slægtskabet mellem interesserepræsentanter og voldgiftsmænd dog åbenlyst. Når man vælger at lade voldgiftsmænd optræde i et nævn, er meningen, at en retsundergIVEN skal have tillid til organet, fordi han har kunnet sikre sig, at i det mindste een person i organet ser med sympati på hans sag.²⁶⁾

Forskellen mellem interesserepræsentanter og voldgiftsmænd er i princippet klar. Voldgiftsmænd udnævnes af en part i et allerede foreliggende eller dog bestemt forudseeligt konkret retsforhold. Interesserepræsentanter har mandat fra eller tilhører en gruppe, hvis medlemmer kan tænkes at blive parter i fremtidige konkrete retsforhold. Forbindelsen mellem part og interesserepræsentant er således indirekte, og udnævnelsen er ikke sket med en bestemt sag for øje. I praksis findes dog mange mellemformer,²⁷⁾ ikke mindst ved private tvistnævne, hvor kollektive overenskomster er almindelige. En nærmere grænsedragning har ringe interesse. I alle tilfælde er der ved nævnets sammensætning lagt vægt på at vinde de retsundergivnes tillid; og de regler om voldgiftsmænd, der kendes fra frivillig voldgift, kan for nævn og råd kun anvendes, når medlemmets karakter af voldgiftsmand er ganske utvivlsom.

c. Blandt de medlemmer, hvis tilstedeværelse væsentligst skyldes ønsket om at skabe tillid hos de retsundergivne, findes endnu en gruppe, der passende kan kaldes *lægmænd*. De adskiller sig fra interesserepræsentanter og voldgiftsmænd derved, at bindingen mellem de retsundergivne og medlemmet er mindre klar. Iøvrigt ligner de interesserepræsentanter meget. Også lægmænd må ses som udslag af selvstyreprincippet.²⁸⁾ Dettets positive side: repræsentationsfor-

26. *Hjejlle*, s. 91—93, s. 97—98 og 106.

27. Et karakteristisk tilfælde af overgang fra voldgiftsmand til interesserepræsentation fandtes i lens afløsningsloven. To af Lensnævnets medlemmer valgtes af vedkommende besidder; de tilsvarende medlemmer i Overlensnævnet valgtes af samtlige majoratsbesiddere. Et andet mellemtilfælde findes i Fiskeriministeriets Kvalitets- og Bedømmelsesudvalg i henhold til den nu ophævede l. 506 20/12 1950, § 41, hvor der foruden interesserepræsentanter for hovedorganisationerne optrådte repræsentanter for den brancheforening, klageren tilhørte.

28. Medicinalkommissionens X betænkning, 1920, begrundet s. 16 Sindssygetilsynsrådets oprettelse bl. a. med, at »befolkningen synes at have et berettiget krav på gennem rigsdagen stadig at kunne være i føling med driften af sindssygehospitalerne«. Ligesom interesserepræsentanter kan lægmænd bruges som talerør for administrationen. Medicinalkommissionen tilføjer om Sindssyge-

holdet er dog stærkt udvandet, og vægten er lagt på det negative, at forvaltningen ligger i hænderne på personer, der ikke er professionelle administratorer, men kommer fra det miljø, hvorfra det politiske selvstyres valgte repræsentanter ellers hentes.²⁹⁾ Typisk hænger forskellen mellem lægmænd og interesserepræsentanter sammen med en forskel i det, der repræsenteres. Interesserepræsentanter taler man om, hvor indholdet af de fælles indstillinger hos de retsundergivne på nævnets sagområde er nogenlunde klart og ensartet, altså hvor den repræsenterede gruppe har klare konturer. Lægmænd repræsenterer »folket« i modsætning til de styrende, beboerne i et vist distrikt eller lignende kollektiver, der ikke i relation til et nævns sagområde kan formodes at have et fast kompleks af fælles indstillinger. Det, man vil opnå ved lægmænd, er derfor — foruden den tillid hos de retsundergivne, der følger af at efterleve selvstyreprincippet — at tilføre nævnet forbindelse med den brede befolknings tankegang og sunde fornuft.³⁰⁾ Nævnenes lægmænd minder folgelig om retsplejens.

Af det foregående vil fremgå, at begrebet har temmelig vage omrids, og at grænsen mellem interesserepræsentanter og lægmænd er ganske uskarp. De typiske tilfælde af lægmænd forekommer, hvor nævnsmedlemmer vælges af eller under medvirken af de almindelige folkevalgte forsamlinger, folketing og kommunalbestyrelser, uden at de valgte skal tilhøre en af de andre persongrupper. Utvivlsomme tilfælde er folketingets valg af medlemmer til sådanne organer som Landsnævnet for Børneforsorg og Sindssygetilsynsrådet samt kommunalbestyrelsernes valg til Bevillingsnævn og Sessioner. Når et af den ordinære Sessions medlemmer vælges af kommunalbestyrelsen, skyldes det bl. a. hensynet til tryghedsfølelsen hos den værnepligtige. Tankegangen er den, at kommunalrepræsentanten særligt skal varetage »de mødende værnepligtiges interesse efter det formentlig nøjere kendskab til de i vedkommende lægd bosatte værnepligtige og deres forhold.«³¹⁾ I visse situationer vil lægmænd udpeget af de folkevalgte forsamlinger dog tillige være interesserepræsentanter. Det er særligt åbenlyst tilfældet, hvor selve det forhold, at en part og et medlem er beboere i samme distrikt, kan stille dem i et fælles modsætningsforhold til retsanvendelsen. Når nogle af Jernbanebesigtigelseskommissionens medlemmer skal vælges af kommunalbestyrelserne, ligger heri selvfølgelig en bestræbelse for at sikre common sense og et værdifuldt stedkendskab, men

tilsynsrådet, at »hospitalsadministrationen kunne nyde gavn af en sådan forbindelse«. Se iøvrigt om lægmænd i børneværnsprocessen, *Haarlov*: Opdragelsessanktioner, s. 308—09.

29. *Herlitz* II, s. 93—94, jfr. s. 46, note 2, hvor der anvendes en sondring mellem repræsentanter for folkeviljen og lægmænd, der minder om den her anvendte, jfr. *Wheare*, der sonderer mellem laymen og interested parties.

30. *Herlitz* I. c., *Wheare*, s. 20 ff.

31. Værnepligtsbetænkningen, s. 47, og R.T. 1911—12 A., sp. 2880.

disse medlemmers forventede sympati for beboerne er ikke uden betydning. Under vort nuværende skattesystem må man vist også vente, at de medlemmer af Landsskatteretten, der vælges af folketinget, tillige repræsenterer gruppedannelser, der er særligt relevante på indkomstskattens område: lønmodtagere, landbrugere o.s.v.

Der er dog grund til at understrege, at langt fra alle medlemmer, der vælges af kommunalbestyrelser, er lægmænd. Kommunalbestyrelsen anvendes i vidt omfang som udnævnelsesmyndighed for alle slags medlemmer af lokale nævn, og loven kræver eller forudsætter derfor ofte, at den valgte skal være interesserepræsentant, sagkyndig eller neutral. Det forekommer også, at kommunalbestyrelsens udnævnelsesret fører til et lignende administrativt repræsentationsforhold som det, der er omtalt under *d.*³²⁾ Endelig kan kommunalvalgte medlemmer være udtryk for ønsket om en direkte repræsentation for kommunen i et nævn, der udsteder retsakter med kommunen som adressat. I sådanne tilfælde minder det kommunalt valgte medlem meget om en voldsmand.

Nogenlunde klare tilfælde af lægmænd kan undtagelsesvis forekomme, selv hvor ministeren eller en organisation udnævner. De to medlemmer af Invalidforsikringsretten, der ved udnævnelsen skal opfylde betingelserne for at være nydende sygekassemedlemmer, må betegnes som lægmænd snarere end som interesserepræsentanter; den gruppe, de skulle repræsentere, har alt for vage konturer. Hvor udnævnelsen foretages af eller efter høring af kommunalorganisationerne, vil der oftest være tale om en vis repræsentation af kommunalbestyrelserne som interesseret gruppe, men udnævnelsesformen kan også være udslag af en nærliggende parallel til valg af lægmænd foretaget af kommunalbestyrelser til lokale nævn.

d. Der findes nævnsmedlemmer, der kan betegnes som *repræsentanter*, ikke for de retsundergivne, men for *offentlige myndigheder*. Det er således almindeligt, at visse medlemmer af nævn knyttet til centraladministrationen, skal repræsentere et ministerium.³³⁾ Som oftest er repræsentationsforholdet udtryk for, at nævnets arbejde berører vedkommende ministeriums forretningsområde. Ministerierepræsentantens opgave er i så fald at sikre nævnet den sagkundskab, som ministeriet har på sit sagområde, og at virke som kon-

32. Sådanne årsager kan også være medbestemmende for folketingets repræsentation i nævn, der forbruger statsmidler, f. eks. i Privathaneudvalg, Jordlovsudvalg og Overfredningsnævnet, se nærmere N.A.T. 1952, s. 315—16.

33. Se f. eks. Filmsrådet, hvor 1 medlem udnævnes efter indstilling af undervisningsministeriet; Jordlovsudvalget, hvor 2 medlemmer repræsenterer hhv. landbrugsministeriet og finansministeriet, og som ekstremt tilfælde: Dispensionsnævnet, der — bortset fra formanden — består af repræsentanter for 6 ministerier, l. 132 30/3 1946, § 5.

taktmand mellem nævn og ministerium. Det hænder dog, at ministerierepræsentanter kan være udtryk for noget, der minder om interesserepræsentation, nemlig repræsentation af en indstilling snarere end af en viden. Når forsvarsministeriet udpeger to medlemmer af Værnepligtsnævnet og et medlem af Motorkøretøjsudpegningsnævnet, er det meningen, at officererne skal varetage militærets interesser. Selv bortset fra sådanne klare tilfælde vil ministerierepræsentanterne ofte tillige være talsmænd for et bestemt sæt af indstillinger. I Værnepligtsnævnet findes f. eks. et medlem udset af justitsministeriet. Hans tilstedeværelse begrundes med, at nævnet, når det behandler spørgsmål om udelukkelse fra værnepligt som følge af straf, behandler resocialiseringsspørgsmål.³⁴⁾ Det kan forstås således, at justitsministeriets repræsentant er medlem, fordi han er specielt sagkyndig med hensyn til resocialisering. Det er formentlig en væsentlig grund. Men mon det ikke også har været af betydning, at justitsministeriets personale præsumptivt er mere indlevet i det vurderingsgrundlag, hvorpå resocialiseringsbestræbelserne bygger, end de øvrige medlemmer, og at repræsentanten skal tilføre nævnet denne indstilling?

2. *Neutral* er en person, der ikke er engageret i et modsætningsforhold mellem andre personer.³⁵⁾ Neutralitet er altså en højst relativ egenskab. Ingen er neutral i alle forhold, og alle er det i visse forhold. Når man alligevel med nogen præcision kan tale om neutrale medlemmer af nævn og råd, skyldes det, at de fleste særlige organer har en så snæver kompetence, at det ikke volder større vanskelighed at finde personer, der i så godt som alle de behandlede sager vil stå udenfor de interesse modsætninger, der præger organets sagområde.

Er sådanne personer udset til medlemmer væsentligst på grund af deres neutralitet, foreligger et neutralt medlem.

Blandt de personer, der ofte vil blive udpeget, fordi de er neutrale, har dommere og administrative tjenestemænd særlig interesse.

Lovgivningen foreskriver i vidt omfang *dommere* som medlemmer i nævn og råd, og i praksis anvendes de i endnu større omfang.

Dommere indtager en særstilling blandt de neutrale derved, at de anses for uengagerede i næsten alle relationer. Det skyldes først og fremmest, at de er præget af en professionel ethos, der sætter upartiskheden særlig højt. Hertil kommer, at de i deres hovederhverv er uafhængige af administrationen og derfor ikke let identificeres med denne, og at de — som samfundet er indrettet — kun i få tilfælde hører til samme gruppe som de retsundergivne på nævnets område.

34. Værnepligtsbetænkningen, s. 53 og 243.

35. Se Ordbog over Det Danske Sprog XIV, sp. 1220.

*Forsthof*³⁶⁾ har på overbevisende måde påvist, hvorledes den tyske forvaltning især i perioden fra ca. 1860 til 1933 havde den særlige opgave at fungere som neutral opmand mellem samfundets forskellige interessegrupper, specielt således som de var knyttet til partierne. Den danske embedsstand har ikke i almindelighed haft samme funktion. Men på enkelte områder, især hvor der findes stærke interesseorganisationer, er det ikke ualmindeligt, at *administrative tjenestemænd* anvendes som neutrale medlemmer af nævn, hvori organisationerne er repræsenteret. Billedet er klarest i de efter tysk mønster oprettede paritetiske organer, hvor arbejdsmarkedets organisationer står overfor hinanden, f. eks. Arbejdsrådet, Arbejderforsikringsrådet og Ulykkesforsikringsrådet; mindre klare tilfælde findes, hvor tjenestemanden tillige opfylder en vigtig funktion som sagkyndig, f. eks. formanden i Landstrafiknævnet.

Den neutralitet, tjenestemændene i sådanne tilfælde er i besiddelse af, er ikke af samme omfattende karakter som dommernes. Tjenestemændene er neutrale overfor de repræsenterede interesser, men i almindelighed er de engageret overfor en bestemt »politik« til løsning af interessekonflikterne. Og denne politik er i reglen lagt af eller dog på vegne af den minister, hvorunder de hører. Dette forhold kan føre til, at neutraliteten bliver uigennemførlig. Landstrafiknævnet består af 6 folketingsvalgte og 1 embedsmand i ministeriet for offentlige arbejder. Hvor en afgørelse afhænger af, om man vil foretrække et offentligt ejet trafikmiddel for et privat, tør man antage, at nævnets menige medlemmer kan være delt efter rent partipolitiske retningslinier; og som folketinget i perioder har været sammensat, vil det kunne give 3 stemmer mod 3. Afgørelsen ligger herefter hos formanden, der uden formelt at være underlagt tjenestebefalinger fra ministeren vel må ventes normalt at ville stemme efter den almindelige indstilling overfor spørgsmålet, som måtte være fastlagt i ministeriet, i sidste instans af den politiske minister.

Andre grupper af neutrale, der har praktisk betydning, er *universitetslærere* og *opmænd*, der kun deltager i nævnets afgørelser, når medlemmerne ikke kan nå til et resultat.

3. Den *sagkyndighed*, der kan være hovedgrund til en persons udnævnelse til nævnsmedlem, kan være af to væsensforskellige arter: den kan bero på uddannelse eller på erfaring.³⁷⁾ Sagkyndige af den første type er lettest kendelige, når det drejer sig om personer med en uddannelse, som normalt ikke kræves for at deltage i statsadministrationen, såsom læger, teknikere, aktuarer o.s.v. Klare eksempler på den sidste type er ekspropriationsprocessens ejendomskyndige, men mange tjenestemænd, der ved længere tids arbejde

36. S. 52—54.

37. Jfr. *Wheare*, s. 16, der med forbillede fra den medicinske profession opstiller en typisk sondring mellem specialist og »general practitioner«.

med en vis art sager er blevet specialister indenfor et vist område, vil høre til samme kategori; de udpeges ikke, fordi de er jurister, økonomer m. v., men fordi de har erfaring i administration på et bestemt sagområde.

Det er ovenfor fremhævet, at et nævnsmedlem samtidig kan tilhøre flere af de her opstillede persongrupper. Medlemmet kan have andre egenskaber end dem, som efter loven eller udnævnelsesmyndighedens skøn er afgørende for medlemskabet. Følgerne heraf skal nærmere belyses med henblik på de sagkyndige, for hvem de har særlig betydning. Så godt som alle medlemmer vil være sagkyndige på et eller andet punkt. Interesserepræsentanter og lægmænd er sagkyndige med hensyn til skik og brug på de livsområder, de repræsenterer. Ukendskaben til forretningskutyme har været en medvirkende årsag til den omfattende interesserepræsentation i priskontrollen og importreguleringen. Neutrale er i almindelighed tillige sagkyndige på et eller andet felt, der er relevant for nævnet; dommerne har således oftest en overlegen juridisk viden. På den anden side vil de, der er udvalgt som sagkyndige, i mange nævn tillige fungere som neutrale, f. eks. indgår læger i den neutrale gruppe i paritetiske nævn som Ulykkesforsikringsrådet og Arbejdsrådet, og i den faste neutrale kerne i Forsikringsankenævnene findes en aktuar.

At personer, der udnævnes til medlemmer af nævn og råd, således ofte forener sagkundskab med en anden relevant egenskab har stor praktisk betydning for lovgivningen og for udnævnelsesmyndigheden. Ikke alle egenskaber, der karakteriserer persongrupperne, nyder nemlig samme agtelse. Og egenskaberne optræder ofte i forudseelige kombinationer; forlanger loven een egenskab, følger ofte en bestemt anden med, eller en bestemt anden udebliver.

I vort samfund nyder sagkundskab en overordentlig prestige. Den, der argumenterer for, at en vis afgørelse skal træffes eller forberedes af de mest sagkyndige, vil sjældent møde indsigelse. Anderledes med interesserepræsentation. Den kan vel støtte sig til det almindelige demokratiske princip, men store dele af befolkningen — især naturligvis de ikke repræsenterede — vil være modvilligt indstillet ud fra en almindelig fornemmelse af, at helhedens interesse glemmes. For dem, der ønsker interesserepræsentation, er det derfor ofte en taktisk fordel at forklæde repræsentanterne som sagkyndige; ja, det vil endda ofte være således, at deltagerne i diskussioner om disse spørgsmål er så indgroet i den gængse prestigeforskel mellem sagkyndige og interesserepræsentanter, at de slet ikke er sig nogen taktik bevidst.

Der er nemlig intet vanskeligt ved at beskrive den sagkundskab, man ønsker, så den kun eller dog normalt findes hos personer, der tilhører den gruppe, hvis medlemmer rammes af nævnets handlinger. Det er særlig let, hvis man stiller krav om sagkundskab, der beror på erfaring.³⁸⁾ Sammenknytningen af

38. Se f. eks. Priskontrolrådet V, s. 102, om en håndværkerorganisations fortolkning af ordet »fagkyndig« i de dagældende licitationsregler. — Hvor sådan

egenskaben som sagkyndig og som gruppe medlem kan være mere eller mindre sikker. I 30'ernes begyndelse var der ikke mange andre sagkyndige i import-handel end de importører, der skulle underkastes kontrol. Foreskriver man, at et medlem skal være kyndigt i fast ejendoms vurdering, vil en større del af de sagkyndige selv tilhøre eller i det mindste leve af gruppen grundejere.

Det er også let nok at fastsætte sagkyndighedsbetingelserne således, at visse gruppers medlemmer helt eller delvis udelukkes. Stillede man således krav om, at kun nationaløkonomer kunne blive medlemmer af taksationskommissioner, ville personer ansat i offentlig tjeneste komme til at dominere, og det kunne igen med tiden få betydning for erstatningsniveauet.

Samspillet mellem kravet om sagkundskab og interesserepræsentation kan illustreres ved nogle eksempler. Under de mange debatter om Priskontrol-rådets sammensætning³⁹⁾ har man fra alle sider været enige om at understrege betydningen af sagkundskab hos rådets medlemmer; men man har tydeligvis lagt noget forskelligt ind i kravet. Erhvervene og de partier, der særligt støtter erhvervsorganisationerne, har været tilbøjelige til at mene, at kun erhvervenes egne folk var virkelig sagkyndige, og at specielt universitetsuddannede økonomer ikke havde den rette sagkundskab. De har tillige vendt sig mod forbrugerrepræsentanter med den begrundelse, at disse var usagkyndige. Fra anden side har man anset økonomer for sagkyndige par excellence og fremhævet, at netop forbrugerne ved, hvor skoen trykker.

Realiteterne bag disse divergerende opfattelser af sagkundskaben — nemlig de forskellige sagkyndiges gruppetilhør — kommer klart frem i andre argumenter i debatten. De erhvervsvenlige partier var ikke alene mod cand. polit.er, fordi de ansås for usagkyndige, men også fordi de betragtedes som erhvervs-fjendske, ja, visse erhvervskredse synes endog at have været tilbøjelige til at betragte alle, der ikke drev erhverv, som modstandere. Hovedargumentet for forbrugerrepræsentanter har ligeledes bestandig været, at prislovgivningen først og fremmest tog sigte på deres interesse, og at de derfor nødvendigvis måtte med.

At begge sider i sidste instans har anerkendt, at det var interesserepræsentationen og ikke sagkundskaben, det først og fremmest kom an på, fremgår vist af følgende to udtalelser: Den socialdemokratiske handelsminister karakteriserede i 1948 rådet som »en forsamling, der træffer afgørelser vedrørende interesse[konflikter]«, og en talsmand for erhvervene sagde — lidt mindre urbane

beskrivelse af sagkundskaben kombineres med en regel om udnævnelse ved en organisation, se f. eks. om Motorkøretøjsafgiftsnævnet, falder kategorierne sagkyndig og interesserepræsentant simpelthen sammen.

39. Se f. eks. R.T. 1939/40 Lt., sp. 1779, 1946/47 Ft., sp. 440, der dog særligt angår ankenævnet, 1947/48 Ft., sp. 2675 ff., jfr. 1947/48 A., sp. 4326—27, jfr. for tidligere lovforslag R.T. 1930/31 Ft., sp. 3331.

— det samme, når han betegnede rådet som det »sted, hvor virkelig saglighed kan dæmme op for prisdirektoratets trang til at indføre indviklede, unødvendige indgreb«. ⁴⁰⁾ ⁴¹⁾

Som eksempel på forsøg på via beskrivelsen af de sagkyndige at udelukke medlemmer fra visse grupper kan nævnes, at kredse, der repræsenterede bygherreinteresser, i 1952, da reglerne om udnævnelse af opmænd for beregningsudvalg efter licitationsreglerne skulle revideres, søgte at få gennemført, at kun jurister kunne optages på opmandslisterne. Begrundelsen synes at have været, at man ønskede at undgå, at opmandslisterne i det væsentligste kom til at bestå af håndværksmestre. ⁴²⁾

B. PERSONGRUPPER OG NÆVNSTYPER

1. Det kan være af interesse at se, hvilke funktioner de forskellige persongrupper sættes til at udføre. Uden at gå i detaljer kan et vist billede heraf fås ved at sammenholde de vigtigste persongrupper med de vigtigste nævnstyper, således som disse er eksemplificeret i kapitel IV. Samtidig kan gøres nogle bemærkninger om, hvilke persongrupper der normalt optræder samtidig i samme organ.

Interesserepræsentanter optræder aldrig alene. Findes der personer, der klart er interesserepræsentanter, vil man også træffe neutrale eller sagkyndige, sjældnere lægmænd.¹⁾

Interesserepræsentanter dominerer først og fremmest i alle råd, også i de råd, der har stærkt kompliceret funktion,²⁾ samt i de centrale administrerende nævn.

Næsten lige så stor betydning har interesserepræsentanterne i ansøgnings-

40. R.T. 1947/48 Ft., sp. 2708 og 2677.

41. Som et andet eksempel kan nævnes, at udvidelsen af Arbejdsnævnets kompetence ved socialreformen begrundedes med, at »den i Arbejdsnævnet repræsenterede sagkundskab bør tages i anvendelse« (Socialreformen 1933. Forslag til Arbejdsløshedslov, s. 33) på trods af, at spørgsmålet om kasserepræsentanternes indflydelse på statstilsynet få år før havde været et brændende politisk spørgsmål.

42. Priskontrolrådet VI, s. 43, jfr. V, s. 102—03, Købstadsforeningens Tidsskrift 64. årg., s. 3, og Meddelelser fra Prisdirektoratet 14/1 1953. — Et ekstremt eksempel findes i amerikansk ret. Ved oprettelsen af det amerikanske prisdirektorat, Office of Price Administration, var det ledende personel væsentligst universitetslærere i økonomi. Efter pres fra erhvervskredse indførtes 1943 den regel, at højere funktionærer i O.P.A. skulle have haft mindst 5 års »responsible business experience« før ansættelsen, *Truman* op. cit., s. 450—51.

1. Jfr. for amerikansk ret *Leiserson*, s. 130 ff.

2. Det gælder dog ikke Boligtilsynsrådet.

nævn.³⁾ Det er særlig karakteristisk, at repræsentanter for de begunstigede interessegrupper er med i en lang række nævn, der tager stilling til uddeling af lån og andre pengeudgifter fra staten.

Selv ved de mest domstolslignende nævn spiller interesserepræsentationen en stor rolle. I de fleste ankenævn findes faktisk interesserepræsentanter. Det gælder således f. eks. Landsskatteretten, Erhvervsskatteudvalget, Prisankenævnet og Vareforsyningsankenævnet, men ikke De Særlige Patentkommissioner, Overskibssynet, Det særlige Vareforsyningsankenævn, Indkvarteringsvurderingsnævnet og Revisionsankenævnet.⁴⁾ Interesserepræsentanter er også almindelige i henskydningsnævn.

Derimod er interesserepræsentation sjælden i tvistnævn og uvildighedsnævn.⁵⁾

Voldgiftsmænd kan forekomme alene, altså således at de selv kan afgøre sagen, hvis de kan blive enige, og opmand først tilkaldes, hvis enighed ikke opnås. Det almindelige er imidlertid, at voldgiftsmændene optræder sammen med en som oftest fast formand eller et formandskab, der fra først af leder forhandlingerne.

Voldgiftsmænd er almindelige i private tvistnævn og forekommer også blandt de offentlige tvistnævn, således i Stærkstrømsvoldgiften og Apotekerafviklingsnævnet. Blandt ankenævnene er klare tilfælde af voldgiftsmænd meget sjældne; de forekommer kun i Forsikringsnævnene. Ved alle andre nævnstyper, undtagen et enkelt afviklingsnævn, Lensnævnet, er voldgiftsmænd ukendte.

Lægmænd valgt af folketinget forekommer næsten kun i centrale nævn, men koncentrerer sig ikke om bestemte nævnstyper.⁶⁾ Blandt ankenævn og overinstanser findes folketingsvalgte lægmænd i Landsskatteretten, Arbejdsnævnet, Pligthusankenævnet samt i Landsnævnet for Børneforsorg. Lægmænd valgt af kommunalbestyrelser findes især i tvistnævn og uvildighedsnævn, f. eks. Jernbanetaksationskommissionen og Civilforsvarsvurderingskommissionen,⁷⁾ Sessionen og Motorkøretøjsudpegningsnævnet samt Jernbanebesigtigelseskommissionen. Også i de lokale administrerende nævn samt i ansøgningsnævn, hvis virksomhed ligger på grænsen mellem stats- og kommunalforvaltning, findes lægmænd, således f. eks. i Beværterbevillingsnævn.

3. Uden interesserepræsentanter er dog enkelte nævn, f. eks. Patentkommissionen samt de halvkommunale Beværterbevillingsnævn og Amtstrafikudvalg.

4. Disse nævns medlemmer er dommere, andre neutrale og sagkyndige.

5. Den findes dog, således i f. eks. Apotekerafviklingsnævnet, jfr. ovenfor s. 137, note 19. I private tvist- og uvildighedsnævn forekommer interesserepræsentanter oftere.

6. Jfr. listen i N.A.T. 1952, s. 336 ff.

7. Består af civildommeren som formand, 1 af indenrigsministeriet udnævnt sagkyndig og 1 af kommunalbestyrelsen valgt person.

Dommere optræder kun i ganske enkelte undtagelsestilfælde alene, således i Det særlige Vareforsyningsankenævn, men iøvrigt sammen med alle andre persongrupper.

Dommerne er — som man kunne vente — mest fremtrædende i ankenævn og henskydningsnævn. I alle rene ankenævn sidder der for tiden faktisk dommere undtagen i Erhvervsskatteudvalget, Fiskeriministeriets Ankeudvalg og visse af De Særlige Patentkommissioner. I de blandede ankenævn findes der dommere i Værnepligtsnævnet og Landsnævnet for Børneforsorg samt i Boligtilsynsrådet og Lærlingerådet, hvis neutrale formand faktisk er dommer. I komplicerede råd, der også fungerer som ankenævn, såsom Ulykkesforsikringsråd, Arbejdsnævn og Skovnævn, er der ingen dommere. Blandt overinstanserne er dommere almindelige, men ikke dominerende. Bemærkelsesværdigt er, at der ikke er dommere i Pligthusankenævnet og ikke altid i Overlandvæsenkommissionerne.

Også i tvistnævn og uvildighedsnævn er dommermedlemmer såre almindelige.⁸⁾ Derimod er dommere sjældne i ansøgningsnævn og i råd.

Andre neutrale end dommere er let kendelige i tvistnævn som opmænd⁹⁾ eller faste formænd. Iøvrigt forekommer de, eventuelt sammenfaldende med sagkyndige, hvor der er udpræget interesserepræsentation, især i nævn, der tillige har rådsfunktion, f. eks. Ulykkesforsikringsrådet og Arbejdsrådet, men også i ansøgningsnævn, f. eks. Landstrafiknævnet, Privatbaneudvalget o.m.a.

Sagkyndige forekommer i alle nævnstyper. I de rene ankenævn forekommer sagkyndige — bortset fra jurister — i De Særlige Patentkommissioner, Overskibssynet, Fiskeriministeriets Ankeudvalg, Forsikringsnævnene, Revisionsankenævnet og Indkvarteringsvurderingsnævnet. Blandt tvistnævnene er de især almindelige i taksationskommissionerne, og de findes i næsten alle råd, både de rene og de blandede.

2. Det ville være nærliggende på grundlag af kombinationer af persongrupper at søge opstillet typer af nævn efter disses organisation, således som det er gjort i kapitel III på grundlag af deres funktion.

I engelsk og amerikansk litteratur træffes ofte en sondring mellem paritære og »multiparty« organer, eftersom to eller flere interesser er repræsenteret.

8. Dommere er bl. a. foreskrevet for Civilforsvarsvurderingskommissionen og Husdyrvoldgiftsretten og findes faktisk i mange flere, således f. eks. Stærkstrømsvoldgiften, hvor opmanden i reglen er en landsdommer (eller dog fhv. landsdommer) og i Biografvoldgiften. Blandt uvildighedsnævnene skal Fængselsnævn, Sterilisationsnævn og Fredningsnævn have dommere.
9. Om opmanden i Jernbanetaksationskommissionerne findes fortræffelige oplysninger af *Pool Bentzon* i U. 1906 B., s. 131 ff., og U. 1925 B., s. 148 ff.

Denne sondring kan naturligvis overføres på danske nævn og råd, men den er så grov, at den er værdiløs.

I det hele er det næppe muligt at foretage en brugbar typeinddeling på grundlag af nævns og råds sammensætning. Dertil findes der for mange små og tilfældige forskelligheder.

En vis fornemmelse af opbygningen i de nogenlunde klare tilfælde kan man derimod give ved at påpege analogien med nogle organisationstyper, der er gængse udenfor nævn og råd. Analogiseringen kan ikke bruges ved halvvejs kommunale organer og er naturligvis heller ikke iøvrigt udtømmende.

Lovforberedende kommissioner er i almindelighed karakteriseret af en bred repræsentation for de berørte interesser og af megen sagkundskab; hertil kommer i reglen nogle neutrale. En lignende type er almindelig blandt råd, både de rene og dem, der tillige har andre funktioner; således f. eks. Arbejdsrådet, Civilforsvarsrådet, Ulykkesforsikringsrådet og Skovnævnet. De centrale administrerende nævn er som regel organiseret efter samme skema, således Elektricitetsrådet og Priskontrolrådet. Blandt ankenævn er typen sjælden, men findes f. eks. i Landsskatteretten, der jo er oprettet ved udskillelse fra et administrerende nævn. — Ved organer, der fungerer på arbejdsmarkedet, får typen en særlig karakter ved, at der er to grupper, hvis repræsentation balancerer.

Et stort antal nævn, især tvistnævn, minder om voldgiftsdomstole. Organiseret helt som voldgift, dog at opmanden oftest er afløst af en fast formand, eller valget af ham i det mindste ikke er frit for parterne, er således f. eks. Stærkstrømsvoldgiften og Biografvoldgiften samt blandt de private tvistnævn f. eks. vurderingskommissionerne vedrørende lejhuse og Lærlevvoldgiftsretten. Andre eksempler, hvor heller ikke valget af medlemmer er frit, er Hoveri- og Jagtafløsningskommissionerne. Ganske enkelte ankenævn er voldgiftsprægede, nemlig Forsikringsnævne.

Den tredje almindelige type ligner domstole med bisiddere, som de kendes i sø- og handelsretterne, boligretterne og domsmandsretterne, hvor formandsposten beklædes af en professionel dommer, og medlemmerne iøvrigt er enten sagkyndige og/eller lægmænd, eventuelt interesserepræsentanter.¹⁰⁾ Mer eller mindre opbygget efter dette forbillede er især mange ankenævn, overinstanser og tvistnævn, f. eks. Prisankenævnet, Vareforsyningsankenævnet, Revisionsankenævnet, Indkvarteringsvurderingsnævnet, Civilforsvarsvurderingsnævnet, Pligthusankenævnet, Taksationskommissionen for København, Civilforsvarsvurderingskommissionen, Jernbaneskadekommissionen m. v. Toldforvaltningens henskydningsnævn hører også til typen, der tillige er almindelig blandt uvildighedsnævne, således Sterilisationsnævnet, Landvæsenkommissionen, Huslejenævnet m. fl.

10. Denne type er også dominerende i England, hvor en meget stor del af de administrative retter er tremandsorganer med en neutral formand. *Robson*, s. 596 ff.

II. Retsreglerne

A. PERMANENT — AD HOC

Hvis ikke andet fremgår af loven, er nævn og råd permanente i den forstand, at de eksisterer som organer uafhængigt af, om bestemte foreliggende sager skal til drøftelse.^{1) 2)}

Ad hoc nævn er også i praksis sjældne. De forekommer rent som tvistnævn, organiseret fuldstændig som voldgiftsretter, f. eks. Stærkstrømsvoldgiften. Blandt ankenævn findes kun ét ad hoc nævn, De Særlige Patentkommissioner, hvor kredsen af de personer, der vælges som medlemmer, dog er så snæver, at de skiftende ankenævn i vidt omfang har fælles personel.³⁾ Mellemformer, hvor nævnet har en fast kerne og iøvrigt skiftende medlemmer, hvad enten de er voldgiftsmænd, som f. eks. ved Forsikringsnævnene, eller lokalvalgte, der kun fungerer indenfor lokaliteten, som f. eks. i Jernbanebesigtigelseskommissionen, er mere almindelige. En anden mellemform, der især forekommer ved private tvistnævn, men hvortil også landvæsensretterne hører, findes, hvor nævnet vel nedsættes ad hoc, men kredsen af de mulige medlemmer er fastlagt på forhånd.

Sondringen mellem permanente og ad hoc nævn er eller har engang været praktisk begrundet, men har tillige principiel betydning. Ved permanente nævn undgår man, at medlemmerne udvælges med specielt henblik på en bestemt sag. I de tilfælde, hvor nævnet efter loven er permanent, bør dets medlemmer derfor udnævnes, selv om nævnet muligvis forbliver uden sager.⁴⁾ Sondringen har desuden en vis retlig betydning for reglerne om personlig upartiskhed.

B. UDNÆVNELSESMYNDIGHED

1. Visse nævnsmedlemmer er *fødte* således at forstå, at de er indehavere af en stilling, som med sig fører medlemskab. Født medlemskab er især almindeligt for formandsposten. I en række råd er den øverste embedsmand i den styrelsesgren, indenfor hvis område rådet fungerer, født formand.¹⁾ I

1. Jfr. Socialreformen, noteudgave 1948, note 5, til folkeforsikringslovens § 8.
2. Derimod er et meget stort antal midlertidige, d.v.s. knyttet til en lovgivning, der snart ventes ophævet, eller en situation, der antages at være ret kortvarig.
3. Dansk Patentvæsen gennem 50 år, 1944, s. 68.
4. Unm. cirk. 33 15/2 1950, XI i. f., pålægger amtsrådene at vælge et medlem til Skolelærerafskedigelsesudvalget straks i rådets 1. møde og ikke vente, til en sag opstår. Udnævnelse uden væsentlig chance for praktisk virkning sker f. eks. til Overskibssynet og de 2 Forsikringsankenævn. Medlemmer af Overlensnævnet, Overafsløsningsnævnet vedrørende de salgbare Apotekerprivilegier samt Overvandafledningskommissionen for København er derimod aldrig blevet udnævnt.
1. Således f. eks. Arbejdsnævnet, Civilforsvarsrådet, Ligningsrådet, Skovnævnet og Ulykkesforsikringsrådet.

nogle få, men betydningsfulde tilfælde er formandsposten i sig selv en tjenestemandsstilling. Formanden er i disse tilfælde tillige chef for et stort sekretariat, således f. eks. i Landsskatteretten, Invalideforsikringsretten og Forsikringsrådet.²⁾ Født formandskab kan også forekomme, hvor vedkommende civildommer skal være formand, således f. eks. i Civilforsvarsvurderingskommissionen.

Iøvrigt kræver medlemskab i nævn og råd særlig *udnævnelse eller valg*. For overskuelighedens skyld skal her opremses de vigtigste udnævnelsesmyndigheder.

Den almindeligste udnævnelsesmyndighed er ministeren. I enkelte tilfælde kræves kgl. resolution. Det drejer sig dels om ældre lovbestemmelser,³⁾ dels om tilfælde, hvor man af den ene eller anden grund vil sikre et medlem en særlig prestige.

Til nævn, der kun fungerer lokalt, er kommunalbestyrelsen en almindeligt anvendt udnævnelsesmyndighed.⁴⁾ Hvor kommunalbestyrelsen skal vælge mere end 1 medlem, er hovedreglen, at udnævnelsen skal foretages ved forholdstalsvalg, hvis 1 medlem af bestyrelsen kræver det, købstadskommunallov, § 10,5 og landkommunallov, § 11,1.⁵⁾ Hovedreglen gælder dog kun, hvor der klart er tale om valg af flere medlemmer til samme nævn. Forholdstalsvalgmåden kan ikke anvendes, blot fordi kommunalbestyrelsen samtidig udnævner medlemmer til flere nævn eller en suppleant sammen med medlemmet.⁶⁾ I det hele kan hovedreglen om forholdstalsvalg ikke fastholdes ubetinget ved udnævnelser til nævn udenfor den traditionelle kommunalforvaltning. Indenrigsministeriet har således i skrivelse af 27/1 1951 udtalt tvivl om, hvorvidt reglen burde anvendes ved et byråds valg af 2 medlemmer til en faglig voldgift nedsat i anledning af strid med kommunens arbejdere.

Den tredje traditionelle udnævnelsesmyndighed er domstolene. Det er den oprindelige i ekspropriationsprocessen, hvor den endnu har betydning; byret-

2. Således også tidligere Arbejderforsikringsrådet og Priskontrolrådet før prisdirektoratets oprettelse.
3. Livsforsikringsnævnet, der er oprettet ved livsforsikringsloven af 1904, har således en kongevalgt formand. Skadesforsikringsnævnet, der er oprettet ved skadesforsikringsloven af 1934, og som er sammensat ganske som det første ankenævn, har en ministervalgt formand.
4. Se oversigten i Håndbog for da. kommuner, s. 1277 ff. — Der findes dog også andre lokale udnævnelsesmyndigheder; amtmanden udnævner f. eks. formanden for Huslejenævnet.
5. Håndbog for da. kommuner, s. 104—05 og 156. Im. skr. 14/7 1939, 14/1 1943, 13/9 1943, jfr. un. skr. 7/12 1944 og 4/9 1953. Se også arbejdsløshedsloven, § 2,2 i. f. om Arbejdsanvisningstilsynsrådene. Om de ejendommelige resultater, der opstår, når denne regel kombineres med regler om interesserepresentation, se im. skr. 14/1 1943.
6. Håndbog for da. kommuner, s. 105.

ten udnævner f. eks. 2 medlemmer til Københavns Taksationskommission og landsretten 2 medlemmer til Saneringstaksationskommissionen. Også på andre områder findes der en del — praktisk vigtige — tilfælde. Således udnævnes 2 medlemmer af Overfredningsnævnet, af Boligtilsynsrådet og af Reguleringskommissionen af Højesteret. Fordelen ved at anvende domstolene som udnævnelsesmyndighed er naturligvis, at politisk eller andet pres udelukkes. Medlemmer udnævnt på denne måde vil straks fra starten stå med et særligt skær af neutralitet. Når det drejer sig om udnævnelse af andre end dommere, vil domstolene dog i almindelighed vanskeligere kunne skaffe sig det fornødne personkendskab end administrationen.

En fjerde udnævnelsesmyndighed er folketetinget, der vælger medlemmer til f. eks. Landsskatteretten, Ligningsrådet, Arbejdsnævnet, Værnepligtsnævnet, Landsnævnet for Børneforsorg, Landstrafiknævnet, Sindssygetilsynsråd m. v.; se iøvrigt den udførlige fremstilling i N.A.T. 1952, s. 302 ff.

Endelig findes en række tilfælde, hvor et medlem overhovedet ikke udpeges af en offentlig myndighed. Det gælder naturligvis alle voldgiftsmænd, men dertil kommer, at interesserepræsentanter i visse tilfælde direkte vælges af den organisation, de repræsenterer.⁷⁾

2. Nævnene kan ikke selv cooptere medlemmer.⁸⁾ Derimod kan eller skal nævnene i et vist omfang tillade ikke-medlemmer at deltage i deres drøftelser. Det er uklart, hvilke kategorier af personer der har denne adgang og under hvilke betingelser. Om nogle ofte forekommende tilfælde kan opstilles visse regler.

Tilforordnede er den almindelige betegnelse for personer, der har til opgave at opretholde kontakt mellem nævnet og en anden myndighed. For en række nævn har tilforordnede hjemmel,⁹⁾ men i al fald i råd og administrerende nævn må nævnet også uden hjemmel kunne tillade andre myndigheders repræsentanter at deltage i drøftelserne.¹⁰⁾ Også i andre nævnstyper er der vistnok en tilbøjelighed til at modtage tilforordnede,¹¹⁾ men for ankenævn, over-

7. Det gælder således f. eks. Arbejdsnævnet, Læringerådet, Apotekerafviklingsnævn og -overnævn og Pligthusankenævnet.

8. Jfr. O.F.N. 29/2 1944, *Heide-Jørgensen*, s. 76—77.

9. Således f. eks. i Arbejderforsikringsrådet, Invalideforsikringsretten, Priskontrolrådet, Ulykkesforsikringsrådet og iøvrigt Vareforsynings F.O., § 9,3. I skatteretten findes en vidtgående særlig begrundet adgang til, at medlemmer af Skatterådet kan overvære ligningsmyndighedens møder og omvendt, statsskattelovens § 23,1 og 27.

10. I Ligningsrådet findes således en tilforordnet, der ikke er omtalt i loven eller F.O.

11. I en diskussion i værnepligtsudvalget om politimestrenes ønske om repræsentation i Værnepligtsnævnet, anførtes som argument imod ønskets imødekommelse, at de altid kunne få tilladelse til at sende tilforordnede.

instanser, tvistnævn og uvildighedsnævn må udgangspunktet være, at tilfornordnede kræver hjemmel, også selv om den repræsenterede myndighed ikke er 1. instans eller part. I almindelighed må man også gå ud fra, at en myndighed ikke uden hjemmel kan kræve, at nævnet skal modtage dens tilfornordnede.

Adgang til at tilkalde *sagkyndige* til at deltage i rådslagningen er ligeledes ofte hjemlet, især for lokale nævn på ekspropriationsrettens område,¹²⁾ men også iøvrigt.¹³⁾ Af almindelig interesse er bestemmelsen i pligthuslov 240 7/6 1952, § 5,6, jfr. F.O., § 4,1, hvorefter en juridisk sagkyndig skal tilkaldes i visse sager og iøvrigt kan tilkaldes.¹⁴⁾ For ansøgningsnævn, råd og administrerende nævn må man formentlig antage en almindelig adgang for nævnet til at tilkalde sagkyndige til rådslagningen.¹⁵⁾ I ankenævn, alle slags tvistnævn¹⁶⁾ og private uvildighedsnævn kan sagkyndige i al fald optræde som en slags syn og skøn,¹⁷⁾ og dette bør være udgangspunktet overalt, hvor processen har et klart forhandlingspræg, eller hvor der iøvrigt lægges vægt på kontradiktionen. Da mange af de positive regler forudsætter sagkyndiges deltagelse i rådslagningen, kan udgangspunktet næppe fastholdes som en retsregel med ugyldighedsvirkning, og det praktiske problem bliver derfor, om eventuelle kontradiktionsregler giver parterne tilstrækkelig viden om sagen.¹⁸⁾

Hvor der til et nævn er knyttet et *kontor*, er der i almindelighed hjemmel til, at også andre af dettes tjenestemænd end den, der fungerer som sekretær, kan tilkaldes til nævnets drøftelser.¹⁹⁾ Det må gælde også uden hjemmel.²⁰⁾

I nævn, hvor interesserepræsentation spiller en stor rolle, især i råd, vil det ofte vise sig, at repræsentationen i en eller anden sag er inadæquat. En nærliggende mulighed er her at tilkalde *observatører* for ikke repræsenterede organisationer eller grupper. Det kan givetvis ikke lade sig gøre ved ankenævn, tvistnævn og andre nævn, hvor enkeltsager dominerer,^{20a)} samt hvor interesserne er åbenlyst afbalanceret. I rene råd, der efter deres sammen-

12. Således for Jernbanetaksationskommissionen, Københavns Taksationskommission, Saneringstaksationskommissionen og Vejtaksationskommissionen.

13. Blandt centrale nævn er der hjemmel for Invalideforsikringsretten, men den bruges næsten aldrig, Invalideforsikringsretten, s. 35, og I.R. 1923—27, og for adskillige af toldvæsenets henskydningsnævn.

14. Jfr. også O.F., § 87,1.

15. Det er sket i praksis i Arbejdsrådet.

16. Jfr. Meddelelser fra Monopoltilsynet 1957, s. 97, om et beregningsudvalg efter licitationsordningen.

17. Jfr. landvæsensretslov, § 31,1.

18. Se nærmere nedenfor i kap. XV.

19. Således f. eks. Landsskatteretten F.O., § 1,7, og Ligningsrådet F.O., § 29,7, Priskontrolrådet F.O., § 3,4, Arbejdsmønnet F.O., § 3,2, Arbejderforsikringsrådet F.O. 1919, § 1,3—4, og Ulykkesforsikringsrådet F.O., § 1,2.

20. Jfr. im. skr. 4/11 1954.

20a. Im.skr. 4/11 1954.

sætning stræber efter at repræsentere alle adæquate interesser, må der på den anden side være fri adgang til at modtage sådanne observatører.²¹⁾ Noget krav på observatører har de udenforstående grupper dog ikke.

Hvis ikke det modsatte er hjemlet, har kun medlemmer, ikke de her nævnte kategorier, stemmeret.²²⁾

3. Loven forudser i almindelighed, at formanden udnævnes som sådan.²³⁾ Hvis loven ingen vejledning giver, men der kun er een udnævnelsesmyndighed, kan denne rimeligvis udnævne formanden. Udses medlemmerne af forskellige, må man vistnok falde tilbage på den almindelige regel, at en forsamling selv vælger sin formand.²⁴⁾

C. UDNÆVNELSESBETINGELSER

I den forvaltningsretlige og procesretlige litteratur¹⁾ om kravene til tjenestemænds og dommers egenskaber arbejdes i almindelighed mer eller mindre åbenlyst med to par modstillinger: almindelige og særlige udnævnelsesbetingelser og almindelig og speciel habilitet. Forskellen mellem de to par beror på den forskellige synsvinkel, hvorunder de retlige problemer betragtes. Ved det første par har man normeringen af udnævnelsesmyndighedens optræden for øje; ved det andet drejer det sig især om mulighederne for at anfægte en forvaltningsakt eller dom som følge af, at tjenestemænd eller dommere ikke har haft de krævede egenskaber. Indenfor hvert af parrene beror modstillingen på, om reglerne omfatter alle tilfælde eller kun visse.

Disse modstillinger danner også baggrunden for nedenstående fremstilling. De er dog betydeligt modificeret, fordi sanktionsproblemet ikke i alminde-

21. *Mourier*: Fiskerirådets virksomhed 1930—54, 1954, oplyser s. 39 og 63—64, at man i Fiskerirådet har ladet suppleanter og observatører deltage i forhandlingerne, når medlemmerne ikke var repræsentative nok. — Suppleanter kan — hvor de ikke omfattes af ovennævnte kategorier — iøvrigt ikke deltage i nævnets drøftelser, så længe medlemmet er tilstede, medmindre der er modstående hjemmel, se f. eks. Boligtilsynsrådets F.O., § 7. Cfr. dog skattedepartementets cirk. 39 29/2 1904, nr. 17, hvorefter skatterådssuppleanter bør tilkaldes til at overvære drøftelser af almindelige spørgsmål.

22. Således udtrykkeligt boligtilsynslov, § 29, byplanlov, § 19, og Pligthusankennævnets F.O., § 4,1.

23. Vedrørende Motorkøretøjsafgiftsnævnet siger loven, at ministeren bestemmer, hvem af medlemmerne der skal være formand. Her kan afgørelse om formandskabet altså træffes senere end udnævnelsen.

24. Udtalt for Sindssygetilsynsrådet F.O., § 1.

1. *Poul Andersen*, s. 131 ff. og 410 ff., og *Munch-Petersen* I, s. 77 ff.

lighed inddrages i fremstillingen af retsreglerne, fordi temmelig få udnævnelsesbetingelser er fælles for alle nævnsmedlemmer, og fordi sondringen mellem almindelig og speciel inhabilitet ved nævn, der kun behandler een eller få sager, ikke har større interesse.

Nedenstående fremstilling er da bygget således op: Alle regler, der tager sigte på at sikre medlemmets personlige upartiskhed, og som altså har de omstændigheder for øje, der er omtalt i rpl. §§ 60 og 62, er samlet under E., uanset om de hindrer nævnsmedlemmet i at fungere overhovedet og følgelig tillige er udnævnelsesbetingelser. Blandt de øvrige regler gøres en sondring mellem de udnævnelsesbetingelser, der kan opstilles uden udtrykkelig hjemmel med henblik på alle eller dog mange hverv, og dem, som loven opstiller med en bestemt medlemspost for øje.

1. Regler om *særlige udnævnelsesbetingelser* forekommer i to hovedformer, der naturligvis kan kombineres. Enten beskrives de egenskaber, som medlemmet skal have, eller også bestemmes det, at en eller anden organisation eller myndighed skal indstille eller udpege et medlem. Regler af den sidstnævnte type betegnes i almindelighed ikke som habilitetsbetingelser; men i denne sammenhæng må den almindelige terminologi fraviges. Sådanne regler vil ofte være udtryk for en hensigt til at sikre, at et organ blandt medlemmerne får interesserepræsentanter,²⁾ lægmænd eller sagkyndige.

Om de særlige udnævnelsesbetingelser gælder i almindelighed, at de kræver hjemmel, der dog naturligvis ikke behøver at være udtrykkelig. Det betyder, at hvis loven overhovedet ikke indeholder en beskrivelse af et nævnsmedlems kvalifikationer, står udnævnelsesmyndigheden — indenfor rammerne af de almindelige udnævnelsesbetingelser — frit.³⁾ Men det betyder også, at hvor loven kræver visse egenskaber, kan udnævnelsesmyndigheden i princippet frit vælge, hvilke ikke-beskrivne egenskaber medlemmet bør have. Når der f. eks. i ekspropriationsbestemmelser foreskrives, at medlemmerne af en taksationskommission skal være sagkyndige, begår udnævnelsesmyndigheden intet retsbrud ved at udnævne sagkyndige, der tillige er embedsmænd, eller sagkyndige, der tillige er grundejere, uanset at resultatet af vurderingerne ofte nok kan blive påvirket af dette valg; og det står folketinget frit for blandt lægmændene til Arbejdsnævnet at vælge arbejdsgiverrepræsentanter.⁴⁾ Retlig beskyttelse

2. At det er tilfældet fremgår udtrykkeligt af lejelovens § 150, hvorefter 2 medlemmer af Boliganyisningsudvalget skal vælges efter indstilling af visse organisationer, men hvis sådanne ikke findes, blandt »grundejere, der tillige er udlejere» og »lejere».

3. Jfr. *Poul Andersen*, s. 411 med note 6.

4. Det var vistnok endda lovens forudsætning, at arbejdsgiverne via de folketingsvalgte medlemmer skulle få en vis repræsentation, se R.T. 1912/13 B., sp. 2344, og Lt., sp. 2105, hvoraf fremgår, at man ved rigsdagsrepræsenta-

mod misbrug må søges i reglerne om personlig upartiskhed samt i magtfordrejningslæren, der dog kun i rene undtagelsestilfælde vil kunne anvendes.

a. Særlig interesse knytter sig til regler, der foreskriver, at et medlem skal være *interesserepræsentant*. Disse regler er meget forskelligt formulerede. Her skal gennemgås nogle hovedtyper.⁵⁾

Kravet om interesserepræsentation er utvivlsomt, når et medlem ligefrem skal vælges af en gruppes organisation. Med mindre andet fremgår af loven,⁶⁾ er organisationen ikke forpligtet til at udpege en person, der tilhører organisationen eller gruppen.⁷⁾ Mandatforholdet er tilstrækkeligt. At loven kræver, at den valgte skal være sagkyndig i kraft af en erfaring, der i almindelighed beror på tilknytning til gruppen, men som naturligvis kan skaffes på anden måde, se f. eks. Chokoladeafgiftsnævnet, medfører ingen afvigelse fra hovedreglen.

Hvor medlemmet udnævnes af en offentlig myndighed, kan kravet om egen-skaben som interesserepræsentant være formuleret som en ren habilitetsbetingelse. Det er almindeligt i ældre lovregler, fra tiden før organisationerne voksede sig stærke, men eksempler findes også i nyere love.⁸⁾ Kravet formes i almindelighed som en regel om, at medlemmet skal være repræsentant for et vist erhverv⁹⁾ eller en vis social gruppe,¹⁰⁾ eventuelt ligefrem for et bestemt fag.¹¹⁾

Sådan formulering giver udnævnelsesmyndigheden stor frihed.¹²⁾ Den til-lader, at udnævnelsesmyndigheden handler uden at høre gruppens organisa-

tionen ville afbøde ensidigheden i nævnet, der oprindeligt kun bestod af kasserepræsentanter og direktøren.

5. Jfr. *Leiserson*, s. 100 ff.

6. Det er f. eks. tilfældet ved Arbejdsnævnet.

7. Således unnm. cirk. 272 18/9 1942, § 4, der om den dagældende ungdomsskole-lovs bestemmelse om arbejder- og arbejdsgiverorganisationernes valg af medlemmer til nævnene siger, at enhver, der er valgbar til kommunalbestyrelsen, er valgbar, men fortsætter med at angive det gruppetilhør, som medlemmet bør have. I motiverne til lærlingeloven af 1956 udtales, at ordet »arbejdsgivere« i lærlingelov 1937 er erstattet med »arbejdsgiverrepræsentanter« for at sikre, at der kan udpeges medlemmer, som ikke selv er arbejdsgivere, men funktionærer. Ft. 1955/56 A., sp. 1152 og 1160.

8. F. eks. Huslejenævnene, hvor man bevidst har frakendt ejer-lejer organisationerne indstillingsret.

9. F. eks. Landsskatteretten og Ligningsrådet.

10. F. eks. lønmodtagere i Landsskatteretten, arbejdere i Ligningsrådet og husmødre i Priskontrolrådet.

11. F. eks. elektroinstallatører i Elektricitetsrådet.

12. I Håndbog for da. kommuner, s. 1253, understreges, at kommunalbestyrelsen ved valg til Huslejenævn godt kan tillade organisationer at indstille, og at medlemskab af organisationerne ikke er nødvendigt.

tioner, og at der udnævnes personer, der vel tilhører gruppen, men tillige har stærk tilknytning andetsteds,¹³⁾ f. eks. en aktiv landmand, der samtidig er socialdemokratisk folketingsmand som repræsentant for landbruget, eller en arbejder, der er aktiv konservativ politiker o.s.v.¹⁴⁾ Men den sætter dog grænser. Den udnævnte skal være interesserepræsentant i kraft af tilhør til gruppen.¹⁵⁾ Man kan ikke som repræsentant for landbruget udnævne en sagkyndig uden tilhør.

Udnævnelsesmyndighedens pligt til at udpege en interesserepræsentant vil imidlertid ofte fremgå mere indirekte.

I visse tilfælde kan en person kun udnævnes, hvis han er medlem af en organisation.¹⁶⁾ Heri ligger et klart krav om gruppertilhør, men næppe nogen retlig bindende forudsætning om indstilling fra organisationen. I andre tilfælde er formuleringen den, at medlemmet skal være repræsentant for en organisation.¹⁷⁾ Sådanne regler må fortolkes, som om der havde stået: efter indstilling fra vedkommende organisation. Brugen af ordet repræsentant må forudsætte et mandatforhold som det normale, men da organisationen ikke selv udpeger medlemmet, kan udnævnelsesmyndigheden ikke være bundet i videre omfang end ved regler om indstilling.

Den almindeligste formulering af krav om interesserepræsentation er regler om udnævnelse efter indstilling fra en organisation.¹⁸⁾ Indstillingsreglen kan enten stå alene, eller den kan være kombineret med et almindeligt habilitetskrav. I begge tilfælde foreligger en regel om obligatorisk høring, og udnævnelse uden indstilling er i al fald ugyldig.¹⁹⁾

13. Jfr. *Leiserson*, s. 105 ff.

14. Ved lejelovens ændring i 1955, l. 106 14/4 1955, har man søgt at skærpe gruppertilhørsbestemmelserne ved at kræve, at lejerrepræsentanten i Huslejenævnet ikke tillige må være udlejer, og at udlejerrepræsentanten i visse tilfælde skal være udlejer af mindst 5 lejemål.

15. Jfr. forudsætningen i de i note 7 nævnte motiver til lærlingeloven af 1956 samt de i note 24 nævnte afgørelser.

16. Således f. eks. for visse medlemmer af Ungdomsskolenævnene, efter l. 312 4/7 1942, § 10, unnm. cirk. 272 18/9 1942, § 1. I de gældende bestemmelser, l. 219 11/6 1954, findes en almindelig indstillingsregel.

17. Således f. eks. Civilforsvarsrådet. Et mellemtilfælde foreligger for Erhvervsskatteudvalget, hvor der tales om repræsentanter for visse kommunegrupper. Her begår ministeren næppe retsbrud ved at undlade at høre kommunalforeningerne.

18. Hvor indstillingen ikke behøver at omfatte mere end een, anvendes ofte udtrykket »efter forhandling med«. Herved understreges, også rent sprogligt, indstillingens ikke-imperative karakter, jfr. *Richter*: Monopolloven 1955, s. 106.

19. U. 1946, s. 1125. *Poul Andersen*, s. 331 ff., hvortil det følgende i det hele knytter sig.

Hvor indstillingsreglen står alene, må der sondres mellem tilfælde, hvor indstilling *skal* omfatte flere, og andre tilfælde.

Skal indstillingen omfatte flere, er den imperativ. Ligegyldigt hvem af de indstillede der udpeges, bliver resultatet derfor et mandatforhold. Organisationen kan følgelig indstille og myndigheden udpege, uanset om de indstillede tilhører den gruppe, som organisationen repræsenterer. Når loven ikke indeholder krav om tilhør, men kun om imperativ indstilling, må det være overladt til den indstillende organisation selv at afgrænse kredsen af de personer, den har tillid til.

Hvis indstillingen kun behøver at omfatte een — og det er det almindelige — er det givet, at organisationen kan indstille en person uden gruppetilhør og udnævnelsesmyndigheden udnævne denne. Følges indstillingen, etableres jo faktisk et mandatforhold.²⁰⁾

Men hvis nu udnævnelsesmyndigheden ikke ønsker at udnævne den indstillede? Efter almindelige forvaltningsretlige regler skulle udnævnelsesmyndigheden stå frit, når blot indstilling var indhentet. Dette resultat kan ikke akcepteres. Når lovgivningen foreskriver indstilling fra en gruppes organisation, er dette ikke blot en teknisk høringsregel, der skal sætte udnævnelsesmyndigheden i stand til at træffe sit valg på det bedst mulige faktiske grundlag. Det er tillige en regel om, at der skal findes interesserepræsentation beroende enten på mandat eller på gruppetilhør. Hvis udnævnelsesmyndigheden ikke vil udnævne den indstillede og derved give medlemmet et mandat, må den i det mindste vælge en person, der tilhører den gruppe, som organisationen repræsenterer. En minister kan altså ikke, hvor loven blot foreskriver indstilling fra f. eks. købmandssammenslutningerne, efter at have modtaget en indstilling, som han ikke ønsker at følge, udnævne direktøren for Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger.

I praksis vil man — såfremt problemet overhovedet opstår — vel nok først prøve at få organisationen til at give en ny indstilling. Men retligt set løser denne udvej ikke problemet. Med mindre der er hjemmel dertil,²¹⁾ kan udnævnelsesmyndigheden ikke fremtvinge en ny indstilling,²²⁾ og hvis en ny

20. Et eksempel på udnævnelse af en indstillet, der ikke tilhører gruppen, forelå i Prisankenævnet og foreligger i Monopolankenævnet. Det medlem, der er udnævnt efter indstilling fra handelens og industriens organisationer, tilhører ikke nogen af de grupper, som organisationerne repræsenterer.

21. F. eks. landvæsenskommissionsloven 30/12 1858, § 1.

22. Cfr. kommentaren til biografloven, § 25,1, i *Karnøvs* lovsamling note 30, hvor det om Filmsrådet hedder, at justitsministeriet må kunne kræve, at der af organisationerne indstilles flere personer, ligesom der eventuelt må kunne kræves ny indstilling. Kommentaren, der ikke nærmere begrundes, er rimeligvis forkert. En lignende opfattelse gøres gældende i unrn. skr. 20/4 1955 samt i Håndbog for da. kommuner, s. 1261, hvor det hedder, at kommunalbestyrelsen ved valg af Boliganvisningsudvalg må kunne forlange

uakceptabel indstilling fremkommer, er udnævnelsesmyndigheden stillet akkurat som efter 1. indstilling.

Resultatet bliver, at hvor den indstillende organisation er så stærk, at den noget nær har monopoliseret gruppens repræsentation i en vis forbindelse, som f. eks. De samvirkende Fagforbund, vil det være overordentlig vanskeligt for udnævnelsesmyndigheden at finde en anden end den indstillede, der både tilhører gruppen og er villig til at lade sig udnævne. Hvor organisationen er mindre stærk, bevarer udnævnelsesmyndigheden derimod betydelig frihed i valgmulighederne.

Hvis reglen om indstilling er kombineret med et almindeligt habilitetskrav om, at medlemmet skal tilhøre en vis gruppe,²³⁾ er den retlige situation mindre kompliceret. Habilitetskravet er bindende for både udnævnelsesmyndigheden og den indstillende.²⁴⁾ Der kan selv ikke med den indstillendes samtykke udnævnes en person, der ikke tilhører den krævede kategori.

Det hænder, at regler, der åbenbart forudsætter interesserepræsentation, formuleres som regler om sagkyndige. Ifølge prisaftaleloven 1952, § 2,2, skulle der i Priskontrolrådet foruden repræsentanter for forbrugerne og nogle bona fide sagkyndige være medlemmer, der havde »kendskab til erhvervslivets forskellige sider«. At meningen hermed var at give en vis repræsentation for erhvervene fremgår dels af bestemmelsen i § 2,1 in fine, hvorefter et flertal af medlemmerne skulle være uafhængige af erhvervsvirksomheder, hvis forhold umiddelbart berørtes af loven, dels af formuleringen i monopollovens § 4, hvorefter rådet skal omfatte »alsidigt kendskab til erhvervs- og forbrugsforhold«. Sagkyndige i forbrugsforhold er enten alle og enhver, og så er bestemmelsen meningsløs, eller repræsentanter for forbrugerorganisationerne, og så er der for både forbrugs- og erhvervs-»sagkyndige« tale om en regel om interesserepræsentation.²⁵⁾

indstillet »et passende antal kandidater«, og det derefter tilføjes, at hvis antallet er passende, bør kommunalbestyrelsen ikke gå udenfor kredsen. Det er et godt praktisk råd, men ingen retsregel.

23. Således f. eks. Arbejdsrådet, Ulykkesforsikringsrådet, Arbejderforsikringsrådet o. a. Når der — som f. eks. for Skovnævnet — tales om en repræsentant for en vis organisation efter indstilling fra denne, ligger heri intet ubetinget krav om tilhør. Mandat er nok. Formuleringen giver altså samme resultat som, hvor der blot havde stået »repræsentant for organisationen«.
24. Jm. skr. 131 20/8 1925 vedrørende forligskommissionen efter medhjælperloven af 1921 og sm. skr. 18/3 1937 ang. Arbejdsanvisningstilsynsrådet, Socialreformen noteudgave 1948, s. 381, note 6, jfr. note 15 ovenfor. Reglen fremgår også af, at man ved l. 394 28/6 1920 gav den udtrykkelige regel, at medlemmer af Arbejderforsikringsrådet kun ved udnævnelse skulle opfylde tilhørskravet; til genvalg var indstilling tilstrækkelig.
25. Som et andet eksempel kan henvises til bestemmelsen om, at der i Elektricitetsrådet skal være et medlem »med indsigt i fabrikationen af elektrisk materiel«.

Sådan formulering af kravet om interesserepræsentation medfører et meget vidt spillerum for udnævnelsesmyndigheden. Det vil næppe være muligt at anfægte en enkelt eller enkelte udnævnelser som værende i strid med lovens forudsætninger, såfremt de udnævnte vitterlig kan siges at have sagkundskab på erhvervslivets område. En helt skæv sammensætning kan dog måske medføre retligt ansvar for ministeren eller hans rådgivere og — i meget grove tilfælde — ugyldighed for de af rådets akter, der præges af den skæve sammensætning.²⁶⁾

Det fortjener at understreges, at organisationerne i praksis har væsentlig større indflydelse på udnævnelsen af interesserepræsentanter end den, der følger af ovenstående regler. Som et ekstremt eksempel kan anføres, at man ved udnævnelsen af et medlem til Monopolrådet — uden at være forpligtet dertil — anmodede de to store landbrugsorganisationer om en indstilling. Da organisationerne ikke kunne blive enige, men indstillede hver sin, vægrede ministeren sig ved at vælge og henstillede, at organisationerne enedes om en repræsentant.²⁷⁾

b. Regler, der kræver *lægmænd*, forekommer typisk som bestemmelser om folketinget eller en kommunalbestyrelse som udnævnelsesmyndighed for medlemmer, der ikke skal tilhøre andre persongrupper.²⁸⁾ I sådanne tilfælde er det et spørgsmål, om den valgte skal være medlem af den vælgende forsamling. For folketingsvalgtes vedkommende er der fast praksis for, at medlemskab af tinget ikke er nogen udnævnelsesbetingelse, med mindre det fremgår af loven.²⁹⁾ Samme regel må gælde vedrørende personer valgt af kommunalbestyrelsen.³⁰⁾

26. Der er ikke noget i vejen for, at regler om sagkundskab og sædvanlige regler om indstilling kan kombineres, således at der bliver tale om en kombination af sagkyndige og interesserepræsentanter. Ifølge Kbn. bygge lov, § 40, skal de af ministeren udsete medlemmer af Reguleringskommissionen have indsigt i bygnings- og byplanforhold og udnævnes efter indstilling fra Kbn. kommunalbestyrelse, københavnske grundejere og institutioner, der repræsenterer bygningsmæssig og byplanmæssig sagkundskab. Sådanne regler minder om de ovenfor, s. 145, note 38, omtalte tilfælde, hvor organisationerne skal vælge sagkyndige.

27. Politiken d. 30/6 1955.

28. Jfr. ovenfor s. 140.

29. Se N.A.T. 1952, s. 326—27.

30. Således unsm. cirk. 272 18/9 1942, § 4, jfr. skr. 25/6 1943 om de kommunalbestyrelsesvalgte medlemmer af ungdomsskolenævnene, og arb.- og soc. min. skr. 21/10 1946, hvorefter et bestyrelsesmedlem i en mødrehjælpsinstitution kan genvælges af det kommunale råd, selv om han ikke længere er medlem af rådet, og Håndbog for da. kommuner, s. 1260, om Boliganvisningsudvalgene. For mange administrerende lokale nævn fremgår reglen af bestemmelser om, at et vist antal medlemmer skal vælges indenfor eller udenfor kom-

For lægmænd valgt af kommunalbestyrelsen opstår yderligere spørgsmålet om bopæl i kommunen. Hvis et nævn har forskellig sammensætning fra lokalitet til lokalitet som f. eks. Jernbanebesigtigelseskommissionen, skal medlemmer valgt af det lokale selvstyre være bosat i lokaliteten.³¹⁾ Det samme må vistnok i almindelighed gælde for nævn, hvoraf der fungerer flere sideløbende i hver sin lokalitet.³²⁾

c. Hvor loven foreskriver, at et medlem skal være *repræsentant for et ministerium* eller en anden myndighed, ligger heri i almindelighed et krav om, at medlemmet skal besidde eller kunne skaffe den sagkundskab, som myndigheden ligger inde med, og at medlemmet skal være i stand til at skabe kontakt mellem nævnet og myndigheden. Men hvis ikke særlige forhold gør sig gældende, er det ingen betingelse, at medlemmet skal være ansat i den repræsenterede myndighed.

d. Hvor loven foreskriver, at et medlem skal være *dommer*,³³⁾ skal vedkommende i al fald ved udnævnelsen være dommer. Når det derimod hedder, at et medlem skal være retskyndigt³⁴⁾ eller — som den normale formulering lyder — skal kunne være eller opfylde betingelserne for at udnævnes til dommer, lands- eller højesteretsdommer,³⁵⁾ ligger heri intet andet end, at vedkommende skal være jurist hhv. opfylde retsplejelovens betingelser for at kunne udnævnes til de forskellige dommerembeder. Da de fleste jurister blandt

munalbestyrelsen. Sundhedsministeriet har udtalt, at formanden for Det Bedømmende Sygekasseudvalg bør være medlem af kommunalbestyrelsen, skr. 27/2 1928, se Socialreformen, noteudg. 1948, s. 236, note 2.

31. *Frederik V. Petersen*, s. 184. Håndbog for da. kommuner I, s. 201.

32. Bopæl i lokaliteten er ofte hjemlet direkte eller indirekte som krav om kommunal valgret. Hvor nævnene ligger på grænsen af det kommunale selvstyre som f. eks. Skolekommissioner, Skolenævn, Ungdomsskolenævn m. v., er reglen iøvrigt en selvfølge. Reglen anvendes uden hjemmel for Tilsynsrådet efter arbejdsløshedslov § 2, Socialreformen noteudg. 1948, s. 381, note 5, og Landvæsenskommissioner, *Ingerslev*, s. 10, og *Tolstrup*, s. 15. Reglen gælder ikke, hvis særlig sagkundskab er nødvendig eller dog ønskelig, eller hvis reglerne om personlig upartiskhed undtagelsesvis hindrer udnævnelse af naboer. Forklaringen på min. f. off. arb. skr. 11/11 1944, der angår et medlem af en vejtalesationskommission, er måske at finde i disse betragtninger.

33. Således f. eks. Fængselsnævnet, Værnepligtsnævnet, jfr. Værnepligtsbetænkning, s. 246, Det særlige Vareforsyningsankenævn og Overfredningsnævnet.

34. Således f. eks. Overskibssynet.

35. F. eks. dommer: Motorkøretøjsvurderingskommissionen og Apotekerafviklingsnævnet; — landsdommer: Landsskatteretten, Indkvarteringsvurderingsnævnet, Civilforsvarsvurderingsnævnet, Pligthusankenævnet; — højesteretsdommer: Prisankenævnet, Vareforsyningsankenævnet, Revisionsankenævnet og Reguleringskommissionen.

centraladministrationens højere tjenestemænd opfylder betingelserne for at blive landsdommer, er det ikke i strid med loven at udnævne dem til hverv, der kræver dommer- eller landsdommerhabilitet. Noget andet er, at man i praksis er tilbøjelig til at udnævne dommere fra den instans, loven nævner, i al fald når det ikke drejer sig om selvstændige tjenestemandstillinger.³⁶⁾ ³⁷⁾

e. Ved regler, der stiller krav om *sagkundskab*, opstår spørgsmålet, om udnævnelsesmyndigheden er bundet til at vælge sagkundskab, der godtgøres ved en eksamen, eller om den skal eller kan tage hensyn til praktisk erfaring. I visse tilfælde er lovreglen således formuleret, at der ikke bliver anledning til tvivl. Hvor loven kræver læger, er medicinsk embedseksamen nødvendig, og når der i Boligtilsynsrådet skal sidde en bygningshåndværker foruden en arkitekt eller ingeniør, må meningen være, at håndværkeren ikke blot skal have svendebrev, men også praktisk erfaring. Mere tvivlsomt er det, hvor der stilles krav om teknisk,³⁸⁾ nationaløkonomisk eller juridisk³⁹⁾ sagkundskab, indsigt i bygningsforhold eller ejendomsforhold⁴⁰⁾ o. lign. I almindelighed må gælde, at hvor en eller flere bestemte eksaminer ikke i den almindelige bevidsthed har monopoliseret en vis sagkundskab, som f. eks. for nationaløkonomer og jurister, er sagkundskabens kilde ligegyldig.

Undtagelsesvis er regler om sagkyndige formuleret som indstillings- eller valgregler. I Fiskeriministeriets Ankeudvalg skal sidde en repræsentant for fiskeriministeriets forsøgslaboratorium, og i forskellige byplansorganer findes repræsentanter for byplanslaboratoriet.

2. Om de *almindelige minimumskrav*, der uden udtrykkelig hjemmel må stilles til medlemmer af nævn og råd, kan med rimelig sikkerhed opstilles en række regler.⁴¹⁾

Indledningsvis må understreges, at disse minimale udnævnelsesbetingelser langt fra har interesse for alle medlemmer af nævn og råd. Hvor reglerne om

36. Ubetinget gælder det ikke. Formanden for Pligthusankenævnet, der skal kunne være landsdommer, er kontorchef i landbrugsministeriet, og højesteret har til Boligtilsynsrådet, hvortil retten udpeger to, der skal kunne være højesteretsdommere, valgt landsdommere.

37. Om formuleringen af krav til andre neutrale end dommere se nedenfor s. 182 ff.

38. Således Overskibssynet, Revisionsankenævnet og Elektricitetsrådet.

39. Således Monopolrådet.

40. Således Indkvarteringsvurderingsnævnet og Reguleringskommissionen.

41. Jfr. til det følgende *Hjejle*, s. 93—96, *Hurwitz*: Husdyr-Voldgift, s. 155 og 157—58, *Ingerslev*, s. 9—10, *Meyer*, s. 123, *Poul Andersen*: Statsret, s. 153—54, *Frederik V. Petersen*, s. 221 ff., *Poul Andersen*, s. 226—28. For adskillige nævn findes regler om et eller flere af minimumskravene. De er oftest strengere end nedenstående, således f. eks. lejelov, § 70,4.

de særlige udnævnelsesbetingelser resulterer i strengere krav, gælder disse naturligvis. Hvis loven således kræver tjenestemænd, herunder dommere, folketingsmænd og kommunalbestyrelsesmedlemmer eller sagkyndige med en bestemt autorisation, gælder disse kategoriers almindelige habilitetsbetingelser. Hvor der faktisk udnævnes personer af disse kategorier, uanset om loven kræver det, har det ligeledes ringe interesse i det enkelte tilfælde at prøve minimumskravene. De almindelige minimumskrav gælder heller ikke for voldgiftsmænd, se herom D.L. 1—6—1, jfr. *Hjejle*, s. 93—96.

De almindelige minimumsbetingelser for medlemmer af nævn og råd har naturligvis størst betydning for interesserepræsentanter, lægmænd, der ikke er medlemmer af de folkevalgte forsamlinger, og uautoriserede sagkyndige.

Det er givetvis en betingelse for udnævnelse, at vedkommende fysisk og psykisk er *i stand til at varetage* det arbejde, der er forbundet med hvervet. Da de krav, de forskellige hverv stiller, er meget varierende, bliver sætningen i sin almindelighed uden større vejledning. Væsentligt er dog at fremhæve, at de fysiske krav oftest er meget beskedne.⁴²⁾ Ubetinget gælder det dog ikke; det må f. eks. være en betingelse for at blive medlem af Jernbanebesigtigelseskommissionen, at man er i stand til at bevæge sig langs den udstukne linie.

Man kan vistnok ikke kræve, at et nævnsmedlem skal være *myndig*,⁴³⁾ men spørgsmålet har ringe praktisk betydning.

For visse nævn fastsætter loven en *aldersgrænse*.⁴⁴⁾ Uden hjemmel kan en sådan grænse ikke opstilles.⁴⁵⁾

Der kan ikke stilles krav om *indfødsret*.

Hvor loven ikke udtrykkeligt forlanger *sagkundskab*, er det den almindelige opfattelse, at sagkundskab er unødvendig endog i tilfælde, hvor den åbenlyst er en forudsætning for at udføre hvervet, f. eks. ved taksering.⁴⁶⁾ Reglen gælder

42. Det gælder naturligvis specielt sådanne organer som Døvenævn, hvor loven forudser personer med visse fysiske defekter som medlemmer.

43. *Meyer*, s. 123, cfr. im. skr. 5/2 1877, *Ingerslev*, s. 9, og *Tolstrup*, s. 15, om landvæsenskommissioner. Resultatet er sikrest for råd og ansøgningsnævn. Som et ekstremt eksempel kan nævnes, at de studerende naturligvis ikke er henvist til at vælge en myndig person som deres repræsentant i bestyrelsen af Ungdommens Uddannelsesfond.

44. F. eks. vedr. landvæsensretter.

45. I im. j. nr. 3049 31/54 udtales, at bestemmelsen i landvæsensretsloven af 1949, § 9,4, ikke hindrer beskikkelse af kommissærer over 70 år i h. t. vandforsyningslov 54 31/3 1926. Noget andet er, at administrationen i visse tilfælde har været tilbøjelig til at søge 70 års grænsen overholdt, se lm. cirk. 194 6/12 1935. Der findes også eksempler på, at man har udnævnt ældre personer på kortere tid end yngre, f. eks. I.R. 1939/41, s. 7.

46. *Poul Andersen*, s. 411, og *Meyer*, s. 123, jfr. jm. cirk. 248 5/10 1921, hvor man blot henledte udnævnelsesmyndighedens opmærksomhed på betydningen af, at opmanden i Stærkstrømsvoldgiften havde landbrugsmæssig sagkundskab.

nu i al fald kun særlig sagkundskab. Det er en almindelig betingelse, at medlemmet skal være i besiddelse af de tillærte færdigheder, der er gængse her til lands, f. eks. læsekundighed og regnefærdighed.⁴⁷⁾ Selv med denne — selvfølgelig — modifikation er reglen dog vist tvivlsom. Det er rigtigt, at manglende sagkundskab hos f. eks. en taksationsmand ikke vitierer vurderingen, men udnævnelsen kan blive ugyldig eller på anden måde medføre reaktion, såfremt den udnævnte åbenbart er uegnet. Det synes da rimeligere som almindelig habilitetsbetingelse at opstille den regel, at vedkommende ikke åbenbart må savne den viden, som må forudses at være nødvendig for at bestride hvervet.⁴⁸⁾ Heraf følger ikke, at særlige regler om sagkundskab er overflødige. Den almindelige undergrænse for nødvendig viden må sættes meget lavt, og ved specielle regler kan sagkundskaben tillige beskrives mere adæquat.

Der kan næppe stilles krav om *vederhæftighed*, selv ikke ved ankenævn eller tvistnævn, der udfører forretninger, der minder om domstolenes.⁴⁹⁾ Der ses ikke noget til hinder for, at en lægmand i landsskatteretten eller en interesse-repræsentant i Vareforsyningsankenævnet er fallent eller på anden måde har en forrodet økonomi.

Derimod må der stilles et vist krav om *uberygtethed*, men det er vanskeligt nærmere at formulere det.⁵⁰⁾

Man kunne tænke sig at søge problemet løst på grundlag af strfl. § 78, som den er ændret ved rettighedsloven 286 18/6 1951.⁵¹⁾ § 78 indeholder nu den hovedregel, at strafbart forhold — der jo udgør kernen i de handlinger, der kan føre til, at en person ikke kan betragtes som uberygtet — ikke medfører tab af borgerlige rettigheder. Fra hovedreglen gøres dog den undtagelse, at strafbart forhold kan bevirke udelukkelse fra virksomhed, der kræver særlig offentlig godkendelse, såfremt forholdet begrunder en nærliggende fare for misbrug af hvervet.

§ 78 indeholder ingen angivelse af, om medlemskab i nævn og råd falder ind under »borgerlige rettigheder«, men da offentlige hverv omfattedes af den

47. Jfr. *Poul Andersen*, s. 227, og *Håndbog for da. kommuner*, s. 201.

48. For ekspropriationsprocessens uvildige mænd kan reglen støttes på den ældre procesordning, *Nellemann II*, s. 613. Reglen antages iøvrigt at gælde landvæsenskommissærer, *Ingerslev*, s. 9, jfr. *Tolstrup*, s. 15.

49. Jfr. *Meyer*, s. 123, cfr. *Ingerslev*, s. 9, og im. skr. 5/2 1870 om overlandvæsenskommissærer.

50. Kravet om uberygtethed har ingen større interesse ved udnævnelsen; her vil man i praksis stille krav, der ligger langt over minimumsbetingelserne. Men fastlæggelsen af uberygtethedskravet har — især ved permanente nævn — stor praktisk betydning, fordi det tillige er en betingelse for at forblive i stillingen, se nedenfor s. 168.

51. *Stephan Hurwitz*: Den danske kriminalret, Alm. del 1952, s. 604 ff.

oprindelige formulering af strfl. 1930, § 78,⁵²⁾ er det i og for sig nærliggende at forstå den nuværende regel på samme måde. Lægger man denne fortolkning til grund, bliver resultatet, at strafbart forhold eller manglende uberygtethed iøvrigt enten er uden betydning for adgangen til at blive udnævnt til nævnsmedlem eller kun får betydning efter en adæquansbetragtning.

Det kan vist ikke være meningen. Hvis f. eks. et medlem af Landsskatte retten gør sig skyldig i røveri eller i en alvorlig sædelighedsforbrydelse, må han afskediges, selv om disse handlinger ikke skaber nogen nærliggende fare for, at han vil misbruge sit hverv. Man har ved rettighedsloven næppe haft opmærksomheden henvendt på hverv som de her behandlede.⁵³⁾

En rimelig retstilstand nås, hvis man antager, at § 78 ikke direkte omhandler uberygtethedens betydning for medlemmer af nævn og råd, men at der efter almindelige retsgrundsætninger gælder to regler på dette område: enten en decorumsregel, som jo er udtrykkelig hjemlet f. eks. for dommere, rpl. § 52, og folketingsmænd, grl. § 30,1, og for tjenestemænd, tjml. § 3, eller en adæquansregel, der nu har støtte i strfl. § 78,2. Man må da efter arten af nævnets forretninger og medlemmets status i det enkelte tilfælde afgøre, hvilken regel der skal anvendes.

Visse almindelige retningslinier kan dog angives. Decorumskravet må således i almindelighed fastholdes for alle personer, der klart tilhører kategorien neutrale, også neutrale lægmænd og sagkyndige. Hvor nævnet er uvildigt eller på anden måde klart udtryk for bestræbelser for at tilvejebringe funktionel upartiskhed, især hvor der optræder 2 parter for nævnet, må der ligeledes gælde en formodning for det strenge uberygtethedskrav. Det samme gælder overalt, hvor nævnsmedlemmerne har personlig kontakt med de retsundergivne, altså hvor processen præges af umiddelbarhed. Adæquanskriteriet kan derimod anvendes, hvor nævnsmedlemmets repræsentativitet og erfaring, herunder stedkendskab, har særlig stor betydning for nævnets funktion.

Resultatet bliver følgende hovedregler: af medlemmer af rene ankenævn, overinstanser, tvistnævn⁵⁴⁾ og uvildighedsnævn med to parter må man ubetinget forlange uberygtethed i overensstemmelse med decorumskravet. Dette krav er også udgangspunktet for blandede nævn af disse typer, i al fald når klage eller tvistbedømmelse har væsentlig betydning, samt for andre rene uvildighedsnævn og for henskydningsnævn. For interesserepræsentanter og lægmænd i råd og ansøgningsnævn, der afgiver indstillinger, er den mildere formulering af uberygtetheden derimod tilstrækkelig.

52. L. c., s. 607.

53. Jfr. *Hurwitz* 1. c., hvorefter opremsningen i strfl. 1930, § 78, ikke er bindende for den nuværende § 78's fortolkning.

54. Jfr. *Hurwitz*: *Husdyr-Voldgift*, s. 158.

D. AFSKEDIGELSE

Reglerne om afskedigelse af medlemmer af nævn og råd har principiel interesse, fordi de angiver graden af nævnsmedlemmernes personlige uafhængighed. De er — ligesom de tilsvarende regler om dommere — et supplement til reglerne om den funktionelle uafhængighed, der fremstilles i næste kapitel. Dette synspunkt har været afgørende for udvælgelsen af de problemer, som behandles nedenfor.

1. Ved fremstillingen af indholdet af afskedigelsesreglerne lægges der på forskellig måde vægt på disse to sondringer: om overtagelsen af hvervet er tvungen eller frivillig; og om udnævnelsen sker på tid eller indtil videre.

a. Hovedreglen er, at medlemskab i nævn og råd er frivilligt. Overtagelse af hvervet er dog tvungen i de tilfælde, hvor en tjenestemand bliver medlem som led i sin tjeneste, hvad enten han er »født« medlem eller får en konkret tjenestebefaling om at blive medlem, samt hvor hvervet har karakter af ombud. Ombud, der især har praktisk betydning i lokale nævn,¹⁾ foreligger i al fald, hvor kommunalbestyrelsen skal vælge et af sine egne medlemmer til nævnsmedlem,²⁾ og hvor specielle lovbestemmelser udtrykkeligt eller efter gængs fortolkning gør medlemskabet til et ombud.³⁾ Derudover er forholdene tvivlsomme. *Poul Andersen*, s. 225—26, mener, at ombud kun foreligger i de nævnte tilfælde; *Oxholm*: Landkommunernes styrelse, 1935, s. 142, mener, at ethvert hverv, hvortil kommunalbestyrelsen er udnævnelsesmyndighed, er ombud, med mindre andet fremgår af loven. Hertil slutter *Håndbog for da. kommuner*, s. 201, sig.

Hovedreglen om medlemskabets frivillige karakter har således især betydning for interesserepræsentanter og voldgiftsmænd samt for sagkyndige, dommere og andre neutrale, der ikke bliver medlemmer i kraft af deres tjenestemandsstilling eller ifølge en tjenestebefaling.

1. Undtagelsesvis kan ombud forekomme i centrale nævn. Hvor folketingsvalgte nævnsmedlemmer skal være medlemmer af folketinget, må de valgte formentlig være pligtige til at modtage hvervet.
2. Købstadkommunallov, § 12, og landkommunallov, § 10 i. f., som udlagt i *Håndbog for da. kommuner*, s. 200.
3. *Poul Andersen*, s. 225, *Håndbog for da. kommuner*, s. 200. Im. skr. 24/5 1935 udtaler, at hverv som medlem af Bygningskommissioner, Sundhedskommissioner, Ligningskommissionen og Overligningskommissionen er ombud, men ikke medlemskab i taksationskommissioner nedsat i henhold til vejvedtægten. Ifølge im. skr. 20/8 1926 og un. skr. 25/2 1943, 9/9 1944 og 17/10 1945 var medlemskab af Skolekommissioner og -nævn også tidligere borgerligt ombud. Jfr. også im. skr. 16/8 1917 om Kornnævn. Positive lovregler om medlemskab i nævn som ombud er ret almindelige, se f. eks. l. 138 10/5 1915, § 3, Epidemi- og Overepidemikommissioner; statsskattelov, § 18,4, Skatteråd; arbejdsløshedslov, § 2,5, Arbejdsanvisningstilsynsråd; lejelov, § 70,5, Huslejenævn, l. 259 27/5 1950, § 29,2, Hegnsyn o.s.v.

b. Udnævnelse på tid kræver hjemmel,⁴⁾ men hjemlen kan fremgå indirekte. Hvis et medlem skal være folketingsmand eller kommunalbestyrelsesmedlem, gælder medlemskabet kun for valgperioden. Det samme må som hovedregel antages, hvor tinget eller kommunalbestyrelsen er udnævnelsesmyndighed, selv om den har valgt personer udenfor forsamlingen.⁵⁾

Såfremt et medlem, hvis hverv ikke ifølge loven er tidsbegrænset, alligevel udnævnes for en vis periode, har fastsættelsen af en tidsfrist kun betydning, hvis man — på det tidspunkt, hvor perioden udløber — kan betragte bestemmelsen som en gyldig anticiperet afskedigelse.⁶⁾ Vedkommende kan altså ikke i henseende til afskedigelsesreglerne behandles som udnævnt på tid.

Hvis udnævnelse med rette sker på tid, bortfalder hvervet eo ipso ved periodens udløb uden afskedigelse. Hvis medlemmet skal fortsætte, må der ske ny udnævnelse og eventuelt ny indstilling.

2. Hvis hvervet er frivilligt, kan et medlem *forlange sig afskediget* når som helst, dog vel med den modifikation, at han skal gøre de løbende sager færdig.⁷⁾ Det må gælde, hvad enten udnævnelsen sker indtil videre eller på tid, i al fald når perioden ikke er ganske kort. Ved rene ad hoc nævn må medlemmet vistnok have pligt til at gennemføre hvervet, hvis han overhovedet kan. Sådant frivillig nedlæggelse af hvervet er i praksis meget almindelig og ses aldrig at have mødt modstand.

Hvis hvervet er et ombud, har medlemmet i princippet kun krav på afsked, når der foreligger særlige undskyldninger. Det gælder i al fald ved tidsbegrænsede ombud.⁸⁾ En person, der er medlem i kraft af sin stilling som tjenestemand, kan i det omfang, han kan kræve sig afskediget fra tjenstemandsstillingen, også frigøre sig for hvervet.

4. Hvervet er til eksempel ikke tidsbegrænset i følgende ankenævn: Prisanke-nævn, Vareforsyningsankenævn, Indkvarteringsvurderingsnævn, Revisions-ankenævn, Ulykkesforsikringsråd, Skovnævn og Civilforsvarsvurderingsnævn; samt i følgende tvist- og uvildighedsnævn: Københavns Taksationskommission, Apotekerafviklingsnævnet og Sterilisationsnævnet.

5. Im. skr. 30/12 1946 angående Boliganvisningsudvalget; Håndbog for da. kommuner, s. 1282, om Civilforsvarsvurderingskommissionerne og s. 1288 om Tremandsudvalg. A. og soc.min. har i skr. 21/10 1946 udtalt, at der *bør* ske nyvalg af de kommunalbestyrelsesvalgte medlemmer af mødrehjælpsinstitutionernes bestyrelse. Lm. har derimod i cirk. 186 24/5 1943 udtalt, at ministeriet ikke nærrede noget ønske om nyvalg til Kommunale Kornnævn, men hvis kommunalbestyrelsen ønskede det, kunne det ske, jfr. hm. cirk. 188 27/5 1943.

6. Det samme må i princippet gælde, hvor der ved udnævnelsen af et medlem fastsættes en anden funktionsperiode end lovens. Sådant forekommer i praksis ved ældre medlemmer, eller hvor man venter den lov, hvorved nævnet er oprettet, ændret.

7. Jfr. im. skr. 20/4 1940.

8. Se Poul Andersen, s. 226 og 231, og Håndbog for da. kommuner, s. 202—03.

3. Hvis medlemmet ikke længer opfylder de almindelige minimumsbetingelser, *skal han afskediges.*⁹⁾

Hvordan det går, hvis medlemmet ikke længer opfylder de særlige udnævnelsesbetingelser, beror naturligvis først og fremmest på vedkommende lovregel. For de almindeligt forekommende persongrupper kan opstilles nogle vejledende almindelige regler.

Hvis loven beskriver medlemmet som *interesserepræsentant* ved at angive ham som tilhørende en vis gruppe, skal han afskediges, hvis han ikke længer tilhører gruppen, U. 1950.799.¹⁰⁾ Det samme må gælde, hvor loven kun indeholder en indstillingsregel, men udnævnelsesmyndigheden har valgt en anden end den indstillede, se ovenfor s. 158.

Hvis interesserepræsentationen beror på mandat, altså hvis organisationen kan vælge, hvem den ønsker, eller hvis den kan indstille, hvem den ønsker, og indstillingen faktisk følges, skal afskedigelse ikke ske, blot fordi den valgte eller indstillede senere mister sin organisations tillid. Dette er — efter en analogi fra reglerne om folketingsmænd og kommunalbestyrelsesmedlemmer¹¹⁾ — helt sikkert, når det drejer sig om tidsbegrænsede udnævnelser.¹²⁾ Her får organisationen jo efter periodens udløb lejlighed til at vælge eller indstille en anden. Selv om organisationen ikke har samme mulighed, hvor et medlem er udnævnt indtil videre, må reglen også gælde her.¹³⁾ Det modsatte resultat: organisationens ret til at hjemkalde sin repræsentant, er uantageligt.

Hvor en *lægmand* ved udnævnelsen skal være medlem af folketinget eller en kommunalbestyrelse, skal han, med mindre andet er fastsat i loven, afskediges,

9. Jfr. im. skr. 7/1 1936, men cfr. un. skr. 18/5 1934.

10. Reglen er udtrykkeligt foreskrevet for medlemmer af Arbejdsnævnet, arbejdsløshedslov, § 21,2. Ved l. 394 28/6 1920 blev det bestemt, at interesserepræsentanterne i Arbejderforsikringsrådet, der efter loven skulle tilhøre gruppen, kunne genvælges uden gruppertilhør, når blot de havde mandat. En praksis i overensstemmelse hermed har rimeligvis været fulgt af andre nævn, men må efter dommen ovenfor være udelukket. Bag loven må iøvrigt have ligget den opfattelse, at medlemmer, der i valgperioden mister gruppertilhøret, ikke behøver at afskediges.

11. *Poul Andersen*: Statsret, s. 223, og im. skr. 11/6 1924, 26/8 1926, 14/1 1943 og Sognerådstidende, 69. årg., s. 527.

12. Således også Håndbog for da. kommuner, s. 1261, om Boliganvisningsudvalg.

13. Reglen er ikke uden praktisk betydning. Fra erhvervsside er der således på rigsdagen udtalt, at de gamle medlemmer af Priskontrolrådet, herunder erhvervsrepræsentanterne, burde udskiftes, fordi de havde »levet og måske også indlevet sig sådan i restriktionstidens tankegang«, at de viste tilbøjelighed til at stifte i et vist embedsmandsstyre, R.T. 1952/53 Ft., sp. 392, og R.T. 1947/48 Ft., sp. 2677. Hvis prislovgivningen havde forlangt organisationernes indstilling, kunne problemet således være blevet aktuelt for dette nævn.

når mandatet bortfalder.¹⁴⁾ Det samme må i al fald som hovedregel gælde i de tilfælde, hvor bopæl i en lokalitet er en udnævnelsesbetingelse.¹⁵⁾

Regler om, at et medlem skal være *dommer*, medfører normalt ikke, at vedkommende skal afskediges, fordi han senere afgår som dommer.¹⁶⁾ Afskedigelse er kun nødvendig, hvor medlemskabet er knyttet til det bestemte dommerembede, som medlemmet hidtil har beklædt, f. eks. formandskabet i Fredningsnævn¹⁷⁾ og Civilforsvarsvurderingskommissioner.

4. Af særlig betydning for spørgsmålet om nævnsmedlemmers personlige uafhængighed er, om de kan afskediges *uden ansøgning* i andre tilfælde end dem, hvor afskedigelse skal ske. I praksis forekommer sådan afskedigelse ganske vist meget sjældent, måske slet ikke;¹⁸⁾ men spørgsmålet har stor teoretisk betydning, også for bedømmelsen af nævnsformens anvendelighed.

a. Problemerne kommer klarest frem, hvor de oftest anvendte udnævnelsesmyndigheder, ministeren eller en kommunalbestyrelse, ønsker at afskedige et medlem, som vedkommende myndighed selv har udnævnt, og som ikke var pligtigt til at overtage hvervet.

Den almindelige opfattelse i administrationen er, at afskedigelsesretten er diskretionær. Denne regel, der undtagelsesvis er lovhjemlet,¹⁹⁾ men som vist i almindelighed beror på en ueftertænkt overførelse af reglerne om tjenestemænd, er formentlig gældende ret; men det må understreges, at reglen ikke medfører samme vide adgang til afskedigelse som for tjenestemænd. De begrænsninger, som følger af magtfordrejningslæren, er på dette område betydeligt mere indgribende end i tjenestemandens retten.

Udgangspunktet for en nærmere fastlæggelse af grænsen mellem afskedigelsesgrunde må søges i følgende to hovedbetragtninger. På den ene side må man anerkende, at udnævnelsesmyndigheden i ret vidt omfang må kunne foretage uansøgt afskedigelse også udenfor de tilfælde, hvor medlemmet skal

14. Se vedrørende Overskatterådene efter statsskatteloven af 1903, skattedep. skr. 6/6 1904, jfr. km. skr. 17/4 1918. Det gælder ikke, hvis der kun faktisk er valgt et kommunalbestyrelsesmedlem, unim. skr. 26/6 1935.

15. Om min. f. off. arb. skr. 11/11 1944, se s. 161, note 32.

16. Således udtrykkeligt for Værnepligtsnævnet, jfr. Værnepligtsbetænkningen, s. 246.

17. Statsm. skr. 20/11 1938 og 25/11 1940 (stm. j. nr. 75/44).

18. Jeg har ikke i det gennemgaaede materiale fundet eksempler på uansøgt afsked. *Allen* oplyser s. 95 med note 4, at undladelse af genudnævnelse i England er ret almindelig. Der findes mig bekendt ingen oplysninger om forekomsten af genudnævnelser i danske nævn og råd, men min fornemmelse er, at genudnævnelse er det sædvanlige.

19. Se f. eks. landvæsensretslov, § 5,2 og § 10.

afskediges. Resultatet ville ellers blive, at nævnsmedlemmers personlige uafhængighed ville være mere omfattende end dommeres. Det er ikke muligt uden hjemmel at overføre reglerne i grl. § 64 og rpl. § 49 ff. på nævnsmedlemmer i almindelighed eller blot på visse grupper. På den anden side må udnævnelsesmyndigheden ikke via adgangen til at afskedige de enkelte nævnsmedlemmer kunne skaffe sig en indflydelse på resultatet af nævnets drøftelser, som den ikke på anden måde er i besiddelse af. Afskedigelsesretten må ikke anvendes til at kompromittere den funktionelle uafhængighed, som nævnet måtte være i besiddelse af.

1) Spørgsmålet om nævnenes hierarkiske stilling undersøges nærmere i næste kapitel. Heraf vil fremgå, at ankenævn, henskydningsnævn, tvistnævn, de fleste uvildighedsnævn og ansøgningsnævn, der træffer afgørelser og åbenbart er oprettet som alternativ til en sædvanlig administrativ myndighed, er utilgængelige for tjenestebefalinger om udfaldet af nævnenes drøftelser, og at afgørelser truffet af sådanne nævn kun kan påklages til et almindeligt forvaltningsorgan, når der findes hjemmel herfor.

Med sådanne klart funktionelt uafhængige nævn for øje kan opstilles temmelig sikre regler for en række potentielt væsentlige afskedigelsesårsager.

Der er en ret vid adgang til at afskedige et nævnsmedlem som sanktion for ikke-overholdelse af de pligter, der følger med hvervet. Blandt de forseelser, som utvivlsomt med rette kan føre til afskedigelse, kan nævnes misbrug af stillingen til egen eller andres økonomiske fordel og overtrædelse af tavshedspligten.²⁰⁾ ²¹⁾ Det kan ikke antages, at straffelovens § 79 skulle være den

20. Jfr. U. 1929.442 og 1931.1081, hvor der dog ikke blev givet dom til hvervets fortabelse, men kun til straf. Et modsat resultat kan næppe støttes på im. skr. 15/9 1924, hvorefter der overfor et medlem af en Ligningskommission, der havde overtrådt tavshedspligten, ikke fandtes anden sanktion end retsforfølgning. Afgørelsen, der bygger på en analogi fra reglerne om kommunalbestyrelser, Håndbog for da. kommuner, s. 139—40, kan i det højeste være vejledende for andre organer, der betragtes som traditionelle selvstyreorganer.

21. Tavshedspligt er i vidt omfang hjemlet, men gælder iøvrigt som hovedregel for nævn og råd i nogenlunde samme omfang som for tjenestemænd, jfr. U. 1929.442, un. skr. 2/7 1935, og km. skr. 7/2 1947. Når det drejer sig om interesserepræsentanters forhold til deres organisation, kan hovedreglen dog ikke fastholdes konsekvent. I råd, hvor der diskuteres almindelige problemer, gælder der næppe uden videre tavshedspligt overfor organisationerne. *Mourier*, Fiskerirådets virksomhed 1930—54, s. 64, oplyser således, at den i loven hjemlede tavshedspligt ikke i Fiskerirådet blev fuldt håndhævet overfor organisationerne, og for en lovforberedende kommission har im. i skr. af 6/6 1953 (j. nr. 3278, utr.) udtalt, at »kommissionens forhandlingers fortrolige karakter efter sædvanlig praksis i almindelighed ikke antages at være til hinder for, at et kommissionsmedlem, der er udnævnt efter indstilling fra en organisation, overfor pågældende organisations bestyrelse i fortrolighed gør

eneste mulighed for afskedigelse i sådanne tilfælde. Mindre klare er forholdene, hvor medlemmet vægrer sig ved at udføre hvervet. Det var nærliggende at antage, at afsked, som et drakonisk middel, kun kunne anvendes, hvor brugbare mildere sanktioner til arbejdspligtens gennemførelse enten ikke fandtes eller dog først var anvendt forgæves. Sådanne mildere tvangsmidler findes faktisk. I almindelighed gælder, at udnævnelsesmyndigheden eller eventuelt andre søgsmålsberettigede, kan anlægge sag mod vedkommende medlem til arbejdspligtens opfyldelse,²²⁾ og i et vist omfang kan der rejses straffesag efter straffelovens § 156.²³⁾ Endelig kan tjenestemandets retlige disciplinærbeføjelser anvendes, hvor selve medlemskabet undtagelsesvis er en tjenestemandsstilling. Den første og den sidste af disse sanktioner må dog betegnes som upraktiske, og det er urimeligt at antage, at det skulle være nødvendigt at rejse straffesag for at slippe af med et medlem, som frivilligt har påtaget sig et hverv, men ikke passer det. Resultatet må blive, at udnævnelsesmyndigheden kan afskedige et medlem, der i væsentlig grad forsømmer sine arbejdsforpligtelser, hvad enten det er udnævnt på tid eller ikke.

Et medlem, der udenfor hvervet foretager *handlinger, der er agtelses- og tillidsforringende*, men som dog ikke fører til, at han mister sin uberygtethed, bør næppe kunne afskediges discretionært. Går man ud fra den fortolkning af uberygtethedskravet, som er lagt til grund ovenfor s. 165, er der ikke grund til at tillægge udnævnelsesmyndigheden en afskedigelsesadgang, der på grund af den usikkerhed, der omgiver alle etiske krav til vandel uden for hvervet, kan misbruges.²⁴⁾

Ved *afskedigelsesgrunde, der ikke er subjektivt dadelværdige*, er mulighederne for angreb på nævnenes funktionelle uafhængighed naturligvis større, og grænserne for afskedigelsesretten må drages tilsvarende snævert.

Et nævnsmedlem kan således ikke afskediges, fordi det indtager et standpunkt, som er udnævnelsesmyndigheden imod, eller fordi denne ønsker at ændre nævnets politik. Det gælder, hvad enten udnævnelse sker på tid eller ikke.

Ønsker udnævnelsesmyndigheden et medlem udskiftet med en person med andre egenskaber, en interesserepræsentant med en neutral, en sagkyndig på

rede for sine i kommissionen fremsatte udtalelser.« I ansøgningsnævn og hvor der iøvrigt behandles mange enkeltsager, må der gælde tavshedspligt om den enkelte sag også overfor organisationerne, men man kan næppe hindre repræsentanterne i at redegøre for de fulgte retningslinier. I ankenævn bør man søge at fastholde den fulde tavshedspligt.

22. Jfr. de i note 27 nævnte afgørelser. Se også Håndbog for Sygekasser, s. 175, om De Bedømmende Sygekasseudvalg.

23. Kun få af de her omtalte nævn kan anses for omfattet af undtagelsen i § 156 in fine.

24. Km. skr. 22/9 og 2/11 1945 går formentlig videre end i teksten angivet, men må ses på baggrund af den særlige situation i 1945.

eet område med en sagkyndig på et andet el. lign., må den, hvis det drejer sig om udnævnelse på tid, vente til periodens udløb. Er medlemmet udnævnt indtil videre, må man derimod vistnok anerkende, at afskedigelse kan ske, naturligvis forudsat at loven overhovedet tillader ændringen, og at denne virkelig er sagligt begrundet.

Hersker der et så dårligt personligt forhold mellem medlemmerne af nævnet, at det kun med vanskelighed kan fungere, eller er der iøvrigt rivninger, må man vistnok ved udnævnelser på tid fastholde, at afskedigelse er udelukket. Medlemmer, der er udnævnt indtil videre, må derimod i klare tilfælde kunne afskediges.

Har et medlem, der er interesserepræsentant i kraft af et mandat, senere mistet sin organisations tillid, mister han også dermed en del af sin brugbarhed for udnævnelsesmyndigheden. Alligevel må det fastholdes, at personer udnævnt på tid ikke kan afskediges af denne årsag. For medlemmer udnævnt indtil videre, hvor der ikke er anden mulighed for mandatforholdets genoprettelse, er spørgsmålet mere tvivlsomt. Resultatet må afhænge af en afvejelse af betydningen af nævnets uafhængighed mod betydningen af mandat på netop dette område. I al fald ved ankenævn og tvistnævn samt ved ansøgningsnævn, der træffer afgørelse og klart er alternativer for ministeren, kommunalbestyrelsen el. lign., må afskedigelse i almindelighed være udelukket.

2) Ved nævn, hvis funktionelle uafhængighed er mindre omfattende, kan grænserne for afskedigelsesadgangen drages videre. Forholdene er imidlertid så forskellige, at der kun kan opstilles ganske få almindelige retningslinier. Hvor ministeren ligefrem kan give et nævn tjenestebefalinger, må udgangspunktet være, at afskedigelse kan anvendes som sanktion mod lydighedsnægtelse; ellers ville ministeren ikke have nogen praktisk brugbar mulighed for at gennemtvinge sine lovlige tjenestebefalinger. Denne konsekvens drages dog i praksis ikke med hensyn til lokale nævn, der har en hel eller delvis kommunal karakter. Indenrigsministeriet har således udtalt, at Civilforsvarskommissionernes pligt til at efterkomme generelle tjenestebefalinger kun kan gennemtvinges ved de sædvanlige tilsynsbeføjelser.²⁵⁾ — Ved råd og ansøgningsnævn, der afgiver indstillinger, må der være en ret vid adgang til at afskedige interesserepræsentanter, der har mistet deres organisations tillid. Hensynet til kontakt med organisationerne har normalt været en hovedårsag til sådanne nævns oprettelse. — Endelig gælder, at hvor administrativt-tekniske grunde har særlig vægt for nævnets eksistens, nærmer afskedigelsesadgangen sig den for tjenestemænd gældende.

b. Hvor overtagelsen af hvervet var tvungen som kommunalt ombud, har medlemmet krav på at beholde hvervet, lige så længe han er forpligtet til at

25. R.T. 1948/49 B., sp. 557—60.

udføre det, såfremt ikke særlige omstændigheder, navnlig at han ikke længer fyldestgør udnævnelsesbetingelserne, begrundet hans afsked.²⁶⁾

Spørgsmålet er, om denne regel fører til resultater, der er væsentligt forskellige fra dem, der ovenfor er opstillet på grundlag af magtfordrejningslæren. For visse nævn, der traditionelt anses for særlig knyttet til det kommunale selvstyre, er det utvivlsomt tilfældet. Administrationen har således udtalt, at arbejdspligt i Skolekommissioner og -nævn kun kan gennemtvinges ved sagsanlæg.²⁷⁾ Herfra kan man imidlertid ikke slutte til nævn, der ikke traditionelt er en del af det lokale selvstyre, som f. eks. taksationskommissioner, Jernbanebesigtigelseskommissionen og de mange private tvist- og uvildighedsnævn.²⁸⁾ For sådanne nævn må man rimeligvis antage eksistensen af lignende regler som de under *a.* fremstillede. Hvad særlig arbejdspligten angår vil den særlige hjemmel, der findes til at idømme bøder for udeblivelse fra visse nævn,²⁹⁾ dog medføre, at afskedigelse først kan foretages, når denne sanktion forgæves er anvendt.

Spørgsmålet om afskedigelse af medlemmer, for hvem hvervet er ombud, kompliceres iøvrigt af uklarheden om omfanget af ombudsreglernes anvendelighed. Går man med praksis ud fra, at ombud ikke kræver speciel hjemmel, og at medlemskab i lokale nævn derfor meget ofte er tvungent, er det særlig klart, at afskedigelsesreglerne ikke i almindelighed kan være meget forskellige fra de under *a.* fremstillede.³⁰⁾

c. Hvor medlemmet som tjenestemand havde pligt til at overtage medlemskabet, kan afskedigelsesadgangen være væsentligt videre end under *a.* Er vedkommende født medlem, vil afskedigelse fra tjenestemandsstillingen uden videre føre udtræden af nævnet med sig. Hvis en administrativ tjenestemand er beordret til at være medlem som ministerierepræsentant, altså udelukkende eller dog tillige for at skabe kontakt mellem den almindelige administration

26. *Poul Andersen*, s. 231—32. Håndbog for da. kommuner, s. 203.

27. Im skr. 20/8 1926, og unkm. skr. 25/2 1943 og 9/9 1944.

28. *Fischer og Schultz*: Boliganvisningsloven, s. 12, antager, at kommunalbestyrelsen til enhver tid kan kræve nyvalg til et Boliganvisningsudvalg, jfr. også Håndbog for da. kommuner, s. 1260. Udtalelsen, der iøvrigt efter det i teksten anførte går for vidt, viser, at man ikke overfører den snævre afskedigelsesadgang på alle nævn nært knyttet til kommunalforvaltningen. — Udrykkelige regler om afskedigelsesadgang for ombud, f. eks. landvæsensretslov, § 5,2, jfr. § 10, må naturligvis fortolkes i overensstemmelse med retningslinierne under *a.*

29. Således f. eks. for Huslejenævn, lejelov § 70,7. Da adgangen til at idømme tvangsbøder for ikke-udførelse af hvervet aldrig anvendes, kan kgl. resolution af 13/3 1795 derimod ikke gøre nogen forskel, Håndbog for da. kommuner I, s. 203—04.

30. Håndbog for Sygekasser, s. 175, antager, at formanden for Bedømmende Sygekasseudvalg kan afskediges for forsømmelighed.

og nævnet, må afskedigelsesadgangen også være væsentligt videre end under *a.* angivet. Medlemmet må således kunne afskediges, såfremt han ikke længer kan udføre kontakten så godt, som en anden formår, f. eks. fordi han har forladt vedkommende ministerium eller kontor, eller såfremt han iøvrigt ikke udfører kontakten tilfredsstillende. Mere tvivlsomt er det, om han kan afskediges, fordi han ikke forfægter sine overordnede synspunkter. Herom henvises til fremstillingen nedenfor s. 213. I det omfang, tjenestemanden er undergivet tjenestebefalinger i hvervet, må han kunne afskediges fra nævnet for ikke at overholde dem. Det kan — lige så lidt som for tjenestemænd i almindelighed — hindre afskedigelse, at andre disciplinærbeføjelser efter omstændighederne kunne være anvendt.

5. Foranstående har haft de normale tilfælde for øje, hvor det er ministeren eller kommunalbestyrelsen, der er udnævnelsesmyndighed, og hvor der opstår spørgsmål om afskedigelse ved samme myndighed. Også andre end udnævnelsesmyndigheden kan imidlertid tænkes at være kompetent til at foretage afskedigelse, ansøgt eller uansøgt. Herom skal gøres nogle korte bemærkninger.

Nævnet kan som hovedregel ikke selv foretage afskedigelse, heller ikke efter ansøgning;³¹⁾ det er i det højeste kompetent til at anlægge sag om, at medlemmet skal vige.

For medlemmer valgt af en organisation eller folketinget er det et spørgsmål, om afskedigelseskompetencen tilkommer den forsamling, der har foretaget valget, eller den øverste myndighed inden for nævnets område, d.v.s. ministeren eller kommunalbestyrelsen. For organisationsvalgte medlemmer må ministeren henholdsvis kommunalbestyrelsen utvivlsomt være den eneste kompetente administrative afskedigelsesmyndighed. Medlemmet er — en gang valgt — en del af den offentlige forvaltning. Organisationen kan altså hverken afskedige et medlem, der mister dens tillid, eller et medlem, som selv ønsker at gå. Hvor folketinget er udnævnelsesmyndighed, er forholdene mindre klare, men også her må udgangspunktet være, at ministeren er afskedigelsesmyndighed, i al fald hvor det drejer sig om uansøgt afskedigelse.

Hvor et medlem i et lokalt nævn er udnævnt af en statsmyndighed eller et medlem i et centralt nævnt af en kommunalbestyrelse, kan man spørge, om kommunalbestyrelsen eller ministeren har en konkurrerende afskedigelseskompetence med hensyn til nævn, der åbenbart hører til henholdsvis kommunal- og statsforvaltningen. Almengyldige regler kan ikke opstilles, men sådan konkurrerende kompetence må ofte antages. Ministeren må således i almindelighed være kompetent til at afskedige lægmænd valgt af kommunalbestyrelser til centrale nævn, og kommunalt valgte medlemmer, der repræsenterer kommunen, kan rimeligvis kun afskediges af ministeren.

31. Se im. skr. 20/4 1940.

6. Man kan til slut spørge, om domstolene kan foretage afskedigelse af nævnsmedlemmer.

I de undtagelsestilfælde, hvor domstolen selv er udnævnelsesmyndighed, må gælde lignende regler som ved organisationsvalgte eller folketingsvalgte medlemmer.

For alle nævnsmedlemmer gælder, at domstolene kan afskedige i medfør af strfl. § 79. Det er ligeledes givet, at en dom om, at et medlem ikke kan være medlem, fordi det ikke længer opfylder udnævnelsesbetingelserne, kan træde i stedet for en administrativ afskedigelse. Ved uansøgt discretionær afskedigelse og ved ansøgt afskedigelse fra et frivilligt hverv kan domstolene ikke forordne afsked, men kun prøve lovligheden af administrationens afgørelse.

E. PERSONLIG UPARTISKHED

Spørgsmålet om de krav, som retsordenen stiller til nævnsmedlemmernes personlige upartiskhed, er meget kompliceret. Da den specielle inhabilitet i forvaltningen i de senere års nordiske litteratur har været genstand for indgående behandling,¹⁾ og da reglerne om upartiskhedskravet for medlemmer af nævn og råd kun er at betragte som en del af de almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger,²⁾ vil fremstillingen nedenfor blive indskrænket til nogle generelle betragtninger over upartiskhedsproblemet for nævn og råd suppleret med en mere detaljeret redegørelse for enkelte spørgsmål, der har særlig betydning for nævnene.

1. Regler om speciel inhabilitet i forvaltningen har til formål at hindre, at en afgørelse præges af uvedkommende hensyn, fordi den eller de personer,

1. *Herlitz*: F.F. s. 38 ff. *Audvar Os* i N.A.T. 1953, s. 301—25, *V. Merikoski* i N.A.T. 1955, s. 329—50, samt især *Erik Harder* i N.A.T. 1955, s. 359—73, i *Sognerådstidende* 72. årg., s. 32—46 og 212 ff., og *Poul Andersen*, s. 419—29, hvortil i det hele henvises.
2. Ganske undtagelsesvis kan upartiskhedsproblemet for visse nævnsmedlemmer løses efter andre, klarere retsregler. Til opmænd må således normalt stilles samme krav som til dommere, jfr. *Illum*: Den kollektive arbejdsret, 2. udg. 1951, s. 286, og på medlemmer, der klart er voldgiftsmænd, må — med mindre der findes modstående hjemmel — anvendes reglerne om voldgiftsmænds habilitet, *Hjejle*, s. 96—99. — Mere tvivlsomt er forholdet, hvor reglerne i rpl. § 60 og 62 positivt overføres til at gælde for nævnene, f. eks. værnepligtslov § 9,7. Udgangspunktet må i sådanne tilfælde være et strengt krav om upartiskhed, men de nedenfor angivne forskelle mellem domstole og nævn gør sig gældende på trods af henvisningen til rpl., og f. eks. for interesserepræsentanter må kravene slækkes. Hermed stemmer fransk ret, hvor *code procedure civile* art 378 anses for at gælde administrative retter, men ikke fastholdes fuldt ud over for interesserepræsentanter, *Odent*, s. 316, jfr. *Arnaud*, s. 108—09.

der er aktens ophavsmænd, har en særlig, væsentlig og i reglen personlig interesse i sagen. Det retlige ideal, som reglerne vil forsvare, er altså objektivitet, neutralitet eller uhildethed hos offentlige myndigheder.³⁾

Både målet og reglernes nærmere udformning er åbenbart overtaget fra domstolsprocessen.⁴⁾ Det vil — tror jeg — hjælpe til at forstå upartiskhedsproblemet for nævn og råd, hvis man gør sig klart, at visse af forudsætningerne for de traditionelle regler om dommeres specielle inhabilitet ikke eller dog ikke i samme omfang eksisterer ved nævn og råd.

Set fra nævnenes synsvinkel kan reglerne i rpl. §§ 60 og 62 siges typisk at hvile på disse fire forudsætninger, der iøvrigt ikke skarpt lader sig holde ude fra hinanden: 1) Det er retsordenens hensigt, at dommerne skal være upartiske. Domstolene er som statsorganer neutrale, og inhabilitetsspørgsmålet opstår, fordi den enkelte dommer ikke kan leve op til idealet. — 2) Inhabilitetsårsagen er forbigående. Dommerne udnævnes på livstid og har en så omfattende kompetence, at forhold, der kan føre til partiskhed, kun vil gøre sig gældende i ganske få sager. — 3) Domstolenes sager er konkrete. Inhabilitetsårsagen kan beskrives i relation til bestemte personer og en bestemt sag. — 4) Substitutionen af en habil dommer for en inhabil er temmelig simpel.

Disse forudsætninger er langt fra altid opfyldt for nævnenes vedkommende.

ad 1) Man kan ikke gå ud fra, at retsordenen kræver en lige så neutral holdning af nævnene eller af alle nævnsmedlemmer som af domstole og dommere.

For det første er visse nævn slet ikke funktionelt upartiske.⁵⁾ Det er særlig klart for nævn med initiativ, men også iøvrigt vil nævnenes samfundsmæssige neutralitet kunne være ringere end domstolenes. Ofte har nævnene til opgave at tilgodese en eller anden offentlig interesse, og i alle tilfælde vil den snævre kompetence kunne medføre en vis ensidighed.

For det andet er det åbenbart meningen, at visse grupper af nævnsmedlemmer ikke skal være fuldt upartiske.⁶⁾ Det gælder de medlemmer, af hvem man venter en vis sympati for de retsundergivne, specielt interesserepræsentanter, og det kan gælde ministerierepræsentanter.

Resultatet er, at den grundlæggende forudsætning for de traditionelle inhabilitetsregler, at myndigheden og myndighedens indehaver skal være upartisk, såvidt det er menneskeligt muligt, ikke generelt gælder for nævnene. Man må

3. Se *Os* 1. c., s. 301, *Poul Andersen*: Dansk forvaltningsret, 2. udg., s. 438—39, og *Harder* i N.A.T., s. 359.

4. *Merikoski* 1. c., s. 329.

5. Se ovenfor s. 41—42 og s. 44 ff.

6. *Harder* i N.A.T., s. 360, og *Poul Andersen*, s. 427. Der er følgelig intet i vejen for, at der kan gælde forskellige upartiskhedskrav til forskellige slags medlemmer i samme nævn, se f. eks. Lærningevoldgift, F.O. § 1,3.

i hvert enkelt tilfælde undersøge, i hvilket omfang retsordenen har svækket denne grundlæggende forudsætning.

ad 2) Nævnenes kompetenceområde er næsten altid meget snævert. Dette forholds følger for den psykologiske neutralitet er allerede omtalt. Men forskellen mellem domstolens vide og nævnenes snævre kompetence har også en anden virkning. Dommerens »naturlige« tilstand er at være upartisk. Inhabilitetsårsagerne er tilfældige og uforudseelige ved udnævnelsen. Anderledes ved nævnene. Jo snævrere deres virksomhedsområde er, jo lettere kan man på forhånd forudse, at en bestemt person vil blive ramt af visse inhabilitetsårsager.

Heraf kan drages to konsekvenser. På den ene side bliver det muligt at skærpe kravene til upartiskheden. Det er nærliggende helt at udelukke personer, som kan forudses særlig let at blive ramt af visse grunde til partiskhed fra nævnene. Hensynet til ro og uforstyrrelighed i forretningsgangen taler i sådanne tilfælde ikke imod strenge krav.⁷⁾ På den anden side kan inhabilitetsgrundens forudseelighed have nøjagtig den modsatte virkning, nemlig at kravene til upartiskheden svækkes. Det er særlig klart, hvor loven kræver, at der i nævnet skal findes medlemmer tilhørende en bestemt persongruppe. Udnævnelse kan i sådanne tilfælde ske, uanset om det allerede ved udnævnelsen kan forudses, at medlemmet som følge af sit tilhør til den af loven krævede persongruppe vil komme i situationer, hvor han ikke står uhildet over for den enkelte sag. I almindelighed må man endog gå et skridt videre. De forudseelige inhabilitetsgrundenes senere, faktiske indtræden må som hovedregel blive uden virkning for medlemmets adgang til at deltage i den enkelte sag. Loven må antages ved sine forskrifter om nævnets sammensætning at have akcepteret typisk forudseelige partiskhedsårsager. Denne erkendelse har især betydning, hvor loven kræver interesserepræsentanter og lægmænd, og tjener som en yderligere forklaring på, hvorfor man i vidt omfang må stille mindre strenge krav til disse persongrupperes upartiskhed. Forudseelighedsbetragtningen får imidlertid også betydning, selv om loven ikke direkte foreskriver interesserepræsentanter m. v. som nævnsmedlemmer. Udnævnelse af personer tilhørende disse kategorier er i vidt omfang tilladt også uden hjemmel. Også hvor det er tilfældet, må de typisk forudseelige inhabilitetsgrundenes indtræden blive uden følger. Det er derfor en væsentlig opgave at søge fastlagt, hvornår anvendelse af nævnsmedlemmer med forudseelig partiskhed er tilladelig.

ad 3) Hvor et nævn behandler rent generelle akter, er den sædvanlige måde at nærme sig inhabilitetsspørgsmålet på normalt uanvendelig.⁸⁾ Det er ikke

7. Jfr. *Poul Andersen*, s. 419—20, der vil indskrænke inhabilitetsreglerne til at angå tilfælde af tilfældigt interessefællesskab.

8. *Harder* i N.A.T., s. 359, og *Poul Andersen*, s. 419.

muligt at angive den forbudte interesse i relation til en person, der optræder i en bestemt sag, og at måle dens styrke ved interessefællesskabet med denne. Dette forhold fører til en slækkelse af upartiskhedskravene. Jo mere generelle nævnets forretninger er, jo større chance er der for, at de vil berøre også nævnsmedlemmerne, og des snarere kan man antage, at loven har set bort fra partiskheden, eller at substitution er umulig. Det betyder dog ikke, at den traditionelle inhabilitetslære er helt ubrugelig ved generelle regler. Visse inhabilitetsårsager er således fælles for konkrete og generelle akter, f. eks. tidligere sysselsætning ved aktens udarbejdelse, og på grænsen mellem konkrete og generelle akter ligger mellemtilfælde, hvor den traditionelle habilitetslære i mer eller mindre modificeret skikkelse kan anvendes.

ad 4) Forudsætningen om muligheden for substitution er formuleret med særligt henblik på enkeltmandsdomstole eller kollegiale retter med få medlemmer, hvor quorum er alle. Mange nævn er imidlertid talstærke og arbejder med beskedne quorumskrav.⁹⁾ Substitutionsproblemet behøver derfor slet ikke at opstå.¹⁰⁾ Det partiske medlem kan simpelthen undværes. Dette forhold kunne tale for, at upartiskhedskravet sættes meget højt. Hensynet til ro og uforstyrrethed i forretningsgangen vejer naturligvis mindre tungt, når et medlem kan vige uden at skulle erstattes af et andet. Alligevel må upartiskhedskravet i almindelighed bedømmes uden hensyn til, om den enkelte efter quorumsreglerne kunne undværes. Hvor loven, selv uden at dette har givet sig udtryk i quorumsreglerne, åbenbart lægger vægt på en vis balance i nævnets sammensætning, er dette resultat en selvfølge. Men også iøvrigt er der grund til at tilstræbe, at nævnet har sin fulde sammensætning; denne har i reglen været en væsentlig årsag til nævnets eksistens. Desuden kan der være noget stødende i, at afgørelsen om den nødvendige grad af upartiskhed i det enkelte tilfælde skal afhænge af, om flere eller færre andre medlemmer er fraværende eller inhabile. Følgen er, at vanskeligheder ved substitution kan føre til svækkelse af upartiskhedskravet; lettelse i forhold til domstolsreglerne vil normalt være uden betydning. Eller anderledes udtrykt: eventuelle vanskeligheder ved substitution får betydning, uanset om quorumsreglerne in casu tillader helt at undvære medlemmet.

Disse vanskeligheder kan være af forskellig art. Det kan tænkes, at det overhovedet er umuligt at påvise en anden person, som opfylder lovens betingelser for at beklæde hvervet, og som ikke også ville rammes af inhabilitetsårsagen. I så fald må partiskheden i reglen akcepteres.¹¹⁾ Heri ligger endnu

9. Se nedenfor s. 426 ff.

10. Noget lignende gælder nævn, der afgiver indstillinger. Her er den mulighed at gøre opmærksom på inhabilitetsgrunden i indstillingen, jfr. bek. 391 25/9 1951, § 3,3.

11. Jfr. *Os* 1. c., s. 311. *Harder* i N.A.T., s. 363—65. Sognerådstitidende, s. 35 ff., og *Poul Andersen*, s. 425—27.

en forklaring på, at kravene må slækkes ved nævn, der ikke er funktionelt upartiske, og ved interesserepræsentanter og personer af lignende type.

Selv om substitution principielt kan foretages, er det i almindelighed en forudsætning for at fastholde upartiskhedskravet, at udskiftningen i det enkelte tilfælde kan ske uden for stort besvær.

Denne forudsætning er normalt opfyldt.¹²⁾ For mange nævn findes regler om faste suppleanter for alle eller dog visse medlemmer, især interesserepræsentanter. Sådanne regler løser dog ikke nødvendigvis substitutionsproblemet. Man kunne tænke sig for nævnene at anvende samme regel som i kommunalforvaltningen, nemlig at en suppleant kun kan indtræde, når vedkommende medlem viger for stedse. I visse tilfælde fremgår det imidlertid allerede af loven, at suppleanterne også kan indtræde ad hoc,¹³⁾ og samme regel må i al fald gælde suppleanter for medlemmer, der ikke efter loven skal udnævnes efter indstilling fra eller vælges af en organisation, en kommunalbestyrelse eller folketinget. Men selv hvor medlemmet således har eller kan have et mandat, må suppleanten kunne indtræde ad hoc, hvis han har samme mandat, f. eks. er udpeget eller indstillet af samme organisations ledelse. Hvor valg eller indstilling er foretaget af en forsamling, der har truffet afgørelsen efter forholdstalsvalg, må formodningen derimod være imod indtræden ad hoc.

Hvor der ikke findes regler om faste suppleanter, er der undertiden hjemmel til at udnævne suppleanter ad hoc, bl. a. i tilfælde af inhabilitet.¹⁴⁾ Selv uden sådan hjemmel må udnævnelsesmyndigheden normalt kunne udpege eller foranledige udpeget en ad hoc suppleant, der opfylder de samme udnævnelsesbetingelser, herunder eventuelt valg eller indstilling, som medlemmet.¹⁵⁾

På baggrund af denne analyse af forskellen mellem forudsætningerne for anvendelsen af de traditionelle inhabilitetsregler i domstolsprocessen og for nævn og råd kan man spørge, om det ikke var bedre helt at opgive at tage udgangspunktet i rpl.'s inhabilitetsregler og i stedet starte med at fortolke de positive regler om de enkelte nævns sammensætning og funktion. Der er dog store fordele ved at holde sig til traditionen. De standarder og den retsindstilling, som er uddannet i domstolsprocessen, er trods alle forskelle en værdifuld vejledning, og den traditionelle opbygning i forskellige årsager, der skyldes vekslende personlige relationer, er så indarbejdet, at det næppe er muligt at forlade den. Ovenstående analyse tjener da væsentligst til at understrege, at den almindelige inhabilitetslære ikke uden videre kan overføres fra dom-

12. Jfr. *Poul Andersen*, s. 425—26.

13. Således f. eks. Skovnævnet, FO, § 1.

14. Således for Forsikringsnævnet F.O., § 3,1, og Priskontrolrådet F.O., § 10,3.

15. Det er i praksis sket for formanden i Vareforsyningsankenævnet og Prisenankenævnet, jfr. *Poul Andersen*, s. 426, note 4.

stolene til nævnene, og at reglerne om nævnsmedlemmernes personlige upartiskhed er meget uensartede og usikre.

2. Nedenstående fremstilling af nogle praktisk betydningsfulde krav til nævnsmedlemmernes upartiskhed bygger følgelig på den traditionelle inhabilitetslære og består i en eksemplifikation af forskellige mulige inhabilitetsårsager, der væsentligst beskrives ved medlemmets relation til andre i sagen implicerede personer. Under *a.* behandles nogle inhabilitetsårsager, der beror på relationen til den borger, der er den påtænkte retsakts adressat. Under *b.* skildres især årsager, der opstår som følge af forholdet til offentlige myndigheder. Som nævnt omfatter eksemplifikationen kun årsager, der har særlig betydning for nævnene.

a. Udgangspunktet for alle regler om inhabilitet på grund af et nævnsmedlems relation til den tilsigtede retsakts private adressat er grundsætningen om, at medlemmet ikke selv som borger og fysisk person må være adressat for den påtænkte akt. Denne regel gælder for alle nævn og alle persongrupper og uden udtrykkelig hjemmel.

De praktisk væsentlige inhabilitetsårsager foreligger imidlertid, hvor medlemmet uden ligefrem at være identisk med adressaten har interesser fælles med ham.

Blandt de mange mulige interessefællesskaber har tilfælde, hvor medlemmet i den behandlede sag eller i andre forbindelser kan siges at *optræde på adressatens vegne*, særlig betydning for nævnene.

1) Visse af disse tilfælde er fælles for den almindelige statsforvaltning og nævnene, men forekommer særlig ofte i nævnene, fordi så stor en del af medlemmerne ikke er tjenestemænd.

Hvis adressaten er et selskab,¹⁶⁾ vil et medlem, der er interessant, kommanditist, bestyrelsesmedlem el. lign., vistnok altid være inhabilt. Enkelte positive regler udelukker ligefrem sådanne personer fra udnævnelse til permanente nævn, således U.L., § 11,11, og skadesforsikringstilsynsloven, § 52,3, om personer, der er ansat i eller tager del i ledelsen af selskaber indenfor Ulykkesforsikringsrådets og Forsikringsrådets sagsområde. Selskabsledere må også uden positiv hjemmel være udelukket fra rene ad hoc nævn eller andre nævn, hvor det kan forudses, at deres selskab altid eller dog meget ofte vil blive adressat. Ved nævn med en mere omfattende kompetence vil denne inhabilitetsgrund dog — uden modstående hjemmel — kun medføre, at ved-

16. Hvor adressaten er en kommune, hvis stilling overfor nævnet er som en borgers, opstår lignende problemer med hensyn til kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunale tjenestemænd, se nedenfor under *c*).

kommende skal vige i den enkelte sag, og det selv om man ved udnævnelsen kunne forudse, at interessefællesskabet i en eller flere sager ville få aktuel betydning, jfr. Priskontrolrådets F.O., § 11. Aktionærer og andelshavere vil kun være inhabile, hvis de har en særlig stor indflydelse eller interesse i selskabet, jfr. Priskontrolrådets F.O., § 11.

Hvis medlemmet er ansat som funktionær hos adressaten, hvad enten denne er en person eller et selskab, afhænger afgørelsen af inhabilitetsspørgsmålet især af omfanget af det område, på hvilket medlemmet plejer at handle for arbejdsgiveren, af dettes områdes forhold til sagsgenstanden og af forvaltningsaktens betydning for adressaten. Om højere funktionærer vil således i almindelighed gælde lignende regler som om selskabsledere;¹⁷⁾ de ovenfor nævnte positive bestemmelser omfatter også direktører og dermed ligestillede. Ubetinget gælder det dog ikke. Et medlem af Det bedømmende Sygekasseudvalg behøver således ikke at vige, fordi han er den prøvede persons funktionær. For lavere funktionærer vil medarbejderstabens størrelse tillige være af betydning. En korrespondent hos B. & W. vil næppe være inhabil som medlem af Arbejdsrådet under behandling af en ansøgning om loftshøjden i en værkstedsbygning, mens en kontorist, der er eneste funktionær i en lille fabrik, rimeligvis må vige.

Om de to hidtil nævnte former for interessefællesskab gælder, at kravene må slækkes, hvor den behandlede sag har et generelt præg. Direktøren for en skotøjsfabrik skulle således ikke vige, hver gang man i Priskontrolrådet drøftede en generel prisordning, der også ville få betydning for hans virksomheds produkter. Også andre momenter kan få betydning. Det selskab, som medlemmet leder, kan være så stort og betydningsfuldt, at anvendelse af de almindelige principper ville føre til ustandselig udelukkelse. Hvor loven lægger vægt på interesserepresentation og balance i nævnets sammensætning, må de almindelige upartiskhedsregler følgelig vige. Direktøren for Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger har kunnet deltage i Priskontrolrådets drøftelser uanset bestemmelsen i F.O., § 11.

Hvor medlemmet tilhører fag, hvis udøvere optræder som selvstændige repræsentanter for andre, f. eks. sagførere, revisorer, arkitekter o.s.v., foreligger der i al fald inhabilitet, hvis medlemmets repræsentation omfatter den behandlede sag.¹⁸⁾ Iøvrigt vil der kun foreligge inhabilitet, såfremt medlemmet er fastere knyttet til adressaten.

17. Som eksempel kan nævnes, at skovridderen for et privat skovdistrikt veg sit sæde i Skovnævnet, da dette traf en afgørelse, der angik netop dette distrikts forhold.

18. Jfr. *Munktel*: Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen, s. 57 ff., med eksempler, patentlov, § 10,1, grundforbedringslov 104 3/4 1957, § 10,1, *Frederik V. Petersen*, s. 225, im. skr. 8/2 1946, cfr. im. skr. 4/4 1927.

2) Andre tilfælde af repræsentation er ligefrem karakteristiske for nævn og råd. Af betydning er først og fremmest *interesserepræsentation*.

a) Der findes i lovgivningen en del regler, der fra nævnene udelukker personer af visse kategorier. Ejere eller brugere af fæstegårde var således udelukket fra at være medlemmer af Fæsteafløsningskommissionerne, l. 373 30/6 1919, § 12. Formanden i Arbejdsanvisningstilsynsrådene må ikke være arbejder eller arbejdsgiver eller leder af en arbejder- eller arbejdsgiverorganisation, arbejdsløshedslov, § 2,3;¹⁹⁾ medlemmerne i Reguleringskommissionen må ikke være medlemmer af kommunalbestyrelsen, stå i tjenesteforhold til denne eller være knyttet til kreditinstitutter, Kbn. byggelov, § 40,2; formanden for Det bedømmende Sygekasseudvalg må ikke være nydende medlem af en sygekasse, folkeforsikringslov, § 8,7, ledere af eller ansatte hos visse forsikrings-selskaber må ikke være medlemmer af Ulykkesforsikringsrådet og Forsikringsrådet, U.L., § 11,11, og skadesforsikringslov, § 52,3, o.s.v.²⁰⁾ Sådanne regler er i almindelighed udslag af bevidste bestræbelser for at hindre, at en af de traditionelle inhabilitetsårsager, især økonomisk interessefællesskab, bliver aktuel, og dette formål tjener alle reglerne faktisk.²¹⁾ De fleste har imidlertid tillige en videre effekt. De hindrer udnævnelse af medlemmer, der har gruppetilhør fælles med en adressat. Også denne virkning kan være fuldt bevidst. I forslaget til ændringer i beværterloven af 1939 findes således en bestemmelse om, at beværtere og gæstgivere, godkendte bestyrere og medlemmer af direktion eller bestyrelse for beværtervirksomheder ikke må være medlemmer af Bevillingsnævn.²²⁾ Denne bestemmelse begrundes af flertallet i de kommissioner,²³⁾ der har behandlet beværterloven, først og fremmest med, at beværterlovgivningen har et socialt formål, som ligefrem strider mod beværternæringens interesser, eller som restauratørerne i det mindste ikke har større forståelse for. Og selv om der in concreto virkelig hos en restauratør skulle være forståelse for lovens sociale sigte, ville restauratørens medlemskab være til gæne for nævnet, fordi udenforstående som følge af den grundlæggende interessemodsatning ville være utilbøjelige til at akceptere restauratørens idealistiske indstilling. Betragtningen er i realiteten den, at medlemmer af en gruppe, i

19. Jfr. note 8 og 9 i Socialreformen, Noteudgave 1948.

20. Sådanne regler findes også for private tvistnævn; ålegårdsejere og erhvervsfiskere kunne ikke være medlemmer af Ålegårdsovernævnet, l. 93 31/3 1931, § 7,12; tidligere læremestre for lærlinge eller personer ansat på hans værksted må ikke være medlemmer af Lærlingevoldgiftsretten, F.O., § 1,3.

21. Jfr. *Harder*, N.A.T., s. 370.

22. Ft. 1955/56 A., sp. 1476—77. — Under lovforslagets behandling i Folketinget i 1958 er bestemmelsen gledet ud.

23. Betænkning vedrørende ændring i beværterlovgivningen 2. del, 104/1954, s. 66 ff., 135 og 140.

dette tilfælde et erhverv, der af samfundsmæssige hensyn reguleres, ikke bør være med til at administrere reguleringen. Hertil føjes en anden tankegang, som formulerer faren for partiskhed som følge af gruppetilhør på en simple måde: Selv om medlemmet fratræder ved behandlingen af sin egen ansøgning, må man nødvendigvis lade ham deltage i behandlingen af andres, og her kan personlige og kollegiale hensyn spille en rolle eller i det mindste se ud til at gøre det.

På baggrund af regler som de nævnte kan man spørge, om der kan opstilles en almindelig grundsætning om, at en person, om hvem det kan forudses, at han i almindelighed vil stå i et klart gruppefællesskab med den private part, ikke kan udnævnes til nævnsmedlem, eller i det mindste at et nævnsmedlem skal vige sædet, når et sådant gruppefællesskab virkelig manifesterer sig i den enkelte sag.

Hvor loven ligefrem kræver interesserepræsentation, gælder sådan regel naturligvis ikke. Her har lovgivningen udtrykkeligt akcepteret den grad af partiskhed, der er en forudseelig følge af gruppetilhør.²⁴⁾

Hvor loven vel ikke foreskriver interesserepræsentation, men heller ikke karakteriserer medlemmer som hørende til nogen anden persongruppe, vil gruppetilhør i almindelighed hverken føre til udelukkelse fra nævnet eller fra deltagelse i den enkelte sag.²⁵⁾ Afgørelsen må naturligvis i hvert enkelt tilfælde afhænge af en fortolkning af lovens regler om nævnets sammensætning. Men da bestræbelserne for at åbne adgangen for interesserepræsentanter og lægmænd spiller en hovedrolle som årsag til nævnsformens anvendelse, gælder der i al fald ingen almindelig formodning for gruppetilhør som inhabilitetsgrund.

Det samme gælder som hovedregel, hvor loven karakteriserer et medlem som lægmand eller sagkyndig. I mangel af modstående regler er der intet i vejen for, at der til taksationskommissioner udvælges lutter grundejere, at folketinget til medlemmer af Arbejdsnævnet vælger ledere af arbejdsgiverorganisationer eller arbejdsløshedskasser, eller at det kommunalvalgte medlem af Sessionen kan deltage i behandlingen af militærnægtersager, selv om han er medlem af »Aldrig mere Krig«, ligesom kommunalbestyrelserne ikke har

24. Jfr. *Munktel*, s. 27—29, *Arnaud*, s. 108—09, og *Harder*, Sognerådstidende, s. 33.

25. Jfr. im. skr. 14/6 1937, hvorefter der ikke i lovgivningen var noget til hinder for, at en aldersrentenyder var medlem af det sociale udvalg, im. skr. 18/8 1950, hvorefter en sognerådsformand kunne deltage i afstemningen om spørgsmålet om pensionering af sognerådsformænd i almindelighed, og im. skr. 11/3 1954, der vedrører en lærer i en lignende situation, jfr. U. 1948, 257. Den østrigske Verwaltungsgerichtshof har i en afgørelse fra 1952 udtalt, at det blotte tilhør til et parti med visse erhvervspolitiske tendenser ikke for et kommissionsmedlem er inhabilitetsgrund, *Mannlicher*, s. 635.

begået noget retsbrud ved under beværterloven af 1939 at have indvalgt personer, der tilhører restauratørhvervet, i mer end 35 bevillingsnævn.²⁶⁾

Gruppefællesskab er derimod en inhabilitetsgrund, hvor loven karakteriserer et medlem som neutralt. Sådan karakteristisk kan formuleres på mange måder. Loven kan kræve dommere, betegnede medlemmet som opmand eller — som i de ovennævnte eksempler — direkte angive gruppefællesskabet som inhabilitetsårsag, men kravet om neutralitet kan fremgå tilstrækkelig klart på anden måde. I de paritetisk sammensatte organer kan der således ikke blandt de medlemmer, der ikke repræsenterer de modstående interesser, udnævnes en person, der er organisationsleder i eller på anden måde har utvivlsom tilknytning til en af disse grupper;²⁷⁾ og hvor sagkyndige forekommer i nævn med interesserepræsentation er det oftest meningen, at de sagkyndige ikke må tilhøre de repræsenterede grupper.

Også andre omstændigheder kan føre til at tillægge gruppefællesskabet betydning som inhabilitetsårsag. Gruppefællesskabet kan blive så intimt, at den sympati for adressaten, der ellers må tåles, er for stor. Det vil især være tilfældet, hvor gruppen er meget lille, og hvor medlemmerne i usædvanlig grad har fælles økonomisk interesse. En grundejer, hvis ejendom eksproprieres, kan således heller ikke deltage i takseringen af andre ejendomme, der berøres af samme ekspropriation.²⁸⁾ Af betydning kan det også være, at den almindelige formodning for hensynet til interesserepræsentanternes og lægmænds deltagelse som medvirkende årsag til et nævns eller en nævnstypes anvendelse har mindre vægt. Dommen i U. 1932, s. 150, der antager, at en af retten i henhold til byplanslov 1925, § 9, udnævnt uvildig mand var inhabil i en sag om en borgers erstatningskrav mod kommunen, fordi han var bosat i kommunen, kan måske forklares ved en kombination af de to sidstnævnte betragtninger. På baggrund af sædvane hos nævnene forekommer dommen iøvrigt for streng.²⁹⁾

b) Hvor gruppefællesskab ikke er inhabilitetsgrund, må man akceptere den grad af partiskhed, der følger af medlemmets sympati for adressaten som gruppefælle. Efter gængs praksis må man imidlertid gå et skridt videre. Hvor interesserepræsentanter kan udnævnes og fungere, kan man — med mindre andet fremgår af loven — også anvende ledere af gruppens organisation.³⁰⁾

26. Ft. 1955/56 A., sp. 1608.

27. Som et andet eksempel kan nævnes, at Socialreformen, Noteudgave 1948, note 3, til folkeforsikringslovens § 8, jfr. Håndbog for sygekasser, s. 170, udtaler, at det af kassen valgte medlem af Det bedømmende Sygekasseudvalg ikke må være medlem af kommunalbestyrelsen.

28. Se afgørelserne hos *Frederik V. Petersen*, s. 224—25, jfr. vejstyrelse, § 29.1.

29. Et af de medlemmer af Kbn. Taksationskommission, der er udpeget af Københavns byret, er f. eks. bosat i København.

30. Herunder funktionærer hos organisationen.

Man må følgelig tillige akceptere den partiskhed, der er en forudseelig følge af at lade organisationsledere deltage i afgørelser, der angår organisationens medlemmer.

Det betyder naturligvis ikke, at interesserepræsentanter, herunder organisationsledere, ikke kan være inhabile. Minimumskravet til deres upartiskhed kan formuleres således: de skal vige eller kan ikke udnævnes, hvis en anden repræsentant for gruppen eller organisationen ikke ville blive ramt af den inhabilitetsgrund, som in casu gøres gældende. Interesserepræsentanter vil herefter kunne være inhabile som følge af f. eks. familiært eller særligt økonomisk interessefællesskab med adressaten, eller fordi der foreligger et af de ovennævnte privatretlige repræsentationsforhold.³¹⁾

Reglen om, at kun de fælles inhabilitetsgrunde skal akcepteres, er imidlertid kun en minimumsregel. Ikke alle inhabilitetsårsager, der rammer samtlige mulige medlemmer af en vis kategori, skal akcepteres. Om grænsen mellem de tilladte og forbudte fælles inhabilitetsgrunde skal gøres nogle bemærkninger med særligt henblik på organisationsledere.

Udgangspunktet er — som omtalt — om inhabilitetsårsagen er sådan, at loven kan tænkes at have akcepteret den ved at tillade organisationsledere som nævnsmedlemmer. Organisationsledere er herefter ikke inhabile, blot fordi organisationen har interesse i — for at styrke sin position overfor gruppen eller simpelthen af professionel ambition — at opnå et bestemt resultat i en bestemt sag. Monopolrådets F.O., § 10,4, indeholder herom en bestemmelse, der må anses for almindeligt gældende.³²⁾ De store erhvervsorganisationers repræsentanter er ikke inhabile, »såfremt den til behandling værende sag alene har betydning for organisationerne i disses egenskab af repræsentanter for medlemsorganisationernes eller enkeltmedlemmernes interesser«. Reglen må gælde, selv om sagen af organisationen anses for principiel, ja, endog hvor organisationen har agiteret offentligt og medlemmet som organisationsleder udtalt sig om den og dens resultat.³³⁾ Det er ligeledes util-

31. Im. skr. 10/11 1932 (anført i *Spang-Hansen* og *Permin*: Den danske Apotekerlovgivning 1935, s. 510—11) udtaler, at medlemmerne af Apotekerforemmedelsrådet, apotekerlov 1932, § 2, der er rene interesserepræsentanter, er inhabile, hvor ansøgningen angår deres egne eller nær beslægtedes eller besvogredes interesser.

32. Den forskel, monopollovens § 4,2, jfr. F.O., § 10,3 og 4, gør på organisationsledere fra de mindre brancheorganisationer og lederne af de store erhvervsorganisationer, kan være velbeggrundet i forskellen i interessefællesskabets intensitet ved en stor og en lille gruppe, se ovenfor s. 184, men den er — ud over det minimum, der er nævnt sammesteds — ikke almindelig gældende ret.

33. For organisationsledere gælder altså ikke nogen regel om, at de er inhabile, hvis de tidligere har udtalt sig om en sags afgørelse, se også *Illum*: Den kollektive arbejdsret, 2. udg. 1951, s. 287.

strækkeligt til at medføre organisationslederes inhabilitet, at organisationen har bistået adressaten med sagens forberedelse. Tvivlsomt bliver forholdet først, når organisationen ligefrem optræder i sagen som adressatens procesfuldmægtig. Det var under krigen meget almindeligt bl. a. i prissager. Undertiden fortrængte brancheforeningen helt den enkelte virksomhed som procespart, men selv i sådanne tilfælde blev organisationslederne så vidt vides ikke anset for inhabile.³⁴⁾ Inhabilitet foreligger derimod, i al fald ved ankenævn og tvistnævn, hvis organisationslederen personlig har bistået adressaten, selv om han har gjort det uden særlig betaling.

Det forekommer, at der indenfor et vist område findes flere konkurrerende organisationer. Hvis et medlem er leder af den ene organisation, og adressaten tilhører den anden, er der mulighed for en særlig uheldig form for partiskhed. I 1930'erne fandtes således en forening af nyimportører, der stod i skarpt modsætningsforhold til Grosserersocietetet. Denne forening nedlagde som repræsentant for klagerne for Valutaankenævnet gentagne gange inhabilitetsindsigelse mod det medlem af nævnet, der repræsenterede Grosserersocietetet, og som var en af denne organisations ledere. Indsigelsen blev afvist trods det, at medlemmet offentligt havde udtalt sig mod foreningen. Da det drejede sig om et ankenævn, burde der rimeligvis være statueret inhabilitet.

Inhabilitet vil i al fald i klare tilfælde også foreligge, hvor adressaten ikke er et organisationsmedlem, men en anden af organisationens ledere.

Et andet resultat i de to sidste eksempler nås, såfremt man kan antage, at lovens mening har været at tillægge organisationen et ubetinget krav på at deltage i et vist nævns afgørelse.³⁵⁾ I så fald må inhabilitetsgrunde, som er fælles for alle en organisations ledere, naturligvis akcepteres. Formodningen må imidlertid være imod denne fortolkning.

c) Spørgsmålet om organisationslederes inhabilitet kommer iøvrigt frem i særlig tilspidset form, hvor adressaten er organisationen selv. Da ganske lignende forhold kan foreligge for kommunalbestyrelsesmedlemmer, omfatter nedenstående både medlemmer, der er repræsentanter for organisationer og for kommuner, når disse er stillet som borgere overfor staten.

34. Cfr. nu monopolloven, § 4,2, jfr. F.O., § 10,3, hvorefter brancheorganisationernes medlemmer i monopolrådet er inhabile, når afgørelsen angår brancheforeninger, hvori de er interesseret, eller til hvilke de er knyttet. Denne strenge regel, der ikke gælder i almindelighed, udelukker rimeligvis branche-repræsentanterne, så snart brancheforeningen har været virksom i sagen, ja, måske endog så snart sagen angår et af dens medlemmer.

35. Jfr. *Harder*, Sognerådstidende, s. 33 og 40. Hvor en organisation kun har ganske få medlemmer, men loven dog har tillagt den repræsentation, behøver en organisationsleder næppe at vige f. eks. ved behandlingen af en anden organisationsleders ansøgning.

Hvor organisationen eller kommunen selv er adressat, vil det langt oftere, end hvor adressaten blot er et medlem af organisationen eller kommunen, være lovens forudsætning, at repræsentanterne under alle omstændigheder skal være med til at ordne deres egen organisations eller kommunes forhold.³⁶⁾ Sådant direkte deltagelse i forvaltningen fra de retsundergivnes side forekommer klart, hvor nævn er oprettet for at formidle et samarbejde mellem flere kommuner; men især i statsforvaltningen er det ofte vanskeligt at afgøre, hvornår der er tale om almindelig interesserepræsentation, og hvornår organisationerne eller kommunerne har et ubetinget krav på at være med. Dette sidste er åbenbart tilfældet i Byplannævnets hovedstadsafdeling. Hovedstads-kommunernes repræsentanter kan naturligvis udnævnes, selv om det kan forudses, at deres kommuner ofte vil være adressater for konkrete eller dog konkret prægede sager i nævnet, og de skal heller ikke vige i de enkelte sager, hvori den forudseelige partiskhedsgrund manifesterer sig. Tvivlsomme mellemformer findes f. eks. i Byplannævnets provinsafdeling, i Sygekassenævnet³⁷⁾ og i Arbejdsnævnet. Ikke alle kommuner eller sygekasser eller arbejdsløshedskasser er med her; de repræsenteres af andres ledere. Det er følgelig et spørgsmål, om medlemmerne skal vige i sager, hvor netop deres organisation eller kommune er adressat. Det må — foruden af muligheden for at skaffe suppleanter med tilstrækkeligt mandat — afhænge af, hvor vid kredsens af repræsenterede er. Jo mindre den kreds af organisationer og kommuner, der er repræsenteret i nævnet, jo større er chancen for, at en afgørelse vil angå den organisation eller kommune, som medlemmet er leder af, og des lettere tør man antage, at loven har akcepteret partiskheden.

Bortset fra sådanne tilfælde, hvor man af lovens regler om nævnets sammensætning kan udlede et ubetinget krav for organisationen eller kommunen om at være med, må det principielle udgangspunkt være, at ledere af organisationer og kommuner er inhabile, når deres organisation eller kommune er adressat. I praksis er man dog så vidt vides lidet tilbøjelig til at håndhæve princippet konsekvent, i al fald ikke når det drejer sig om organisationer. Det skyldes rimeligvis, at forskellen mellem de tilfælde, hvor afgørelsen angår selve organisationen, og dem, hvor adressaten blot er et gruppe-medlem, ofte føles ringe.³⁸⁾

36. Jfr. *Harder* l. c., s. 33. Forfatteren kender ingen tilfælde, hvor en fysisk person har krav på selv at være med i afgørelsen, der har ham selv til adressat. I Stærkstrømsvoldgiften hænder det ganske vist, at grundejeren optræder som sin egen voldgiftsmand under sagens indledende stadier, se *Elektroteknikeren* 1952, s. 165, og 1953, s. 459. Her er dog kun tale om en vis løshed i praktiseringen af retsreglerne; der er da også i de nævnte tilfælde til slut udnævnt en voldgiftsmand.

37. Består af sygekassedirektøren og en række af sygekassernes bestyrelser valgte medlemmer.

38. Jfr. også im. skr. 8/8 1949.

b. 1) Inhabilitetsgrunde, der beror på medlemmets relation til en myndighed, har især betydning for klageinstanser, tvistnævne og uvildighedsnævne med partsproces.

Medlemmer af ankenævne og overinstanser er som hovedregel inhabile, hvis de har deltaget i sagens afgørelse i 1. instans.³⁹⁾ Reglen kan dog ikke fastholdes ubetinget.⁴⁰⁾ Hvis et ankenævn som f. eks. Ulykkesforsikringsrådet, Arbejdsnævnet eller Skovnævnet blandt sine medlemmer har den embedsmand, der enten selv har truffet eller er ansvarlig for 1. instansafgørelsen, skal vedkommende naturligvis ikke vige. Hvis et ankenævn som Boligtilsynsrådet eller Landsnævnet for Børneforsorg tillige kan give konkrete tjenestebefalinger, er medlemmerne ikke inhabile, fordi klagen angår en sag, der i 1. instans er afgjort efter nævnets ordre. Og medlemmerne af Ulykkesforsikringsrådet og Arbejdsnævnet er ikke inhabile, fordi nævnet tidligere har haft sagen til tvivlsbedømmelse. Endelig kan nævnes, at Arbejdsnævnets medlemmer ikke anses for inhabile, selv om de i deres egenskab af organisationsledere har truffet den afgørelse, som nu er påanket til nævnet.

Ved tvistnævne og uvildighedsnævne med partsproces har spørgsmålet om tilknytning til en kommune, som optræder som procespart, særlig praktisk betydning. Udgangspunktet er naturligvis, at kommunalbestyrelsesmedlemmer eller højere administrative tjenestemænd hos kommunen er inhabile.⁴¹⁾ Men reglen gælder ikke ubetinget. Der synes at være en vis fornemmelse af, at kommunens interesser i visse tilfælde ikke kan sidestilles med en privat parts, men snarere har karakter af en uinteresseret varetagelse af almenvellet. Sondringen er ikke skarp og næppe hensigtsmæssig, men den har betydning i praksis. Mens kommunalbestyrelsesmedlemmer eller højere kommunale tjenestemænd⁴²⁾ således ikke kan udnævnes til medlemmer af taksationskommissioner, hvor kommunen optræder som ekspropriant i henhold til bygnings- eller vejlovgivningen,⁴³⁾ kan et byrådsmedlem godt fungere som medlem af et Fredningsnævn i en fredningssag rejst af et byråd. Hvor kommunen undtagelsesvis optræder under processen for nævn, der tillige er private uvildighedsnævne, er der derimod ofte god mening i fornemmelsen af en forskel mellem egoistiske

39. I Vareforsyningsankenævnet har der således været fast praksis for, at medlemmer af Bilfordelingsnævnet og Vareudvekslingsnævnet veg, når sager herfra ankedes. Jfr. landvæsensretslov, § 20,1, nr. 3, og *Abitz* i Håndbog for da. kommuner, s. 1112, samt *Meyer*, s. 124.

40. Jfr. *Os* l. c., s. 312.

41. Jfr. l. 123 28/4 1906, § 2,1, og Kbn. bygge lov, § 40,2, om Reguleringskommissionen, jfr. iøvrigt *Poul Andersen*, s. 423.

42. Den tilknytning til kommunen, der består i, at et nævnsmedlem er skatteyder, er derimod ikke tilstrækkelig, cfr. dog U. 1932, s. 150.

43. Vejstyrelov, § 29,1.

og altruistiske motiver. Landvæsensretslovens § 20,2 udtaler således i almindelighed, at tidligere deltagelse i behandlingen af sagen i offentligt hverv — bortset fra 1. instansen — kun medfører inhabilitet, når der er grund til at antage, at vedkommende har en særegen interesse i sagens udfald.⁴⁴⁾

Er det staten, der er part, er ikke enhver højere tjenestemand inhabil. Hertil må kræves endda meget nær tilknytning til den myndighed, der er statens repræsentant i sagen.⁴⁵⁾

Ved uvildighedsnævn uden partsproces er det klart, at de medlemmer af nævnet, der må anses for repræsentanter for det offentlige retssubjekt som f. eks. officererne i Sessioner og Motorkøretøjsudpegningsnævnene, ikke er inhabile.

Det er lige så åbenlyst, at de tjenestemænd i tolddepartementet, der er medlemmer af toldvæsenets henskydningsnævn, ikke er inhabile, end ikke selv om toldvæsenet optræder som procespart under sagen. Det må anses for en forudsætning for lovens regler om sammensætning og henskydning, at departementets synspunkter kan gøres gældende i nævnet.

2) For alle nævn har det praktisk betydning at afgøre, om et medlem, der på anden måde end under 1) nævnt tidligere har behandlet den nu foreliggende sag, er inhabilt.

Hvor et medlem faktisk har behandlet sagen en gang før i et andet offentligt hverv,⁴⁶⁾ må udgangspunktet være, at han er inhabil.⁴⁷⁾ Man kan således ikke fungere som medlem af en taksationskommission, når man tidligere har behandlet sagen som medlem af ekspropriationskommissionen,⁴⁸⁾ eller deltaget i en afgørelse, hvori man har været med til at give indstilling.

44. Se Vandløbsbetænkning, s. 142, jfr. *Ingerslev*, s. 16—17, især im. skr. 28/6 1859: Amtmanden var ikke inhabil, fordi amtsrådet var rekvirent; det var derimod de landvæsenskommissærer, som tillige var amtsrådsmedlemmer. Forskellen på amtmand og amtsrådsmedlemmer skyldes rimeligvis substitutionsvanskeligheder.

45. *Fl. Tolstrup* oplyser J. 1954.344, at medlemmer af Jordlovsudvalget er indvalgt i Pligthusankenævnet, uanset at dette er tvistnævn i visse konflikter mellem udvalget og husmænd. De må rimeligvis være pligtige at vige, hvis ankenævnets tvistbedømmende kompetence bliver aktuel.

46. Det er en selvfølge, at tidligere behandling i et privat tillidshverv ikke medfører inhabilitet, jfr. ovenfor s. 185—86.

47. I Betænkning angående Retslægerådets organisation og arbejdsmåde, 1933, s. 23 og 25, foreslås, at et medlem ikke må behandle en sag, i hvilken han selv har afgivet erklæring, med mindre rådet ikke mener på anden måde at kunne fremskaffe den nødvendige sagkundskab.

48. *Frederik V. Petersen*, s. 225. Derimod kan en kommunedelegeret i Besigtigelseskommissionen godt fungere som medlem af taksationskommissionen, når blot han viger sædet ved taksering af de ejendomme, som han har været med til at ekspropriere, l. c. s. 226.

Heller ikke denne regel gælder dog ubetinget. Som eksempler kan nævnes: Hvis chefen for et nævns kontor er medlem af nævnet, er han naturligvis ikke inhabil, fordi han har udarbejdet indstilling i sagen. Noget lignende gælder i al almindelighed ministerierepræsentanter. At disse har behandlet sagen i ministeriet, før den kom for i nævnet, medfører ikke inhabilitet. Det er særlig åbenbart ved tvivlsbedømmelse, men må gælde i almindelighed. Hvor en kommunes repræsentanter efter reglerne ovenfor s. 187 har krav på at deltage i afgørelser vedr. kommunen, medfører tidligere behandling i kommunalbestyrelsen eller dennes underafdelinger ikke inhabilitet. Nævnsmedlemmer er naturligvis heller ikke inhabile overfor genoptagne sager.⁴⁹⁾

Et særligt problem opstår, hvor nævnet selv har et initiativ, eller visse medlemmer har tilknytning til en myndighed, der uden at optræde som procespart har rejst sagen. Det er givet, at medlemmerne af et administrerende nævn ikke er inhabile under en sags afgørelse, fordi de har deltaget i beslutningen om sagens rejsning. Det samme gælder i de tilfælde, hvor et eller flere medlemmer af et nævn kan tvinge dette til at optage en sag til drøftelse. Det er også åbenbart, at et medlem af Invalidforsikringsretten eller Det bedømmende Sygekasseudvalg, der tillige er medlem af en kommunalbestyrelse, ikke er inhabil, fordi den konkrete sag er rejst af kommunen. Dette resultat er særlig utvivlsomt på baggrund af ovennævnte landvæsensretslovs § 20,2. Spørgsmålet har i praksis været rejst i Pligthusankenævnet, hvor forholdene kompliceres ved, at cirk. 149 31/7 1952, § 4,2, udtrykker sig derhen, at landbrugsministeriet er part i alle sager om en ejendoms karakter af pligthus. En klager nedlagde her påstand om, at formanden, der er kontorchef i landbrugsministeriet, skulle vige bl. a. under henvisning til, at landbrugsministeriet var »part«. Indsigelse blev afvist, bl. a. fordi ministeriet måtte »betragtes som værende uden partsinteresse i sagens materielle udfald«. Det havde alene forbeholdt sig partsstilling for gennem anke at kunne sikre ensartede retningslinier og hindre procesfejl i 1. instansen, og det havde in casu ikke rejst sagen i 1. instans og heller ikke påklaget den.⁵⁰⁾

Udelukkelse fra overhovedet at blive medlem af et bestemt nævn kan undtagelsesvis være en følge af den blotte mulighed for, at vedkommende kunne komme til at deltage i en sags behandling i flere offentlige hverv. Herom findes visse lovregler.⁵¹⁾ Ingen må således være medlem af både Motorkøretøjs-

49. Jfr. Conseil d'Etat 1/6 1953 R-54.209, hvorefter en underordnet forvaltningsdomstol ikke — hvis en sag hjemvises — behøver at have ændret sammensætning ved 2. behandling af sagen. Hvor der ikke er hjemmel for overtaksation, anser danske domstole også den opr. taksationsmyndighed kompetent til at foretage nybehandling, U. 1947 B. 268, jfr. U. 1934.641.

50. J. nr. 2) Præstø. I en anden sag, j. nr. 1) Skanderborg, hvor sagen var rejst af ministeriet, men ikke anket af dette, og hvor det ikke havde optrådt under sagen i 1. eller 2. instans, frafaldtes indsigelsen.

51. Jfr. *Harder* i Sognerådstidende 1956/57, s. 212 ff.

udpegningsnævnet og -vurderingskommissionen, l. 337 21/9 1939, § 28,2 i. f., og Reguleringskommissionens menige medlemmer må ikke samtidig være medlemmer af Københavns taksationskommission, Kbn. bygge lov, § 40.3. Og for visse nævn opstilles uden hjemmel en lignende regel, ingen kan således både være medlem af et Byudviklingsudvalg og af Byplannævnet. Der kan dog ikke på grundlag af disse eksempler opstilles en almindelig regel om, at enhver reel mulighed for dobbeltbehandling medfører inhabilitet.⁵²⁾ Forudsætningen er først og fremmest, at aktuel dobbeltbehandling er forbudt. Men selv når denne forudsætning er opfyldt, må resultatet i det enkelte tilfælde afhænge af chancen for, at dobbeltbehandlingen virkelig materialiserer sig, og af de krav, man må stille til vedkommende nævnstype og persongruppe. Ved ankenævn og tvistnævn samt ved neutrale medlemmer må kravene sættes højt.⁵³⁾ Iøvrigt synes praksis at stille meget beskedne forlangender. Socialministeriet har således i skrivelse 6/10 1942, S.T. 1942.B.410 udtalt, at man godt kan være både medlem af det sociale udvalg og undersøge for udvalget. Det fremgår dog ikke af skrivelsen, om inhabilitetsproblemet overhovedet har været drøftet. Samme ministerium har udtalt, at en formand for den stedlige afdeling af Dansk Arbejdsmandsforbund kun kunne vælges til formand for Det kommunale Beskæftigelsesudvalg med kvalificeret majoritet, fordi han som tillidsmand i forvejen skulle føre et vist tilsyn med arbejdsløshedskassens virksomhed.⁵⁴⁾

3. Om følgen af, at der foreligger en partiskhedsårsag, der ikke af den ene eller anden grund må anses for akcepteret, er allerede gjort en del spredte bemærkninger.

De vigtigste følger er, at vedkommende udelukkes fra at være nævnsmedlem overhovedet, eller at han skal vige sædet i den enkelte sag. Valget mellem de to retsvirkninger må som hovedregel afhænge af, i hvilken grad man ved udnævnelsen kan forudse partiskhedsgrundens manifestation. Hvor partiskheden fremstår som meget sandsynlig, vil udnævnelse normalt være udelukket. I praksis forekommer imidlertid også en tredje retsvirkning. På et område, hvor reglerne er så uklare som her, er det en nærliggende udvej at søge at klare sig med den mellemløsning, at medlemmet deltager i rådslagningen, men und-

52. Der findes endda lovregler, der direkte hjemler, at medlemmerne i to nævn, der kan få samme sag til behandling, skal være fælles. Medlemmerne af Amtsskatterådene skal således være formænd for Skatterådene, l. 309 7/6 1946, § 2.

53. Im. har i skr. 18/10 1928 antaget, at en overligningskommissær godt kunne være suppleant for Ligningskommissionen. Se derimod *Abitz* i Håndbog for da. kommuner, s. 1108, om udmeldelse af personer knyttet til ejendomsbeskatningens organer til uvildige mænd. Ved domstolene er man i det hele meget streng, se U. 1953.889.

54. Håndbog i arbejdsløshedsforsikring, s. 14.

lader at stemme. Denne udvej forudses vistnok i enkelte positive regler, således i Monopolrådets F.O., § 9,3, der lyder: »Rådet afgør . . . om vedkommende medlem kan deltage i sagens afgørelse, samt om han kan deltage i behandlingen af sagen.«⁵⁵⁾ Da afstemning i de fleste nævn og råd er ret sjælden, er denne mellemløsning knapt nok en løsning. Hvor spørgsmålet om habiliteten overhovedet rejses, har viljen til at anvende mellemløsningen dog den følge, at den partiskes indlæg i rådslagningen tillægges mindre vægt. De positive regler om mellemløsningen er da også kombineret med en pligt for vedkommende medlem til at rejse inhabilitetsspørgsmålet før rådslagningen.

55. Jfr. også Bevillingsnævns F.O., § 5, hvorefter de i bestemmelsen anførte — vagt beskrevne — inhabilitetsgrunde ubetinget fører til, at medlemmet skal forlade afstemningen, men at han kan deltage i rådslagningen, hvis de øvrige medlemmer opfordrer ham til at gøre det.

VIII. Hierarkisk stilling

A. UAFHÆNGIGHED

Reglerne om nævns og råds hierarkiske stilling har først og fremmest interesse ved at illustrere den grad af uafhængighed af den sædvanlige forvaltning, som disse organer er i besiddelse af.

En nærmere forståelse af, hvad der menes med uafhængighed, kan nås med udgangspunkt i statsrettens regler om domstolenes funktionelle uafhængighed.¹⁾ Hovedindholdet i grl. § 64 er en regel om, at domstolene ikke er bundet af konkrete tjenestebefalinger fra den udøvende magt om en sags udfald eller behandling; men af bestemmelsen følger tillige, at generelle udtalelser om, hvordan gældende ret skal forstås, er uforbindende, og specielt at domstolene ikke ved udøvelsen af legalitetskontrollen med forvaltningsakter skal tage hensyn til tjenestebefalinger rettet til den myndighed, hvis akter prøves.²⁾

Spørgsmålet om tjenestebefalingers bindende virkning er også kernen i denne undersøgelse af nævns og råds uafhængighed; men den funktionelle uafhængighed er for nævnene et mere kompliceret problem end for domstolene.

For det første kan det tænkes, at nævnenes forhold til forskellige myndigheder inden for den sædvanlige forvaltning ikke er ens, f. eks. at et vist nævn er underordnet ministeren, men ikke lavere statsmyndigheder eller omvendt, eller undergivet en kommunalbestyrelse, men ikke statsadministrationen. For overskuelighedens skyld bortses i det følgende fra de komplikationer, som kan opstå herved, og som iøvrigt kun har ringe praktisk betydning. Fremstillingen i dette kapitel angår derfor, hvis ikke andet fremgår af sammenhængen, forholdet mellem et nævn og den minister, der er øverste administrative instans på nævnets sagområde. På et enkelt punkt, nemlig vedrørende tjenestebefalinger til de enkelte medlemmer, føjes hertil nogle bemærkninger om repræsenterede grupper eller myndigheders adgang til at påvirke deres repræsentanter.

For det andet kan man ikke blive stående ved tjenestebefalinger alene. For domstolene er det uden praktisk interesse at spørge, om domme kan ændres af forvaltningen efter klage eller på eget initiativ, eller om de kræver forvaltningens godkendelse. Men nævnene er en del af forvaltningen. Undersøgelsen må omfatte alle det administrative over- og underordningsforholds udslag. De forskellige beføjelser, der i almindelighed tilkommer en overordnet, kan nemlig i et vist omfang erstatte hinanden. Et nævn, der ikke er bundet af tjenestebefalinger, er naturligvis mere uafhængigt end almindelige underordnede for-

1. *Poul Andersen*: Statsret, s. 572 ff.; *Ross og Ernst Andersen*: Statsret, s. 171.

2. Om en — fra uafhængighedens synspunkt betydningsløs — undtagelse se *Poul Andersen*, s. 259—61.

valtningsmyndigheder, men heraf følger ikke, at organet er uafhængigt i samme grad som domstolene.

Forholdet illustreres udmærket af Priskontrolrådets stilling til handelsministeren før monopolloven 102 31/3 1955.³⁾

Kompetencen til at træffe afgørelser inden for prislovgivningens område tilkom både efter prisaftalelovene og prislovene Priskontrolrådet, dog at handelsministeren og landbrugsministeren efter prislovene havde en ofte anvendt, konkurrerende kompetence til at udstede maksimalpriser m. v.

Indenfor sit område var Priskontrolrådet efter gængs opfattelse både i rådet og i ministeriet ikke undergivet tjenestebefalinger fra ministeren; og da prisdirektoratet blot var rådets sekretariat, gjaldt samme regel om denne myndighed.

Stik imod denne opfattelse af Priskontrolrådets stilling stod imidlertid en anden, lige så udbredt anskuelse, nemlig at ansvaret for prisudviklingen var handelsministerens, og at afgørelser om priserne derfor i sidste instans måtte bero på ham.⁴⁾

Når denne sidste anskuelse kunne dække over en realitet samtidig med, at den første efterlevedes, skyldtes det bl. a., at handelsministeren havde andre muligheder for at påvirke rådets udøvelse af sin kompetence end tjenestebefalinger, at nogle af disse muligheder — så vidt en udenforstående kan skønne — også faktisk anvendtes, og at i hvert fald selve deres eksistens kan have indvirket på rådets og direktoratets optræden.⁵⁾

Handelsministeren var således — i almindelighed via Prisankenævnet — rekursmyndighed for Priskontrolrådets afgørelser. Allerede heri lå naturligvis en væsentlig mulighed for indflydelse, selvom den indskrænkedes ved ankenævnbehandlingen, ved at den forudsatte klage, der var relativt sjælden, og ved at rekursen var temmelig tidskrævende; et forhold, der var af stor betydning under de hastigt skiftende tilførsels- og konjunkturforhold. I praksis blev rekursbeføjelsens effektivitet imidlertid forøget ved, at ministeren i et ikke helt ringe omfang tilkendegav sin mening om et bestemt problem, førend det overhovedet havde givet anledning til en klage. Som et klart eksempel kan nævnes: Priskontrolrådet vedtog lige efter besættelsen, at det ikke burde tillades importører af statsindkøbt kul at beregne sig avance. Efter henvendelse fra erhvervet henstillede ministeriet, at sagen blev genoptaget, og udtalte samtidig, at efter dets opfattelse burde der fastsættes en symbolsk avance.⁶⁾ Mindre klare var forholdene i et tilfælde, hvor prisdirektoratet overfor pressen havde udtalt, at salg af sukkersaft til sukkervarefabrikker betinget af salg af de færdige sukkervarer til saftleverandørerne var i strid med prislovens § 8. Ministeriet udtalte i anledning

3. Ved at afskaffe rekursadgangen til ministeren og fiksere medlemstallet har monopolloven styrket rådets uafhængighed.

4. Tankegangen er flere gange påberåbt i diskussionerne om endeligheden af Prisankenævnets afgørelser, f. eks. R.T. 1947/48 Ft., sp. 2717, og vedrørende spørgsmålet om rådets sammensætning se især Aksel Kristensens udtalelse R.T. 1947/48 Ft., sp. 4580.

5. Det må dog her understreges, at de vigtigste årsager til, at samspillet mellem råd og minister forløb så gnidningsløst, nok skal søges i ikke-retlige forhold, især den disciplin, der under besættelsen og de første år efter i det hele herskede i den økonomiske politik.

6. Priskontrolrådet III, s. 39.

af erhvervenes protest, at man af forsyningsmæssige grunde var interesseret i saftproduktionen og derfor sikkert ville have tiltrådt en generel fordelingsmæssig fortrinsstilling for saftfabrikanterne. Herefter undlod prismyndighederne at skride ind overfor denne form for betinget salg.⁷⁾

Indflydelse på Priskontrolrådet synes handelsministeren tillige at have opnået ved vejledninger. Det stod ganske fast, at rådet og direktoratet kunne indhente vejledning hos ministeriet om lovreglers og anordningers nærmere fortolkning. For anmeldelsespligtens omfang havde det særlig hjemmel i loven, prisloven 1952, § 6,2, men adgang til at søge vejledning benyttedes vistnok også iøvrigt. Om vejledninger blev givet på handelsministerens eget initiativ er uklart. Ministeriet har dog — såvidt vides — ikke ment sig afskåret fra at fremkomme med vejledninger uden forespørgsler,⁸⁾ og i alle tilfælde har ministeren gennem ministeriets tilfornordnede eller andre medlemmer haft mulighed for at fremkalde forespørgsler eller ligefrem at lade sine vejledninger fremtræde som den tilfornordnede. Vejledningerne er såvidt vides altid blevet fulgt, men det skyldtes næppe, at man strengt taget følte sig retligt bundet af dem.

Ministeren kunne også — som en sidste udvej — gennemtrumfe sin vilje ved peers-cup. Lovene indeholdt intet maksimum for rådets medlemsantal, og dens bestemmelse, prisloven 1952, § 2,1, om, at et flertal af medlemmerne skulle være uafhængige af erhvervsvirksomheder, hvis forhold umiddelbart berørtes af loven, ville ikke have hindret udnævnelse af medlemmer, der delte ministerens opfattelse.

Endelig havde ministeren mulighed for indflydelse via den særlige lovgivningsteknik, der under besættelsen og de første år efter herskede på prislovens område. Lovene forelagdes med jævne mellemrum til revision, og disse forelæggelser førte ofte til indgående drøftelser om lovgivningens administration. Da Priskontrolrådet vistnok følte sig forpligtet til at rette sig efter flertalsudtalelser i folketingsudvalgenes betænkninger, selvom disse ikke fandt direkte udtryk i lovteksten,⁹⁾ og da rådet i det hele var tilbøjelig til at lægge vægt på rigsdagsforhandlingerne, blev resultatet, at de ministerudtalelser vedrørende lovens administration, der fremsattes i folketingssalen eller overfor udvalgene, blev lagt til grund af rådet.

De beføjelser, der indenfor den almindelige forvaltning kan tilkomme en overordnet myndighed overfor en underordnet, opregnes hos *Poul Andersen*, s. 61, således: adgang til at give tjenestebefalinger, adgang til at ændre den underordnede opgørelse efter klage, adgang til at ændre den underordnede opgørelse af egen drift, forudgående godkendelse som betingelse for den underordnede handlinger, handlinger i den underordnede sted og tilsyn.

Denne opregning vil blive lagt til grund for den følgende fremstilling af

7. Priskontrolrådet IV, s. 89—90.

8. I al fald synes ministeriet ikke at have gjort nogen forskel på, hvem der var initiativtager, jfr. R.T. 1951/52 B., sp. 2305—06, hvor ministeriet blot oplyser, at det ikke i en bestemt periode har fremsat udtalelser af generel karakter vedrørende lovens bestemmelser overfor Priskontrolrådet.

9. Rådets indstilling svarede til en udbredt opfattelse på rigsdagen, se især R.T. 1947/48 Ft., sp. 4585. Den er dog ikke udtryk for gældende ret. Om nævnens stilling til udtalelser fra folketinget gælder samme regel som om den sædvanlige forvaltning, se *Poul Andersen*, s. 19. Folketingsudtalelser har følgelig kun betydning som fortolkningsbidrag.

nævnenes hierarkiske stilling. Som det fremgår af, hvad der er sagt om Pris-kontrolrådet, giver de retlige overordningsbeføjelser imidlertid ikke noget fuldstændigt billede af den almindelige forvaltnings, især ministrenes mulighed for at påvirke nævnene. Udnævnelsesmyndigheden har således — så langt udnævnelsesreglerne tillader det — via personvalget en ikke ringe mulighed for at bestemme nævnets almindelige tendens.¹⁰⁾ Af større betydning er en tilbøjelighed, som vist i det hele præger dansk forvaltning, men som er særlig tydelig, hvor de hierarkiske forhold er uklare, som f. eks. i kommunalretten og ved nævnene. Man foretrækker i praksis ikke-retlige påvirkningsmetoder for de retlige. De har den fordel, at man ikke behøver at løse de ofte vanskelige spørgsmål om grænsen for nævnenes (eller kommunalbestyrelsernes) uafhængighed, og de er ofte effektivere end forsøg på at anvende de retlige overordningsbeføjelser, der er indrettet med tjenstemandsforholdet for øje. Disse ikke-retlige påvirkningsmetoder kan naturligvis være meget forskelligartede. Der kan være tale om personlig eller politisk indflydelse eller løfter om statstilskud eller andre fordele. Sådant påvirkning har efter min erfaring i al fald kun ringe betydning for de nævn, der fortrinsvis behandler enkelt-sager.¹¹⁾ Af stor praktisk interesse er derimod den indflydelse, som især centraladministrationen kan opnå ved forskellige former for uforbindende udtalelser.¹²⁾ For at supplere det billede, gennemgangen af de sædvanlige overordnel-

10. Jfr. ovenfor s. 144 f. og s. 155. Som et konkret eksempel af en noget anden art kan nævnes den engelske arbejdsløshedsadministrations indflydelse på nogle lokale, i princippet fritstående ankenævn i 1930'erne. 1 af de tre medlemmer var repræsentant for administrationen og udnævnt som sådan. Hans stilling styrkedes ved, at han var fast medlem, mens det tredje medlem, der repræsenterede de retsundergivne, vekslede. Yderligere indflydelse opnåedes ved, at der som sekretær til nævnet knyttedes en tjenestemand af høj charge i arbejdsløshedsadministrationen. *Administrative Tribunals at Work*, s. 55 ff. og s. 57—61. — Indflydelse via sekretæren kan også være ret betydelig i danske nævn, men vist mest derved, at sekretæren lægger sagerne til rette og kender dem i detaljer. Med en stærk formand er sekretærens reelle indflydelse ikke stor. At forvaltningen via ministerierepræsentanter el. lign. søger at øve indflydelse på nævnene, er naturligvis fuldt legitimt.
11. Påtryk kan naturligvis også forekomme fra de retsundergivne. Det er således hændt, at en deputation af retsundergivne har henvendt sig til ministeren for at bede ham lægge pres på et ankenævn. Ministeren nægtede, men lod nævnet informere om deputationens klagemål. — En subtil form for påvirkning øves i visse tilfælde derved, at de retsundergivne for nævnet møder med fremtrædende politikere som fortalere. — Som et tredje eksempel kan nævnes, at en stor erhvervsvirksomhed i 1930'erne indbragte en sag for Valuta-ankenævnet, men samtidig henvendte sig med sin klage til tre ministre, Nationalbankens direktion, Valutarådet, Rigsdagens Valutaudvalg og de store erhvervsorganisationer.
12. *Hertitz* udtalte på rigsdagen i 1941, at de svenske krisenævn i princippet kun var bundet af generelle retningslinier fra departementerne, men at der derudover fandtes en faktisk omend ikke retlig betydningsfuld forbindelse der-

sesbeføjelser giver, vil der derfor i slutningen af kapitlet blive gjort nogle bemærkninger om uforbindende udtalelser af lignende indhold som tjenestebefalinger eller rekursafgørelser.

B. TJENESTEBEFALINGER¹⁾

1. Tjenestebefalinger til nævnet.

a. *Vedrørende sagens udfald.* 1) Her må *ankenævnene* udskilles som særlig gruppe. For deres vedkommende kan der blive tale om både tjenestebefalinger specielt rettet til ankenævnet og tjenestebefalinger primært rettet til de lavere instanser.

Tjenestebefalinger, der alene har et ankenævn til adressat, er udelukket.²⁾ Det er særlig klart, hvor ankenævnet er øverste klageinstans. Som begrundelse kan henvises til, at nævnet må anses oprettet som alternativ til ministeren eller domstolene, samt til, at enhver form for rekurs er udelukket, jfr. nedenfor. For indstillende ankenævn og ankenævn, hvis afgørelser kan påklages til ministeren, er konkrete tjenestebefalinger lige så åbenbart udelukket; de ville gøre nævnsbehandlingen overflødig. Vedrørende generelle tjenestebefalinger er problemet mere kompliceret. Spørgsmålet er, om ikke ministeren i det mindste kan tilkendegive ankenævnet de retningslinier, som han agter at følge ved den endelige afgørelse af eventuelle klager. Det er jo givet, at ministeren — retligt forbindende — ved sin afgørelse i den enkelte sag kan øve indflydelse på nævnets praksis; hvorfor skulle man så nægte ham adgangen til selv at generalisere sit synspunkt? For ankenævn, der træffer afgørelser, som kan påklages til ministeren, duer dette argument ikke. Indflydelsen via enkeltafgørelser forudsætter klage, og klageberettiget er i almindelighed kun en privat. Ved at generalisere sit standpunkt sætter ministeren sig ud over denne begrænsning. Ved indstillende ankenævn har spørgsmålet især betydning, hvor underinstansernes virksomhed ikke kan reguleres ved ministerens generelle tjenestebefalinger. Kan handelsministeren f. eks. ved at tilkendegive Prisankenævnet, hvordan han vil afgøre eventuelle klager, binde dette nævn? Svaret er givetvis nej. Ministerens udtalelse kan vel — som de tilsvarende udtalelser til Priskontrolrådet — have en faktisk virkning, men den er retligt betydningsløs; det står nævnet frit for at ignorere den, og på grund af ankenævnets prestige, der igen hænger sammen med dets uafhængighed iøvrigt, kan man vente, at et standpunkt, som

ved, at departementerne underhånden godkendte nævnenes retningslinier eller konkrete afgørelser, eller ligefrem på egen hånd gav vejledninger. — Citeret efter *Torsten Nothin: Regeringsmakt och rättssäkerhet*, 2. udg. 1953, s. 95—96.

1. Jfr. til det følgende *Poul Andersen*, s. 46, og *Herlitz II*, s. 169, 171, 179 og 181.
2. Således også i engelsk ret, *Robson*, s. 582 ff.

nævnet således tager imod ministerens tilkendegivelse, vil have betydelig vægt selv overfor ministeren.

Resultatet er altså, at selv generelle tjenestebefalinger rettet specielt til ankenævn er forbudt. Som et yderligere argument til støtte herfor kan henvises til, hvad der nedenfor siges om betydningen af generelle tjenestebefalinger til underinstanserne. Disse regler ville blive betydningsløse, hvis ministeren direkte kunne regulere ankenævnets praksis.

Tjenestebefalinger specielt rettet til ankenævn forekommer ikke i praksis.

For tjenestebefalinger, der er rettet til de myndigheder, hvis afgørelser ankenævnene efterprøver, er spørgsmålet, om efterprøvelsen skal foretages på grundlag af tjenestebefalingen eller — som ved domstolene — udelukkende på grundlag af retskilder, der også er umiddelbart forbindende for borgeren.³⁾ Problemet har især betydning for *generelle* tjenestebefalinger. Spørgsmålet er altså her, om ankenævnet ved bedømmelse af en konkret akt skal underkende denne, hvis den strider mod en generel tjenestebefaling, eller kan underkende den, selv om den er i overensstemmelse med tjenestebefalingens regler.

For visse ankenævn opstår problemet overhovedet ikke. Hvis underinstanserne selv er utilgængelige for tjenestebefalinger, kan ankenævnet i det højeste komme til at tage stilling til, om den udtalelse, som underinstansen har eller ikke har rettet sig efter, var en del af gældende ret i grl. § 64's forstand. Den følgende undersøgelse angår derfor ikke sådanne ankenævn som Prisankenævnet, Værnepligtsnævnet, Forsikringsankenævnene og Erhvervsskatteudvalget.

Problemet har derimod interesse for ankenævn, der er klageinstans for en almindelig administrativ myndighed, f. eks. Overskibssynet, Fiskeriministeriets Ankeudvalg, Toldankenævnet, Ulykkesforsikringsrådet og Arbejdsnævnet, eller for nævn, der ifølge særlig hjemmel er undergivet i al fald generelle tjenestebefalinger, som f. eks. Landsskatteretten og Vareforsyningsankenævnet.

Hverken praksis eller den almindelige opfattelse i administrationen viser noget klart billede. Det har først og fremmest en praktisk forklaring. Tjenestebefalinger spiller en meget forskellig rolle på forskellige retsområder. Jo mindre de betyder, jo lettere kan man anse dem for uforbindende og omvendt. Men der er også retligt prægede forklaringer. På områder, der ikke er intensivt normeret eller udtømmende behandlet i teorien, vil administrationens tjenestemænd, når ikke praktiske grunde taler meget stærkt for et bestemt resultat, ofte lade sig lede af meget vage retlige grundsætninger. Og på dette felt findes to lige gode grundstandpunkter. Man kan lægge vægt på, at ankenævnene udfører domstolsfunktion, og deraf slutte, at de ikke skal være bundet af

3. Det er en selvfølge, at ankenævn, der ikke er bundet af tjenestebefalinger, dog kan tillægge disse ugyldighedsvirkning efter lignende retningslinier som ved domstolene, se *Poul Andersen*, s. 259—62.

tjenestebefalinger i videre omfang end domstolene. Men man kan lige så vel lægge vægt på, at ankenævnene er en del af administrationen, og at de derfor må følge dennes almindelige politik og i det mindste være bundet af generelle tjenestebefalinger. For svensk rets vedkommende antager *Herlitz* således, at generelle (og konkrete) tjenestebefalinger er bindende for besværsmyndigheden, men baggrunden er rigtignok, at kun få svenske besværsmyndigheder hører til den kategori, hvor underinstansen er modtagelig for tjenestebefalinger.⁴⁾ Og for engelsk rets vedkommende går *Robson* ind for, at Administrative Tribunals i al fald i et vist omfang skal være bundet af administrationens retningslinier.⁵⁾ Hertil kommer endelig, at sondringen mellem tjenestebefalinger og anordninger på områder, der ikke ofte kommer til prøvelse for domstolene, er ganske uskarp.

Problemet betydning i praksis kan illustreres ved to af de mere betydningsfulde ankenævn, Landsskatteretten og Vareforsyningsankenævnet.

Blandt de regler, som de underordnede ligningsmyndigheder anvender ved opgørelsen af det enkelte skattekrav, har ligningsdirektoratets vejledninger klart karakter af tjenestebefalinger. Ifølge landsskatteretslovens § 3,1, i. f., er de — trods betegnelsen — bindende for ligningsmyndighederne, og samtidig er de givetvis uforbindende for domstolene.⁶⁾

Spørgsmålet om vejledningernes retlige betydning for *Landsskatteretten* sløres i praksis af følgende forhold: Vejledningerne er ofte blot en sammenfatning og generel formulering af Landsskatterettens egen praksis.⁷⁾ Som sådan er de ikke bindende. Retten vil — som andre offentlige myndigheder — normalt følge en fast praksis, men bundet af sine præjudicater er den givetvis ikke.⁸⁾ Og det gør naturligvis ingen forskel, at præjudicaterne omskrives til regler af ligningsdirektoratet. Vejledningerne er ofte udtrykkeligt eller udtalt hovedregler, der ikke skal anvendes på atypiske undtagelsestilfælde. Landsskatteretskendelser, der ikke følger en almindelig vejledning, vil derfor ofte kunne forklares som hjemlet i selve vejledningen. Ligningsdirektoratets vejledninger lader sig meget let ændre og bliver faktisk ofte ændret, undertiden vistnok ligefrem på foranledning af en sag, der verserer for Landsskatteretten.⁹⁾ I sådanne tilfælde vil rettens afgørelse kunne være i overensstemmelse med den nye regel. En vis rolle spiller det endelig, at vejledningerne ofte angår forhold, som anses for

4. *Herlitz* II, s. 197—99.

5. *Robson*, s. 611 ff., jfr. også *Cushman*, *The Independent Regulatory Commissions*, s. 685—86, der dog understreger, at præsidenten ikke har retlige sanktioner, hvormed direktiverne kan gennemtvinges.

6. Således f. eks. underrettsdommens præmisser, s. 1073 nederst i U. 1953, s. 1070 H.

7. *S. P. Hiort-Lorenzen*, R. og R. 1952, s. 114.

8. Se forudsætningsvis Lskr. 1954.80.

9. Se f. eks. Lskr. 1952.52.

omfattet af landsskatteretslovens § 10,2, og som følgelig normalt ikke efterprøves.

Tilbage bliver dog det principielle spørgsmål. Herom har Landsskatterettens daværende formand udtalt sig i et foredrag i 1952.¹⁰⁾ Efter at have nævnt, at de skattelignende myndigheder i tvivlstilfælde vil være tilbøjelige til at se på det offentliges interesse, mens Landsskatteretten som andre domstole snarere vil lade tvivl falde ud til skatteyderens fordel, hedder det: »Men som en specialdomstol på skatteligningens område må retten dog i sine betragtninger af de enkelttilfælde, som forelægges den til afgørelse, heller ikke tabe hensynet til ligningsarbejdet af syne. Den må ikke træffe afgørelser, der, selv om de måtte kunne teoretisk begrundes i de konkrete foreliggende omstændigheder, dog i sine konsekvenser ville vanskeliggøre, ja måske endog direkte umuliggøre det praktiske ligningsarbejde på væsentlige områder. På mangfoldige skønsmråder vil retten følge de generelle linier, som er fastlagt af statens ligningsdirektorat, oftest netop som en sammenfatning af tidligere landsskatteretsafgørelser. Men retten kan ikke være ubetinget bundet hertil. Individuelle forhold kan gøre sig gældende med en sådan magt, at retten må finde det påkrævet at gå udenfor den generelle norm og anlægge et frit skøn. Disse afgørelser skal da ikke opfattes som normgivende, og dette må finde klart udtryk i kendelsens præmisser.« Resultatet er altså, at Landsskatteretten ikke er bundet af vejledningerne, men såvidt muligt vil følge dem.

Ved *Vareforsyningsankenævnet* ligger forholdene helt anderledes.

De underinstanser, hvis afgørelser kan indankes for Vareforsyningsankenævnet, er givetvis bundet af handelsministeriets generelle tjenestebefalinger. Det gælder efter almindelige retsgrundsætninger for varedirektoratet, og af de mange nævn nedsat i henhold til vareforsyningsloven har kun et, nemlig Vareudvekslingsudvalget, selvstændig kompetence; om de øvrige er det udtrykkeligt bestemt, at de handler efter ministerens bemyndigelse og efter retningslinier fastsat eller godkendt af ham.¹¹⁾ Sådanne generelle retningslinier, oftest fastsat efter forhandling med erhvervene og folketingets vareforsyningsudvalg, er talrige; til gengæld savnes detaljerede lovregler, og anordningerne dækker kun mindre områder.

Når et ankenævn, der som Vareforsyningsankenævnet indtil lovændringen i 1955 kun kunne indstille, stod overfor en sag, hvis afgørelse afhang af, om ministeriets retningslinier fulgtes, havde det i princippet to muligheder. Da dets behandling kun var en forberedelse af ministerens afgørelse, kunne det anse sig for helt at træde i ministerens sted; og da han kunne ændre retningslinierne og ofte tillige dispensere fra dem, ville det betyde, at ankenævnet i sin indstil-

10. R. og R. I. c.

11. F.O. for nævn nedsat efter vareforsyningsloven, §§ 2,2 og 9, R.T. 1949/50 B., sp. 47 og sp. 39, der særlig omtaler Bilfordelingsnævnet og Benzinnævnet.

ling var ubundet af tjenestebefalingerne. Vareforsyningsankenævnet valgte imidlertid den anden mulighed. Nævnet anså det for sin opgave at påse, at de regler eller retningslinier, der gælder for vareforsyningsadministrationen, overholdes, hvad enten de er fastlagt af ministeren eller af de underordnede organer selv.¹²⁾ Ministerens tjenestebefalinger til 1. instanserne blev altså lagt til grund af ankenævnet. Denne praksis er fortsat også efter, at Vareforsyningsankenævnet har fået kompetence som øverste klageinstans.

Det er let at forklare sig, hvorfor der faktisk er forskel på Landsskatterettens og Vareforsyningsankenævnets principielle indstilling. Landsskatteretten fungerer på et område, der på alle vigtige punkter er gennemsyret af regler, der klart hører til kategorien »loven« i grl. § 64's forstand. Hertil kommer, at skatterettens normer trods de mange midlertidige regler i hovedsagen er varige og bygget på gennemprøvede retsgrundsætninger; de er følgelig velegnede til videreudbygning ved case-law på grundlag af lovregler. Af betydning kan det også være, at retten er indrangeret umiddelbart før domstolene, og at det åbenbart er lovens mening, at de fleste skattesager skal standse ved Landsskatteretten; forudsætningen herfor er, at retten kan prøve skatteansættelserne i mindst samme omfang som domstolene. Vareforsyningsankenævnet derimod fungerer på et område med meget få regler i lovkategori, og de retningslinier, der træder i lovreglernes sted, kan kun i ringe omfang på normal juridisk måde udledes af lovreglerne. Dertil kommer, at retningslinierne fastlægges på en måde, der gør Vareforsyningsankenævnet særlig tilbøjeligt til at respektere dem, nemlig ved en procedure, der minder om lovgivning, ved forhandling med erhvervsorganisationer, folketingsudvalg o. l. Endelig mangler områdets retningslinier permanens. De skifter efter konjunkturer, landets økonomiske politik o.s.v. Hvis Vareforsyningsankenævnet under disse omstændigheder ville ignorere retningslinierne, ville det — i tilfældige enkeltsager — optræde som øverste vareforsyningsmyndighed, en rolle det er åbenbart uegnet til at spille.

Derimod er det næppe muligt på grundlag af de to nævns forskellige praksis at opstille en almindelig regel om ankenævns stilling til generelle tjenestebefalinger rettet til de myndigheder, hvis afgørelser efterprøves. Man kan ikke lægge vægt på, at Landsskatteretten er øverste klageinstans, mens Vareforsyningsankenævnet før 1955 kun var et forberedende led. Der kunne med lige så stor ret argumenteres for, at tjenestebefalinger netop skulle være bindende, hvor ministeren ikke selv har det sidste ord i sagen, og faktisk har Vareforsyningsankenævnet da også fortsat sin tidligere praksis. Heller ikke sontringen mellem skøn og regel kan bære en almindelig hovedregel. Ganske vist er Landsskatterettens afgørelser lovbundne og Vareforsyningsankenævnets i vidt omfang skønspregede. Men hvis skøn-regel sontringen var afgørende, skulle Vareforsyningsankenævnet, efter at vareforsyningsloven ved l. 206 14/5 1948,

12. Se nærmere nedenfor s. 328.

§ 1, som ændret ved l. 523 22/12 1948, havde fået en formålsparagraf, jfr. nu l. 302 21/12 1957, § 4, der i visse situationer ikke gav væsentlig ringere vejledning end ordet »rimelig« i prislovgivningen — og anvendelsen af denne lovgivnings standarder anses jo for retsanvendelse¹³⁾ — have ignoreret tjenestebefalingerne, hvor lovens standarder gav tålelig god vejledning. Det har imidlertid ikke været tilfældet. Vareforsyningsankenævnet har udtrykkelig nægtet at tage stilling til spørgsmålet om forholdet mellem import, indenlandsk produktion og handelsbalance, uanset at netop forholdet mellem disse faktorer i hovedtræk var fastlagt i vareforsyningslovenes § 1,2.¹⁴⁾

Ved opstillingen af en hovedregel om ankenævns stilling til generelle tjenestebefalinger må udgangspunktet derfor tages i følgende betragtning: Når lovgivningen har skabt særlige organer til afløsning eller supplerende af de sædvanlige rekursmyndigheder, er det, fordi man ønsker en mere upartisk behandling, end den almindelige overordnede forvaltning kan yde. Ankenævn må i videst muligt omfang være uafhængige af den myndighed, der ellers ville være øverste rekursinstans, ministeren. Formodningen er derfor imod, at ankenævn skulle være bundet til at lægge generelle tjenestebefalinger udstedt til underinstansen til grund ved bedømmelsen af klager over underinstansens afgørelser. Formodningen kan dog naturligvis tilsidesættes af modstående lovregel; — Skatterådene er således også som ankeinstans bundet af ligningsdirektoratets vejledninger — eller af særlige forhold, som gør en fastholden ved hovedreglen betænkelig, som f. eks. ved Vareforsyningsankenævnet.

Ovenstående har udelukkende taget sigte på generelle tjenestebefalinger. *Konkrete* tjenestebefalinger til underinstansen om den prøvede sags udfald er givetvis ikke bindende for ankenævnene. Klagebehandlingen ville ellers alene komme til at gå ud på at undersøge, om den konkrete tjenestebefaling var efterlevet.¹⁵⁾

2) For *andre nævn end ankenævn* kan der kun blive tale om tjenestebefalinger med nævnet som adressat. Det er påny de *generelle* tjenestebefalinger, der har størst betydning.

For *henskydningsnævn* må gælde samme regler som for ankenævn. De er klart skabt som alternativer til ankenævn og dermed til den almindelige administration.

13. Se Poul Andersen i Ft. 1953/54 B., sp. 1445.

14. J. nr. 11/1953, se nærmere nedenfor s. 328.

15. Det er således utvivlsomt, at Landsskatteretten kan påkende klage over en revideret ansættelse, hvis ændring skyldes befaling fra Ligningsrådet, landskatteretslov, § 3,2. Noget andet er, at hvis et ankenævn som f. eks. Vareforsyningsankenævnet er inkompetent til at prøve ministerens afgørelser, *kan* en konkret tjenestebefaling resultere i, at afgørelsen må anses for ministerens og ikke underinstansens.

Generelle tjenestebefalinger er også udelukket ved *tvistnævn*. Deres brugbarhed beror på en fuldstændig uvildig stilling. For taksationskommissioner følger resultatet nu ligefrem af grl. § 73,3; domstolene vil jo i al fald ikke være bundet af tjenestebefalingerne. Praksis stemmer hermed. Civilforsvars-vurderingskommissionerne og -vurderingsnævnet har således sat sig ud over civilforsvarsstyrelsens retningslinier i cirk.skr. 12/6 1950, III 4) om beregningen af afsavnserstatning ved bunkersanlæg, jfr. cirk.skr. 17/11 1952.¹⁶⁾

Ved *uvildighedsnævn*, der træffer afgørelser, må udgangspunktet ligeledes være ubundethed af generelle tjenestebefalinger. Det er særlig klart for private uvildighedsnævn.¹⁷⁾ For visse offentlige nævn er reglen åbenbar. Fængselsnævnets stilling som alternativ til domstolene gør det givetvis uimodtageligt for ordrer fra justitsministeriet. Reglen anses i praksis også at gælde Sessionerne,¹⁸⁾ og det er givet, at mens forsvarsministeren kan give generelle (og konkrete) tjenestebefalinger om antallet af de vogne, Motorkøretøjsudpegningsnævnet skal udpege, og om, hvornår en vogn skal anses for egnet til militært brug, simpelthen fordi disse spørgsmål afgøres af den militære formand alene, kan ministeren ikke generelt fastsætte retningslinier for de afgørelser, der træffes af hele nævnet, nemlig om fordelingen af udskrivningen indenfor distriktet.¹⁹⁾ For visse planbedømmende uvildighedsnævn, især Jernbanebesigtigelseskommissionen, modificeres hovedreglen i nogen grad, idet planen, efter at ekspropriationsbemyndigelse er givet, i princippet er bindende. Kommissionen kan

16. Cirk.skr.erne findes i Love og bestemmelser om civilforsvaret 1939—52, 1953. Den »Norm for erstatningernes fastsættelse til ejerne«, som forsvarsministeriet har udstedt i »Bestemmelser for udpegning af motorkøretøjer til krigsmagten og civilforsvaret« 1954, er følgelig heller ikke bindende, uanset at normen ligefrem indeholder angivelse af erstatningsbeløb for afsavn pr. dag for forskellige vogn- og vægtgrupper og for slid pr. km for forskellige vogntyper. — Om Hoveriafløsningskommissionerne, der var tvistnævn i afløsnings-sager, findes i im. cirk. 31/1 1852 følgende udtalelse: »Det må anses principstridigt, ad den administrative vej at ville om fortolkningen af en lov opstille regler, som i ingen henseende er bindende for dem, som skulle anvende loven.« Bl. a. derfor afstår ministeriet fra at udstede et fortolkende cirkulære.
17. Boligministeriets huslejeudvalg ønskede dog, at Huslejenævnene skulle være bundet af boligministeriets retningslinier, Den fremtidige huslejepolitik, 1948, s. 127 og 141.
18. Cirk. 172 22/12 1954 om regulativ for bedømmelsen af de værnepligtiges tjenstdygtighed betegner sig i indledningen, stk. 1, som vejledende. Det samme gælder cirk. 12 8/2 1955 om udelukkelse som følge af straf m. v., se afsnit II, stk. 10. Militærets behovsskemaer er heller ikke bindende, Værnepligtsbetænkning, s. 88.
19. Instruks for det i en politikreds nedsatte nævn til udskrivning af motorkøretøjer, §§ 2 og 3,1, jfr. 5 og 8. (Instruksen er trykt i Bestemmelser for udpegning af motorkøretøjer til krigsmagten og civilforsvaret, 1954).

således i det højeste foretage mindre ændringer uden ny godkendelse.²⁰⁾ Om kommissionen også derudover står mindre frit og f. eks. er bundet af forskellige tekniske forskrifter givet af ministeren, således om krydsninger mellem jernbaner og veje, er uklart.²¹⁾ De tidligere gældende regler herom ansås kun for vejledende;²²⁾ de for tiden gældende vil vistnok altid blive respekteret af kommissionen. Klart er det derimod, at ministeriet er afskåret fra at give tjenestebefalinger om de detaljer, som er kernen i kommissionernes kompetence, om banens nøjagtige forløb, om antallet af overkørsler, om ordningen af afskærne arealer m. v.

Der er naturligvis intet i vejen for, at loven kan foreskrive, at et uvildighedsnævn skal være underkastet tjenestebefalinger. Det gjaldt således for de — få — uvildighedsnævne, der var nedsat i henhold til vareforsyningsloven, f. eks. vurderingskommissionerne i henhold til bek. 538 21/12 1942, § 4,7, til at klassificere kød til hjemmemarkedet.²³⁾ Nævnenes instruks 17 22/1 1943, § 8, siger udtrykkeligt, at kommissionerne var pligtige til at følge de pålæg, der blev givet dem.²⁴⁾ Men formodningen må være imod, at uvildighedsnævne er underkastet tjenestebefalinger.

Også ved *ansøgningsnævn*, der træffer afgørelser, må udgangspunktet være, at generelle tjenestebefalinger er forbudt. Det er åbenbart, hvor nævnene er oprettet for at hindre, at ministeren træffer afgørelsen, således f. eks. Overbevillingsnævn og Landstrafiknævn, eller hvor nævnet iøvrigt er alternativ til ministeren, f. eks. Engangsskattenævnet.²⁵⁾ Det gælder tillige, hvor der er foreskrevet særlig klageinstans, f. eks. Patentkommissionen; men også, hvor man kan gå ud fra, at hensynet til sagkundskab, interesserepræsentation og kollegial behandling har spillet en væsentlig rolle for nævnets eksistens, er der formodning for uimodtagelighed for generelle tjenestebefalinger. Invalideforsikringsretten kan således ikke bindes af generelle tjenestebefalinger fra socialministeriet.²⁶⁾

Det er dog næppe udelukket, at man kan finde ansøgningsnævn, der er bundet af generelle retningslinier lagt af vedkommende minister, især hvis nævnets eksistens kan anses for væsentligt begrundet i ønsket om ikke at

20. *Frederik V. Petersen*, s. 189 ff.

21. Se Betænkning afgivet af udvalget for krydsningsregler 1950.

22. *Frederik V. Petersen*, s. 189.

23. Kommissionerne må nærmest rubriceres som private uvildighedsnævne.

24. Trods ordene må det dog anses for udelukket, at ministeriet kunne give pålæg om at henvise et bestemt dyr til en bestemt kategori, jfr. nedenfor om konkrete tjenestebefalinger.

25. Kommunalbestyrelsens udelukkelse fra at give tjenestebefalinger er f. eks. for Bevillingsnævn lige så åbenbar.

26. Sygekassekommissionen af 1885 — Betænkning 1887, s. 66 — tænkte sig, at den foreslåede sygekasse- og ulykkesforsikringsdirektion, der skulle bestå af 3 embedsmænd, kun skulle være bundet af loven og en forretningsorden.

oprette nye tjenestemandstillinger. Det er heller ikke ualmindeligt, at adgangen til at give generelle tjenestebefalinger har hjemmel. Det er vistnok tilfældet for de overordentligt mange ansøgningsnævn, der har været nedsat efter vareforsyningsloven, når disse af ministeren har fået tillagt besluttende myndighed, vareforsynings-F.O., § 2. Bilfordelingsnævnet ansås f. eks. bundet af retningslinier fastsat eller godkendt af handelsministeren.²⁷⁾

Ved ansøgningsnævn, der afgiver indstillinger, er forholdene meget lidt klare. Centrale nævn, der indstiller om lån eller tilladelser, handler ofte i henhold til en ret kortfattet lov af midlertidigt præg. I sådanne tilfælde kan det meget vel tænkes, at der enten ikke er klar hjemmel til at udstede anordninger til udfyldelse af lovens knappe bestemmelser vedrørende betingelserne for at opnå lån eller anden fordel, eller at hjemlen ikke udnyttes. Alligevel vil det ofte være meningen, at visse retningslinier skal fastlægges, og spørgsmålet er så, om nævnet, som ser ansøgningerne først, eller ministeren, der træffer afgørelse om dem, skal fastlægge en bevidst praksis. I almindelighed vil ministeren være den nærmeste til opgaven, og nævnet må følgelig være bundet af hans retningslinier, selv om de ikke fremkommer i anordningsform. Men også hvor ministerens retningslinier ikke således kan betragtes som et surrogat for anordninger, vil der vistnok være tilbøjelighed til at rette sig efter en ministers udtalelser om, hvad han vil lægge vægt på ved den endelige bedømmelse af ansøgningerne. Om det skyldes, at ministeren faktisk kan gennemtrumfe sine anskuelser ved den endelige afgørelse, eller at nævnene anser sig for bundet, er uklart, bl. a. fordi eventuelle retningslinier i praksis vistnok i almindelighed lægges i overensstemmelse med nævnet eller de organisationer, der er repræsenteret i nævnet. I al fald vil det næppe — som ved ankenævn — blive følt som misbrug, hvis ministeren generelt forsøger at dirigere indholdet af indstillingerne. Noget andet er, at ministeren ikke har noget retligt middel til at tvinge nævnet til at indstille i overensstemmelse med hans praksis.

Lignende forhold gør sig gældende ved nævn, der foretager *tvivlsbedømmelse*; men hvor denne funktion er forbundet med henstillingsinitiativ, er der i al fald ingen tvivl om nævnets adgang til at ignorere ministerens udtalelser om, hvilke indstillinger han agter at følge.

Det er vistnok den almindelige opfattelse, at centrale *administrerende nævn* er uimodtagelige for generelle tjenestebefalinger fra ministeren, med mindre der findes modstående hjemmel som f. eks. for vareforsyningsnævnene.²⁸⁾ Synspunktet er i og for sig berettiget. Nævnene er klart alternativer

27. R.T. 1949/50 B., sp. 39, jfr. 47. — Jfr. om Brændselsnævnet, Vareforsyningsbetænkning, s. 137.

28. At adgangen til at give tjenestebefalinger for disse nævn var en realitet fremgår forudsætningsvis for Byggenævnet af Forvaltningskommissionens

til ministeren og er oprettet for at svække hans indflydelse. Det er dog et spørgsmål, om opfattelsen vil holde stik, hvis sagen bliver sat på spidsen. Ved de fleste eksisterende nævn har ministeren selv en væsentlig kompetence på vedkommende forvaltningsområde og betydelige legale muligheder for indflydelse på nævnet. Hertil kommer, at nævnene — som stemningen er under de eksisterende politiske forhold — vil bøje sig for stærkt ikke-retligt pres. Men tænker man sig, at f. eks. Monopolrådet, hvis afgørelser nu end ikke kan indannes for ministeren, påny får betydningsfulde prisregulerende beføjelser, uden at ministeren får en konkurrerende kompetence, og at det ikke lykkes ministeren ved forhandling eller ikke-retligt påtryk at få rådet til at følge regeringens almindelige økonomiske politik, ville en absolut fastholden af rådets uimodtagelighed for generelle tjenestebefalinger betyde, at det blev rådet og ikke folketinget, der anfægtede regeringens økonomiske politik. Denne konsekvens er i al fald ikke nødvendig ud fra de bevæggrunde, der fører til skabelse af centrale administrerende nævn. Forudsætningerne for, at de centrale administrerende nævn virkelig kan være uimodtagelige for tjenestebefalinger, er derfor vistnok *enten*, at det meget klart fremgår af loven, at man har villet fravige det almindelige statsretlige princip, hvorefter ministrene i grove træk skal kunne dirigere i al fald den aktive forvaltning, *eller* at ministeren har en konkurrerende kompetence på nævnets forretningsområde, skal godkende de væsentligste af nævnets akter, er rekursinstans eller har lignende legal mulighed for indflydelse, *eller* i det mindste at den lovgivning, nævnet administrerer, giver nogenlunde gode og almindeligt accepterede retningslinier for den daglige administration, således at nævnet trods sit initiativ kan siges at udføre en mere mekanisk og afledet funktion, der med engelsk sprogbrug kan karakteriseres som »administration« i modsætning til »policy«. ²⁹⁾

Ved lokale administrerende nævn er forholdene meget uklare. For en række især nyere nævn er der klar hjemmel til tjenestebefalinger, således foruden for ligningsmyndighederne for Civilforsvarskommissionen, l. 152 1/4 1949, § 22,³⁰⁾ for de Kommunale Beskæftigelsesudvalg, l. 322 24/7 1942, § 3, samt for Epidemikommissionerne, l. 138 10/5 1915, § 4,4, og Boligkommissionerne, l. 212 31/5 1939, § 5, hvor befalingerne dog gives af hhv. Overepidemikommissionen og Boligtilsynsrådet. For de ældre lokale nævn, der er

4. betænkning 1949, s. 199, hvor kommissionen opfordrer boligministeriet og vareforsyningsdirektoratet til at fastsætte retningslinier for et underudvalg.

29. Jfr. i det hele *Rasmus Reeh* i N.A.T. 1956, s. 274—76, der dog særlig har rekursadgangen for øje.

30. Jfr. R.T. 1948/49 B., sp. 557—60. Noget lignende gælder om Sygehusberedskabsnævnet, im. cirk. 2 7/1 1952. Det samme gjaldt naturligvis de lokale krigstidsnævn nedsat i henhold til vareforsyningsloven; om de Kommunale Brændelsnævn se f. eks. bek. 82 28/2 1941, § 1,2, »efter nærmere af handelsministeriet i samråd med landbrugsministeriet fastsatte retningslinier«.

nært knyttet til det lokale selvstyre, f. eks. Sundhedskommissionerne, synes opfattelsen at være, at tjenestebefalinger er udelukket, når der ikke er hjemmel. Det er tvivlsomt, om samme regel kan overføres på nævn, hvis tilknytning til kommunen er ringe. Landbrugsministeren ville formentlig — uanset om hjemmel kan siges at findes — være berettiget til at give Husmandsbrugskommissionerne generelle tjenestebefalinger om tilsynet med husmandsbrug m. v.

Konkrete tjenestebefalinger er for alle nævn udelukket.³¹⁾ Det er nærmest en selvfølge, hvor generelle tjenestebefalinger er forbudt. Men iøvrigt kan henvises til, at formodningen må være imod, at man opretter kollegiale organer oftest med interesserepræsentanter, lægmænd, sagkyndige og neutrale blandt medlemmerne og derefter tillader ministeren i enkelte tilfælde, udvalgt af ham, at tilintetgøre de goder, som denne særlige kollegiale behandling skal sikre. Formodningen må tillægges vægt, selv hvor der er udtrykkelig hjemmel til tjenestebefalinger; sådan hjemmel må altså i almindelighed forstås som kun omfattende generelle tjenestebefalinger. Hvor nævnenes kompetence beror på delegation fra ministeren, se vareforsynings-F.O., § 2, er forholdene tvivlsomme. Strengt taget måtte ministeren have adgang til selv at træffe afgørelse i stedet for nævnet og følgelig til at give konkrete tjenestebefalinger. Fornemmelsen af nævnenes fritstående karakter er dog så indgroet, at det rimeligvis i de fleste tilfælde ville blive anset for et overgreb, hvis ministeren f. eks. forsøgte at give ordre om, hvem Bilfordelingsnævnet skulle tildele en indkøbstilladelse. Ved nævn, der afgiver indstillinger, kan ministeren måske nok ved en udtalelse om, hvilken indstilling han i en konkret sag ville efterkomme, faktisk diktere indstillingens indhold. Men en sådan fremgangsmåde vil uden tvivl — og med rette — blive følt som misbrug, fordi den vil gøre indstillingen overflødig.

*b. Tjenestebefalinger vedrørende sagens behandling.*³²⁾ Fra reglerne om tjenestebefalinger vedrørende sagens udfald kan ikke sluttes til tjenestebefalinger

31. Udtalt for Bevillingsnævn hos *Arbøl og Groes-Petersen*: Bevæsterloven, 3. udg. 1944, s. 71.

32. Her tænkes på befalinger vedrørende en konkret sags behandling fra det øjeblik, den er rejst for nævnet, og til den afsluttes for nævnet. — For nævn, der selv har et initiativ, kan der tillige blive tale om ordrer vedrørende initiativets udnyttelse, se nedenfor note 40. — For alle nævn kan der blive tale om tjenestebefalinger om den rent kontormæssige side af sagbehandlingen, anvendelse af autoriseret blæk, regnskabsføring m. v. Det afgørende er vistnok her, om nævnet handler for statens regning. I så fald kan ministeren give tjenestebefalinger. Ved kommunalt bekostede nævn har ministeren i al fald ikke nogen adgang til tjenestebefalinger, jfr. sm. skr. 2/2 1950, hvorefter ministeriet savnede hjemmel til at pålægge det sociale udvalg at udbetale aldersrente gennem postvæsenet.

ger om fremgangsmåden. Disse berører kun i ringe grad organernes uafhængighed.³³⁾ Det gælder især *generelle forskrifter*.

I de love, der opretter nævn og råd, findes i almindelighed forskrifter om, at ministeren fastsætter organets forretningsorden, giver det instruks el. lign. Hvis sådan hjemmel³⁴⁾ ikke findes, er det et spørgsmål, om der overhovedet kan gives positive procesforskrifter, og hvem der i bekræftende fald kan udstede dem, ministeren eller nævnet selv. Det er givet, at et nævn ikke behøver en forretningsorden eller andre positive procesregler; mange nævn fungerer i praksis uden. På den anden side kræves formentlig ingen speciel hjemmel til at udstede sådanne, og såfremt nævnet ikke har tilknytning til kommunalforvaltningen, hvor det er gældende ret, at kollegiale organer selv fastsætter forretningsordenen,³⁵⁾ må ministeren anses for kompetent til når som helst at give nævnet en forretningsorden.³⁶⁾

I det omfang, ministeriet ikke har givet positive procesforskrifter, er det en selvfølge, at nævnet selv i praksis må tilrettelægge sin sagbehandling indenfor vedkommende særlige lovs og almindelige retsgrundsætningers grænser.³⁷⁾

Hvor en forretningsorden er udstedt uden positiv hjemmel eller blot i henhold til en af de sædvanlige blotte bemyndigelser, kan man spørge, om der ikke er grænser for, hvad ministeren (eller nævnet) kan foreskrive i forretningsordenen. Problemet har ikke større betydning i praksis, fordi bestemmelserne i de fleste forretningsordener er temmelig selvfølgelige og ville være gældende også uden positiv regeldannelse. Det principielle svar må dog blive, at der ikke i forretningsordenen kan fastsættes regler, der afviger væsentligt fra dem, der er gængse for nævn med lignende funktion, opbygning m. v., med mindre der forudsætningsvis er hjemmel for en særordning. Denne regel giver trods sin vaghed nogen vejledning. Man kan således ikke i forretningsordenen uden særlig hjemmel foreskrive f. eks. videre delegation til formanden end efter de almindelige regler nedenfor s. 275 ff., fravigelse fra den principielle regel om undersøgelsesprincippet eller afstemningsregler, der afviger stærkt fra de gængse. Som eksempel kan nævnes, at bestemmelsen i Arbejds-

33. Jfr. *Herlitz* II, s. 174 med note 4 og s. 180, note 2.

34. Alle de i fortegnelsen over forretningsordener nævnte regler må siges at have hjemmel i den lov, der opretter nævnet.

35. *Rud Nielsen* oplyser i *Håndbog for da. kommuner*, s. 941, at De Fælleskommunale Samordningsudvalg har fået overladt selv at fastsætte forretningsordener, fordi der ikke i byplansloven findes regler om fastsættelse.

36. Forudsætningen er dog naturligvis, at der ikke findes modstående hjemmel, således f. eks. bek. 331 16/11 1954, § 4 i. f., om at Isbrydningsrådet selv fastsætter sin forretningsorden. Mellemløst, hvor forretningsordenen blot skal godkendes af ministeren, findes også, således f. eks. for Bevillingsnævn og Elektricitetsrådet. — Faktisk forelægges udkast til forretningsordener for centrale nævn mig bekendt altid for nævnet.

37. Jfr. nedenfor s. 229—31.

nævnets F.O., § 4,3, om en sags bortfald ved stemmelighed er uanvendelig på ankesager, allerede fordi nævnet har pligt til at træffe afgørelse.³⁸⁾

Hvor en forretningsorden er udstedt af ministeren, kan den — indenfor de angivne grænser — ændres af ministeren, uden at eventuel hjemmel for dens udstedelse samtidig ændres.³⁹⁾ Nævnet må f. eks. finde sig i, at ministeriet i forretningsordenen optager en bestemmelse om kontradiktion eller møde, der ikke oprindelig fandtes, men som efter lovens forudsætninger, nævnets funktion, opbygning m. v. kunne være givet fra begyndelsen.

Hvis forretningsordenens regler giver anledning til tvivl, må hovedreglen være, at nævnet selv fortolker dem. Bestemmelsen i Elektrizitetsrådets F.O., § 12, hvorefter tvivlsspørgsmål vedrørende forståelsen af forretningsordenen afgøres af ministeren, er en undtagelse.

Adgangen til at give *konkrete tjenestebefalinger* om sagens behandling er væsentlig snævrere.

Det må være udelukket at give tjenestebefalinger om behandlingen af en sag, der endnu ikke er rejst, men problemet er uden større praktisk betydning. Dette sidste gælder også spørgsmålet om, hvorvidt ministeren kan pålægge et administrerende nævn at benytte sit initiativ til at optage en bestemt sag.⁴⁰⁾ Henstillinger herom er vistnok ret almindelige og vil altid blive fulgt. Uanset at ministeren næppe har nogen sanktion at anvende, er opfattelsen rimeligvis den, at nævnet er pligtigt til i det mindste at drøfte sagen, men det skyldes formentlig, at de administrerende nævn i almindelighed tillige er råd for ministeriet.

Ved nævn, der træffer afgørelser, må konkrete tjenestebefalinger om fremgangsmåden i en allerede rejst sag være udelukket,⁴¹⁾ f. eks. om, at et vist bevis skal eller ikke skal tilvejebringes, en udsættelse gives eller nægtes o.s.v.

38. Bestemmelsen, der aldrig har været anvendt, er rimeligvis en ren lapsus.

39. Indkvarteringsvurderingsnævnets F.O. blev således ændret uden samtidig lovændring ved tillæg 50 1/3 1945 (Min. tid.). Både Prisankenævnets og Vareforsyningsankenævnets forretningsordener er blevet ændret i forbindelse med uændret forlængelse af den lovbestemmelse, der angik nævnene; se også den henstilling til Monopoltilsynet, der er omtalt i Meddelelser fra Monopoltilsynet 1958, s. 26, og som kunne være gjort bindende ved at være udstedt som ændring i F.O.

40. Generelle tjenestebefalinger om initiativets udnyttelse er mere indgribende. Indenrigsministeriet vil således næppe pålægge Sundhedskommissionerne at foretage periodiske eftersyn.

41. I j. nr. 233/36 havde en klager for Valutaankenævnet krævet ændring af en afgørelse fra valutacentralen, der gik ud på afslag for tiden, fordi ansøgeren havde forlangt, at sagen skulle behandles uden høring af Grosserersocietetet. Da klager også for ankenævnet fastholdt, at høring ikke måtte ske, meddelte ankenævnet, at det anså sagen for bortfaldet. Herefter klagedes til ministeriet, der hørte ankenævnet og sendte klageren en afskrift af ankenævnets svar med tilføjelse om, at ministeriet ikke foretog sig yderligere.

Det må gælde, selv om afgørelsen kan påklages til ministeren; men hvor godkendelse af akten er en nødvendighed, kan der blive tale om, at godkendelsen gøres betinget af visse processuelle skridt.⁴²⁾ Hvor nævnet afgiver indstillinger, og loven skal forstås således, at hele processens gang undtagen selve afgørelsen skal foregå for nævnet, må der være en vis adgang til konkrete tjenestebefalinger i al fald om sagens oplysning. Ellers ville ministeren være ude af stand til at træffe afgørelse, når der forelå et efter hans opfattelse utilstrækkeligt faktisk grundlag. At det kan ske, efter at indstillingen er modtaget, er åbenbart. Den afgørende myndighed kan således kræve sagen genoptaget og visse oplysninger fremskaffet. Spørgsmålet er, om konkrete tjenestebefalinger om sagens behandling også kan gives, mens sagen verserer i det indstillende nævn. På den ene side kunne det i de sjældne tilfælde, hvor ministeren allerede på forhånd kan se, at en vis oplysning er nødvendig, siges at være formalisme, hvis han skulle vente, til indstilling var afgivet. På den anden side kan sådant indgreb i sagens gang virke forstyrrende, især hvor sagbehandlingen for nævnet er særlig grundig, og på grund af den uklare grænse mellem tjenestebefalinger om resultatet og om sagbehandlingen kan ordrer af den her omtalte art misbruges til at øve indflydelse på indstillingen. Resultatet bør derfor være, at konkrete tjenestebefalinger om sagens behandling er udelukket ved nævn med en særlig grundig eller umiddelbar procesform, eller hvor uafhængigheden har særlig betydning, f. eks. ved ankenævn, men tilladt ved f. eks. centrale ansøgningsnævn med sædvanlig administrativ sagbehandling. Problemet har iøvrigt større teoretisk end praktisk betydning.

Det er ikke altid, regler om indstillende nævn forstås således, at alt undtagen afgørelsen skal foregå for nævnet. I praksis synes der at være en vis, iøvrigt lidet heldig, tilbøjelighed til at antage, at den afgørende myndighed kan fortsætte sagbehandlingen efter at have modtaget indstillingen.⁴³⁾ Herfra kan man imidlertid ikke slutte, at tjenestebefalinger til nævnet inden indstillingens afgivelse er udelukket. Oplysningernes indhentelse kan være let for nævnet og vanskelig for ministeriet, eller der kan være særlig værdi forbundet med, at nævnet overtager hele forberedelsen. De betragtninger, der er fremført ovenfor, gælder følgelig også i disse tilfælde.

42. Nogen praksis er ikke fundet, vel væsentligst fordi ministeren i almindelighed vil nøjes med henstillinger, se f. eks. Byudviklingsudvalget for Aarhusegnen, Betænkning I, 1951, s. 7, hvoraf fremgår, at boligministeriet havde anmodet udvalget om at holde sig i kontakt med D.S.B. og vejdirektoratet, men at udvalget ikke fandt vejforholdene tvivlsomme og derfor ikke kontaktede vejdirektoratet.

43. Jfr. ovenfor s. 69 om Prisankenævnet samt Ombudsmandens beretning 1956, s. 119, hvoraf forudsætningsvis fremgår, at der kunne blive tale om videre procedure for finansministeren i en sag behandlet i Toldappeludvalget.

2. Tjenestebefalinger til de enkelte medlemmer.

Det er åbenlyst, at ministeren ikke i sin egenskab af øverste administrativ myndighed på nævnets sagområde kan give de enkelte medlemmer af nævn og råd tjenestebefalinger om, hvordan sagerne skal behandles, f. eks. om, at et bestemt medlem skal foretage en besigtigelse, at han skal kræve et vist bevis fremskaffet o. lign. Der kan i det højeste opstå tvivl med hensyn til adgangen til at give tjenestebefalinger vedrørende sagens udfald. Også her må det fastholdes, at ministeren ikke kan give nævnsmedlemmerne tjenestebefalinger om, hvordan de skal stemme i en enkelt sag, i nogle eller i alle sager.⁴⁴⁾ Reglen er en selvfølge for medlemmer, der netop er indsat for at tilføre administrationen anden arbejdskraft end den sædvanlige, særlig interesserepræsentanter og lægmænd, samt for medlemmer, der som f. eks. dommere skal være neutrale; men den gælder også alle andre persongrupper, end også de fødte formænd, der er tjenestemænd. Ministeren anses således ikke for kompetent til at give ulykkesforsikrings- eller arbejdsdirektøren tjenestebefalinger om deres stilling til sager, der behandles i Ulykkesforsikringsråd eller Arbejdsnævn.

For personer, der kan anses for repræsentanter, opstår derimod det spørgsmål, om de kan bindes af befalinger fra de repræsenterede.⁴⁵⁾ Lægmænd valgt af folketing og kommunalbestyrelser kan givetvis ikke bindes; det følger af den almindelige regel om, at folkerepræsentanter skal handle efter deres overbevisning. Og at voldgiftsmænd ikke er bundet af hvervgivernes ordrer er en selvfølge, *Hjejle*, s. 87 f.

Spørgsmålet har derimod stor praktisk betydning for interesserepræsentanter, som har mandat, eller som iøvrigt er udpeget, fordi de har klar tilknytning til en organisation, især naturligvis for organisationsledere, samt for ministerierepræsentanter. Spørgsmålet lader sig lettest løse, hvis man først gør sig klart, hvordan et bundet mandat kan tænkes sanktioneret.

Når talen er om interesserepræsentanter, er det givet, at en afgørelse ikke bliver ugyldig, fordi et medlem, der har handlet imod en — generel eller konkret — ordre fra sin organisation, har været delagtig i den. Det er ligeledes givet, at organisationen ikke selv kan afskedige medlemmet af den grund eller forlange, at udnævnelsesmyndigheden skal gøre det. Udnævnelsesmyndigheden kan derimod ved visse nævn afskedige medlemmet uden ansøgning, såfremt bruddet på det bundne mandat fører til, at medlemmet mister sin organisations tillid, og såfremt det ikke er udnævnt på tid.⁴⁶⁾ Endelig kan bruddet for medlemmer udpeget af eller efter indstilling af organisationen naturligvis hindre genvalg eller fornyet indstilling. Ikke-overholdelse af bundet mandat er

44. Jfr. *Herlitz* II, s. 181, og *Poul Andersen*, s. 46.

45. *Herlitz* I. c.

46. Se ovenfor s. 172.

altså ikke ganske usanktioneret, men afskedigelse forekommer så sjældent, og årsagerne til ikke-genudnævnelse er så vanskelige at få rede på, at svar på spørgsmålet om bundne mandaters tilladelighed må søges i den almindelige fornemmelse af, hvorvidt de er »i overensstemmelse med spillets regler«.

Der kan peges på en række almindeligt anerkendte betragtninger, der taler imod at anse interesserepræsentanter for bundne af ordrer fra deres organisation: Hvor det drejer sig om bedømmelse af konkrete sager, bør afgørelsen ligge i hænderne på dem, der har fulgt sagen og deltaget i drøftelserne, ikke hos udenforstående, der måske tilmed bedømmer sagen på forhånd. Denne betragtning er særlig åbenbar, hvor processen for nævnet har et vist umiddelbarhedspræg. For både konkrete og generelle sager gælder, at anerkendelse af bundet mandat tillige ville stride mod en grundtanke i den gængse opfattelse af demokratisk ideologi, nemlig at repræsentanten, når han en gang er valgt, står frit. Man kan også henvise til, at kollegial behandling ofte vil være foreskrevet bl. a. for at fremme kompromisser — og bundne mandater er ikke virksomme midler til et sådant resultat — og til at repræsentationsforholdet ikke er ensidigt. Interesserepræsentanterne drages ikke ind i forvaltningen, blot fordi man ønsker deres organisationer hørt; meningen er tillige, at de skal kunne påvirke gruppemedlemmerne på grundlag af den viden og den tænkemåde, de får ved at deltage i forvaltningen.⁴⁷⁾

For at anerkende bundne mandater kan dog også anføres gode grunde. Meningen med at have interesserepræsentanter med tilknytning til organisationerne er, at disse skal handle i nær forståelse med deres organisation; det er derpå, deres nyttighed både for gruppen og administrationen beror. Tankegangen kan udtrykkes skarpere derhen, at det ikke bør være sådan, at et tilfældigt nævnsmedlem skal kunne fratage organisationen den indflydelse, som loven eller udnævnelsesmyndigheden har tilstræbt ved at indsætte repræsentanter i nævnet.

Disse modstridende betragtninger gør sig ikke gældende med samme vægt i alle situationer. Ved ankenævn, tvistnævn, uvildighedsnævn og iøvrigt ved nævn, der selv underkaster enkeltsager en reel behandling, herunder de fleste ansøgningsnævn, må bundne mandater betragtes som udelukket. Derimod vil bundne mandater kunne være berettigede ved tvivlsbedømmelse og i det hele, hvor et nævn væsentligt beskæftiger sig med bevidst praksisdannende enkeltsager eller ligefrem med generelle spørgsmål.

Praksis lader sig overordentligt vanskeligt konstatere; men så vidt vides er bundet mandat i al fald fra de større erhvervsorganisationer ret sjældent endog i generelle spørgsmål.

For ministerierepræsentanter er sanktionsspørgsmålet simplere. Hvis bundet mandat er lovligt, kan den, der bryder det, afskediges som medlem af nævnet.

47. Se ovenfor s. 134 ff.

Imod bundet mandat taler her lignende grunde som for interesserepræsentanter. Man kan derfor i almindelighed ikke godkende bundet mandat, hvis ministerierepræsentanter forekommer i anke-, tvist- eller uvildighedsnævn⁴⁸⁾ samt i andre nævn, hvor medlemmerne reelt deltager i konkrete sagers forberedelse.

For at anerkende bundet mandat taler dog ofte vægtigere grunde end ved interesserepræsentanterne. Hvis et nævn dækker grænseområder mellem flere ministerier, må man tage i betragtning, at de tjenestemænd, der ellers ville have behandlet sagen, ville have stået i et almindeligt underordningsforhold. Hertil kan føjes, at medlemmets brugbarhed ofte beror på, at han giver et sandfærdigt billede af sin ministers indstilling til den behandlede sag. Man må derfor som hovedregel godkende bundet mandat for ministerierepræsentanter i nævn, der er åbenbart koordinerende mellem flere ministerier, samt i det hele, hvor vedkommende ministers interesse i sager af den pågældende kategori er særlig væsentlig, samt i almindelighed i generelle spørgsmål.

I praksis forekommer det ikke helt sjældent, at ministerierepræsentanter møder med ordre til at gå ind for et bestemt resultat, endog i enkeltsager, men det er uklart, om disse ordrer virkelig forstås som ordrer til at stemme på en bestemt måde eller kun til at fremlægge ministeriets standpunkt og derefter handle efter egen overbevisning; og dette sidste er jo i al fald lovligt.

C. REKURS¹⁾

1. For nævn, der afgiver indstilling, er spørgsmålet om kurs til den afgørende myndighed meningsløst. En vis prøvelse af nævnets indstilling er en nødvendighed for, at en retsakt kan fremkomme, men prøvelsen sker automatisk uden borgerens mellemkomst. Han vil i almindelighed endog være uden kendskab til indstillingen, før afgørelse er truffet. Bestemmelser, der hjemler den private adgang til at påklage indstillingen til en anden myndighed end den, der træffer afgørelse, ses ikke.

For nævn, der træffer afgørelser, er klageadgang til ministeren eller en myndighed underordnet denne, undertiden udtrykkeligt foreskrevet. Mest omfattende er hjemlen for nævn nedsat i henhold til vareforsyningsloven, F.O., § 2,3. Iøvrigt er sådan hjemmel sjælden for alle andre nævnstyper end de administrerende, hvoraf de fleste er undergivet en vis rekurs. Blandt anke-

48. Ifølge instruks for Motorkøretøjsudpegningsnævn, § 2 (se ovenfor note 19) er formanden for nævnet undergivet tjenestebefalinger. De omfatter de afgørelser, han træffer selv, men derimod ikke spørgsmålet om fordelingen af udskrivningen, jfr. § 5.

1. Om rekursbegrebet se *Poul Andersen*, s. 495, og ovenfor s. 35 ff.

nævn er der rekursadgang til ministeren fra Ulykkesforsikringsrådet, Arbejdsnævnet og Arbejdsrådet. Blandt uvildighedsnævn var Arbejderforsikringsrådet underlagt rekurs til ministeriet. Selv blandt ansøgningsnævnene er hjemmel til rekurs sjælden, men forekommer f. eks. for Overbevillingsnævnet.

Hvor der er hjemmel for rekurs til ministeren, uden at der samtidig er adgang til at give tjenestebefalinger, vil der være en tendens til, at ministeriet får større indflydelse på nævnets virksomhed end den, der efter almindelige processuelle regler tilkommer appeldomstolen. Så omfattende som ved Priskontrolrådet synes indflydelsen dog i almindelighed ikke at blive. Som eksempler kan nævnes, at ministeriet i adskillige tilfælde har benyttet en klage over afgørelser truffet af Arbejderforsikringsrådet til at henstille til rådet at skifte praksis på et eller andet område,²⁾ ligesom rådet i enkelte tilfælde har forelagt sager for ministeriet, før de blev afgjort af rådet.³⁾

Iøvrigt kan opstilles den hovedregel, at nævnsafgørelser ikke kan påklages til ministeren eller en ham underordnet myndighed, med mindre dette er hjemlet. Reglen er nærmest selvfølgelig for ankenævn,⁴⁾ og de fleste henskydningsnævn, hvor nævnene ligefrem træder i stedet for den sædvanlige klageadgang til ministeren, for overinstanser, der er alternativ til klageadgangen til ministeren eller domstolene, samt for tvistnævn⁵⁾ og private uvildighedsnævn, der erstatter domstolsbehandling. Reglens anvendelighed er også åbenbar ved de ansøgningsnævn, hvis oprettelse ligefrem skyldes bestræbelser for at fratage ministeren kompetencen til at træffe afgørelse, samt ved centrale administrerende nævn,⁶⁾ der ligeledes er alternativ til ministeren. Reglen må imidlertid

2. F. eks. A.F.R. 1930, s. 28, nr. 1, samt A.F.R. 1930, s. 46, nr. 7, hvor henstillingen dog ikke fulgtes.

3. Således f. eks. A.F.R. 1922/23, s. 224, nr. 19, og A.F.R. L., 1916, bilag II, s. 29, nr. 36.

4. Ankenævnskendelsers endelighed er så selvfølgelig, at der sjældent træffes afgørelser om forholdet, se dog indenrigsministeriets skr. 10/10 1930, hvor ministeren nægter at ændre en Overligningskommissions afgørelse, jfr. hm. j. nr. 1562/53, der omtales nedenfor.

5. Der er ganske fast praksis for, at taksationskommissionernes afgørelser om erstatningsfastsættelsen ikke kan indbringes for ministeren, se im. skr. 17/6 1925 (Khn. Gadetaksationskommission), im. skr. 19/3 1927 (Frederiksbergs Taksationskommission), im. skr. 19/5 1930 (Taksationskommission i henhold til en købstads vejregulativ), *Frederik V. Petersen*, s. 232—33, jfr. Jernbanekommissariaternes protokol vedrørende dobbeltspor fra Aarhus til Laurbjerg 1934—40, s. 149 (Jernbanetaksationskommissionens afgørelse med hensyn til erstatningens størrelse kan ikke påklages til Besigtigelseskommissionen) og min. f. off. arb. skr. 6/4 1948.

6. Jfr. forudsætningen i lm. skr. 107 21/5 1957, nr. 17, om Statens Jordlovsudvalg og un. skr. 16/2 1944 vedrørende Det særlige Bygningssyn. Nævnet havde i vedkommende sag optrådt som ansøgningsnævn, men resultatet ville næppe have været et andet, hvis nævnet selv havde taget initiativ.

fastholdes som udgangspunkt også ved offentlige uvildighedsnævn⁷⁾ og ved alle ansøgningsnævn.⁸⁾ Uvildighedsnævnenes funktionelle upartiskhed ville ellers lide afbræk, og hvis afgørelsen vedrørende ansøgninger henlægges til et organ uden for den sædvanlige forvaltning, tør man gå ud fra, at meningen har været at sætte denne ud af spillet; ellers ville man have fulgt den almindelige fremgangsmåde og kun givet nævnet indstillende kompetence.

Hovedreglen har ringe selvstændig betydning for de fleste eksisterende nævn. For deres vedkommende fremgår afskærelsen af administrativ rekurs af loven, især af endelighedsbestemmelser⁹⁾ eller af regler om påklage af en nævnsafgørelse til et ankenævn, en overinstans eller domstolene.¹⁰⁾

2. Rekurs til ministeren omfatter efter dansk rets almindelige regel alle elementer i den påklagede afgørelse.¹¹⁾ Ministeren kan foretage en fuldstændig revision af afgørelsen, både dens faktiske grundlag og rets- eller skønsanvendelsen. Det er denne almindelige rekursbehandling, som fremstillingen under 1. har taget sigte på.

På baggrund af en udbredt indstilling i statsadministrationen kunne man spørge, om der ikke kan opstilles en almindelig regel om, at ministeren, selv hvor sædvanlig rekurs er afskåret, efter klage kan annullere afgørelser, der lider af grove, formelle mangler eller åbenbart er uden hjemmel, altså en regel om ministeren som en art kassationsinstans for nævnene.

For at antage tilstedeværelsen af en sådan kassationsrekurs taler følgende betragtninger: Nævnene er administrative myndigheder; det skulle ikke være

7. Praxis har klart fastslået rekursadgangens udelukkelse for ekspropriationskommissioner. Se km. skr. 10/8 1921, unkm. skr. 21/2 1941, km. skr. 6/8 1942 og *Frederik V. Petersen*, s. 196—97, 206 og 210—11, jfr. Jernbanekommissariaternes protokoller vedrørende krydsninger i Jylland, hæfte 166, 1952, s. 1652—53, hvor en klage til ministeriet over, at ikke hele ejendommen var eksproprieret, blev sendt til kommissionen.
8. Den er således udtalt af socialministeriet for Arbejdsfordelingsnævnet som ansøgningsnævn i U. 1944, 757, jfr. socialmin. skr. 11/2 1941 (S.T. 1941 B., s. 39), jfr. også im. skr. 23/5 1947 om et Boliganvisningsudvalg og jfr. for Bevillingsnævn *Arbøl og Groes-Petersen*: Beværterloven, 3. udg. 1944, s. 71.
9. Således f. eks. for Værnepligtsnævnet, Skovnævnet, Indkvarteringsvurderingsnævnet, Revisionsankenævnet, Overfredningsnævnet, Boligtilsynsrådet, Fængselsnævnet samt for visse afgørelser truffet af Landsskatteretten, Ulykkesforsikringsrådet, Arbejdsnævnet, jfr. også Invalideforsikringsretten, I.R. 1921/22, s. 36 og 40, og im. skr. 9/1 1922.
10. Således f. eks. for Overskihssynet, Landsskatteretten, Erhvervsskatteudvalget og nu Monopolankenævnet og Vareforsyningsankenævnet samt Sessioner, Husmandsbrugskommissioner i pligthussager og landvæsensretter; jfr. også im. skr. 22/7 1924, hvorefter en klage til ministeriet ikke kunne gøre det ud for indsigelse til Ligningskommissionen.
11. *Poul Andersen*, s. 508.

nødvendigt at gå domstolsvejen, der er besværlig og dyr, for at opnå den beskyttelse, der for andre forvaltningsmyndigheder kan opnås hos ministrene. I det omfang, administrativ rekurs er afskåret indenfor den sædvanlige statsforvaltning, er det vistnok den almindelige opfattelse, at ministerierne dog kan annullere akter, der lider af væsentlige formelle fejl eller klart mangler hjemmel. Og endelig ville reglen stemme vel med den almindelige tendens i dansk forvaltning til ikke at lade juridiske »spidsfindigheder« stille sig i vejen for et i det konkrete tilfælde åbenlyst rigtigt resultat.

Der findes en del udtalelser fra praksis, der kan siges at støtte antagelsen. I en sag, hvor Boligtilsynsrådet havde stadfæstet en Sundhedskommissions afgørelse om, at et kælderrum ikke måtte bebos, og hvor ejeren klagede til boligministeriet dels over afgørelsens realitet, dels over at rådet ikke havde besigtiget lokalet trods klagerens opfordring, udtaltes i ministeriets referat, at ministeriet vel ikke kunne ændre afgørelsen, der efter loven er endelig, men »hvis der er bund i klagen, eller formelle forskrifter ikke er overholdt, må vi formentlig kunne pålægge, at sagen genoptages«. ¹²⁾ Socialministeriet har i skr. 3/5 1929 udtalt, at et Bedømmende Sygekasseudvalg, der fejlagtigt havde anvendt landkommunereglerne for en bykommune, var pligtigt at omgøre beslutningerne. I indenrigsministeriet var det vistnok den almindelige opfattelse, at ministeriet i al fald i grovere tilfælde af kompetencemangel kunne annullere Indkvarteringsvurderingsnævnets afgørelser. ¹³⁾ Der kan endelig henvises til im. skr. 21/7 1924, hvor der i ministeriets udtalelse om, at man ikke fandt anledning til at foretage sig videre i et tilfælde, hvor der var klaget over, at en Ligningskommission havde gjort sig skyldig i en grundlæggende ulighed under ligningen, kunne indlægges en formodning om, at ministeriet kunne have foretaget sig noget.

Den opfattelse, som de nævnte eksempler kan tages som udtryk for, findes uden tvivl. Den er dog givetvis ikke gældende ret. Når det kommer til stykket, vil et ministerium næppe annullere en afgørelse truffet af et nævn, der iøvrigt ikke er undergivet tjenestebefalinger eller rekurs. Ministeriet vil i det højeste fremsætte en uforbindende udtalelse om sin opfattelse af afgørelsens rigtighed.

Fortsættelsen af ovennævnte sag fra Boligtilsynsrådet er oplysende. På

12. Bm. j. nr. 1562/53.

13. I praksis findes dog kun et uklart eksempel, hvor Indkvarteringsvurderingsnævnet havde krævet et mellemværende opgjort, som om der var indgået en lejekontrakt, mens mellemværendet oprindeligt var ordnet ved en skødeklausekontrakt. Efter klage til indenrigsministeriet udtalte ministeriet overfor nævnet, at det kunne godkende anvendelsen af skødeklausekontrakt, og det rettede nævnet sig efter. Afgørelsen skal dog måske forklares ved en henvisning til den særlige kompetenceindskrænkning, nævnet har pålagt sig, se nedenfor s. 314 (j. nr. 361).

grundlag af det citerede referat sendte ministeriet sagen til høring hos Sundhedskommissionen og derefter til Boligtilsynsrådet, der imidlertid reagerede skarpt og udtalte, at rådets afgørelser var endelige og hverken kunne indbringes for domstolene eller ministeriet. Herefter meddelte ministeriet klageren, at man intet kunne foretage i sagen, da rådets afgørelser er endelige. Som udtalelser i samme retning kan nævnes en erklæring fra indenrigsministeriet om, at ministeriet hverken på eget initiativ eller efter klage kan rette eller ophæve en Sessionskendelse, der tilsidesætter sessionsanordningens regler; det højeste, ministeriet kan gøre, er at henstille, at sagen genoptages.¹⁴⁾ Der kan også henvises til en ældre afgørelse fra ministeriet for offentlige arbejder, hvorefter ministeriet ikke i anledning af en klage over Jernbaneekspropriationskommissionens fremgangsmåde kan pålægge den at afholde nyt møde.¹⁵⁾

De regler, der er fremstillet under 1., gælder altså enhver klage uanset den påberåbte mangels grovhed eller art.

Man kunne dog spørge, om ikke ministeren i det mindste måtte have en almindelig adgang til med bindende virkning i tvivlstilfælde at fastlægge det enkelte nævns sagområde. Nævnene har næsten alle et snævert virkeområde, og da der kun findes ganske få positive regler om løsningen af kompetencekonflikter, kan der opstå tvivl eller ligefrem tvist om, hvorvidt en sag hører under et bestemt nævn. Som det vil fremgå af nedenstående, er forespørgsler til ministeren almindelige i sådanne tilfælde. Det var nærliggende at antage, at ministeren efter klage eller henskydning skulle kunne træffe egentlig afgørelse om dette særlige præjudicielle spørgsmål, eventuelt også førend nævnet havde truffet afgørelse i realiteten. En sådan regel ville ikke medføre fare for nævnenes uafhængighed, og den ville være praktisk. Forestillingen om den enkelte myndigheds adgang til selv at fastlægge sin kompetence er dog vist så indgroet, at ministeren ikke efter gældende ret har en almindelig adgang til at træffe afgørelse vedrørende kompetencetvivl. En skatteyder kan hverken under sagen for Landsskatteretten, eller efter at kendelse er faldet, få skatte-departementet til at afgøre, om skattekravs forældelse i henhold til 1908-loven virkelig ligger udenfor rettens kompetence.¹⁶⁾

14. Im 2. kt. j. nr. 1660/39.

15. *Frederik V. Petersen*, s. 210—11, jfr. også im. ovennævnte skr. 23/5 1947 og 2 indenrigsministerielle afgørelser om Overligningskommissionen, 24/11 1930 og 9/9 1944, hvor ministeriet vel udtalte, at dens optræden rimeligvis var lovstridig, men udtrykkeligt nægtede at annullere. Da det drejer sig om helt eller delvis kommunale myndigheder, er afgørelserne måske mindre gode som præcedens.

16. Jfr. ovenfor s. 65. — Monopolankenævnet har ifølge Meddelelser fra monopoltilsynet 1957, s. 144, taget stilling til sin kompetence overfor nogle afgørelser efter chokoladeafgiftsloven. Nogle udtalelser fra ministerierne synes at være behandlet som oplysninger.

D. ANDRE OVERORDNELSESBEFØJELSER

Regler, der underkaster nævn og råd tilsyn ved at foreskrive, at de skal sætte ministeriet i stand til at følge med i deres gøremål, er overordentligt almindelige. De fleste har form af et krav om beretninger,¹⁾ men der findes andre former; f. eks. skal Ålegårdsnævne hvert år indsende deres protokoller til ministeriets gennemsyn, tillæg nr. 67 7/6 1929 til instruks af 16/11 1907, og efter Im. cirk. 149 31/7 1952, § 7, skal Husmandsbrugskommissionernes kendelser i pligthussager indberettes.

Sådanne regler om oplysningspligt overfor ministeriet kan have stor faktisk betydning ved at danne grundlag for forskellige former for påvirkning af nævnet f. eks. via ministerierepræsentanter, via ministerens parti- eller gruppefæller i nævnet og i al almindelighed via ministeriernes prestige. Deres retlige betydning er derimod tvivlsom.

I sig selv medfører de ingen retlig indflydelse.²⁾ Spørgsmålet er, om man fra regler om tilsyn kan slutte til andre af overordnelsesforholdets beføjelser. Herom findes en principiel afgørelse fra undervisningsministeriet, skr. 30/1 1948, der fra det forhold, at Skolekommissionen skal give kommunalbestyrelsen kvartårlige redegørelser, slutter, at denne kan give kommissionen anvisning med hensyn til ændring af en for mild eller for streng praksis, altså generelle tjenestebefalinger. Denne afgørelse kan ikke anses for et sundt præcedens for nævn i almindelighed. Det er åbenlyst, at en lignende slutning ville være ubeføjet på grundlag af regler om beretninger eller af ovennævnte bestemmelse om Ålegårdsnævne, der er private tvistnævn, ligesom reglerne om Husmandsbrugskommissionernes indberetningspligt er tilstrækkeligt forklaret ved ministeriets klageret til Pligthusankenævnet. Men også iøvrigt må reglen være den, at der ikke fra forskrifter om tilsyn uden videre kan sluttes til andre beføjelser overfor nævnet.³⁾

Ministeren kan derimod også uden særlig hjemmel kræve oplysninger af nævne om deres virksomhed i al fald i det omfang, de er nødvendige til lovændringer eller anden information til folketinget.⁴⁾

1. Pligt til afgivelse af beretninger påhviler f. eks. Priskontrolrådet, Forsikringsrådet, Invalideforsikringsretten og Arbejdsrådet, hvis beretninger dog ikke i mange år er offentliggjort. Oplysninger om Ulykkesforsikringsrådet og Arbejdsnævnet findes i vedkommende direktoraters beretninger. Pligten kan bero alene på forretningsordenen.
2. Jfr. *Herlitz II*, s. 151.
3. Efter sygekasselov 85 12/4 1892, § 7 i. f., skulle Det bedømmende Sygekasseudvalg indberette alle afgørelser til sygekasseinspektøren, bl. a. for at denne kunne anke til ministeren. Heri lå givetvis ingen hjemmel til konkrete tjenestebefalinger. Lovændringen i 1927, hvorefter udvalget kun blev indstillende, ville jo ellers have været overflødig.
4. Der er således gentagne gange givet rigsdagen udførlige oplysninger om Pris- og Vareforsyningsankenævnenes forhold.

De øvrige overordningsbeføjelser kræver klar hjemmel. Det gælder således om ministerens adgang til at ændre nævnsafgørelser på eget initiativ; men hjemlen kan dog ligge i adgangen til at give konkrete tjenestebefalinger. Derimod kan ministeren formentlig kun handle i stedet for nævnet, hvis denne beføjelse er udtrykkeligt omtalt i loven.

Mens disse særlig kvalificerede former for overordningsforhold meget sjældent er hjemlet, er regler om, at en nævnsafgørelse kræver et ministeriums eller eventuelt et andet nævns godkendelse, ret almindelige. Jernbanebesigtigelseskommissionens mere væsentlige ændringer i planen skal således godkendes;⁵⁾ Fredningsnævnskendelser, der medfører udgifter for statskassen på over 500 kr., skal forelægges for Overfredningsnævnet, og Byudviklingsudvalgenes zoneplaner skal stadfæstes af Byplansnævnet. For vareforsyningslovens nævn foreskriver F.O., § 2,2, tilmed i almindelighed, at tvivlsomme sager skal forelægges for ministeriet.⁶⁾ Uden hjemmel er godkendelse, også i den mindre skarpe form som forelæggelse i tvivlstilfælde, dog unødvendig.⁷⁾

E. EKSTRAORDINÆRE PROCESSKRIDT

I dansk retspleje er visse ekstraordinære processkridt, især appel efter fristernes udløb og indbringelse i 3. instans, afhængige af justitsministeriel bevilling, rpl. §§ 397, 436, 435,2 og 3, og 441,3.

For enkelte nævn findes regler af lignende art. For nogle overinstanser er klage i det hele afhængig af en bevilling.¹⁾ I andre tilfælde kan ministeriet give oprejsningsbevilling, således værnepligtslov, § 9,3, landvæsensretslov, § 40,3, og for Pligthusankenævnet l. 240 7/6 1952, § 6,1,²⁾ og ifølge landskatteretslov, § 13,2, kan finansministeren tillade, at Landsskatteretten behandler en klage, uanset at de sædvanlige betingelser for sagens indbringelse for retten ikke er opfyldt. Der forekommer også regler om, at ministeriet kan

5. *Frederik V. Petersen*, s. 191—92.

6. Jfr. også lb. 217 8/4 1949, § 40: Invalidenævnet og Invaliderrådet skal i tvivlstilfælde forelægge spørgsmål, hvis afgørelse beror på en juridisk fortolkning, for socialministeriet, hvis fortolkning er bindende.

7. Undtagelsesvis kan hjemlen ligge i ministeriets rådighed over de midler, der er nødvendige til nævnets afgørelses gennemførelse. Apotekerafviklingskassen har således bestandig forelagt mindelige ordninger vedrørende erstatningen til ministeriets godkendelse.

1. Således Overvandaflædningskommissionen for København, l. 123 28/4 1906, § 12,2, og Overhusdyrsvoldgiftsretten, l. 94 15/3 1939, § 7, jfr. landvæsensretslov, § 39,3, om 3. instansbevilling.

2. Loven siger blot, at ministeriet kan klage indenfor 6 måneder efter fristens udløb. Meningen har dog været tillige at give en regel om oprejsningsbevilling.

tillade afgørelse af spørgsmål, der ellers ligger udenfor nævnets kompetence. Under betegnelsen ekstensionskommissorier har sådanne bevillinger været meget almindelige for landvæsenstretter af forskellig type.³⁾

Det kan på denne baggrund spørges, om det ministerium, der har forretningsområde fælles med et nævn, har en almindelig ulovhjemlet adgang til at give bevilling til disse eller lignende ekstraordinære processkridt.

Efter at grl. 1953 har afskaffet adgangen til at nedsætte kommissionsdomstole, kan ekstensionskommissorier næppe gives.⁴⁾ Det er lige så klart, at adgang til et ankenævn eller en overinstans kun er afhængig af bevilling, når det er tydeligt hjemlet.

Tvivlsomt er det derimod, om ministeriet kan give oprejsningsbevilling uden hjemmel. Som nedenfor omtalt er klagefristers retlige betydning usikker og vekslende.⁵⁾ I det omfang, fristerne ikke anses for ubetinget bindende for nævnet, opstår problemet ikke. Hvor de derimod er bindende, er det et klart behov for at hindre konkret urimelige resultater blot på grund af fristoversiddelser. Den almindelige opfattelse er vistnok, at oprejsningsbevilling kræver hjemmel. Det er givetvis også rigtigt, hvor der i sagen forekommer en anden privat, hvis stilling kan ændres ved sagens fornyede behandling,⁶⁾ men hvor ingen andre private end den, der ønsker klagebehandling, har interesser i sagen, er den almindelige opfattelse mindre velbegrundet.⁷⁾ Det rimeligste ville dog være at anerkende, at nævnet selv kan se bort fra ankefristens overskridelse.

F. UFORBINDENDE UDTALELSER

Som supplement til fremstillingen af ministerens retlige overordningsbeføjelser gøres i det følgende nogle bemærkninger om udtalelser, der kan have samme indhold som rekursafgørelser eller tjenestebefalinger, men som er uden disses retlige virkning. Det er en selvfølge, at der kun kan blive tale om eksemplifikation. Forholdene er meget forskellige fra nævn til nævn og kan tilmed veksle med de implicerede personer.

a. Det er ganske almindeligt, at ministerierne på borgernes opfordring afgiver uforbindende udtalelser om enkeltsager, se ovenfor s. 30—31. Sådanne udtalelser forekommer også i sager, der hører under et nævn.

3. *Kinch og Tolstrup*, s. 58, og *Tolstrup*, s. 277—78.

4. *Stig Iuul*, J. 1953, s. 362, *Poul Andersen*: Statsret, s. 568—69, og *Tolstrup* l. c.

5. Nedenfor s. 248 ff.

6. Således vedrørende Husdyrvoldgiftsretten jm. skr. 171 6/5 1942 og 290 4/9 1944.

7. Et lignende problem opstår, hvor en ankenævnskendelse ønskes genoptaget. Indkvarteringsvurderingsnævnet har således i j. nr. 1174 indhentet ministeriets godkendelse til genoptagelse af nogle sager efter meget lang tids forløb.

Hvor sagen overhovedet ikke er rejst for nævnet, kunne man mene, at sådanne udtalelser ganske måtte sidestilles med besvarelser af spørgsmål. Hvis retligt forbindende afgørelse henhører under domstolene; og responsa af denne art anses jo ikke for indgreb i eller forsøg på indgreb i domstolens uafhængighed. Der er dog væsentlig forskel på uforbindende udtalelser om spørgsmål, der henhører under domstolene, og spørgsmål, der afgøres af nævn. For det første vil et ministeriums besvarelse i almindelighed have større vægt for et nævn end for en domstol. For det andet har besvarelsene i realiteten et forskelligt indhold. Grænsen for, hvilke spørgsmål henhørende under domstolene administrationen kan tillade sig at besvare, er ganske vist usikker. Men som udgangspunkt er det formentlig rigtigt at sige, at ministeren ikke vil svare på spørgsmål, der angår kernen i domstolenes sagområde: afgørelse af privatretlige tvister mand og mand imellem og strafferetlige forhold. Uforbindende udtalelser om forhold, hvis afgørelse henhører under et nævn, vil derimod — allerede fordi dettes kompetence i almindelighed er snæver — ofte falde netop i kernen af nævnets sagområde.

Alligevel kan ministerens uforbindende svar til borgerne i sager, der skal afgøres af et nævn, ikke betragtes som ulovlige. Dertil er de for almindelige.¹⁾ Hvor ministeren er rekursinstans uden samtidig at være kompetent til at give tjenestebefalinger vedrørende det område, spørgsmålet dækker, bør uforbindende udtalelser om sager, der endnu ikke er rejst i underinstansen, dog undgås;²⁾ men selv denne begrænsning overholdes ikke altid i praksis. Ministeriet har således givet uforbindende udtalelser om ulykkesforsikringsloven og om fabrikslovens gyldighedsområde, uanset at det var potentiel klagemyndighed for Arbejdersikringsrådet eller Arbejdsrådet.

Når nævnet har afgjort en sag, og rekurs til ministeren enten i almindelighed eller in casu er afskåret, må det principielle udgangspunkt være, at uforbindende udtalelser fra ministeren om den således afgjorte sag er udelukket.

Ikke desto mindre er sådanne udtalelser ret almindelige. De ovenfor nævnte eksempler, der kunne se ud, som om ministeriet annullerede en afgørelse, der led af grovere fejl, hører herhen, og rundt om i kendelsessamlingerne vil man finde mange andre eksempler.³⁾ Det lader sig ikke nægte, at der kan være

1. Uforbindende udtalelser fra et ministerium eller et direktorat er særlig almindelige i skatteretten og var det tidligere indenfor ulykkesforsikringen.

2. Im. skr. 23/1 1933.

3. Se f. eks. A.F.R. 1931, s. 31, 1930, s. 36, nr. 6, D.U.L. 1938, s. 79, nr. 2, hvor ministeriet i anledning af for sent indgivne klager udtalte, at rettidig klage ville have ført til stadfæstelse, og min. f. off. arb. skr. 6/4 1948 om en taksationskommissions erstatningsberegning, og un. skr. 3/3 1953 om en skolemælt. — Et meget håndfast eksempel foreligger i im. skr. 28/8 1951, hvori det først hedder, at anerkendelse af en ved brev indsendt stemmeseddel skal afgøres af valgstyrelsen og af valgbestyrelsen og ikke kan henskydes til ministeriet, og derefter — i direkte fortsættelse — at »ministeriet dog må

gode praktiske grunde til at anvende sådanne udtalelser. De kan tjene til at rette fremtidige fejl, og ved lokale nævn hjælper de til at sikre retsenheden. Men man må ikke være blind for den faktiske indskrænkning i nævnenes uafhængighed, som de medfører. Ministeriernes prestige er så stor, at udtalelser af den her nævnte art uden at være retligt forbindende ofte vil føre til praksisændring hos nævnet eller ligefrem til genoptagelse af den konkrete sag.⁴⁾ Overfor nævn, der særlig klart er udsat af bestræbelser for at skabe alternativer til den sædvanlige forvaltning, bør ministerierne derfor vise stor tilbageholdenhed.

b. Det er en af ministeriernes vigtigste funktioner at vejlede de underordnede myndigheder, herunder også efter forespørgsel fra disse. Sådant vejledning søges i ikke ringe omfang også af nævnene.⁵⁾ Der er ingen retsregler, som hindrer dem i at gøre det,⁶⁾ men praksis er meget forskellig. Til illustration skal nævnes nogle eksempler på, hvilke nævn der ofte har søgt vejledning, og hvad vejledningerne i reglen har drejet sig om.

I visse nævn er stemningen således, at man så at sige aldrig søger officiel vejledning. Det gælder de fleste rene ankenævn, således i al fald Landsskatte retten og Prisankenævnet. Det gælder også f. eks. Boligtilsynsrådet og Reguleringskommissionen. Anmodning om vejledning synes derimod ofte at blive fremsat af lokale nævn, selv af dem, der indtager en selvstændig stilling; Sessionerne retter således meget ofte forespørgsler i konkrete sager.⁷⁾ Det samme

formene, at valgbestyrelsen og valgstyrrerne i det foreliggende tilfælde ikke har været berettiget til at holde den af Dem indsendte stemmeseddel udenfor valgopgørelsen». — Ankenævnene anvender undertiden også metoden, se Håndbog for da. kommuner, s. 541, om tilfælde, hvor Erhvervsskatteudvalget anså en frist for bindende, men henstillede rettelse af en gal afgørelse.

4. Man kan ikke til forsvar for disse uforbindende udtalelser henvise til, at borgeren ved henvendelse til ombudsmanden kunne have opnået svar af ganske samme retlige karakter og ofte med samme faktiske virkning. Ombudsmandens udtalelser kan tænkes at være forkerte eller uhensigtsmæssige, men der er ingen grund til at mistænke ham for at ville påvirke nævnet til at følge en bestemt »politik«.
5. Cirk. 39 29/2 1904, nr. 16, der foreskriver, at forespørgsler til ministeriet fra Skatterådets medlemmer skal ske gennem formanden, forudsætter ligefrem sådanne forespørgsler som noget normalt.
6. Soc.min. udtalelse til Arbejdsnævnet om, at ministeriet efter nævnets eller enkelte medlemmers ønske gerne vil fremsætte »princielle udtalelser vedrørende lovens forståelse og anvendelse« er vist typisk for indstillingen, Håndbog for anerkendte arbejdsløshedskasser, s. 296. Baggrunden for udtalelsen var en sag, hvor et medlem tilhørende mindretallet efter en afstemning ønskede sagen forelagt for ministeriet. Ministeriet svarede, at mindretallet ikke kunne påklage sagen, men at man ... o.s.v.
7. De får dog ikke altid svar. I im. j. nr. 259/44 forespurgt en Session, om en forbrydelse begået på 18 års dagen medførte vedtegning efter vpl. 1912, § 3,

synes i al fald tidligere at have været tilfældet ved de centrale sociale nævn, således Arbejderforsikringsrådet og Invalidforsikringsretten, men gælder vist iøvrigt i almindelighed om nævn, for hvilke rådsfunktioner spiller en væsentlig rolle. Også Jernbanebesigtigelseskommissionen søger vejledning.⁸⁾

Forespørgslerne angår meget ofte klart præjudicielle spørgsmål eller dog spørgsmål, der er bestemmende for nævnets kompetence.⁹⁾ Arbejderforsikringsrådet har således spurgt, hvornår en person var bosat¹⁰⁾ eller et skib dansk,¹¹⁾ om en sognefoged, der fungerede efter periodens udløb, var i offentligt hverv,¹²⁾ og om dagpenge først begyndte ved 13 ugers fristens udløb, selv hvor skadelidte var i karantæne i sygekassen.¹³⁾ Eksempler på forespørgsler om kompetencegrænsen er særlig talrige. Arbejderforsikringsrådet har spurgt, om losning i pakhus omfattedes af ulykkesforsikringen,¹⁴⁾ Invalidforsikringsretten har spurgt, fra hvilket tidspunkt en ny lov skulle anvendes,¹⁵⁾ og om en åndssvag omfattedes af loven.¹⁶⁾ Landvæsensretterne har gentagne gange søgt deres kompetence nærmere fastlagt.¹⁷⁾ Byudviklingsudvalgene har spurgt boligministeriet om sine beføjelser f. eks. til at stille vilkår ved opførelse af kolonihavehuse,¹⁸⁾ og en gadetaksationskommission har spurgt, om den skulle fastsætte erstatning til en lejer, hvis lejemål afbrødes.¹⁹⁾

Der findes imidlertid også eksempler på, at der søges vejledning om forhold, som givetvis ligger indenfor kernen af nævnets kompetence. Sådanne forespørgsler var temmelig hyppige i Arbejderforsikringsrådets praksis²⁰⁾ og forekommer iøvrigt ved mange nævn vedrørende processuelle spørgsmål.²¹⁾

som ændret ved l. 88 15/3 1939. Ministeriet svarede, at spørgsmålet var tvivlsomt, men at dets løsning henhørte under domstolene, in casu Sessionen under rekurs til højesteret.

8. Det samme gjaldt Huslejenævnene under sidste krig.
9. Det særlige nævn, som i henhold til l. 71 29/3 1924, § 2, var nedsat for at afgøre, hvilke grundejere der var stemmeberettiget ved reguleringen af Ringkøbing fjord, har ligefrem spurgt landbrugsministeriet om, hvad der var dets opgave, se V.L.T. 1951, s. 244.
10. A.F.R. L 1914 II, s. 35, nr. 37.
11. A.F.R. 1922/23, s. 211, nr. 1.
12. A.F.R. 1930, s. 31.
13. A.F.R. 1917, s. 82—83.
14. A.F.R. 1898, s. 22.
15. Sundhedsmin. skr. 2/11 1927, I.R. 1927, s. 12—13.
16. Ministeriet mente ja, men fandt resultatet urimeligt og henstillede, at sagen blev henlagt, til loven var ændret, se R.T. 1923/24 A., s. 5075 ff.
17. Se f. eks. Im. skr. 139 7/6 1951 og 79 3/3 1950.
18. Bm. j. nr. 60 113/52 og 61 241/52.
19. Im. skr. 12/7 1935.
20. F. eks. A.F.R. L 1911, bilag II, s. 29, nr. 36, og A.F.R. 1922/23, s. 224, nr. 19.
21. Som eksempler på forespørgsler om processuelle forhold, se a. og soc.min. skr. 6/7 1946 om Børneværnsudvalget samt I.R. 1921/22, s. 36—39, hvor man ligefrem synes at have søgt generel godkendelse af retningslinier for ændring

Vejledninger efter nævnenes forespørgsel er — hvad enten de er generelle eller angår konkret foreliggende sager — fuldt tilladelige. De kan end ikke siges at være forbudt, hvor den vejledende myndighed er klageinstans; mange af eksemplerne fra Arbejderforsikringsrådet angår sådanne spørgsmål. Egentlige henskydninger må derimod uden hjemmel anses for udelukket.^{22) 23)}

Det er derimod tvivlsomt, om ministerierne på eget initiativ kan give nævnene vejledninger. Generelle vejledninger til lokale nævn er vistnok ret almindelige²⁴⁾ og forekommer rimeligvis underhånden til centrale ansøgningsnævn og administrerende nævn. Vejledning i konkret foreliggende sager på ministerens initiativ vil derimod i almindelighed blive anset for misbrug.

af rettens afgørelser. Se også *Frederik V. Petersen*, s. 218 ff., og im. skr. 182 17/6 1921, hvor vejledning om processuelle forhold blev givet til nævnet, men efter partsrepræsentants anmodning.

22. Som eksempel på hjemmel se sm. cirk. 220 22/12 1934, V.A. i. f., hvorefter amtsudvalgets afgørelse om godkendelse af offentlige arbejder var endelig, med mindre sagen i tilfælde af uenighed eller tvivl indenfor nævnet blev forelagt ministeriet til afgørelse.
23. Ovenstående har til forudsætning, at nævnet selv er kompetent til at afgøre det spørgsmål, der forelægges ministeriet. Denne forudsætning er i almindelighed opfyldt. For nævn og råd gælder samme hovedregel som for forvaltningen i almindelighed, nemlig at nævnet selv er kompetent til at afgøre alle præjudicielle spørgsmål. Hovedreglen gælder dog ikke eller ikke fuldtud i ekspropriationsprocessen samt for visse andre nævn, f. eks. Indkvarteringsvurderingsnævnet, jfr. nedenfor s. 314.
24. Se til eksempel de ovenfor s. 203, note 16, nævnte vejledninger til Vurderingskommissionerne vedrørende køretøjer til militæret.

3. del

Nævnprocessen

IX. Indledning til nævnsprocessen

1. *Fremstillingsformen.*

a. Fremstillingen i 3. del omfatter principielt reglerne om sagens gang hos alle offentlige nævn, der træffer enkeltafgørelser. Der gøres ikke forsøg på at dele reglerne i grupper, således som domstolsprocessen deles i forskellige procesarter, almindelig civilproces, indispositive sager, straffesager o.s.v.

Valget af denne fremstillingsform skyldes naturligvis ikke, at nævnene i processuel henseende udgør en enhed. Tværtimod er forskellene mellem forskellige nævns sagbehandling større end mellem procesarterne ved domstolene.¹⁾ Grunden er, at det selv ikke ved endnu en inddeling af nævnene — denne gang efter processuelle kriterier — ville være muligt at opstille detaljerede retsregler dækkende hele sagbehandlingen ved forskellige nævnstyper. På mange punkter, deriblandt de vigtigste, kan der — hvordan fremstillingen end bygges op — i det højeste blive tale om at angive almindelige retningslinier, og man må endog ofte indskrænke sig til at formulere problemerne og vise mulige løsninger. Under disse omstændigheder er en fremstilling af nævnsprocessen under eet at foretrække. Den tillader et overblik over de faktorer, der er afgørende for processens indretning under forskellige omstændigheder. Et sådant overblik er værdifuldt ikke mindst fra et legislativt synspunkt; det kan vise noget om, hvilke variabler man må angribe for at sikre processen for et vist nævn et bestemt, ønsket præg.

Af det sagte følger, at ordet »nævnsprocessen« ikke er betegnelsen for et retligt begreb, der dækker et nogenlunde fikseret og ensartet sæt af processuelle regler sådan som f. eks. den ordinære civilproces eller faderskabsprocessen. Ordet bruges udelukkende som samlebetegnelse for procesregler for nævn og råd.

b. Nævnene er ikke i processuel henseende skarpt adskilt fra den øvrige forvaltning. Ser man bort fra de regler, der har forbindelse med kollegialiteten, vil man i den almindelige hierarkiske statsforvaltning kunne finde sidestykker til sagbehandlingen hos næsten alle nævn. Nævnsprocessen er følgelig i mangt og meget kun en afart af den almindelige forvaltningsproces.

Alligevel kan den følgende fremstilling ikke erstatte en skildring af den almindelige forvaltningsproces. Der er lagt vægt på at bevare den sikkerhed, der er forbundet med at holde sig til et — i forhold til forvaltningen som helhed — overskueligt materiale. Man kan derfor ikke uden nærmere under-

1. Jfr. for engelsk ret *Administrative Tribunals at Work*, s. XIII—XIV, og *Allen*, s. 72 ff.

søgelse gå ud fra, at de retsregler eller retningslinier, som opstilles vedrørende sagens gang ved nævnene, også gælder andre forvaltningsmyndigheder.

c. Fremstillingen af nævnprocessen, der ikke tidligere har været gjort til genstand for samlet behandling,²⁾ vil i høj grad lettes, hvis et system af processuelle retsregler, der allerede er videnskabeligt bearbejdet, anvendes som baggrund. Fordelen er især, at man kan overtage og tillemppe allerede udarbejdede begreber.

Som baggrund for den følgende fremstilling er valgt den ordinære danske civilproces. Valget skyldes først og fremmest den måde, hvorpå denne afhandling er lagt an. Afgrænsningen af emnet er sket ved hjælp af en forståelse af ordet retssikkerhedsgaranti, der ligestiller dette udtryk med overførelse af domstolstræk til forvaltningen. Og de domstole, hvis karakteristika der kan blive tale om at overføre, er naturligvis de ordinære civile domstole, som vi kender dem her i landet. Dansk civilproces har tillige den fordel frem for andre muligheder — såsom procesordningen ved fremmede forvaltningsdomstole³⁾ eller den almindelige forvaltningsproces, som den findes kodificeret og kommenteret i østrigsk ret,⁴⁾ og i al fald fremstillet i hovedtræk især i svensk ret⁵⁾ og i amerikansk ret⁶⁾ —, at dens grundregler er velkendte for både fremstilleren og læserne. Når straffeprocessen kun ganske undtagelsesvis anvendes som baggrund, skyldes det især, at dens regler er så indvævet med kriminalpolitiske synspunkter, at en ikke-specialist må stå meget usikker overfor dens enkeltheder. Og når de indispositive procesarter, der på mange punkter ligner nævnprocessen, kun udnyttes i ringe omfang, hænger det sammen med, at der ikke findes nogen udførlig fremstilling af dem. Både loven og teorien har indskrænket sig til modifikationer på grundlag af den almindelige civile procesmåde.

2. Om enkelte nævn findes derimod gode fremstillinger; det gælder især for landvæsenstretter, hvor *Ingerslevs* fortræffelige, men nu forældede bog giver en indgående analyse af de processuelle hovedproblemer. Enkelte private tvistnævne er også udførligt behandlet i litteraturen, således især *Hurwitz: Husdyr-Voldgift*.

3. Der findes udførlige fremstillinger af processen for tyske forvaltningsdomstole før 1933, især *Karl Friedrichs: Verwaltungsrechtspflege I—III 1920—21*, se iøvrigt litteraturhenvisninger hos *Forsthof*, s. 433—34, samt ret udførlige af processen for Conseil d'Etat, således *Odent, Pactet* og *Lenoan*.

4. A.V.G., litteraturhenvisninger hos *Adamovich*, s. 206—07.

5. Især *Herlitz F.F.* med litteraturhenvisninger, s. 18—19, og *Sundberg*, kap. IV og VI.

6. Alle amerikanske fremstillinger siden *Adm. Proc. Act* indeholder skildring af den administrative proces. — En kort samlet oversigt over forvaltningsprocessen udenfor forvaltningsdomstolene findes i *G. Langrod: Procedure Administrative et Droit Administratif. Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1956, 3, s. 5 ff.

Civilprocessen bruges i det følgende ofte som baggrund på den måde, at fremstillingen af en vis fase i nævnsprocessen sker, efter at hovedtrækkene af de tilsvarende regler i civilprocessen er genfortalt. Denne fremgangsmåde er fra et fremstillingsmæssigt synspunkt forsvarlig; men den har visse ulemper. Den fører således til, at de civilprocessuelle regler kan komme til at stå skarpere og mere unuanceret, end de i virkeligheden er. Det fortjener derfor at understreges, at skildringerne af civilprocessuelle regler i det følgende ikke har noget formål i sig selv. De er udelukkende hjælpemidler til systematiseringen og forklaringen af nævnsprocessen.

Dertil kommer, at anvendelsen af civilprocessen som baggrund — trods al umage — kan medføre, at fremstillingen og bedømmelsen af nævnsprocessen i unødigt grad præges af domstolsprocessuelle synspunkter. Udviklingen vil sandsynligvis gå i retning af at frigøre de forvaltningsprocessuelle problemer fra de civilprocessuelle forbilleder, men indtil videre er civilprocessen, trods ulemperne, det bedste udgangspunkt.

2. Retskilder.

a. De love eller anordninger, der hjemler et nævns oprettelse, indeholder i almindelighed kun få regler om sagbehandlingen. Forretningsordenerne giver vel ret udførlige bestemmelser om sagens afgørelse og ofte tillige om kontraktation, men derudover er de fleste temmelig intetsigende. Tilmed er der ikke helt få nævn, der fungerer helt uden forretningsorden.

Retsreglerne om nævnsprocessen kan således kun i beskedent omfang udledes af autoritativt formulerede bestemmelser.⁷⁾ Det gælder ikke mindst reglerne om sagens ramme og oplysning, der er kernen i nævnsprocessen.

Under disse omstændigheder er det et spørgsmål, om ikke retsplejelovens civilprocessuelle dele kan tillægges en subsidiær gyldighed for nævnene eller dog for visse af dem.⁸⁾ En slags forudsætning herom findes i rpl. § 1,2, og *Hurwitz*⁹⁾ antager om det private tvistnævn Husdyrvoldgiftsretten, at lovens udtrykkelige bestemmelser om procesmåden og bevisførelsen må suppleres med retsplejelovens principper. Denne formodning kan rimeligvis udstrækkes til alle de sædvanlige private tvistnævn.¹⁰⁾

Iøvrigt er en almindelig subsidiær anvendelse af retsplejelovens principper

7. På landborettens område indeholder landvæsensretsloven, der enten udtrykkeligt eller i praksis tillemper af de fleste landhoretlige nævn, dog ret fyldige bestemmelser.
8. Gamla Rättegångsbalken antoges at gælde subsidiært for svensk forvaltningsproces, se *Herlitz*: Grunddrag, s. 21 ff. Om Nya Rättegångsbalken se *Gustaf Petrén* i F.T. 1950, s. 361 ff.
9. Husdyr-Voldgift, s. 248—49.
10. Således udtrykkeligt l. 536 4/10 1919, § 8,1, om Den faste Voldgiftsret, V. *Topsø-Jensen*, U. 1935 B., s. 85—86. Formodningen gælder næppe for tvistnævn i afløsningssager.

i nævnsprocessen i al fald umulig, hvor der kun står én part overfor nævnet. Men selv hvor der optræder to parter, er retsplejelovens principper kun undtagelsesvis brugbare. Det skyldes dels, at parterne i nævnsprocessen i almindelighed er ulige, nemlig det offentlige mod en borger, dels at det på forhånd er givet, at alle regler, der klart står i forbindelse med forhandlingsmaksimen, er helt eller delvis uanvendelige. I Frankrig, hvor problemet har været heftigt debatteret, antager man da også, at Code de Procédure Civile ikke gælder for forvaltningsdomstole og administrative retter.¹¹⁾

At retsplejeloven således ikke kan anvendes som subsidiært grundlag for nævnsprocessens regler hindrer naturligvis ikke, at enkelte principper eller bestemmelser kan overføres. Hvor loven f. eks. pålægger en privat trediemand at give oplysninger, må sådan regel i almindelighed fortolkes indskrænkende efter principperne i rpl. § 169 ff. Det er ligeledes klart, at retsplejelovens bestemmelser har betydning for nævnsprocessen ved at vise de processuelle problemer og mulige løsninger af dem.

b. Hvor der ikke findes positive regler om nævnsprocessen, må sagbehandlingen fastlægges af nævnet selv, i første række dets formand.¹²⁾ Denne fastlæggelse behøver ikke at ske ved udtrykkelige beslutninger, endsi­ge generelt, men kan fremgå af nævnets sædvane.

Nævnet har ved fastlæggelsen af sagbehandlingen indenfor de positive reglers ramme stor frihed.¹³⁾ Ube­grænset er den dog ikke. På dette sted skal gøres nogle korte bemærkninger om grænserne og — i forbindelse hermed — om nævnets muligheder for at fravige positive procesregler.

Friest står nyoprettede nævn. Selv de er dog ikke alene bundet af eventuelle positive bestemmelser. På grundlag af nævnets funktion og organisation, årsagerne til dets oprettelse o.s.v. er det muligt at opstille visse grundregler, som er bindende også uden hjemmel; det gælder f. eks. reglerne om delegation, de grundlæggende regler om bevisførelsen, visse kontradiktionsregler, visse minimale afstemningsregler o.s.v. På andre områder står nævnet derimod frit.

11. *Font-Réaulx*, s. 6 ff., *Odent*, s. 306, og *Lenoan*, kap. I. Om tysk ret se *Menger*, kap. 3.

12. Jfr. ovenfor s. 208—09.

13. *Ingerslev*, s. 63, og *Poul Andersen* i beretning om det 10. nordiske handelsmøde 1951, s. 83. Som konkrete eksempler kan nævnes, at Arbejdsmødet anses for berettiget, men ikke forpligtet til at tillade aktindsigt eller møde, Håndbog i Arbejdsløshedsforsikring, s. 286, og Arbejdsmødet, j. nr. D. 62-980-50/53. Jfr. også un. skr. 22/2 1952 (citeret i Håndbog for da. kommuner s. 883), hvorefter reglerne i tjenstemandsloven om tjenstligt forhør ikke er bindende for Skolelærerafskedigelsesudvalget. — For engelske Administrative Tribunals gælder en lignende frihed, her dog oftest begrænset af reglerne om natural justice, Administrative Tribunals at Work, s. 70.

Det kan således selv bestemme, om møde og kontradiktion ud over minimum skal tillades, og det kan fastlægge de nærmere grænser for parts deltagelse i sagens oplysning.

Når nævnet har fungeret i nogen tid, er spørgsmålet, om det bevarer sin frihed, således at nævnet fortsat kan fastlægge sin sagbehandling fra sag til sag, eller om det bliver bundet af sin egen sædvane. Svaret kan ikke gives som et klart ja eller nej. Det er helt sikkert, at nævnet ikke behøver at træffe sit valg straks. Revisionsankenævnet lagde således i sine første sager op til en lignende mødeadgang som Vareforsyningsankenævnet og Prisankenævnet, men skiftede standpunkt og holdt siden kun undtagelsesvis møder med parterne. Det er ligeledes givet, at hvis der på et eller andet punkt faktisk ikke dannes en fast sædvane, således i mange nævn vedrørende mundtlig eller skriftlig rådslagning og afstemning, er nævnet ubundet. Det er på den anden side klart, at en fast sædvane kan og i reglen vil danne procesregler, der opleves med en lignende grad af forbundethed som de positivt fastsatte.¹⁴⁾

Problemet om nævnenes frihed til at ændre deres procesvaner lader sig iøvrigt bedst belyse, hvis man medtager også spørgsmålet om de positive procesreglers bindende virkning. Det er givet, at et nævn kun i tilfælde af afgørende ændringer i sine forhold generelt kan ændre sine grundprincipper, hvordan de end er hjemlet. Nævnet kan således ikke uden væsentlige ændringer i forretningernes antal gå over til at træffe institutionsafgørelser, og det kan ikke forlade undersøgelsesprincippet til fordel for forhandlingsmaksimen, med mindre der kan påvises en eller anden form for hjemmel hertil. Et nævn kan i det hele ikke på egen hånd foretage så drastiske ændringer, at dets procesform bliver væsentlig forskellig fra den, der er gængs for nævn med lignende funktion og opbygning.

Det praktisk væsentlige spørgsmål er imidlertid, om nævnet i enkelttilfælde kan fravige de almindelige procesregler. I det omfang, reglerne skal udledes af sædvane eller forholdets natur, opstår problemet næppe i praksis. Reglerne vil kun sjældent kunne fastlægges med fuld sikkerhed. Der vil være en vid margin for afvigelser. Det samme gælder imidlertid om mange positive procesregler. Det er muligt, at dommerne følger rpl.s bestemmelser i alle detaljer, selv om det forekommer en udenforstående lidet sandsynligt; men det er i al fald sikkert, at de få og oftest uovervejede og grove procesregler, der findes for nævn, ikke kan efterleves ubetinget. Regler om nævnets overværelse af forberedelsen er således ikke til hinder for delegation af forskellig art; regler om parts krav på møde kan ikke ubetinget være til hinder for afgørelse uden møde, hvis det er åbenbart overflødigt, f. eks. hvis sagen givetvis ligger udenfor nævnets kompetence o.s.v. I almindelighed kan man vistnok, i al fald for nævn med kun én part samt for ankenævn, opstille den hovedregel, at nævnet altid

14. Jfr. fra et andet område km. skr. 9/1 1940.

i enkelttilfælde kan vælge en fremgangsmåde, der er gunstigere for den eller de private, der er impliceret i sagen, end den sædvanlige.

Tilbøjeligheden til at fravige procesreglerne er i praksis ret stor. Det hænger vistnok sammen med, at forvaltningens tjenestemænd betragter regler om sagbehandlingen som retningslinier for det gennemsnitligt mest praktiske.

3. *Nævnsprocessens grundsætninger.*

Det er en gængs og pædagogisk velbegrunnet fremgangsmåde at søge en procesordning karakteriseret ved tilknytning til en række traditionelle procesmaksimer, hvis indhold ganske vist langt fra er præcist, men som dog giver et almindeligt indtryk af vedkommende procesordnings mål og tekniske opbygning, og som tillige har stor legislativ betydning.¹⁵⁾ Dette sidste moment er af speciel interesse i denne forbindelse. I debatten om forvaltningsdomstole, domstolenes prøvelsesret m. v. i dansk og norsk ret spiller modstillingen mellem civilprocessens forhandlingsgrundsætning og de fordele, man kan vente sig af en officialpræget procesform i forvaltningssager, en stor rolle.¹⁶⁾

Det er derfor naturligt som en indledning til den nærmere fremstilling af nævnsprocessen kort at søge at karakterisere dens grundtræk set i forhold til de principper, der i almindelighed antages at kendetegne civilprocessen.

a. Set som baggrund for nævnsprocessen er den ordinære civilproces især præget af følgende grundsætninger:¹⁷⁾ I sin ydre form karakteriseres processen ved parternes eller deres repræsentanternes mundtlige og umiddelbare forhandling for retten. Iøvrigt præges sagens gang af forhandlings- og dispositionsmaksimen og af det kontradiktoriske princip. Hvad der nærmere ligger i de tre sidste grundsætninger, og hvorledes de skal afgrænses overfor hinanden, er langt fra klart. Hovedsynspunktet er, at det tilkommer parterne og ikke retten at tilvejebringe processtoffet, og at parterne under deres processuelle virksomhed skal stilles lige med lige ret til at kende og bidrage til processtoffets tilvejebringelse. En fuldt konsekvent gennemførelse af disse grundsætninger ville medføre, at dommeren passivt og følgelig fuldstændig personligt uengageret modtog sagen fra parterne og afgjorde den på det således givne grundlag. Efter gældende ret er forhandlings- og dispositionsmaksimerne imidlertid langt fra konsekvent gennemført. Retsplejeloven er i det højeste præget af disse principper bl. a. derved, at de mange enkeltregler, der ikke stemmer med principperne, opfattes

15. Jfr. *Ekelöf*: Grundbegrepp, s. 207—14.

16. Se især *Poul Andersen*, s. 560—62 med henvisninger, og *Audvar Os* i N.A.T. 1955, s. 414.

17. Om disse spørgsmål se især *Hurwitz*: Tvistemål, s. 106—09 og 118 ff., *H. Munch-Petersen* II, s. 244 ff., *Ekelöf*: Grundbegrepp, s. 214 ff., *Rosenberg*, især s. 282 ff., og *Nikisch*, s. 185 ff.

mer eller mindre klart som praktisk bestemte modifikationer i ellers grundlæggende principper.

b. Processen ved fremmede forvaltningsdomstole karakteriseres i almindelighed ved at blive stillet i modsætning til eller blive undergivet disse civilprocessuelle maksimer.¹⁸⁾

Modsætningsforholdet er klarest med hensyn til reglerne om processtoffets tilvejebringelse. Her betegnes processen ved forvaltningsdomstolene som båret af en officialmaksime, et inkvisitorisk princip e. l. Hvad der i detaljer menes hermed er ikke altid klart; men hovedsagen er en understregning af domstolens overvejende og aktive rolle og parternes meget ringere betydning. Domstolens indsats er særlig væsentlig med hensyn til sagens oplysning, mens spørgsmålet om domstolens større eller mindre frihed overfor parternes anbringender ikke er afklaret eller ensartet løst.

I ydre henseende er der stor forskel på de forskellige nationale retssystemer. Mens tyske forvaltningsdomstole i henseende til mundtlighed og umiddelbarhed følger samme principper som de almindelige domstole, er franske og svenske forvaltningsdomstole præget af skriftlig proces. Derimod er det normalt, at det kontradiktoriske princip, herunder også kravet til parternes ligestilling i vidt omfang efterleves af alle landes forvaltningsdomstole.

Hvor den almindelige forvaltningsproces er undergivet retlig regulering, er det normalt at markere forskellen overfor civilprocessens grundsætninger endnu tydeligere.¹⁹⁾ Processen er overvejende skriftlig; det kontradiktoriske princip kan, især hvor der kun er 1 part, kun tillempes med væsentlige modifikationer, og myndighedens indsats til processtoffets tilvejebringelse understreges.

c. Søger man på lignende måde at karakterisere processen ved danske nævn og råd, bliver resultatet følgende: I sin ydre form kan nævnsprocessen ikke karakteriseres ved noget bestemt princip. Skriftlig forbindelse mellem nævnet og sagens øvrige aktører er vel det almindeligste, men møde for nævnet forekommer i vidt omfang, ligesom der kan påpeges mange forskellige grader af umiddelbarhed.

Heller ikke med hensyn til det kontradiktoriske princip findes noget enhedspræg. Der stilles ikke som i civilprocessen et almindeligt krav om kontradiktion, men denne forekommer dog i yderst vekslende former.

Derimod præges reglerne om processtoffets tilvejebringelse af en principiel modsætning til forhandlingsmaksimen. Udgangspunktet er nævnets aktivitet,

18. *Odent*, s. 308 ff., *Waline*, s. 152 ff., *Duez et Debeyre*, s. 319 ff., *Lenoan*, s. 33 ff., *Forsthof*, s. 449 og 452, *Peters*: *Lehrbuch der Verwaltung*, s. 199, *Menger*, s. 79 ff., jfr. *Herlitz F.F.*, s. 169 ff. og 184—86, jfr. s. 201 ff.

19. *Herlitz F.F.*, s. 49 ff. og s. 73—79, *Sundberg*, s. 237 ff.

ikke parts eller parter. Også på dette punkt er forholdene imidlertid uklare og vekslende, og en hovedopgave for den følgende fremstilling er netop at få et overblik over rollefordelingen mellem nævn og parter ved processtoffets tilvejebringelse.

Til brug herved foretages — i tilknytning til *Herlitz*²⁰⁾ — en inddeling af det, man i civilprocessen kalder processtoffet, i to dele: de erklæringer, især påstande, søgsmålsgrunde og indsigelser, hvormed parterne fastlægger rammen for dommen og dermed for hele processen, og de oplysninger, hvormed parterne søger at godtgøre deres anbringender om sagens fakta. Denne sondring er hverken i civilprocessen, eller når den overføres til nævnprocessen, fuldstændig skarp, men den er typisk rigtig og gør overblikket over nævnprocessens grundtræk lettere.

Karakteristisk for nævnprocessen er nemlig, at det er nævnet og ikke part eller parter, der har ansvaret for og en væsentlig del af besværet med tilvejebringelse af den del af processtoffet, der består i oplysninger om relevante fakta. Nævnprocessen præges således af den grundsætning, som *Herlitz* kalder *undersøgelsesprincippet*,²¹⁾ ikke af forhandlingsmaksimen. På dette punkt er der altså tale om en virkelig principiel modsætning mellem nævnproces og civilproces, men der er grund til at pege på, at den reelle forskel ikke altid er lige så stor. Retten deltager også i dansk civilproces i vidt omfang i sagens oplysning, og nævnets oplysningsbestræbelser er i nævnprocessen undergivet vekslende begrænsninger.

Hvad derimod angår den del af processtoffet, der består i parternes ramme-fastlæggende erklæringer, er der ingen principiel forskel på nævnproces og civilproces. Ved mange nævn fastlægges afgørelsens og dermed sagens ramme ved parts eller parter påstand og søgsmålsgrunde. I andre tilfælde præges processen af, hvad *Herlitz* kalder *officialprincippet*, hvorefter nævnet bedømmer sagen uden hensyn til parter anførsler. Det karakteristiske for nævnprocessen på dette punkt er da især en tendens til at følge *officialprincippet*, medens der i civilprocessen er en tendens til at tage udgangspunktet i parternes herredømme over sagens ramme.²²⁾

4. Den følgende fremstilling af nævnprocessen er langt fra udtømmende, end ikke i den forstand, at den søger at formulere alle de problemer, sagens

20. F.F. s. 73, note 3, jfr. også *Yngve Adolphson* i F.T. 1949, s. 154 ff.

21. Når man går udenfor områder, hvor der findes en fast traditionel sprogbrug, er det noget af en smags sag, hvilke af de mange etiketter, der er gængs i proceslitteraturen, man vil vælge til at karakterisere en vis procesordning. *Herlitz'* sprogbrug synes at have en mulighed for at slå igennem i Sverige, og allerede heri ligger en tilskyndelse til at overtage den. *Haarløv*: Opdragelsessanktioner bruger s. 164, 167 og 168 en noget afvigende terminologi.

22. Se nærmere nedenfor s. 302.

gang rejser. Det ville have været uoverkommeligt, allerede fordi nævnsprocessen mangler den leddeling og tradition, der gør domstolsprocessen overskuelig. Vægten er lagt på de spørgsmål, der er særlig egnet til at vise, hvad der er karakteristisk for nævnsprocessen set på den baggrund, som civilprocessen giver. Hovedsagen er derfor kapitlerne om processens ydre form, om sagens ramme og om sagens oplysning samt om kontradiktion, og selv vedrørende disse problemer er fremstillingen ikke udtømmende. De spørgsmål, der behandles i kapitlerne om sagens rejsning, part og sagens afgørelse, er medtaget, dels fordi de var nødvendige for at give et afrundet billede, dels fordi det på forskellige praktisk betydningsfulde områder har været muligt at give gode oplysninger om praksis.

Blandt de problemer, der er udeladt, behøver spørgsmålet om procesledelse nogle særlige bemærkninger. Procesledelse anvendes i litteraturen i to hovedbetydninger.²³⁾ Dels menes hermed dommerens eller retsformandens funktion som forhandlingsleder og dels tænkes på rettens beføjelser til uden hensyn til parternes ønske at lægge hele sagens gang til rette. I denne sidste forstand er procesledelsen en grænse for parternes principielle rådighed over sagen.

I den første betydning er procesledelse lige så selvfølgelig i nævnsprocessen som ved domstolene, og det er helt naturligt at lade dette spørgsmål ligge i en fremstilling, som koncentrerer sig om hovedproblemerne. Materiel procesledelse kunne derimod måske ved en mere indgående behandling have tjent som dogmatisk forklaring på adskillige af de regler om sagens ramme og oplysning, der nedenfor fremstilles som udslag af official- og undersøgelsesprincipperne.²⁴⁾ Når den materielle procesledelse ikke i det følgende undergives selvstændig behandling, er grunden, at dette begreb i civilprocessen fremtræder som et korrektiv til forhandlingsmaksimen; det begrænser parternes principielle rådighed over sagen. Nævnsprocessens særegenskaber kommer imidlertid bedre frem, hvis man tager sit udgangspunkt ikke i parternes, men i nævnets virksomhed. Og i så fald mister procesledelse i betydningen adgang til at medvirke ved sagens tilrettelæggelse sin selvstændige fremstillingsmæssige betydning.

23. Se *Nikisch*, s. 226—27, *Ekelöf* I, s. 33, og *Munch-Petersen* I, s. 107—08, og II, s. 245 ff.

24. I fransk ret forklares det inkvisitoriske princip, der karakteriserer forvaltningsdomstolene, ofte med ord, der også passer på materiel procesledelse, se *Odent*, s. 308—09, og *Lenoan*, s. 36, jfr. også *Herlitz F.F.*, s. 73.

X. Sagens rejsning

A. HVEM KAN REJSE SAG?

1. Spørgsmålet om, hvem der kan rejse sag, har allerede været berørt i kap. II under omtalen af initiativ. I denne relation falder nævnene i tre hovedgrupper. Ved administrerende nævn og afviklingsnævn samt i det omfang, rådene har henstillingsinitiativ, kan nævnet selv rejse sag. Ved tvivlsbedømmelse samt ved visse uvildighedsnævn, således oftest ved ekspropriationskommissioner, kan kun en anden offentlig myndighed rejse sag. Ved ankenævn, overinstanser, tvistnævn, de fleste henskydningsnævn, ansøgningsnævn og visse uvildighedsnævn er borgerne enten enekompetente til at rejse sag, eller en borger og en anden offentlig myndighed end nævnet har konkurrerende kompetence.

Magten til at rejse sag kan have et meget forskelligt indhold.¹⁾ Ovenfor s. 38—39 er allerede omtalt, at initiativet kan have karakter af en pligt til at rejse sagen eller af en mer eller mindre omfattende valgfrihed. Men også retsvirkningerne af initiativets udøvelse kan være forskellige.

Hvor magten til at rejse sag ligger hos en anden end nævnet selv, har dens udøvelse som hovedregel samme retsvirkninger som søgsmålskompetencen i civilprocessen. Dens korrelat er en pligt for nævnet til — under visse processforudsætninger — at føre sagbehandlingen til ende og træffe afgørelse (på dette stadium); non liquet er udelukket. Det gælder dog ikke ved tvivlsbedømmelse. Her er korrelatet kun rådets pligt til at drøfte sagen. Rådet behøver ikke at skaffe oplysninger og er ikke pligtig at nå et resultat; det kan svare, at det ikke kan bedømme sagen på det foreliggende, eller at det ikke har været muligt at opnå enighed, og derefter blot redegøre for de forskellige meninger.

Hvor nævnet selv har initiativ, er virkningerne af sagens rejsning mindre klare. Hvor der ved afviklingsnævn foreligger en klar pligt til at rejse i forvejen nogenlunde identificerede sager, gælder forbudet mod non liquet; men i de almindelige tilfælde, ved de administrerende nævn og ved udøvelsen af henstillingsinitiativ, minder retsvirkningerne kun i ringe grad om søgsmålskompetencens, og man kan kun med vanskelighed overføre den tilvante processuelle terminologi. Det er således ved administrerende nævn svært at fastlægge et bestemt begyndelsestidspunkt for processen. Disse nævn foretager i vidt omfang rutinemæssig indsamling af oplysninger uden henblik på bestemte forvaltningsakter, bl. a. for at kunne afgøre, om initiativet overhovedet skal anvendes i en konkret situation. Hertil kommer, at det sædvanlige processuelle princip, hvor-

1. Jfr. *Herlitz F.F.*, s. 54—57.

efter en sag, når den først er rejst, også skal føres til ende, med mindre den, der har magt til at rejse sagen, hæver den, ikke klart gælder ved administrerende nævn og ved henstillingsinitiativ. Ofte vil en sag simpelthen løbe ud i sandet og slutte uden formelig afgørelse. Forholdet kan naturligvis dogmatisk forklares som en ophævelse. Nævnet, der både kan rejse og afgøre sagen, kan ved at tilbagekalde initiativet fritage sig selv for at skulle træffe afgørelse. Eller man kan gøre gældende, at der i selve det, at sagen falder bort, ligger en afgørelse om, at videre ikke skal foretages.²⁾ Realiteten er dog, at med mindre den private part undtagelsesvis kan kræve en formelig afgørelse, er der, især på grund af muligheden for at nævnet efter eget valg undlader at føre sagen til ende, væsentlig forskel mellem administrerende nævn og henstillingsinitiativ og alle andre nævn.³⁾

Hvor nævnet selv har initiativ, er det meget almindeligt, at sager faktisk rejses på en borgers eller anden myndigheds foranledning.⁴⁾ Disse henvendelser er uden retlig betydning for sagens rejsning og dens ramme, og de holdes udenfor den følgende fremstilling.

2. En nærmere undersøgelse af, hvilke personer der kan udøve kompetencen til at rejse sag, er uden væsentlig betydning, hvor kun nævnet selv eller en anden offentlig myndighed har initiativ. Hvor det er nævnet selv, der kan rejse sag, må beslutning herom som hovedregel træffes af de samme, som træffer den endelige afgørelse (på dette stadium). Hvis nævnet har tilbøjelighed til institutionsafgørelser eller vid delegation, må man dog vente, at nævnets deltagelse i beslutninger om sagens rejsning har et endnu ringere omfang end ved de endelige afgørelser. I råd er det endvidere det almindelige, at ethvert medlem og ikke blot flertallet kan forlange en sag sat under drøftelse.⁵⁾

2. Denne forklaring er dog f. eks. i henseende til retskraften næppe altid rigtig.
3. Forskellen i retsvirkningerne af sagens rejsning ved nævn uden og med initiativ har i praksis betydning ved enkelte nævn, der i samme sag kan optræde som administrerende nævn og ankenævn, f. eks. Boligtilsynsrådet. Hvor rådet behandler en klage, skal sagen behandles til bunds, og der skal træffes en formelig afgørelse. Ved anden efterprøvelse afgør formanden efter F.O. § 4,2, om revision af boligkommissionernes afgørelse skal foretages eller sagen henlægges. — Prøvelse på eget initiativ kan heller ikke altid erstatte klagebehandling, som den private følgelig kan have krav på, uanset den allerede skete efterprøvelse, se LOSR IV (1913). 3.
4. Jfr. *Herlitz F.F.*, s. 57, *Westerberg*, s. 31—32, *Poul Andersen*, s. 495. Den faktiske betydning af sådan igangsætning udefra er naturligvis meget vekslende. Herom findes hist og her interessante oplysninger. I Københavns Boligkommissions årsberetninger til og med 1951 findes således opgørelser over, hvor mange sager der er rejst ved henvendelse udefra og ved kommissionens systematiske inspektion.
5. Således udtrykkeligt Læringerådets F.O., § 5,1. Reglen gælder formentlig deklaratorisk for alle råd.

3. Hvor magten til at rejse sag tilkommer borgerne — alene eller i konkurrence med en anden offentlig myndighed end nævnet — har spørgsmålet om, hvem der kan udøve denne magt, stor praktisk betydning. Her opstår lignende problemer som dem, der i civilprocessen er knyttet til afgrænsningen af de søgsmålskompetente.

Problemerne må løses på samme måde som i processen, nemlig ved en henvisning til den materielle retsregel, som nævnet skal anvende.⁶⁾ Også for nævnsprocessen kan man som udgangspunkt opstille den regel, at et udenforstående retssubjekt kun kan rejse sag, hvis det har en retlig interesse i det resultat, som nævnet kan yde; og ligesom i civilprocessen volder den nærmere fastlæggelse af den fornødne interesse især tvivl, når sagen angår stillingtagen til en forvaltningsakt, nemlig ved ankenævn og overinstanser, der behandles mere indgående under *b*.

a. I 1. instansen volder spørgsmålet om, hvem der kan rejse sag, sjældent tvivl. Ofte giver loven god vejledning, og for nogle vigtige nævnstyper kan man generelt angive de private, der — i mangel af særlig lovhjemmel — i al fald kan rejse sag.

Ved ansøgningsnævn kan således enhver, der — *prima facie* — har nogen chance for at komme i betragtning, rejse sag.⁷⁾ Jo mindre udførlige de materielle betingelser for at opnå godet er, jo videre er følgende kredsen af ansøgningsberettigede. Et minimumskrav ligger i, at kun den, der kan tænkes at blive adressat for begunstigelsen, kan rejse sag. Ansøgningsnævn kan følgelig ikke handle alene på grundlag af henvendelse fra en person, der blot ville have en afledet fordel af en ansøgnings imødekommelse.⁸⁾

Om den private adgang til at rejse sag for en taksationskommission gælder vistnok den deklaratoriske hovedregel, at kun ejeren af den eksproprierede genstand er berettiget. Brugere, servituthavere og panthavere kan ikke uden udtrykkelig hjemmel hindre, at ejeren og eksproprietanten vælger en mindelig ordning.⁹⁾

6. Jfr. *Herlitz F.F.*, s. 65—66.

7. Forholdene vedrørende ulykkesforsikring er herved illustrerende. Efter ulykkesforsikringsloven af 1898, § 14, var anmeldelse fra arbejdsgiver den eneste i loven nævnte mulighed for sagens rejsning. I praksis anerkendtes dog også ansøgning direkte fra arbejderen, jfr. *V. L. Faber: Ulykkesforsikringsloven af 1898*. 1907, s. 45, endog hvor arbejdsgiveren nægtede at anmelde.

8. Sm. skr. 143 16/9 1931 og det principielle indhold i sm. skr. 11/4 1956, hvor man dog ud fra rimelighedsbetragtninger i det konkrete tilfælde kom til et andet resultat. Skovnævnet er i sit 37. møde gået meget vidt og har realitetsbehandlet en sag om ophævelse af fredskovspligt, der var rejst af ejerens naboer. Ejerens samtykke måtte dog være en forudsætning for at give tilfældelsen.

9. *Knud Illum: Servitutter*. 1943, s. 131, cfr. *Fr. Vinding Kruse: Ejendomsretten III*, 3. udg. ved *W. E. von Eyben*, s. 1411—12, jfr. *Frederik V. Petersen*, s. 202

Hvor en offentlig myndighed har en konkurrerende kompetence, volder det i praksis ingen vanskelighed at afgøre, hvilken offentlig myndighed der kan rejse sag. Man kan derimod spørge, om ikke ministerierne hhv. kommunalbestyrelserne har en generel adgang til at varetage almindelige samfundsinteresser ved at rejse sag for nævnene, både hvor en privat iøvrigt er enekompetent, og hvor en speciel offentlig myndighed har konkurrerende kompetence. Spørgsmålet har særlig betydning for ansøgningsnævn og uvildighedsnævn, især de private, hvor sagerne kan have betydelig offentlig interesse. Der findes da også en lang række bestemmelser, der gør en myndighed kompetent til — som varetager af almindelige samfundsinteresser — at rejse sag jævnsides med en privat eller en offentlig myndighed, der anses for mere direkte impliceret, således f. eks. ved Invalideforsikringsretten, folkeforsikringslov, § 46,4, De bedømmende Sygekasseudvalg, samme lov, § 8,4, Fredningsnævn, naturfredningslov, § 8,1, Jordfordelingskommissioner, l. 129 28/4 1955, § 1,4, og Husmandsbrugskommissioner i pligthussager, l. 240 7/6 1952, § 5,2. Uden sådan hjemmel har det offentlige dog ingen adgang til at rejse sag. Kommunen eller ministeriet kunne således ikke under henvisning til den sociale forsorgs interesser rejse sag for Arbejderforsikringsrådet eller søge om skattelettelse.

b. Om adgangen til at rejse sag ved *ankenævn og overinstanser* gælder samme hovedregel som om klageretten i administrativ rekurs i almindelighed. Reglen formuleres af *Poul Andersen*, s. 503, således: Klageberettiget er »enhver, som har en individuel, væsentlig interesse i ophævelse eller omgørelse af den foreliggende forvaltningsakt.« Under »enhver« falder dog ikke den offentlige myndighed, hvis afgørelse ved en mellemliggende instans er underkendt. Det er naturligvis kun en grov hovedregel. Fastlæggelsen af, hvornår tilstrækkelig interesse foreligger, må ske på grundlag af lignende overvejelser som dem, der ligger til grund for afgrænsningen af de søgsmålsberettigede i retssager om forvaltningsakters gyldighed. Man må dog vente, at kredsene af klageberettigede i al fald ved mange ankenævne vil blive draget noget videre end i domstolsprocessen. I det omfang official- og undersøgelsesprincipperne gælder, får parten og hans procedure åbenbart mindre betydning for sagens udfald end ved domstolene.

Det er karakteristisk for nordisk retslitteraturs bestræbelser for at opstille regler om søgsmålskompetencen i sager om legalitetskontrollen med forvaltningen, at man ikke interesserer sig stort for almindelige hovedregler, men isolerer forskellige typiske tilfælde, hvor der erfaringsmæssigt opstår tvivl om,

—03, og off. arb. skr. 25/1 1941 og skr. 95 30/8 1947. Af boligministeriets j. nr. 61/29/53 fremgår, at en vurderingskommission nedsat i henhold til byudviklingsloven har anset en person, der før planens godkendelse havde solgt sin ejendom, for søgsmålsberettiget overfor et krav om erstatning som følge af ringe salgssum.

hvorvidt andre end forvaltningsaktens adressat kan tænkes at have magt til at rejse sag.¹⁰⁾ Visse af disse typiske situationer har særlig betydning for de undersøgte ankenævn og lader sig belyse ved hjælp af det gennemgåede materiale.

1) Ved ankenævn, der fungerer indenfor kontrollen med erhvervslivet, har spørgsmålet om organisationernes adgang til at påklage afgørelser, der har et eller flere af deres medlemmer til adressat, stor praktisk betydning.¹¹⁾

For søgsmålskompetencen til legalitetssøgsmål ved domstolene opstiller *Poul Andersen* den regel, at en organisation — foruden som mandatar — er søgsmålsberettiget, hvis forvaltningsakten rammer alle eller de fleste af organisationens medlemmer, i al fald når disse selv kunne have rejst sagen, og rimeligvis også selvom intet enkelt medlem personlig kunne anlægge sag. Derimod er organisationen uden søgsmålsret vedrørende akter, der kun rammer et enkelt eller enkelte medlemmer.¹²⁾ For svensk ret opstiller *Westerberg* lignende regler, men han anser det dog for sandsynligt, at organisationen kun har besvärsrätt, hvis et af dens medlemmer har det.¹³⁾

I Prisankenævnets og Vareforsyningsankenævnets praksis har det været såre almindeligt, at en brancheforening optrådte som klager. Drejede sagen sig om en generel ordning, var det også givet, at brancheforeningen ansås for selvstændig klageberettiget. Det gennemlæste materiale tyder ikke på, at man har gjort sig betragtninger over, hvorvidt foreningernes klageberettigelse var afhængig af, om noget enkelt medlem havde klageret. Det kan naturligvis skyldes, at denne forudsætning altid har været opfyldt, men som indstillingen var i disse nævn, kan man vistnok gå ud fra, at en brancheforening ville blive admitteret som klager, når blot en større del af medlemmerne rantes af 1. instansens afgørelse.

Også hvor Priskontrolrådets eller varedirektoratets afgørelse kun ramte et eller enkelte medlemmer, var det almindeligt at se en brancheforening som klager. Det samme var tilfældet ved Revisionsankenævnet, hvor vognmandsorganisationerne ofte optrådte som klager. Om heri ligger en afvigelse fra de almindeligt antagne regler om, at organisationen ikke er klageberettiget på et enkelt medlems vegne, er tvivlsomt. Som nedenfor anført tog man i praksis de processuelle fuldmagtsforhold meget let. Det er ofte ganske uklart, om

10. *Poul Andersen*, s. 580 ff., *Stephan Hurwitz*: Om begrebet retlig interesse i procesretten. 1940, og *Ole Westerberg*: Om administrativ besvärsrätt. 1945.

11. Problemet kan også opstå på andre områder. Indkvarteringsvurderingsnævnet har således flere gange godkendt organisationers klageret på medlemmers vegne. Her var ingen tvivl om, at medlemmerne selv ville have været klageberettiget.

12. *Poul Andersen*, s. 597—98.

13. *Westerberg*, s. 183 ff., om »Korporationsverkan«.

organisationen optrådte som selvstændig klager eller som fuldmægtig.¹⁴⁾ Men sandsynligvis ville en brancheorganisation ikke blive afvist, når der blot var mulighed for, at et eller flere af dens medlemmer kunne blive ramt af afgørelsen.

Mens brancheforeninger og lignende organisationer således i almindelighed må betragtes som klageberettiget til ankenævn indenfor kontrollen med næringslivet, gælder det samme næppe forbrugersammenslutninger. *Richter*¹⁵⁾ udtaler ganske vist i almindelighed, at ikke alene de virksomheder og erhvervsorganisationer, hvis økonomiske interesser direkte berøres, men også forbrugerorganisationer i givet fald må have klageret til Monopolankenævnet, men som eksempel nævnes kun et tilfælde, hvor organisationerne efter monopollovens § 13 skal høres, før monopoltilsynet træffer afgørelse.¹⁶⁾ Det må vist anses for udelukket, at forbrugerorganisationer skulle kunne klage, blot fordi f. eks. en eksklusivaftale, som tilsynet har besluttet ikke at forbyde, påstås at være varefordyrende. Forbrugerorganisationer er ikke repræsentanter for håndfaste økonomiske interesser på samme måde som brancheforeninger m. v., og det forhold, at ankenævnets afgørelser kan påklages til domstolene, tyder ikke på, at man radikalt har villet bryde med de almindelige principper for søgsmålskompetencens afgrænsning.

2) En forvaltningsakt vil ofte have den virkning, at adressatens relative stilling overfor andre private bliver forandret. Med henblik på de almindeligste tilfælde taler *Westerberg*¹⁷⁾ om »grannelags- og konkurrensverkan«. *Poul Andersens*¹⁸⁾ undersøgelser koncentrerer sig ligeledes om forhold af denne art.

For visse ankenævne findes positive regler om klageret for en privat, der berøres af en forvaltningsakt rettet til en anden privat. Ifølge landsskatteretslovens § 10,1 i. f., jfr. statsskattelovens § 25, kan enhver skatteyder klage over, at en anden ikke er sat i skat eller for lavt ansat, jfr. § 11,1 om, at enhver ejer af fast ejendom kan påklage en anden ejendoms vurdering; og ifølge boligtilsynslovens § 23,3 kan også lejerer anke boligtilsynets afgørelse angående overbefolkede lejligheder. Men problemet opstår ofte, hvor der ingen lovregler findes, således for Pris- og Vareforsyningsankenævnene. Man synes her at have fulgt en praksis, der gik noget videre end domstolenes. *Poul Ander-*

14. En tredje mulighed er at anse organisationen som intervenient. Det er nærliggende, eftersom i al fald Prisankenævnet i en enkelt sag direkte har tilladt intervention, der ligeledes forekommer i Monopolankenævnets praksis.

15. *Steen Richter*: Monopolloven, 1955, s. 105.

16. Af samme grund kan det ikke tillægges betydning, at en forbrugersammenslutning i Meddelelser fra monopoltilsynet 1957, s. 75, optrådte som intervenient under klagesagen. Organisationen skulle efter l. 135 25/5 1956, § 3, høres i 1. instans.

17. S. 146 ff.

18. S. 588 ff.

sen antager således for dansk rets vedkommende, at domstolene ikke vil admittere søgsmål angående næringsbreve fra personer, som ikke er adressater eller dermed ligestillede,¹⁹⁾ eller søgsmål fra virksomheder beskyttet af toldloven angående lovens administration.²⁰⁾ Prisankenævnet har derimod realitetsbehandlet en klage fra en dansk maskinfabrik over, at en importør af udenlandske lignende maskiner havde fået dispensation fra den gældende maksimalpris (j. nr. 9/41), og Vareforsyningsankenævnet har behandlet klager fra en konkurrent over, at en anden var blevet anerkendt som nyimportør (j. nr. 88/35). Det er naturligvis tvivlsomt, hvilken vægt man kan lægge på sådanne spredte eksempler; der er dog næppe tvivl om, at ankenævn indenfor kontrollen med erhvervslivet vil være tilbøjelige til at drage grænsen for de klageberetigede meget vidt, i al fald så længe det drejer sig om forholdet mellem erhvervsdrivende. Hvor klageren ikke hører til den gruppe personer, som reglerne om indgreb i erhvervsfriheden særlig rammer, vil kravene rimeligvis blive stillet strengere, jfr. ovenfor om forbrugersammenslutninger. Det er ligeledes givet, at en ansøger hos Bilfordelingsnævnet ikke kunne klage til Vareforsyningsankenævnet over, at en anden havde fået indkøbstilladelse. Hermed stemmer, at Indkvarteringsvurderingsnævnet mente, at en sommerhusejer ikke kunne klage over, at en nabo havde fået for stor erstatning (j. nr. 368).

3) En forvaltningsakt kan have særlig betydning for personer, der er knyttet nært til adressaten enten økonomisk som panthaver, kautionist o. lign. eller på anden måde, f. eks. som familie og pårørende.²¹⁾

Familiemedlemmers klageret volder i nævnsprocessen ingen praktisk vanskelighed. Man vil vistnok i tvivlstilfælde så vidt overhovedet muligt anse klageren for fuldmægtig.

Spørgsmålet om klageret for personer, der er økonomisk knyttet til adressaten, har især praktisk betydning for panthavere i ekspropriationsprocessen. I og for sig følger det ikke nødvendigvis af panthavers manglende kompetence til at rejse sag for taksationskommissionen, at han heller ikke kan anke dennes afgørelse. Der er vægtige grunde for at søge en mindelig ordning af erstatningsspørgsmålet, og denne lader sig lettest opnå, når ejeren er eneberettiget. Men er sagen først kommet for en taksationskommission, er der ingen grund til at udelukke panthaver fra at klage, hvis han har en reel økonomisk interesse deri. Lovgivningen anerkender panthavers klageadgang i enkelte tilfælde, men hovedreglen er vistnok den modsatte.

Ved nævn, som ligger udenfor den traditionelle ekspropriationsret, er pant-havers klageret ofte videre. Naturfredningslovens § 19,1 anerkender således

19. S. 591.

20. S. 593—94, *Westerberg*, s. 165 ff.

21. Jfr. *Westerberg*, s. 176 ff. om »skyldskapsverkan«.

panthavere, som har mødt eller indsendt skriftligt indlæg,²²⁾ som klageberettigede, og panthavere kan i henhold til boligtilsynsloven, § 23,1, påklage en kondemneringskendelse. Uden hjemmel har Skovnævnet behandlet en klage fra en kreditforening over, at den tilsynsførende med en privat skov havde givet hugsttilladelse i formentlig for vidt omfang. Behandlingen skete under tvivl. Nævnet synes nærmest at have ment, at panthaver ikke var klageberettiget, men traf dog den realitetsafgørelse, at den tilsynsførende ikke havde handlet i strid med loven.

Hvor en forvaltningsakt vel kun er rettet til en bestemt privat, men efter sit indhold går ud på, at denne skal eller ikke skal yde noget til en anden privat, må den eventuelt begunstigede normalt være klageberettiget, selvom han ikke har optrådt i 1. instans med sådanne beføjelser, at man med rimelighed kan betragte ham som part. Sådanne situationer forekommer især for Pris- og Monopolankenævnet. Prisankenævnet har således anerkendt, at Københavns magistrat som bygherre var klageberettiget vedrørende nogle murer-mestres prisberegning,²³⁾ og af j. nr. 6/51 fremgår, at nævnet var indforstået med, at en lejer havde klageret i anledning af, at prismyndighederne kun havde pålagt en ejer at tilbagebetale en del af den oppebårne for høje leje.²⁴⁾

Derimod kan den, som har økonomisk interesse i, at en andens ansøgning efterkommes, men som ikke selv kunne optræde som ansøger, heller ikke påklage et eventuelt afslag.²⁵⁾

4) Særlig interesse knytter sig til spørgsmålet om offentlige myndigheders klageret.²⁶⁾

Den myndighed, der har truffet en afgørelse, kan ikke uden særlig hjemmel indbringe denne for en højere instans. Hjemmel for sådan klageret er meget ualmindelig. Der findes dog enkelte regler om, at et mindretal i 1. instansen kan indbringe en afgørelse for et ankenævn, således lærlingelov 1937, § 3,2,

22. *Heide-Jørgensen*, s. 127, jfr. s. 83.

23. Priskontrolrådet IV, s. 105, jfr. Meddelelser fra monopoltilsynet 1956, s. 87 og 1957, s. 35.

24. En væsentligt snævrere klageret synes forudsat i U. 1945, s. 359, hvor en repræsentant havde anlagt sag mod sin principal til opnåelse af provision af den af ham aftalte købesum uden hensyn til, at prismyndighederne senere havde nedsat denne. Det hedder heri, at principalen »måtte være enerådende med hensyn til afgørelsen af, om prisfastsættelsen skulle forelægges højere myndighed, uden at der heroverfor kan tillægges indstævntes interesse... i prisfastsættelsen betydning«. Dommen kan dog læses således, at den blot siger, at principalen ikke af hensyn til repræsentanten behøvede at anke. I så fald stemmer den vel med forfatterens fornemmelse af, at Prisankenævnet ville have admitteret repræsentanten som klager.

25. Jfr. *Westerberg*, s. 134—35.

26. Jfr. *Ole Westerberg: Till frågan om statsorgans besvärsmätt* F.T. 1946, s. 1 og s. 79, jfr. *Petrén*, F.T., 1953, s. 122.

og værnepligtslov, § 9,3.²⁷⁾ Fra sådanne regler kan ikke sluttes analogt, heller ikke hvis der in casu klart kan påvises lignende grunde som dem, der må antages at have ført til de nævnte regler, nemlig at modstående interesser er repræsenteret i nævnet og ikke som ved domstolene optræder som parter.²⁸⁾ Reglen om, at en myndighed, der selv har truffet afgørelse, ikke har klageret, gælder også, hvor der er tre lag i instansfølgen. En 1. instans kan således ikke påklage 2. instansens afgørelse til 3. instans, med mindre der er særlig hjemmel.²⁹⁾ Dette gælder, selvom 2. instans er et normalt ankenævn, hvor 1. instansen optræder i processen bl. a. til forsvar for sin afgørelse.³⁰⁾ Spørgsmålet har kun sjældent praktisk interesse, fordi 3. instansnævn er ualmindelige. For Landsskatteretten, der er det vigtigste 3. instansnævn, kan reglen iøvrigt støttes på en modsætningslutning fra den tidligere lovgivning.³¹⁾

Hvor en myndighed afgiver indstillinger eller meningstilkendegivelser, kan den være interesseret i, at disse bliver fulgt. Denne interesse er dog kun, hvis der er udtrykkelig hjemmel derfor,³²⁾ beskyttet ved klageret.

Den myndighed, der som part for et 1. instansnævn gør et krav gældende mod en privat, eller mod hvem en privat gør krav gældende, har klageret til en eventuel overinstans, med mindre andet fremgår af loven. Den myndighed, der optræder som ekspropriant ved taksations- eller ekspropriationskommissioner, er altså klageberettiget. I visse tilfælde findes dog regler, der tillægger en anden, eventuelt en højere myndighed klageretten,³³⁾ og hvor en almindelig underordnet forvaltningsmyndighed optræder, må man gå ud fra, at den overordnede også uden hjemmel har en konkurrerende klageret.³⁴⁾

27. Ifølge lensafsløsningsloven 563 4/10 1919, § 9, tilkommer klageretten til Overlensnævnet ganske vist mindst 2 af Lensnævnets medlemmer; men da lensbesidderen udpeger 2 af nævnets medlemmer, er der i realiteten tale om en klageadgang for lensbesidderen.

28. Jfr. Håndbog i arbejdsløshedsforsikring, s. 296, hvoraf fremgår, at et mindretal i Arbejdsnævnet ikke kan klage til ministeriet.

29. Huslejenævnet kan således som part i sager for boligretten anke til landsretten, U. 1952, s. 901.

30. Jfr. *Poul Andersen*, s. 503—04.

31. Statsskattelov 104 15/5 1903, § 32,2, og 149 10/4 1922, § 31,2, ctr. landsskatteretslov, § 10—11.

32. Det gælder således ifølge reglement 13/10 1920 for Politirådet i Kbn., § 14,2, jfr. også bek. 102 21/3 1922, § 5 a i. f., hvorefter Arbejdsnævnets C afdeling, der skulle høres, før arbejdsdirektøren traf visse afgørelser, kunne påklage disse til ministeren.

33. Klageretten til Overafsløsningsnævnet i henhold til apotekerlov 1932, § 52,2, tilkom således indenrigsministeriet og ikke afviklingskassen, der optrådte som part i 1. instansen.

34. Således er forholdene ved Civilforsvarsvurderingsnævnet, hvor civilforsvarsstyrelsen anses for klageberettiget, uanset om en underordnet instans har optrådt i 1. instans.

Tilbage er spørgsmålet, om en myndighed, der ikke selv har truffet afgørelse eller afgivet indstilling i sagen, og som ikke har optrådt som part i 1. instans, kan påklage en afgørelse, som ud fra almindelige samfundsinteresser, som den er sat til at varetage, forekommer mindre heldig. Hjemmel for sådan klageret er temmelig almindelig ved overinstanser, således ved Overfredningsnævnet³⁵⁾ og Pligthusankenævnet,³⁶⁾ og landvæsenretsloven, § 38, bestemmer ligefrem, at anke kan iværksættes af de offentlige myndigheder, hvis forretningsområde den afsagte kendelse berører.³⁷⁾ Hovedreglen må dog formentlig være den modsatte. Det er særligt klart for ankenævn, der altid har karakter af en beskyttelse af den private.³⁸⁾ Hvor en myndighed til varetagelse af offentlige interesser kan rejse sag ved et 1. instansorgan, der — i sager af denne art — er uden initiativ, må man dog i almindelighed antage, at myndigheden også kan klage.

B. HVORDAN REJSES SAGEN?

1. Anhængiggørelsens form og indhold.

Dette spørgsmål har betydning overalt, hvor nævnet er uden initiativ, og da især hvor en privat kan rejse sag.¹⁾ Det svarer til spørgsmålet om stævningens form og indhold, rpl. §§ 337 og 425.

I nævnsprocessen findes et stort antal, delvis meget detaljerede positive regler om den private anhängiggørelses form og indhold. Sådanne regler, hvortil må henregnes de formularer og blanketter, der skal anvendes ved de fleste nævn med mange enkeltsager, har stor praktisk betydning. Deres retlige virkning er derimod usikker. Et vist overblik over problemet kan fås ved at tage udgangspunktet i de sanktioner, som kan tænkes anvendt ved reglernes ikke-overholdelse. Der kan især blive tale om følgende: Sagens afvisning. Processuel prækclusion derved, at anførsler og oplysninger, der ikke fremsendes straks ved anhängiggørelsen, ikke kan fremsættes senere. Svækkelse af vedkommendes bevismæssige stilling.

35. Naturfredningslov, § 19,1, der ret ofte benyttes af statsministeriet. Naturfredningsforeningens klageadgang må forklares ud fra lignende betragtninger.

36. L. 240 7/6 1952, § 6,1. I et enkelt tilfælde er landbrugsministeriets klageadgang her anvendt af rene retsplejehensyn, nemlig hvor en kommission groft havde overtrådt reglerne om fremgangsmåden. Heller ikke sådan klageadgang består uden hjemmel.

37. Bestemmelsen er efter *Kinch og Tolstrup*: Tillæg til Den danske Landboret, 1953, s. 197, motiveret ved, »at der på grund af mange sagers store almene betydning bør være adgang for det offentlige til at foranledige en fornyet prøvelse.«

38. Cfr. *Richter*, I. c., s. 105.

1. Jfr. *Herlitz*, F.F., s. 58—64, *Sundberg*, s. 212 ff., og *Davis*, s. 278 ff.

Denne sidste virkning, der især består i, at reglernes ikke-overholdelse indgår som led i bedømmelsen af, hvorvidt den private har opfyldt sin pligt til at deltage i sagens oplysning, vil overtrædelse af i al fald reglerne om anhängiggørelsens indhold naturligvis altid kunne få, jfr. nærmere nedenfor i kap. XIV. Bestemmelser om anhängiggørelsens indhold er en af de måder, hvorpå den private oplysningspligt kan fastlægges, og opfyldes denne ikke — straks ved anhängiggørelsen eller senere — får det skadelige virkninger for vedkommende. Den anden sanktion, der omtales i kap. XIII, anvendes kun i meget ringe omfang. På dette sted koncentrerer undersøgelsen derfor om reglernes betydning for, om sagen overhovedet optages til realitetsbehandling.

Mange af de positive regler synes at forudsætte, at sanktionen er afvisning. Praksis er dog ikke nær så streng; og formodningen må i det hele være imod så hårde følger af reglernes ikke-overholdelse.²⁾ Det ville ofte føre til strengere regler end i civilprocessen, for mange af nævnsprocessens regler stiller større krav til anhängiggørelsens indhold end retsplejeloven. Hertil kommer, at en fastholden ved detaljerede krav til anhängiggørelsen ville stemme dårligt med det undersøgelsesprincip, der iøvrigt præger nævnsprocessen. Når nævnene har en så udstrakt pligt til at deltage i sagens oplysning, efter at denne er rejst, må det forekomme urimeligt, hvis nævnene i stort omfang kunne nægte at optage sagerne til realitetsbehandling, med mindre den private i selve anhängiggørelsesakten havde tilvejebragt en meget væsentlig del af oplysningerne.

Resultatet er da, at de positive regler om anhängiggørelsens form og indhold kun i ringe omfang kan anses for at være sanktioneret ved afvisning. Afvisning på grund af utilstrækkelig privat anhängiggørelse kan i almindelighed kun ske, når visse minimumskrav — der også gælder uden positiv hjemmel — ikke er opfyldt. Dette er naturligvis kun en hovedregel. De positive regler kan så klart angive afvisningssanktionen, at man må bøje sig for dem. Særlige forhold, især hensynet til en eventuel modparts forsvaret eller til en billig og enkel sagbehandling på områder, hvor der er særlig mange enkelt-sager, kan også føre til at tillægge de positive regler større betydning.

De minimumskrav, der må stilles til privat anhängiggørelses form og indhold, for at sagen kan optages til realitetsbehandling, kan ikke fastlægges i detaljer; men visse grundtræk kan angives med stor sikkerhed.

Uden klar hjemmel kan der overhovedet ikke stilles krav til anhängiggørelsens form. Hvor der faktisk bruges eller skal bruges blanketter, er angivelse

2. A.V.G., § 13,3, jfr. *Mannlicher*, s. 102—03, og *Adamovich*, s. 223, indeholder den regel, at myndigheden ikke må afvise på grund af formfejl ved skriftlig anhängiggørelse, men skal sætte en frist for rettelse.

af det nødvendige indhold på anden måde lige så godt.³⁾ Mundtlig,⁴⁾ herunder telefonisk, anhängiggørelse er i almindelighed tilstrækkelig.

Hovedreglen om anhängiggørelsens minimale indhold kan formuleres således: Anhængiggørelsen må vise, at det virkelig er vedkommendes mening, at sag skal rejses; i grove træk hvad den private vil opnå ved at rejse sag; for hvilket navn sagen ønskes rejst; hvem der rejser sagen; og så meget om sagens omstændigheder, at denne kan identificeres. Disse krav er dog kun et udgangspunkt.⁵⁾ Ved ankenævn vil en blot protest således i almindelighed være tilstrækkelig til at vise ønske om klagebehandling.⁶⁾ Angivelse af nævnet er ofte helt unødvendig. I statsforvaltningen gælder rimeligvis den almindelige regel, at en myndighed, der modtager en retlig betydningsfuld henvendelse, som hører under en anden myndigheds kompetence, har pligt til at videresende sagen til rette vedkommende.⁷⁾ Denne regel må også gælde for i al fald centrale nævn.⁸⁾ Det afgørende bliver derfor ikke angivelsen af nævnet, men hvorvidt anhängiggørelsen på anden måde indeholder sådanne oplysninger, at det kan ses, hvilket nævn der er kompetent. Kravene til angivelse af part og sagens omstændigheder er meget elastiske. Ved ankenævn er en helt skematisk identificering af 1. instansens sag tilstrækkelig til at starte klagebehandlingen.⁹⁾ Iøvrigt afhænger kravene af procesreglerne for vedkommende nævn. Hvor officialprincippet er fremherskende, vil kravene i 1. instans være lige så beskedne som i ankeinstansen.¹⁰⁾

3. Jfr. om fortolkningen af formreglerne for selvangivelser, *Hartvig Jacobsen: Skatteretten*, 1950, s. 410, note 1.

4. Således udtrykkeligt Lærlingevoldgiftsrettens F.O., § 2. Klage til Arbejdsnævnet sker temmelig ofte ved mundtlig henvendelse til et af de implicerede kontorer.

5. Jfr. om fortolkningen af A.V.G., § 63,3, *Mannlicher*, s. 210—11 og s. 726.

6. Ombudsmandens beretning 1956, s. 49, jfr. s. 149.

7. Sm. cirk. 23/11 1923, nr. 1, jfr. Administrationskommissionens betænkninger 1924—26, s. 665, og im. cirk. 238 25/11 1950 I, stk. 5, jfr. *I. M. Petersen* i F.T. 1953, s. 296.

8. Det er sædvanligt, at ministeriet anser henvendelser i arbejdsløshedssager indenfor Arbejdsnævnets kompetenceområde for klager og blot videreeksperderer dem til nævnet. — Se også L.O.S.R. XXXI (1921), 100. Reglen gælder næppe private nævn, jm. skr. 171 6/5 1942 og U. 1949, s. 311, H.

9. Et ekstremt eksempel er Indkvarteringsvurderingsnævnets praksis med hensyn til blanketklager, se nedenfor s. 315. Også ved Landsskatteretten er praksis meget liberal. Ifølge landsskatteretslovens § 12,1 skal klage til retten være skriftlig og vedlagt fornøden dokumentation. Afvisning på grund af ufuldstændig klage forekommer næsten kun, hvor en revisor eller en anden professionel klager indsender et helt bundt udokumenterede klager. Optræder klager på egen hånd, er det tilstrækkeligt, at sagen kan identificeres, *Hiort-Lorenzen* i R. og R. 1952, s. 105—06.

10. Således f. eks. i ulykkesforsikringen, hvis sagen rejses af skadelidte.

2. For ankenævn og overinstanser opstår en række andre, praktisk vigtige spørgsmål vedrørende sagens rejsning.

a. Forudgående *remonstration* er ikke en betingelse for at kunne klage. Der findes ganske vist en del bestemmelser, hvorefter klage skal indgives til underinstansen;¹⁾ men de har — med mindre andet klart fremgår af loven²⁾ — ingen retlig betydning for klagesagens rejsning. Det hænger sammen med, at sådanne regler i dansk ret i almindelighed er rent praktisk begrundet. Når klage indgives direkte til klageinstansen, vil det første led i sagbehandlingen normalt være en høring af underinstansen.³⁾ Ved at foreskrive klagens indlevering til underinstansen spares denne høring. Bestemmelserne er kun ganske undtagelsesvis — som de tyske regler om »Einspruch«⁴⁾ — udtryk for et ønske om, at den for både borger og forvaltning simplere genoptagelse ubetinget skal gå forud for klagebehandling. Hermed stemmer, at Prisankenævnet i praksis kun har reageret mod klagens indgivelse til ankenævnet i strid med prisaftalelov 1952, § 13,1, ved at høre prisdirektoratet, inden yderligere foretoges.⁵⁾

b. Om klagens *suspensive virkning* gælder samme regler som vedrørende administrativ rekurs i almindelighed.⁶⁾ Klage til ankenævn eller overinstanser medfører således ikke suspension,⁷⁾ med mindre dette er hjemlet, eller fuldbyrdelsen af den påklagede forvaltningsakt vil »medføre skade eller tab, som ikke eller kun vanskeligt kan genoprettes.«⁸⁾

1. Således f. eks. vedrørende Prisankenævnet, l. 378 15/11 1952, § 13,1, og vedrørende Civilforsvarsvurderingsnævnet, bek. 371 19/8 1950, § 13. For ankenævn, der som kontor har 1. instansen, er indlevering hertil en selvfølge, således f. eks. Ulykkesforsikringsrådet.
2. Således vedrørende Revisionsankenævnet, se ovenfor s. 74—75.
3. Jfr. nedenfor s. 380—81.
4. *Forsthof*, s. 428 og 448, og *Menger*, s. 130 ff.
5. Klage direkte til Civilforsvarsvurderingsnævnet er heller ikke tillagt virkning. Til formanden for dette nævn er tilmed direkte indsendt en klage, efter hvis indhold vedkommende ønskede sagen for højesteret. Klagen blev behandlet som sædvanligt med indkrævning af 1. instansens akter.
6. *Poul Andersen*, s. 505—07.
7. Dette er udtrykkeligt udtalt vedrørende Prisankenævnet, prisaftalelov, § 13,6, hvor der ikke gælder klagefrist, og i almindelighed i skatteretten, statskattelov, § 38, sidste stk., hvor der er klagefrister, jfr. Sk.dep. cirk. 186 13/12 1924, U. 1914, s. 957, jfr. im. skr. 11/1 1933. Uden lovhjemmel er reglen fastholdt for Erhvervsskatteudvalget, skr. 19/11 1943.
8. Undtagelsen har fået en særlig udformning indenfor arbejdsløshedslovgivningen. I sm. skr. 12/2 1931 (S.T. 1931 B., s. 8) opstilles den deklaratoriske regel, som nu er optaget i mønstervedtægtens § 36,3, at klage over udelukkelse af kassen ikke har suspensiv virkning for understøttelsesretten, men derimod for de øvrige rettigheder: møde- og stemmeret i de kompetente forsamlinger, ret til at lade sig vælge og til at anvende kassens arbejdsanvisning, se Håndbog i arbejdsløshedsforsikring, s. 286—87.

I praksis kan der dog blive tale om suspension i videre omfang. I al fald hvor det drejer sig om en bebyrdende akt, vil 1. instansen normalt efter et frit skøn kunne udsætte dens fuldbyrdelse, til klagesagen er afgjort. Denne udvej blev sat i system i prislovgivningen. Erhvervene pressede i mange år på for at få indført en almindelig regel om suspension, men Priskontrolrådet gik stærkt imod. Man gjorde gældende, at suspension ligefrem kunne umuliggøre opnåelsen af formålet med prismyndighedernes handlinger og desuden kunne virke tilskyndende til uberettiget klage. Resultatet blev et kompromis, der i al fald ikke retligt rokkede ved hovedreglen. Ministeren henstillede til Priskontrolrådet at efterkomme ansøgninger om passende udsættelse med fuldbyrdelsen i tilfælde af klage, hvor formålet med den trufne afgørelse ikke gjorde øjeblikkelig ikrafttræden nødvendig.⁹⁾ Rådet synes at have været temmelig tilbageholdende med at tillade suspension. Ankenævnet havde ingen retlig indflydelse på, om suspension skulle tillades, men medlemmerne kunne naturligvis i møderne henstille til rådets repræsentant at overveje en udsættelse af fuldbyrdelsen. Denne ordning er principielt opretholdt ved monopollovens § 18,7, der kun undtager enkelte særligt indgribende afgørelser, og afgørelser hvis øjeblikkelige effektivisering ikke er nødvendig.

c. I den administrative rekurs gælder kun *klagefrister*, når disse har hjemmel.¹⁰⁾ Reglen omfatter også nævnsprocessen, men faktisk er klagefrister hjemlet ved langt de fleste ankenævn og overinstanser.¹¹⁾ Klageretten er dog uden tidsbegrænsning ved f. eks. Prisankenævnet og Overskibssynet vedrørende afgørelser efter skibstilsynslovens § 28.¹²⁾

Hvis der ikke i lov eller anordning er fastsat en klagefrist eller givet klar hjemmel til at fastsætte en, kan klageretten ikke tidsbegrænses af underinstansen eller klageinstansen i det enkelte tilfælde.¹³⁾ En generel klagefrist kan næppe heller fastsættes i en forretningsorden, der udstedes af ministeren eller nævnet uden hjemmel eller med den sædvanlige, ret intetsigende hjemmel.

9. Trustkommissionens 3. betænkning, s. 96.

10. Poul Andersen, s. 497—98.

11. Det gælder således: Landsskatteretten 4 uger. Overskibssynet 1 uge. Vareforsyningsankenævnet 14 dage. Revisionsankenævnet 14 dage. Livsforsikringsankenævnet 14 dage. Indkvarteringsvurderingsnævnet 4 uger. Ulykkesforsikringsrådet normalt 1 måned. Arbejdsmønnet 1 måned. Arbejdsrådet 14 dage. Værnepligtsnævnet 4 uger. Civilforsvarsvurderingsnævnet 6 uger. Pligthusankenævnet 8 uger. Stærke-Drikke-Nævnet 14 dage. Boligtilsynsrådet 4 uger og 14 dage. Skovnævnet 4 uger. Overfredningsnævnet 4 uger. Vandafledningsoverkommissionen for Kbn. 8 uger. Landvæsenkommissioner 4 uger. Overlandvæsenkommissioner 8 uger.

12. Det samme gælder om taksation efter de gamle regler om syn og skøn, U. 1948. 1280. H.

13. Kinch og Tolstrup, s. 268, note 55.

Noget andet er, at klageinstansen også uden fristbestemmelser kan afvise klager, der indgives efter »en efter forholdene urimelig lang tid.«¹⁴⁾

Hvor klagefrist er foreskrevet, opstår spørgsmålet om følgen af dens ikke-overholdelse.¹⁵⁾

Domstolsprocessens regel er på dette punkt klar. Ankefristen er en absolut procesforudsætning, der altså påses ex officio af retten. Set fra nævnsprocessens synsvinkel har denne regel en række særlige forudsætninger. Overskridelse af ankefristen medfører ikke ubetinget fortabelse af adgang til efterprøvelse; oprejsningsbevilling står åben i længere tid, og der er en ikke tidsmæssigt begrænset, men iøvrigt meget snæver adgang til genoptagelse i rpl. §§ 423—24. Hertil kommer, at ankefristerne er faste; de veksler ikke fra domstol til domstol. Og instansfølgen er almindelig kendt; det henstår ikke som uvist for en part, om der er mulighed for efterprøvelse. Hertil kommer endelig, at ankefristerne i al fald i civilprocessen ikke blot er givet af hensyn til orden og endelighed i processen, men i høj grad også af hensyn til modparten.

I nævnsprocessen er disse forudsætninger for domstolsprocessens klare regel ikke eller sjældent tilstede. Der er i almindelighed ingen adgang til oprejsningsbevilling; hvis klagefrister tillægges afvisningsvirkning, er klagebehandling afskåret.¹⁶⁾ Klagefristerne er — som note 11 viser — urimeligt og unødvendigt uensartede; ingen kan på forhånd kende dem. Selve instansfølgen er tilmed ganske uensartet; kun specialister kan vide, om en bestemt forvaltningsakt kan påklages og da hvortil. Uklarheden understreges derved, at regler, der pålægger forvaltningen at give klageoplysning, er sjældne,¹⁷⁾ og at sådan oplysning af frygt for ligefrem at invitere til klage også i praksis gives i beskedent omfang.¹⁸⁾ Endelig vil der i mange tilfælde ikke være noget hensyn at tage til en privat modpart.

Til disse almindelige betragtninger om forskellen mellem domstols- og nævnsprocessen må føjes, at det i den sædvanlige administrative rekurs, hvis

14. *Poul Andersen*, s. 498 med note 4. *Dreyer*: Overflytning af sygekassemedlemmer, 3. udg. 1944, oplyser s. 120, at Sygekassenævnets Overflytningsudvalg uden udtrykkelig hjemmel har afvist klage over en 3 år gammel sag.

15. Jfr. til det følgende, *Poul Andersen*, s. 500—01.

16. Med mindre 1. instansen genoptager, og ankenævnet regner klagefristen fra den anden, eventuelt identiske afgørelse. Dette sidste er imidlertid langt fra altid tilfældet, jfr. U. 1955. 1068.

17. *Poul Andersen*, s. 502—03. Som eksempler på regler om klageoplysning i nævnsprocessen kan nævnes O.F., § 95,1 (Landsnævnet for Børneforsorg), l. 240 7/6 1952, § 5,9 (Pligthusankenævnet), boligtilsynslov, § 11,1 (Boligtilsynsråd) og statsskattelov, § 24,1. En virkning af, at regler om klageoplysning ikke efterleves, er, at klagefristen suspenderes, *Poul Andersen*, l. c.

18. Man tør dog vente, at tendensen i Ombudsmandens beretning 1956, s. 49 og s. 91, med tiden vil ændre denne praksis.

forhold danner baggrund for i al fald embedsmændenes og politikernes indstilling, normalt er således, at rekursmyndigheden tillige kan efterprøve på eget initiativ. Eventuelle klagefrister taber under disse omstændigheder deres ubetingede karakter. Kommer der efter fristens udløb en rimelig klage, behøver den ikke at afvises, men kan fungere som anledning til efterprøvelse. Man vænnes derfor til at betragte klagefrister som kun anvendelige overfor urimelige eller besværlige klagemål.

Det er på denne baggrund forståeligt, at der i nævnsprocessen hersker megen uvished om betydningen af klagefrister.

I visse undtagelsestilfælde er forholdene dog klare. Hvis loven indeholder regler om oprejsningsbevilling,¹⁹⁾ er klagefrister bindende og må påses *ex officio*.²⁰⁾ Det samme gælder i princippet, hvor loven tillægger nævnet selv en adgang til at dispensere fra fristoverskridelser, således f. eks. landsskatteretslov, § 13,1, og F.O., § 3,1. I sådanne tilfælde må nævnet for at hindre afvisning træffe udtrykkelig afgørelse om at bortse fra fristoverskridelsen. I Landsskatterettens indkomstafdeling er praksis den, at både retten og ligningsdirektoratet påser fristen, men at der normalt bortses fra overskridelser, der ikke i tid og subjektive forhold er for grove. Beslutning herom træffes principielt af retten, men for at spare tid kan formanden, hvis han mener, at bevillingen vil blive givet, lade sagen realitetsbehandle, hvorefter spørgsmålet om fristoverskridelsen forelægges samtidig med realiteten. Bestemmelser af denne art tillægges dog ikke ubetinget betydning. Ifølge ulykkesforsikringsloven, § 9,2, kan Ulykkesforsikringsrådet bortse fra ikke-overholdelse af klagefristen, såfremt direktoratet in casu ikke har overholdt kontradiktionsreglen i § 9,1. I praksis nævnes fristoverskridelser, der omfattes af § 9,2, overhovedet ikke for rådet.

Ved overinstanser for tvistnævn og private uvildighedsnævn fører hensynet til modparten til i almindelighed at tillægge for sen klage afvisningsvirkning. Spørgsmålet er her blot, om afvisning skal ske *ex officio* eller først efter påstand. I praksis har Civilforsvarsvurderingsnævnet — så vidt vides — afvist uden påstand.²¹⁾ Denne ordning har formodningen for sig.

For de almindelige tilfælde lader der sig ikke opstille en almengyldig regel om virkningen af klagefristens ikke-overholdelse. Man kan vistnok lige så godt erkende, at der på dette punkt i nævnsprocessen findes to opfattelser, der i lige grad er udtryk for gældende ret på forskellige områder. Ifølge den ene er klagefristen — ligesom domstolenes ankefrister — ubetinget bindende og skal påses *ex officio*. De omgås i det højeste ved uforbindende udtalelser,

19. Se eksempler ovenfor s. 219—20.

20. Overfredningsnævnets praksis stemmer ikke helt hermed, se *Poul Andersen*, s. 501, note 9.

21. Jfr. også j.m. skr. 171 6/5 1942 angående Overvoldgiftsretten for husdyr.

jfr. ovenfor s. 221—22. Efter den anden kan klagefrister anvendes efter en slags opportunitetsprincip. Fristoverskridelser påberåbes, når man efter en foreløbig realitetsbehandling finder, at klagen er materielt uberettiget. Er der — prima facie — rimelighed i klagen, ignoreres klagefristen simpelthen. Med andre ord: afvisning på grund af for sen klage bruges taktisk. I stedet for at underkende en klagers påstand af materielle grunde, afviser man ham med et argument, der har den store fordel fremfor de materielle, at det er indiskutabelt. Synspunktet er med usædvanlig klarhed udtrykt i ministeriets indstilling til en realitetsafgørelse fra Erhvervsskatteudvalget (j. nr. 4369 52/53); det hedder her: »Det foreslås ikke . . . at nævne . . . den sene klage — af hensyn til vores interesse i, eventuelt i andre sager at kunne afvise sådanne klager.« Bag synspunktet ligger dels en tilvænnning fra den almindelige administrative rekurs, hvor efterprøvelse kan ske på den prøvende myndigheds eget initiativ, og dels administrationens almindelige uvilje mod, at et materielt rigtigt resultat skal strande på rene formaliteter.²²⁾

Begge opfattelser er repræsenteret blandt de undersøgte ankenævn. Enkelte nævn, f. eks. Stærke-Drikke-Nævnet og Arbejdsrådet,²³⁾ påser eller har påset klagefristerne ex officio og ladet fristoverskridelser medføre afvisning. En lignende indstilling er vistnok sædvanlig i de ministerier, der fungerer som klageinstans for de sociale ankenævn. Andre ankenævn, således f. eks. Revisionsankenævnet, har påset fristoverholdelsen ex officio, men har undtagelsesvis dispenseret, når det efter de konkrete omstændigheder fandtes rimeligt. En meget fri stilling overfor klagefrister synes dog det almindeligste. Et ekstremt eksempel var Indkvarteringsvurderingsnævnet. Her foretoges overhovedet ingen rutinemæssig konstatering af klagefristens overholdelse. Hvor fristoverskridelsen blev fremhævet af Indkvarteringsudvalget, eller nævnet selv blev opmærksom på den, tillagdes den ingen betydning, hvis overskridelsen var moderat. Som eksempel på, hvor large man stiller sig, kan nævnes j. nr. 698. Her forelå to afgørelser, en om skade på fast ejendom og en om skade på inventar. Den første indankedes rettidigt, den anden ca. 3 måneder for sent. Begge afgørelser realitetsbehandlede, uanset at klager for nævnet åbent indrømmede, at han kun havde undladt at anke begge afgørelser samtidig, fordi han skulle bruge penge, og anken ville virke suspensivt på erstatningens udbetaling. Spørgsmål

22. Vareforsyningsankenævnet godkendte i en række sager i 1949 under megen betænkelighed, at det såkaldte Reklamationsudvalg, der fungerede som ankeinstans for tilbudskontrollen vedrørende tekstilimport, havde afvist klager, blot fordi de var for sent indkommet. Betænkelighederne skyldtes, at man fandt, at visse af sagerne tydede på, at klagefristen var for kort. Sagerne viser, at ankenævnet langt fra at anse fristen for bindende tværtimod har været inde på at anse det for en fejl, at fristoverskridelserne var tillagt afvisningsvirkning.

23. Se Beretning fra Arbejdsrådet 1901—03, s. 12.

om afvisning blev først rejst, hvis fristen var meget betydeligt overskredet, men selv i så fald var afvisning sjælden. I j. nr. 839 og 1452 realitetsbehandles f. eks. afgørelser, der var anket hhv. 10 og 18 måneder for sent, efter at klageren havde påberåbt sig undskyldende momenter. Det eneste fundne eksempel på en afvisning er j. nr. 1174, hvor klagefristen var overskredet med ca. 2½ år. Sagen genoptoges dog senere til realitetsbehandling. — Largesse overfor for sene klager er også praksis i Vareforsyningsankenævnet, hvor en afvisning på grund af klagefristoverskridelse ikke ses anvendt, og i Arbejdsnævnet.

XI. Part

A. HVEM ER PART I NÆVNSPROCESSEN

a. Til brug ved systematiseringen af de særlige organer er udtrykket part — eller rettere: ikke-part — allerede anvendt i forskellige betydninger.¹⁾ Et l. instansnævn betegnes således som uvildigt, såfremt nævnet ikke er part i den behandlede sag i betydningen retssubjekt for de anvendte retsregler, eller såfremt sagens gang for nævnet præges af forhandling mellem to parter.

I fremstillingen af nævnsprocessen bruges ordet part i en mere omfattende betydning.²⁾ I overensstemmelse med traditionel, processuel sprogbrug betegnes en person, der — uden at afgøre sagen — optræder under denne for at varetage interesser, der går udover blot at bidrage til sagens oplysning, for part. I denne forstand har partsegenskaben ingen nødvendig sammenhæng med stillingen som retssubjekt for den materielretlige regel, nævnet anvender, og part forekommer i enhver proces, ikke alene i de forhandlingsprægede.

Part eller parter er — sammen med nævnet — nævnsprocessens vigtigste retssubjekter. Men medens det er overflødigt nærmere at angive adressaten for de retsregler, der henvender sig til nævnet, er det ofte uklart, hvilke personer der tænkes på, når retssubjektet for denne eller hin processuelle beføjelse eller pligt angives som »part«. Et vist overblik over, hvem der optræder som part i nævnsprocessen, vil derfor i høj grad lette forståelsen af den følgende fremstilling.

Et sådant overblik kan søges tilvejebragt ad flere veje.

En nærliggende mulighed ville være at forsøge at opstille et generelt partsbegreb karakteriseret ved de beføjelser og pligter, der følger med partsstillingen i nævnsprocessen. Sådan er udgangspunktet for de gængse definitioner af part i domstolsprocessen, og en begrebsdannelse af denne art ville ikke være uden praktisk betydning for nævnene. Den kunne give anledning til en grænsedragning mellem egentlige parter, intervenienter, interessenter og andre, der optræder for visse nævn med ensartede, men næppe identiske beføjelser.³⁾ Disse problemer er imidlertid af underordnet betydning for forståelsen og bedømmelsen af nævnsprocessens grundtræk. Og et forsøg på at opstille et generelt partsbegreb vil desuden vise sig meget vanskeligt, allerede som følge af nævnsprocessens usikkerhed og uensartethed; og i al fald vil forsøget kræve stillingtagen til retsteoretiske problemer,⁴⁾ hvis løsning er af ringe betydning for for-

1. Ovenfor s. 45 ff.

2. Jfr. til det følgende især *Herlitz F.F.*, s. 42 ff.

3. Jfr. nedenfor s. 286.

4. Især spørgsmålet om et formelt eller materielt partsbegreb, se herom *Kallen-*

ståelsen af det karakteristiske for nævnsprocessen og dermed for denne afhandling.

Ud fra den betragtning, at partsbegrebet i en skildring af en procesordnings hovedtræk først og fremmest har en fremstillingsmæssig funktion, vælges derfor en simplere udvej for at skaffe overblik over, hvem der er part i nævnsprocessen. I det følgende opstilles en kort liste over de personer, som først og fremmest haves i tankerne, når retssubjektet for processuelle beføjelser og pligter angives som part.

b. Privat part. Ved nævn, der udelukkende eller tillige handler efter privat initiativ, altså ankenævn, overinstanser, de fleste henskydningsnævn, tvistnævn, visse uvildighedsnævn og ansøgningsnævn, findes et fast udgangspunkt for angivelsen af, hvem der typisk er part. Part er først og fremmest den, som har rejst sagen,⁵⁾ altså klager, ansøger og den private, der forlanger henskydning eller gør krav gældende via et tvist- eller uvildighedsnævn.

Partsbetegnelsen omfatter dog tillige andre.

Ved tvistnævn, visse uvildighedsnævn og tilsvarende overinstanser er den private, imod hvem krav gøres gældende, og som derfor i almindelighed kunne have rejst sagen, part, også selv om han ikke in casu har taget noget initiativ. I et ikke ringe omfang tillægger gældende ret endog personer, som ikke kunne have rejst sagen, samme eller dog næsten samme processtilling som den, der rejser eller kunne rejse sag. I ekspropriationsprocessen optræder panthavere f. eks. ofte — når sagen først er rejst — med lignende beføjelser som ejere.

Hvor en anden end den direkte adressat for en forvaltningsakt har klaget til et ankenævn, vil adressaten ofte optræde under klagesagen sammen med klager og 1. instansen.⁶⁾ I så fald har han lignende beføjelser som klageren og omfattes følgelig af ordet part. Den som uden at være adressat kunne have klaget, men ikke har gjort det, omfattes derimod ikke af partsbetegnelsen. Selv hvor han måtte kunne indtræde i klagesagen, efter at denne er rejst, kan man ikke gå ud fra, at der tilkommer ham lignende beføjelser som klageren.

Ved nævn, der handler efter eget initiativ, dækker ordet part først og fremmest den intenderede akts adressat. I praksis synes man ret utilbøjelig til at tillægge andre, der er interesseret i akten, lignende processuelle beføjelser. En anmelder er således ikke part, og selv den, der på grund af sin interesse i en til en anden rettet forvaltningsakt, kan påklage denne, vil ikke ubetinget blive

berg I, s. 501 ff., *Ekelöf*: Grundbegrepp, s. 24—25, *Nikisch*, s. 107 ff., samt *Rosenfeld* i Handwörterbuch der Rechtswissenschaft IV, s. 393 ff.

5. Helt undtagelsesvis er en privat, der har magt eller pligt til at rejse sag, uden beføjelser under sagen. Det var således arbejdsgiveren, der skulle anmelde en ulykke til Arbejderforsikringsrådet, men hvis han havde forsikret, tilkom procesbeføjelserne selskabet.
6. Således f. eks. landsskatteretslov, § 16,1.

indladt i 1. instansbehandlingen med beføjelser svarende til adressatens.

Hvor et nævn kun kan handle på en anden offentlig myndigheds initiativ, er part ligeledes især den intenderede adressat.

c. Part på det offentliges side. Nævnet er naturligvis retssubjekt for nævnsprocessens regler, men det omfattes aldrig af ordet part, når dette bruges til at betegne bærere af processuelle beføjelser og pligter. Part på det offentliges side kan følgelig kun forekomme, hvor der under sagens gang optræder en anden offentlig myndighed end den, der afgør sagen, altså ved ankenævn, overinstanser, tvistnævn og uvildighedsnævn med partsproces samt eventuelt ved henskydningsnævn og nævn, der foretager tvivlsbedømmelse. Det er dog langt fra altid, at sådan myndighed omfattes af partsbetegnelsen.

Ved ankenævn optræder 1. instansen i almindelighed med processuelle pligter og beføjelser under klagebehandlingen.⁷⁾ 1. instansen indtager imidlertid på nogle grundlæggende punkter en særstilling. Den har således pligt til at tilstræbe det rigtige resultat og kan ikke lægge sin procedure an på blot at forsvare sit oprindelige standpunkt; og den har i almindelighed magt til at standse klagebehandlingen ved at ændre sin afgørelse.⁸⁾ 1. instanser, der optræder for ankenævn, omfattes derfor kun, hvor det tydeligt fremgår af sammenhængen, af ordet part i det følgende; normalt er de udskilt til særlig behandling.

Helt udenfor betegnelsen part holdes offentlige myndigheder, der har adgang til at rejse en sag, som ikke direkte angår dem, se ovenfor s. 238 og 244. De kan have ganske lignende processuelle beføjelser som private parter, men det kræver en nøjere undersøgelse af de positive bestemmelser for at konstatere, om det er tilfældet. Hvor den ellers kompetente myndighed optræder i processen for henskydningsnævn, minder dens retsstilling så meget om en 1. instans for et ankenævn, at udsagn om part som retssubjekt heller ikke ubetinget omfatter sådan myndighed. Udenfor partsbetegnelsen falder naturligvis også den offentlige myndighed, der starter en tvivlsbedømmelse.

Part på det offentliges side er derfor især de myndigheder, der ved tvistnævn, uvildighedsnævn og overinstanser for sådanne nævn gør krav gældende mod borgeren, eller mod hvem borgeren fremsætter krav.

7. Ved Landsskatteretten er det ikke 1. instansen, men ligningsdirektoratet, der optræder på det offentliges vegne. Ligningsdirektoratet træder vel ikke helt i stedet for de underordnede ligningsmyndigheder, der undtagelsesvis kan tilkaldes til møde for retten, landsskatteretslov, § 12,2, og som i almindelighed bliver hørt. Direktoratet kan ikke betragtes blot som underinstansernes procesfuldmægtig; det kan således tage et andet standpunkt end ligningsmyndighederne, Ligningsrådets F.O., § 18,1, 2. pkt. For at lette sprogbrugen omfatter angivelser af 1. instanser som retssubjekt for nævnsprocessens regler i det følgende dog også ligningsdirektoratet.

8. Jfr. nedenfor s. 308—09 og s. 380.

B. PROCESFULDMAGT

Karakteristisk for domstolsprocessen er, at parterne normalt ikke udøver deres procesbeføjelser personligt, men lader sagførere optræde på deres vegne. Hele den tilvante procesform kan overhovedet kun fungere, fordi processens reelle hovedaktører, dommere og partsrepræsentanter, har indgående viden om og erfaring for retsplejens regler.

Efter dansk ret er sagførernes dominerende stilling til dels en faktisk foreteelse. Ifølge rpl. § 259 har parten normalt ingen pligt til at lade sig repræsentere af en sagfører; men hvis han ønsker at lade andre varetage sine beføjelser, er hovedreglen, at han kun kan vælge en sagfører som procesfuldmægtig, rpl. § 260,2. Sagførernes dominerende stilling som partsrepræsentanter lettes desuden ved, at deres beføjelser til at handle på partens vegne på forhånd ligger i faste rammer.¹⁾

I nævnsprocessen gælder ingen almindelige og kun meget få specielle regler om procesfuldmægtige. Der er ingen sagførertvang,²⁾ men på den anden side gælder intet forbud mod anvendelse af sagfører.³⁾ Hvor procesfuldmægtig ønskes anvendt, har ingen bestemt gruppe, heller ikke sagførere, monopol på repræsentation. Der findes heller ingen regler om en eventuel procesfuldmagts indhold; men hvor sagførere faktisk anvendes, vil man formentlig gå ud fra lignende regler som i civilprocessen, dog at man i særlig personligt prægede sager, der anhängiggøres privat, vil kræve, at parten rejser sagen selv.⁴⁾

De faktiske forhold er meget forskelligartede. På visse områder, f. eks. i skatteretten, for prismyndighederne og i ekspropriationsprocessen, er procesfuldmægtige almindelige. Klager til Landsskatteretten indgives således i vidt omfang af revisorer og sagførere, der også forhandler og korresponderer på klagers vegne og giver møde for eller med klageren. I Prisankenævnet var møde ved eller med sagfører eller en repræsentant for vedkommende brancheforening sædvanligt. På andre områder er parts personlige optræden det normale; det gælder især områder, der hører til eller grænser til den sociale for-

1. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 56 ff. *Munch-Petersen* I, s. 121—25, og II, s. 64 ff.

2. I Indkvarteringsvurderingsnævnets praksis er det i et enkelt tilfælde (j. nr. 883) hændt, at man har opfordret en klager til at søge sagfører, fordi dette åbenbart tjente hans interesser bedst. Ignorering af henstillingen ville i det højeste have haft faktiske virkninger og i al fald ikke virkninger som efter rpl. § 259,2 i. f.

3. Ved engelske Administrative Tribunals findes derimod i vidt omfang regler, der udelukker sagførere, se f. eks. *Allen*, s. 78—81, og Report of the Committee on Administrative Tribunals 1957, s. 20—21.

4. Jfr. *Axel H. Pedersen*: Indledning til sagførgerningen II 1953, s. 18, jfr sm. skr. 15/1 1935. I skattesager optræder revisorer formentlig med en lignende fuldmagt som sagførere.

Til denne almindelige beskrivelse kan føjes enkelte specielle regler om den form for repræsentation, der mest ligner civilprocessens, nemlig om parts adgang til at optræde ved eller med fuldmægtig, hvor der holdes møde for nævnet.

Parten har ingen almindelig ret til at give møde ved eller med procesfuldmægtig.⁵⁾ Beføjelsen hertil må afhænge af, hvem der kan kræve, at der afholdes møde. Hvor part kan forlange møde afholdt,⁶⁾ kan han også i almindelighed møde med fuldmægtig. Mere tvivlsomt er, om parten også har krav på, at en fuldmægtig møder alene på hans vegne; enkelte positive regler besvarer spørgsmålet bekræftende,⁷⁾ og samme regel må formentlig gælde også uden hjemmel. I al fald tillades møde med fuldmægtig vistnok overalt i praksis, når det er parten, der kan fremtvinge møde for nævnet. Hvor der er klar hjemmel for, at nævnet kan kræve afholdt møde med det formål at foretage partsafhøring,⁸⁾ kan optræden ved fuldmægtig naturligvis ikke erstatte personligt fremmøde; og nævnet kan formentlig tillige bestemme, at part skal give møde alene — uden fuldmægtig.⁹⁾ Hvor møde for nævnet skal afholdes uanset parts eller nævns bestemmelse,¹⁰⁾ er processen så domstolspræget, at optræden med fuldmægtig altid må være tilladt; men møde ved fuldmægtig kan ikke ubetinget erstatte personligt fremmøde.

5. Cfr. A.V.G. § 10 og Adm. Proc. Act sec. 6 (a).

6. Se nedenfor s. 268.

7. F. eks. landsskatteretslov § 12,1, 2. pkt.

8. F. eks. Livsforsikringsnævnet F.O. § 6, 1. pkt.; se iøvrigt nedenfor s. 268 og 390.

9. Sm. har i skr. 19/4 1939 (S.T. 1939 B., s. 60) udtalt, at bestemmelsen i loven om forsørgelse af militære invalider i Sønderjylland, nu lb. 217 8/4 1949, § 36,3, om rådets adgang til at indkalde ansøgeren til møde ikke giver rådet hjemmel til at tillade sagførere at møde. Det er dog ikke generelt rigtigt.

10. Se nedenfor s. 268.

XII. Ydre form

De ydre former, hvorunder en myndighed udøver sin funktion, har overordentlig stor betydning for både omverdenens og myndighedens egen bedømmelse af dens handlinger. Den tillid og respekt, domstolene i almindelighed nyder, skyldes i al fald i nogen grad den højtidelige og stiliserede væremåde, der kendetegner domstolene fremfor andre myndigheder. Formernes betydning fremgår allerede deraf, at handlemåden i retssalen bliver mere og mere »unaturlig«, d.v.s. udagligdags, jo højere man kommer op i instanserne. En underretsdommer ligner endnu i mangt og meget en mand bag et skrivebord. Højesteretsdommerne i hesteskoen er ceremoni.

Det ville være af stor interesse nærmere at analysere domstolenes ydre ceremonielle præg og derefter at se, i hvilket omfang nævnene søger at opnå øget autoritet ved at efterligne dette prægs forskellige udslag.¹⁾ Der ville uden tvivl vise sig interessante forskelle mellem nævn, hvor medlemmerne sidder bag et særligt bord, og nævn, hvor alle sagens aktører sidder ved samme bord. Indenfor de sidste tilfælde er der rimeligvis også forskel på »runde« borde og borde, hvor nævnsmedlemmerne sidder på den ene side og andre deltagere på den anden o.s.v. En sådan undersøgelse kræver imidlertid, for at gennemføres forsvarligt, sociologisk og psykologisk specialviden, og her skal kun peges på den overordentlig praktiske betydning, sådanne rent ydre træk kan have.

Under overskriften ydre form skal i det følgende kun behandles sådanne ydre procestræk, der lader sig udtrykke og analysere i gængse retlige kategorier. De er til gengæld af grundlæggende betydning for hele processens karakter.²⁾

Kendetegnende for domstolsprocessen, som vi kender den her i landet, er, at dommen fremkommer som resultat af en koncentreret mundtlig forhandling mellem to parter i rettens nærværelse.³⁾ Der er tre punkter i denne karakteristik, som nærmere skal analyseres og overføres på nævnene. Processen foregår i rettens nærværelse; den er, som man plejer at sige, umiddelbar. Den er mundtlig. Og den har form af en forhandling mellem to parter.

1. Tilløb til en sådan undersøgelse, dog uden sociologisk eller fagpsykologisk grundlag, findes hos *Robson*, især kap. 5. Ved Civilforsvarsvurderingsnævnets oprettelse diskuterede man, om nævnet burde have adresse indenrigsministeriet eller østre landsret. Man valgte det sidste for at understrege uafhængigheden af administrationen.

2. *H. Munch-Petersen*: Den danske civilproces i hovedtræk. I. 1906, s. 233.

3. Jfr. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 110.

A. UMIDDELBARHED

1. Princippet om retsplejens umiddelbarhed defineres af *H. Munch-Petersen* som »den grundsætning, at alt, hvad der skal tillægges processuel betydning, må fremføres umiddelbart for de dommere, der skal påkende sagen«. ⁴⁾ Således bestemt er princippet udslag af et ideal. Meningen er at bringe dommeren i personlig kontakt med sagen og dens aktører, således at han selv kan »opleve« det grundlag, hvorpå han skal træffe afgørelsen. Dette ideal ligger bag retsplejelovens regler, og det føles af dommerne som noget helt grundlæggende, ⁵⁾ men efter positiv dansk civil- og straffeprocess er princippet kun gennemført med væsentlige modifikationer.

Man sonderer efter gældende ret mellem to former for umiddelbarhed, procedures umiddelbarhed og bevisumiddelbarheden. ⁶⁾ Procedures umiddelbarhed tager især sigte på den afsluttende mundtlige procedure, der ubetinget skal foregå for den dømmende ret, rpl. § 214,3, men omfatter iøvrigt al mundtlig forhandling, altså også retsmøder forud for domsforhandlingen. Her brydes princippet dog af de undtagelser, der gælder med hensyn til bevisumiddelbarheden. Denne form for umiddelbarhed skal sikre, at de bevismidler, der beror på beretning fra personer, fremføres direkte for den, der skal dømme. I denne forstand er umiddelbarheden kun mådeligt gennemført i civilprocessen, hvor afgivelse af forklaring for anden ret end den dømmende i vidt omfang er tilladt, i landsretssager efter loven tilmed den normale ordning. Selv i straffetsplejen, hvor bevisspørgsmålet gennemsnitligt har større betydning, er der væsentlige undtagelser fra bevisumiddelbarheden.

2. a. Når man med baggrund i domstolsprocessens umiddelbarhedsbegreb vil undersøge, i hvilket omfang nævnsprocessen er umiddelbar, må sammenhængen mellem de tre principper, hvorpå civilprocessens ydre form hviler, stærkt understreges. Umiddelbarhed i retsplejelovens forstand forudsætter en ret høj grad af mundtlighed og forbindes traditionelt med forestillingen om retsagen som en debat mellem to modstandere. Mundtlighed og forhandling er en forudsætning for, at der kan være noget at »opleve«.

Som det nærmere skal påvises nedenfor, er mundtlighed og forhandling kun i ringe grad gennemført i nævnsprocessen. At spørge i hvilket omfang rpl.'s regler om procedures umiddelbarhed og bevisumiddelbarhed kan overføres til nævnsprocessen, har derfor kun interesse for de ret få nævn, hvor møde for nævnet og/eller mundtlig forhandling er væsentlig. For de fleste nævn vil al tale om umiddelbarhed i retsplejelovens forstand være vildledende.

4. I, s. 166.

5. Se f. eks. *C. Bang* i J. 1955, s. 463 ff., og *A. Gøtzsche*, U. 1955 B., s. 284—85.

6. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 110 og 155—57, *H. Munch-Petersen* I, s. 166 ff., Kommenteret Rpl. I, s. 284, og *Hurwitz*: Strafferetspleje, s. 63 ff.

Det er imidlertid muligt at løsrive umiddelbarhedsforestillingen fra sammenhængen med mundtlighed og forhandling. I idealet om, at dommeren personligt skal »opleve« så meget som muligt af det grundlag, hvorpå sagen skal afgøres, ligger som et minimum et krav om, at dommeren skal handle personligt. Han må ikke overlade til andre at udføre, hvad det påhviler domstolen at foretage for at forberede og afgøre retssagen — naturligvis med undtagelse af det rent manuelle. Således formuleret er umiddelbarhedsprincippet anvendeligt på enhver sagbehandling.

I denne vide, almene formulering er umiddelbarheden i domstolsprocessen meget fuldstændig. Dommeren skal selv fælde dom i sagen; han kan aldrig overlade den endelige afgørelse til andre. Og i det omfang, hvori domstolen er impliceret i sagens forberedelse, må dommeren som hovedregel udføre også dette hverv personligt. Den, der dømmer, skal selv have overværet den mundtlige hovedforhandling mellem parterne; og selv om han ikke ubetinget behøver at have overværet bevisførelsen, er det karakteristisk, at han faktisk gør det i vidt omfang. Hertil kommer, at det skriftlige materiale, som indgår i sagen, forelægges ubearbejdet af andre end parterne. Udskrifter om vidneførsler for en anden ret er f. eks. ikke fuldt færdige bedømmelser af et sagforløb, men kun råmateriale til belysning af sagens fakta. Det minimale krav i umiddelbarheden: kravet om personlig udførelse af hvervet, er i det hele i domstolsprocessen en selvfølge. Interessen samler sig her om den form, hvori hvervet skal udføres. Kernen i retsplejelovens umiddelbarhedsbegreb er et krav om, at den sagbehandling, der går forud for dommen, får en sådan form, at dommeren kan *overvære* den.

Helt anderledes er forholdene i den almindelige forvaltning, især i ministerier, direktorater, amter og andre større embedssteder. Går man ud fra, at kompetencen til at udstede forvaltningsakter kun findes hos ministeren, direktøren eller amtmanden, kan der siges at være en meget vid adgang for den kompetente til at overlade sit arbejde til andre.⁷⁾ Han behøver ikke selv at træffe alle afgørelser, og hans deltagelse i den proces, der går forud for afgørelsen, er i langt de fleste sager yderst beskeden. Det skyldes naturligvis, at den principielt kompetentes arbejde ellers ville blive uoverkommeligt. Antallet af afgørelser er i almindelighed meget større end ved domstolene. Og sagens forberedelse er især som følge af undersøgelsesprincippet mere byrdefuld end det tilsvarende stadium i domstolsprocessen, hvor dommerens hverv normalt er at bistå og retlede parternes sagførere, der er de egentlige forberedere. Det almindelige er derfor, at sagerne forberedes fuldstændigt eller dog i det væsentlige af underordnede. Den, der træffer afgørelse, vil næsten altid bygge sin bedømmelse af i al fald fakta på et ordnet, skriftligt resumé udarbejdet af andre. — Forholdene ved en domstol og i et talstærkt monokratisk forvalt-

7. Jfr. *Poul Andersen*, s. 292—93.

ningsorgan er i det hele så forskellige, at man ved en fremstilling, der specielt har disse sidste organer for øje, bør undgå enhver overførelse af retsplejens umiddelbarhedsbegreb selv i stærkt udvandet skikkelse. Dette ses af udviklingen i amerikansk forvaltningsret, hvor retsplejens umiddelbarhedsprincip i formuleringen »The one who decides must hear« oprindelig var udgangspunktet for bedømmelsen af gyldigheden af visse forvaltningsakter, men hvor man i nyere tid er gået over til at karakterisere afgørelser truffet af ministerier o. lign. som »institutional decisions«.⁸) Man har altså opgivet forestillingen om en bestemt person som kompetent og i stedet anset forvaltningsorganet som sådant for kompetencens indehaver. Denne betragtningsmåde er formentlig rigtig også for dansk forvaltning, i al fald for ministerierne. Ministeren er ikke den eneste kompetente, men blot den, der *kan* træffe enhver afgørelse og fastlægge dens indhold uden hensyn til meninger udtalt af andre medlemmer af institutionen. Ministeren ventes kun at træffe relativt få afgørelser, og han deltager så godt som aldrig i forberedelsen af dem. Bestemmende for, hvilke afgørelser han træffer, og tillige for, på hvilket trin i ministeriets indre hierarki afgørelsen ellers træffes, er — bortset fra ren tradition — afgørelsens vigtighed, især dens betydning som praksisdannende, eller dens eventuelle politiske konsekvenser.⁹)

Nævnsprocessen indtager i henseende til umiddelbarhed en mellemstilling mellem domstolene og ministerierne. I visse nævn gælder umiddelbarheden både i den forstand, at medlemmerne skal udføre deres hverv personligt, og i retsplejelovens betydning således, at de skal overvære en væsentlig del af forberedelsen. I andre nævn indtager nævnsmedlemmerne en lignende stilling som forvaltningschefen i en talstærk, monokratisk institution. Men de fleste nævn befinder sig et eller andet sted mellem disse to yderpunkter. Nævnsmedlemmerne skal, ligesom dommerne, selv træffe afgørelse, men de behøver ikke aktivt at deltage i, endsige overvære forberedelsen. Særligt vedrørende forberedelsen er mulighederne for variationer mellem fuld overværelse og afgørelse på grundlag af et kort resumé udarbejdet af andre meget store, og i praksis forekommer et meget stort antal.

Det er under disse forhold umuligt at opstille detaljerede regler om den grad af umiddelbarhed, der kræves af et nævn. Fremstillingen vil derfor blive

8. Om dette begreb se især *Davis* kap. 8; jfr. *Robson*, især s. 68 og s. 591, *G. Heckscher*: Svensk statsförvaltning i arbete, s. 155 ff., og *Poul Meyer*, U. 1954 B., s. 29 ff. Når problemet har tiltrukket sig særlig opmærksomhed i angelsaksisk ret, hænger det sammen med den udbredte anvendelse af hearings. Hvor en funktionær faktisk har »oplevet« sagens grundlag under et mundtligt forhør, er det særligt stødende, at hans foresatte kan træffe afgørelse støttet til et resumé. Examinationsordningen, ovenfor s. 44, er et forsøg på at løse både spørgsmålet om upartiskhed og om umiddelbarhed, jfr. *Musolf*, s. 75 ff.

9. Jfr. Forvaltningskommissionens 4. betænkning, s. 148, og 5. betænkning, s. 80—81.

koncentreret om to grundlæggende retlige spørgsmål, der kan besvares med temmelig stor sikkerhed: Hvornår kan et nævn tillade sig at indrette sin procesform således, at et større antal afgørelser ikke træffes af nævnsmedlemmerne personligt? (b.) Hvornår kræves af nævnet, at det ligesom domstolene skal overvære i al fald en væsentlig del af sagens forberedelse? (c.) I tilslutning til undersøgelsen af disse to retlige spørgsmål gennemgås som eksempler nogle nævn, for hvilke de har særlig betydning; og til slut (d.) gøres nogle bemærkninger om nævn, hvor medlemmerne selv skal træffe alle afgørelser, men ikke behøver at overvære forberedelsen. Fremstillingen skulle således foruden løsningen af to grundlæggende retlige spørgsmål give et vist overblik over den ydre form, som en række vigtige nævn har givet sin sagbehandling.

b. Hensynet til en bestemt sammensætning af et nævn og den tillid hos de retsundergivne, som kan følge heraf, har været en væsentlig årsag til de fleste nævns oprettelse.¹⁰⁾ Der må følgelig være en formodning mod, at sager, der er henlagt til et nævn med interesserepræsentanter, lægmænd, sagkyndige, dommere o.s.v., afgøres af nævnets tjenestemænd eller andre medhjælpere for nævnsmedlemmerne. Hvis ikke andet fremgår af loven eller omstændighederne, skal endelig afgørelse (på dette stadium) træffes af nævnsmedlemmerne personligt. En støtte for denne almindelige formodnings rigtighed findes i den iver, hvormed man i adskillige tilfælde, hvor den ikke gælder, har bestræbt sig på at opretholde illusionen om, at nævnet selv træffer afgørelserne.

Da lovgivningen sjældent indeholder klare regler om det her rejste spørgsmål, bliver opgaven at undersøge, hvilke omstændigheder der kan berettige et nævn til — uanset den almindelige formodning — at følge en procesform, der fører til institutionsafgørelser.¹¹⁾

Det sker bedst ved at gennemgå en række eksempler på nævn, som i praksis overlader eller har overladt en væsentlig del af sine afgørelser til et kontor.

Det klareste eksempel er *Arbejderforsikringsrådet*. Det viser både, hvordan en procesform af denne type opstår og fungerer, og hvilke midler man kan gribe til for at erstatte den.

Arbejderforsikringsrådet blev oprettet, fordi man ønskede at sikre, at afgørelser om arbejdsulykker fik en særlig tillidsvækkende og sagkyndig behandling.¹²⁾ Nævnets sammensætning spillede altså en væsentlig rolle som årsag til nævnsformens anvendelse. Oprindeligt havde man foretrukket lokale nævn,

10. Ovenfor s. 123 ff.

11. Nævn af denne type er også velkendte i fremmed ret. *Davis* nævner s. 339—40 og s. 350 forskellige eksempler fra amerikansk sociallovgivning. — Et problem af samme art som det her skildrede opstår ofte i kommunalretten, se f. eks. im. skr. 3/7 1951 og sm. skr. 22/3 1946.

12. R.T. 1896/97 B., sp. 1003—04.

hvortil arbejderne direkte valgte medlemmer;¹³⁾ men af hensyn til ensartetheden blev denne tanke opgivet. Man måtte derfor allerede fra starten forudse, at rådsmedlemmerne på grund af sagernes antal ikke ville være i stand til personligt at deltage i forberedelsen af hver enkelt sag. Der knyttedes da også fra begyndelsen til rådet et kontor under formandens ledelse.¹⁴⁾

Kontorets oprindelige opgave var at forberede sagerne og forelægge dem for rådet;¹⁵⁾ men efterhånden som industrialiseringen skred frem, og ulykkesforsikringslovgivningen fik bestandigt videre område, overtog kontoret tillige en stadig større del af afgørelserne, og rådet udviklede sig til at blive kollektiv chef for et embedsværk.

I 1920'erne, hvorfra oplysninger om rådets praksis er særlig gode, var forholdene i store træk således:¹⁶⁾ Rådet ansås i princippet for det eneste organ, der var kompetent til at træffe afgørelser efter ulykkesforsikringsloven. Heraf drog man den slutning, at rådet altid kunne ændre kontorets afgørelser efter klage eller endog på eget initiativ. Dette sidste skete ganske vist sjældent, men det forekom.¹⁷⁾ Iøvrigt havde der udviklet sig en vis grov kompetencedeling med hensyn til 1. gangs afgørelser. Bestemte kategorier af afgørelser — de fleste — blev principielt truffet af kontoret, men henskødes i tvivlstilfælde til rådet. Andre kategorier — gennemsnitlig de vigtigste — især afgørelser om invaliditets- og dødserstatning forbeholdtes rådet selv, uanset om de in casu var væsentlige eller f. eks. blot bestod i fastsættelsen af invaliditetserstatning, der ofte kunne have karakter af helt mekanisk anvendelse af en skala.¹⁸⁾ Selv

13. R.T. 1888/89 B., sp. 2228—29, jfr. ovenfor s. 136.

14. Omkring århundredskiftet var der i kontoret foruden formanden beskæftiget: 1 kontorchef, 1 fuldmægtig, 1 assistent, 1 skriver og 1 læge + løs hjælp, se forslag til finanslov for 1902/03, R.T. 1901/02 A. 715—16. I 1933 ved rådets omdannelse til direktorat var der foruden direktøren: 1 kontorchef, 2 ekspeditionssekretærer, 1 kasserer, 4 fuldmægtige, 1 bogholder, 7 sekretærer og 14 assistenter m. v. + løs hjælp + 8 læger. I året 1900 var der ca. 2.300 anmeldelser, og der afsagdes 713 kendelser. I 1933 var der ca. 13.000 anmeldelser og ca. 5.000 kendelser.

15. Det hindrede naturligvis ikke, at rådet eller udvalg af rådet i undtagelsestilfælde deltog i forberedelsen, f. eks. ved at foretage besigtigelser eller ganske undtagelsesvis ved at bede skadelidte møde for rådet.

16. Se Ulykkesforsikringsudvalgets beretning, der er trykt som bilag I til Socialreformen 1933, Forslag til lov om forsikring mod følger af ulykkestilfælde, s. 65 ff., samt Administrationskommissionens betænkninger, s. 373 ff., jfr. også motiverne til ulykkesforsikringsloven i Socialreformen 1933, s. 26—27, og Ulykkesforsikringsloven 1954, s. 69—70.

17. F. eks. hvor kontoret havde anerkendt en skade med henblik på dagpenge; men rådet, når sagen forelagdes til invaliditetsafgørelse, fandt, at skaden faldt udenfor loven.

18. Af 13.300 sager i 1924 blev ca. 4.000 afgjort af rådet i ca. 100 møder. Administrationskommissionens betænkninger, s. 374—75.

med denne begrænsning kom der dog så mange sager for rådet, at man i praksis måtte nøjes med at forelægge en stor del af disse mundtligt.

Denne ordning vakte megen uvilje. Man fandt den irrationel. På én gang betød den overbebyrdelse af rådet med ligegyldige enkeltsager og en for ensartetheden uheldig adgang til tilfældige indgreb fra rådets side i kontorets arbejde. Hertil kom, at man fandt rådsbehandlingen for dyr.¹⁹⁾

Under disse forhold udarbejdede Arbejderforsikringsrådets kontor i 1924 et lovforslag, hvorefter kontoret skulle gøres til et direktorat. Samtidig skulle rådet bevares med en særlig juridisk tjenestemand som formand. Rådet som sådant skulle være appelinstans for direktoratet i en række sager, mens juridiske tvivlsspørgsmål af direktoratet skulle kunne henskydes til rådsformanden, hvis afgørelse så til gengæld ikke kunne ændres af rådet. Forslaget strandede på modstand i Arbejderforsikringsrådet og i folketinget. Man frygtede, at befolkningens tillid til afgørelser efter ulykkesforsikringsloven ville svinde, når man åbenlyst slog fast, at afgørelserne normalt blev truffet efter almindelig kontormæssig behandling, ligesom man frygtede, at rådets indflydelse som ankeinstans ville blive for ringe.

Modstanden blev brudt ved ulykkesforsikringsloven af 1933, der ophøjede kontoret til et direktorat, men bibeholdt rådet som ankeinstans og råd med særlig vægt på den tvivlsbedømmende funktion. Den nuværende ordning er set på den historiske baggrund overordentlig konsekvent. Man har indset, at institutionsafgørelser er uundgåelige, men har henlagt dem til et organ, hvor institutionsafgørelser efter dansk tradition er en selvfølge. Til gengæld har man ønsket at fastholde den garanti for tillid, som rådet kan yde, og har følgelig lagt dets kompetenceområde således, at det — bortset fra adgangen til vilkårlig indblanding i direktoratets sager — svarer meget godt til det, der er kernen i en ministers funktion som forvaltningschef: afgørelse af klagemål og forelægelse af praksisdannende eller på anden måde tvivlsomme sager.

Et andet klart eksempel på et nævn, hvor institutionsafgørelser var almindelige, er *Priskontrolrådet*.

Det første monopolkontrolorgan, Prisaftaleudvalget,²⁰⁾ l. 139 28/4 1931, kunne givetvis ikke overlade sine afgørelser til andre; men fra prisaf taleloven af 1937 gik udviklingen i retning af, at større og større dele af nævnets kompetence i realiteten udøvedes af kontoret.²¹⁾ Udviklingen akcentueredes ved prisloven 474 22/11 1941, der omdannede det tidligere sekretariat, hvis leder

19. Administrationskommissionens betænkninger, s. 376.

20. Se ovenfor s. 93, note 7.

21. Ifølge Priskontrolrådets beretninger var der i kontoret beskæftiget: 1937 — 14 personer, juni 1940 — 28 personer, i februar 1948 — 404 personer og pr. 1/1 1955 — 94 personer. I 1940'erne holdt rådet mellem 30 og 40 møder om året.

var nævnets formand, til et direktorat med en leder, der var forskellig fra Priskontrolrådets formand.

På baggrund af Arbejderforsikringsrådets udvikling er det slående, at man uanset oprettelsen af et særligt direktorat fastholdt, at kompetencen efter prislovgivningen i princippet var rådets, prislov 1941, § 1,2 og § 4,1, jfr. F.O., § 4,3, § 7 og § 8. Direktoratet udøvede — med ubetydelige undtagelser, jfr. f. eks. F.O., § 8,4 — ikke egen kompetence. Her opretholdtes altså en nævnsorganisation, hvor institutionsafgørelser var aldeles uundgåelige. Forklaringen på den forskellige indstilling overfor Arbejderforsikringsrådet og Priskontrolrådet må rimeligvis søges i de to nævns forskellige funktion. Retligt er forskellen især den, at Arbejderforsikringsrådets sager væsentligst var isolerede enkeltafgørelser. Priskontrollen har bestandig måttet lægge hovedvægten på mere generelle overvejelser. Politisk er forskellen åbenbar. Den lovpligtige ulykkesforsikring var længe før 1933 et akcepteret institut, udenfor aktuel politik. Det gjaldt unægtelig ikke Priskontrolrådets sagområde. Den tillid hos de retsundergivne, som rådsmedlemmerne kunne tilføre forvaltningsområdet, og på den anden side medlemmernes legale adgang til at gribe ind i den daglige administration²²⁾ var derfor politisk væsentlige realiteter.

Rådets indflydelse på administrationen var fastlagt i forretningsordenen, hvis regler efter det oplyste efterlevedes i praksis. Karakteristisk var, at en væsentlig del af rådets indflydelse var delegeret til et forretningsudvalg, der bestod af formanden og næstformanden og 2 medlemmer, og i hvis møder ministeriernes tilfornordnede og direktoratets ledere deltog. Forretningsudvalget har haft meget stor indflydelse.²³⁾ Ifølge F.O., § 7,1, skulle udvalget og direktoratet »gensidig søge forhandling og samråd vedrørende sager og forhold, som er af betydning for priskontrolvirksomheden«. Dets nærmere beføjelser var især et almindeligt løbende tilsyn, F.O., § 6, forberedende behandling af sager, der skulle for rådet, F.O., § 7,2, samt afgørelser på rådets vegne i en række sager, især særlig presserende eller mindre vigtige sager, F.O., § 4,2 og § 7,2 og 3. Udvalgets effektivitet sikredes ved hyppige møder, ifølge F.O., § 5, normalt 1 gang om ugen.

For rådet, der fra 1939 holdt møde mindst 2 gange om måneden, forelagdes en løbende beretning, F.O., § 4,1, ligesom ethvert medlem, direktøren og de tilfornordnede kunne forlange enhver sag behandlet, F.O., § 4,3. Iøvrigt var hovedsynspunktet for, om en sag skulle optages til drøftelse i rådet, sagens vigtighed efter forretningsudvalgets skøn, F.O., § 4,2.

Forholdene i priskontrollen lignede således stort set forholdene i et ministerium, blot at ministerens almindelige kompetence var delt mellem råd og forretningsudvalg.

22. Hjemlet i F.O., §§ 3,1 og 4,3.

23. Jfr. oplysninger i R.T. 1951/52 B., sp. 2255—58.

Monopolloven har ikke medført større reelle ændringer i forholdet mellem råd og direktorat, se regulativ for monopoldirektoratet af 18/6 1955, § 4,2, og Monopolrådets F.O., § 4,2, men ved at beskrive den kompetente myndighed som monopoltilsynet, der omfatter både råd og direktorat, har loven understreget, at nævnsmedlemmerne ikke behøver at træffe alle afgørelser selv.

Som et tredje eksempel kan nævnes *Invalideforsikringsretten*, hvor adgangen til at træffe institutionsafgørelser dog er mindre omfattende. Sagområdets materielle regler har her tilladt, at alle tilgrundliggende afgørelser har kunnet forbeholdes nævnsmedlemmerne personligt.²⁴⁾

Ved rettens oprettelse i 1921 forestillede man sig, at retten ville være i stand til selv at træffe den endelige afgørelse i alle sager.²⁵⁾ Det viste sig dog snart at være umuligt. Både sagsantallet og antallet af kontorets funktionærer steg meget stærkt. For at klare den alt for store arbejdsbyrde søgte man for det første at øge selve nævnets kapacitet. Med en kort afbrydelse har det været praksis at lade både medlemmer og suppleanter fungere hver for sig. Man har altså 2 selvstændige nævn,²⁶⁾ fra 1932 med samme formand.²⁷⁾ På den måde har man kunnet holde ca. 4 møder om ugen. For det andet har man på begrænsede områder rent ud anerkendt institutionsafgørelser. Sager om helbredelsesforanstaltninger og erhvervsforanstaltninger samt controlsager, som ikke fører til rentens (pensionens) inddragelse, forelægges i almindelighed ikke. Rettens arbejdsfelt er derfor afgørelser om invaliditet og om inddragning og forbrudelse af renten (pensionen) samt almindelige retningslinier, især naturligvis for de sager, som ikke forelægges. Endelig er det blevet skik, at ikke alle de sager, der efter denne arbejdsfordeling skal forelægges retten, bliver genstand for drøftelse i rettens møder. Sager, hvor der efter kontorets opfattelse ikke er tvivl om invaliditeten, optages på en samlet dagsorden ledsaget af et fyldigt referat, og dagsordenen udsendes til medlemmerne. Hvis intet medlem ytrer positivt ønske om drøftelse, afgøres alle sagerne på denne dagsorden uden et uden nærmere debat. Denne afgørelsesform omfatter ca. halvdelen af rente-(pensions-)sagerne.²⁸⁾ ²⁹⁾

24. Skildringen af Invalideforsikringsrettens forhold bygger især på jubilæumsskriftet fra 1946. Efter det oplyste er der ikke siden sket væsentlige forandringer.

25. Invalideforsikringsretten, s. 30.

26. Der dog kan træde sammen i plenarmøder.

27. Invalideforsikringsretten, s. 27—28. Administrationskommissionens betænkninger, s. 366, og Danmarks Sygekassevæsen I 1938, s. 235—36.

28. Invalideforsikringsretten, s. 35—36.

29. Et yderligere eksempel på et nævn med vid adgang til institutionsafgørelser er Udvalget for Indkvarteringserstatning, se Forvaltningskommissionens 5. betænkning, s. 210, hvor det oplyses, at udvalget kun har afgjort de prin-

Disse eksempler giver gode oplysninger om de faktiske forhold, der fører til institutionsafgørelser hos nævnene. Årsagen er overfyldning. Hvis et nævn har flere sager, end det kan overkomme at tage reel stilling til på det altid lille antal møder, som kan holdes i en forsamling, hvori medlemskab i almindelighed er en bibeskæftigelse, er der kun tre udveje: enten må hele den legale organisation laves om, eller de materielle regler må ændres, så sagernes antal falder, eller institutionsafgørelser må i større eller mindre omfang akcepteres. Hvis den tillid, nævnet skaber, er særlig vigtig, eller hvis der indenfor nævnets område forekommer mange ensartede enkeltsager, der nogenlunde let lader sig kontrollere via generelle regler og praksisdannende afgørelser, er nævn med institutionsafgørelser en naturlig udvej.

Eksemplerne giver også god besked om, hvornår den almindelige formodning mod nævn af denne type må vige. Hvis man ved et nævns oprettelse har været eller dog burde have været fuldt klar over umuligheden af personlig afgørelse i alle tilfælde, er institutionsafgørelser lovlige. Priskontrolrådets forretningsgang har derfor — også uanset eventuel hjemmel i forretningsordenen — været fuldt tilladelig. Og hvis forholdene for et nævn senere udvikler sig derhen, at institutionsafgørelser bliver nødvendige, f. eks. som følge af stærk udvidelse af kompetencen, og denne tilstand — der jo ikke kan være den lovgivende myndighed ukendt — har været i nogen tid uden protest, kan afgørelsesformen i al fald ikke medføre ugyldighed og kan næppe med rimelighed betegnes som forkert eller ulovlig. Ved administrerende nævn må man endelig i vidt omfang akceptere, at afgørelser om initiativets anvendelse træffes af et kontor eller sekretariat.

c. Karakteristisk for domstolsprocessens umiddelbarhed er som nævnt, at dommeren som hovedregel skal overvære den del af sagens forberedelse, der består i mundtlig forhandling og bevisoptagelse. En lignende form for umiddelbarhed kan forekomme i nævnsprocessen, overalt hvor denne ikke er rent skriftlig.

En så høj grad af umiddelbarhed er imidlertid — ligesom den særlig ringe grad under *b*. — en undtagelse. Nævnsmedlemmerne behøver kun at overvære sagens forberedelse i det omfang, det er udtrykkeligt hjemlet. Afgørende bliver da at undersøge, hvornår hjemmel foreligger.

Noget, der minder om procedurens umiddelbarhed, forekommer overalt, hvor der er forskrifter om *møde* for nævnet. I udtrykket »møde for nævnet«, der er gængs i nævnsprocessen, ligger, at en part eller en partsrepræsentant får personligt foretræde for nævnsmedlemmerne. Hvor der i sagen optræder to parter eller en klager og en 1. instans, kan sådanne møder få samme karak-

cipielle sager; resten af de ca. 40.000 enkeltsager er afgjort af kontoret. Også i Elektricitetsrådet og Forsikringsrådet forekommer institutionsafgørelser.

ter som domsforhandlingen i retsplejen, men selv hvor der kun optræder én part, sikrer møde mulighed for mundtlig procedure.³⁰⁾

Møde er ofte hjemlet. Det almindelige er, at parten³¹⁾ og/eller nævnet³²⁾ kan kræve møde, men undertiden er møde obligatorisk. Sådant ubetinget møde beror i almindelighed på positive regler,³³⁾ men for taksationskommissioner vedrørende fast ejendom kan man rimeligvis opstille den almindelige regel, at møde skal afholdes.³⁴⁾ Hvor parterne kan forlange møde, er det normalt, at nævnet også uden opfordring fra parten tager initiativ til mødes afholdelse. Møde efter parts opfordring tillades i visse nævn uden hjemmel;³⁵⁾ i andre nævn forekommer sådant møde ikke.³⁶⁾

Den grad af umiddelbarhed, der følger af regler om møde, er meget forskellig. Den er størst, hvor sagen ubetinget skal begynde med et møde for nævnet, således ved en lang række private tvistnævn samt i almindelighed i ekspropriationsprocessen.

Mindre omfattende er den form for umiddelbarhed, der forekommer ved mange ankenævn. Karakteristisk er her, at sagen begynder med en betydelig skriftlig forberedelse og ender med et eller flere møder for nævnet. Som eksempel kan nævnes Prisankenævnet, hvor den sædvanlige fremgangsmåde var følgende: Klagen blev indgivet til prisdirektoratet, der udarbejdede et i almindelighed meget udførligt svarskrift, indeholdende en samlet redegørelse for hele sagen. Klage- og svarskrift med akter eller udskrifter fremsendtes til nævnet, og svarskriftet forelagdes for klageren. På grundlag heraf udviklede der sig ofte en skriftveksling. Når formanden fandt sagen moden, udsendtes

30. Møder for nævnene er i reglen lukkede i den forstand, at kun sagens aktører foruden nævnsmedlemmer og sekretær m. v. er til stede. Det gælder dog f. eks. ikke Prisankenævnet, F.O., § 5.

31. Se f. eks. statsskattelov, § 27,2, landsskatteretslov, § 12,1, 2. pkt., jfr. Landskatterettens F.O., § 8,1 og 2, Prisankenævn F.O., § 4,3, 2. pkt., Vareforsyningsankenævn F.O. 1948, § 4,3, og 1956, § 5,3, 2. pkt., værnepligtslov, § 9,8, om Værnepligtsnævnet og byplanlov, § 4,7, om Byplannævnet.

32. Se f. eks. Landsskatterettens F.O., § 8,3, Prisankenævn F.O., § 4,1 i. f., Vareforsyningsankenævn F.O. 1948, § 4,1 og 1956, § 5,1, Indkvarteringsvurderingsankenævn F.O., § 3,1, Livsforsikringsankenævn F.O., § 6, Skovnævn F.O., § 7, og ikrafttrædelseslov, § 12,2, om Fængselsnævnet.

33. Se f. eks. forordning 5/3 1845, §§ 9 og 10, Kbn. vandafledningslov 30/11 1857, § 2, og l. 123 28/4 1906, § 14, Kbn. Taksationskommission F.O., §§ 2,4 og 3, naturfredningslov, § 10, landvæsensretslov, §§ 18 og 19, pligthuslov 240 7/6 1952, § 5,7, jfr. F.O., §§ 3 og 8.

34. *Poul Meyer*, s. 125. U. 1955. 246. H., jfr. om uvildige mænd U. 1935. 212 og 1945. 399 samt *Nellemann II*, s. 620. Ved alle de tvistnævn og overinstanser for tvistnævn, der har været gjort til genstand for nærmere undersøgelse, indkaldes faktisk til møde.

35. Således f. eks. i Ligningsrådet.

36. Således f. eks. i Arbejdsnævnet.

den til medlemmerne med kopi af skriftvekslingen og eventuelt af de vigtigste akter, og der indkaldtes til møde med parterne, som næsten altid gav møde. Mødet resulterede ofte i ny skriftveksling eller i nye møder. Nogenlunde samme fremgangsmåde er gængs i Vareforsyningsankenævnet, hvor dog både skriftveksling og møder forekommer noget sjældnere. Indkvarteringsvurderingsnævnet fulgte ligeledes samme grundtræk, men havde ikke så fast et handlingsmønster. Også her var grundlaget for sagbehandling i almindelighed klageskrivelsen og en redegørelse fra Indkvarteringsudvalget. Ankenævnets sekretær udarbejdede dog referat i visse sager, f. eks. hvis der under sagens behandling for nævnet kom nye oplysninger. Sagens dokumenter sendtes til medlemmerne, og samtidig indkaldtes klageren til møde og opfordredes til at give yderligere oplysninger. Klagers ikke-tilstedeværelse var dog temmelig almindelig.

Ringest er umiddelbarheden, hvor mødet kun har karakter af den sidste proceshandling før sagens afgørelse. Her vil mødet i almindelighed kun give lejlighed til afsluttende procedure vedrørende en sag, der er fuldt forberedt på anden måde.³⁷⁾ Møde af denne art kan være af så ringe betydning for et nævn, at dets procesform — uanset regler herom — må siges helt at mangle umiddelbarhed. For Landsskatteretten har klageren således, landsskatteretslov, § 12,1, krav på et afsluttende møde for rettens medlemmer, men adgangen anvendes kun i ca. 50 af 8—9.000 sager om året.

Bevisumiddelbarhed forekommer i nævnsprocessen især i form af besigtigelser og partsafhøringer. Besigtigelse er ofte omtalt i de positive procesforskrifter, der i almindelighed overlader til nævnet selv at afgøre, om besigtigelse skal ske.³⁸⁾ Selv uden udtrykkelig hjemmel skal taksationskommissioner og andre nævn, der lokalt fungerer ved ekspropriation af fast ejendom, dog rimeligvis besigtige det eksproprierede, med mindre der foreligger særlige omstændigheder, der stærkt forringer besigtigelsens værdi som bevismiddel. Det samme gælder andre nævn, hvis virksomhed består i en bedømmelse af en persons eller genstands ydre egenskaber, i al fald når nævnene fungerer lokalt som f. eks. Sessioner og Motorkøretøjsudpegningsnævn.³⁹⁾ Også partsafhøring er fakultativ for nævnet, men hvor møde faktisk afholdes eller besigtigelse foretages, er afhøring af mødte parter almindelig. Umiddelbarhed ved optagelse af vidnebevis m. v. er derimod temmelig sjældent forekommende og — såvidt ses — ikke foreskrevet for offentlige nævn.⁴⁰⁾ Der mangler i nævnsprocessen

37. Således er reglen for Conseil d'Etat, *Odent*, s. 403—04.

38. F. eks. l. 240 7/6 1952, § 5,6, Skovnævn F.O., §§ 6 og 7, Landsskatteret F.O., § 8,4, og skibstilsynslov, § 34.

39. For disse nævn er besigtigelsen dog muligvis forudsætningsvis gjort obligatorisk ved reglerne om borgernes pligt til at møde, værnepligtslov, § 11, og l. 337 21/9 1939, § 11.

40. Se derimod f. eks. Lærningevoldgiftsret F.O., § 6,1.

ganske regler om mødepligt for vidner m. v., og vidneafhøring kan derfor kun forekomme, hvor vidnet frivilligt møder og er villigt til at aflægge forklaring. Vidneførsel forekommer følgelig kun ved nævn, hvor der alligevel holdes møde med parterne, og er selv dér mindre betydningsfuld end ved domstolene.

Der er i det hele grund til at understrege sammenhængen mellem de to former for overværelse af sagens forberedelse. Hvor besigtigelse eller partsafhøring forekommer, og der samtidig optræder to parter under sagens gang, vil der under eller i forbindelse med bevisoptagelsen ske en vis umiddelbar procedure, og hvor der holdes møde for nævnet, vil umiddelbar partsafhøring — uanset antallet af parter — være almindelig.

Den del af forberedelsen, der ikke efter ovenstående skal overværes af nævnet selv, kan i almindelighed overlades til andre. Hvor et nævn i en ret høj grad overværer forberedelsen, er det dog karakteristisk, at medlemmerne også får forelagt det af andre samlede materiale ubearbejdet, og ikke blot som et resumé.

Af ovenstående vil det fremgå, at umiddelbarhed i de former, hvori den er almindelig hos domstolene, er det usædvanlige i nævnsprocessen, og at selv hvor der findes regler, der pålægger nævnene procedures og/eller bevisoptagelsens umiddelbarhed, er variationerne fra nævn til nævn meget store.

I praksis er processen for taksationskommissioner og andre nævn, der fungerer lokalt i ekspropriationsprocessen, præget af en lignende grad af umiddelbarhed som domstolsprocessen. Ved de fleste rene ankenævn og overinstanser er møde almindeligt og procedures umiddelbarhed derfor i al fald delvis gennemført. Ved nævn, blandt hvis forretninger rådsfunktionerne er fremtrædende, er begge former for umiddelbarhed sjældne. Det samme gælder for ansøgningsnævn og administrerende nævn.

d. De procesformer, der er fremstillet ovenfor under *b.* og *c.*, er som nævnt undtagelser. Hovedreglen er, at nævnsmedlemmerne selv skal træffe alle afgørelser, men ikke behøver at overvære eller på anden måde personligt deltage i sagens forberedelse. Det almindelige er tilmed, at den enkelte sag forberedes af andre end nævnsmedlemmerne og fremkommer til disse som et mer eller mindre udførligt, skriftligt eller mundtligt referat af sagens faktiske og retlige grundlag ledsaget af en indstilling om indholdet af nævnets afgørelse.

I henseende til umiddelbarhed befinder de fleste nævn sig altså imellem de to allerede fremstillede yderpunkter. Men forholdene er meget forskelligartede; grænserne overfor ydergrupperne er ikke skarpe, og variationerne ind imellem er meget store. Et vist overblik over praksis kan fås ved at nærme sig mellemgruppen fra hver af ydergrupperne.

Vedrørende grænsen overfor nævnene under *b.* må det understreges, at modsætningen mellem nævnsmedlemmernes personlige afgørelse, og afgørelse

ved andre, ikke er så skarp, som man skulle tro. Når nævnsmedlemmerne ikke behøver at overvære eller på anden måde deltage aktivt i forberedelsen, vil deres mulighed for personlig stillingtagen til den enkelte afgørelse være afhængig af sagernes antal og af den form, hvori sagens faktiske og juridiske problemer bringes til deres kundskab. Mere tekniske oplysninger herom gives nedenfor i kap. XVI. Her skal kun fremhæves, at jo flere sager der er, og jo mere lapidarisk grundlaget fremstilles, hvad enten det sker skriftligt eller mundtligt, des større betydning får den indstilling, som kontor eller sekretariat har udarbejdet, og jo mindre realitet bliver der i nævnsmedlemmernes personlige afgørelse.

Vedrørende grænsen overfor nævnene under c. må understreges, at nævnsmedlemmerne kan deltage i sagens forberedelse på anden måde end ved at overvære denne. Intens deltagelse i forberedelsen vil ofte træffes i nævn, der ikke har noget kontor, og som ikke kan forlange, at sagen forberedes hos en anden myndighed. Som eksempel kan nævnes, at Husmandsbrugskommissionernes medlemmer, især formanden, selv tilvejebringer langt det meste af det materiale, hvorpå indstilling om ansøgninger til Jordlovsudvalget beror. Hvor nævnsmedlemmerne selv er aktive under forberedelsen på anden måde end ved overværelse, og der i sagen optræder 2 parter, vil procesformen kunne minde om skriftlig proces ved domstolene; det var således tilfældet ved Revisionsankenævnet, hvor alle sagens dokumenter cirkulerede blandt medlemmerne.

Det almindelige er imidlertid, at sagerne fremkommer til nævnsmedlemmerne således forberedt, at de på grundlag af den mundtlige eller skriftlige forelæggelse straks kan tage stilling til afgørelsens indhold.⁴¹⁾ Selv i disse tilfælde er nævnsmedlemmerne naturligvis ikke helt uden personlig andel i forberedelsen. De må således minimalt tage stilling til, om sagen er tilstrækkeligt oplyst; og hvor forelæggelsen omfatter mere end blot en indstilling, og da

41. Således er forholdet også i den svenske Regeringsrätt, se *Bo Lagergren* i F.T. 1948, s. 317 ff., især s. 325. — Den normale fremgangsmåde i Conseil d'Etat udgør en ejendommelig mellemtung. Forberedelsen af sagerne hører under en »sous-section«, der udvælger et af sine medlemmer til som »rapporteur« at udføre den væsentligste del af arbejdet. Rapporten, der indeholder forslag til en afgørelse, debatteres med den »sous-section«, som har haft ansvaret for forberedelsen; men sagen afgøres af denne »sous-section« sammen med en anden »sous-section«, der ikke har deltaget i forberedelsen, men kun overværet det afsluttende møde, og som altså iøvrigt må bygge på den første »sous-section«s og »le rapporteur«s arbejde. Forholdene kompliceres ved, at kun de egentlige rådsmedlemmer, »les conseillers«, og »le rapporteur«, uanset om han er »conseiller«, er stemmeberettigede ved sagens afgørelse, men at andre ansatte deltager i rådslagningen. Der er således ingen klar grænse mellem rådsmedlemmer og kontor, se nærmere *Hamson*, s. 110 ff., *Odent*, s. 394 ff., og *Lenoan*, s. 84 ff., s. 106, s. 142 ff. og s. 180 ff.

især hvor sagens akter fremlægges,⁴²⁾ har medlemmerne reel mulighed for at gribe korrigerende ind i den forberedelse, som andre har foretaget. Endelig står det i almindelighed nævnene frit for i enkelttilfælde at deltage umiddelbart i forberedelsen, f. eks. ved at foretage besigtigelse, afhøre parter eller tillade møde.

Iøvrigt findes der indenfor de nævn, der i henseende til umiddelbarhed hører til mellemgruppen, en typisk forskel mellem nævn, hvor sagen hovedsagelig forberedes hos en anden myndighed, og nævn, som selv har et kontor eller sekretariat til at forberede sagerne.⁴³⁾

Til den første kategori hører de fleste af de særlige organer, der alene eller tillige udfører rådsfunktionerne. Det gælder klart for tvivlsbedømmelse, hvor man formentlig ligefrem kan opstille den deklaratoriske regel, at det tvivlsbedømmende organ kan kræve sagen oplyst af den hørende myndighed. I praksis anvendes samme fremgangsmåde, hvor råd udfører andre end de typiske rådsfunktioner. De komplicerede råd, der tillige er anke- og ansøgningsnævn, får således i reglen deres sager forberedt af vedkommende direktorat eller ministerium, således f. eks. Ulykkesforsikringsrådet,⁴⁴⁾ Arbejdsnævnet og Skovnævnet. Også blandt andre nævnstyper er forberedelse ved en anden myndighed almindelig. Det gælder således mange centrale ansøgningsnævn, f. eks. Vareudvekslingsudvalget, for hvilket varedirektoratet fungerer som kontor.⁴⁵⁾ At et nævn således kan forlange sagen forberedt af en anden myndighed hindrer naturligvis ikke, at medlemmerne undtagelsesvis deltager i forberedelsen, især ved besigtigelse, der f. eks. forekommer i Skovnævnet.

Hvor et nævn selv har et stort kontor, vil der være tilbøjelighed til institu-

42. Om den vekslende praksis på dette punkt, se nedenfor kap. XVI A.

43. Sondringen er naturligvis ikke skarp. Især ved centrale nævn kan det være vanskeligt at sige, om visse tjenestemænd, der i en centralstyrelse forbereder en nævnsbehandling, fungerer som sekretariat for nævnet og således står i et vist underordningsforhold til nævnsformanden, eller om de udfører forberedelsen som led i deres almindelige ministerielle tjeneste. Som eksempel kan nævnes Erhvervsskatteudvalget, hvis sager forberedes i indenrigsministeriet som andre ministerielle sager med udførligt under- og overreferat og med udvalgets formand, der efter loven skal være tjenestemand i indenrigsministeriet, som kontorchefs- eller overreferent. Referaterne duplikeres og udsendes til medlemmerne. Realiteten kan siges at være den, at indenrigsministeriet for de væsentlige erhvervsskattesager ikke har sin normale politiske eller embedsmandsmæssige chef — alt efter hvor højt sagerne ville nå op — men et kollegialt overhoved med overvejende kommunalpolitisk repræsentation.

44. Socialreformen 1933. Forslag til lov om forsikring mod følger af ulykkestilfælde, s. 27. Ved Ulykkesforsikringsrådet og Arbejdsnævnet forberedes end- og de sager, hvori nævnene træffer afgørelse i 1. instans, af direktoratet, jfr. R.T. 1936/37 A., sp. 3782.

45. Vareforsyningsbetænkning, s. 139.

tionsafgørelser. Ubetinget gælder det dog ikke. I det vigtigste danske ankenævn, *Landsskatteretten*, har der i det højeste været tilløb til institutionsafgørelser, og de er nu helt afskaffet.

Landsskatterettens indkomst- og formueafdeling — og kun dens forhold behandles her — bestod indtil ændringerne ved l. 311 21/12 1955 af en formand, der tillige var chef for rettens kontor, og 13 medlemmer, der alle havde medlemskabet som bibeskæftigelse. Fra 1/1 1956 består afdelingen af formanden, 1 viceformand, der ligeledes er embedsmand i rettens kontor, og 16 medlemmer. Både før og efter 1/1 1956 har afdelingen været delt i to underafdelinger, der holder møde 1 gang mdl. Sagerne er både nu og tidligere blevet forberedt af kontoret og forelægges medlemmerne med referat og indstilling.

Indtil 1/1 1956 kunne afgørelse på grundlag af kontorets forberedelse træffes på én af tre måder:

Mere simple sager (ca. halvdelen) — de såkaldte udvalgsager — sendtes til skriftlig votering hos et enkelt retsmedlem med et kendelsesudkast udfærdiget af kontoret. Var medlemmet enig i kontorets indstilling, var sagen i realiteten afgjort. Var medlemmet ikke enig, behandlede sagen videre som voteringssag.

Voteringssagerne, der iøvrigt omfattede mere tvivlsomme og principielle sager, sendtes — uden kendelsesudkast — til skriftlig afstemning i en vote-ringsgruppe⁴⁶⁾ bestående af retsformanden og to menige medlemmer. Hvis de var enige, var sagen i realiteten afgjort. Hvis ikke, gik sagen i almindelighed til mundtlig drøftelse i en afdeling, hvor den forelagdes af det dissenterende medlem af voteringsgruppen og var genstand for en grundig mundtlig rådslagning.

På afdelingsmøderne behandlede desuden enkelte særlig vigtige, ekstraordinære sager og på hvert møde 2 à 3 sager, i hvilke klageren i henhold til landsskatteretslov, § 12, havde fremsat begæring om møde for retten. Endelig forelagdes de udvalgs- og voteringssager, der allerede var reelt afgjort ved skriftlig votering. Denne forelæggelse var dog rent formel og skete ved indførelse i mødeprotokollen af en liste over sagnumre.

Denne sagbehandling blev kritiseret af ombudsmanden,⁴⁷⁾ der udtalte, at bestemmelsen i landsskatteretslov, § 8,2, om, at retten ikke kan træffe afgørelse, med mindre formanden og mindst 4 medlemmer deltager i afgørelsen, må forstås således, at det nævnte antal retsmedlemmer »i realiteten og ikke blot rent formelt skal have deltaget i behandlingen« af sagerne.⁴⁸⁾ Han opfordrede

46. Disse grupper var og er stående. Ved deres sammensætning tages hensyn til medlemmernes sagkundskab eller interesserepræsentativitet.

47. Folketingets ombudsmands beretning for året 1955, s. 69 ff., især s. 72—73.

48. En lignende fortolkning kan man næppe anvende på quorumsbestemmelser for nævn, der må siges lovligt at anvende institutionsafgørelser.

derfor til, at enten praksis eller loven ændredes, således at sagbehandlingen »med sikkerhed kan finde sted i overensstemmelse med loven«. Ved l. 311 21/12 1955 blev lovens § 8,2 ændret således, at formanden, en viceformand eller eventuelt en kontorchef og mindst to menige medlemmer skal deltage i afgørelsen. Den hidtidige praksis er i overensstemmelse hermed ændret således, at alle sager går til votering i en gruppe bestående af lovens minimum. Sædvanen mellem udvalgssager og voteringssager har dog fortsat en vis betydning. De simple sager behandles i 1. omgang i grupper, hvori kontorchefer deltager, men afgøres dog kun her, hvis alle medlemmer er enige. De vanskeligere sager samt de »udvalgssager«, hvori der ikke er opnået enstemmighed, behandles i grupper, hvori retsformand eller viceformand er medlem. I afdelingsmøderne er den formelle forelæggelse afskaffet, og her behandles kun særlig vigtige sager, sager, hvorom der ikke på anden måde kan opnås enighed, samt sager, hvori part har krævet møde for retten.

Landsskatteretten har således — trods et meget stort antal enkeltsager — undgået institutionsafgørelser ved at lægge den — meget omfattende — forberedelse helt i kontorets hånd og ved at opdele retten i en række mindre grupper.

Som et andet eksempel på et nævn med stort kontor, der har undgået institutionsafgørelser, kan nævnes *Revisionsudvalget for Tyske Betalinger*. Dettens medlemmer har ved en meget stor arbejdspræstation formået personligt at træffe afgørelse vedrørende ca. 10.000 kendelser på grundlag af et som oftest udførligt skriftligt referat udarbejdet af et kontor, der på sit højdepunkt talte mer end 200 mennesker.

e. Hvor et nævns medlemmer personligt skal træffe afgørelse eller overvære forberedelsen, er det et spørgsmål, om nævnet under hele sin behandling af en bestemt sag skal have samme sammensætning. Dette krav stilles efter rpl. § 214,3 til kollegiale domstole og anses for ubetinget gældende for alle administrative retter i Frankrig.⁴⁹⁾

I det omfang, nævnsmedlemmerne skal overvære forberedelsen, er det givet, at mindst et antal medlemmer, der svarer til quorumskravet, både skal deltage i afgørelsen og have overværet forberedelsen.⁵⁰⁾ Det er derimod ligegyldigt, om medlemmer, der har overværet forberedelsen, senere falder fra, når blot quorum bliver tilbage. Mere tvivlsomt er det, om medlemmer — udover quorum — der ikke har overværet (hele) forberedelsen, kan deltage i afgørelsen. I princippet må man fastholde, at kun den, der har været med i forberedelsen, kan deltage i afgørelsen; men reglen efterleves næppe fuldtud i praksis.

Hvis nævnsmedlemmerne får sagerne forelagt fuldt bearbejdede fra et kon-

49. *Arnaud*, s. 121. Reglen understøttes af et påbud om, at kendelsen skal indeholde dommernes navne, *Odent*, s. 320.

50. *Haarløv*: Opdragelsessanktioner, s. 239.

tor eller en anden myndighed, kan spørgsmålet komme frem, hvis en sags behandling strækker sig over flere rådslagninger, f. eks. på grund af uenighed om afgørelsen eller på grund af, at nævnet har ønsket nye oplysninger. Her overholdes princippet om nævnets identitet i al fald ikke i praksis og har næppe heller nogen større værdi.

3. Den hidtil givne fremstilling af umiddelbarheden i nævnsprocessen bygger på den forudsætning, at et nævn er et hele, der enten deltager eller ikke deltager i sagernes afgørelse og forberedelse. Denne forudsætning holder ikke altid stik. Det er meget almindeligt, at visse medlemmer har beføjelser, som resten ikke har. I praksis har det især betydning at undersøge, i hvilket omfang formænd, afdelinger og underudvalg kan handle på nævnets vegne.

a. Som indledning skal dog gøres nogle bemærkninger om *sekretærer*. Så godt som alle nævn har faktisk mindst én sekretær. Med mindre der er særlig hjemmel, er sekretæren ikke medlem af nævnet. Ansættelsen af en sekretær behøver ingen særlig hjemmel bortset fra den eventuelle bevillingsmæssige.

Sekretæren har — med mindre det modsatte er bestemt — ingen selvstændig kompetence. Hans funktion afhænger iøvrigt af omstændighederne. Hvis nævnet har eget kontor, eller hvis det fungerer i så nær forbindelse med et ministerium eller direktorat, at dets sager helt forberedes der, har sekretæren nogenlunde samme opgaver som retsskriveren. Han sørger for mødernes sammenkaldelse, fører protokol og ordner det praktiske ved beslutningers udfærdigelse. Hvis nævnet ikke selv har et kontor eller kan benytte en anden myndigheds, har sekretæren — i al fald faktisk — en større indflydelse. Han deltager i så fald i sagens forberedelse, afgiver undertiden ligefrem indstilling om afgørelsen og konciperer ofte kendelserne. Formelt udøver han kun formandens kompetence, men reelt kan hans indflydelse være betydelig.

b. Nævnets *formand* har i nævnsprocessen en helt central stilling.

Det er for det første ham, der udøver procesledelsen både under nævnets møder med parterne og under rådslagning og afstemning.⁵¹⁾

51. Det er endvidere i reglen formanden, der drager omsorg for kendelsens udfærdigelse. Positiv hjemmel for visse eller alle disse procesledende og lignende beføjelser er almindelig, se f. eks. Normal F.O. for Beværterbevillingsnævn, § 6, vareforsynings F.O., § 4,1, Skovnævn F.O., § 3, Boligtilsynsråd F.O., §§ 2 og 5,3, naturfredningslov, §§ 8,2 og 19 i. f. — I al fald hvor formanden er retskyndig, og de øvrige medlemmer ikke er det, må der yderligere være formodning for, at formanden på egen hånd kan træffe procesforberedende afgørelser, jfr. U. 1953, s. 632, og Landsskatterettens F.O., § 8,3. Formanden har derimod ikke en videre kompetence til på egen hånd at træffe afgørelse om afvisning som følge af manglende procesforudsætninger eller om grundlæggende formalia end til at træffe andre afgørelser, se U. 1954, s. 561, og U. 1955, s. 1061, jfr. Landsskatterettens F.O., § 3,1.

Han har dernæst særlige beføjelser vedrørende forberedelsen. I nævn, som overværer forberedelsen, er det således formanden, der, indtil møde er sammenkaldt, træffer de forberedende afgørelser vedrørende sagens oplysning.⁵²⁾ Da møde ofte først sammenkaldes på et relativt sent tidspunkt, har denne kompetence særdeles reel betydning. Lignende beføjelser med hensyn til sagens oplysning har formanden rimeligvis overalt, hvor nævnet overhovedet har noget med sagens forberedelse at gøre, selvom det ikke sker i form af møde. Han må således — indtil rådslagning kan afholdes — tage stilling til, hvilke oplysninger, der er nødvendige, og hvordan de skal fremskaffes,⁵³⁾ om skriftveksling, hvor denne ikke er obligatorisk, skal foretages, og hvor længe den skal fortsætte.⁵⁴⁾ Hvor sagen fremsendes færdig forberedt fra en anden myndighed eller et kontor, må formanden træffe den foreløbige afgørelse om, hvorvidt sagen er tilstrækkeligt oplyst.⁵⁵⁾ Ved administrerende nævn, der ikke har noget kontor og derfor ikke kender institutionsafgørelser, altså især lokale administrerende nævn, indebærer formandens beføjelser under forberedelsen tillige en vid adgang til at træffe beslutninger om initiativets udnyttelse.

Det er en selvfølge, at formandens beslutninger vedrørende sagens forberedelse, særligt vedrørende sagens oplysning, kan ændres af nævnet.

Mere tvivlsomt er det, om formanden kan træffe afgørelser (herunder afgive indstillinger) på nævnets vegne.

Sådan kompetence kan være hjemlet. Formanden for Boligtilsynsrådet kan således ifølge rådets F.O., § 4,2, afgøre, om indberetninger fra de lokale boligtilsyn skal forelægges for rådet til revision. Beslutningen om ikke at forelægge indebærer i realiteten en afgørelse om, at revision ikke skal foretages. Og formanden for Elektricitetsrådet kan ifølge dettes F.O., § 2, træffe afgørelse i løbende sager af ekspeditions-mæssig art. Sådanne bestemmelser er imidlertid meget sjældne; det praktisk væsentlige spørgsmål bliver derfor, om formanden også uden hjemmel — efter delegation fra nævnet eller endog uden delegation — kan træffe afgørelser på nævnets vegne.

Udgangspunktet for besvarelsen af dette spørgsmål må være en almindelig formodning imod delegation til formanden.⁵⁶⁾ Som begrundelse kan især henvises til, at nævnets sammensætning i almindelighed har været en vigtig årsag til dets oprettelse. Formodningen har iøvrigt særlig vægt, når det drejer sig

52. Jfr. Lærningevoldgifts F.O., § 3,2, og Huslejenævns F.O., § 4,1.

53. Således udtrykkeligt i Sygekassenævns F.O., f. s. v. angår Overflytningsudvalget, Håndbog for sygekasser, s. 473.

54. Således Stærke-Drikke-Nævnet F.O., § 1.

55. Således i almindelighed indenrigsministeriets saneringsudvalgs betænkning, 1938, s. 19: »inden sagernes forelæggelse for rådet må formanden kunne tage stilling til hvilke oplysninger, der skal indfordres.«

56. Jfr. Poul Andersen, s. 293 og s. 417, og im. skr. 234 3/9 1872 og 94 31/3 1872 samt im. skr. 23/9 1930 og un. skr. 7/5 1942.

om nævn, der normalt selv overværer forberedelsen; her er domstolsforbillederne for nærliggende. Der er imidlertid kun tale om et udgangspunkt. Man kan ikke fastholde en regel om, at delegation er forbudt, med mindre den positivt er hjemlet.⁵⁷⁾ Når man uanset betydningen af nævnenes sammensætning i vidt omfang må akceptere institutionsafgørelser, er det åbenbart, at delegation til formanden ikke uden videre kan afvises, men tværtimod må tolereres i videre omfang end institutionsafgørelser. Formanden er jo selv nævnsmedlem, et forhold, der ikke er blot formelt. Gennem sit medlemskab indlever han sig i nævnets atmosfære og erhverver sig oftest en følelse af loyalitet mod medlemmerne, som tjenestemænd udenfor nævnet ikke kan antages at besidde.

Det afgørende bliver da at søge at angive, under hvilke omstændigheder formanden er berettiget til at handle for nævnet. De vigtigste af de hensyn, der må lægges til grund ved afgørelsen i det enkelte tilfælde, er — foruden graden af umiddelbarhed ved vedkommende nævn — følgende:⁵⁸⁾ vanskeligheden ved at indkalde nævnet — sagens presserende art — sagens større eller mindre vigtighed, især set i forhold til nævnets almindelige virksomhed; formanden vil således lettere kunne handle på egen hånd vedrørende simple sager, hvor nævnet har en fast praksis, end ved praksisdannende afgørelser — nævnets arbejdsbyrde, der kan være så stor, at den enkelte simple sags behandling alligevel ville blive en formalitet, således at delegationen ikke medfører nogen realitetsændring — samt delegationens omfang i forhold til nævnets kompetenceområde.

For nogle typiske situationer kan formandens adgang til at afgøre sagen på egen hånd fastlægges med noget større præcision.

Delegation er for alle nævn absolut udelukket vedrørende ganske grundlæggende afgørelser og må ikke antage et sådant omfang, at nævnsbehandlingen i realiteten sættes ud af funktion.⁵⁹⁾ Det gør i sådanne tilfælde ingen forskel, om der foreligger udtrykkelig delegation eller ikke.

Hvor der blandt medlemmerne findes sagkyndige, hvis særlige viden åbenbart har betydning for vedkommende sag, kan formanden i al fald ikke handle på egen hånd, hvis han ikke selv har denne viden. Samme regel må anvendes, hvor der findes repræsentanter for interesser, der kan formodes at lægge særlig vægt på sagen, selv om denne ud fra en samlet vurdering af nævnets arbejde er mindre væsentlig. Udtrykkelig delegation kan dog — i al fald i det sidste tilfælde — være berettiget.

Delegation må derimod i vidt omfang anerkendes ved nævn, hvor institu-

57. Udtrykkelige regler om adgang til delegation må fortolkes i overensstemmelse med de almindelige betragtninger nedenfor.

58. Jfr. *Poul Meyer*, U. 1954 B., s. 38—39.

59. Videregående slutninger kan næppe drages fra U. 1948. 654.

tionsafgørelser er almindelige, i al fald hvis delegationen er begrundet i lignende forhold som dem, der fører til at overlade afgørelserne til kontoret. I de tilfælde, hvor formanden tillige er chef for kontoret, glider delegation til formanden og institutionsafgørelse iøvrigt over i hinanden; formanden vil langtfra altid udføre den delegerede funktion personligt.⁶⁰⁾

For alle nævn må gælde, at formanden kan træffe helt presserende afgørelser, når det ikke er praktisk muligt at nævnsbehandle dem.⁶¹⁾ Her kan formel delegation ikke kræves.

Ved nævn, der ikke selv overværer forberedelsen, må delegation til formanden være tilladt, når nævnet har mange hver for sig ubetydelige enkelt-sager og i det hele en stor arbejdsbyrde, og når delegationen kun omfatter en mindre del af nævnets område. Her vil formel delegation klarlægge forholdene, men den er næppe absolut nødvendig. Der kan ikke stilles krav om, at sagerne skal nævnes for medlemmerne. Et vist indseende med retningslinierne er tilstrækkeligt.⁶²⁾

c. Det forekommer ofte, at et nævn deles i mindre grupper, der handler på nævnets vegne. Sådan *opdeling* forekommer i forskellige former. Der er en typisk forskel på opdeling i afdelinger og nedsættelse af udvalg, men grænsen er naturligvis ikke skarp. Når et nævn deles i afdelinger, fungerer disse gerne sideløbende; set fra een afdelings standpunkt udgør resten af nævnet en eller flere andre afdelinger, der sideløbende udfører lignende arbejde. Udvalg skiller sig derimod ud fra nævnet; de medlemmer, der ikke er med i udvalg, danner ikke et eller flere andre udvalg med lignende funktion. Begge former for opdeling kan være permanent eller ske ad hoc.

Også ved undersøgelsen af spørgsmålet om adgangen til at lade afdelinger eller udvalg handle på nævnets vegne må sondres mellem sagens forberedelse og dens afgørelse.

60. En mellemtning mellem institutionsafgørelse og klar delegation til formanden findes f. eks. i Skovnævnet, hvor nævnet generelt afstod fra at blive hørt af ministeriet angående nogle klare småsager om ophævelse af fredsskovspligt (1. og 19. møde). Som et andet eksempel kan nævnes, at en del klare sager i Erhvervsskatteudvalget afgøres alene af formanden, der er embedsmand i ministeriet. Her findes ingen formel delegation.

61. Sm. skr. 15/1 1935, jfr. Socialreformen, noteudgave 1948 O.F., § 26, note 1; O.F., § 88, og naturfredningslov, § 9,2 i. f. Ifølge de positive bestemmelser skal afgørelserne snarest forelægges for nævnet. Ikke-forelæggelse har efter U. 1930. 853. O.F.N. ugyldighedsvirkning, men det skyldes lovens formulering og gælder næppe i almindelighed.

62. Et klart eksempel foreligger ved Læringerådet, hvor man efter nogen tids praksis delegerede til formanden at træffe afgørelser om ydelse til mestre, der oplærte invalide lærlinge. Afgørelserne blev her forelagt til efterretning på et følgende møde.

Det er i praksis meget almindeligt, at udvalg deltager i forberedelse af en sag. I nævn med stor arbejdsbyrde, f. eks. i Priskontrolrådet, F.O., §§ 5—7, og Elektricitetsrådet, F.O., § 4, findes hjemmel til nedsættelse af faste forretningsudvalg, der bl. a. har til opgave at deltage i forberedelsen af de sager, der forelægges nævnet. Iøvrigt er ad hoc udvalg både med og uden hjemmel⁶³⁾ almindelige, f. eks. til at foretage besigtigelse eller forhandling med parter. Derimod anvendes opdeling i afdelinger, hvis opgave er at forberede sager til det samlede nævn, så vidt vides ikke i praksis.

Der er en meget vid adgang til også uden positiv hjemmel at overlade forberedelsen til udvalg eller afdelinger;⁶⁴⁾ men ubegrænset er den dog ikke. I det omfang et nævn skal overvære sagens forberedelse, må udgangspunktet være, at det ikke kan overlade denne del af sit hverv til en underafdeling, med mindre der er hjemmel. Det er særlig klart, hvor en part har krav på møde for nævnet, eller møde ligefrem er obligatorisk. Her må parten kunne forlange at komme i forbindelse med alle dem, der skal træffe afgørelse. Dette gælder, selv om mødet er den sidste proceshandling før rådslagningen, og selv om møde kun sjældent forekommer. Den, der kræver møde for retten efter landskatteretslovens § 12, har således krav på at møde for vedkommende afdeling og kan ikke spises af med møde for en voteringsgruppe.

En atypisk form for forberedelse ved en afdeling forekommer, hvor et nævn normalt fungerer i flere afdelinger, der hver for sig kan træffe afgørelser, men hvor en af disse kommer i tvivl og ønsker en sag viderebehandlet i en forsamling, der består af flere eller alle afdelinger. Hvis afdelingen ikke skal overvære forberedelsen, er der frit spil. Men hvis afdelingen skal afholde møde med parterne, foretage besigtigelse m. v., må hovedreglen være, at den del af forberedelsen, som nævnet skal overvære, må gøres om for den større forsamling. Hvis således en afdeling af Landsskatteretten i en sag, hvor part har mødt, ønsker plenumbehandling, må møde ske en gang til for plenum. Et ganske lignende problem opstår ved opmandsinstituttet i ekspropriationsprocessen. Her er spørgsmålet, om sagens behandling skal begynde forfra med opmanden, eller han blot skal rådslå med taksationskommissionens oprindelige medlemmer. I Jernbanetaksationskommissionens praksis begyndes forfra,⁶⁵⁾ og formodningen må være for denne løsning.

I kollegiale organer, hvor sagerne forelægges medlemmerne skriftligt forberedt af en anden myndighed eller et kontor, er det ret almindeligt, at sagerne fordeles til gennemlæsning hos individuelle medlemmer eller grupper af medlemmer, således at alle sager behandles grundigt af enkelte medlemmer og

63. Hjemmel til nedsættelse af forberedende ad hoc udvalg er almindelig, f. eks. Skovnævnet F.O., § 6, Indkvarteringsvurderingsnævnet F.O., § 6, Ligningsrådet F.O., § 29,6, vareforsynings F.O., § 6, og Landsskatteretten F.O., § 1,6.

64. Sm. skr. 21/5 1938 (S.T. 1938 B., s. 106).

65. *P. Bentzon* i U. 1906 B., s. 132.

mere overfladisk af resten på grundlag af de særlig indviedes udtalelser.⁶⁶⁾ Hvor et nævn har stor arbejdsbyrde, har fremgangsmåden åbenbare praktiske fordele; men i al fald hvor nævnet er præget af interesserepræsentation, kan der rettes alvorlige indvendinger mod den. Alternativet er imidlertid ofte, at overhovedet ingen af medlemmerne kan kende sagerne ordentligt, og at alle må forlade sig på formandens eller sekretærens forelæggelse eller på indstillingen i sagen. Fremgangsmåden må derfor akcepteres ved alle nævn med stor arbejdsbyrde.

Med hensyn til afdelingers eller udvalgs adgang til at træffe afgørelser kan opstilles følgende hovedregler:

I adskillige tilfælde er der hjemmel for, at et nævn permanent deles i afdelinger, der arbejder sideløbende og uafhængigt af hinanden på hele nævnets vegne, således f. eks. Ligningsrådets F.O., § 29,1, og Landsskatterettens F.O., § 1,1, hvorefter begge disse nævn deles i en afdeling for indkomst- og formueskat og en for skat på fast ejendom, samt Landsskatterettens F.O., § 1,5, hvorefter Landsskatterettens afdelinger atter kan underinddeles. Men deling i afdelinger forekommer også uden hjemmel i nævn med stor arbejdsbyrde; Invalideforsikringsretten arbejder f. eks. i to afdelinger på den måde, at suppleanterne udgør den ene og medlemmerne den anden.⁶⁷⁾ Sådant deling er ofte praktisk nødvendig; og den må, hvad enten den er permanent eller ad hoc, i al fald være lovlig under følgende betingelser: delingen må ikke medføre ændring i plenums sammensætning; quorumsreglerne må kunne overholdes i hver af afdelingerne; hvis der er interesserepræsentanter eller særligt vigtige sagkyndige, må de enten findes i et sådant antal, at det er muligt at få nogenlunde samme relative fordeling i afdelingen som i nævnet, eller de medlemmer, der ikke har en brugbar doublet, må fungere i begge afdelinger, eller det må være muligt at fordele sagerne, så de forskellige sammensætninger er adæquate. Efter disse retningslinier skulle Invalideforsikringsrettens praksis være ulovlig, fordi den betyder en fordobling af det samlede nævns medlemsantal. Fremgangsmåden må dog anses forudsætningsvis godkendt af lovgivningsmagten, der har kendt ordningen enten ved lovrevisionerne eller fra finanslovene.

Om udvalgs adgang til at træffe afgørelser på nævnets vegne må gælde lignende betragtninger som om delegation til formanden.⁶⁸⁾ Da udvalgene kan

66. Fremgangsmåden er almindelig i faste folketingsudvalg, f. eks. i indfødsretsudvalget og finansudvalget.

67. Sådant deling praktiseredes også i Arbejdsnævnet under 1. verdenskrig, se Arbejdsløshedslovgivningen i Danmark i 25 år, s. 148.

68. Sm. skr. 21/5 1938, der er nævnt ovenfor i note 64, antager, at Læringlefællesudvalget kan delegere forberedelse, men ikke afgørelser. Den viser, at man ikke fra en vid adgang til at lade udvalg forberede kan slutte noget om adgangen til at delegere afgørelser, men kan næppe læses som udslag af et almindeligt forbud mod delegation af afgørelser. I Skovnævnet har man i et enkelt tilfælde delegeret til 2 af medlemmerne at besigtige et fredsskov-

sammensættes, så de bliver repræsentative for nævnets sammensætning, vil udvalgenes faktiske adgang til selvstændig optræden kunne være større end formanden.

For adskillige nævn med stor arbejdsbyrde er der udtrykkelig hjemmel til at lade udvalg træffe afgørelser på nævnets vegne, således forretningsudvalgene i Priskontrolrådets F.O., § 7,2 og 3, og Elektricitetsrådets F.O., § 5 og 6, jfr. også vareforsynings F.O., § 6, og arbejderbeskyttelseslov, § 61,3. Selv i sådanne tilfælde kan udvalgene dog ikke usurpere helt grundlæggende afgørelser.

B. MUNDTLIGHED

1. Domstolenes procesform bygger ifølge rpl. § 148, jfr. § 292,1, på mundtlighedsprincippet.¹⁾ I teknisk-juridisk forstand ligger heri, at kun det, der fremføres mundtligt for retten, har selvstændig betydning. Skriftstykker, der i al fald i vigtigere sager anvendes i vidt omfang, har kun betydning som støtte for det mundtligt forebragte.

Retsplejens mundtlighedsprincip er imidlertid mere end en teknisk regel. For procesreformatorerne i forrige århundrede indeholdt kravet om mundtlighed et grundlæggende politisk og ideologisk element. Man ventede sig af en mundtlig procedure fordele, der gik langt ud over en mere hensigtsmæssig gang i retssager. Mundtlighed er således forudsætningen for offentlighed og dermed for den tillid til retsplejen, som offentligheden antages at skabe; og den er en forudsætning for lægdommere.

Kernen i retsplejens mundtlighedsprincip bliver da ikke så meget, at det talte afløser det skrevne, men at det talte bliver »levende«, og at retssagen i det ydre forløber som en fri og levende forhandling mellem parterne, d.v.s. deres sagførere,²⁾ som tilhørerne kan følge med interesse, og som kan danne en livsnær baggrund for rettens afgørelser. Der er således en nær sammenhæng mellem mundtligheden og umiddelbarheden, hvis formål også er, at dommeren selv skal »opleve« sagen.

2. I teknisk-juridisk forstand gælder mundtlighedsprincippet ikke i nævnsprocessen. Rpl. § 148 kræver af dommeren, at han skal påse, at alt, hvad der ikke efter loven må være skriftligt, fremføres mundtligt. Et lignende krav kan

areal, der ønskedes udstykket. Hvis de var enige, skulle sagen ikke forelægges påny. Det er givetvis at gå for vidt.

1. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 109 ff., *Munch-Petersen* I, s. 139 ff. og s. 150 ff., og *Hurwitz*: Strafferetsplejen, s. 78 ff.
2. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 110, med en udtalelse fra Ahnfelt-Rønne, jfr. *Munch-Petersen* I, s. 153, om »jævnhed og naturlighed i retsplejen«. Det er betegnende for de idealer, der ligger bag mundtlighedskravet, at de tilsigtede virkninger bedst lader sig beskrive i grundtvigske vendinger.

ikke stilles til nævnet. Nævnet har ikke uden særlig hjemmel³⁾ pligt til at sørge for, at alt fremføres mundtligt. På den anden side gælder skriftlighedsprincippet, som det kendtes i civilprocessen før retsplejeloven,⁴⁾ heller ikke for nævnsprocessen.⁵⁾ Mundtligt og skriftligt indgår i sagens grundlag med lige retlig værdi.

Dette hindrer naturligvis ikke, at der forekommer regler, der normalt vil føre til en overvejende mundtlig procedure, eller at mundtlighed anvendes i vidt omfang uden støtte i retsregler.

Hvor der findes regler om parts eller parters møde for nævnet, er det således meningen, at processen skal have et vist mundtligt præg, og dette er også normalt resultatet. Regler om møde er især begrundet i hensynet til den private. Trangen til at stå ansigt til ansigt med den, der skal træffe en afgørelse, der vedrører en selv, og overbevisningen om, at denne personlige kontakt vil føre til et gunstigere resultat, er udbredt og grundfæstet. Møde har dog også væsentlig betydning for sagens oplysning. Den personlige mundtlige kontakt mellem nævn og part letter fastlæggelsen af relevante bevisfakta og bevisbedømmelsen. Derimod har reglerne om møde kun sjældent forbindelse med bestræbelser for offentlighed.⁶⁾

Der er dog ikke nogen ubetinget retlig forbindelse mellem regler om møde og mundtlighed. Hvor det er parten, der kan kræve møde,⁷⁾ kan han også kræve at få lejlighed til at fremstille sin sag mundtligt. Men med mindre nævnet tillige kan kræve og faktisk kræver partsafhøring, er der intet, der hindrer parten i at fremlægge skriftlige indlæg i stedet for eller sammen med den mundtlige forklaring. Disse skriftlige indlæg behøver ikke læses op. Hvor det er nævnet, der kan kræve, at part giver personligt møde,⁸⁾ kan det også kræve mundtlig forklaring, men det kan også nøjes med skriftlige indlæg. Endog hvor møde ubetinget skal afholdes, gælder lignende betragtninger. Nævnet behøver ikke at insistere på mundtlighed, men mundtlighed vil være det normale.⁹⁾

Andre former for bevisumiddelbarhed end partsafhøring, særlig besigtigelse, vil ligeledes i almindelighed føre til en vis mundtlighed, men behøver ikke at gøre det.

3. Sådan hjemmel findes især i landvæsensretslov, § 24,2.

4. Se *Nellemann* II, s. 11 ff., og *Munch-Petersen*: Den danske civilproces I, 1906, s. 233 ff.

5. Det gælder derimod for Conseil d'Etat og som hovedregel for andre administrative retter i Frankrig, *Odent*, s. 308 og s. 403, *Pactet*, s. 46—47 og s. 147—48, *Lenoan*, s. 35—36, og *Arnaud*, s. 118—20.

6. Jfr. ovenfor s. 268, note 30.

7. Jfr. ovenfor s. 268.

8. Jfr. ovenfor s. 257 og nedenfor s. 390.

9. Jfr. *Hurwitz*: Husdyr-Voldgift, s. 249 og s. 251.

I praksis forekommer mundtlighed i nævnsprocessen imidlertid i langt videre omfang, end hvor møde eller bevisumiddelbarhed er foreskrevet. Ved tvistnævn, uvildighedsnævn med 2 parter og overinstanser for disse nævn er mundtlig forhandling simpelthen det almindelige. For en række rene ankenævn gælder, at mundtlig forhandling er sædvanlig, selv om skriftlige indlæg spiller en større rolle, faktisk og især retligt, end ved domstolene; mundtlighed er særlig karakteristisk for Prisankenævnet og Vareforsyningsankenævnet samt i mindre grad for Indkvarteringsvurderingsnævnet. Der findes dog også rene ankenævn, hvor behandlingen er helt overvejende skriftlig, således Revisionsankenævnet, og ved Landsskatteretten er — som nævnt — møde og mundtlig forhandling yderst sjælden; det samme gælder Erhvervsskatteudvalget. Ved andre nævnstyper, bortset fra visse afviklingsnævn og enkelte uvildighedsnævn, er mundtlighed af ringe betydning; det gælder endog råd med kompliceret funktion, selv hvor klagesager er almindelige. Mundtlig forbindelse mellem part og nævnsmedlemmer forekommer dog undtagelsesvis. Møde og endog procedure sker således fra tid til anden for Ligningsrådet, og Invalideforsikringsretten lader i undtagelsestilfælde ansøgeren give møde.

Det traditionelle mundtlighedsprincip tager sigte på den form, hvorunder der skabes forbindelse mellem nævnsmedlemmerne og sagens øvrige aktører, parter, vidner m. v. I nævnsprocessen forekommer imidlertid også mundtlig forbindelse mellem personer, der forbereder sagen for nævnsmedlemmerne, og parter, vidner m. v.¹⁰⁾ Denne middelbare mundtlighed har for visse nævn, især nævn med et talstærkt kontorpersonale, stor praktisk betydning. Ved Landsskatteretten er møde på rettens kontor eller, hvis klager bor i provinsen, med kontorets »rejsehold« således meget almindeligt både efter klagers opfordring og efter rettens ønske. Lignende personlig forbindelse mellem nævnets tjenestemænd og parter forekommer f. eks. ved Priskontrolrådet, Arbejderforsikringsrådet og Invalideforsikringsretten.

C. FORHANDLING

1. Det er langt fra klart, hvad der menes, når domstolsprocessen betegnes som en forhandling.

Meningen er klarest, når man alene har den ordinære civilproces for øje. Denne har præg af forhandling, fordi den kendetegnes af følgende karakteristika: 1) Under sagens gang optræder to parter, altså to personer, der er udstyret med de processuelle beføjelser og pligter, der er betegnende for en

10. Middelbar mundtlighed er i angelsaksisk ret af særlig betydning i form af »hearings« under ledelse af en af nævnenes tjenestemænd. Ved hearings kombineres på ganske praktisk måde en vis mundtlighed og umiddelbarhed med institutionsafgørelsernes fordele.

part. 2) De to parter står i et interessemodsætningsforhold til hinanden,¹⁾ typisk således, at den ene part af den anden kræver en ydelse, som denne er uvillig til at levere. 3) De tekniske procesregler er således indrettet, at modsætningsforholdet mellem de to parter udnyttes til at gennemføre sagen, især derved, at parterne til deres egne interesser varetage må tilvejebringe processtoffet, herunder især midlerne til sagens oplysning. Som følge heraf er parternes processuelle ligestilling og dermed deres lige mulighed for at bidrage til sagens opklaring stærkt understreget og rettens virksomhed i princippet indskrænket til at være vejledende og beskuende.²⁾

Ikke alle sager, der afgøres af domstolene, præges imidlertid af forhandling i samme høje grad som civilprocessen. I straffeprocessen er parterne ikke fuldt ligestillede, men processens karakter af debat mellem to personer for en ret passiv trediemand er iøvrigt bevaret.³⁾ I de indispositive procesarter er parterne ligestillede,⁴⁾ men deres indsats under sagens gang er af ringere betydning. Dommeren er ikke passiv tilskuer, men mer eller mindre aktiv for den materielle sandheds opnåelse. I det ydre har sagerne et klart forhandlingspræg: der møder to parter, der under debat med hinanden søger at forsvare hver sine interesser. Endelig hænder det undtagelsesvis, især i indispositive sager, at der for domstolen optræder to parter, der ikke står i et modsætningsforhold til hinanden.⁵⁾ Selv her beholder processen et præg af forhandling. De to parter har ensartede processuelle beføjelser, de kan møde op for dommeren, tage ordet i en mundtlig forhandling efter regler, der er beregnet på fremsættelse af stridende synspunkter, o.s.v.

Beskrivelsen af domstolsprocessen som en forhandling dækker således over meget forskellige forhold. Fælles for al tale om domstolsprocessen som forhandling er alene den minimumsbetingelse, at der under sagen optræder to parter for dommeren.

2. Af, hvad der er sagt om domstolsprocessens forhandlingspræg, vil fremgå, at spørgsmålet om forhandling ikke blot angår processens ydre form. Det har relevans for hele processens karakter og er egentlig blot udtryk for, at alle de grundlæggende procesregler ses fra en bestemt synsvinkel.

Det er derfor åbenbart ikke muligt på dette sted at give detaljeret besked

1. Dette moment fremhæves af *Glaser: Handbuch des Strafprozesses* I, s. 7, jfr. at Ordbog over det danske sprog XVI, sp. 520, som en af de to betydninger af ordet part nævner: en person, der står i et modsætningsforhold til en anden.
2. Jfr. *Glaser* I, s. 9.
3. *Hurwitz: Strafferetspleje*, § 3.
4. Det gælder dog ikke ubetinget sager efter rpl., kap. 43 a., se § 470,4.
5. F. eks. hvor ægtefællerne er enige om skilsmisse og om vilkårene herfor, men ønsker dom med henblik på udvandring til et land, hvor det kan volde vanskelighed at få godkendt skilsmisser sket ved bevilling.

om nævnsprocessens forhandlingspræg. For den følgende fremstilling er det imidlertid af værdi at opstille en lignende almindelig oversigt over problemet som den, der er givet ovenfor for domstolsprocessen.

a. Karakteristisk for nævnsprocessen er, at minimumsbetingelsen for, at processen kan få præg af forhandling, ofte ikke er opfyldt. I mange sager optræder kun een part. Det er således det almindelige for ansøgningsnævn og administrerende nævn samt for uvildighedsnævn uden offentlig modpart.

I sådanne tilfælde er der ingen mulighed for at give processen forhandlingspræg; heller ikke ved at stille nævn og part lige under sagens gang, allerede fordi nævnet skal afgøre sagen.

b. Også i nævnsprocessen findes dog mange tilfælde, hvor der for nævnet optræder to parter eller dog to personer, der under sagen forfølger modstridende interesser, og hvor der følgelig er mulighed for at give processen et lignende — vekslende — præg af forhandling som ved domstolene. Så fuldstændigt som ved domstolene udnyttes denne mulighed aldrig. Ser man bort fra private tvistnævn, er forhandlingsmaksimen, der er to-partsforholdets konsekvens, aldrig fuldtud gældende for nævnsprocessen. Men selv på dette punkt er der store variationer fra nævn, der selv tilvejebringer størstedelen af processtoffet, til mere passive nævn.

Den grad af forhandling, som præger processen ved nævn med to parter eller modstandere, afhænger i det væsentlige af to momenter: interesse modsætningen mellem de to og deres ligestilling under sagen.

Hvor der findes en klar interesse modsætning, vil denne så godt som altid blive udnyttet i al fald til sagens oplysning, og processen vil — så langt interesse modsætningen rækker — tage form af en debat mellem to personer for nævnet. Dette vil i almindelighed ske, hvad enten positive regler foreskriver det eller ikke, simpelthen fordi det er en praktisk udvej.

Hvor loven eller fast praksis kræver, at to parter under sagens gang skal være ligestillet eller dog næsten ligestillet, vil resultatet blive, at processen i al fald i det ydre får karakter af forhandling med udveksling af skrifter, gensidig aktindsigt, samtidigt møde o.s.v.

Der er i praksis en væsentlig forskel på disse to årsager til nævnsprocessens forhandlingspræg. Hvor årsagen er regler om ligestilling, vil forhandlingspræget være konstant og institutionelt som ved domstolene. Hvor årsagen er interesse modsætning alene, vil forhandlingspræget tendere mod kun at optræde sporadisk, nemlig hvor nævnet af hensyn til sagens oplysning finder det hensigtsmæssigt.

Det er på denne baggrund åbenbart, at processens præg af forhandling må veksle meget betydeligt fra nævnstype til nævnstype, fra nævn til nævn og undertiden fra sag til sag.

Klarest præget af forhandling er processen ved tvistnævn og overinstanser for tvistnævn, hvor regler om ligestilling kombineres med modstridende interesser, oftest i den form, at den ene part kræver noget af den anden.

En ret høj grad af forhandling er også karakteristisk for uvildighedsnævn med to parter og disses overinstanser. Forhandlingspræget er dog ofte mindre konsekvent end ved tvistnævn. Ved Jernbanebesigtigelseskommissionen foregår forhandlingen om en forligsmæssig ordning af erstatningsspørgsmålet således f. eks. imellem nævnet og ejeren uden indblanding af eksproprianten.⁶⁾ Og ved Arbejderforsikringsrådet, hvor skadelidte og forsikringsselskabet hhv. arbejdsgiveren ligefrem betegnedes som modstående parter, førte sociale hensyn til, at nævnets ensidige virksomhed til processtoffets tilvejebringelse blev processens væsentligste indhold.

Ved ankenævn er graden af forhandling meget varierende fra nævn til nævn, men i almindelighed ringere end ved de allerede nævnte typer.⁷⁾ Det faktiske modsætningsforhold mellem 1. instans og klager udnyttes dog så godt som altid under sagens oplysning; iøvrigt afhænger forhandlingspræget af de helt forskellige kontradiktionsregler.

Også ved nævn, der tilhører de typer, hvor een part er det sædvanlige, er det undtagelsesvis muligt at give processen forhandlingspræg. Det er tilfældet, når der foruden den sædvanlige part — typisk ansøgeren eller den intenderede akts adressat — under sagen optræder en privat (eventuelt flere) med helt eller delvis modstridende interesser. Denne anden private kan have lignende processuelle beføjelser som en ansøger eller en adressat, således f. eks. en indsiger efter patentlovens § 17, men i almindelighed har han færre beføjelser end sin modstander; den, som er begunstiget af et leveringspåbud i henhold til monopollovens § 12,3, har således næppe den direkte adressats kontradiktionsbeføjelser efter lovens §§ 11,1 og 12,1. Hvad enten man nu med rimelighed kan tale om to parter eller kun om en part og en anden privat med modstående interesser, er der i nævnprocessen en klar tendens til at udnytte modsætningsforholdet mellem de optrædende til — i al fald under sagens oplysning — at give sagen et forhandlingspræg. Det gælder dog ikke ubetinget; det forhold, at der er flere ansøgere til et gode, som kun kan tildeles een, fører ikke til, at ansøgningsnævnenes proces får forhandlingspræg.

Helt undtagelsesvis kan der også blive tale om, at en offentlig myndighed, der ikke er part, optræder som modstander til den private part og derved giver processen et vist præg af forhandling. I Arbejdsnævnets klagesager optræder arbejdsanvisningskontoret, der ofte har rejst sagen i 1. instans, men som ingen processuelle beføjelser har for nævnet, således undertiden som en slags anklager.

6. *Frederik V. Petersen*, s. 203—04.

7. Noget lignende gælder henskydningsnævn, hvor en offentlig modpart optræder under sagen.

c. Det er for forståelsen af processen ved de enkelte nævn væsentligt at være opmærksom på de mange mulige variationer i processens præg af forhandling. I det følgende, hvor vægten lægges på hovedtræk, er det imidlertid nødvendigt at se bort fra overgangsfænomenerne og i stedet holde sig til nogle hovedtyper. I det følgende arbejdes derfor med tre grupper: Tilfælde, hvor der kun er 1 part for nævnet, og hvor processen derfor helt mangler forhandlingspræg. — Tilfælde, hvor der er to parter, der står i et klart interessemødsætningsforhold, og som efter gældende ret er fuldstændig eller dog næsten ligestillet under sagen. — Ankenævn, der ganske vist ikke udgør en homogen gruppe, men som har særlig interesse i sig selv og desuden viser noget om variationsmulighederne. Om de atypiske tilfælde gøres kun spredte bemærkninger.

XIII. Sagens ramme

A. INDLEDNING

1. Spørgsmålet om sagens ramme er spørgsmålet om de grænser, inden for hvilke afgørelse i sagen skal træffes og processen foregå.

I den forstand er rammen naturligvis først og fremmest bestemt af det enkelte nævns saglige kompetence. Kompetencegrænserne er imidlertid meget forskelligartede og beror normalt på specielle og udførlige lovregler, der ikke egner sig til at fremstilles generelt. I kap. IV findes en række oplysninger herom. I dette kapitel tages nævnens saglige kompetence som noget forudsat.

Indenfor den ydergrænse, som den saglige kompetence angiver, kan sagens ramme tænkes fastlagt ved part eller parter påstande og søgsmålsgrunde.¹⁾ Spørgsmålet om, i hvilket omfang partsansførsler har retlig betydning for rammefastlæggelsen, er dette kapitels hovedproblem. Kapitlet indeholder således en nærmere fastlæggelse af officialprincippet og — såvidt muligt — en angivelse af, i hvilket omfang denne grundsætning eller forhandlingsmaksimen præger nævnprocessen.

For 1. instansnævn er det kapitlets eneste problem. For klageinstanser kombineres hovedproblemet med spørgsmålet om andre måder at fastlægge sagens ramme på. For det første undersøges, i hvilket omfang den konkrete sags behandling i 1. instans medfører begrænsninger i klagebehandlingen. Det er problemer, der svarer til domstolsprocessens regler om nova, forbud mod reformatio in pejus m. v. Disse problemer kan med rimelighed siges at høre sammen med spørgsmålet om partsansførslernes betydning for rammefastlæggelsen. Dernæst medtages af fremstillingsmæssige grunde spørgsmålet om generelle indskrænkninger i klageinstansens kompetence i forhold til 1. instansen, altså spørgsmålet om klageinstansers funktionelle kompetence. Dette spørgsmål har intet med partsansførslernes betydning at gøre. Det angår heller ikke som de to førstnævnte problemer den enkelte sag, men klageinstansens generelle kompetence. Det er imidlertid praktisk at behandle alle almindelige spørgsmål om klagesagens ramme under eet, sådan som det også normalt sker i processlitteraturen.

1. Ordene påstand og søgsmålsgrund anvendes i det følgende — i overensstemmelse med gængs civilprocessuel sprogbrug — så de nogenlunde korrelerer med sondringen mellem retsfølge og retsfaktum. Søgsmålsgrunden er således angivelsen af de operative fakta, som, hvis de kan bevises, og hvis parten har ret i sin mening om indholdet af gældende ret, vil føre til påstanden som domsindhold; se *Ekelöf*: *Förutsättningarna för ändring av talan i tvistemål*. Uppsala, 1941, s. 4, jfr. *Ekelöf* I, s. 17 ff., *Munch-Petersen* II, s. 181 ff., *Hurwitz*: *Tvistemål*, s. 120—22, og *Nellemann* II, s. 71—72.

2. I dansk civilproces fastlægges rammen for, hvilket indhold dommen kan have, og for, hvilke retsfakta der kan tages i betragtning til støtte for dommens resultat, bindende for dommeren af parterne ved — normalt — udtrykkelige, herpå rettede udtalelser.²⁾

Reglen er positivt hjemlet i rpl. § 293, der i stk. 1 bestemmer, at retten ikke kan tilkende en part mere, end han har påstået, og i stk. 2 fastsætter, at der ikke må tages hensyn til søgsmålsgrunde og indsigelser, som ikke er gjort gældende af parterne, og som disse er berettiget til at frafalde. Selv for den normale dispositive civilproces gennemføres reglen dog ikke ubetinget. For det første modificeres den af rettens pligt til ved spørgsmål til parterne at søge at fjerne uklarheder, tvetydighed eller ufuldstændigheder i parternes erklæringer, rpl. § 282,1.³⁾ Herved fjernes faren for, at en stiv gennemførelse af princippet i § 293 skal føre til urimelige resultater, blot fordi der fra en eller begge parter side føres slet procedure.

For underretssager kommer hertil den meget væsentlige modifikation i rpl. § 429,2.⁴⁾ Efter denne bestemmelse, der hjemler den såkaldte instruktoriske maksime i underretssager, skal dommeren, dog kun forsåvidt parterne ikke møder med sagfører, vejlede dem til varetagelse af deres tarv under sagen, herunder naturligvis til fremsættelse af hensigtsmæssige påstande og faktiske anbringender.

Et tredje sæt modifikationer, der dog allerede er forudsat i § 293, følger af forskellige enkeltregler om, at retten skal påkende visse procesforudsætninger ex officio, samt af, at parternes rådighed over processtoffet ikke må føre til et lovforbudt resultat.

Alle disse modifikationer har stor praktisk betydning. De mildner forhandlingsmaksimens konsekvens, nemlig at domstolen passivt skulle modtage sagen fra parterne. Men deres betydning må ikke overdrives. De rokker ikke ved hovedreglen i § 293; på langt de fleste punkter er retten bundet af påstande og søgsmålsgrunde, når først disse med eller uden rettens medvirken er tilstrækkeligt klarlagt.

Rpl. § 293 er udtryk for en ældgammel processuel grundregel, der også er almindeligt gældende i fremmed civilprocesret.

I processen for fremmed rets forvaltningsdomstole er udgangspunktet ligeledes princippet ne ultra petita partium. Det gælder således for Conseil d'Etat med nogle uklare, men betydningsfulde modifikationer.⁵⁾ Modifikationerne er

2. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 93 og 120—28, *Munch-Petersen* II, s. 252 ff., jfr. s. 235—44. Kommenteret Rpl. I, s. 399—401.

3. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 123—24.

4. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 120. *Munch-Petersen* II, s. 249.

5. *Pactet*, s. 121—23, *Odent*, s. 309, *Hamson*, s. 108 og 179, note 61, *Arnaud*, s. 115, *Lenoan*, s. 69 og 71. Om modifikationerne se især *André Heurté*: La notion d'ordre public dans la procédure administrative, R.d.D.P. 1953,

stærkt udtalte for den østrigske forvaltningsdomstol, hvor området for ex officio-prøvelsen er vidt, og hvor domstolen i almindelighed skal henlede klagers opmærksomhed på søgsmålsgrunde, som ikke er påberåbt.⁶⁾ Også for svenske forvaltningsdomstole anses princippet gældende i al fald som hovedregel.⁷⁾ ⁸⁾

I svensk ret tager man også i den almindelige forvaltningsproces udgangspunktet i partsanførlernes bindende virkning, i al fald hvor forvaltningen ikke selv har et initiativ. Det gælder klart *Herlitz*,⁹⁾ der dog undergiver princippet nogle modifikationer af stor praktisk betydning. Myndigheden kan således ikke uden videre henholde sig til partsanførlerne; den har i vidt omfang pligt til at søge disse tydeliggjort og udvidet. Desuden fraviges det almindelige processuelle krav om påberåbelse; det afgørende for partsanførlernes bindende virkning er disses formål, ikke deres ordlyd. Også *Sundberg*¹⁰⁾ går ud fra reglen *ne ultra petita*, men hvor retssikkerhedshensyn eller statens egen interesse er involveret, skal myndigheden »besörja utredningen, oberoende av parts disposition och bevisning, där ej annat är stadgat eller förutsatt«.

3. I nævnsprocessen forekommer en række tilfælde, hvor spørgsmålet om partsanførslers retlige betydning for sagens ramme kun har ringe interesse.¹¹⁾

Hvor et nævn kan rejse sag på eget initiativ, er det vel ikke utænkeligt, at partsanførslers kan have retlig betydning for rammefastlæggelsen, således som de har det for sagens oplysning; men i almindelighed er nævnets kompetence den eneste grænse for nævnsbehandlingen; og da nævnet selv kan rejse yderligere sager, har det normalt end ikke interesse at søge fastlagt grænserne mellem flere sager.

Ved nævn, der udelukkende handler efter initiativ fra en anden offentlig myndighed, kan derimod opstå problemer, der ganske ligner civilprocessens. Man kan med god mening spørge, i hvilket omfang den initiativtagende myn-

s. 615 ff. Om de særlige modifikationer, der gøres ved partsanførslers, der er af betydning for kompetencegrænsen overfor domstolene, se *Pactet* l. c.

6. *Verwaltungsgerichtshofgesetz* 1952, § 41,1, jfr. *Adamovich*, s. 304.

7. *Herlitz*: F.F., s. 203—04, *Sundberg*, s. 342 ff.

8. Forholdene ved tyske forvaltningsdomstole er på dette punkt uklare. De positive regler er noget forskellige, og der er forskel på den vægt, hvormed forskellige forfattere understreger domstolenes frihed. Stort set kan vist siges, at påstanden er bindende, mens faktiske anbringender ikke har retlig betydning, se *Menger*, s. 82—83, *Forsthof*, s. 452 og 453, *Peters*: *Lehrbuch der Verwaltung*, 1949, s. 199, *C. H. Ule*: *Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht*, 1952, s. 150, jfr. også *Karl Friedrichs*: *Verwaltungsrechtspflege* I, 1920, s. 322 ff., især s. 342 ff.

9. F.F., s. 76—77, jfr. s. 61—62 og s. 95 ff.

10. S. 237—38, jfr. s. 225.

11. Jfr. *Hetlitz*: F.F., s. 76.

dighed kan bestemme sagens ramme. Hvor nævnet tillige har henstillingsinitiativ, får spørgsmålet imidlertid ingen praktisk betydning. Et råd vil således altid kunne sætte sig ud over eventuelle begrænsninger i den forelagte sag. Arbejdsnævnet, der undertiden bliver anmodet om at tvivlsbedømme en praksisdannende sag delvis, nemlig kun for det praksisdannende element, føler sig f. eks. ikke bundet af denne begrænsning, men kan udtale sig om hele den konkrete sag. Men også ivotrigt er der vistnok blandt nævn, der kun kan handle efter en anden offentlig myndigheds initiativ, en tilbøjelighed til at anse sig for frit stillet overfor den initiativtagende myndigheds anførsler, når sagen een gang er rejst.

En undersøgelse af nævns og parts indflydelse på sagens ramme, foretaget med baggrund i civilprocessens regler, lader sig i det hele bedst gennemføre for og har størst betydning for de nævn, der ligner domstolene derved, at sag kun kan rejses af en privat eller af en privat i konkurrence med en anden offentlig myndighed end nævnet. Resten af dette kapitel angår derfor udelukkende ankenævn og overinstanser, tvistnævn, visse uvildighedsnævn samt ansøgningsnævn.¹²⁾

4. For disse nævn kan en overførelse af princippet i rpl. § 293 om partsanførslernes retlige betydning for rammefastlæggelsen synes helt naturlig. Nævnene kan — som domstolene — kun fungere efter privat eller konkurrerende offentligt initiativ, aldrig af egen drift; og når der foreligger fyldestgørende anhängiggørelse, skal nævnene træffe afgørelse eller afgive indstilling. En retlig forbindelse mellem den anhängiggørendes udtalelser og afgørelsens indhold synes lige så rimelig som i civilprocessen, hvor forhandlingsgrundsætningen jo bl. a. begrundes med parternes herredømme over, om sag overhovedet bør rejses. Kun i undtagelsestilfælde, hvor ganske særlige grunde af samme art som dem, der i domstolsprocessen foreligger for f. eks. ægteskabssager og faderskabssager, talte imod, skulle princippet i rpl. § 293 vige.

Det gennemgåede materiale tillader ikke at holde fast ved dette udgangspunkt. Det viser, at sagens ramme i vidt omfang fastlægges efter regler, der ikke lader sig forene med princippet i rpl. § 293.¹³⁾ Uoverensstemmelsen fremgår klartest, hvor et nævn ligefrem ignorerer udtrykkelige partsanfører, således

12. Hvor en privat kan forlange en sag for et henskydningsnævn, kan udøvelsen af denne ret ikke have betydning for rammefastlæggelsen. En henskydning må — hvem der end foretager den — betyde, at nævnet overtager hele den ellers kompetente myndigheds kompetence.
13. Jfr. *Poul Andersen*, s. 509, hvor det om administrativ rekurs siges, at sætningen ne ultra petita næppe gælder, selv hvor klageinstansen er uden initiativ, med mindre der er tale om partsforhold, og *Tolstrup*, s. 27, hvorefter princippet i rpl. § 293 kun kan overføres til landvæsensretterne med væsentlige modifikationer.

når en taksationskommission tilkender højere erstatning end af ekspropriatus påstået eller lavere end af eksproprianten,¹⁴⁾ eller når Landsskatteretten sætter skatten op trods klagers påstand om nedsættelse og uden påstand om forhøjelse fra ligningsmyndighederne.¹⁵⁾ Men afvigelserne fra princippet i rpl. § 293 viser sig også i de meget almindelige tilfælde, hvor nævnene i praksis overhovedet ikke søger at fremkalde adæquate partsanførsler, men afgør sagen på grundlag af udtalelser, der ikke kan siges at være udkast til afgørelsens indhold og begrundelse, således når Indkvarteringsudvalget eller -vurderingsnævnet tilkender erstatning for skade ved tysk beslaglæggelse, uden at noget beløb er påstået, og selv om ansøgeren eller klageren overhovedet ikke har fremført faktiske anbringender om skadens opståen, omfang m. v.¹⁶⁾ til støtte for sit krav.

Det gennemgåede materiale viser imidlertid tillige, at praksis er meget vekslende. Der er nævn, hvor sagens ramme givetvis lægges efter regler, der stemmer med princippet i rpl. § 293, og andre, hvori rammefastlæggelsen lige så klart sker efter ganske andre principper. Men der er også mange uklare mellemtilfælde. I et vist omfang skyldes variationerne simpelthen terminologiske vanskeligheder; den tekniske sprogbrug, der svarer til princippet i rpl. § 293, er velkendt fra den juridiske undervisning, mens der kun på specielle felter findes udtryksformer, der kan anvendes til beskrivelse af en anden rammefastlæggelse. Det er derfor naturligt at se § 293's terminologi anvendt, hvor den kan føre til et ønsket resultat, selv om samme nævn i lignende sager givetvis anvender en anden rammefastlæggelse. Men i almindelighed er variationerne udtryk for reelle forskelle i gældende ret eller for, at indholdet af gældende ret er usikkert.

Under disse forhold er det umuligt at opstille en almindelig regel om partsanförslernes retlige betydning for sagens ramme ved nævn, der handler efter privat eller konkurrerende offentligt initiativ. Det lader sig endog kun undtagelsesvis gøre at fastlægge udførlige retningslinier, der gælder alle nævn indenfor en vis type. På den anden side er det hverken en naturlig eller overkommelig opgave i denne afhandling at prøve at give detaljerede regler for rammefastlæggelsen ved et stort antal enkelte nævn. I den følgende fremstilling vil hovedvægten derfor blive lagt på at formulere og analysere de almindelige procesprincipper, der præger nævnprocessens forskellige regler om rammefastlæggelse. Regler om enkelte nævn eller nævnstyper vil især blive fremstillet til belysning af princippernes rækkevidde og nærmere udformning.

Denne fremgangsmåde, der lægger vægten på almindelige principper snarere end på en detaljeret fremstilling af gældende ret, forekommer berettiget først

14. Se s. 303.

15. Se s. 312.

16. Se s. 315.

og fremmest på grund af procesprincippernes store legislative betydning. I den forvaltningspolitiske debat spiller modsætningen mellem domstolenes traditionelle procesform og forvaltningens mere aktive indsats under sin sagbehandling en væsentlig rolle. Det har derfor praktisk betydning at søge klarhed over, hvad der egentlig karakteriserer denne modstilling. Hertil kommer, at selvom den valgte fremgangsmåde ikke giver fuld besked om gældende ret, tillader kombinationen af en analyse af almindelige procesprincipper og konkrete eksempler et overblik over et kaotisk og ofte helt usikkert retsområde.

De principper, der kan præge reglerne om rammefastlæggelsen, er allerede kort omtalt ovenfor s. 231 ff. I overensstemmelse med gængs fremgangsmåde er de formuleret antitetisk. Det ene princip er forhandlingsgrundsætningen, forsåvidt den angår den del af processtoffet, som består i påstande og søgsmålsgrunde, altså grundreglen i rpl. § 293. Det andet er officialmaksimen. Hvad der i denne forbindelse ligger i forhandlingsmaksimen er nogenlunde klart. At reglerne om rammefastlæggelsen præges af forhandlingsmaksimen betyder, at sagens ramme i al fald i det væsentlige bestemmes af part eller parter. Indholdet af det, der her kaldes officialprincippet, er mindre klart. Princippet's tillem্পning medfører, at partsanførsler får ringere betydning end i den sædvanlige civilproces, men hvilken betydning de da har, og hvor langt nævnet kan gå i retning af at undvære eller ignorere dem, er ganske uklart. Den første opgave bliver derfor at prøve at formulere officialprincippet, så det får et nogenlunde præcist indhold, og derved bliver legislativt anvendeligt, og samtidig giver adæquat udtryk for grundtrækkene i rammefastlæggelsen ved nævn, der åbenbart ikke efterlever princippet i rpl. § 293.

B. EN FORMULERING AF OFFICIALPRINCIPPET

Selv hvor sagens ramme ikke fastlægges efter princippet i rpl. § 293, er det klart, at der findes en ydergrænse for, hvad et nævn uden eget initiativ kan behandle, og at grænsen må have en eller anden forbindelse med den private eller konkurrerende offentlige anhängiggørelse; ellers forflygtiges den også efter gældende ret skarpe sondring mellem tilfælde, hvor et nævn kan handle af egen drift, og hvor det er uden initiativ. Opgaven er altså at finde udtryk for en rammefastlæggelse, som på een gang er afhængig af parts initiativ og frigjort fra parts detaillerede udtalelser om afgørelsens indhold og begrundelse.

En nærliggende udvej for en sådan formulering af officialprincippet er at tage udgangspunktet i rpl. § 293, men udhule forhandlingsgrundsætningen ved at lægge vægt på den indsats, nævnet kan øve til supplerings af partsanførslerne.

Man kan således modificere forhandlingsgrundsætningens krav om udførlige partsanførsler og respekt for disse ved at svække kravene til påberåbelse og

pålægge nævnet en vidtstrakt pligt til instruktion.¹⁾ Herved vil man ofte opnå en fyldestgørende karakteristik af rammefastlæggelsen i tilfælde, hvor nævnet enten kraftigt vejleder part eller parter eller handler på grundlag af meget mangelfulde partsanførsler suppleret med formodninger om partens ønsker. Men rammefastlæggelsen ved nævn, der tilsidesætter klare partsanførsler, kan naturligvis ikke beskrives på denne måde.

En anden nærliggende modifikation er simpelthen at indskrænke princippet i rpl. § 293 til kun at angå påstande i modsætning til søgsmålsgrunde.²⁾ Denne formulering kan selvsagt ikke bruges til at karakterisere de tilfælde, hvor et nævn ignorerer endog påstanden. Men også iøvrigt er formuleringen utilfredsstillende. Når adskillige nævn synes at stå særlig frit overfor parts angivelse af søgsmålsgrunde, er det ofte rimeligt at søge forklaringen herpå i det forhold, at det netop for grundenes vedkommende er let at bygge på parts formodede ønsker. For så vidt er denne anden modifikation af forhandlingsgrundsætningen altså blot en omskrivning af den første.

En modifikation af princippet i rpl. § 293, der tillader en adæquat beskrivelse af i al fald visse af de tilfælde, hvor nævnene sætter sig ud over udtrykkelige partsanførsler, kan derimod bygges på forestillingen om, at der i enhver sag er momenter, som den afgørende myndighed skal påse ex officio. I forvaltningsretten må man nemlig vente at finde særlig mange forhold, til hvis påkendelse der knytter sig så væsentlige offentlige interesser, at det ikke kan overlades part eller parter at påberåbe eller frafalde dem.³⁾ Som almindelig formulering af officialmaksimen lider denne modifikation imidlertid af en væsentlig ulempe. Når man kommer udenfor de traditionelle procesforudsætninger, er det ikke muligt at sige noget generelt om, hvad der skal kræves af den offentlige interesse, som kan berettigge til at undvære eller ignorere partsanførsler. Klarhed herover kan i bedste fald kun skaffes ved en nøje undersøgelse af de anvendte materielretlige regler. Men en formulering af officialprincippet som en udvidet adgang til at prøve ex officio er ikke legislativt brugbar, hvis man ikke samtidig i en vis almindelighed kan angive de forhold, som kan optages ex officio, eller dog nogenlunde beskrive den styrke og art, den offentlige interesse må have.

1. Jfr. *Herlitz*: F.F., s. 76—77.

2. Således nærmest *Ingerslev*, s. 104—05, til karakteristik af Landvæsenskommissionerne. *Tolstrup*, s. 27, synes tilbøjelig til at forklare disse organers frihed overfor partsanførsler som en udvidet ex officio-prøvelse af hensyn til offentlige interesser.

3. Denne formulering har betydning for *Sundberg*, s. 337—38, og *Heurté's* ovennævnte artikel i R.d.D.P. 1953, s. 615 ff. Det kan også nævnes, at *Poul Andersen*, s. 616, endog i domstolssager af forvaltningsretlig karakter vil tillægge undtagelsen i rpl. § 293,2 om søgsmålsgrunde, som parterne ikke er berettiget til at frafalde, særlig vid anvendelse.

En almindelig formulering af officialprincippet, som er legislativt brugbar, og som fremhæver det karakteristiske ved rammefastlæggelsen hos nævn, hvis forhold klart afviger fra forhandlingsmaksimen, må søges foretaget ikke som en modifikation i, men som en modsætning til princippet i rpl. § 293. Også dette forsøg sker bedst med udgangspunkt i § 293.

Allerede paragraffens ordlyd giver indtryk af, at her er tale om en regel, der begrænser dommerens råderum.⁴⁾ Indtrykket bestyrkes af de eksempler, man plejer at anføre til illustration af reglens betydning, f. eks. at sagsøger indskrænker sit pengekrav til et mindre beløb end den virkelige gældspost, eller at sagsøgte undlader at påberåbe sig umyndighed eller forældelse.⁵⁾

§ 293 synes altså selv at forudsætte en ramme, der er videre end den, der fastlægges ved påstande og søgsmålsgrunde. For hvis § 293 er en begrænsning, hvad er den så en begrænsning i? Hvad ville dommeren kunne påkende, hvis ikke § 293 bandt ham til påstande og søgsmålsgrunde? Det umiddelbare svar er ikke tvivlsomt: dommeren ville kunne prøve sagen, som den i virkeligheden er, uden hensyn til begrænsningerne.

Dette svar trækker med sig et nyt spørgsmål, nemlig hvad sagen er. Spørgsmålet om sagen eller sagsgenstanden hører til civilprocessens besværligste og mest omstridte.⁶⁾ Her, hvor formålet alene er at lette formuleringen af officialmaksimen i nævnprocessen, er det overflødigt at søge civilprocessens begrebsdannelse nærmere fastlagt. Til den brug, der i denne forbindelse gøres af begreberne, kan forestillingen om sagen som noget forskelligt fra påstande og søgsmålsgrunde, klargøres tilstrækkeligt allerede på grundlag af den mere umiddelbare opfattelse af forholdet mellem materielretlige regler og proces, som var gængs i ældre teori, og som proceskodifikationerne bygger på. Efter denne opfattelse eksisterer der forud for og uafhængigt af processen et »retskrav«, et »retsforhold« eller et »mellemværende«, som det er dommerens

4. Jfr. *Augdahl*, s. 93, om de tilsvarende norske bestemmelser: »Denne angivelse [af søgsmålsgrunden] har likesom angivelsen av påstanden den betydning å begrense sakens gjenstand«.

5. *Munch-Petersen* II, s. 238—39.

6. Herom findes en vældig, især tysk litteratur, se foruden de tyske systemfremstillinger især *Kallenberg* I, s. 853 ff., *Ekelöf*: Grundbegrepp, s. 39 ff. og s. 86 ff., og 2 nyere tyske monografier: *K. H. Schwab*: Der Streitgegenstand im Zivilprozess, 1954, og *Walther J. Habscheid*: Der Streitgegenstand im Zivilprozess und im Streitverfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit, 1956, samt *Sanfrid Staffans*: Civilprocessens föremål, Helsingfors, 1956. — Denne litteratur er til ringe hjælp ved formuleringen af officialmaksimen, dels fordi den i det væsentlige præges af bestræbelser for at gøre sagsgenstand til et helt centralt begreb med samme indhold i mange forskellige relationer — med det resultat, at begrebet bliver urimeligt abstrakt — dels fordi begrebet knyttes til forestillingen om processen som et selvstændigt retsforhold løsgjort fra det materielretlige mellemværende, hvorved hovedvægten naturligvis kommer til at ligge på de processuelle anførsler.

opgave at subsumere under ligeledes af retssagen uafhængigt eksisterende retsregler.⁷⁾ Den »sag«, som partsudtalelserne kan gøre indskrænkninger i, er efter denne tankegang åbenbart den således forudsatte enhed: mellemværendet eller det materielle retsforhold.

Holder man sig til denne tankegang, vil en nøjere betragtning af partsudtalelsernes rolle vise, at udgangspunktet ovenfor, nemlig at § 293 er en regel om begrænsninger i dommerens råderum, er utilstrækkeligt. Påstande og søgsmålsgrunde er ikke blot begrænsninger i dommerens handlefrihed indenfor sagen. De har en meget mere grundlæggende funktion. For at en domstolsproces kan komme i gang, kræves et partsinitiativ. Dette initiativ må være sådan indrettet, at det viser, hvilket mellemværende parterne vil have bedømt. Besked herom indeholdes i påstande og søgsmålsgrunde.

Påstande og søgsmålsgrunde kan således i civilprocessen siges at have to funktioner.⁸⁾ For det første identificerer de det mellemværende, som ønskes behandlet. For det andet lægger de visse grænser for, hvad parterne ønsker, at domstolene skal foretage sig med det således identificerede mellemværende.

Partsansførslernes første funktion er ubetinget nødvendig, hvis domstolen skal forblive uden initiativ. Den anden kan i princippet undværes og anerkendes også i meget vekslende omfang i forskellige processystemer.

Hermed er allerede udtrykt grundtanken i formuleringen af et andet princip for partsansførslernes retlige betydning for rammefastlæggelsen i nævnsprocessen end princippet i rpl. § 293. Officialmaksimen indebærer, at partsansførslerne kun er bindende i det omfang, hvori de er nødvendige for at identificere mellemværendet. De har ingen funktion nr. 2. Når først mellemværendet er tilstrækkeligt angivet, er det nævnets opgave at nå det »sande« resultat uanset det nærmere indhold af parts eller parter påstande eller søgsmålsgrunde.

Denne formulering af officialprincippet er imidlertid uklar, sålænge ordet »mellemværende« ikke gives et nogenlunde præcist indhold. I den konkrete situation vil det ganske vist ofte være utvivlsomt, hvad der menes med mellemværendet; men en generel angivelse er vanskelig. Når mellemværende — som her — antages at være noget principielt forskellig fra påstand og søgsmålsgrund, er det klart, at begrebet først og fremmest må betegne et ydre hændelsesforløb. Men et mellemværende er ikke simpelthen alt, hvad der sker på et vist sted og et vist tidspunkt. Først via beskrivelsen af retsfaktum i den eller de retsregler, som anvendes under processen, får det faktiske forløb betydning (mening) for retsanvenderen. Man kan derfor næppe komme en generel definition nærmere end ved at sige, at et mellemværende er et faktisk

7. F. eks. *Nellemann I*, s. 311, og *Kallenberg I*, s. 854, *Munch-Petersen I*, s. 3, og II, s. 77 ff., jfr. *Augdahl*, s. 27—28.

8. Jfr. *Kallenberg I*, s. 854—55, og II, s. 356, og *Nikisch*, s. 163—64.

handlingsforløb i det omfang, det er relevant efter beskrivelsen af retsfaktum i regler, der kan komme til anvendelse under processen.

Når mellemværende forstås således, er det klart, at partsanførslernes to funktioner i civilprocessen ofte er vanskelige at holde ude fra hinanden. Domstolene er kompetente til at anvende så mange forskellige retsregler, at parterne ikke kan identificere sagen blot ved at henvise til et faktisk forløb, men i al fald i et vist omfang må angive de retsregler, som handlingsforløbet ønskes bedømt efter. Ellers ville grundprincippet om domstolenes manglende initiativ blive helt undergravet. I mere komplicerede tilfælde er det overhovedet umuligt at sondre partsanførslernes identificerende og begrænsende funktioner fra hinanden. Drejer processen sig f. eks. om forholdet mellem to personer, der har intens forretningsmæssig og personlig forbindelse, kan man ikke på forhånd opfatte en bestemt afgrænset enhed som et mellemværende. Sagen kan ikke identificeres blot som et faktisk handlingsforløb. Mellemværendet opstår først, når en af parterne anlægger sag. Og det opstår ved, at parterne blandt de mange mulige relevante handlingsforløb ved påstande og søgsmålsgrunde karakteriserer et eller flere som en sag. Jo mere forklaring der skal til for at identificere det mellemværende, som parterne ønsker behandlet, des mere detaljeret må påstande og søgsmålsgrunde være for overhovedet at kunne opfylde sin grundlæggende funktion, og jo sværere bliver det at skille denne fra anførslernes funktion som begrænsning. Selv i civilprocessen kan det dog undtagelsesvis lade sig gøre at identificere et mellemværende ved meget simple angivelser end dem, der er forudsat i rpl. § 293. Drejer processen sig f. eks. om forholdet mellem to personer, der ikke tidligere har haft og ikke siden har fået forbindelse med hinanden, f. eks. om et salg mellem 2 private efter en avisannonce, kan angivelse af parterne og af dommens art være tilstrækkeligt til at identificere mellemværendet. Sagens ramme vil allerede herved være klarlagt; resten er blot et spørgsmål om oplysninger. Forekommer yderligere partsanførsler, har de enten til formål at klargøre og understøtte identifikationen og at indgå i sagens oplysninger, og de har følgelig ingen selvstændig betydning for sagens ramme, eller de har utvivlsom karakter af begrænsning i dommerens muligheder for at behandle det identificerede mellemværende.

I nævnsprocessen er det, der ved domstolene er undtagelser, det sædvanlige. Næsten alle nævn har en meget snæver kompetence. Det betyder, at de anvender et begrænset antal i almindelighed beslægtede retsregler. Muligheden for at identificere mellemværendet med færre og simple partsanførsler, end hvad der ville følge af rpl. § 293, og samtidig at fastholde grundreglen om manglende initiativ er således til stede. Og dermed er forudsætningerne for en klar formulering af officialprincippet også opfyldt.

I sin ekstreme form kan officialmaksimen i nævnsprocessen da formuleres således: Partsanførsler har kun retlig betydning for afgørelsens og dermed

processens ramme i det omfang, de identificerer det faktiske handlingsforløb, som ønskes bedømt efter de retsregler, som nævnet kan anvende. Eller anderledes udtrykt: Når først partsanførslerne har udpeget handlingsforløbet, kan nævnet indenfor sin kompetence gennemføre sagen til et sandt resultat uden hensyn til parts eller parter udtalelser om den ønskede afgørelses indhold og grund.

C. NÆRMERE OM ALTERNATIVET FOR RAMMEFASTLÆGGELSEN I NÆVNSPROCESSEN

a. De to procesprincipper, der kan præge nævnsprocessens regler om rammefastlæggelse, kan nu stilles op mod hinanden.

Efter forhandlingsmaksimen fastlægges sagens ramme af påstande og søgsmålsgrunde, som nævnet passivt modtager fra part eller parter og ubetinget retter sig efter.

Officialprincippet indebærer, at partsanførslerne kun er bindende for sagens ramme i det omfang, de er nødvendige for at identificere det faktiske handlingsforløb, som ønskes bedømt efter de retsregler, som nævnet kan anvende.

Således formuleret er de to procesprincipper udtryk for ekstremer, der sjældent, måske slet ikke forekommer i praksis. De regler om rammefastlæggelse, som flertallet af nævnene følger, er udtryk for en eller anden mellemform, der kan ligge mer eller mindre nær op ad et af ekstremerne.

Både de mulige og de faktisk anvendte mellemformer er talrige og vekslende. Under *b.* og *c.* skal gives en kort karakteristik af de vigtigste.

b. Hvor et nævns procesregler præges af princippet i rpl. § 293, vil forhandlingsgrundsætningen i almindelighed blive modificeret derved, at kravene til påberåbelse nedsættes i større eller mindre grad.¹⁾ Efter gængs fortolkning af rpl. § 293 skal en påstand eller søgsmålsgrund enten være udtrykkeligt påberåbt, eller det skal med stor klarhed fremgå af sagen, at parten ønsker den taget i betragtning.²⁾ I nævnsprocessen, hvor myndighedernes kompetence oftest er snæver, og mulighederne for valg mellem forskellige påstande og søgsmålsgrunde derfor relativt få, er slækkelse af kravene til påberåbelse en helt naturlig udvej. Hvor nævnets kompetence er meget snæver, eller en bestemt art sager helt dominerende, kan resultatet blive, at nævnet undværer detaljerede partsanførsler og klarer sig med formodninger om parts ønske.

1. Jfr. *Herlitz*: F.F., s. 77. — Ved nævn, der arbejder med regler, hvori beskrivelse af retsfaktum er meget upræcis (de typiske tilfælde af skøn), får denne modifikation særlig betydning. Undertiden kan det i sådanne tilfælde være lige så rigtigt at udtrykke sig derhen, at anførsler om søgsmålsgrunde ikke er bindende.

2. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 121—22.

En anden modifikation, der ofte præger nævn, hvis rammefastlæggelse hovedsagelig sker i overensstemmelse med principperne i rpl. § 293, er instruktionsmaksimen.³⁾ Ved alle nævn, hvor møde spiller en stor rolle, er vejledning af parterne almindelig, og man kan formentlig ligefrem opstille en formodning for, at nævn, hvis ydre procesform præges af umiddelbarhed, og hvis rammefastlæggelse følger principperne i rpl. § 293, er underkastet instruktionsmaksimen.⁴⁾ En følge heraf er, at der stilles meget beskedne krav til koncentration af partsanførsler i processens begyndelsesstadier. Hvor nævnsprocessen er skriftlig, og især hvis der på et nævns sagområde forekommer mange ensartede sager, kan der derimod blive tale om en betydelig koncentration i form af ansøgningsskemaer og andre blanketter. Selv i så fald spiller nævnets vejledende virksomhed en betydelig rolle. Blanketterne vil ofte i sig selv indeholde god vejledning, og på mange forvaltningsområder er det sædvanligt, at nævnet også yder vejledning under sagens gang og ikke blot henholder sig til oprindeligt fremsatte partsanførsler, når disse forekommer uklare eller uhenigtsmæssige.

En vidtdreven anvendelse af de to nævnte modifikationer,⁵⁾ svækkelsen af kravene til påberåbelse og instruktionsmaksimen, kan føre til, at forskellen mellem procesregler præget af princippet i rpl. § 293 med disse modifikationer og procesregler præget af officialmaksimen kun er, om nævnene skal respektere udtrykkelige partsanførsler eller ikke.

Det er nærliggende at antage, at nævn, der præges af principperne i rpl. § 293, prøver ex officio i videre omfang end dommeren i civilprocessen. I forvaltningsretten spiller offentlige interessers overvægt over private borgeres ønsker jo en hovedrolle. Praksis er imidlertid meget uklar. Ganske vist kan man gå ud fra, at nævnene har pligt til at prøve procesforudsætningerne i mindst samme omfang som domstolene i en civil sag;⁶⁾ men i praksis er selv denne regel af ringe betydning. Ofte underkaster hverken nævnet eller en

3. Jfr. *Herlitz: F.F.*, s. 76—77, s. 61 og s. 97 ff.

4. Jfr. landvæsensretslov, §§ 18,2 og 28, se *Tolstrup*, s. 17—18 og s. 25.

5. Mellem instruktionsmaksimen og slækkelsen på kravene til påberåbelse består iøvrigt en vis sammenhæng. Jo intensere instruktionsprincippet anvendes, jo lettere er det at fastholde påberåbelsen.

6. I motiverne til lærlingelovens § 23 hedder det — Ft. 1955/56 A., sp. 1163 — at Lærlingevoldgiftsretten »under alle omstændigheder inden selve sagens behandling må tage stilling til, hvorvidt betingelserne — herunder også med hensyn til habiliteten — skønnes at være til stede«. Om prøvelse af procesforudsætninger findes en del positive regler, f. eks. pligthuslov 240 7/6 1952, § 5,8 i. f., og vandløbslov, § 20,1. Landboforeningerne foreslog under udarbejdelsen af den ny landvæsensretslov, at retten i sit første møde ex officio skulle optage spørgsmålet om forretningens formelle lovlighed til prøvelse, og senere indsigelser herom skulle være fortabt. Vandløbsbetænkning, s. 181 og s. 162. Forslaget blev dog ikke gennemført.

eventuel offentlig modpart de traditionelle procesforudsætninger en systematisk gennemgang.⁷⁾ En ex officio-prøvelse med videre sigte end de sædvanlige procesforudsætninger har undertiden hjemmel, f. eks. vandløbslov, § 21—22, og der er grund til at tro, at udvidet ex officio-påkendelse kan forekomme også uden hjemmel, især ved 1. instansnævn, der er påbudt som vej. Præcise regler om udvidet ex officio-prøvelse lader sig imidlertid først opstille efter nøje gennemgang af vedkommende sagområdes materielretlige regler.

Der er endelig grund til at understrege, at man aldrig i nævnsprocessen — i al fald ikke udenfor de private tvistnævn⁸⁾ — drager den konsekvens af forhandlingsmaksimen, der består i reglerne om udeblivelsesdom. Udeblivelse med indlæg i skriftlig proces har bevismæssig betydning og kan efter omstændighederne være indicium for ønske om sagens hævelse. Hvor møde for nævnet holdes udelukkende, fordi nævnet af oplysningsmæssige grunde forlanger det, har udeblivelse i det højeste bevismæssig betydning. Hvor møde skyldes parts forlangende, vil der i vedkommende parts udeblivelse kunne ligge et ret stærkt indicium for ønske om hævelse, men en eventuel modparts udeblivelse har alene betydning som bevis. Kun hvor nævnet har en ubetinget pligt til at holde møde, kunne der være tale om at anvende lignende regler som i den ordinære civilproces. Men selv i sådanne tilfælde har udeblivelse kun bevismæssig betydning, eventuelt som indicium for hævelse, med mindre andet er hjemlet.⁹⁾

c. Efter officialprincippet i dets ekstreme formulering er partsanførslerne kun bindende i det omfang, de identificerer et faktisk forløb, der derefter bliver genstand for behandling efter alle regler indenfor nævnets kompetence. Princippet kan åbenbart modificeres ved at give den anhängiggørende adgang til at bestemme, at kun visse af reglerne indenfor nævnets kompetence skal anvendes på det identificerede handlingsforløb, eller at kun en del af et handlingsforløb, der i sin helhed kunne være relevant for nævnets retsregler, skal behandles. I adskillige tilfælde modificeres officialprincippet efter gældende ret i en af disse retninger, jfr. f. eks. nedenfor om Landskatteretten.

7. Det samme gælder iøvrigt mange nævn, der præges af officialprincippet.
8. Hvor rpl.'s regler endda ofte modificeres, f. eks. husdyrsvoldgiftslov, § 5,3, se *Hurwitz: Husdyr-Voldgift*, s. 234 ff.
9. Således pligthuslov 240 7/6 1952, § 5,7, som fortolket i note 46 i Karnovs lovsamling, 5. udg., jfr. også landvæsenretslov, §§ 27,1—2 og 41,1—2. Ifølge jernbaneforordningen af 1845 som ændret ved l. 6 10/1 1928 skal forligstilbud gives også til ikke-mødende lodsejere. — Som eksempel på særlig hjemlede udeblivelsesfølger kan nævnes, at panthavers krav i ekspropriationsretten i vist omfang bortfalder ved ikke rettidig anmeldelse, *Poul Meyer*, s. 126—27, og *Fr. Vinding Kruse: Ejendomsretten*, 3. udg., s. 1411.

En anden, mindre nærliggende modifikation kan formuleres i tilknytning til *H. Munch-Petersens* forståelse af forholdet mellem forhandlings- og dispositionsmaksime.¹⁰⁾ Som bekendt ville denne forfatter lægge vægt på, at fastlæggelsen af rammen efter dispositionsmaksimen afhænger af en viljesakt, mens der efter forhandlingsmaksimen udelukkende tages hensyn til det ydre, nemlig om et vist forhold er påberåbt. Forskellen viser sig klart ved søgsmålsgrunde. Efter dispositionsmaksimen skal domstolen kun undlade at tage hensyn til f. eks. en forældelsesindsigelse, hvis det er partens vilje, at indsigelsen ikke skal med. Efter forhandlingsmaksimen skal der ikke tages hensyn til en ikke påberåbt forældelsesindsigelse, hvad enten indsigelsens udeladelse skyldes partens vilje, en forglemmelse eller retsvildfarelse. Denne sondring er måske ikke særlig hensigtsmæssig for civilprocessen, hvor den personlige kontakt mellem dommer og parter er så nær.¹¹⁾ Men set med nævnsprocessen som baggrund rører den ved noget centralt. Det kan nemlig vel tænkes, at nævnet i almindelighed kan undvære og ignorere partsanførsler, men dog er bundet af anførsler, der klart er udtryk for en parts ønske om, at behandlingen for nævnet skal resultere i en anden retsstilling end den, der ville følge af nævnets anvendelse af de almindelige regler. I hvilket omfang officialprincippet således må modificeres ved en adgang til dispositive erklæringer afhænger ganske af de materielretlige regler på det sagområde, hvor nævnet handler. Problemet er et led i det almindelige spørgsmål om adgangen til at fravige forvaltningsrettens regler ved aftaler eller ensidige erklæringer, der ikke er forvaltningsakter, eller til at erstatte autoritative akter med sådanne aftaler eller udtalelser.¹²⁾

I forbindelse med omtalen af modifikationerne i officialprincippet er der grund til at understrege, at fordi reglerne om rammefastlæggelsen i et nævn præges af officialmaksimen, følger heraf ikke, at partsanførsler i det hele har ringe betydning for sagens gang. De er ganske vist kun retligt forbindende for nævnets rammefastlæggelse i det omfang, de identificerer mellemværendet, men de vil i almindelighed have stor faktisk betydning for sagens ramme på samme måde, som den juridiske argumentation — uanset at den ikke er bindende — faktisk har stor betydning for en domstols (eller et nævns) retlige bedømmelse af sagen. Hertil kommer, at den del af partsanførslerne, der består i faktiske anbringender, har helt afgørende retlig betydning for sagens oplysning, jfr. nedenfor i kap. XIV. Resultatet er, at temmelig udførlige partsanførsler er almindelige ved mange nævn, der præges af officialprincippet, og at nævnene — om ikke af anden grund så

10. II, s. 260—61.

11. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 107 og 131.

12. Se især *Poul Andersen*, kap. IX.

for at lette sig arbejdet — ofte vil søge at fremkalde detaljerede parts-anførsler.

d. Af ovenstående vil fremgå, at de to procesprincipper via de beskrevne mellemformer glider jævnt over i hinanden. Stillet overfor et bestemt nævns praksis kan det være svært at sige, om reglerne om dets rammefastlæggelse bedst karakteriseres som præget af princippet i rpl. § 293 med de og de modifikationer eller af officialmaksimen med de og de modifikationer. Undertiden er spørgsmålet simpelthen meningsløst. Sundhedsstyrelsens Specialistnævn¹³⁾ har f. eks. kun den ene opgave at anbefale eller nægte at anbefale anerkendelse som speciallæge. Påstandens indhold er altså på forhånd givet. Anerkendelsen kan efter gældende ret kun opnås på grundlag af et yderst specielt og begrænset sæt fakta.¹⁴⁾ Angivelse af søgsmålsgrund er følgelig også overflødig. Det eneste, der er nødvendigt for at fastlægge rammen i en sag for dette nævn, er egentlig ansøgerens identitet. Om man karakteriserer denne rammefastlæggelse som beroende på princippet i rpl. § 293, men uden krav om påberåbelse, eller som beroende alene på parts-anførslernes identificerende betydning, kommer åbenbart ud på eet.¹⁵⁾ Ved mange nævn ligner reglerne om rammefastlæggelsen dog mere det ene end det andet ekstrem, og i sådanne tilfælde har en karakteristik ved hjælp af et af de to procesprincipper god mening. Principperne har — foruden deres ubestridelige legislative betydning — værdi ved at fortælle noget om tendensen i nævnets procesregler og den »ånd«, der præger nævnet.

e. I indledningen til dette kapitel blev det understreget, at der ikke kan opstilles en almindelig regel om fastlæggelsen af sagens ramme i nævnsprocessen.¹⁶⁾ Analysen af de to procesprincipper og deres mellemformer viser dog, at det på et begrænset område er muligt at drage en generel slutning, der kan tjene til uddybning af den almindelige karakteristik af nævnsprocessen. Karakteristisk for nævnsprocessens rammefastlæggelse set i modsætning til civilprocessens er ikke alene — som i kap. IX fremhævet¹⁷⁾ — en tendens hos mange nævn til at følge officialprincippet, men også at de (offentlige) nævn, der præges af forhandlingsmaksimen, tiltemper denne

13. Se ovenfor s. 102, note 14.

14. Se bek. 442 16/11 1950, 380 14/9 1951, 77 17/3 1954, 231 19/6 1954 og 259 28/10 1957.

15. I atypiske tilfælde kan spørgsmålet om rammefastlæggelsens præg af det ene eller andet princip dog få betydning. Det er teoretisk muligt, at ansøgeren efter sin fortid kan vente anerkendelse i flere specialer. I så fald må påstanden være afgørende.

16. Se ovenfor s. 292.

17. Se ovenfor s. 233.

med væsentlige modifikationer, især i form af instruktion og/eller svækkelse af kravene til påberåbelse.

D. RAMMEFASTLÆGGELSEN HOS NOGLE

1. INSTANSNÆVN

a. Hos de vigtigste offentlige tvistnævn, *taksationskommissionerne*, er der utvivlsomt en tendens i retning af officialprincippet.¹⁾ Taksationskommissionerne er imidlertid så talrige og forskelligartede, at der rimeligvis også er forskel på den vægt, forskellige nævn lægger på partsanførsler.²⁾ Som eksempel på et nævn, der ikke mener sig afskåret fra at ansætte en erstatning højere end af ekspropriatus påstået eller lavere end af eksproprianten, kan nævnes Jernbanelaksationskommissionen, der anser sig for ubundet af de forligstilbud, som Besigtigelseskommissionen eventuelt med ekspropriantens samtykke har udarbejdet, og som fungerer uanset, om ekspropriatus intet andet har foretaget sig end at forkaste forligstilbudet uden at sætte et andet krav i stedet. Det kan også nævnes, at det ved en taksationskommission efter byplanloven er hændt, at en ejer gav møde uden skriftligt indlæg og med en mundtlig fremstilling, som nævnet ikke forstod; sagen blev alligevel realitetsbehandlet på sædvanlig måde.

I Københavns Taksationskommission lægger man derimod megen vægt på at skaffe adæquate partsanførsler og forlader kun disse, når en part undtagelsesvis viser sig ude af stand til at formulere passende anbringender.

Samtidig med at mange taksationskommissioner således præges af officialmaksimen, anerkender de imidlertid dispositioner.

Det gælder særlig klart tosidige dispositioner. Som ekspropriationsprocessen er indrettet, er respekten for forlig en selvfølge. Taksationskommissionerne fungerer jo i reglen kun i tilfælde af mangel på enighed om erstatningens størrelse. Fuldstændigt forlig medfører tvistens bortfald, og delvis forlig, der er almindelige, respekteres ubetinget.³⁾ Men en taksationskommission må uden tvivl også respektere ensidige dispositioner. Hvis man undtagelsesvis må forstå ekspropriati påstand således, at han kun ønsker en bestemt erstatning eller erstatning for en bestemt del af ejendommen, uanset om han er berettiget til mere, kan taksationskommissionen ikke give mere end det forlangte. Og det

1. Jfr. *Poul Meyer*, s. 127, hvorefter taksationskommissionerne har pligt til at tage alle sagens momenter i betragtning *ex officio*.

2. Partsanførsler kan desuden få en indirekte bindende virkning i taksationsprocessen, hvis der i nævnet findes en opmand. Han kan være bundet af vurderingsmændenes under- og overgrænser, *P. Bentzon*, U. 1906 B., s. 132. I de tilfælde, hvor vurderingsmændene udnævnes af hver part, vil disse grænser meget vel kunne være identiske med påstandene.

3. Jfr. *Poul Andersen*, s. 446, og *Poul Meyer*, s. 127.

samme må gælde, hvis meningen med ekspropriantens påstand virkelig er at yde ejeren mindst det påståede beløb. Spørgsmålet om, hvorvidt eksproprianten lovligt kan gøre noget sådant, ligger rimeligvis udenfor taksationskommissionens kompetence.

b. Ved ansøgningsnævn lader reglerne om rammefastlæggelsen sig i almindelig bedst karakterisere således: Reglerne præges af princippet i rpl. § 293, men samtidig har nævnet en vidtgående pligt til forud for sagens rejsning — ved ansøgningsblanketter o. lign. — og/eller under sagen at vejlede parten, ligesom kravene til påberåbelse er små.⁴⁾ De kan blive så små, at en karakteristik ved hjælp af officialprincippet er lige så nærliggende.

Ansøgningsnævn kan således i almindelighed ikke ignorere utvetydige partsanførsler. Derimod kan de i vidt, men meget vekslende omfang undvære partsanførsler.

Behovet for udtømmende partsanførsler beror først og fremmest på spændvidden af ansøgningsmulighederne. Jo mere vekslende indholdet af bevillingen kan være, og jo flere sæt faktiske omstændigheder der kan begrunde en bevilling, jo mere detaljerede partsanførsler må kræves. Der kan således næppe være tvivl om, at den, der søger om eksportkredit eller lån af Marshallpengene, må fastlægge sagens ramme ved angivelse af beløb, eventuelt efter nævnets skøn, og pengenes anvendelse. Nævnet kan ikke yde større beløb end ansøgt eller til andet formål, med mindre der foreligger et samtykke, der kan gøre det ud for en ny eller ændret ansøgning. I andre tilfælde behøves kun ganske rudimentære partsanførsler. Ved Invalideforsikringsretten må ansøgeren angive den ydelse, som ønskes, rente (pension), lån til indkøb af køretøj, uddannelse o.s.v., og denne angivelse er givetvis bindende, med mindre ydelse undtagesvis kan ske efter rettens eget initiativ. Men hvis påstanden går ud på rente (pension), er det ikke nødvendigt at ansøge om noget bestemt beløb; det er fastsat i generelle regler. Og efter gængs praksis anses det heller ikke for nødvendigt særligt at søge om de forskellige tillæg til renten (pensionen), som i et vist omfang er afhængig af andre betingelser end grundbeløbet. En ansøgning om rente (pension) anses for at omfatte tillæggene også;⁵⁾ retten behøver altså ikke at søge ansøgningen udvidet for at kunne tilkende tillæggene. Angivelse af de fakta, som udgør søgsmålsgrunden, vil ligeledes være uden betydning for rammefastlæggelsen. Har en ansøger f. eks. angivet visse fysiske skavanker som grund, men lægeundersøgelsen viser, at disse ikke er tilstrækkelige, men at der findes andre tilstrækkelige årsager, vil rente (pension) kunne gives, med mindre ansøgningen undtagesvis må forstås således, at ydelsen kun ønskes af den anførte grund.

4. Jfr. *Herlitz*: F.F., s. 76—77, hvor fremstillingen særlig har ansøgningsbedømmelse for øje.

5. Jfr. Invalideforsikringsretten, s. 17.

I det hele vil der overalt, hvor et ansøgningsnævn er aktivt til sagens oplysning, være tilbøjelighed til ikke at lade netop de omstændigheder, som ansøgeren har fremført som grund for sin ansøgning, være afgørende for rammefastlæggelsen. Man vil gå ud fra, at han har ønsket at anføre alt, hvad der kunne tale for påstanden. Det gælder naturligvis især, hvor nævnet udøver et reelt frit skøn, altså hvor retsregler eller praksis ikke på forhånd ret nøje beskriver retsfaktum, men tendensen er påtagelig også i andre tilfælde. Til illustration kan citeres en udtalelse i et notat fra sekretæren i Værnepligtsnævnet i en sag om fritagelse for værnepligt: »At manden ikke selv kan give disse ting [d.v.s. de momenter, der kan føre til fritagelse] udtryk bør jo ikke komme ham til skade, og jeg vil derfor mene, at nævnet burde udsætte sagen og bede udskrivningskredsen foretage en nøjere undersøgelse (optage politirapport m. v.)«, Værnepligtsnævnets j. nr. C 133/55.

c. Ved uvildighedsnævn, både de private og de offentlige, kan rammefastlæggelsen enten karakteriseres som præget af officialprincippet eller af princippet i rpl. § 293 modificeret ved stærkt udvidet ex officio-prøvelse. Hvor nævnets kompetence ikke er meget vid, vil den første karakteristik i almindelighed være mest rammende. Officialprincippet modificeres dog ofte derved, at parten foruden at identificere det faktiske forløb mer eller mindre præcist skal angive den regel, der ønskes anvendt, el. lign. Som eksempler, der klart præges af officialmaksimen, kan nævnes Arbejderforsikringsrådet, der afgjorde de anmeldte skader uden hensyn til skadelidtes, arbejdsgivers eller forsikrings-selskabers anførsler, og Husmandsbrugskommissionen, der ved afgørelse af, hvorvidt et hus omfattes af plighthusloven, ikke lægger vægt på anførsler fra ejer, lejer eller den offentlige myndighed, der måtte have rejst sagen. I Plighthusankenævnets j. nr. 2)–6) Svendborg havde landbrugsministeriet f. eks. rejst sag for en Husmandsbrugskommission til afgørelse af, om en række huse henhørte under plighthusloven. For kommissionen optrådte både ejer og brugere med påstand om, at husene faldt udenfor loven, men kommissionens kendelse gik ud på, at husene var plighthuse. Ejeren ankede kendelsen til Plighthusankenævnet, og både han og brugerne nedlagde påny påstand om, at husene faldt udenfor loven. Ministeriet optrådte overhovedet ikke i ankesagen, heller ikke ved at nedlægge påstand om stadfæstelse. Ankenævnets kendelse gik alligevel ud på stadfæstelse.

E. RAMMEFASTLÆGGELSEN I KLAGEINSTANSEN

Ved ankenævn og overinstanser kompliceres rammefastlæggelsen. Den kommer ikke blot til at bero på nævnets forhold til partsanførslerne, men også på klagebehandlingsforholdet til 1. instansbehandlingen. Da denne sidste relation kan skilles ud i to, kommer rammefastlæggelsen i klageinstansen til at afhænge

af svarene på disse tre spørgsmål: *Om* partsanførslerne har betydning efter princippet i rpl. § 293, eller processen præges af officialprincippet. *Om* den konkrete sagbehandling i 1. instans og dennes resultat sætter grænser for, hvor parterne eller nævnet kan fastlægge rammen for processen i klageinstansen. Og endelig *om* klageinstansen har en snævrere kompetence end 1. instansorganet, altså om klagebehandlingen uanset partsanførsler og uanset den konkrete sagbehandling i 1. instans og dennes resultat må foregå indenfor generelt fastlagte grænser, der er snævrere end 1. instansens.

Den følgende fremstilling er bygget således op, at der først redegøres nærmere for de tre problemer (1.). Dernæst gennemgås til illustration nogle ankenævne, hvorom materialet indeholder gode oplysninger (2.). Og til sidst søges opstillet mere almindelige regler (3.).

1. Det er hensigtsmæssigt at behandle det sidste af de tre ovennævnte spørgsmål først.

a. Begrænsninger i klageinstansers funktionelle kompetence kan fastlægges på mange forskellige måder.

Det kan ske generelt på grundlag af et juridisk begreb. De almindeligst anvendte er sondringerne mellem skøn og regel og mellem jus og factum. *Skøn-regel* sondringen, der især har betydning for domstoles og forvaltningsdomstoles kontrol med forvaltningen, fører til, at klageinstansen ikke kan prøve de momenter i 1. instansens afgørelse, der anses for skøn, men kun retsanvendelsen.¹⁾ Sondringen *jus-factum* anvendes især i forholdet mellem domstole i flere instanser og — i al fald i princippet — ved anglo-amerikanske domstoles prøvelse af forvaltningsakter. Den resulterer i, at klageinstansen afskæres fra at prøve beviser og bevisbedømmelse og henvises til at afgøre sagen på det faktiske grundlag, som den forrige instans har tilvejebragt.²⁾ Også sondringen *generel—konkret* kan bruges som grundlag for en begrænsning af prøvelsen. Klageinstansen afskæres herved — ligesom danske domstole³⁾ — fra at annullere en generel regel; den kan kun underkende reglens konkrete udslag. En mere indirekte begrænsning af klageinstansens kompetence kan opnås via regler, der direkte tager sigte på resultatet af efterprøvelsen, f. eks. regler om, at underkendelse af 1. instansens afgørelse kun kan resultere i *annullation* eller hjemvisning i modsætning til ændring./Sådanne bestemmelser forekommer oftest kombineret med bestemmelser om ikke-prøvelse af skøn eller faktum. Men de kan meget vel tænkes at forekomme som eneste begrænsning. Specielt for danske ankenævne kunne man endelig forestille sig endnu en

1. Se Poul Andersen, s. 572 ff.

2. Se bl. a. Hurwitz: Strafferetspleje, § 46, og Davis, kap. 20, jfr. også ovenfor s. 5—6.

3. Poul Andersen: Statsret, s. 559, og Poul Andersen, s. 552.

begrænsning. En af domstolenes væsentligste opgaver som kontrolorgan overfor forvaltningen er at sikre, at denne ikke begår alvorlige *formelle fejl*. Man kunne derfor spørge, om de administrative klageinstanser skulle være afskåret fra at påkende sådanne klager, der følgelig måtte henvises til domstolene.

Indskrænkninger i klageorganets kompetence kan også beskrives mere konkret, uden anvendelse af almindelige juridiske begreber. Det kan således være foreskrevet, at visse afgørelser, der f. eks. kendetegnes ved deres lovhjemmel eller indhold, skal eller ikke skal kunne efterprøves; eller indskrænkningen kan angives ved opremsning af klagegrunde. Bag sådanne konkret formulerede indskrænkninger kan skjule sig generelle juridiske principper. Så er de valgt, fordi man har fundet dem retsteknisk lettere end de vanskelige generelle juridiske sondringer. Men de konkrete indskrænkninger dækker langt fra altid et princip. Ofte er de udelukkende begrundet i praktiske overvejelser, der kun har betydning for et specielt område.

De generelt og de konkret beskrevne indskrænkninger i efterprøvelsen kan naturligvis kombineres. Særlig nærliggende er det, at kompetencen indskrænkes til at angå visse juridiske elementer af visse konkret angivne afgørelser.

b. Indenfor den generelle grænse for klagebehandlingen, som er fastlagt ved regler af den under *a.* nævnte art, kan rammen for den enkelte klagesag tænkes draget efter samme alternativ som ved 1. instansnævn, enten efter princippet i rpl. § 293 eller efter officialprincippet.

I klageinstansen kunne en anden og i visse situationer klarere formulering af officialmaksimens rammefastlæggelse synes naturlig. I tyske fremstillinger af »Streitgegenstand« i processen for forvaltningsdomstolene findes sådanne formuleringer som: Sagens genstand er »alle tatsächliche Verhältnisse und Klagegründe, die zu Beurteilung dieses einen Verwaltungsakts dienen können«, ⁴⁾ eller »der durch den Verwaltungsakt geregelte Sachverhalt«. ⁵⁾ I tilknytning hertil kunne man sige, at den sag, som partsansførslerne identificerer, skulle være det faktiske eller det rette faktiske grundlag for den efterprøvede akt. Sådant formulering kan imidlertid kun anvendes, når klageinstanser — som de tyske forvaltningsdomstole i almindelighed — er indskrænket til at annullere den påklagede akt. Danske ankenævn og overinstanser kan normalt helt omkalfatre akten. Ydergrænsen for nævnets rammefastlæggelse i den overordnede instans må følgelig blive den samme, som når sagen bedømmes i 1. instans.

Hvor rammefastlæggelsen principielt sker i overensstemmelse med rpl. § 293, kan der specielt for ankenævn opstå et spørgsmål, som ikke spiller

4. *Wacke* i *Juristenzeitung* 1952, s. 441, jfr. samme i *Archiv des öffentlichen Rechts* 1953/54, s. 158 ff.

5. *Böttiger* citeret efter *Menger*, s. 159.

nogen rolle for 1. instansnævn. Da 1. instansen ikke kan rejse klagesagen, er det ikke sikkert, at der tilkommer 1. instansen samme adgang til at fremsætte bindende partsanførsler som klager eller andre private parter. Spørgsmålet får praktisk betydning ved delvis klage, altså hvor klagers partsanførsler kun angår en del af den ved 1. instansen behandlede sag. Her er det tvivlsomt, om 1. instansen skal respektere klagers begrænsning, eller om 1. instansen kan vælge at udvide sagen, så langt regler af den under c. nævnte art tillader det.

c. Indenfor klageinstansens funktionelle kompetence kan rammeafslæggelsen for den enkelte klagesag tænkes bestemt af den konkrete sagbehandling i 1. instans og dennes resultat.⁶⁾ De vigtigste begrænsninger i efterprøvelsen som følge heraf falder i tre grupper, der er velkendt fra domstolsprocessen.

Selve 1. instansafgørelsens indhold kan medføre en begrænsning i klagesagens ramme. Det er tilfældet, hvor der er forbud mod *reformatio in pejus*, altså hvor efterprøvelsen ikke må resultere i et for klageren ugunstigere resultat end 1. instansens afgørelse.

Denne begrænsning er gældende ret i dansk straffeprocess, når kun tiltalte anker.⁷⁾

Den almindeligste form for begrænsning er et mer eller mindre absolut forbud mod *nova*, d.v.s. mod i klageinstansen at inddrage processtof, der ikke allerede forelå i 1. instans.

I dansk civilproces sætter rpl. temmelig snævre grænser for parternes adgang til at udvide processen i appelinstansen. Reglerne — §§ 407, 438,2, 439—40

6. Fremmed forvaltningsret er på dette punkt meget forskelligartet. Det skyldes ikke blot mere tilfældige forskelle i de positive regler, men også spørgsmålets sammenhæng med omfanget af klageinstansens funktionelle kompetence og hele den måde, hvorpå man nærmer sig problemet. Hvor klageinstansen kun kan annullere, har spørgsmålet om sagens og sagbehandlingens identitet gennem instanserne ringere praktisk betydning end ellers. Hvor man side-stiller forvaltningsretsplejen med appelinstituttet, er der større tilbøjelighed til at overføre proceskodifikationernes problemstilling, end hvor forvaltningsdomstolene anses for 1. instans. I svensk ret er man således tilbøjelig til at tage udgangspunktet i retsplejens regler om appel, når man skal give retningslinier for besvær, se *Herlitz*: F.F., s. 169—72, og *Sundberg*, s. 343—44. I fransk ret overføres de processuelle appelforestillinger kun klart på de tilfælde, hvor Conseil d'Etat er klageinstans for andre domstole, se især *Font-Réaulx*, s. 155 ff. og 332 ff. De traditionelle regler om prøvelse pour excès de pouvoir anses ikke for appelprøvelse, og der er en vid adgang til nova, se dog *Odent*, s. 555, om, at mellemkommende fakta i princippet er forbudt. Østrigsk ret illustrerer en mellemløsning. Den øverste forvaltningsdomstol er i princippet en ren kassationsdomstol, der kun bedømmer på forrige instans' grundlag; til gengæld er der i den almindelige rekurs («Berufung») meget vid adgang til at komme med nyt; *Adamovich*, s. 303—04 og 251—52, *Mannlicher*, s. 219 ff.

7. *Hurwitz*: Strafferetspleje, s. 539—40.

og 404—06 — sonderer mellem nye krav og nye påstande, faktiske anbringender og beviser. De sidstnævnte former for nova, der er langt de sædvanligste, kan lettest indbringes i appelinstansen, i visse tilfælde uden videre, i andre tilfælde kun med rettens tilladelse eller modpartens samtykke. Nye krav, d.v.s. nova, som ændrer sagens identitet, kan derimod kun fremsættes med rettens tilladelse og kun under forudsætning af konneksitet mellem det nye og det gamle krav.⁸⁾

Mindst vidtgående er den begrænsning, der består i, at efterprøvelsen skal angå mellemværendet, som det faktisk eksisterede, da 1. instansen traf afgørelse. Herved udelukkes fra efterprøvelsen især de såkaldte »*mellemkommende fakta*«, altså hændelser som ikke kunne være bedømt af 1. instansen, fordi de ikke var indtrådt dengang. Grænsen mellem sådanne mellemkommende fakta og egentlige nova vil i praksis ofte være uskarp, f. eks. hvor faktiske anbringender i 1. instansen var søgt godtgjort ved hypotetiske beviser, der i mellemtiden er blevet til vished.⁹⁾

Rpl.'s regler om nova omfatter også mellemkommende fakta.

d. De indskrænkninger i efterprøvelsen, der er nævnt under *a* til *c*, kan naturligvis kombineres. Mens kombinationer mellem den funktionelle kompetencebegrænsning og de to andre indskrænkninger ikke volder vanskeligheder, er samspillet mellem *b* og *c* kompliceret. Hvor rammefastlæggelsen præges af officialprincippet, kan det tænkes, at mellemværendet er eneste grænse, og at begrænsningerne under *c* følgelig er uden betydning. Men det kan også tænkes, at begge sæt begrænsninger virker samtidig, f. eks. således, at begrænsningerne under *c* er ubetinget bindende — i så fald vil officialmaksimens væsentligste følge være, at klager ikke kan begrænse klagebedømmelsen til kun at angå en del af 1. instansbehandlingen —, eller således at alle eller visse af begrænsningerne under *c* kun er bindende efter påstand eller kan fraviges med samtykke. Hvor rammefastlæggelsen præges af forhandlingsmaksimen, kan reglerne under *c* fungere som begrænsninger i de partsanførsler, som kan fremsættes med bindende virkning for klageinstansen. Især ved ankenævn, hvor klager og 1. instans ikke har samme retsstilling, bliver denne funktion vanskelig at bedømme, fordi begrænsningerne ikke behøver at være de samme for klager og 1. instans.

Langtfra alle mulige komplikationer vil blive berørt i det følgende.

8. Hurwitz: Tvistemål, s. 243—44, 247 og 251—52.

9. Lignende problemer kan tænkes at opstå vedrørende retsregler, der træder i kraft eller ud af kraft mellem 1. instansafgørelsen og efterprøvelsen. Disse problemer har ringe praktisk betydning, men er principielt besværlige og udelades her.

2. Til illustration af de problemer, der rejser sig ved fastlæggelsen af sagens ramme i klageinstansen, skal gives en samlet fremstilling af praksis ved 3 ankenævne, hvorom materialet giver gode oplysninger.

Landsskatteretten.

For dette ankenævn er rammefastlæggelsen meget sikker. I vidt omfang er rammen fastlagt ved lov, og iøvrigt beror den på fast praksis.

a. Efter landsskatteretsloven, § 10, er ankenævnets kompetence beskrevet ved en opremsning af klagegrunde med tilføjelse af en almindelig indskrænkning i stk. 2. Landsskatterettens kompetence er herefter begrænset i forhold til underinstanserne på 3 punkter:

Klager over fejl ved skatteudregningen, herunder skrive- og regnefejl, kan ikke rettes til Landsskatteretten, § 10,1, jfr. sk.dep. cirk. 339 12/11 1943. Denne indskrænkning er rent praktisk begrundet.

Af den samlede opremsning af klagegrunde fremgår, at Landsskatteretten ikke kan efterprøve de mange bevillinger, som de materielle beskatningsregler hjemler ligningsmyndighederne og skattedepartementet adgang til at give og nægte efter et frit skøn, men i det hele må holde sig til de generelle regler. Denne indskrænkning, der er omtalt i Landsskatterettens F.O., § 15, og ofte fastslået i praksis, således f. eks. LOSR. 1929.2, 1930.58 og 1932.185, jfr. Lskr. 1949.6 og 1951.2, har en principiel baggrund. Den stemmer stort set med, hvad der ville blive resultatet af en overførelse af skøn-regelsondringen til skatteretten.

Den tredje indskrænkning er hjemlet i landsskatteretsloven, § 10,2. Efter denne bestemmelse kan ankenævnet som hovedregel ikke efterprøve en ansættelse i det omfang, den »beror på et umiddelbart skøn«. Undtagelse gøres dog, såfremt klageren »meddeler sådanne yderligere oplysninger og bevisligheder, at retten herved sættes i stand til at danne sig et selvstændigt skøn«. Ordet skøn anvendes i denne bestemmelse i en anden betydning end den, der er gængs i dansk forvaltningsret. En forvaltningsakt anses i almindelighed for skønsmæssig, når den retsregel, hvori akten har hjemmel, præges af en ret høj grad af mangel på præcision i beskrivelsen af retsfaktum og/eller retsfølgen.¹⁰⁾ Men når en skatteydere indtægt eller formue ansættes »efter et umiddelbart skøn«, er det ikke, fordi retsreglen er upræcis. Den har ganske samme indhold som i de tilfælde, hvor ansættelsen kan ske uden anvendelse af »skøn«. Det, der er usikkert, er de faktiske forhold. § 10,2 er en regel om bevis.¹¹⁾ Den tager sigte på tilfælde, hvor der undtagelsesvis ikke kan opnås sædvanligt bevis, og hvor skattevæsenet derfor udnytter sin beføjelse til at nøjes med en lavere grad af bevis af en særlig art, nemlig en samlet bedømmelse af forholdene.

10. Poul Andersen, s. 245 ff.

11. Jfr. nedenfor s. 353.

Når afgørelser truffet på dette faktiske grundlag kaldes skønsmæssige, beror det på, at beviset opleves med samme margin af usikkerhed som de sædvanlige skønsmæssige afgørelser.¹²⁾

Landsskatteretslovens § 10,2 er således nærmere en regel, der indskrænker ankenævnets kompetence efter en faktum-jus sontring end efter en gængs skøn-regel sontring. Det bekræftes, når man ser på reglens hensigt. Bevis-skønnet beror på en række meget svagt objektiverede momenter, som den lokale myndighed, hvis kendskab til personen og baggrunden præsumptivt er større, bedst kan afveje korrekt. Kun hvis ankenævnet undtagelsesvis kan sættes i stand til at foretage den vanskelige bevisvurdering lige så godt som underinstansen, kan den sætte sin vurdering i stedet for ligningsmyndighedernes.

Begrænsningen i § 10,2 respekteres i praksis stort set af Landsskatteretten,¹³⁾ der dog på forskellig måde har indhegnet den, ligesom domstolene gør med indskrænkninger i deres kompetence. Ankenævnet prøver således, om der med rette er foretaget et bevisskøn, eller om tilstrækkeligt bevis foreligger.¹⁴⁾ Retten prøver desuden alt, hvad der kan siges at angå den nærmere beskrivelse af retsfaktum, altså fastlæggelsen af, hvad der er det endelige bevistema. Som typisk eksempel kan nævnes Lskr. 1953.154, hvor retten efterprøvede Skatterådets afgørelse om, hvorvidt en del af en lærlings erstatning for et ulovligt lærlingeforholds beståen overhovedet kunne anses for erstatning for tabt arbejdsfortjeneste og ergo indkomstskattepligtig, men derimod ikke rørte ved den foretagne deling af den modtagne erstatning i erstatning for tabt arbejdsfortjeneste og godtgørelse for forringede fremtidsudsigter.¹⁵⁾

12. I tysk skatteret har man forskellige betegnelser for de to forskellige slags skøn: »Ermessen« for sædvanlig forvaltningsretligt skøn og »Schätzung« for bevisskøn. — At landsskatteretslovens § 10,2 tager sigte på bevisvurdering, hindrer naturligvis ikke, at der i skatteretten — også udenfor de traditionelle bevillinger — kan forekomme afgørelser, der anses for at ligge udenfor domstolenes prøvelsesret, fordi de er skønsmæssige i den forstand, at de er truffet uden sikker vejledning i en retsregel eller kun på grundlag af en administrativt tilvejebragt regel, der ikke tilhører kategorien »loven« i grl. § 63. Se herom især *Thøger Nielsen* i R. og R. 1956, s. 165, 219 og 545, jfr. *Sv. Halvorsen* og *A. Christiansen*, op. cit., s. 271 og 477.

13. *S. P. Hiort-Lorenzen*, R. og R., 1952, s. 111, og *M. Glistrup*: Skatteret, s. 505—06. Som eksempler kan nævnes Lskr. 1954.78, 1953.146, 1950.130 og 1947.26. Som eksempler på, at Landsskatteretten uden at røre bevisskønnet har ændret et efter sin opfattelse urimeligt resultat af skønnet, kan nævnes Lskr. 1950.21, hvor man lod Skatterådets skøn over en skibsførers indtægt urørt, da regnskaberne var forsvundet ved forlis, men fra det skønnede beløb fradrog tab som følge af forliset.

14. *S. P. Hiort-Lorenzen*, R. og R., 1952.111—12, se som eksempler: Lskr. 1957.176 og 177, jfr. U. 1957.496 H., Lskr. 1954.78, 1953.24 og 48 og 1945.187.

15. Lignende eksempel i Lskr. 1952.164.

§ 10,2 omfatter ikke den situation, at spørgsmålet om udøvelse af bevis-skøn opstår for Landsskatteretten. I praksis vil retten dog ofte lade lignings-myndighederne foreslå et skønsmæssigt beløb. Det hænder dog også, at retten selv udøver skønnet.¹⁶⁾

Om Landsskatterettens funktionelle kompetence gælder iøvrigt, at nævnet er kompetent til at prøve underinstansens formalia m. v.,¹⁷⁾ at det ikke er indskrænket til at annullere en gal afgørelse,¹⁸⁾ men at det rimeligvis er afskåret fra generelt at underkende en regel.

b. For Landsskatteretten er der ingen tvivl om partsanførslernes retlige betydning. Ifølge landsskatteretslov, § 15,1, jfr. F.O., § 7,1 og 2, er rammen for ankesagen ansættelsen eller vurderingen. Meningen hermed er åbenbart, at når klage først foreligger, kan retten prøve hele ansættelsen eller vurderingen uanset partsanførsler.¹⁹⁾ Retten kan altså prøve både formue- og indkomst-ansættelsen, selv om kun en af delene er påklaget, eller hele indkomstansæt-telsen uanset, at kun et enkelt punkt heri, f. eks. et fradrag, er påklaget, eller et andet punkt end det påklagede o.s.v. Og retten er ikke i sin ansættelse af skattebeløbet bundet til overgrænsen i ligningsmyndighedernes eventuelle påstand eller til en eventuel undergrænse angivet af klager. Retten kan derimod ikke inddrage andre ansættelser end den påklagede. Hvis ligningsmyndig-hederne f. eks. har genoptaget flere skatteårs ansættelser, og skatteyderen i den anledning klager, kan retten kun behandle det års skatteansættelse, der påkla-ges, uanset at oplysningerne viser, at ligningsmyndighedens afgørelser ved-rørende de andre skatteår også er gale. Retten kan heller ikke inddrage andre skattesubjekter end klageren eller optage vurderingen, når kun ansættelsen er påklaget et vice versa.²⁰⁾

For Landsskatteretten præges reglerne om rammefastlæggelsen således utvivlsomt af officialprincippet. Partsanførslerne er kun bindende i det om-fang, de identificerer et bestemt handlingsforløb: 1 års skatteretligt relevante hændelser eller 1 fast ejendom. Indenfor denne ramme kan nævnet anvende alle regler indenfor sin kompetence på alle relevante kendsgerninger, uanset klagers eller ligningsdirektoratets påstande om kendelsens indhold og uanset

16. F. eks. Lskr. 1954.77, ctr. 1952.28 og 1953.62.

17. Landsskatteretslov, § 10,1 2); se som eksempel Lskr. 1957.13, 1954.89, 1952.105, 1942.190 og LSOR IV (1913) 3 og XXVII (1920) 37.

18. Jfr. statsskattelov 1922, § 33,1.

19. S. P. Hiort-Lorenzen, R. og R., 1952, s. 105. Reglen gjaldt i h. t. statsskatte-lov, § 32,1, 3. pkt., også for Landsoverskatterådet, der imidlertid selv havde initiativ. Lignende regel gælder for skatteklager i al fald i lavere klage-instanser i tysk ret, *Bühler*, s. 388—89, og *Vetter*, s. 44—45, og i engelsk ret, se *Robson*, s. 269, og *Administrative Tribunals at Work*, s. 95.

20. Om vurderinger gælder dog i visse tilfælde en noget videre ramme, se lands-skatteretslov, § 12,4.

faktiske anbringender til begrundelse for kendelsen.²¹⁾ Denne principielle frihed hindrer naturligvis ikke, at udførlige partsansførsler ofte forekommer, især hvor der anvendes sagførere eller anden sagkyndig bistand. Praksis viser også, at delvise klager er meget almindelige, og at nævnet oftest retter sig efter dem. En mulig retlig forklaring herpå gives nedenfor i kap. XIV. Der er dog måske — uanset lovreglerne og uanset kendelser, hvor officialmaksimen har reel betydning — i de senere år, hvor sagsantallet har været stærkt stigende, og hvor anvendelsen af sagførere eller revisorer er blevet almindelig, en tendens til at støtte sig mere på partsansførslerne, end en energisk efterlevn af officialmaksimen ville medføre.²²⁾

c. Den tidligere behandling af den enkelte sag medfører ingen retlig begrænsning af klagebehandlingens ramme. Indenfor den ramme, som er fastlagt ved reglerne under *a.* og *b.*, står nævnet frit.

Landsskatteretten kan således træffe afgørelser *reformatio in pejus*. Herpå findes mange eksempler i praksis,²³⁾ og reglen er forudsat i landsskatteretslovens § 16, jfr. § 12,4, og F.O., § 7.²⁴⁾ Beføjelsen er uafhængig af ligningsmyndighedernes påstand.

Der stilles intet som helst krav om identitet mellem processtoffet i de tidligere instanser og for Landsskatteretten. Det er ganske almindeligt, at klager fremsætter nye påstande og faktiske anbringender.²⁵⁾ Selvangivelsen er end ikke bindende som undergrænse, heller ikke selv om Skatterådet har godkendt selvangivelsen.²⁶⁾ Det hænder ligeledes ofte, at en underinstans i sine udtalelser skifter standpunkt enten til skade²⁷⁾ eller til fordel for klager,²⁸⁾ og at ligningsdirektoratet forfægter et andet standpunkt end det, underinstansen lagde til grund.²⁹⁾ Retten kan også på eget initiativ inddrage andre nova end beviser. Der kan således endog blive tale om nedsættelse eller forhøjelse på grund af omstændigheder, som hverken er påberåbt i de underordnede instanser eller for ankenævnet.³⁰⁾

21. Som gode eksempler på friheden se Lskr. 1947.1 og 1949.7.

22. Et udpræget eksempel findes i 1955.37, hvor det i sagens genfortælling lige frem hedder: »Under sagens behandling for Landsskatteretten gjorde klager som sin endelige påstand gældende...«.

23. Som eksempler kan nævnes Lskr. 1947.65, 1949.4 og 1953.148, hvor resultatet i penge blev en forhøjelse, samt Lskr. 1949.187 og 1954.55, hvor forhøjelsen blev ækvivaleret ved en samtidig nedsættelse.

24. Beføjelsen var direkte hjemlet i statsskattelovens § 32,1, 3. pkt.

25. F. eks. Lskr. 1950.6 og 1947.67 og de i næste note nævnte afgørelser.

26. Lskr. 1953.119, 1950.11, jfr. U. 1932.598.

27. F. eks. Lskr. 1954.33.

28. Lskr. 1947.12.

29. F. eks. Lskr. 1953.11 og 1947.4.

30. Således at dømme efter kendelsernes genfortælling, Lskr. 1950.6, 1949.7 og 1947.1.

Adgangen til for parterne at fremkomme med nye beviser eller for Landskatteretten at indføre sådanne er ubegrænset.

Disse regler gælder også for mellemkommende fakta, for så vidt disse er relevante for det behandlede skatteår.³¹⁾

d. Landsskatterettens funktion har i de allerfleste sager karakter af fortolkning af skatterettens enkeltbestemmelser i konkrete tilfælde. Indenfor sin kompetence udøver nævnet efterprøvelse af meget intens og selvstændig karakter. Hjemvisning er ualmindelig, og en blot henholden sig til den trufne afgørelse, hvis ikke ankenævnet er fuldt enigt, synes også efter de offentliggjorte afgørelser sjælden.³²⁾

Indkvarteringsvurderingsnævnet.

a. Det er ovenfor s. 73—74 omtalt, at Indkvarteringsvurderingsnævnet principielt havde fastlagt sin kompetence således, at den kun omfattede spørgsmålet om størrelsen af den godtgørelse, borgerne havde krav på i anledning af tysk beslaglæggelse m. v., ikke spørgsmålet om, hvorvidt der overhovedet var grundlag for at yde godtgørelsen.³³⁾ Da en sådan indskrænkning af kompetencen ikke ansås for gældende for underinstansen, Udvalget for Indkvarteringserstatning, forelå altså en almindelig begrænsning af ankenævnets funktionelle kompetence.

Vurderingsnævnets principielle standpunkt lod sig imidlertid ikke fastholde. Der findes ganske vist et par tidlige sager vedrørende nogle bygninger, der blev ødelagt ved sabotage, efter at de ved dansk foranstaltning var beslaglagt, men inden de var overgivet til tyskerne, hvor nævnet opfordrede ejerne til at gå til domstolene og få afgjort, om staten overhovedet var erstatningspligtig. Det skete imidlertid ikke, og nævnet forelagde da sagerne for ministeriet.³⁴⁾ Ordningen skulle herefter være den, at spørgsmålet om erstatningspligten ved nævnets foranstaltning skulle afgøres af ministeriet. Det er også sket i en række tilfælde, men langt fra konsekvent. Det ville også have været en ganske upraktisk ordning, der ville have medført idelige henvendelser til ministeriet. Praksis blev snart, at nævnet selv tog stilling til alle spørgsmål, uanset om de kunne siges at angå erstatningens størrelse eller betingelserne for at yde erstatning. Kun i sager, der af den ene eller anden grund forekom særlig tvivlsomme, henvendte nævnet sig til ministeriet. Til gengæld skete det ikke blot vedrørende spørgsmål, der kunne siges at angå retten til erstatning.³⁵⁾

31. F. eks. Lskr. 1954.5 og 1949.165.

32. Som en undtagelse kan nævnes Lskr. 1950.15.

33. Udtalt i j. nr. 59, jfr. im. 3. kt. 9001 123/45.

34. J. nr. 59 og 110, jfr. im. 3. kt. 9001 123/45 og 9192/44.

35. I j. nr. 848 spurgte nævnet således ministeriet, om erstatningen for et unormalt stort og velindrettet sommerhus skulle beregnes efter genanskaffelses-

Den principielt hævdede indskrænkning i ankenævnets kompetence var således uden større praktisk betydning, og også iøvrigt var nævnets prøvelse uindskrænket. Vurderingsnævnet kunne således prøve faktum, herunder vurderingsskøn og formalia, og det behøvede ikke at nøjes med at annullere underinstansens afgørelse.

b. Der fandtes ingen udtrykkelige regler om partsanførslernes betydning for sagens ramme. Nævnets praksis prægedes dog åbenlyst af officialprincippet. Nævnet handlede således ofte på grundlag af helt ufyldstgørende partsanførsler. Det viser sig klart i en række sager, hvor klagen skete på en privat fremstillet, trykt blanket, der foruden matr. nr. og eventuelt j. nr. indeholdt følgende tekst: »Da erstatningen for de af tyskerne ødelagte værelser på grund af en meget dårlig vurdering ikke står i rimeligt forhold til udgifterne ved istandsættelsen, anmoder jeg det ærede Vurderingsnævn om at tage sig af sagen«. Kendelse blev ofte afsagt med denne udtalelse som klagerens eneste anførsel, selv hvor sagen ikke drejede sig om værelser, eller den lave erstatning givetvis ikke skyldtes dårlig vurdering. Friheden overfor partsanførsler viste sig også derved, at nævnet ikke følte sig bundet af klagers eller underinstansens beløbsangivelser, hverken slutsummen eller eventuel specifikation, samt derved, at nævnet fastsatte erstatningens art: lejeerstatning, skadeserstatning, erstatning for flytteudgifter eller ulempe m. v., helt uafhængigt af partsanførsler.³⁶⁾

Også dette nævn rettede sig dog i almindelighed efter delvise klager.

værdien eller salgsværdien. Nævnet har i mange andre sager taget stilling til ganske lignende spørgsmål: f. eks. om erstatningen skal beregnes på baggrund af de særlige konjunkturer under besættelsen eller under normale forhold.

36. Tendensen til at ignorere partsanførsler kom også frem på et punkt, der iøvrigt ikke er medtaget i denne fremstilling. — Hvor der i 1. instansen forekommer noget, der ligner processuel kumulation, får spørgsmålet om afgrænsningen af sagen eller mellemværendet speciel betydning, hvis klager kun ønsker, at ankenævnet skal bedømme en del af 1. instansbehandlingen. For skatteretten er ansættelsen også i denne forbindelse afgørende, se ovenfor s. 312. Indkvarteringsvurderingsnævnet viser noget om praksis uden støtte i lovregler. I dette nævns praksis var en »sag« eller et »mellemværende« en »skade«, d.v.s. det sæt af fakta, der efter den ekstraordinære indkvarteringslovgivning kunne føre til krav på erstatning. Udgangspunktet var én kontrakt, én beslaglæggelse eller beskadigelse af én bestemt ejendom m. v. Tvivl om den nærmere afgrænsning opstod især, hvor beslaglæggelsen af en fast ejendom skete i flere tempi, eller beslaglæggelsen omfattede flere ejendomme eller genstande tilhørende samme ejer. Når der i sådanne tilfælde klagedes til Vurderingsnævnet, kunne det være usikkert, hvor meget klagen omfattede. I princippet burde en klage, med mindre man indhentede klagers samtykke eller efter omstændighederne kunne gå ud fra hans indforståelse, omfatte det mindst mulige retsfaktum, altså f. eks. en af de successive beslaglæggelser. I praksis var man vistnok tilbøjelig til at anse

c. 1. instansbehandlingen medførte ingen følelige indskrænkninger i klagebehandlingen.

Reformatio in pejus var tilladt og uafhængig af udvalgets påstand. Beføjelsen var måske hjemlet i avancebegrænsningslov 499 9/10 1945, § 5, men antoges iøvrigt at gælde før 1945.³⁷⁾ Den godkendtes af indenrigsministeriet³⁸⁾ og domstolene bl. a. i en sag, hvor den private gjorde gældende, at da udvalget ikke for ankenævnet havde fremsat påstand om erstatningens nedsættelse, og klagen lød på forhøjelse, måtte nævnet efter almindelige retsplejeprincipper være uberettiget til at tilkende lavere erstatning end 1. instans.³⁹⁾ Nævnet gjorde flittigt brug af sin adgang til at ændre udvalgets afgørelser til skade for klager.

Klageren havde fri adgang til at fremsætte nova, herunder nye krav på erstatning vedrørende samme skade.⁴⁰⁾ ⁴¹⁾ Det var dog ikke givet, at nævnet

den erstatningsberettigede person for det afgørende. Uden at kunne påpege en bestemt sag får man ved gennemlæsning af afgørelserne indtryk af, at nævnet, hvis en klager ankede én skade, men ikke en anden, i sin behandling af den påklagede sag undertiden skævede til, om han i den upåklagede havde fået for lidt eller for meget i erstatning.

37. Allerede i j. nr. 1 taler sekretæren i et obiter dictum om »de sjældne tilfælde, hvor afgørelsen går klageren endnu mere imod end ved underinstansen«. Som et klart eksempel på reformatio in pejus kan nævnes j. nr. 104, hvor en cementfabrik forlangte 75 øre pr. m³ for fyld, som tyskerne gravede væk, og hvor udvalget efter forskellige beregninger gav 30 øre pr. m³, mens nævnets afgørelse gik ud på, »at også den af udvalget fastsatte betaling er for høj, hvorfor man har vedtaget at nedsætte den til 25 øre pr. m³«.

38. I j. nr. 404, jfr. im. 3. kt. 9018 31/46.

39. I utrykt underrettsdom i j. nr. 635, jfr. også utrykt Ø.L.D. af 2/7 1949 (X afd. nr. 333/1948), hvori det ligefrem siges: »Det må ligge i sagens natur, at nævnet, når en sag indankes for dette, må være berettiget til såvel at forhøje som nedsætte erstatningsbeløbet...«.

40. Om begrebet »skade«, se note 36.

41. Som eksempler herpå: j. nr. 131. Efter at et laboratorium havde måttet flytte fra Vesterport, nedlagdes der bl. a. påstand om erstatning for lønninger til de ansatte i den periode, hvor arbejdet var standset. Da virksomheden hovedsagelig bestod af opfinderarbejde, afviste udvalget kravet som uberettiget, da en midlertidig standsning ikke medførte påviselig nedgang i indtægten. For Vurderingsnævnet påviste klager, at der tillige var tale om fabriksarbejde, og fik her erstatning for tabt fortjeneste. — J. nr. 518, hvor klager for udvalget havde fremsat krav om flytteudgifter og fået delvis dækning. Under anken fremsattes og dækkedes et nyt krav om magasinleje, fordi den nye bopæl var mindre end den gamle. — J. nr. 112 er eksempel på, at klager forhøjer et allerede fremsat krav på samme faktiske grundlag. — Eksempler på, at klager kommer med nye beviser, er overordentlig almindelige, således j. nr. 143, hvor klager nu fremkom med regninger for de flytteudgifter, som udvalget havde nægtet at godkende, og j. nr. 309, hvor klager mødte i ankenævnet med sit hotels bøger og derved dokumenterede sine krav.

ville behandle sådanne nye krav. Undtagelsesvis hjemvistes de til behandling i udvalget. Det skete dog ikke af hensyn til processuelle principper, men kun fordi det konkrete krav ikke kunne oplyses godt nok på anden måde.

Også udvalget indførte ofte nyt i sagen, ligesom ankenævnet tog hensyn til ikke påberåbte nova.

d. Vurderingsnævnets efterprøvelse var meget intens. Indstillingen var i praksis den, at når en sag indkom til nævnet, startede den helt fra bunden. Udvalgets afgørelse og tidligere behandling var kun en oplysningskilde. Intensiteten viste sig også derved, at annullation og hjemvisning forekom temmelig sjældent. Klagebehandlingen sluttede normalt med ændring eller stadfæstelse.

Prisankenævnet.

For dette ankenævns rammefastlæggelse fandtes ingen klare regler, og i materialet forekommer ingen sager, der udtrykkeligt tager stilling til problemerne. Nedenstående beror derfor på et samlet indtryk erhvervet ved gennemlæsning af materialet og ved samtaler.

a. Når bortses fra, at Priskontrolrådets afgørelser om tiltalerejsning og visse sager om anmeldelsespligt gik udenom Prisankenævnet, havde dette i princippet samme kompetencegrænse som Priskontrolrådet.⁴²⁾ Det vil sige, at ankenævnet i princippet kunne efterprøve alt, generelle og konkrete akter, skøn og regelanvendelse, faktum og jus, ja selv uforbindende udtalelser.

Da Prisankenævnet så åbenbart blev oprettet som alternativ til domstolenes prøvelse, kan det være af interesse at søge at give et detaljeret billede af, hvordan nævnet udnyttede sin meget vide kompetence.

Nævnet prøvede i praksis klart generelle afgørelser, f. eks. maksimalpriser for en branche med mange producenter eller forhandlere eller endog bestemmelser i maksimalprisordninger af almindelig generel karakter, f. eks. j. nr. 42/1946 om en bestemmelse i maksimalprisordningen for fisk om, at der skulle gives nota ved salg fra fiskegrosserer. Ankenævnet behøvede ikke at indskrænke sig til at annullere en generel ordning eller til kun at påkende det konkrete udslag af den. Dets afgørelse kunne bestå i et forslag om ændring af reglen, og et forslag om reglens underkendelse tog henblik på hele reglen, ikke blot på dens anvendelse i et konkret tilfælde.

Prisankenævnets efterprøvelse havde i mange tilfælde klart karakter af retsanvendelse. Det var tilfældet, hvor nævnet behandlede klager vedrørende formelle mangler, f. eks. om prismyndighederne havde beføjelse eller pligt til genoptagelse,⁴³⁾ eller om en maksimalavanceordning, der ikke var offentlig-

42. Jfr. nærmere ovenfor s. 68, note 20 og s. 70, note 26.

43. Ankenævnskendelsen i U. 1951.253 H. og j. nr. 27/1941, hvor klager dog frafaldt påstanden under sagens behandling for ankenævnet.

gjort efter prislovens § 13 og ikke forelagt for rådet, dog var gyldig, fordi manglerne var afhjulpet.⁴⁴⁾ Og det var tilfældet, når nævnet prøvede, om en vis akt havde hjemmel i loven; sådanne sager var meget almindelige.⁴⁵⁾ Det var endelig tilfældet, hvor sagen drejede sig om fortolkning af en detailbestemmelse i loven, i en maksimalprisordning el. lign.⁴⁶⁾

Som prislovgivningen var indrettet, er det en selvfølge, at ankenævnet også i meget vidt omfang kom til at tage stilling til vage elastiske lovbestemmelser, især bestemmelser som prislovens § 8, der til beskrivelse af retsfaktum anvendte sådanne vage udtryk som rimelig, nødvendig o. lign.⁴⁷⁾

Ved siden af disse funktioner, der efter almindelig sprogbrug må betegnes som retsanvendelse og i al fald ligger indenfor, hvad domstolene ville indlade sig på, efterprøvede Prisenkævnet afgørelser, som kun i ganske ubetydeligt omfang kunne siges at være udledt af lovtekster, vage eller præcise.⁴⁸⁾ Prøvelse af skønnet viste sig særlig klart i en gruppe sager, hvis resultat beroede på almindelige samfundsmæssige overvejelser over et vist prisindgrebs nødvendighed og hensigtsmæssighed. Ankenævnet prøvede således, om det var »nødvendigt« at opretholde maksimalpris på hotelværelser og wienerbrød;⁴⁹⁾ om man for at opretholde frugtavlernes andelssalgsforeninger skulle gå med til at lempe den almindelige maksimalprisordning for æbler;⁵⁰⁾ hvordan ombrudstillægget for melsalg burde fastsættes, når man på en gang ville opnå, at mel

44. J. nr. 31/1945.

45. F. eks. om prislovens § 8,1 indeholdt hjemmel til fastsættelse af en pris, der lå under fremstillingsomkostningerne (j. nr. 22/1946, jfr. R.T. 1946/47 A., sp. 2665—66), om loven indeholdt hjemmel til at kræve prismærkning af lagervarer (j. nr. 42/1945), til at fastsætte maksimalpris på patentmedicin (j. nr. 4/1946), til at fastsætte maksimalprisavance på havregryn, selv om der in casu var fri prisdannelse (j. nr. 7/1951), om der andetsteds end i prislovens § 13 var hjemmel til at fastsætte generelle prisbestemmelser (Priskontrolrådet II, s. 135—36, og III, s. 42—43), om prislov 1940, § 14, afgav hjemmel til at kræve, at en fabrik gav refusion til sin hovedforhandler, der lå med stort lager og var aktionær i fabrikken, således at en foretagen prisnedsættelse straks kunne slå igennem (j. nr. 5/1940).

46. F. eks. de mange sager om indkalkulering af generalomkostninger i varepriserne, se f. eks. Priskontrolrådet II, s. 96—97. Som eksempler på fortolkning af maksimalprisordninger kan nævnes j. nr. 4/1941 om, hvorvidt ordningen forhindrede møllerne i at gøre rentekrav gældende mod kunderne; j. nr. 8/1940 om møllerne udover maksimalprisen kunne forlange betaling for sække; j. nr. 17/1942 om en vis virksomhed i ordningens forstand var fabrikant eller grossist; j. nr. 11/1945 om børster af nylon og menneskehår faldt under en maksimalprisordning for børster.

47. Således f. eks. de mange sager om eksklusivaftaler. Som et andet klart eksempel kan nævnes j. nr. 21/1945, jfr. Priskontrolrådet III, s. 38, hvor der var tale om at fastsætte den nedsatte avance for hjemtagere af statsimport.

48. Jfr. *Poul Andersen* i Det 10. nordiske handelsmøde, 1951, s. 84.

49. J. nr. 6/1950 og 4/1950, jfr. Meddelelser fra prisdirektoratet, 1950, nr. 4, s. 8.

50. J. nr. 46/1946.

også fremkom i småpartier, og at der ikke ligefrem blev sat en præmie på små poser;⁵¹⁾ og om man burde vælge en maksimalprisordning eller en maksimalavanceordning.⁵²⁾ Sådanne afgørelser må karakteriseres som skønsmæssige. Ganske vist var ankenævnet ikke helt uden vejledning i loven, der i hovedtræk angav lovgivningens mål. Og ganske vist opnåede nævnets medlemmer med tiden betydelig sagkundskab, således at den enkelte afgørelse rimeligvis forekom medlemmerne mindre usikker, end den tager sig ud for udenforstående. Det hindrer dog ikke, at ankenævnet her traf afgørelser af helt samme art som dem, Priskontrolrådet med særlig sagkundskab og interesserepresentation i sin midte var nedsat for at træffe.

Klart udtryk for noget, der normalt kaldes skøn, var også de hyppige sager, der drejede sig om nægtet dispensation fra maksimalprisordninger m. v.⁵³⁾ ⁵⁴⁾

At Prisankenævnet fuldtud kunne prøve faktum er givet.⁵⁵⁾ Det gjaldt også i de tilfælde, hvor der forekom bevisskøn.⁵⁶⁾

Prisankenævnet tog også stilling til klager over formalia m. v., se eksemplerne ovenfor ved note 43 og 44.

Resultatet af ankenævnets prøvelse, d.v.s. indholdet af nævnets indstilling til ministeren, udviste stor selvstændighed. Nævnet behøvede ikke at indskrænke sig til at annullere den påklagede afgørelse, men kunne foreslå hvilke ændringer som helst, herunder fastsættelse af en anden maksimalpris, både en anden pris på en bestemt vare eller en anden generel maksimalpris eller -avance. Det var heller ikke udelukket, at nævnet simpelthen ændrede teksten i en generel ordning, for såvidt den var fastsat af Priskontrolrådet.

b. Prisankenævnet har — såvidt ses som en selvfølge — efterlevet princippet i rpl. § 293.

51. J. nr. 18/1940.

52. J. nr. 29/1942.

53. Prisankenævnet har altså her en kompetence, der er nægtet Landsskatte retten. Der er i henseende til skøn-regel sondringen typisk ingen forskel på de to arter dispensationer. Dispensation fra maksimalpris gaves især, såfremt ansøgeren in casu ikke fik en rimelig pris. Skattenedsættelse gives i almindelighed i det omfang, skatteindtægten ikke er et normalt indicium for skatteevnen.

54. Friheden overfor reglerne viste sig undtagelsesvis på anden måde. I j. nr. 27/1946 foreslog ankenævnet en af prisdirektoratet foretagen nedsættelse af vurderingen på en gammel bil ophævet med den begrundelse, at det var svært at få handelen til at gå tilbage, og at maksimalprisordningen jo nu i al fald var ophævet.

55. F. eks. j. nr. 28/1941 og 38/1945, hvor det under ankesagen viste sig, at underinstansen havde befundet sig i en faktisk vildfarelse.

56. F. eks. j. nr. 8/1941 og 29/1941 om fastsættelse af avance for en meget risikofuld og en uprøvet virksomhed; j. nr. 54/1946 om fastsættelse af en brugt bils pris på grundlag af et skøn over reparationsudgifterne.

Det giver sig ganske klare udslag i nogle sager, hvor påstanden ændredes under sagens behandling. I j. nr. 4/1940 havde eddikebryggerforeningen søgt dispensation fra prisstoppet. Under klagesagen blev det bevist, at de fleste fabrikker fik, hvad man måtte anse for en rimelig avance, mens andre ikke fik det. Ankenævnet forespurgte herefter foreningen, om man ønskede samme pris for alle bryggerier. I skrivelsen skinnede igennem, at man kunne tænke sig at give dispensation i enkelte tilfælde. Da foreningen ønskede samme pris for alle, stadfæstedes Priskontrolrådets afslag. I j. nr. 10/1953 havde handelsmøllerne påstået et af prismyndighederne udstedt påbud om ophævelse af en udligningsordning ophævet. Under sagen opfordrede nævnet klageren til at søge påbudets ikrafttræden udsat ved henvendelse til Priskontrolrådet. Dette nægtede, og klageren nedlagde derefter en subsidiær påstand om udsættelse, som ankenævnet fulgte.

Den vægt, som Prisankenævnet lagde på partsanførsler, fremgår også på andre måder. I j. nr. 2/1954, hvor installatørsammenslutningen klagede over et påbud til sanitetsgrossererne om en vis opstilling af deres kataloger, synes det at være kommet klager til skade, at han ikke formåede at klargøre sin påstand.

Det er i det hele karakteristisk, at nævnet gjorde sig store anstrengelser for at skærpe partsanførslerne og lægge dem sådan til rette, at de var hensigtsmæssige rammer.⁵⁷⁾ Det hændte, jfr. ovennævnte j. nr. 10/1953, at nævnet ligefrem foranledigede klager til at nedlægge en vis påstand.

Partsanførslernes betydning viser sig endelig negativt derved, at delvise klager var almindelige, og at ankenævnet rettede sig efter klagers eller underinstansens indskrænkende påstande. I j. nr. 15/1951 hedder det ligefrem i ankenævnets kendelse: »Prisdirektoratet har under sagens behandling . . . frafaldet konfiskationspåstanden . . . således at sagen nu kun angår . . .«, og i j. nr. 27/1941 toges ikke stilling til en under sagen frafaldet påstand om, at Priskontrolrådet havde været uberettiget til at nægte at genoptage en sag. I sig selv er udtalelser af denne art ikke bevis for, at et nævn føler sig bundet af princippet i rpl. § 293. Lignende formuleringer kan findes i Landsskatterettens kendelser. Men taget i forbindelse med de allerede nævnte sager har disse dog værdi som indicium.

Selv om princippet i rpl. § 293 således prægede Prisankenævnets praksis, betød det ikke, at nævnet stod passivt overfor partsanførslerne. Det synes at have handlet efter en instruktionsmaksime, ligesom adgangen til at komplettere partsanførslerne under sagen var meget vid.

57. F. eks. j. nr. 12/1941, 7/1942, 14/1942, der angår tilfælde, hvor nævnet har bedt klager formulere sine påstande præcist og bistået ham ved præciseringen, og j. nr. 3/1945, hvor nævnet bad prisdirektoratet om oplysning om, hvilken påstand man nedlagde.

c. Den konkrete 1. instansbehandling synes ikke at have haft betydning for klagesagens ramme.

Afgørelser reformatio in pejus er aldrig forekommet. Som følge af princippet i rpl. § 293 ville sådanne afgørelser kun kunne træffes efter påstand fra Priskontrolrådet, og påstand herom blev aldrig nedlagt. Tankegangen bag det straffeprocessuelle forbud mod reformatio in pejus har måske været medvirkende til, at Priskontrolrådet har afholdt sig fra at nedlægge skærpende påstand.

Adgangen til at fremsætte nova var meget vid. Både klageren og prismyndighederne kunne fremsætte nye påstande og anbringender og fremføre nye beviser. Herpå findes talrige eksempler. Ankenævnets adgang til selv at tilvejebringe nye oplysninger var heller ikke begrænset af 1. instanssagen.

Der var næppe noget, der hindrede ankenævnet i at tage hensyn til mellemkommende fakta. Herpå findes da også eksempler.⁵⁸⁾ Noget andet er, at ankenævnet ofte manglede de fornødne oplysninger og derfor i mange tilfælde hjemviste til fornyet behandling i prisdirektoratet.⁵⁹⁾

Retsplejelovens sondring mellem udvidelse af sagen og nova indenfor denne synes ikke at have spillet nogen som helst rolle. Hvor ankenævnet undtagelsesvis ikke ville tage det nye under påkendelse, men hjemviste sagen helt eller delvis, synes grunden altid at have været, at forholdene på grund af manglende behandling i prisdirektoratet ikke var tilstrækkeligt oplyste.

d. Af det ovenstående vil fremgå, at Prisankenævnet havde en meget udstrakt kompetence, men indenfor denne var begrænset af partsanførslerne. Hertil kan føjes, at nævnsbehandlingen i meget videre omfang end for de to førstnævnte ankenævne havde karakter af efterprøvelse. Det skyldes ikke blot principperne for rammeafklæggelsen, men i lige så høj grad sagernes art. Skattesager og sager om tysk forvoldt skade på fast ejendom er isolerede enkeltsager. De har naturligvis en retlig og samfundsmæssig sammenhæng, og afgørelsen i den enkelte sag kan have betydelige samfundsmæssige virkninger. Men disse er fjerne og virker kun undtagelsesvis direkte ind på bedømmelsen af den enkelte sag. Priskontrollen derimod var under og efter krigen en helhed. De fleste sager hang faktisk og efter de samfundsmæssige virkninger

58. F. eks. j. nr. 5/1946: mellemkommende forhøjelse i arbejdslønnen taget i betragtning, jfr. også j. nr. 17/1942, hvor ankenævnet lagde vægt på, at prisdirektoratet i mellemtiden havde givet lignende dispensation som den, klager havde søgt, og j. nr. 12/1941, hvor den påklagede maksimalprisordning i mellemtiden blev ændret, hvorfor klager ændrede påstand.

59. Således f. eks. Priskontrolrådet II, s. 429, hvor rådet havde nægtet at forhøje prisen på tændstikker på grund af indtrufne prisstigninger, og hvor priserne under ankesagens behandling steg påny.

sammen. Ankenævnet kunne simpelthen ikke tage en klagesag op og behandle den fra bunden, som om 1. instansbehandlingen ikke eksisterede. Det kunne kun prøve sagen i det omfang, dens baggrund blev klargjort for det af parterne.

På den baggrund, som ovenstående giver, skal på dette sted anføres nogle almindelige betragtninger over forholdet mellem Priskontrolråd og Prisankenævn.

Priskontrolrådet var oprettet for at sikre, at de samfundsmæssige interessekonflikter, som priskontrollen vrimlede med, afgjordes af en myndighed, der var repræsentativ for de særligt berørte interesser og dertil særligt sagkyndig.⁶⁰⁾ At udviklingen medførte, at direktoratet i det daglige fortrængte rådet, hindrede ikke, at retningslinierne — og via forretningsudvalget en del af det daglige arbejde — fastlagdes af personer med et mandat og særlig sagkundskab.⁶¹⁾

Ikke desto mindre blev afgørelser truffet på denne måde prøvet af et ankenævn, hvis sagkundskab og mandat var rådets underlegent,⁶²⁾ men som efter alle vidnesbyrd har nydt almindelig agtelse. Dets ringere politiske og organisationsmæssige bakning har ikke lagt det åbent for angreb.

En del af årsagerne hertil kan have været rent tilfældige eller personlige. Medvirkende kan også indstillingsformen have været.⁶³⁾ Det er dog vist muligt at påvise også andre, mere almindelige årsager til ankenævnets succes.

Ankenævnet var mere neutralt end underinstansen, både rådet og direktoratet. Det hang bl. a. sammen med den prisværdige tilbageholdenhed, som både organisationerne og staten udviste ved indstilling og udnævnelse af nævnets medlemmer. Intet af disse var interesserepræsentant i den forstand, at de tilhørte de grupper, der i første række rantes af priskontrollens indgreb.

Den vigtigste grund var dog vist en anden. Ankenævnets forretninger var måske nok ikke særlig judicielle; men dets atmosfære var det. Det fungerede i sin ydre form domstolslignende med en vis umiddelbarhed og med mundtlig forhandling mellem to parter.⁶⁴⁾ Dette i forbindelse med, at nævnet var præget af juridisk træning og domstolsetik, førte til, at parternes argumentation fik et objektivt præg. De interessekonflikter, som priskontrollen affødte, behandlede, som om de var almindelige retskonflikter. Man argumenterede generelt. Man søgte at overbevise nævnet om, at den ønskede løsning i dette tilfælde ville være en gavnlig almindelig regel. Tendensen understregedes og forstærkede

60. Jfr. ovenfor s. 145—46.

61. Ovenfor s. 264—65.

62. I den periode, som materialet dækker, har medlemmerne, hvoraf ét efter loven skulle kunne være højesteretsdommer og ét udnævnes efter indstilling fra Industrirådet og Provinshandelskammeret, været: højesteretsdommer *Carstens*, professor *Poul Andersen* og hovedrevisor *Høst*.

63. Jfr. ovenfor s. 68—69.

64. Se ovenfor s. 268—69.

des ved, at klageren i almindelighed anvendte sagførere, og at prisdirektoratets repræsentanter følgelig optrådte som advokater for deres standpunkt.

3. Med baggrund i de gennemgåede eksempler skal spørgsmålet om rammeftælgelsen i klageinstansen nu søges fremstillet i almindelighed. I et vist omfang er det muligt at formulere regler. I andre tilfælde kan der kun påpeges tendenser.

a. 1) Om begrænsninger i klageinstansens *funktionelle kompetence* ved hjælp af en eller anden form for enumeration af de afgørelser, der kan eller ikke kan efterprøves, kan naturligvis ikke gives almindelige regler. Begrænsningerne beror på specielle lovbestemmelser. For de vigtigste ankenævn er oplysninger herom givet ovenfor i kap. IV. Her skal kun gøres nogle resumeerende bemærkninger.

Begrænsning ved enumeration er for danske klageinstanser mere betydningsfuld end begrænsning ved almindelige juridiske begreber. Det betyder dog ikke, at alle eller næsten alle klageinstanser har snævrere kompetence end underinstansen. Hvor underinstansen også er et nævn, er der i almindelighed ikke foreskrevet begrænsninger i prøvelsen. For ankenævn, der er klageinstanser for sædvanligt organiserede forvaltningsmyndigheder, er det derimod det almindelige, at klageinstansen ikke kan efterprøve alle afgørelser.⁶⁵⁾

Den nærmere beskrivelse af, hvilke akter der kan prøves, er efter positiv lovgivning meget forskellig. Ved Overskibssynet, Skovnævnet, Arbejdsnævnet og Ulykkesforsikringsrådet angives grænsen f. eks. ved opremsning af en række paragraffer. Ved Landsskatteretten og Erhvervsskatteudvalget sker kompetencefastlæggelsen ved angivelse af klagegrunde.

Sædvanligvis ligger der ikke noget almindeligt juridisk princip til grund for enumerationen; afgrænsningen er begrundet i særlige forhold på de enkelte sagområder. Ulykkesforsikringsrådets kompetence er således bestemt af en sondring mellem almene juridiske og sociale spørgsmål og specielle ulykkesforsikringstekniske spørgsmål⁶⁶⁾ og Arbejdsnævnets af forskellen mellem sager om enkeltpersoner og tilsynet med kasserne.⁶⁷⁾ I adskillige tilfælde er ordningen simpelthen den, at grundlæggende eller særlig bebyrdende akter kan påklages, andre ikke. Således er ordningen ved Overskibssynet og Arbejdsrådet. Enumerationen vil alligevel — hvad enten det er tilsigtet eller ikke — ofte føre til, at de mest skønsmæssige afgørelser indenfor sagområdet holdes udenfor klageinstansens prøvelse. Det gælder særlig klart for Landsskatteretten, men enumeration ved opremsning af paragraffer kan have samme virkning.

65. Det gælder dog f. eks. ikke Vareforsyningsankenævnet.

66. Se ovenfor s. 75.

67. Se ovenfor s. 77.

2) Om kompetenceindskrænkning ved almindelige juridiske begreber kan opstilles visse regler.

a) Hovedreglen er, at en klageinstans indenfor den grænse, der måtte være fastlagt ved enumeration, kan prøve 1. instansafgørelsen fuldtud. De grænser for prøvelsen, der udtrykkes med begreberne skøn og faktum, gælder følgelig ikke uden særlig hjemmel, og klageinstansen er ikke indskrænket til at annullere eller stadfæste den påklagede afgørelse, men kan sætte sin egen i stedet for underinstansens.⁶⁸⁾ Endelig kan formalia prøves.

Såvidt hovedreglen gælder, er efterprøvelsen også i praksis ganske intens.

Det er således almindeligt, at klageinstanser efterprøver afgørelser af *skønsmæssig* karakter. Foruden de ekstreme eksempler, der er anført fra Prisanke-nævnets praksis, kan nævnes, at Overfredningsnævnet gang på gang prøver, om Fredningsnævnene med rette har anset en eller anden foreteelse for naturskøn eller naturskøn nok. Revisionsankenævnet anså sig for kompetent til at efterprøve Revisionsudvalgets afgørelser i henhold til l. 499 9/10 1945, § 3,5 og § 4,2, og l. 500 9/10 1945, §§ 8 og 10, der gør tilbagebetalingskravet afhængigt af en bedømmelse af, hvad der »i det enkelte tilfælde må anses for passende«.⁶⁹⁾ Og samme ankenævn anvendte endog ganske frit lovenes § 12 og § 18, hvorefter udvalget har en almindelig adgang til at eftergive eller nedsætte tilbagebetalingskravet, når ganske særlige omstændigheder taler derfor, og det selv i tilfælde, hvor udvalget havde nægtet at bruge dispensations-hjemlen eller kun havde indrømmet en mindre nedsættelse. Endelig kan nævnes, at Ulykkesforsikringsrådet har efterprøvet fordelingen af en erstatning mellem rente og kapital.⁷⁰⁾ Anvendelse af skøn foreligger også, når ankenævn bedømmer sanktioner; i Arbejdsnævnets praksis er det således almindeligt, at nævnet tager stilling til, om en sanktion bør ikendes og dennes størrelse.

Det er ligeledes almindeligt, at klageinstanser prøver afgørelser, der vel ikke kan anses for skønsmæssige, men som på grund af den særlige sagkundskab, deres afgørelse kræver, i almindelighed ikke vil blive tilbundsgående efterprøvet af domstolene. Det gælder således Skovnævnet, der kan klagebehandle en lang række forsttekniske spørgsmål, Livsforsikringsnævnet, der i de få sager, det har behandlet, har påkendt Forsikringsrådets afgørelse fuldtud, herunder forsikringstekniske spørgsmål,⁷¹⁾ og i udpræget grad Ulykkesforsikrings-

68. Der gælder altså samme regel som om administrativ rekurs i almindelighed. *Poul Andersen*, s. 508.

69. Disse bestemmelser er dog måske nærmest vage elastiske lovbestemmelser.

70. D.U.L. 1936/37, s. 28.

71. Forsikringsrådets beretning 1929, s. 16, 1930, s. 18, og 1932, s. 143. *A. Helper*: Lov om skadesforsikringsvirksomhed 1934, s. 179, jfr. s. 187, synes at mene, at ankenævnet kan prøve skønsspørgsmål også.

rådet, der prøver de medicinske spørgsmål, der indgår i invaliditetsbedømmelsen.

Klageinstanser prøver ligeledes i vidt omfang rene *bevisspørgsmål*. For visse nævn synes bevistvivl tilmed at være en almindelig årsag til klage. Det gælder således Arbejdsnævnet, f. eks. i sager om selvforskyldt afskedigelse, og Erhvervsskatteudvalget.⁷²⁾ På forhånd kan klage til nævn som de omtalte på grund af bevistvivl forekomme urimelig. Disse nævn handler på grundlag af rene skriftlige oplysninger og underkaster ikke den enkelte sag nogen særlig langvarig behandling. Trods betydelig rutine indenfor nævnets særlige område har de temmelig ringe chance for en dyberegående bevisbedømmelse. Når klage alligevel ret ofte sker på grund af tvivl om faktum, skyldes det rimeligvis først og fremmest forventningen om den fornyede undersøgelse, som det offentlige plejer at starte i anledning af enhver klage,⁷³⁾ men en medvirkende årsag kan være, at 1. instansen nyder ringe tillid, enten fordi den selv er interesseret, som i almindelighed i erhvervsskattesager, eller fordi den arbejder rent kontormæssigt. Hertil kommer for Arbejdsnævnets vedkommende, at nævnets medlemmer har et særligt kendskab til de handlinger, der er normale blandt mennesker i de situationer, der bedømmes. Interesserepræsentanterne er sagkyndige i den forstand, at de er i besiddelse af erfaringsgrundsætninger, der gør bevisbedømmelsen lettere og sikrere.

Adskillige ankenævn prøver bevisskøn af samme art som det, Landsskatte retten er afskåret fra at omgøre. Det gælder således f. eks. Erhvervsskatteudvalget, Revisionsankenævnet og Stærke-Drikke-Nævnet.

At klageinstanserne således kan prøve beviserne og oftest gør det hindrer naturligvis ikke, at det kan være praktisk at hjemvise en sag til 1. instansen til fornyet oplysning. Til de eksempler, der er nævnt ovenfor under 2, kan føjes, at Revisionsankenævnet synes at have haft den praksis at hjemvise, når det fremgik af sagen, at en prøvelse ville involvere fornyet revisionsmæssig gennemgang af det regnskabsmateriale, som udvalget lå inde med.⁷⁴⁾

Med denne begrænsning er det det sædvanlige, at klageinstansen sætter sin afgørelse i stedet for 1. instansens og ikke nøjes med *annullation* eller hjemvisning.

Det er i praksis meget almindeligt, at ankenævn prøver *formelle mangler*, hjemmelsspørgsmålet m. v.⁷⁵⁾

72. Se også D.U.L. 1939/40, s. 35, nr. 1. Sagen ahang af, om afdøde virkelig havde haft malaria.

73. Jfr. nedenfor s. 380 ff.

74. Jfr. naturfredningslovens § 19,5, der forudsætter hjemvisning som det normale, hvis Fredningsnævnets kendelse går ud på ikke-fredning eller væsentlig mindre fredning.

75. Som eksempler kan nævnes: Revisionsankenævnet har i j. nr. 1669—T 1141 prøvet, om udvalget var berettiget til ex officio at genoptage en sag, efter at

b) Undtagelser fra hovedreglen om, at klagebehandling ikke indskrænkes ved generelle juridiske begreber, er få.

Blandt overinstanserne findes ganske enkelte nævn med så snæver kompetence, at de må sidestilles med kassationsdomstole. Det klareste eksempel er Overlensnævnet. Dets kompetence er i lensafsløsningslovens § 9,1, 2. pkt., formuleret således: »prøvelse af, om de [af Lensnævnet] truffne afgørelser er i overensstemmelse med nærværende lovs bestemmelser«. Af bestemmelsens videre ordlyd og af motiverne⁷⁶⁾ fremgår, at meningen var, at overinstansen kun kunne foretage en retlig prøvelse, og at denne kun kunne resultere i enten stadfæstelse eller hjemvisning. Hvis Lensnævnets fornyede behandling påklagedes en gang til, kunne overnævnet dog prøve i fuldt omfang. Overafsløsningsnævnet vedrørende salgbare apotekerprivilegier havde en lignende snæver kompetence. Disse tilfælde er imidlertid rene undtagelser, og det er karakteristisk, at ingen af nævnene nogensinde har fungeret. Blandt ankenævnene findes ingen kassationsinstanser.

Ankenævn, der på anden måde end ved enumeration udtrykkeligt afskæres fra at prøve *skønsspørgsmål*, forekommer næppe. I enkelte tilfælde kan man dog — ligesom i den almindelige administrative rekurs⁷⁷⁾ — finde udtalelser, der synes at bygge på den opfattelse, at klagebehandling i almindelighed kun omfatter retsspørgsmål i modsætning til skøn.⁷⁸⁾ Sådanne udtalelser kan dog

dets praksis var blevet underkendt ved en højesteretsdom. — Overfredningsnævnet har ofte underkendt fredningskendelser som værende uden hjemmel, se f. eks. O.F.N. i U. 1933, s. 1011, og 1936, s. 106, og i U. 1936, s. 112, tog nævnet stilling til kompetencegrænsen mellem Fredningsnævn og domstole, jfr. iøvrigt *Heide-Jørgensen*, s. 73—74. — Plighthusankenævnet har i j. nr. 1/Sorø annulleret en kendelse på grund af Husmandsbrugskommissionens inkompetence og under 6/5 1953 hjemvist en anden på grund af grove procedurefejl. — Vareforsyningsankenævnet har i j. nr. 43/49 m. fl. prøvet, om en fristoverskridelse berettigede til afvisning, og i j. nr. 60/49 om direktoratet havde været berettiget til at undlade at foretage nogle af klager forlangte undersøgelser. — Erhvervsskatteudvalget har i skr. 30/12 1953 taget stilling til følgerne af skattevæsenets mangelfulde vejledning, jfr. skr. 21/2 1953 og 6/12 1955 vedrørende fristbestemmelsen i kommuneskattelovens § 22,3.

76. R.T. 1918/19 A., sp. 4458—59. Forsåvidt angik afgørelser om successors forhold efter § 4 var overnævnet dog en almindelig klageinstans.

77. Se unnm. skr. 17/12 1930 og især sm. skr. 60 23/3 1934, hvor man fra det forhold, at O.F. § 224 indeholdt hjemmel til skønsudøvelse, slutter, at det sociale udvalgs afgørelser »i almindelighed ikke vil blive underkendt af overordnede myndigheder, hvis beføjelser i det hele nærmest må blive at beskytte de trængende overfor udvalg, som i sin anvendelse af reglen praktisk talt sætter denne ud af kraft.«

78. Se nedenfor om Vareforsyningsankenævnet. Lærlingerådet har om De Faglige Fællesudvalgs afgørelser i henhold til lærlingeloven af 1937, § 19,6 (pålæg til den kontraktgodkendende myndighed om nægtelse af godkendelse til bestemte virksomheder) udtalt: at rådet efter sagens natur må være bundet til ikke at omgøre Fællesudvalgenes afgørelser, når disse efter fore-

ikke tillægges almindelig gyldighed. De viser næppe andet end, at sontringen skøn-retsansvendelse er almindeligt bekendt og fra tid til anden påberåbes som begrundelse for et iøvrigt ønskeligt resultat. Realiteten er rimeligvis den, at en efterprøvende myndighed i tilfælde, hvor et bestemt resultat ikke fremgår af regler og heller ikke efter de konkrete omstændigheder opleves med en ret høj grad af sikkerhed, vil være tilbøjelig til at henholde sig til den allerede trufne afgørelse.⁷⁹⁾ Om denne tilbøjelighed så i det enkelte tilfælde begrundes med en skøn-regel sontring eller — hvad nok vil være det almindelige — med bevismæssige betragtninger vil, hvor klageinstansens kompetence ikke ligger meget fast, ofte bero på tilfældigheder. Hovedreglen om, at klagebehandling også omfatter skønnet, må følgelig fastholdes, med mindre der er klare holdepunkter for det modsatte.

Bortset fra de nævnte kassationsinstanser samt landsskatteretslovens § 10,2 ses ingen tilfælde, hvor klageinstansen er afskåret fra at prøve *faktum*.

Derimod findes der en del tilfælde, hvor efterprøvelsen kun kan resultere i *annullation*. Det er således udtrykkeligt fastsat for Overskibssynet. En lignende indskrænkning gjaldt efter retsformand *Steinckes* opfattelse for Invalidforsikringsrettens kompetence i sager vedrørende klage over invalidefondens afgørelser om forbyrdelse af rente, invalidelov 1921, § 23. Retten stod her frit overfor sanktionen, som den kunne stadfæste, ophæve eller formilde, og den kunne som led i denne bedømmelse tage stilling til, om en pålagt kur var gavnlig. Men retten kunne ikke foreskrive en anden, efter dens opfattelse mere hensigtsmæssig kur.⁸⁰⁾ De Særlige Patentkommissioner har ligeledes været tilbøjelige til at nøjes med annullation,⁸¹⁾ men uden direkte eller indirekte hjemmel gælder denne indskrænkning dog ikke.

Der findes ganske enkelte eksempler på, at et ankenævn har gjort gældende, at det skulle være inkompetent overfor *formalia*. Indkvarteringsvurderingsnævnets principielle standpunkt måtte, konsekvent gennemført, føre til dette resultat, og nogle Særlige Patentkommissioner har under henvisning til, at klagebestemmelsen i patentlov 1894, § 19, kun henviste til §§ 15 og 18, afvist klager over en Patentkommissionsafgørelse vedrørende en ansøgnings form m. v., fordi regler herom fandtes i lovens §§ 11—14.⁸²⁾ Intet af disse nævn har dog i praksis fastholdt sin vægring ved at prøve formelle mangler,⁸³⁾ og

tagen undersøgelse er baseret på sådanne faglige og saglige hensyn, som Fællesudvalget har de bedste muligheder for at skønne over. At Læringerådet i disse sager strengt taget foretog tvivlsbedømmelse og ikke klagebehandling er i denne forbindelse irrelevant.

79. Jfr. for domstolskontrollen, *Poul Andersen*, s. 575 ff.

80. I.R. 1923, s. 15 ff.

81. *Holten* i Dansk Patentvæsen gennem 50 år, 1944, s. 71.

82. *Holten*, op. cit., s. 70—71.

83. Indkvarteringsvurderingsnævnet har, i j. nr. 394, således taget stilling til, om 1866-loven gjaldt.

der skal særdeles klar hjemmel til at antage, at en klageinstans er inkompetent på dette punkt.

c) Om prøvelsens omfang overfor *generelle regler* kan der ikke opstilles nogen almindelig regel. Det hænger formentlig sammen med, at kun få underinstanser fastsætter regler.

Hvor problemet overhovedet kan komme til at foreligge, er praksis uklar. Prisankenævnet har som anført prøvet generelle regler fastsat af Priskontrolrådet. Forsikringsnævnene må rimeligvis anses for kompetente til at prøve regler fastsat af Forsikringsrådet,⁸⁴⁾ og overinstanser for planbedømmende nævn er ikke afskåret fra at påkende eventuelle regler fastsat som led i planen. Der findes imidlertid også eksempler på den modsatte anskuelse. Som ovenfor s. 201 nævnt er Vareforsyningsankenævnet tilbøjeligt til at lægge vareforsyningsdirektoratets og udvalgenes retningslinier til grund og indskrænke sig til at prøve, om retningslinierne er fulgt in casu. Det er ligegyldigt, om retningslinierne er lagt i en tjenestebefaling, en udadtil formuleret regel fra varedirektoratet eller en intern administrativ praksis. Denne indstilling er rimeligvis baggrunden for udfaldet af en sag som j. nr. 11/53, der drejede sig om en varebytteforretning, hvor man af hensyn til indenlandsk produktion nægtede godkendelse af en vis import. Nævnets flertal vægrede sig ved at tage stilling til, om denne afgørelse var berettiget, og begrundede sit standpunkt med, at den påklagede afgørelse var resultat af en almindelig skønsmæssig afvejelse af fordelene ved varebytteforretninger mod ulemperne for dansk produktion. »Dette for sagens udfald afgørende skøn finder nævnet ikke at kunne kritisere«. Uanset den måske mindre korrekte anvendelse af ordet skøn er meningen vistnok, at nævnet vil afholde sig fra selv at foretage den afvejning, der resulterer i fastlæggelsen af en eller anden generel praksis. Er denne først fastlagt, vil man derimod prøve, om enkeltafgørelser stemmer med reglen. Da disse regler ofte vil være meget vage, hindrer grundsynspunktet ikke, at ankenævnet kan komme til at træffe afgørelser med et vist skønsmæssigt præg, når blot man ikke derved ændrer reglen.

b. Om *partsansførselernes betydning* for rammefastlæggelsen i klageinstansen kan lige så lidt som for 1. instansnævn opstilles almindelige regler. For ankenævn,⁸⁵⁾ der ikke klagebehandler ansøgninger, synes der at være en tendens

84. I al fald er der i Forsikringsrådets beretning 1908, s. 17, klaget direkte til ministeriet angående en generel regel.

85. Om overinstanser kan ikke på det foreliggende grundlag siges noget almindeligt. For Overlandvæsenkommissioner og overinstanser for private tvistnævn gælder princippet i rpl. § 293. For Overfredningsnævnet er officialprincippet hjemlet i naturfredningslovens § 19,4, men dette har en særlig forklaring i nævnets pligt til på eget initiativ at undersøge alle væsentligere fredninger. Om Pligthusankenævnet se ovenfor s. 305.

til at tillægge partsansførslerne ringe betydning og til mer eller mindre at nærme sig officialmaksimens ekstrem.⁸⁶⁾ For Landsskatteretten fremgår dette af positive regler, og praksis hos nævn som Indkvarteringsvurderingsnævnet, Erhvervsskatteudvalget, Ulykkesforsikringsrådet og Revisionsankenævnet⁸⁷⁾ tyder på, at disse nævn har tilbøjelighed til at anse sig beføjte til at prøve hele det faktiske forløb, der er relevant efter de regler, ankenævnet kan anvende. En lignende grundregel blev i al fald principielt hævdet for Invalidforsikringsretten som klageinstans for afgørelser om forbrydelse af renten i henhold til invalideloven af 1921, § 23.⁸⁸⁾ Tendensen mod officialprincippet er dog ikke eneherskende. Vareforsyningsankenævnet synes at tillægge partsansførslerne en lignende vægt som Prisankenævnet i al fald i mere komplicerede sager.

Ankenævn, der klagebehandler ansøgninger, må ligesom ansøgningsnævn være bundet af ansøgningens grænser. Noget andet er, at svækkelsen af påberåbelseskrauet fører til, at man vil gå ud fra, at ansøgningen har samme indhold som i 1. instans, med mindre partsansførslerne viser noget andet.

Selv hvor der er tendens mod officialmaksimen, vil man i praksis ustandselig træffe delvise klager, d.v.s. klager, som kun angår en del af 1. instansbehandlingen: et bestemt fradrag i selvangivelsen, en bestemt post i en skadesvurdering eller i opgørelsen af et tilbagebetalingskrav, erhvervsskattepligten i modsætning til skattebeløbets størrelse o.s.v. Sådanne delvise klager respekteres i vidt omfang, måske endda i almindelighed. En rent retlig forklaring herpå kan findes i reglerne om sagens oplysning nedenfor s. 381—83. En anden, faktisk, forklaring ligger i, at ankenævnene først og fremmest er retsmidler til borgernes beskyttelse. Der vil følgelig være en tilbøjelighed til at holde sig til klart udtrykte klageindskrænkninger, med mindre der meget åbenlyst er

86. Når motiverne, R.T. 1936/37 A., sp. 3135, begynder begrundelsen for naturfredningslov, § 19,4, med ordene »Uanset at Overfredningsnævnet er en ankeinstans«, ligger heri ikke en forudsætning om, at princippet i rpl. § 293 i almindelighed skulle gælde andre administrative klageinstanser, men kun en modstilling til civilprocessen.

87. Således f. eks. j. nr. 5672—T. 247, hvor ankenævnet afsagde den sædvanlige kendelse om, at tilfældet omfattedes af loven, og at der ikke var grund til at ændre udvalgets afgørelse, selv om anken udelukkende var begrundet i, at klager ikke kunne betale.

88. I I.R. 1923, s. 16, hedder det, at når »betingelsen om forsikredes indankning er opfyldt, skal retten . . . undersøge hele den foreliggende sag«. Det betyder nærmere, at retten skal prøve, om klageren er invalid eller truet af invaliditet, om den forlangte kur er formålstjenlig, om en eventuel operation er farlig, om vægring ved eventuel behandling er begrundet i omstændigheder som nævnt i lovens § 20, om fonden har fulgt de formelle forskrifter, og endelig om vægringen bør medføre forbrydelse og da helt eller delvis. Der var så få klagesager, at det ikke er muligt at se, om princippet er blevet efterlevet i praksis.

noget galt på et ikke påklaget punkt. Som hovedregel gælder dog, at nævnet ikke er forpligtet til at respektere klageindskrænkninger.

Materialet tillader ikke svar på spørgsmålet om, hvorvidt 1. instansen ved ankenævn, der præges af princippet i rpl. § 293, er forpligtet til at respektere delvise klager og følgelig skal afholde sig fra at fremsætte anførsler, hvis efterlevelse ville føre til en videre sagbehandling end af klager forlangt. Der må dog være formodning for et bekræftende svar. Herfor taler 1. instansens manglende kompetence til at rejse sag og den faktiske respekt, som nævn præget af officialprincippet viser for klart begrænsede klager.

c. Spørgsmålet om *betydningen af den konkrete 1. instansbehandling* for rammefastlæggelsen i klageinstansen er — når man forlader de enkelte nævns praksis og søger at opstille almindelige retningslinier — kompliceret. I det følgende skal kun gøres nogle summariske bemærkninger.

1) a) I første omgang tales kun om adgangen til at fremføre *nova* m. v. i sagbehandlingen for *ankenævn*.

Gennemgangen af de tre særlig undersøgte nævn vil have vist, at ankenævnenes praksis er meget liberal. Når det er tilfældet, opstår — i al fald teoretisk — behov for at lægge en ydergrænse for de tilladelige *nova*. Hvor det drejer sig om *nova*, som indføres af ankenævn eller 1. instans, må udgangspunktet for grænsedragningen tages i det forhold, at hverken ankenævnet selv eller 1. instansen kan rejse sag; magt hertil tilkommer — som alt overvejende hovedregel — kun en privat klager. Adgangen til at indføre *nova* må derfor ikke føre til, at klagebehandlingen kommer til at angå et andet mellemværende end det, klager ønsker behandlet. Ved ankenævn, hvor rammefastlæggelsen præges af officialmaksimen, falder ydergrænsen for tilladelige *nova* således sammen med den ramme, der under *b* er fastlagt for ankenævnets frihed overfor partsanførsler. Hermed stemmer, at ansættelsen også er grænse for *nova* indbragt af ankenævnet eller ligningsmyndighederne under en klagesag for Landsskatte retten.⁸⁹⁾ Hvor sagens ramme fastlægges i overensstemmelse med princippet i rpl. § 293, fører udgangspunktet til at opstille en lignende grænse for, hvilke *nova* 1. instansen med virkning for ankenævnets rammefastlæggelse kan indføre i klagebehandlingen. Hvis 1. instansen skal respektere delvise klager, gælder også denne grænse for *nova*.

Hele dette problem om *nova*, som ændrer sagens identitet, har dog meget ringe praktisk betydning. Hensynet til en fornuftig sagbehandling vil vistnok altid hindre indbringelse af *nova*, længe før den skitserede ydergrænse nås.

Disse proces tekniske hensyn er rimeligvis den eneste grænse for klagers

89. Jfr. note 36 ovenfor, s. 315, om et beslægtet problem fra Indkvarteringsvurderingsnævnets praksis.

adgang til at komme med nova, i al fald i de sædvanlige tilfælde, hvor der ikke optræder en privat modpart under klagesagen.

Adgangen til at indbringe nova vil således — hvem der end ønsker at indføre dem — i praksis afhænge af, hvad nævnet i det enkelte tilfælde anser for foreneligt med hensynet til en fornuftig sagbehandling. Mulighederne for at få realitetsbehandlet nova vil følgelig afhænge af en række vekslende faktorer, såsom forholdet mellem ankenævnets og 1. instansens kontorapparat og sagkundskab, antallet af sager for klageinstansen, klageinstansens procesform, tidstabets ved hjemvisning til 1. instansen o.s.v. Hvor ankenævnet har eller kan anvende et stort kontorapparat, vil der være tendens til at tillade nova i meget vidt omfang. Hvor sagens oplysning kan foregå bedre i 1. instansen, f. eks. fordi denne har det bedste tekniske apparat, eller hvor fornyet behandling i 1. instans har god udsigt til at føre til forlig eller dog en tilnærmelse af parternes standpunkter, eller hvor klagesagen vil blive for omfattende, kan man vente utilbøjelighed til at tillade udvidelse af sagbehandlingen.

Indenfor denne rent teknisk bestemte grænse gælder intet forbud mod nova. Klagebehandlingen vil naturligvis i vidt omfang rent faktisk bygge på 1. instansens sagbehandling og afgørelse;⁹⁰⁾ men med mindre andet er hjemlet, behøver klagebehandlingen ikke at foregå på grundlag af det processtof, der forelå for 1. instansen.⁹¹⁾ Sådan hjemmel ses ikke at foreligge;⁹²⁾ og de tre særlig undersøgte ankenævn er vistnok repræsentative for den frihed, som hersker med hensyn til nova. Klageren kan således fremsætte nye påstande og søgsmålsgrunde og komme med nye juridiske argumenter eller beviser. Det samme gælder 1. instansen, og hvor officialmaksimen tillempes, kan ankenævnet selv indføre også andre nova end nye beviser.⁹³⁾ Disse almindelige regler om nova gælder også mellemkommende fakta.⁹⁴⁾

90. Jfr. *Hurwitz*: Strafferetspleje, s. 549—50.

91. Jfr. Socialreformen, 1933, motiver til ulykkesforsikringsloven, s. 27, om Ulykkesforsikringsrådet samt mere i almindelighed im. skr. 23/4 1927.

92. *Holten* oplyser dog i Dansk Patentvæsen gennem 50 år, 1944, s. 70, at De Særlige Patentkommissioner principielt holdt fast ved, at de kun skulle bedømme 1. instansens afgørelse på det grundlag, der havde foreligget for denne; men indskrænkningen lod sig ikke opretholde fuldt ud i praksis.

93. Foruden de eksempler, der er nævnt under gennemgangen af de tre særlig undersøgte ankenævn, kan anføres, at nye faktiske anbringender og beviser fremskaffet i klageinstansen af klager eller af direktoratet er meget almindelige i Ulykkesforsikringsrådets praksis, se f. eks. D.U.L. 1935, s. 40, nr. 3, og 1947/48, s. 94, nr. 8, hvor det nye kom fra klageren, og D.U.L. 1939/40, s. 33, hvor direktoratet indførte nova.

94. Jfr. *Haarløv*: Opdragelsessanktioner, s. 211—12, og *Poul Andersen*, s. 509. D.U.L. 1935, s. 52. I Arbejdsnævnets j. nr. D 15—1171/50—53 toges der hensyn til, at en person, hvis tilknytning til faget under 1. instansens behandling var tvivlsom, i mellemtiden havde fået utvivlsom tilknytning. — Om Overligningskommissionen har im. skr. 9/9 1944 udtalt den modsatte regel.

Når adgang til at indføre nova i behandlingen for ankenævn således er væsentlig videre end efter rpl., skyldes det, at de hensyn, der ligger bag rpl.'s bestemmelser, ikke gør sig gældende med samme vægt her. Domstolsprocessens regler hviler især på hensynet til procesøkonomien, hensynet til modparten og hensynet til, at instansfølgen overholdes. Kun det første hensyn har virkelig vægt for ankenævn. Det andet spiller ringe rolle i al fald i de sædvanlige tilfælde, hvor kun 1. instansen er modpart. 1. instansen har — også for ankenævnet — principielt pligt til at tilstræbe den rigtigst mulige løsning og har derfor ingen berettiget forventning om at kunne tilrettelægge sin opræden på det grundlag, der forelå ved sagens første behandling. Hensynet til instansfølgen er vel ikke betydningsløst, men det har meget ringere vægt end ved domstolene. For det første deltager 1. instansen normalt i klagebehandlingen og har tilmed i almindelighed en vis magt til at ændre sin påklagede afgørelse under klagesagen. 1. instansen holdes således ikke udenfor, men har god anledning til at tage stilling til det nye og sammenholde det med det tidligere tilvejebragte processtof. For det andet er sagbehandlingen i 1. og 2. instans ikke som ved domstolene nogenlunde lige god. Ankenævnsbehandling er i almindelighed meget grundigere end 1. instansens. At lægge snævre grænser for nova vil derfor kunne medføre, at muligheden for bedre behandling i klageinstansen ikke lader sig realisere.

Endelig vil en blot nogenlunde rigorøs vedholden ved hensynet til instansfølgen stride mod den hos de fleste tjenestemænd meget levende fornemmelse af, at det afgørende er at nå det materielt rigtige resultat.

b) Om adgangen til nova i *overinstanser* kan ikke siges noget almindeligt. Ved overinstanser for private tvistnævn samt i det hele, hvor princippet i rpl. § 293 præger processen, er der tilbøjelighed til at anvende regler, der minder om retsplejelovens, se især landvæsensretslovens § 41,3. I andre tilfælde gælder lignende regler som for ankenævn, således i henhold til naturfredningslovens § 19,4, der må ventes tillempet også af overtaksationskommissioner.

2) Heller ikke med hensyn til adgangen til at træffe afgørelser *reformatio in pejus* er forholdene klare.⁹⁵⁾

Spørgsmålet kommer klarest frem ved *ankenævn*, hvor det er adressaten for underinstansens afgørelse, der klager, og hvor kun klager og underinstansen optræder under processen for ankenævnet. Her er det både muligt og — ud fra den betragtning, at klageadgangen er et retsmiddel, som kun klageren kan påkalde — rimeligt at anvende forbudet mod *reformatio in pejus*. Selv i disse typiske tilfælde er indholdet af gældende ret imidlertid usikkert.

95. Jfr. til det følgende Poul Andersen, s. 509—10.

Hvor ankenævnets rammefastlæggelse præges af princippet i rpl. § 293, kan der kun blive tale om ugunstigere afgørelse, såfremt underinstansen kan nedlægge og nedlægger påstand herom. Som nævnt har Priskontrolrådet afholdt sig herfra, muligvis ud fra den betragtning, at reformatio in pejus burde undgås.

Hvor ankenævnet præges af officialmaksimen, er der i praksis ingen tilbøjelighed til heller i denne henseende at lægge vægt på underinstansens påstande. Iøvrigt er praksis meget forskelligartet. Foruden ved Landsskatte retten og Indkvarteringsvurderingsnævnet anvendes reformatio in pejus ved Erhvervsskatteudvalget⁹⁶⁾ og ved Ulykkesforsikringsrådet⁹⁷⁾ samt ved Boligtilsynsrådet,⁹⁸⁾ hvor adgangen til ugunstigere resultat formentlig er en følge af, at rådet kan prøve på eget initiativ.

Ved de øvrige undersøgte ankenævn har jeg ikke fundet afgørelser reformatio in pejus.⁹⁹⁾ I visse tilfælde skyldes det efter det oplyste en principiel opfattelse af, at reformatio in pejus er udelukket. Det gælder således Revisionsankenævnet og Stærke-Drikke-Nævnet som ankenævn. I andre tilfælde anses afgørelser til ugunst for klager vel ikke udelukket, men de forekommer rent faktisk ikke eller uhyre sjældent.¹⁰⁰⁾

En forklaring på denne uklare praksis kunne søges ved at inddrage nogle atypiske, men dog forekommende klagesager i undersøgelsen. Ved adskillige ankenævn vil ikke blot 1. instansens umiddelbare adressat, men også andre private være klageberettiget.¹⁰¹⁾ Hvor klageren i sådanne tilfælde står i et mer eller mindre åbenbart modsætningsforhold til adressaten, som f. eks. i sager om leveringspåbud, kan der — hvad enten nævnet føler sig bundet eller fri overfor partsanførsler — ikke være tale om at tillempe et almindeligt forbud mod reformatio in pejus; end ikke selv om nævnet, hvor adressaten og klager er samme person, skulle anse sig for afskåret fra ændringer til ugunst for klager.

På denne baggrund kunne man tænke sig at søge den uklare praksis forklaret ved hjælp af klageadgangens normale udstrækning. Hvor muligheden for, at klager kan være en person, der står i modsætningsforhold til adressaten,

96. Ved det nu ophævede Erhvervsskatteudvalg for København havde reformatio in pejus udtrykkelig hjemmel, se anordning 335 20/7 1922, § 9.

97. Socialreformen, 1933, motiver til ulykkesforsikringsloven, s. 27, se f. eks. D.U.L., 1935, s. 52.

98. Rådet har udtrykkeligt udtalt, at det kan træffe afgørelser reformatio in pejus, j. nr. 10—13/44, se note 11 til § 23,1 i Karnovs lovsamling, 5. udg. Der er adskillige eksempler i praksis.

99. I Vareforsyningsankenævnets j. nr. 163/36 gik et mindretal ind for et ugunstigere resultat end i 1. instans. Om flertallets indstilling skyldes en principiel modvilje mod reformatio in pejus ses ikke.

100. I visse tilfælde er ankenævnets kompetence sådan indrettet, at spørgsmålet ikke kan opstå. Det gælder f. eks. Arbejdsrådet og Overskibssynet.

101. Jfr. ovenfor s. 240 ff.

er betydelig, skulle forbudet mod reformatio in pejus overhovedet ikke gælde for ankenævnet. Dette stemmer med praksis i f. eks. Erhvervsskatteudvalget og Ulykkesforsikringsrådet. Den modsatte regel, principielt forbud mod reformatio in pejus, hvor adressaten er eneste eller dog den overvejende sædvanlige klager, gælder imidlertid ikke. Regler og praksis for Landsskatteretten og Indkvarteringsvurderingsnævnet strider herimod.

Den forskelligartede praksis kan i det hele ikke betragtes som udslag af forskellige juridiske principper. For de ankenævn, der i væsentligt omfang anvender reformatio in pejus, kan praksis formentlig forklares historisk. Landsskatteretten er så sent som 1938 udskilt af en myndighed, der selv havde initiativ til prøvelse, og for hvem klage derfor ikke kunne betyde en indskrænkning; og procesreglerne i Indkvarteringsvurderingsnævnet og Erhvervsskatteudvalget er stærkt præget af påvirkning fra Landsskatteretten. For Ulykkesforsikringsrådets vedkommende er det rimeligvis af betydning, at Arbejderforsikringsrådet som den egentlige kompetente kunne ændre kontorets beslutninger,¹⁰²⁾ og måske også at rådet ligger på grænsen til overinstanser.

Iøvrigt skyldes den uklare praksis vistnok, at to lige levende idealer her kolliderer. Tanken om at lade en klager få en ringere stilling end den, der har fremkaldt hans klage, kan virke stødende, først og fremmest på grund af det odiose præg, der fra gammel tid i strafferetsplejen er knyttet til reformatio in pejus. Hertil kommer, at de fleste ankenævn er bevidst oprettet som garanti for borgerne og med særlig henblik på adressaterne. På den anden side strider et forbud mod ugunstigere afgørelser end 1. instansens mod den almindelige tendens til at søge den materielle sandhed.

Ved *overinstanser* gælder forbudet mod reformatio in pejus givetvis ikke.

F. SAGENS HÆVELSE

Hævelse foreligger, når den, der har anhängiggjort sagen ved et nævn, tilbagekalder anhängiggørelsen.¹⁾ Her er altså tale om en partsanførsel af en lignende grundlæggende karakter for hele nævnsbehandlingen som anhängiggørelsen. Derfor kan spørgsmålet om hævelsens bindende virkning ikke løses ved en henvisning til de regler, som gælder om påstande og søgsmålsgrunde.

For tvistnævn og overinstanser for tvistnævn, hvor parterne er rådige over tvistens opståen og løsning på anden måde, er hævelse naturligvis bindende.

102. Se ovenfor s. 263.

1. Spørgsmålet om, hvorvidt en eventuel modpart uanset den anhängiggørendes hævelse kan forlange afgørelse angående påstande, som han har fremsat, medtages ikke i undersøgelsen.

Samme regel må i almindelighed gælde om både offentlige²⁾ og private³⁾ uvidighedsnævn samt tilsvarende overinstanser. For ansøgningsnævn er hævelses bindende virkning ligeledes en selvfølge.⁴⁾

Spørgsmålet om hævelse har særlig interesse for ankenævn. Her er spørgsmålet, om klager kan hæve sagen, uden at nævnet eller 1. instansen kan modsætte sig sagens henlæggelse.

Hævelse af klagesager er i praksis meget almindelig. Hævelsen kan skyldes, at underinstansen genoptager sagen og når til et »forlig« med klageren; mange ankenævn er aktive for at fremkalde sådanne forlig. Hævelsen kan dog også være rent ensidig og betyder da blot, at klageren opgiver.

Det er nu givet, at klagers hævelse er bindende for ankenævnet, hvor partsansførerne har betydning efter princippet i rpl. § 293. Der findes da også mange eksempler på, at påstand om hævelse er blevet fulgt i Prisankenævnets og Vareforsyningsankenævnets praksis.

Hvor reglerne om partsansførers betydning præges af officialmaksimen og da især, hvor ankenævnet tillige kan træffe afgørelser reformatio in pejus, kunne det være nærliggende at antage, at hævelse ikke var ubetinget bindende.

Hovedreglen er dog også i disse tilfælde, at klagers hævelse er bindende. Den er en selvfølge ved klagebehandling af ansøgninger, og den er positivt udtalt for Landsskatteretten, dennes F.O., § 4,2, og Ligningsrådets F.O., § 20. Efter ordlyden omfatter reglerne kun ophævelse førend sagens tilbagesendelse til Landsskatteretten, et stadium der svarer til domsforhandlingens begyndelse, rpl. § 279,3, men i praksis godkender man vistnok hævelse, indtil afgørelse foreligger. Dette er i al fald praksis i adskillige andre ankenævn. Hævelses bindende virkning er således anerkendt i praksis for Revisionsankenævnet og p. t. for Erhvervsskatteudvalget samt for Boligtilsynsrådet, der dog naturligvis straks efter kan optage sagen til revision på eget initiativ.

Kun i et enkelt blandt de undersøgte ankenævn er en anden opfattelse gjort gældende. I Indkvarteringsvurderingsnævnet har spørgsmålet efter det oplyste været drøftet og medlemmerne været enige om, at klager ikke kunne unddrage sig en ugunstigere afgørelse ved at hæve, når han kunne se, hvad vej vinden blæste. Argumentationen kan se ganske bestikkende ud, og man kan ikke imod den indvende, at hensynet til reformatio in pejus ikke ved Landsskatteretten har ført til samme standpunkt. Ligningsmyndighederne kan jo optage en hævet

2. Se om Lærerafskedigelsesudvalget, Meddelelser vedrørende folkeskolen, seminarierne m. v. 1935, s. 48. Boligministeriet har i j. nr. 32 2/48 udtalt, at en ejer kunne frafalde kravet om kommunens overtagelse efter byplanslovens § 16, jfr. 14, også efter vurderingen.

3. L. 240 7/6 1952, § 5,7. Således er praksis også i Reguleringskommissionen.

4. Udtalt for Betalingshenstandsudvalget i bek. 205 14/7 1932, § 8. Jfr. I.R. 1921/22, s. 71, og 1928, s. 64. Når I.R. i 1930, s. 148, nr. 36, har nægtet at rette sig efter hævelsesbegæring, skyldes det, at ansøgeren var sindssyg.

sag til revision. Mod Vurderingsnævnets synspunkt kan derimod indvendes, at det overdriber betydningen af den materielle sandhed. Hvis det virkelig er et hovedformål med oprettelsen af et ankenævn at skabe effektiv kontrol med underinstansen, må enten nævnet selv eller en anden offentlig myndighed kunne rejse sager til efterprøvelse. A tout prix at ville gennemføre en prøvelse, der kun kan startes af en privat, efter at han har tabt interessen for sagen, forekommer trekantet. Vurderingsnævnet ses da også i praksis i vidt omfang at have rettet sig efter klagers hævseserklæringer.

XIV. Sagens oplysning

A. SAGENS OPLYSNING I HOVEDTRÆK

Reglerne om sagens oplysning falder i tre hovedafdelinger: Hvad skal bevises, bevisførelsen og overbevisningen.

1. *Civilprocessen*.¹⁾

a. *Hvad skal bevises*. Alle regler om, hvad der skal bevises, har det til fælles, at de går ud på at fastlægge en ramme, og at det praktisk væsentlige problem er at afgøre, hvem der kan fastlægge rammen. Løvrigt falder de i to grupper.

Den første angår rammen for dommerens overbevisning, altså for de kendsgerninger, hvorom dommeren skal nå en overbevisning for at kunne afsige dom. Denne ramme fastlægges som hovedregel af parterne ved angivelse af søgsmålsgrunde.

Den anden gruppe regler angår rammen for bevisførelsen. Disse to grænsefastlæggelser er ikke identiske. Rammen for overbevisningen angiver ganske vist også ydergrænsen for bevisførelsen; men indenfor ydergrænsen kan bevisførelsen indskrænkes til kun at angå visse af de kendsgerninger, som dommeren må nære overbevisning om.

Eventuelle indskrænkninger beror i det væsentlige på arten af den kendsgerning, som søges bevist, og på parterne. Processuel bevisførelse er overflødig og i princippet forbudt vedrørende notoriske fakta. Det samme gælder alle — ikke notoriske — kendsgerninger, som påberåbes af een part og indrømmes eller ikke bestrides af modparten. De skal lægges uprøvet til grund — eller anderledes udtrykt: indrømmelsen eller ikke-bestridelsen er tilstrækkelig til at fremkalde overbevisning.²⁾

b. *Overbevisningen*. Herom findes to sæt regler. Det ene angår dommerens bedømmelse af oplysningernes sandsynlighed (overbevisningskraft). Det andet er de såkaldte bevisbyrde-regler.

1. Den almindelige fremstilling bygger på *Hurwitz*: Tvistemål kap. VIII, jfr. Strafferetspleje, § 41, III, *Munch-Petersen* I, § 19—29, og II, § 29—31, *Ekelöf* kap. 35—40, og *Rosenberg*, § 111—121, samt de i litteraturfortegnelsen nævnte monografier om bevisbyrde. Der ses i det følgende helt bort fra spørgsmålet om bevis for retsregler og erfaringsgrundsætninger. Det er — trods alt — et bispørgsmål, se herom især *Bolding*, kap. II, og *Rosenberg*: Beweislust, § 2.
2. *H. H. Holm* fremhæver i U. 1941 B., s. 57 ff. — vistnok med rette — at ubestridte og indrømmede fakta — når de optræder i en indiciekæde — dog i praksis vil blive underkastet en vis bevisbedømmelse. Forskellen mellem civilprocessen og nævnsprocessen er da på dette punkt en gradsforskel.

Om dommerens vurdering af oplysningernes overbevisende egenskaber gælder hovedreglen om den fri bevisbedømmelse, rpl. §§ 281,2 og 292,1, hvorefter dommerens vurdering af den overbevisende værdi af de foreliggende oplysninger i princippet er ubundet af lovregler.

Spørgsmålet om bevisbyrden hører til processens besværligste. Det skyldes vist først og fremmest, at bevisbyrdereglerne har to vidt forskellige formål. Efter deres indhold er de regler om dommens indhold i en konkret, allerede rejst retssag, hvor der er tvivl vedrørende et relevant faktum.³⁾ Efter deres almindelige samfundsmæssige funktion er de fremfor alt regler om, hvilket bevis man generelt bør sikre sig i forskellige retsforhold.⁴⁾ Men vanskelighederne øges ved den hårdnakkede terminologiske uklarhed, som fra gammel tid er karakteristisk for hele emnet. Om terminologien skal — til klargørelse af sprogbrugen i det følgende — gøres nogle bemærkninger.

Det fælles udgangspunkt for de gængse formuleringer af bevisbyrdeproblemet er, at dommeren — når visse forudsætninger, herunder et minimum af oplysninger, er opfyldt — skal afsige dom, selv om han ikke har nået overbevisning om et faktum, der er nødvendigt for at anvende retsreglen. Da nu retsfaktums fastlæggelse i princippet beror på parterne, og da kendsgerninger kun kan være tvivlsomme, hvis de bestrides, betyder det, at dommeren må vælge mellem flere partsudsagn om et faktisk forløb uden at vide, hvilket der er sandt. Set fra dommerens synspunkt er bevisbyrdereglernes indhold en vejledning for udfaldet af dette valg.⁵⁾ Set fra partens synsvinkel er bevisbyrdereglerne målestok for risikoen for et ugunstigt resultat som følge af manglende bevis⁶⁾ og derved en vis vejledning for hans indsats i bevisførelsen.

Med dette udgangspunkt spiller det en afgørende rolle for den nærmere formulering af bevisbyrdeproblemet, hvad der forstås ved overbevisning, og hvordan denne tilvejebringes. Formuleringerne er i detaljer meget forskellige hos forskellige forfattere, men gengivet i grove hovedtræk er den traditionelle opfattelse følgende: Med overbevisning mener man den grad af sandsynlighed, som i dansk jura benævnes »juridisk vished«.⁷⁾ Hertil kræves en temmelig høj grad af sandsynlighed, der tillige skal have et vist objektivt, meddelbart præg; vished eller blot de høje grader af sandsynlighed, som naturvidenskaberne kræver for at udtale sig med sikkerhed, er derimod ikke nødvendig. Overbevisning i denne forstand kan nås ad to veje. Det kan tænkes, at en bedømmelse af sagens oplysninger på grundlag af almindelige erfaringsgrundsætninger bibringer dommeren overbevisning. Så siger man, at der er ført »fuldt bevis«

3. *Munch-Petersen* II, s. 284, *Hurwitz*: Tvistemål, s. 139, *Tybjerg*, s. 1 og 5, *Dige*, s. 18 og 27, *Ekelöf*, 1. udg., s. 359, *Rosenberg*: Beweislast, s. 1—2.

4. Således bl. a. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 148, og *Ross* i U. 1930 B., s. 355 f.

5. *Rosenberg*: Beweislast, s. 62.

6. Jfr. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 141.

7. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 137.

for udsagnet. Men det kan også tænkes, at retsordenen blander sig i vurderingen af sagens oplysninger ved at foreskrive, at et bevis, der efter almindelige erfaringsgrundsætninger ikke var egnet til at fremkalde overbevisning, dog skal eller kan have denne virkning, eller omvendt, at et faktum ikke skal anses for bevist, selv om bedømmelse alene på grundlag af almindelige erfaringsgrundsætninger ville føre til overbevisning.

Disse regler er man tilbøjelig til at anse for at være regler om bevisbedømmelsen.⁸⁾ Det er også ganske naturligt, når bevisbyrdeproblemet formuleres med udgangspunkt i en bevisnødssituation. Førend man har anvendt disse regler, kan man ikke vide, om der foreligger bevisnød og dermed behov for bevisbyrdereglerne.

På dette punkt foreslår den nyeste nordiske fremstilling af bevisbyrdespørgsmålet, *Per Olof Bolding*: »Bevisbördan och den juridiska tekniken«, en anden systematik og dermed i realiteten en anden formulering af bevisbyrdeproblemet. Bolding vil ikke sondre mellem retsregler, der modificerer den almindelige bevisbedømmelse, og regler, der giver anvisning på udvej i en bevisnødssituation, men slår begge grupper sammen under betegnelsen bevisbyrderegler. Bevisbyrderegler bliver herefter regler om, hvilken grad af sandsynlighed der er nødvendig for at anse et faktum som bevist.⁹⁾ Hvis den — høje eller lave — grad af sandsynlighed, der efter bevisbyrdereglen er tilstrækkelig, in casu foreligger, skal faktum lægges til grund, d.v.s. vedkommende parts udsagn anvendes som retsfaktum eller moment heri. Hvis ikke den foreskrevne grad af sandsynlighed er til stede, kan faktum ikke lægges til grund, d.v.s. modpartens modstridende udsagn anvendes som retsfaktum eller moment heri.

Bevisbedømmelse bliver efter denne terminologi udelukkende et spørgsmål om, hvilken grad af sandsynlighed de konkret foreliggende oplysninger fremkalder. Således forstået er bevisbedømmelsen i princippet overhovedet ikke et retligt problem. Bedømmelsen af de konkrete oplysningers overbevisende kraft sker udelukkende efter erfaringsgrundsætninger uden iblanding af retsregler. Bevisbyrdespørgsmålet er derimod et rent retligt spørgsmål, nemlig spørgsmålet om, hvilken grad af sandsynlighed retsordenen kræver for anvendelsen af en vis retsregel.

Hvordan bevisbyrdeproblemet end formuleres, er formålet med alle fremstillinger af bevisbyrdereglerne i civilprocessen at give vejledning for, hvem af parterne det skal gå ud over, at et bestemt faktum ikke bevises tilstrækkeligt.

8. Synspunktet er strengt gennemført i *Hurwitz*: Tvistemål, især s. 141, jfr. *Dige*, s. 30 f., og *Hasslers* anmeldelse af *Diges* bog Svensk Juristtidning 1945, s. 623. Se iøvrigt henvisninger hos *Bolding*, s. 126 med note 3 og s. 152 med note 48.

9. Særligt s. 15 og kap. IV, § 1—3, jfr. *Eckhoff*, s. 16. Tilløb til lignende terminologi er let kendelige hos *Tybjerg*, kap. III.

Den almindelige tendens i nyere nordisk ret har her været at give afkald på opstilling af almindelige regler, der generelt fastlægger bevisbyrden for alle eller dog de fleste sager. Man har i stedet koncentreret sig om at opstille regler om, hvem bevisnød (utilstrækkeligt bevis) skal gå ud over, i en række hyppigt forekommende situationer. De seneste fremstillinger af bevislæren, især *Eckhoffs* og *Boldings*, repræsenterer på dette punkt en tilbagevenden til en ældre tendens, al den stund disse forfattere vil opstille en almindelig hovedregel for bevisbyrden, nemlig at dommen skal afsiges efter det konkret mest sandsynlige, eller med *Boldings* terminologi, at det almindelige beviskrav er, at faktum x skal være mere sandsynligt end faktum ikke-x. Det må dog understreges, at der ikke er nogen nødvendig sammenhæng mellem *Boldings* formulering af bevisbyrdeproblemet og forkærligheden for sandsynlighedsovervægt. Også hvis man — hvad der vistnok er det almindelige — forestiller sig, at der gælder en almindelig hovedregel om fuldt bevis, kan bevisbyrdereglerne formuleres som regler om bevisets grad eller højde.

c. *Bevisførelse*, som ordet bruges i det følgende, dækker en række meget forskelligartede foretelser.¹⁰⁾ I princippet omfatter bevisførelsen alt, hvad der foretages, efter at rammen for, hvad der overhovedet kan søges oplyst ved ydre, processuelle oplysningsmidler,¹¹⁾ er fastlagt, og indtil sagen er således oplyst, at dommeren kan bedømme sagens fakta.

Om bevisførelse i denne forstand forekommer i hovedsagen to sæt regler. Det ene angår den processuelle fremgangsmåde ved oplysningernes fremførelse for dommeren, det andet giver regler om, hvem det påhviler at foretage de forskellige skridt, hvoraf bevisførelsen består. Det er karakteristisk for civilprocessen, at det første sæt regler er meget omfattende og detaljeret, mens det andet kun i mindre grad er udbygget.

I den ordinære civilproces er hovedreglen, at det påhviler parterne at starte og vedligeholde bevisførelsen. Regler, der direkte går ud på at fastlægge, hvem af parterne der skal udføre hvilke dele af bevisførelsen, er ukendte. Forskellige forfattere har ganske vist søgt at opstille regler om parts oplysningspligt el. lign., men uden held.¹²⁾ I almindelighed er sådanne regler også overflødige,

10. I civilprocessen bruges ordet bevisførelse i forskellige betydninger, især som betegnelse for et vist stadium i processens gang og for bevismidlernes fremførelse. Den noget vage betydning, ordet her tillægges, er bestemt af nævnsprocessens særlige forhold.

11. Grænserne er heller ikke på dette punkt helt klare. Som nævnt er ubestridte og indrømmede fakta ikke genstand for bevisførelsen. Det er strengt taget galt. Også indrømmelsen eller den manglende bestridelse skal jo bevises, jfr. rpl. § 281,2. — Den gængse grænsedragning er imidlertid fremstillingsmæssigt velbegrundet.

12. Disse forfattere søger at opstille et begreb, der angiver en pligt til at oplyse, forskelligt fra bevisbyrden, se således *Hurwitz*: Tvistemål, s. 141—42, og

fordi bevisbyrdereglerne er sådan indrettet, at parts egeninteresse normalt vil få ham til at tilvejebringe alle de oplysninger, det er ham muligt.¹³⁾ Bevisbyrdereglerne behøver derfor kun at suppleres med regler om tvangsmidler til fremkaldelse af oplysninger, som parten ikke selv kan producere. Derimod findes en række specielle bestemmelser om rettens adgang til at deltage i eller blande sig i bevisførelsen. I procesøkonomiens og den materielle sandheds interesse tillader rpl. i vidt omfang retten efter egen drift at påbegynde, fortsætte eller hindre bevisførelsen og gør således væsentlige indgreb i forhandlingsprincippet udgangspunkt: at parterne skal tilvejebringe sagens fakta.

Reglerne om fremgangsmåden ved bevisernes fremførelse for retten omfatter dels to almindelige principper, nemlig bevisumiddelbarheden, der er omtalt i kap. XII, og reglen om bevisførelsens kontradiktoriske karakter, der giver begge parter adgang til at kende alle sagens oplysninger, dels en række meget detaljerede regler om de såkaldte bevismidler. Disse regler indeholder især forskrifter for de almindeligt forekommende oplysningskilders processuelle behandling og bestemmelser om sanktioner til oplysningsmidlernes fremtvingelse.¹⁴⁾

2. Nævnsprocessen.

I hovedtræk er de problemer, der opstår under sagens oplysning, ens i civilprocessen og i nævnsprocessen, selv om problemernes løsning kan være forskellig. På enkelte punkter er forskellen mellem de to slags sagsbehandling dog så stor, at det må undersøges, om den almindelige bevislære overhovedet kan overføres til nævnsprocessen.

I det omfang, minimum i domstolsprocessens umiddelbarhedskrav, at dommeren skal udføre sit hverv personligt, ikke gælder, er målet for alt, hvad der sker til sagens oplysning, ikke nævnsmedlemmernes overbevisning, men overbevisningen hos en eller flere tjenestemænd i nævnets kontor, formanden, et enkelt medlem eller et udvalg. Og overalt, hvor en sag forberedes af andre end dem, der træffer afgørelse, vil både de bestemmende og de forberedende være objekt for oplysningsbestræbelserne. Denne forskel fra domstolene

Dige, s. 29. Såvidt ses er disse forsøg uden værdi som baggrund for fremstilling af bevisførelsen i nævnsprocessen. *Kallenberg* II, s. 680 ff., jfr. s. 19, note 17, har således et begreb, som han kalder »bevisningsskyldighed«, men han mener, at det er umuligt at opstille regler om denne pligt. Og *Rosenberg: Beweislast*, s. 16 ff., der opstiller en subjektiv bevisbyrde (Beweisführungs-last) ved siden af den objektive bevisbyrde (Beweislast), fastlægger begrebet således, at de 2 former for bevisbyrde falder sammen. Det, der nedenfor kaldes oplysningspligt, er derfor noget andet end *Rosenbergs* Beweisführungs-last. Den findes efter *Rosenberg: Beweislast*, s. 30—32, netop ikke i procesformer præget af officialmaksimen, f. eks. ægteskabssager.

13. Jfr. *H. H. Holm*, T.f.R. 1941, s. 151 ff., og U. 1941 B., s. 62—63.

14. Jfr. *Ekelöf* II, s. 37—38.

hindrer ikke anvendelsen af bevislærens problemstilling, men den har betydning for sprogbrugen i det følgende. Hvor nævnet nedenfor omtales som subjekt for regler om sagens oplysning, omfatter nævnet både nævnsmedlemmerne og andre, der afgør eller forbereder sagen på nævnets vegne. Der vil ikke blive gjort noget forsøg på at sammenholde reglerne om sagens oplysning med de forskellige grader af umiddelbarhed eller på at tage nærmere stilling til fordelingen af funktionerne, hvor både nævnsmedlemmer og medhjælpere deltager i sagens oplysning.¹⁵⁾

Udgangspunktet for alle traditionelle formuleringer af bevisbyrdespørgsmålet: at dommeren er pligtig at træffe afgørelse, selv om han ikke føler sig overbevist om faktum, er ikke altid til stede i nævnsprocessen. Ved tvivlsbedømmelse kan et råd således nægte at udtale sig om sagen på et utilstrækkeligt faktisk grundlag, og ved administrerende nævn eller ved henstillingsinitiativ kan vanskelighederne ved sagens oplysning meget vel indgå blandt de grunde, der fører til, at nævnet ikke udøver eller fastholder sit initiativ. Denne forskel er ikke af grundlæggende art for administrerende nævn. Hvor nævnet fastholder sit initiativ, opstår ganske lignende problemer om det nødvendige bevis og om oplysningernes forskaffelse, som hvor sagen rejses udefra. Derimod er forholdene ved tvivlsbedømmelse så særegne, at denne funktion i det hele holdes udenfor den følgende fremstilling.

At frit skøn er mere almindeligt i nævnsprocessen end i domstolsprocessen er uden betydning for formuleringen af bevisproblemerne. Skøn er også velkendt ved domstolene, og selv om retsfaktum ikke er klart beskrevet i retsreglen, må retsanvenderen opnå overbevisning om de forhold, han lader være afgørende *in casu*.¹⁶⁾ Skønnetts større betydning i nævnsprocessen kan derimod være en medvirkende årsag til, at kravene til parts indsats svækkes. Han kan ikke have samme viden om, hvilke fakta han skal påberåbe eller bevise, som hvor retsfaktum er præcist beskrevet.

a. Hvad skal bevises. Rammen for de fakta, som nævnet skal nå en overbevisning om, beror også i nævnsprocessen på fastlæggelsen af retsfaktum for de materielle retsregler, nævnet skal anvende. Rammen for overbevisningen er altså også her en underafdeling af spørgsmålet om sagens ramme.

Rammen for bevisførelsen er derimod i nævnsprocessen i almindelighed videre end i civilprocessen. Notoriske fakta kan ganske vist heller ikke ved nævnene gøres til genstand for bevisførelse, men indrømmelse eller manglende

15. Se herom nogle summariske bemærkninger ovenfor s. 270 ff.

16. Se om problemet iøvrigt *Herlitz*, F.F., s. 72 og 83, og *Mannlicher*, s. 154—55. — Noget andet er, at myndigheden, hvor skønnet er virkeligt frit, kan undgå mange bevisvanskeligheder ved at bygge sin afgørelse på de momenter, der lettest lader sig bevise.

bestridelse hindrer normalt ikke, at part eller nævn foretager yderligere oplysningsskridt, se nærmere nedenfor s. 359—60.

b. Overbevisningen. Om nævnets bedømmelse af oplysningernes sandsynlighed gælder samme regel som i civilprocessen, nemlig den fri bevisbedømmelse. Fri bevisbedømmelse var tilmed gældende i forvaltningen længe, førend den blev indført ved domstolene.¹⁷⁾

Med hensyn til bevisbyrden er det i forvaltningen i almindelighed og dermed i nævnprocessen tvivlsomt, om der overhovedet er behov for regler om, hvad der skal ske, hvis myndigheden ikke føler sig overbevist. Adskillige forfattere mener, at hvor undersøgelsesmaksimen gælder, er bevisbyrderegler overflødige.¹⁸⁾ Tankegangen er den, at bevisnød ikke kan opstå. Hvis myndigheden ikke føler sig overbevist, må den blive ved med at skaffe nye oplysninger, til overbevisning er nået. Holder man sig til *Boldings* terminologi, er denne opfattelse åbenlyst forkert. Der vil — ligegyldigt hvem der tilvejebringer oplysningerne — blive brug for regler om, hvor stærkt bevis der kræves for at lægge faktum til grund. Men selv efter den gængse terminologi mener de fleste moderne forfattere, at der er brug for bevisbyrderegler i forvaltningsprocessen.¹⁹⁾ Bevisnød kan bl. a. opstå, hvor det ikke er menneskeligt muligt at skaffe fuldt bevis. At der i al fald ikke kan være tale om nogen nødvendig forbindelse mellem undersøgelsesmaksime og manglende bevisbyrderegler ses tydeligt af, at en af de bedst kendte og praktisk væsentligste bevisbyrderegler, paterest-reglen, tillempe netop under en procesform, der i ret vidt omfang præges af undersøgelsesprincippet.

Når bevisbyrdespørgsmålet således også har betydning for nævnprocessen, opstår lignende problemer som i civilprocessen. Man må fastlægge en brugbar terminologi, afgøre om der bør opstilles en almindelig bevisbyrderregel, og da af hvilket indhold, samt fastlægge indholdet af eksisterende specielle bevis-

17. Landvæsenkommissionerne anvendte således også under den tidligere procesordning fri bevisbedømmelse, endog overfor vidnesbyrd optaget i retten til brug under en kommissionssag, *Ingerslev*, s. 69 ff. — Reglen er undtagelsesvis udtrykkelig hjemlet, f. eks. O.F., § 44,1 i. f., og sessionsanordning 376 22/12 1954, § 2,1,1).

18. Det er således den almindelige opfattelse i østrigsk ret, *Adamovich*, s. 239, *Mannlicher*, s. 143; se iøvrigt *Rosenberg: Beweislast*, s. 29 med note 1, og *Pactet*, s. 57 med note 5 og 6.

19. Således *Herlitz*, F.F., s. 84, hvor han fremsætter en udtalelse, der har særlig interesse på baggrund af *Boldings* terminologi: I mangel af bevisbyrderegler turde man »vara nödsakad att uppställa principer för bevisprövningen som i huvudsak göra samme tjänst«, jfr. *Pactet*, s. 57—58; jfr. om forholdene i andre procesarter, hvor undersøgelsesprincippet gælder: *Tybjerg*, s. 54, *Munch-Petersen II*, s. 285, *Kallenberg II*, s. 682—83, *Rosenberg: Beweislast*, s. 1, jfr. 16 og 28 ff., *Vetler*, s. 53.

byrderegler. Om de sidste spørgsmål henvises til fremstillingen nedenfor. Her skal gøres nogle bemærkninger om terminologien.

Den formulering af bevisbyrdeproblemet, som *Bolding* har angivet, er til brug ved en fremstilling af nævnsprocessen langt at foretrække for de traditionelle.

Det skyldes først og fremmest, at definitionen af bevisbyrderegler som regler om den nødvendige grad af bevis på en sprogligt naturlig måde tillader at frigøre bevisbyrdeproblemet fra forudsætningen om processen som en forhandling mellem 2 parter.²⁰) I civilprocessen er det helt selvfølgeligt at betragte bevisbyrden som en risiko for en part. Her findes jo så at sige altid to modstående parter, hvis udsagn angiver bevistemaet. Det er derfor korrekt at tale om, at et vist resultat som følge af utilstrækkeligt bevis er til fordel eller skade for en part. Men i nævnsprocessen, og da især i den almindelige forvaltningsproces, er disse forudsætninger kun sjældent opfyldt.

I 1. instans er det det almindelige, at der kun er een part overfor myndigheden. I denne situation kan der vel være rimelighed i at sige, at utilstrækkeligt bevis er til skade eller fordel for borgeren. Men det er i bedste fald billedtale at sige, at det ene eller andet resultat er til »fordel« for administrationen. Et eksempel vil vise dette. Hvis undersøgelsen vedrørende en ansøgning om invalidepension ikke fører til, at invaliditet anses for tilstrækkeligt godtgjort, er der god mening i at sige, at bevismanglen er faldet ud til skade for ansøgeren. Men at sige, at det manglende bevis har været til Invalideforsikringsrettens fordel, er urimelig sprogbrug. For en institution, der er oprettet med det formål at hjælpe invalider, er det ingen »fordel« at måtte afslå hjælp. Denne indvending er i princippet rigtig selv i skattesager, hvor formueretlige synspunkter iøvrigt er almindelige. Når ligningsmyndighederne kræver et vist beløb, er det ikke, fordi det er til statens fordel, men fordi loven foreskriver følgen.

I klageinstanser, hvor det altid vil være muligt at tale om 2 parter, er den civilprocessuelle opfattelse af bevisbyrden som en risiko for en part ikke slet så misvisende. Men den er dog ikke umiddelbart overførlig, i al fald ikke til ankenævn. Underinstansen eller den myndighed, der repræsenterer staten, står ikke frit overfor sine anførsler. Den kan ikke vælge at fremsætte et faktisk udsagn, blot fordi et eventuelt lavt beviskrav for dette gør fremsættelsen taktisk fordelagtig. Den er principielt pligtig til kun at komme med det udsagn, der forekommer den lovligst og rigtigst.²¹)

20. *Bolding* definerer selv bevisbyrden uden tilknytning til partsbegrebet, f. eks. s. 15 og 84—85, men lægger ingen vægt herpå.

21. Denne indvending er dog ikke afgørende. Det gælder jo også anklageren i straffeprocessen; og her bruges uden videre bevisbyrderegler i gængs formulering.

En anden grund til at foretrække *Boldings* formulering er, at den gængse procesretlige terminologi virker fortegnende i de tilfælde, hvor parts eller parter anførsler vedrørende søgsmålsgrunde ikke er bindende for nævnet. At sige, at den ene eller anden part bærer risikoen for bevismangel vedrørende et faktum, som bliver afgørende for sagens udfald, men som ingen part har påberåbt, er vel ikke meningsløst, men det er udtryk for helt andre forhold end dem, der forbindes med den gængse definition af bevisbyrdereglerne som en risiko for en part.

Til brug ved fremstillingen af nævnsprocessen og anden forvaltningsproces er det derfor mest hensigtsmæssigt at formulere bevisbyrdereglerne således: Det er regler om den grad af bevis (sandsynlighed), der er nødvendig for at anvende en retssætning, hvori det retsfaktum, som beviset tager sigte på, indgår.²²⁾

c. *Bevisførelsen*. Her viser forskellen mellem civilprocessen og nævnsprocessen sig tydeligst.

Det sæt regler, der tager sigte på at regulere, hvem der skal foretage de forskellige skridt, hvoraf bevisførelsen består, er helt dominerende. Det hænger sammen med, at udgangspunktet i nævnsprocessen er, at sagens oplysning først og fremmest påhviler nævnet og ikke part eller parter. Da nævnets pligt til selv at skaffe oplysninger imidlertid ikke kan være ubegrænset, opstår behov for regler om, hvad der kan kræves af nævnet, og hvilke oplysningsskridt nævnet kan forlange, at part eller parter selv tager. Dette behov kan bevisbyrdereglerne ikke dække. Undersøgelsesmaksimen bryder nemlig den selvfølgelige forbindelse mellem bevisbyrde og parts bestræbelser for i egen interesse at skaffe bevis. Skal der være mening i nævnets pligt til at oplyse sagen, må den omfatte i det mindste visse af de tilfælde, hvor manglende bevis vil føre til et af part eller parter uønsket resultat.²³⁾ Regler, der således på andet grundlag end bevisbyrden foreskriver, hvilke dele af bevisførelsen der påhviler nævnet, og hvilke part eller parter selv skal sørge for, er åbenbart af en helt anden karakter end rpl.'s regler om rettens adgang til at bryde ind i parternes råden over sagens oplysning. Rpl.'s bestemmelser er blot et korrektiv til en mekanisme, der også uden dem i almindelighed ville føre sagens oplysning til ende.

22. Når bevisbyrdereglerne således helt frigøres fra partsbegrebet, og når de tilmed i forvaltningsprocessen kun har en svag forbindelse med oplysningspligten, synes betegnelsen bevisbyrde ganske misvisende. Det er den også. Men det er næppe umagen værd at søge den ændret, så længe den er fast indgroet i proceslitteraturen. Det af *Eckhoff* foreslåede ord tvivlsrisiko er — set med forvaltningsrettens øjne — ikke bedre; det er jo også knyttet til to-partsforestillingen. Skulle man have et ord, der dækkede alle procesarter, måtte det være bevishøjderegler eller regler om beviskravet.

23. *Hertz*, F.F., s. 84—85, jfr. *Pactel*, s. 93 ff.

Hvor nævnets indsats er udgangspunktet, er regler om grænserne herfor af grundlæggende betydning for det faktiske grundlags tilvejebringelse.

Reglerne om den processuelle fremgangsmåde ved bevisførelsen er i sammenligning med civilprocessens både få og betydningsløse.²⁴⁾ Særlig væsentlig er forskellen med hensyn til bevismidler. Reglerne om de traditionelle bevismidler udgør den væsentligste del af civilprocessens bevisførelse, simpelthen fordi sagens oplysning faktisk i de fleste tilfælde foregår ved, at retten og parten anvender de detaljeret regulerede, processuelle arrangementer, der udgør kernen i forestillingen om bevismidler.²⁵⁾ I nævnsprocessen er den måde, hvorpå nævnet modtager de nødvendige oplysninger, kun i ringe grad formaliseret. De forskellige faktiske oplysningsmidler, der ligger bag rpl.'s regler om bevismidler, findes naturligvis også i nævnsprocessen, men der er kun få regler om dem. Hertil kommer, at selve spørgsmålet om oplysningernes processuelle fremførelse for nævnet på grund af undersøgelsesmaksimen bliver af underordnet betydning. Det vigtigste er ikke, hvordan bevis kan føres, men hvem der skal føre det. Fremstillingen af bevismidler indskrænkes derfor til nogle bemærkninger i kapitlets slutning. Om bevisumiddelbarhed og beviskontradiktion henvises til kap. XII og XV.

B. BEVISBYRDE

Selv de forfattere, der ikke vil benægte, at bevisbyrdeproblemerne også er af interesse for forvaltningsprocessen, understreger ofte, at spørgsmålet om bevisbyrden har ringere praktisk betydning for en procesform præget af undersøgelsesmaksimen, end hvor processen bygger på forhandlingsprincippet.¹⁾ Sådanne udtalelser, der har den gængse definition af bevisbyrden for øje, hviler på den opfattelse, at bevisnød sjældnere vil opstå, når myndigheden selv skaffer oplysninger, og endnu sjældnere vil blive erkendt, fordi bevisbedømmer og bevisforskaffer er identiske. Selv når man anvender *Boldings* terminologi, indeholder udsagnet en sandhed. Ganske vist må bevisbyrde regler i betydningen regler om tilstrækkeligt bevis anvendes ved enhver afgørelse. Men de to tankeoperationer: hvad er bevist? og hvor meget bevis kræves? der i alle tilfælde er vanskelige at holde ude fra hinanden, vil endnu sjældnere blive retsanvenderen bevidst, når han også er bevisforskaffer.

Dette forhold må dog ikke føre til at undervurdere bevisbyrde reglerne betydning i nævnsprocessen. Hvor reglerne klart angiver beviskravet, har de håndgribelig betydning for retsanvendelsen i det enkelte tilfælde. Hvis f. eks. kravet til det tilstrækkelige bevis er fastlagt ved en bestemt slags attest, vil

24. Jfr. *Herlitz*, F.F., s. 71 med note 3.

25. *Ekelöf* II, s. 38.

1. Således f. eks. *Pactet*, s. 57.

bedømmelsen af andre oplysninger — også i praksis — tage sigte på at afgøre, om de er lige så overbevisende som den gængse attest. Hvad enten bevisbyrde-reglerne er klare eller ikke, har de tillige nogen praktisk betydning for fastlæggelsen af parts oplysningspligt, se nedenfor s. 375. Og sidst men ikke mindst har hele bevisbyrdeproblemet stor teoretisk betydning og øver derved indflydelse på juristers almindelige grundindstilling som retsanvendere. I det følgende skal derfor gøres nogle almindelige bemærkninger om de grundlæggende bevisbyrdespørgsmål. Også selv om en løsning af disse spørgsmål ikke derved bringes stort nærmere, har det værdi at vise, hvordan bevisbyrdeproblemerne i nævnsprocessen tager sig ud, når de formuleres ved hjælp af en anden terminologi end den gængse.

1. En almindelig bevisbyrderegel.

At der i nævnsprocessen arbejdes med specielle bevisbyrderegler er utvivlsomt, jfr. nedenfor under 2. Her skal undersøges, om der tillige kan opstilles en almindelig bevisbyrderegel, og hvilket indhold denne da skal have.

Når man som her anvender *Boldings* terminologi og tilmed frigør bevisbyrden fra forestillingen om processen som en forhandling mellem to modstående parter, er spørgsmålet om en almindelig bevisbyrderegel ikke et spørgsmål om bevisbyrdens fordeling, men noget meget simplere. Problemet er, om det generelt kan angives, hvilken grad af bevis (sandsynlighed) der må kræves for at lægge et faktum til grund, hvor lov eller praksis ikke fikserer kravet til bevis for bestemte fakta.

I dansk proceslitteratur er den gængse opfattelse, at der i almindelighed kræves fuldt bevis for at lægge faktum til grund. Spørgsmålet er da, om samme regel gælder for nævnsprocessen, eller om en regel om sandsynlighedsovervægt er gældende ret, eller om der findes en tredje regel om det almindelige beviskrav, eller endelig om der slet ikke gælder nogen almindelig bevisbyrderegel.

Materialet giver ikke noget sikkert grundlag for en besvarelse af disse spørgsmål. En række almindelige udtalelser og konkrete afgørelser kunne dog tyde på en hovedregel om fuldt bevis.

En klar afgørelse findes i Invalideforsikringsrettens praksis, I.R. 1934, s. 143, nr. 5: En kvinde indgav i oktober 1932 rentebegæring, men nægtede at lade sig lægeundersøge. Andragendet afvistes ikke, formentlig fordi retten nærede mistanke om sindssyge, men sagen udsattes til undersøgelse på stedet. Denne undersøgelse gav intet klart resultat, men tydede nærmest på, at ansøgeren ikke var invalid. Sagen holdtes dog stadig åben, og i december 1933 indhentedes en ny lægeerklæring, hvoraf fremgik, at ansøgeren i august 1933 var blevet alvorligt syg. I januar 1934 døde hun. Retten sluttede sagen med at tillægge rente fra 15/8 1933 til dødsfaldet med følgende begrundelse: »Selv om forsikredes vægring ved at lade sig lægeundersøge muligvis var sygdoms-

betinget, har retten ikke ment at kunne tage stilling til invaliditetsspørgsmålet før fra det tidspunkt, hvor der foreligger tilstrækkelige oplysninger . . . »²⁾

Eksempler kan iøvrigt især hentes fra områder, hvor opstillingen af faste specielle bevisbyrdereregler er meget intens. For den lovpligtige ulykkesforsikring udtaler *Sindballe*, Dansk Forsikringsret II, 1941, s. 229, således i al almindelighed, at ansøger har bevisbyrden for krav efter loven. Af sammenhængen med den følgende oversigt over nogle specielle bevisbyrdereregler fremgår, at meningen må være at fastslå kravet om fuldt bevis som en hovedregel. Enkelte sager fra praksis kunne tyde på, at kravet har reel betydning. Som eksempel kan nævnes A.F.R. 1930, s. 38, nr. 8, hvor en mand, der forenede hvervene som reservebetjent, huslejeopkræver for en åndssvageanstalt og privat vognmand, døde ved styrt ned i kælderens på en nybygning på åndssvageanstaltens grund. Rådet havde tilkendt erstatning, fordi man mente, at der var tilstrækkelig sandsynlighed for, at afdøde havde været beskæftiget ved politiet i ulykkesøjeblikket. Efter klage foretog ministeriet en meget grundig undersøgelse, hvis konklusion var, at der »ikke foreligger sikre holdepunkter for at antage, at afdøde ved den omhandlede lejlighed var beskæftiget i anstaltens eller politiets tjeneste«, hvorfor ministeriet »må holde for, at det omhandlede ulykkestilfælde ikke omfattes af forsikringen«. Et andet eksempel er A.F.R. 1924, s. 56, nr. 6, der har særlig interesse, fordi nægtelse af erstatning for tilskadekomst ved et biluheld i kendelsen begrundedes med, at det ikke var tilstrækkelig sandsynliggjort, at ulykken var sket under udøvelsen af erhvervet som vognmand, mens det af beretningens genfortælling af sagen fremgår, at der — som sagen forelå oplyst — var sandsynlighedsovervægt for, at ulykken tværtimod var sket under en privat køretur.³⁾ — I skatteretten, hvor der ligeledes findes en stor mængde specielle bevisbyrdereregler, arbejdes der vistnok også med en almindelig regel om fuldt bevis. Når det i Landsskatterettens afgørelser gang på gang hedder, at et vist fradrag som udokumenteret el. lign. ikke kan anerkendes,⁴⁾ er det vistnok udtryk for, at et fradrag kun anerkendes, når det enten henføres under en af de mange regler om lempet bevis, eller når der foreligger fuldt bevis.

Endelig kan henvises til sessionsregulativet, cirk. 172 22/12 1954, indledningen, stk. 9, hvori det hedder, at Sessionen kan undvære de i regulativet nærmere angivne beviser for sygdom m. v., såfremt der på anden måde skabes »betydelig sandsynlighed«, samt til indledningens stk. 8, hvorefter Sessionen,

2. Jfr. også I.R., 1927, s. 85, nr. 12, hvor de tilvejebragte oplysninger dog var ringe.

3. Som andre eksempler kan nævnes A.F.R., 1905, bilag II, s. 25, nr. 34, og A.F.R., 1912, bilag II, s. 49, nr. 46.

4. Jfr. *Helkelt*: Opgørelse af den skattepligtige indkomst, 6. udg., 1957, s. 208 og 263, samt *Glistrup*: Skatteret, s. 180—81, og f. eks. Lskr. 1939.68, 1946.77, 1948.61 og 1953.180.

når udsættelse ikke er mulig, skal afgøre, »om der er skabt en så betydelig sandsynlighed for, at en påstået eller formodet svaghed eller sygdom foreligger . . . at den værnepligtige bør skønnes for stedse uskikket . . .«. En noget lignende udtalelse findes i *Steen Richters* kommentar til monopollovens § 11,1 (s. 57), hvorefter de omstændigheder, der er af væsentlig betydning for et påbud, såvidt muligt skal være fuldt belyst.

Disse eksempler kan naturligvis ikke være afgørende. De er få og spredte, og forsøg på at opstille almindelige bevisbyrderegler på grundlag af udtalelser i præmisserne til konkrete afgørelser eller rent generelle udsagn er et tvivlsomt forehavende. Det højeste, eksemplerne kan vise, er, at hvor retsanvenderen undtagelsesvis bliver sig problemet bevidst, er der en tendens til at kræve en højere grad af bevis end, hvad der ville følge af en almindelig regel om sandsynlighedsovervægt. — Heroverfor må stilles en almindelig erfaring, der vist deles af alle administrative retsanvendere, nemlig at der virkelig forekommer sager, hvis udfald mer eller mindre bevidst bestemmes af det sandsynligste, selv om det sandsynligste in casu ikke har nogen høj overbevisningskraft.

Eksemplerne kan næppe heller siges at tale afgørende imod det standpunkt, at der overhovedet ikke findes nogen almindelig regel om den nødvendige grad af bevis. Til støtte for denne opfattelse kan tilmed anføres en udtalelse af *Herlitz* om, at det i svensk forvaltningsret ikke er muligt at »fixera den grad av visshet som i olika fall skall uppnås; myndigheternas skön måste här bliva avgörande«. ⁵⁾ Udtalelsen er imidlertid fremsat med den gængse terminologi for øje og som nærmere forklaring på den fri bevisbedømmelse. Det er derfor ikke sandsynligt, at *Herlitz* virkelig mener, at det i almindelighed skulle være overladt til forvaltningen i det enkelte tilfælde at fastlægge bevisbyrdekravet i *Boldings* forstand. En sådan opfattelse ville i al fald stride mod nedarvede forestillinger.

Tilbage bliver spørgsmålet, om der i nævnsprocessen (og i forvaltningen i almindelighed) gælder et generelt lavere beviskrav end ved domstolene. Det er ikke på forhånd en urimelig tanke. Når man taler om fuldt bevis, har man domstolenes forhold for øje. Den høje grad af meddelbar sandsynlighed, som udgør fuldt bevis, er den sandsynlighed, der vil overbevise dommere. Indenfor forvaltningen må afgørelser i vidt omfang træffes efter en mere summarisk oplysningsvirksomhed og derfor med flere fejkilder. Den sandsynlighedsgrad, som ikke vil efterlade praktisk tvivl hos en administrativ retsanvender, vil næppe altid virke lige så overbevisende på en dommer. Sammenhængen mellem bevisbyrde og bevisbedømmelse gør det nærliggende at forestille sig, at oplysningernes gennemgående ringere kvalitet i forvaltningen har indflydelse på

5. *Herlitz*, F.F., s. 83, jfr. *Sundberg*, s. 251, der dog tillige synes at have det, der her kaldes bevisførelsen, for øje.

dens bevisbyrderegler. Det er også uden tvivl tilfældet ved specielle bevisbyrderegler. Noget andet er, om man heraf kan slutte, at der skulle gælde et almindeligt lavere bevisbyrdekrav end det, man traditionelt forbinder med fuldt bevis.

Hertil må bemærkes, at oplysningsvirksomheden også i forvaltningen og da især i nævnsprocessen kan foregå på nogenlunde samme måde som ved domstolene, samt at et eventuelt ringere grundlag kan opvejes af særlig sagkundskab, herunder i rutinesager et betydeligt kendskab til det sædvanlige på området. Desuden hindrer den generelt ringere oplysningsvirksomhed i forvaltningen jo ikke, at det enkelte faktum kan oplyses med samme grad af sikkerhed som ved domstolene. Det er følgelig ganske usikkert, hvilken vægt man må lægge på de gennemsnitlig forskellige muligheder for vished i de to proces-systemer.

Spørgsmålet om en almindelig bevisbyrderegel for nævnsprocessen skal ikke forfølges nærmere. Det kan i al fald ikke løses på det her foreliggende grundlag, måske overhovedet ikke. Det indtryk, der klarest bliver tilbage efter gennemlæsning af de nyere monografier om bevisbyrdeproblemerne, er, at den psykologiske nomenklatur, der står til rådighed for retsvidenskaben i almindelighed og specielt for retsanvenderne, når graden af og grunden til den krævede eller erhvervede overbevisning skal beskrives, er så grov og tilnærmelsesvis, at det kun i tilfælde, som man normalt vil sige er dækket af klare, specielle bevisbyrderegler, er muligt at verificere, hvilken bevisbyrderegel der faktisk motiverer retsanvenderen.

Alt i alt forekommer det dog tilrådeligt i forvaltningsprocessens bevislære indtil videre at tage den traditionelle forestilling om et generelt krav om fuldt bevis som udgangspunkt. Det er — som af *Ekelöf* anført⁶⁾ — en retspolitisk fordel på et område, hvor terminologien i forvejen er så uklar, ikke at arbejde med flere nuancer end absolut nødvendigt. Fastholden ved det traditionelle tillader desuden en koncentration om det væsentlige, nemlig formuleringen af specielle bevisbyrderegler.

2. Specielle bevisbyrderegler.

Specielle bevisbyrderegler må i forvaltningsprocessen — som i civilprocessen — opstilles i nær tilknytning til de materielretlige regler. I dette afsnit skal derfor kun opremses nogle eksempler for at vise, på hvilke områder af nævnsprocessen specielle bevisbyrderegler er almindelige, og hvordan sådanne regler kan formuleres.

Specielle bevisbyrderegler er særlig almindelige indenfor den lovpligtige ulykkesforsikring. Det skyldes vel først og fremmest det store antal ensartede sager i mere end et halvt århundrede. Men en medvirkende årsag har også

6. II, s. 71.

været, at de bevisvanskeligheder, der findes på området, ofte er af medicinsk art. Og lægerne vil — i al fald, når de udtaler sig som sagkyndige — bl. a. på grund af deres naturvidenskabelige uddannelse være sig bevisvivlene mere bevidst end jurister i almindelighed. Resultatet er blevet, at der nu eksisterer en række temmelig præcise specielle bevisbyrderegler, især formuleret som præsumptioner både på ikke-medicinske og medicinske områder.

Visse regler foreskriver en meget høj grad af bevis; det gælder således i almindelighed kravene til bevis for grov uagtsomhed⁷⁾ og for forsæt i form af selvmord.⁸⁾ Det almindelige er dog regler, der svækker beviskravet. Her findes f. eks. den regel, at en skade formodes at være opstået ved en ulykke, hvis den består i ydre voldelig beskadigelse,⁹⁾ og den ofte anvendte formodning om årsagsforbindelsen mellem beskæftigelse og skade, nemlig at en ulykke formodes at være en følge af beskæftigelsen, hvis den indtræder på arbejdspladsen.¹⁰⁾ Om beviskravene ved forskellige sygelige tilstande, hvis årsagsforbindelse med en erhvervsulykke er tvivlsom, findes et meget stort antal regler.¹¹⁾ Man har således f. eks. svækket beviskravet for årsagsforbindelse mellem ulykke og betændelser, epidemiske sygdomme o. lign., hvis skadelidte tilhører visse erhverv;¹²⁾ men til gengæld for andre sygelige tilstande, f. eks. brok, stillet så høje beviskrav, at de kun undtagelsesvis kan honoreres.¹³⁾

Et andet område med mange betydningsfulde specielle bevisbyrderegler er skatteretten. Visse regler findes ligefrem optaget i skattelovene, således f. eks. statsskattelov, § 5 a, om spekulationshensigt ved salg af fast ejendom m. v., der har overordentlig stor betydning i praksis.¹⁴⁾ Indholdet af en stor del af de vejledninger, som ligningsdirektoratet udsteder, er bevisbyrderegler. Det gælder f. eks. reglerne om beregningen af forskellige værdier f. eks. af indtægt ved drikkepenge. Den, der vil have sin skat opgjort på andet grundlag, må skaffe særlig godt bevis. Særlig betydningsfulde i praksis er de mange regler

7. Se Ulykkesforsikringsloven, 1954, s. 253 ff.

8. Ibid., s. 351 ff., jfr. A.F.R., 1924, s. 58, nr. 8, ctr. A.F.R.S., 1914, s. 44, nr. 5.

9. *Birkmose*, s. 108.

10. *Birkmose*, s. 111—12. D.U.L. 1947/48, s. 78, nr. 3, især s. 81, og Ulykkesforsikringsloven, 1954, s. 205—06. Som meget klare eksempler kan nævnes A.F.R. 1914, bilag II, s. 20, nr. 14, 1914, bilag II, s. 26, nr. 21, og 1906, bilag II, s. 26, nr. 34.

11. De helt specielle regler om den medicinske årsagsforbindelse kan måske knap nok siges at være regler om det nødvendige bevis. I visse tilfælde er de erfaringssætninger, der tjener til at afgøre oplysningernes overbevisningsgrad.

12. *Birkmose*, s. 109—10; *Gustav Philipsen* i Ugeskrift for Læger 1922, s. 1389 ff., og Ulykkesforsikringsloven, 1954, s. 321—22 og 327 ff.

13. Se Ulykkesforsikringsloven, 1954, s. 292—96. Disse regler går tilbage til ulykkesforsikringens første tid, se A.F.R. 1899, s. 36 ff., og 1904, bilag II, s. 34, nr. 54.

14. Se den nærmere formulering f. eks. i Lskr 1947. 47, og 1951. 63.

om fradrag. Her findes et helt system af krydsende bevisbyrderegler.¹⁵⁾ Udgangspunktet er uden tvivl, at skatteyder skal skaffe fuldt bevis for fradrag.¹⁶⁾ Men hovedreglen gennembrydes af en mængde mer eller mindre udpenslede lettelser. De fleste er formuleret således, at en skatteyder af en vis kategori i almindelighed kan fradrage et beløb efter en standardberegning. Resultatet bliver i sådanne tilfælde, at der normalt kræves fuldt bevis for tilhør til kategorien, men dette bevis er så let at føre, at beviskravets højde er uden praktisk betydning. Er dette bevis ført, kræves der meget ringe sandsynliggørelse for standardfradraget, men derimod fuldt bevis for et større fradrag end standardfradraget. En ikke ringe del af de offentliggjorte skattesager angår spørgsmålet om en analog anvendelse af disse regler om bevissvækkelse for fradrag på andre kategorier af skatteydere.¹⁷⁾

I de fleste af de nævnte eksempler er den specielle bevisbyrderegel udtrykt som en præsumption eller ved et almindeligt sprogligt udtryk for den nødvendige bevisgrad. Specielle bevisbyrderegler kan naturligvis også formuleres på anden måde. Særlig betydningsfuld i forvaltningsretten er beskrivelse af beviskravet ved angivelse af en bestemt art oplysning som tilstrækkelig. Hvor der på et forvaltningsområde forekommer mange sager, hvori de faktiske forhold har så mange lighedspunkter, at fakta uden vanskelighed lader sig gruppere i faste kategorier, er det nærliggende at udnytte den lette adgang til regeldannelse ved i anordninger, cirkulærer, blanketter o. lign. at angive hvilke slags bevis, myndigheden vil anse for tilstrækkelige. Langt de fleste ansøgnings- eller anmeldelsesblanketter indeholder i al fald brudstykker af sådanne regler, og et særlig klart eksempel findes i sessionsregulativet, cirk. 172 22/12 1954, der indeholder udførlige og konkrete angivelser af det tilstrækkelige bevis. Nogen skarp modsætning mellem sådan formulering og de almindelige sproglige beskrivelser af beviskravet er der ikke tale om. Angivelsen af bestemte oplysningskilder er naturligvis ikke udtømmende. Andre oplysningsmidler med samme overbevisende virkning er lige så gode.¹⁸⁾

Karakteristisk for de hidtil nævnte eksempler er, at beviskravene — ligesom den almindelige regel om fuldt bevis — tager sigte på et bestemt faktum, som er et led i den logiske slutningskæde, hvoraf overbevisningen principielt tænkes at fremgå. Beviskravet kan imidlertid også nedsættes derved, at den, der skal skaffe sig overbevisning om et faktum, direkte fritages for at bygge sin overbevisning på en logisk og i princippet verificabel slutningskæde og i

15. Visse fradragsregler er dog materielle skatteregler. Fradraget tilkommer personer af en vis kategori, uanset faktiske udgifter, således f. eks. lønmodtagerfradraget. På grund af den summariske oplysning hos ligningsmyndighederne er grænsen mellem sådanne regler og bevisbyrderegler uskarp.

16. Jfr. *Glistrup*: Skatteret, s. 180—81.

17. Eksempelvis Lskr. 1951. 35, 1947. 66, og 1956. 47.

18. Jfr. indledningen til sessionsregulativet, stk. 9.

stedet kan anse faktum for bevist efter en vis vag, almindelig helhedsbedømmelse. Det er de typiske tilfælde af bevis- eller vurderingsskøn.¹⁹⁾ Sådanne regler, der i almindelighed skyldes, at sædvanlig, logisk sammenhængende slutning, hvis enkelte led lader sig verificere ved bevis, er umulig eller besværlig, spiller indenfor domstolsprocessen en vis rolle ved opgørelse af skadeserstatninger, rpl. § 292,2. I nævnenes praksis er bevisskøn især almindeligt i skatteretten, hvor denne specielle bevisregels særegenskaber viser sig særlig tydeligt ved indkomstskatteansættelsen.²⁰⁾ I de normale tilfælde fremkommer det skattepligtige indkomstbeløb som resultat af et detaljeret driftsregnskab; ved ansættelser efter skøn kan skattevæsenet nå frem til det relevante indkomstbeløb uden at kunne redegøre for alle detaljer i det driftsregnskab, hvoraf det fremgår.²¹⁾ Bevisskøn er ligeledes almindeligt i ekspropriationsprocessen ved fastsættelse af erstatninger for ulempe og andre tab, der vanskeligt lader sig måle, samt i Pris- og Revisionsankenævnenes praksis.²²⁾

C. BEVISFØRELSEN

Under dette afsnit hører som ovenfor omtalt alt, hvad der foretages for at bringe oplysninger om de fakta, der skal søges bevist ved ydre oplysningsmidler, frem for bevisbedømmeren. Det er således et meget omfattende emne, der naturligvis ikke i sin helhed kan undergives detaljeret behandling. Hovedformålet med den følgende fremstilling er nærmere at belyse undersøgelsesprincippet. Vægten lægges derfor på en skildring af, i hvilket omfang det påhviler nævnet i modsætning til part eller parter at træffe de beslutninger og udføre de faktiske handlinger, hvoraf bevisførelsen består. Reglerne om oplysningernes processuelle fremførelse for nævnet, om bevismidlerne, behandles kun ganske kortfattet i afsnittets slutning. Selv således indskrænket er emnet forbundet med særlige vanskeligheder. Det er tvivlsomt, om nævns og parts indbyrdes stilling under sagens oplysning overhovedet lader sig regulere ved detaljerede retsregler.¹⁾ Fuldt tilfredsstillende kan det i al fald kun gøres for hvert enkelt sagområde for sig; og det er i denne forbindelse en uoverkommelig opgave. Som i kap. XIII lægges hovedvægten derfor på at formulere de

19. Se herom en fortrinlig fremstilling af *Erik Danielsson*: Några anmärkningar till 35 kap. 5 § rättegångsbalken i Skådeståndsrettsliga spørsmål i Försäkringsjuridiska Föreningens Publikation nr. 10 1953.

20. Jfr. ovenfor s. 310—11.

21. Se f. eks. Meddelelser fra statens ligningsdirektorat 1954, s. 41, om beregningen af privatforbrugets størrelse, jfr. ordene i statsskattelovens nu ophævede § 32,1, hvor modsætningen til skøn angives som »faktiske oplysninger, der lader sig efterregne«.

22. Se ovenfor s. 319 og 325.

1. Jfr. *Odent*, s. 310, og *Hamson*, s. 104—05.

retlige problemer snarere end på at løse dem i detaljer. Da forholdene med hensyn til sagens oplysning er mere ensartede end reglerne om sagens ramme, har det dog været muligt i dette kapitel at opstille en række almindelige retningslinier, der må antages normalt at ligge bag udtrykkelige regler og praksis vedrørende sagens oplysning. Til de almindelige retningslinier føjes i videst muligt omfang oplysninger om praksis fra materialet. Derimod er der ikke gjort noget forsøg på at samle og systematisere de positive regler om bevisførelse ved nævn og råd. Sådanne regler findes i et meget stort antal i love, anordninger, cirkulærer, vejledninger og i de blanketter, der anvendes, hvor et nævn har mange enkeltsager. Stort set forekommer reglerne i to formuleringer. Enten består de af detaljerede forskrifter om, hvad part skal gøre for at bidrage til sagens oplysning, eller også er de formet som en mere generel pligt for part til at yde oplysninger. Den sidste formulering bruges især i bestemmelser, hvis væsentligste indhold er en angivelse af mulige sanktioner. Karakteristisk for begge formuleringer er, at de ofte efter ordene lægger en større byrde på part, især vedrørende bevisoptagelsen, end den, der ville følge af de nedenstående retningslinier. Det er dog mit indtryk, at reglerne sjældent efterleves i deres strenghed.²⁾

1°. *Undersøgelsesprincippet.*

1. Udgangspunktet for en fremstilling af bevisførelsen i nævnsprocessen må tages i undersøgelsesprincippet.

Indholdet af dette processuelle princip er langt fra klart. Forskellige forfattere beskriver det på forskellig måde.³⁾ Som en foreløbig definition, der nedenfor nærmere udformes, kan undersøgelsesprincippet siges at indebære, at det påhviler nævnet og ikke parterne at gennemføre bevisførelsen.

2. Jfr. *Herlitz*: F.F., s. 89—90.

3. Efter *Herlitz*, F.F., s. 73, er det »principiellt dess [myndighetens] uppgift att sörja för att materialet blir så fullständigt som erfordras». *Sundberg* siger side 121, at det principiellt må »ankomma på myndigheten själv att ombesörja den utredning, som är erforderlig», jfr. s. 237—38, og *Reuterskiöld*, *Föreläsningar I*, 1914, udtaler s. 210, at »myndigheten är skyldig att före afgörandet ex officio utreda eller låta utreda hvarje ... sak och så vidt möjligt fullständigt klargöra den samme utan att i regel därvid vara beroende af partsdisposition eller partsbevisning». — Den klassiske tyske formulering findes nu i Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht 23/9 1952, § 38: »Das Bundesverwaltungsgericht erforscht den Sachverhalt unter Heranziehung der Parteien vom Amts wegen. Es ist an das Vorbringen und die Beweisanträge der Parteien nicht gebunden». Jfr. *C. H. Ule's* kommentar 1952, s. 150, og *Forsthof*, s. 449 og 452. — Når *Odent*, s. 308—09, karakteriserer processen for Conseil d'Etat som »inquisitoriale», er det dels fordi domstolen og ikke parterne styrer sagens gang, men også fordi: »Le juge administratif parce qu'il dirige l'instruction doit prendre une part active dans la recherche de la vérité.»

I denne vage formulering er undersøgelsesmaksimen ganske utvivlsomt gældende i nævnprocessen og i dansk forvaltningsproces i almindelighed. Den er det principielle udgangspunkt,⁴⁾ hvad enten nævnet handler af egen drift⁵⁾ eller efter privat eller offentlig anhängiggørelse,⁶⁾ hvad enten der er 1 eller 2 parter for nævnet,⁷⁾ og hvad enten det drejer sig om 1. eller 2. instans.⁸⁾

Myndighedens principielle pligt til selv at gennemføre bevisførelsen er også udgangspunktet i fremmed forvaltningsret, især i 1. instans,⁹⁾ men tillige — omend med mer eller mindre udtalte modifikationer — for forvaltningsdomstolene.¹⁰⁾

Undersøgelsesprincippet gælder dog ikke ubetinget. Der findes indenfor nævnprocessen områder, hvor det på lignende måde som efter forhandlingsmaksimen påhviler part eller parter at lade sagen oplyse. Som undtagelser af særlig betydning kan nævnes:

Hvor et nævn giver uforbindende udtalelser efter en borgers anmodning, er det — med mindre andet fremgår af loven — berettiget til at holde sig til det forelagte faktiske grundlag uden at søge dette verificeret eller udvidet,¹¹⁾

4. Se i almindelighed *Poul Andersen*, s. 324: »Det påhviler [forvaltningsmyndighederne] selv... at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog at foranledige, at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning«. Jfr. *I. M. Petersen*, F.T. 1953, s. 298 og 303.
5. F. eks. statsskattelov, § 22 i. f. og 26, prisaftalelov 378 14/11 1952, § 9,1, og monopollov 102 31/4 1955, § 11,1, jfr. *Richters* kommentar, s. 57, jfr. også O.F., § 54.
6. F. eks. ulykkesforsikringslov 205 6/7 1916, § 12 og § 47, som fortolket i *V. L. Faber*: Ulykkesforsikringsloven af 6. juli 1916, 1918, s. 134, jfr. *Birkmose*, s. 127, og A.F.R. 1904, bilag II, s. 36. Se også I.R. 1921/22, s. 53—55. For Husmandsbrugskommissioner som ansøgningsnævn, se lb. 11 13/1 1956, § 26,2, jfr. *V. Ravnholt Rasmussen* i Landmandens juridiske håndbog, 2. udg. II, 1945, s. 72. For Det bedømmende Sygekasseudvalg, se Håndbog for Sygekasser, s. 171.
7. For tvistnævn se f. eks. bek. 371 19/8 1950, § 12,2, om Civilforsvarstaksationskommissionen.
8. Hjemmel for ankenævn findes f. eks. i landsskatteretslov, § 14,1, og F.O., § 4,4, prisaftalelov, § 13,4 i. f., jfr. *Prisankenævn* F.O., § 4,1, *Vareforsyningsankenævn* F.O. 1948, § 4,1 og 2, og F.O. 1956, § 5,1 og 2, *Livsforsikringsnævn* F.O., § 6, *Indkvarteringsvurderingsnævn* F.O., § 3. Reglerne for ankenævn er ofte formuleret således, at nævnet tillægges en beføjelse til at kræve oplysninger. Heri ligger klart en forudsætning om, at nævnet i al fald i et vist omfang skal kræve oplysninger.
9. Således de i note 3 citerede svenske forfattere og A.V.G., § 39,2, jfr. *Mannlicher*, s. 143, 153 og 681—82.
10. *Herlitz*, F.F., s. 202 og 204—05, *Sundberg*, s. 345—46, jfr. *Stv. T.* 1927, s. 208, hvor modifikationerne understreges. *Odent*, s. 308—10, jfr. *Hamson*, s. 33—36, *Pactet*, s. 92 ff., *Forsthof*, s. 452.
11. Således var praksis f. eks. ved Arbejderforsikringsrådet, f. eks. A.F.R. 1912, bilag II, s. 9, nr. 3, og 1914, bilag II, s. 19, nr. 12.

ligesom det kan nægte svar, hvis oplysningerne er utilstrækkelige. Det gælder, selv om der ikke er tale om et rent hypotetisk tilfælde. Et udslag heraf er, at det i almindelighed understreges, at besvarelsen sker på det foreliggende.

Undersøgelsesmaksimen gælder principielt ikke for private tvistnævn. Noget andet er, at instruktionsprincippet oftest anvendes meget intenst, samt at nævnene ofte i praksis er og forventes at være aktive under bevisførelsen end domstolene.¹²⁾ Hertil kommer, at ved nævn, der foretager planbedømmelse, eller for hvem besigtigelse er et væsentligt bevismiddel, bliver forholdene ikke meget forskellige fra nævn, hvor undersøgelsesmaksimen gælder, men hvor der er 2 parter, jfr. landvæsensretslov, §§ 28—31.¹³⁾ ¹⁴⁾

2. Den foreløbige definition af undersøgelsesprincippet er temmelig intet-sigende. Udsagnet om, at det påhviler nævnet og ikke parterne at gennemføre bevisførelsen, har i realiteten kun mening, fordi det sættes i modsætning til forhandlingsgrundsætningen, hvis praktiske konsekvenser er velkendte.

For at kunne give undersøgelsesprincippet et mere præcist indhold må det, der hidtil er kaldt bevisførelsen, opdeles i mere overskuelige dele. En detail-leret findeling er umulig. Dertil er der for store forskelle på bevisførelsens virkelige forløb fra sagområde til sagområde og ofte tillige fra sag til sag. En vis grov, men brugbar og i al fald typisk rigtig leddeling er dog mulig. I det følgende vil bevisførelsen blive delt i to led eller faser: fastlæggelsen eller påpegelsen af bevisfaktum og bevisoptagelsen.¹⁵⁾

Ordet *bevisoptagelse* bruges som betegnelse for de ydre påviselige skridt, der tager sigte på at fremkalde overbevisning hos nævnet om en bestemt kendsgerning. Denne — noget vage — begrebsangivelse er bestemt af frem-

12. Jfr. *Hurwitz*: Husdyr-Voldgift, s. 249—50.

13. Jfr. *Ingerslev*, s. 60 og 70 ff., og *Tolstrup*, s. 27.

14. Disse undtagelser er naturligvis ikke udtømmende. Nævn, der efter deres ydre form og sammensætning er stærkt præget af dommere, vil således ofte være tilbageholdende under bevisførelsen. Det gælder f. eks. Reguleringskommissionen. — Der findes også eksempler på nævn, som tilhører typer, af hvilke man ville vente aktivitet til sagens oplysning, men som alligevel har undladt at anvende undersøgelsesmaksimen. Det gjaldt således Overskatterådene efter statsskatteloven af 1903, se f. eks. afgørelser nr. 63 og 64 i Meddelelse nr. 4 12/1 1906 (Ministerialtidende).

15. En beslægtet sondring anvendes af *Herlitz*: F.F., s. 92, og *Sundberg*, s. 246 ff. Sondringen svarer iøvrigt i grove træk til tysk rets sondring mellem Beweisantretung og Beweisaufnahme, *Rosenberg*, s. 522—23, jfr. for dansk ret, hvor begreberne ikke er så skarpt skilt ud, *Hurwitz*: Tvistemål, s. 123 ff. De nedenfor omtalte beslutninger om bevisoptagelsens art svarer til en vis grad til tysk rets Anordnung der Beweisaufnahme. — Når *Odent*, s. 310, jfr. *Cadoux-Trial* i *Etudes et Documents* 1953, s. 85, og *Hamson*, s. 33—36, taler om »commencements de preuves« i modsætning til »fournir de preuves«, er det i al fald ofte samme sondring som den her anvendte.

stillingens hovedformål, der er at vise, i hvilket omfang part eller nævn skal foretage de handlinger, som er nødvendige for at skaffe tilstrækkeligt bevis. Udenfor bevisoptagelsen falder derfor psykologiske faktorer, der lige så vel som ydre oplysningsbestræbelser kan medføre overbevisning. Overbevisningen om notoriske fakta beror således ikke på bevisoptagelse. Det samme gælder overbevisningen om et faktum, der lægges til grund, fordi retsanvenderen ved en slutning fra et andet faktum, notorisk eller godtgjort ved bevisoptagelse, føler sig tilstrækkeligt overbevist om dets eksistens.

Bevisoptagelse omfatter således ligesom det, man ofte kalder bevisførelse i domstolsprocessen, kun ydre processkridt. Til forskel fra, hvad der er tilfældet ved domstolene, er det imidlertid ikke muligt at give begrebet fasthed ved — via læren om bevismidler — at beskrive og regulere de forskellige processkridt, som bevisoptagelsen kan bestå i. Dertil er de for forskellige. De kan ligne domstolsprocessens bevismidler: afhøring af parter eller vidner, besigtigelser, anvendelse af dokumenter, herunder udfyldte blanketter, attester, korrespondance med andre myndigheder o.s.v. Men under bevisoptagelsen falder også de skridt, hvormed en myndighed bestræber sig for at tillemppe sin almindelige kollektive erfaring på den foreliggende sag, tilaktering af andre sager, gennemgang af registre og journaler m. v. Hertil kommer, at de former, hvorunder de forskellige oplysningsmidler forebringes dem, der forbereder eller afgør sagen, veksler med sagens ydre form, med eventuelt kontors organisation o.s.v.

Det er en selvfølge, at en bevisoptagelse kan og ofte vil omfatte anvendelsen af forskellige bevismidler i domstolsprocessens forstand; samme faktum kan f. eks. søges bevist først gennem nævnets egne akter, så ved attest og siden ved partsforklaring.

*Bevisfaktum*¹⁶⁾ er betegnelsen for den kendsgerning, som søges godtgjort ved en bevisoptagelse. Bevisfaktum kan naturligvis være identisk med retsfaktum, men er det i reglen ikke. Som oftest er det moment i retsfaktum eller led i den slutningskæde, hvoraf overbevisning om retsfaktum eller moment heri afhænger. Da begrebet er knyttet til bevisoptagelsen, er fakta, der lægges til grund af retsanvenderen uden bevisoptagelse, ikke bevisfakta. Det gælder både notoriske fakta og fakta, hvorom overbevisningen nås ved slutning fra et andet faktums eksistens.

Disse to begreber, hvorpå den efterfølgende fremstilling bygger, er efter min opfattelse praktisk anvendelige. De har især den fordel at tillade en sontring mellem et forløb, der først og fremmest består i faktiske bestræbelser, nemlig bevisoptagelsen, og noget, der i al fald i de typiske tilfælde har karakteren af en retsakt, nemlig en afgørelse om — eller, når det er part, der påpeger: et krav om — at bevisoptagelse skal ske vedrørende den påpegede

16. Bevisfaktum bruges af *Ekelöf* II, s. 29 ff., i en anden betydning end her.

kendsgerning. Fastlæggelsen af bevisfaktum er altså bevisoptagelsens 1. fase, dens begyndelse.

Det sagte må naturligvis ikke forstås således, at fastlæggelsen af bevisfaktum og bevisoptagelsen vedrørende dette faktum i virkeligheden udgør to selvstændige faser af bevisførelsens forløb. Det kan være tilfældet; der er ikke noget i vejen for, at sagbehandlingen starter med, at nævn eller part udtaler sig specielt om de kendsgerninger, der skal bevises, og at man derefter går i gang med bevisernes forskaffelse. Men ofte fastlægges bevisfaktum på anden måde. Det kan være fastlagt generelt og på forhånd i loven eller i ansøgnings-skemaer, blanketter o. lign. Meget ofte vil fastsættelsen af bevisfaktum være stiltiende. Det vil fremgå af de skridt, som nævn eller part foretager eller forlanger foretaget som led i bevisoptagelsen. Endelig vil fastlæggelse af bevisfaktum kunne ske langt henne i oplysningsprocessen, f. eks. hvor man først sent bliver opmærksom på et faktum, der behøver bevisoptagelse.

3. Den foreløbige definition af undersøgelsesprincippet, hvorefter det påhviler nævnet og ikke part eller parter at gennemføre bevisførelsen, kan nu omformuleres således: Nævnet skal fastlægge eller påpege alle de bevisfakta, hvorom det i den individuelle sag er nødvendigt at foretage bevisoptagelse for at nå tilstrækkelig overbevisning om retsfaktum uden hensyn til, om vedkommende fakta anføres af part eller parter. Og nævnet skal i vidt omfang selv foretage de forskellige skridt, hvoraf bevisoptagelsen vedrørende de fastlagte bevisfakta består.

Således formuleret er det åbenbart, at undersøgelsesprincippet ikke kan gælde ubegrænset. Det er særlig indlysende, at part eller parter må yde en væsentlig bistand til bevisoptagelsens gennemførelse; men de kan heller ikke være helt uden indflydelse på bevisfaktums fastlæggelse. Emnet for de følgende afsnit bliver da et forsøg på at fastlægge retningslinier for rollefordelingen mellem nævnet og part eller parter i de to faser, hvori bevisførelsen er inddelt. Af fremstillingsmæssige grunde er skildringen delt således op, at der først — under 2° — gøres rede for de almindelige retningslinier, der antages at gælde for alle nævn. Dernæst angives — under 3° — de modifikationer, som de således fremstillede retningslinier underkastes, hvor der optræder to parter for nævnet, og — under 4° — modifikationerne ved ankenævn. Selv om de fælles retningslinier således kun er fuldt anvendelige for 1. instansnævn med 1 part, tages eksemplerne til belysning af deres anvendelse fra hele materialet.

2° Almindelige retningslinier.

1. Fastlæggelse af bevisfaktum.

Hovedspørgsmålene vedrørende bevisfaktums fastlæggelse er spørgsmålet om, i hvilket omfang nævnet har pligt til på egen hånd at fastlægge bevisfakta, og spørgsmålet om, hvilken betydning der tilkommer parts anbringender

om bevisfakta: om de kun fungerer som påmindelser til nævnet om at igangsætte bevisoptagelse om et faktum, som alligevel skulle undersøges, eller om de har selvstændig betydning.

a. Førrend disse spørgsmål behandles nærmere, er det hensigtsmæssigt at uddybe problemet om bevisførelsens ramme, der er kort berørt i indledningen til dette kapitel under overskriften: Hvad skal bevises.

1) Visse fakta kan, uanset nævns eller parts ønske, under ingen omstændigheder gøres til genstand for bevisoptagelse.¹⁷⁾

Den yderste ramme for de mulige bevisfakta fastlægges — ligesom i civilprocessen — ved sagens ramme. Hvor et nævn har rejst sagen på eget initiativ, vil ydergrænsen for de mulige bevisfakta i almindelighed være alle mulige kendsgerninger, der kan udløse (eller hindre) en afgørelse, som ligger indenfor nævnets kompetence, og som nævnet skal tilstræbe eller har valgt at tilstræbe. Hvis nævnet handler efter privat eller konkurrerende offentligt initiativ, afhænger ydergrænsen af, i hvilket omfang partsanførsler er bindende. Den yderste grænse for mulige bevisfakta varierer i sådanne tilfælde mellem de af part eller parter anførte søgsmålsgrunde og mellemværendet, som det identificeres ved partsanførslerne.

Selv indenfor denne ramme kan notoriske kendsgerninger ikke gøres til bevisfakta.¹⁸⁾

2) Indrømmelse eller manglende bestridelse har derimod ikke — som i civilprocessen — retlig betydning for bevisførelsens ramme.¹⁹⁾ Det forhold, at en part, herunder 1. instansen, indrømmer eller ikke bestrider et faktisk udsagn, hvorfra det end stammer, hindrer ikke, at vedkommende kendsgerning gøres til genstand for bevisoptagelse.²⁰⁾ Reglen gælder alle nævn, der tiltemper undersøgelsesmaksimen, også selvom partsanførsler ved fastlæggelse af sagens ramme har betydning efter princippet i rpl. § 293.²¹⁾

Noget andet er, at især indrømmelse, men efter omstændighederne også

17. Der bortses i det følgende fra særlige bevisforbud. De kan naturligvis lige så vel træffes i nævnsprocessen som i civilprocessen. Rpl. § 169 må således i almindelighed anvendes analogt.

18. Således også A.V.G., § 45,1.

19. Jfr. A.V.G., § 45,2, og *Adamovich*, s. 239, og *Herlitz*, F.F., s. 78 og 82—83.

20. Ved Stærke-Drikke-Nævnet er det almindeligt, at toldvæsenet søger at fremskaffe restauratørens vedståelse af opgørelsen over det ikke-fortoldede forbrug. Sådanne vedståelser fragås ofte for nævnet, men hvad enten de fragås eller ikke, behandler nævnet dem som simple beviser.

21. Helt undtagelsesvis kan en indrømmelse have karakter af en lovlig disposition. I så fald fastlægger den sagens ramme og hindrer følgelig bevisoptagelse. Der er imidlertid en stærk formodning mod sådanne dispositioner. Mere vage aftaler om bevisgrundlaget er givetvis uforbindende. Herom fore-

manglende bestridelse, har stor bevismæssig værdi, især naturligvis hvor der forekommer udsagn fra 2 parter eller dog 2 personer, der står i et vist interesse-modsætningsforhold, men også hvor en part i medfør af en kontradiktions-regel²²⁾ eller af anden grund får forelagt en for ham ufordelagtig oplysning og ikke protesterer. Følgen vil derfor ofte blive en svækkelse af kravene til nævnets egen aktivitet under bevisoptagelsen, se nedenfor s. 379 og s. 377. Trods den forskellige regel kan det praktiske resultat af indrømmelse og manglende bestridelse således være det samme som i civilprocessen.

Heri må man formentlig søge forklaringen på, at nævnskendelser ofte formuleres, som om indrømmelse og manglende bestridelse havde en lignende retlig betydning som i den ordinære civilproces. Det gælder selv for nævn, hvor sagens ramme givetvis fastlægges efter officialprincippet. I Lskr. 1953.25 hedder det således om beregningen af kosttillæg, at »da der ikke fra Skatterådets side var rejst indsigelse mod det antal dage, hvori klageren havde opgivet at have modtaget kost«, lægges opgivelsen til grund.²³⁾ Og i præmisserne til en kendelse fra Plighthusankenævnet siges: »Det fremgår af den i Husmandsbrugskommissionens kendelse givne beskrivelse af sagens faktiske omstændigheder, hvilken beskrivelse ikke er bestridt...«. ²⁴⁾ Disse og lignende formuleringer kan ikke tages bogstaveligt. De er — lovlig kategoriske — formuleringer af følgerne af bevisbedømmelsen i sagen og eventuelt af parts ikke-opfyldelse af sin pligt til at deltage i bevisoptagelsen. At manglende bestridelse ikke medfører en indskrænkning af de mulige bevisfakta ses af formuleringen af en kendelse fra Erhvervsskatteudvalget. Sagen drejede sig om en skatteyder, der drev virksomhed som fiskegrosserer i een kommune og detailhandel med fisk i en anden. Han havde opgjort sin indtægt selvstændigt for hver af virksomhederne, men detailhandelens erhvervskommune ville betragte dem som et hele. Erhvervsskatteudvalget siger i sin kendelse vedrørende detailhandelens selvstændighed: »Uanset at der savnes nærmere dokumentation for de [af skatteyder givne oplysninger om selvstændigheden] må Erhvervsskatteudvalget dog — navnlig under hensyn til, at rigtigheden af det anførte ikke er blevet bestridt fra erhvervskommunens side... — nære betænkelighed ved at tilsidesætte« disse.²⁵⁾

ligger en slags eksempel fra Indkvarteringsvurderingsnævnet. I j. nr. 281 skrev sagføreren for nogle lejere, der var blevet sat ud af tyskerne, at alle fremskaffelige oplysninger fandtes i udvalgets sag, og at det følgelig var en aftale mellem ham og udvalget, at sagen skulle afgøres på det foreliggende. Hvad enten sådan aftale virkelig forelå eller ikke — det fremgår ikke af sagen — var den i al fald uforbindende for ankenævnet.

22. Jfr. den i note 80, s. 377, omtalte udtalelse fra Invalidforsikringsretten.

23. Kendelsen er kun een blandt mange. Som andre klare eksempler se Lskr. 1954.31 og Lskr. 1953.32.

24. J. nr. 2/Præstø.

25. Skr. 25/10 1951; kursiveringen er min.

3) Mens part således ikke — undtagen via rådigheden over sagens ramme — kan udelukke en kendsgerning fra at blive bevisfaktum, har nævnet — indenfor den ramme, som er fastlagt under 1) — en vid adgang til i den konkrete sag at bestemme, at en kendsgerning ikke skal gøres til genstand for bevisoptagelse. Det er nævnet som bevisbedømmer og anvender af den relevante bevisbyrde-regel, der afgør, om en vis kendsgerning allerede er tilstrækkelig bevist ved bevisoptagelse vedrørende samme eller et andet faktum, hvorfra der kan sluttes.²⁶⁾ Denne beføjelse betyder en væsentlig indskrænkning i de regler, der fremstilles nedenfor. De må forstås med et almindeligt forbehold om, at nævnets pligt til selv at fastlægge bevisfaktum eller til respekt for parts påpegning ikke gælder, hvor bevisoptagelse i den konkrete situation er overflødig.

b. Indenfor den således lagte ramme må spørgsmålet om nævnets pligt til selv at fastlægge bevisfakta og til at respektere parts påpegning løses.

1) Visse retningslinier kan — så langt de rækker — opstilles med ret stor sikkerhed.

a) Afgørende for, hvilke kendsgerninger nævnet skal gøre til bevisfakta, er naturligvis først og fremmest retsreglens beskrivelse af retsfaktum.²⁷⁾

Til brug herved vil ofte blive anvendt ord, der kan dække et meget stort antal faktiske omstændigheder, som f. eks. sundhedsfarlig, rimelig, erhvervsulykke og trang, eller den nærmere beskrivelse vil blive overladt til forvaltningens frie skøn. I sådanne tilfælde medfører retsreglens angivelse af retsfaktum kun en mer eller mindre vid grænse for de mulige bevisfakta; den fastlægger ikke bestemt og præcist de nødvendige bevisfakta. I andre tilfælde vil retsfaktum eller et moment i retsfaktum imidlertid være beskrevet således, at det kun tager sigte på eet eller et fåtal bestemt påviselige kendsgerninger. Sådanne beskrivelser er almindelige både i lovgivningen og i fast administrativ praksis. De foreligger f. eks., hvor en forvaltningsakts udstedelse eller indhold er betinget af, at adressaten har en bestemt alder, bopæl et bestemt sted, en bestemt højde, har betalt skat over en vis højde o.s.v. I det omfang, retsfaktum eller et moment i retsfaktum er således beskrevet, er der ingen tvivl om bevisfaktums fastlæggelse. Nævnet skal altid påse, at der sker fornøden bevisoptagelse om de kendsgerninger, der ligefrem er angivet i den anvendte regel, uanset parts anbringender.²⁸⁾

26. Således udtrykkeligt byplanlovens § 21 om, at taksationskommissionen skal give såvel kommunalbestyrelsen som den private part »lejlighed til at fremskaffe de oplysninger, som kommissionen måtte anse for nødvendige«. Jfr. som eksempel I.R. 1930, s. 124, nr. 12, nævnt i note 58 nedenfor.

27. *Herlitz*, F.F., s. 72.

28. U. 1956, s. 157.

Det følgende tager derfor kun sigte på de tilfælde, hvor bevisfaktum ikke er således klart beskrevet på forhånd.

b) Nævnet har en særlig pligt til selv at påpege bevisfakta vedrørende formalia. Procesforudsætningerne er, som ovenfor s. 299—300 omtalt, principielt genstand for ex officio påkendelse, selv om sagens ramme iøvrigt fastlægges efter princippet i rpl. § 293. Ovenfor er imidlertid også understreget, at forholdene i praksis er meget uklare. Egentlig burde nævnet systematisk gennemgå alle formalia for at undersøge, hvorvidt bevisoptagelse om dem er nødvendig. Det sker imidlertid i praksis i så ringe omfang, at man må nøjes med at fastslå, at nævnet har pligt til at fastlægge formalia som bevisfakta, hvor et eller andet tyder på, at der er noget galt.²⁹⁾

Den her opstillede regel går følgelig ikke meget videre end reglen nedenfor under d).

c) Udtalelser fra en part, der går ud på at påpege et faktum, der har bevisoptagelse behov, har retlig betydning i den forstand, at de starter bevisoptagelse, selv om nævnet ikke ellers ville have fastlagt dette bevisfaktum, f. eks. fordi det ikke havde anledning til at være opmærksom på det.³⁰⁾ Betydningen viser sig især derved, at nævnets pligt til at deltage i selve bevisoptagelsen også gælder i disse tilfælde.

Denne adgang for parten til at initiere bevisoptagelse er dog — foruden af de almindelige reservationer ovenfor under a. — begrænset af hensynet til en fornuftig procesledning. Hensynet gør sig gældende, selv hvor processen er uden fast leddeling og uden klart præg af forhandling mellem 2 parter. Som eksempel kan nævnes A.F.R. 1930, s. 35, nr. 3, hvor skadelidte ustandselig skiftede forklaring. Efter flere gange at have undersøgt sagen lagde rådet og ministeriet som klageinstans de forklaringer, som vedkommende havde fremsat til politirapport, til grund.

29. Jfr. *Herlitz*, F.F., s. 69.

30. Denne regel er vistnok forudsat i bestemmelser, der af hensyn til en fornuftigt tilrettelagt proces afskærer bevisbegæringers fremsat efter et vist stadium i sagens gang, således f. eks. l. 240 7/6 1952, § 5,5: »Parterne er, indtil sagen er optaget til kendelse... herrettiget til at indgive skriftlige fremstillinger af sagens omstændigheder til kommissionen«; jfr. også forudsætningen i U. 1928, s. 480 H., hvor landsretten s. 483 underkendte en påstand om, at en klager ved Overskyldrådet ikke havde fået tilstrækkelig lejlighed til at komme med oplysninger. — Reglen er formentlig det væsentligste indhold af, hvad forskellige fremmede forfattere kalder partens ret til bevis el. lign. Se således især *Pactet*, s. 9 ff. og 45 ff., jfr. *Mannlicher*, s. 143, der i almindelighed udtaler, at myndighederne ikke kan sidde parternes bevisandragender overhørig, når de ser ud til at ville hjælpe sagens oplysning, samt *Bühler*, s. 365—67, og *Vetter*, s. 50, hvorefter den skattepligtige har krav på, at de af ham fremskaffede oplysninger tages i betragtning.

d) Hvis det under bevisførelsens gang viser sig, at der i sagen findes fakta, som ikke hidtil har været påagtet, og som behøver bevisoptagelse, har myndigheden pligt til at starte bevisoptagelse herom. Hvordan den viden, der afslører det nye bevisfaktum, er kommet til stede, er ligegyldigt.³¹⁾

Denne regel har stor praktisk betydning. Den danner forbindelsen mellem reglerne om bevisfaktums fastlæggelse og bevisoptagelsen. Jo mere omfattende nævnets indsats i bevisoptagelsen er, jo større chance er der for, at der under sagens gang dukker upåagtede bevisfakta op. På denne måde får nævnets organisation betydning for fastlæggelsen af bevisfaktum lige så vel som for bevisoptagelsen.

2) De hidtil nævnte retningslinier er nogenlunde sikre. Men de dækker naturligvis langt fra alle situationer. De giver især kun brudstykkevis vejledning for det minimum, der kræves af nævnet, og dermed for, hvad part behøver at gøre i de tilfælde, hvor retsfaktums beskrivelse ikke er meget præcis. I det følgende skal fremhæves nogle supplerende hensyn, der — såvidt ses — er de væsentligste ved opstilling af regler og ved behandling af enkelttilfælde. Der sondres mellem administrerende nævn og andre tilfælde. Disse sidste tages først.

a) Nævnet skal fastlægge typiske bevisfakta. Det skal altså initiere bevisoptagelse angående sådanne kendsgerninger, som efter dets erfaring i en sag af denne art vil kaste lys over retsfaktum. Er dette f. eks. beskrevet som dansk indfødsret, må myndigheden i al fald starte bevisoptagelse vedrørende fødsel af danske forældre; er det beskrevet som rimelig pris, er fremstillingsomkostningerne typiske bevisfakta o.s.v.³²⁾ Hvor der på et forvaltningsområde findes

31. Se f. eks. A.F.R. 1912, bilag II, s. 30, nr. 25. En efterladt fremsatte krav om erstatning. Rådet lod optage forhør til påvisning af, om ansøgeren havde været forsørgt i lovens forstand. Forhøret bekræftede nærmest ansøgerens krav, men der fremkom tillige oplysninger, der tydede på, at afdøde havde været periodevis arbejdsløs og derfor måske ikke forsørger. Herom foranstaltede rådet kontinuationsforhør.

32. Se som eksempel A.F.R. 1925, s. 25, nr. 2: En efterladt fremsatte krav på erstatning. Rådet undersøgte, om vedkommende opfyldte de normale betingelser, og mente efter optagelse af politirapport at have tilstrækkeligt bevis herfor. Inden sagens afgørelse fremsatte en anden kvinde krav om at have bedre ret. Først da startedes bevisoptagelse herom. Se yderligere eksempler nedenfor vedrørende Indkvarteringsvurderingsnævnet. — Boliganvisningsudvalgets udtalelse i U. 1954, s. 573, om, at det ikke kan pålægges udvalget at forhøre om et moment, der synes at have været afgørende efter praksis, men som ikke var anført i værtens anmeldelse, er kun korrekt, hvis der i anmeldelsesskemaet fandtes et spørgsmål, der gav værten anledning til at påpege dette moment.

mange ensartede sager, sker fastlæggelsen af de typiske bevisfakta ofte på forhånd og uafhængigt af den enkelte sag ved blanketter som ansøgnings- eller anmeldelsesskemaer, selvangivelser o.s.v.³³⁾

Parten skal fastslå bevisfakta, der klart er til hans fordel. En skatteyder må angive, hvorfor han vil have et fradrag i indkomsten, og den, der vil gøre gældende, at han bør have tilladelse til en højere pris på grund af omkostninger udover fremstillingen, må påpege disse. Det er vistnok sådanne tilfælde, man har for øje, når der i fremmed litteratur findes udtalelser om, at part har pligt til at påpege de relevante oplysninger, men myndigheden til at søge dem nærmere oplyst.³⁴⁾

Som det vil ses, fører disse retningslinier til en ganske vidtgående pligt for nævnet til selv at fastlægge bevisfaktum. Den væsentligste fordel ved at opdele bevisførelsen i fastlæggelse af bevisfaktum og bevisoptagelse er netop at kunne understrege, at undersøgelsesmaksimen indebærer strengere krav til nævnets indsats ved bevisfaktas fastlæggelse end under bevisoptagelsen.

b) For administrerende nævn gælder det særlige, at oplysningsbestrebelse i vidt omfang foretages uden tilknytning til nogen bestemt sag. Adgangen til at rejse sag på eget initiativ er i almindelighed forbundet med en ret og oftest en vis pligt til inspektion eller andet løbende tilsyn, der vil resultere i, at nævnet i vidt omfang samler oplysninger, førend en konkret sag overhovedet foreligger. Således er forholdene f. eks. ved sundhedsmyndighedernes, arbejdstilsynets og Boligkommissionens inspektioner, ved Invalidforsikringsrettens tilsyn med rentenydere, ved prisdirektoratets gennemgang af prisaftaleregistret o.s.v.

Denne oplysningssamling ligger udenfor det, der her er kaldt bevisførelsen, men den har en meget væsentlig betydning for den. I alle tilfælde, hvor et nævn kan vælge at handle efter eget initiativ, tager dets handlemåde — typisk og også ofte i virkeligheden — sigte på to afgørelser. Først afgøres, om initiativet overhovedet skal udnyttes. Denne afgørelse kan kun træffes, hvis nævnet har et faktisk grundlag, der tyder på, at retsfaktum foreligger. Sagen behøver derimod langt fra at være oplyst til bunds. Den anden afgørelse er selve forvaltningsakten. Dens udstedelse forudsætter yderligere bevisførelse, thi nu skal retsfaktum være tilstrækkeligt bevist.³⁵⁾

Denne typiske sontring, der altid tankemæssigt kan foretages, viser noget

33. Betalingshenstandsudvalg, F.O., § 5, indeholder en opremsning af typiske bevisfakta.

34. Se f. eks. *Odent*, s. 310, *Hamson*, s. 33—36, jfr. *Sundberg*, Stv. T. 1927.207.

35. De 2 afgørelser falder naturligvis ofte sammen, men hos myndigheder med et stort personale kan 1. og 2. afgørelse få selvstændig tilværelse ved at blive truffet af forskellige lag i hierarkiet.

om minimum for, hvad administrerende nævn skal gøre for at fastlægge bevisfaktum. De skal i al fald starte bevisoptagelse på de punkter, som er nødvendige for at retfærdiggøre initiativets udfoldelse. Først derudover behøver part at medvirke til at fastlægge bevisfakta efter ovenstående retningslinier.

3) Ovenstående retningslinier for nævns og parts indsats for fastlæggelsen af bevisfaktum er typisk rigtige, men de må naturligvis i mange tilfælde modificeres. Her skal nævnes et par af de væsentligste modifikationer.

Fremstillingen er hidtil — bevidst — bygget på den forudsætning, at påpegnen af bevisfaktum enten ligger helt hos nævnet eller helt hos parten. Det er også ofte rigtigt. Når Invalideforsikringsretten i sine ansøgningsskemaer spørger om fødested, ægteskabelig stilling, indtægt ved eget arbejde i et bestemt kalenderår, indlæggelse på sygehuse, overgåede ulykker m. v., eller når en skatteyder påpeger fradragsberettigede udgifter til bøger og tidsskrifter, er bevisfaktum fuldstændig fastlagt; resten er et spørgsmål om bevisoptagelse. Men sådan er forholdet ikke altid. Når Invalideforsikringsretten eller skattevæsenet spørger om »anden gæld«, »indtægt iøvrigt«, om hvilke sygdomme ansøgeren selv mener, han lider af o.s.v., er bevisfaktum ikke således fastlagt, at der kun er bevisernes forskaffelse tilbage. Førrend dette stadium af bevisførelsen kan begynde, kræves yderligere partens nærmere angivelse af gæld, indtægt eller sygdom. I sådanne tilfælde, der er særlig almindelige, hvor bevisfaktum påpeges på forhånd i blanketter o. lign., sker der en fordeling af det stadium af bevisførelsen, der her kaldes bevisfaktums fastlæggelse, mellem part og nævn. Hvor nævnet efter ovenstående retningslinier har pligt til at påpege bevisfaktum, kan det, i det omfang faktum er stærkt individuelt præget, og parten har lettest ved at kende dets særtræk, nøjes med at angive vedkommende bevisfaktums art. Parten har derefter pligt til at individualisere dette, så det kan gøres til genstand for faktiske oplysningsbestræbelser.

En anden væsentlig modifikation er almindelig, hvor der på et vist sagområde er let adgang til klagebehandling eller genoptagelse eller eventuelt blot et meget stort antal enkeltsager. Her vil der være en tendens til, at grænsen for det typiske vil blive draget meget snævert, i al fald hvor det drejer sig om kendsgerninger til parts fordel. Denne tendens er udtalt på skatterettens område, hvor skatteyderen i meget vidt omfang selv må påberåbe sig fordelagtige fakta, som ikke er rent selvfølgelige eller ikke dukker op i løbet af sagens behandling. Som et andet eksempel kan nævnes Arbejderforsikringsrådet. Her fandtes straks fra begyndelsen den praksis — legaliseret ved l. 114 15/5 1903, § 14 — at rådets kontor på et tidligt tidspunkt af sagen i almindelighed på grundlag af anmeldelsen, de første lægeerklæringer, oplysninger fra skadelidte m. v., tog stilling til, om sagen omfattedes af loven og kunne ventes at ville få følger i længere tid end 13 uger. Fandtes det ikke at være tilfældet,

traf kontoret den foreløbige afgørelse, at sagen ansås for afsluttet; men den genoptoges dog straks, når yderligere bevisfakta påpegedes indenfor 1 år.³⁶⁾

Selv hvor balancen ved sådanne modifikationer forrykkes til skade for parten, er der grund til at minde om, hvad der ovenfor er sagt, nemlig at hvis nævnet, ligegyldigt hvordan, bliver opmærksom på fakta, som er relevante for sagens afgørelse, men som ikke hidtil er taget i betragtning, skal det starte bevisoptagelse om dem. Det betyder, at det, som kræves af parten, faktisk vil blive nedsat, hvis myndigheden i forvejen ligger inde med oplysninger om sagen eller under bevisoptagelsen er meget aktiv.

2. *Bevisoptagelsen.*

a. Ved opstillingen af begreberne bevisfaktum og bevisoptagelse er som karakteristisk for bevisoptagelsen fremhævet, at denne fase af bevisførelsen først og fremmest består i faktiske bestræbelser. Det er rigtigt, når bevisoptagelsen stilles i modsætning til fastlæggelsen af bevisfaktum og iøvrigt også i den forstand, at bevisoptagelsens succes beror på faktisk tilvejebringelse af bevis. Men når der her skal gives retningslinier for forholdet mellem nævn og part under bevisoptagelsen, er der grund til indledningsvis at understrege, at bevisoptagelsens forløb involverer en lang række beslutninger. De vigtigste skal kort nævnes.

De fleste bevisfakta kan godtgøres ved oplysninger af højst forskellig art. I visse tilfælde kan parts udokumenterede udsagn være nok; i andre tilfælde behøves omfattende verifikation og supplerung. — Ofte er der ligefrem tale om alternative veje til tilvejebringelse af et bevis. En trangsårsag kan bevises ved en skatteattest eller ved en rapport fra en socialarbejder, der har besøgt hjemmet og set og hørt vedkommende og hans omgivelser. En invaliditetsårsag kan bevises ved lægeattester fra sygekasselægen, ved undersøgelse hos Invalideforsikringsrettens læge eller endog uden lægeerklæring ved en almindelig rapport om ansøgerens levevis eller ved nævnsmedlemmernes besigtigelse. — I alle tilfælde er der meget stor forskel på, hvordan man kan tilrettelægge de faktiske skridt i bevisoptagelsen. Fremskaffelsen af en vis oplysning kan være simpel, f. eks. tilvejebringelsen af den forvaltningsakt, en klage angår, men den kan også indebære komplicerede bevisskridt fordelt på mange forskellige personer. Under hele bevisoptagelsens forløb bliver der således tale om beslutninger om, hvilke bevisskridt der bør udføres og hvordan. Disse beslutninger har først og fremmest betydning for bevisførelsens resultat; men de øver tillige indflydelse på rollefordelingen mellem nævn og part under bevisoptagelsen, bl. a. fordi der er forskel på de vanskeligheder, der er forbundet

36. Se A.F.R. 1902, s. 13 og 18, V. L. Faber: Ulykkesforsikringsloven af 6. juli 1916, 1918, s. 119—20, Birkmose, s. 128, og Ulykkesforsikringsloven 1954, s. 524—25.

med anvendelsen af forskellige oplysningskilder, og på, hvem en bestemt fremgangsmåde falder lettest.

Der er en formodning for, at alle disse beslutninger — udtrykkeligt eller stiltiende — i sidste ende må træffes af nævnet, der er bevisbedømmer, som afgør gældende rets krav til bevisgraden, og som desuden efter undersøgelsesprincippet ideologi må lægge bevisførelsen til rette og vejlede part eller parter om deres andel i sagens oplysning. I praksis vil en stor del af beslutningerne dog blive truffet af andre end nævnet, især af part eller parter, simpelthen ved at disse anvender et eller andet oplysningsmiddel.

I et vist omfang kan nævnets pligt til at træffe de beslutninger, som indgår i bevisoptagelsen, fastlægges med større sikkerhed.

Nævnet må naturligvis træffe de nødvendige procesledende beslutninger, såsom hvor og hvornår parts- eller vidneafhøring skal ske, besigtigelse foretages, dokumenter indleveres o.s.v.

I et vist omfang kræver bevisoptagelsens gennemførelse konkret påmindelse til en part om, hvad han skal gøre, og eventuelt anvendelse af sanktioner mod parten.³⁷⁾ Disse beslutninger må træffes af nævnet.

Bevisoptagelsen forudsætter undertiden trediemænds eller udenforstående myndigheders medvirken.³⁸⁾ Tvangsmidler til fremskaffelse heraf må anvendes af nævnet, der også ofte må træffe selve afgørelsen om at søge bistand.

Endelig er det nævnet, der træffer afgørelse om bevisoptagelsens slutning. Det bedømmer beviserne og fastlægger bevishøjden. Den enkelte bevisoptagelsens omfang og beskaffenhed bliver derfor helt afhængig af, hvor lidt eller meget nævnet anser for bevist og tilstrækkeligt. Dette forhold har uden tvivl stor psykologisk betydning. Hvis bevisbedømmelsen på et vist punkt giver et tvivlsomt resultat, og bevisoptagelsen væsentligst kommer an på nævnet selv, vil der uden tvivl være en vis tilbøjelighed til at anse faktum for bevist, hvis beviskravet ikke er for højt — henholdsvis ikke bevist, hvis beviskravet er meget højt — snarere end til at gå videre med en vanskelig bevisoptagelse.³⁹⁾

b. Tilbage bliver som det væsentligste i bevisoptagelsen de faktiske skridt til sagens oplysning. Rollefordelingen imellem nævn og part eller parter på dette stadium kan i endnu ringere grad end ved bevisfaktums fastlæggelse undergives detaljerede retningslinier. Det er dog muligt at give et overblik over de hensyn, der i almindelighed er afgørende for indholdet af positive regler og praksis.

37. Se nærmere nedenfor s. 373 ff.

38. Se nærmere nedenfor s. 390 ff.

39. Jfr. *Rosenberg*: Beweislast, s. 67 ff., og *Bolding*, s. 120. Se også formuleringen i I.R. 1930, s. 124, nr. 12, der er nævnt i note 58 nedenfor.

1) Minimumskravene til nævn og part kan angives med en vis sikkerhed.

Nævnet kan ikke nøjes med passivt at holde sig til de oplysninger, som part forelægger, og derpå afgøre sagen efter en bevisbyrderegel, hvis oplysningerne ikke er tilstrækkelige. Udgangspunktet er, at nævnet skal gøre en eller anden indsats i bevisoptagelsen.⁴⁰⁾

I overensstemmelse hermed er det hovedreglen, at selv hvor en sags rejsning forudsætter privat anhängiggørelse, kan nævnet ikke afvise sagen, blot fordi selve anhängiggørelsesakten ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger. Lovgivningen indeholder i vidt omfang positive undtagelser fra hovedreglen, men de anvendes nødtigt.⁴¹⁾

I overensstemmelse med det principielle krav til nævnets aktivitet gælder også, at nævnet ikke uden videre kan acceptere de oplysninger, som part (eller andre) forelægger, men — hvor det efter bevisbedømmelsen er nødvendigt — må holde bevisoptagelsen i gang, til de er verificeret.⁴²⁾ Reglen har særlig betydning, hvor der kun står 1 part overfor nævnet. Her overtager nævnet den tvivlende funktion, der i civilprocessen tilkommer modparten. Reglen har naturligvis størst praktisk betydning vedrørende oplysninger om fakta, der er til parts fordel. Hvor parten fremfører noget, der er til hans skade, vil nævnet være lidet tilbøjeligt til at foretage yderligere bevisskridt til verifikation, simpelthen fordi man vil bedømme beviset som tilstrækkeligt.

Af *part* kan minimalt kræves, at han ikke lægger nævnet hindringer i vejen under bevisoptagelsen, heller ikke derved, at han modsætter sig en vis form for bevis.⁴³⁾

Også med hensyn til bevisoptagelsen kan man i en vis — noget uklar — betydning tale om, at part har ret til bevis. Indenfor de rammer, der gælder for parts påpegning af bevisfaktum, har nævnet pligt til at tage hensyn til bevisbestrebelse, der foretages af parten på eget initiativ og på egen hånd; nævnet kan altså ikke holde sig til de bevisskridt, som det selv har foretaget eller forordnet, og alene foretage bevisbedømmelsen på dette grundlag.⁴⁴⁾

Disse minimumsregler fører ikke langt, og deres indhold følger mer eller mindre af de momenter, der nævnes nedenfor. Når det alligevel har værdi at

40. Jfr. *Haarlov*: Opdragelsessanktioner, s. 167, *Odent*, s. 309, og *Hamson*, s. 104.

41. Jfr. ovenfor s. 244 ff.

42. Udtalt udtrykkeligt i skattedepartementets vejledning 297 31/12 1912 (lov-tidende, art. 20 II, jfr. statsskattelov, § 26; se også Værnepligtsbetænkningen, s. 101, om bevisførelsen i sager om udsættelse, og *Haarlov*: Opdragelsessanktioner, s. 167. For fremmed ret jfr. *Adamovich*, s. 239, og *Herlitz*: F.F., s. 87. Som klare eksempler på reglens anvendelse se I.R. 1933, s. 148, nr. 4, og Lskr. 1955.7.

43. Se U. 1937, s. 996, jfr. Vareforsyningsankenævnet, j. nr. 233/36. Boligtilsynsrådet har afvist videre behandling af en klage, da klageren nægtede at til-bagelevere det ham af rådet udlånte materiale, j. nr. 3-48/43.

44. Se f. eks. Livsforsikringsnævn, F.O., § 5, og note 30 ovenfor s. 362.

fremhæve dem, skyldes det deres temmelig sikre karakter. Sikkerhed er ikke det, der udmærker det følgende.

2) Den nærmere fordeling af, hvilke skridt i bevisoptagelsen der skal foretages af nævnet, og hvad der kan forlanges af parten, bestemmes væsentligst af følgende momenter:

a) Det vigtigste moment er et rent praktisk: Et bevisskridt skal foretages af den, for hvem det er lettest.⁴⁵⁾

Med særlig henblik på grænserne for, hvad nævnet skal gøre, må understreges, at det afgørende er, om bevisskridtet er lettere for parten end for nævnet, ikke om det overhovedet er muligt for nævnet. Man kan altså ikke opstille den regel, at parten kun skal foretage de skridt, som det offentlige ikke kan udføre.⁴⁶⁾ Det ville lægge en alt for tung byrde på forvaltningen.

Afgørelsen af, hvem et vist bevisskridt falder lettest, er naturligvis relativ. For kravene til nævnets indsats betyder det, at dennes omfang afhænger af det apparat, som står til nævnets disposition. Jo større kontor, jo større sagskundskab, jo større fysisk nærhed — set i forhold til bevisskridtet — o.s.v., jo mere kan kræves af nævnet. Organer, der som f. eks. Invalideforsikringsretten har talstærkt sagkyndigt mandskab, og som løbende samler oplysninger, må derfor yde en særlig indsats og kan af parten kun kræve temmelig beskedne bidrag, især i form af udokumenterede forklaringer og villighed til at underkaste sig eller sit gods undersøgelse.

Af betydning for bedømmelsen af, hvor let et bevisskridt er for nævnet, er også antallet af ensartede sager på et vist sagområde. Ved hyppigt forekommende sager vil der ofte danne sig faste former for bevisoptagelse, der sættes i gang rent automatisk og uden overvejelse af behovet for oplysninger i den enkelte sag.⁴⁷⁾ I sådanne tilfælde kan partens indsats blive temmelig beskedne, selv om den isoleret set kunne være let nok for ham.

Som eksempler på bevisskridt, som en myndighed herefter skal foretage, kan nævnes: Oplysninger, som myndigheden har i tidligere sager, der let lader sig identificere, f. eks. sidste års skatteansættelse, kan ikke kræves skaffet af part.⁴⁸⁾ Det samme gælder oplysninger, som myndigheden modtager løbende.

45. U. 1957, s. 496 H., jfr. *Herlitz*, F.F., s. 92—93, *Odent*, s. 310, og *Lenoan*, s. 131.

46. Jfr. *Poul Andersen*, s. 343—44.

47. Se nedenfor om Landsskatterettens praksis.

48. Pligthusankenævnet har således selv fremskaffet nogle gamle protokoller fra Husmandsbrugskommissioner og Fæsteafslønningskommissioner. — Et eksempel, der på udmærket måde illustrerer grænsen for, hvad myndigheden skal gøre i denne henseende, omtales i en sag for Vareforsyningsankenævnet, j. nr. 68/49 (D.f.V. 30606-51). Efter at tilbudskontrollen havde afvist nogle tekstilimporttilbud, klagede importøren til Reklamationsudvalget under henvisning til, at varen var godkendt overfor en anden importør. Klager var

Skattevæsenet kan således ikke af almindelige lønmodtagere kræve dokumentation for indtægten. Det gælder også oplysninger, som myndigheden på grund af sin sagkundskab er særlig egnet til at skaffe, f. eks. unoterede børspapirers kursværdi.⁴⁹⁾ I almindelighed skal oplysninger, der indhentes hos andre myndigheder, skaffes af nævnet, ikke af part;⁵⁰⁾ det gælder dog ikke, hvis det drejer sig om almindelige legitimationspapirer og attester, som enhver let og billigt kan skaffe sig.⁵¹⁾ Som et specielt, men typisk eksempel kan nævnes, at den værnepligtige intet behøver at gøre for at bevise konstaterbare skavanker; det sker via sessionslægen.

Ved afgørelsen af, hvad der er lettest for parten, må udgangspunktet naturligvis være det generelle: om det drejer sig om bevisskridt, som i almindelighed er simple for en part. Parten vil således altid være pligtig til at udføre de bevisskridt, som består i beretning om egne forhold, og til at fremskaffe dokumenter, som folk i almindelighed ligger inde med.⁵²⁾ Der er dog tillige en klar

imidlertid ikke i stand til at oplyse denne anden sags nummer. Reklamationssudvalget foretog herefter kun en sammenligning mellem vedkommende vare og godkendte varer af samme type. På grundlag heraf stadfæstedes afslaget. Da sagen herefter indklagedes for Vareforsyningsankenævnet — stadig uden angivelse af sagnummer — søgte vareforsyningsdirektoratet at finde frem til sagen via listen over udenlandske eksportører, men forgæves. Klagesagen endte med stadfæstelse. Vareforsyningsdirektoratet var altså ikke pligtigt at gennemgå alle sine sager.

49. Prisdirektoratet påtog sig i Prisankenævnets j. nr. 5/42 at skaffe oplysning om detailhandleravancen på en vis vare før krigen, men møllerne måtte i j. nr. 4/41 selv oplyse, om det var en ny eller gammel skik at tage rente af købesummen. Det er karakteristisk for emnets usikkerhed, at protokollatet i begge tilfælde lyder således: »Det blev aftalt, at...«.
50. Byudviklingsvurderingskommissionen for Aarhus har f. eks. i almindelighed selv søgt oplysning hos vurderingsmyndigheder og sogneråd, jfr. note 4, s. 379, og den nedenfor s. 388 nævnte sag fra Indkvarteringsvurderingsnævnet.
51. Jfr. F.O. for Betalingshenstandsudvalget, § 5, nr. 6—10. I tilfælde, hvor part præsumptivt hører til de svagere i samfundet, er der tendens til at bortse fra denne undtagelse. O.F., § 54,3, indeholder således den almindelige regel, at en trængende ikke er pligtig til at fremskaffe for sagen nødvendige dokumenter, når han ikke har dem i sin besiddelse.
52. Som eksempler på, hvad der bl. a. ud fra det her nævnte kriterium kan kræves af parten, kan nævnes: U. 1927, s. 771: Skatteyder må bevise selvangivelsens afsendelse. — Det er galt, når der i dommen gås ud fra, at han også skal godtgøre dens modtagelse hos skattevæsenet. — Lskr. 1939.68: Skatteyder må fremskaffe dokumentation (kvittering?) for forsikringsudgifter. — Lskr. 1947.141: En medejer af en fiskekutter måtte for at få anerkendt et fradrag for olie m. v. fremlægge en erklæring fra kutterens forretningsfører. — Lskr. 1953.72: En repræsentant måtte for at få anerkendt et fradrag for rejseudgifter fremlægge en kladderregnskabsbog, jfr. også f. eks. im.skr. 16/4 1931, Lskr. 1942.172 og 1943.80. — Ved Indkvarteringsvurderings-

tendens til at tage rent konkrete hensyn. Af den part, der har sagfører, revisor el. lign., eller som er udstyret med et kontorapparat, vil man i almindelighed være tilbøjelig til at kræve mere end af en »almindelig mand«. ⁵³⁾

b) Et moment, der ofte fremhæves i fremmed ret, er graden af det offentlige interesse i sagens udfald. ⁵⁴⁾ Jo større interesse sagens udfald har for det offentlige, jo mere aktiv må myndigheden være under bevisoptagelsen et vice versa.

Synspunktet er uden tvivl betydningsfuldt, især legislativt. ⁵⁵⁾ Ved afvejningen i enkelttilfælde lider det af den skavank, der altid er knyttet til forvaltningsretlige sonderinger, hvori begrebet offentlig interesse indgår. Hvis ikke det offentlige havde interesse i resultatet, ville myndighederne jo slet ikke være impliceret i sagen. Der bliver altså tale om en i enkelttilfælde meget vanskelig graduering af den offentlige interesses intensitet. Synspunktet behøver også korrektion derhen, at selve det, at parten kun udfører en ringe del af bevisoptagelsen, kan være en offentlig interesse. Det er således almindeligt ved forvaltningsordninger, der er indrettet til fordel for socialt set svage befolkningslag. Når en institution som Invalideforsikringsretten udviser så stor bevisaktivitet, kan det ikke alene forklares ved den offentlige interesse i, at statsmidler kun gives ud, hvor det er nødvendigt.

Synspunktet kan derimod måske siges at ligge bag den almindelige tendens til at pålægge myndigheden større andel i bevisoptagelsen om formelle forudsætninger for en afgørelse, kompetence, form m. v. ⁵⁶⁾ Tendensen lader sig dog i reglen også forklare efter momenterne under a).

c) En vis betydning for omfanget af parts indsats i bevisoptagelsen har det, om den kendsgerning, der søges godtgjort, er til parts fordel eller skade. Ligesom i civilprocessen må man til en vis grad forlange, at parten aktivt varetager sine egne interesser. Synspunktet kan dog kun tillægges subsidær værdi.

nævnet var det fast praksis, at part selv skulle fremskaffe regninger for istandsættelsesudgifter, driftstab m. v., jfr. nærmere nedenfor s. 387—88.

53. Spørgsmålet om omkostningerne ved bevisoptagelsen spiller en vis rolle. Mens man af de i almindelighed temmelig pengestærke klagere ved Prisanke-nævnet normalt krævede, at de skulle bære ret store omkostninger, er der tilbøjelighed til, hvor det drejer sig om generelt mindre velstillede personer, at lade udgiftsspørgsmålet have en vis betydning for oplysningspligtens omfang, jfr. note 51 ovenfor. En mellemløsning, hvorefter parten skal skaffe oplysningerne, men får udgifterne refunderet, er omtalt i Værnepligtsbetæn-ningen, s. 74—76.

54. Således f. eks. *Herlitz*, F.F., s. 91—92, og *Sundberg*, s. 238.

55. Synspunktet ligger rimeligvis bag ved reglerne om Huslejenævnenes forskel-lige aktivitet i forskellige slags sager, Huslejenævns F.O., § 3,1.

56. Jfr. for fransk rets vedkommende *Pactet*, s. 102 ff.

Det moment, der er nævnt ovenfor under *a*), modificerer i meget høj grad det her nævnte. Og selv bortset herfra er den betydning, egeninteressen har, meget forskellig. Mens egeninteressen givetvis har stor betydning på et område som skatteretten,⁵⁷⁾ indtager den en mere beskeden plads som regulator for bevisoptagelsen hos sociale institutioner som Invalideforsikringsretten og Arbejderforsikringsrådet.

d) Af betydning for parts og nævns indsats under bevisoptagelsen er endelig den grad af sandsynlighed, der kræves eller findes vedrørende et vist faktum.⁵⁸⁾

Hvor bevisbyrdereglen sætter kravene til bevis for et in casu tvivlsomt faktum særlig højt, er der grund til at vente sig en ret ringe indsats fra nævnet, som vil gå ud fra, at der ikke er store chancer for at opfylde bevisbyrdekravet. Part må følgelig, hvis bevis er til hans fordel, først overvinde denne træghed.⁵⁹⁾

Også den bevisværdi, der knytter sig til de oplysninger, der på ethvert tidspunkt findes i sagen, kan have en vis betydning. Hensynets vægt viser sig klartest i klageinstansen, hvor sagens oplysning een gang har været ført til ende.⁶⁰⁾ Iøvrigt kan den konkrete sandsynlighed især få betydning, hvor bevisoptagelsen er sat i gang af den private. I princippet er myndigheds og parts

57. I Lskr. 1951.15 udtales det — rimeligvis alt for generelt — i anledning af, at klager havde nægtet at opgive navn og adresse på hustruens vikarer, for hvilke han forlangte fradrag: Skattemyndighederne må »efter sagens natur være berettiget til at gøre anerkendelsen af et af en skatteyder påstået fradrag for udgifter betinget af, at der tilvejebringes nærmere dokumentation for disse.« Jfr. Reichabgabenordnung 22/5 1931, § 205 a, der siger, at hvis en skatteyder nægter at opgive navnet på modtageren af en driftsomkostning, nægtes fradrag, jfr. *Bühler*, s. 368. Heller ikke denne regel gælder helt ubetinget i dansk ret, jfr. Lskr. 1948.10, der er nævnt nedenfor s. 375, men vel som udgangspunkt. — Ved Sessionerne gælder ifølge sessionsanordningens §§ 2—3 den noget hårde hovedregel, at den værnepligtige selv skal skaffe bevis for ikke-konstaterbare svagheder. Realiteten er dog et spørgsmål om penge. Bevismidlet er i almindelighed lægeerklæringer, og reglens hensigt har været at hindre, at det offentlige blev belastet med betaling for erklæringerne. Ved den nye værnepligtslov er der skabt hjemmel for betaling, se Værnepligtsbetænkning, s. 74—76, og bek. 225 14/8 1956.

58. Jfr. ovenfor s. 367 samt *Bolding*, s. 120, og *Rosenberg*: Beweislast, s. 67 ff.

59. Trægheden viser sig naturligvis også, hvor kendsgerningen er til parts skade, se f. eks. I.R. 1930, s. 124, nr. 12, hvor der opstod spørgsmål om, hvorvidt ansøgeren havde forvoldt invaliditet med forsæt. Retten søgte ikke spørgsmålet opklaret. Som begrundelse angaves dels den betragtning, at eventuelt forsæt i al fald ikke tog sigte på at opnå invaliderente, dels følgende ord: »da... forsikredes motiv til handlingen *formentlig meget vanskeligt* med sikkerhed lader sig oplyse, mener rådet uden nærmere undersøgelse af sagen at måtte kunne gå ud fra, at tilfældet ikke falder under § 3,2«. (Kursiveringen er beretningens).

60. Se nedenfor s. 383.

indsats i bevisoptagelsen ganske vist ens, hvad enten bevisfaktum er fastlagt af den ene eller den anden. Men hvis parten har forebragt et bevisfaktum, der efter myndighedens erfaring, der kan bero på særlig sagkundskab på området,⁶¹⁾ er mindre sandsynligt, må han i almindelighed gøre større indsats i bevisoptagelsen, end det ellers ville være tilfældet.⁶²⁾ Desuden kan en lav sandsynlighedsgrad tjene til at styrke kravene til parts indsats til egen fordel.

3. Sanktioner.

De ovenfor angivne retningslinier for nævns og parts indsats under bevisførelsen — og de mange positive regler, der supplerer eller på specielle områder fortrænger retningslinierne — resulterer i krav om en væsentlig indsats fra parts side. Hvor en part ikke yder sin del til sagens oplysning, kan der blive tale om forskellige ugunstige følger for ham. For at lette sprogbrugen vil disse nedenfor blive kaldt sanktioner, selv om kun visse af dem har det præg af misbilligelse eller dog bevidst reaktion fra en myndighed, der i almindelighed kendetegner sanktioner. Sanktionerne har en så væsentlig betydning for forståelsen af forholdet mellem nævn og part, at det er rimeligt at give en oversigt over de vigtigste af dem, selv om det ikke er muligt i detaljer at fastlægge betingelserne for deres anvendelse.

I almindelighed gælder, at man ikke kan gå ud fra, at sanktioner ubetinget vil blive anvendt, hvor en part ikke præsterer den indsats, som efter positive regler eller ovenstående almindelige retningslinier kræves af ham. Sanktionerne ligger i hænderne på den, som iøvrigt skal påpege bevisfaktum eller foretage bevisoptagelse. Det er da givet, at myndigheden i stedet for at anvende en sanktion selv kan søge at komplettere bevisførelsen. Det sker i vidt omfang i praksis, især for bevisoptagelsens vedkommende, når der kan påvises særlige undskyldningsgrunde for parten. Og i al almindelighed er der vistnok en tydelig uvilje mod at anvende de sanktioner, der øver indflydelse på afgørelsens indhold, hvor man har indtryk af herved at nå til et materielt urigtigt resultat. På denne måde vil kravene til parts indsats i enkelttilfælde blive mere indskrænket end efter ovenstående almindelige retningslinier.

61. Se eksempler nedenfor s. 387—88 om Indkvarteringsvurderingsnævnet.

62. Se også f. eks. Lskr. 1940.103, der iøvrigt har særlig interesse ved at vise samspillet mellem bevisbedømmelse, specielle bevisbyrderegler og bevisoptagelse. I anledning af en forsikringsagents krav om fradrag af udgifter til underprovision med 1300 kr. i stedet for med de skønsmæssigt anerkendte 300 kr. hedder det i kendelsen, at retten må »give Skatterådet medhold i, at klageren må være pligtig at fremlægge dokumentation for et fradrag af den omhandlede art, i hvert fald når det drejer sig om betydelige beløb, og da klageren ikke har ønsket at søge sådan dokumentation tilvejebragt« ... stadfæstedes afgørelsen. Se også O.F.N. 20/12 1943. Dansk Naturfredning 1943/44, s. 100—101. Grundejerne måtte præstere bevis for, at græsvæksten på stranden tidligere gik længere end nu.

1) *Straf*⁶³⁾ kræver hjemmel; men hjemmel er ret almindelig ved bebyrdende akter, således f. eks. i skatteretten, se især kontrollov lb. 203 11/7 1957, afsnit I, samt efter prisaftalelovens §§ 14 og 16,2, og l. 330 12/7 1945 om revision af tyske betalinger, §§ 3—4, jfr. 7. Sanktionen er især anvendelig til gennemtvungelse af parts pligter under bevisoptagelsen, men kan også bruges, hvor part ikke individualiserer nævnets mere generelle påpegning af bevisfaktum, eller hvor part undtagelsesvis har pligt til at påpege fakta til sin skade.

2) *Afvisning*⁶⁴⁾ kan anvendes, hvor nævnet handler efter privat initiativ. Sanktionen er særlig brugbar, hvor en ansøger eller klager ikke påpeger fakta til sin fordel eller udfører ham påhvilende bevisskridt. Den indebærer, at bevisførelsen ikke fuldføres, og afgørelse i realiteten ikke træffes. Den kan — som nævnt ovenfor s. 368 — i almindelighed ikke anvendes, blot fordi parten ikke ved selve anhängiggørelsesakten opfylder sin oplysningspligt.

Sanktionen er ofte omtalt i positive regler,⁶⁵⁾ men den anvendes i praksis med stor forsigtighed.⁶⁶⁾ Af Arbejderforsikringsrådets praksis fremgår således, at afvisning kun skete, når der fra skadelidtes side udvist personligt dadelværdigt forhold, især hvor der forelå klar nægtelse af lægeundersøgelse og -behandling, ulykkesforsikringslov 1916, § 48, jfr. 1949, § 50.⁶⁷⁾ Endnu klarere er forholdene ved Invalidforsikringsretten, hvor afvisning kun sker, hvis det er ganske klart, at ansøgeren ikke vil give oplysningen, og den virkelig in casu er nødvendig, ikke blot hører til de gængse.⁶⁸⁾

3) Også *bevisbyrderegler* kan på forskellig måde anvendes som sanktion.

Den mest nærliggende måde er denne: Hvis eksistensen af et faktum er til parts fordel, men han ikke udfører sin del af bevisoptagelsen, anses faktum som ikke bevist. Eller omvendt, hvis ikke-eksistensen af et vist faktum er til parts fordel, anses eksistensen bevist.⁶⁹⁾ Her er altså tale om en slags mekanisk processuel skadevirkning, som indtræder uden bevisbedømmelse, blot som følge af ikke-udførelsen af visse bevishandlinger. Sanktionen minder altså om afvisning.

63. Jfr. *Herlitz*, F.F., s. 111 ff.

64. Jfr. *Herlitz*, F.F., s. 90.

65. F. eks. l. 172 16/6 1932 om betalingshenstand, § 7,5, Prisankenævn, F.O., § 4,2, og Vareforsyningsankenævn, F.O. 1948, § 4,2, og F.O. 1956, § 5,2.

66. Jfr. *I. M. Petersen*, F.T. 1953, s. 298.

67. *Birkmose*, s. 127, jfr. Ulykkesforsikringsloven, 1954, s. 507, jfr. utrykt afgørelse i j. nr. B. 3798/35: Den omstændighed, at de efterladte havde nægtet at gå med til obduktion, medfører kun fortabelse af de efterladtes krav, såfremt man ikke på det ellers foreliggende grundlag kan skønne, at døden med tilstrækkelig sandsynlighed må skyldes en ulykke.

68. I.R. 1934, s. 145, nr. 6, ctr. I.R. 1928, s. 124, nr. 3, og 1934, s. 143, nr. 5.

69. Jfr. *Rosenberg*: Beweislast, s. 21—22, og *Bolding*, s. 122 ff.

Denne sanktion er måske nok forudsat i visse bestemmelser, f. eks. folkeforsikringslovens § 56,4, og spørger vistnok i almindelige ueftertænkte udsagn om bevisbyrden i administrative sager. Men den er alt for hård og mekanisk og kan kun anvendes, hvor der er klar hjemmel derfor.⁷⁰⁾ Praksis synes at stemme hermed. I Lskr. 1948.10 havde skatteyderen ikke dokumenteret sin meget lave indkomstselvangivelse og blev direkte nægtet at oplyse navnet på en kreditor til en anført gældspost; ligningsmyndighederne havde derfor ved ansættelsen ikke taget hensyn til gælden. Ved den ekstraordinære formueopgørelse opklaredes det imidlertid, at gælden var reel; og skønt skatteyder også for Landsskatteretten nægtede at dokumentere sin indtægt, godkendtes — i overensstemmelse med ligningsdirektoratets påstand — en ansættelse, der tog hensyn til gælden.

Regler om bevisbyrden kan imidlertid også på anden måde anvendes som sanktion. Det tydeligste eksempel er skatterettens skønsmæssige ansættelser. Som ovenfor omtalt⁷¹⁾ kan skatteskrønnet anvendes, hvor det ikke er muligt at nå frem til det relevante retsfaktum, f. eks. en årsindtægt, på sædvanlig måde, nemlig ved en slutningskæde, der har form som et driftsregnskab. Blandt de omstændigheder, der kan berettigge til at forlade det almindelige bevisgrundlag, er også manglende oplysninger fra skatteyderen, især manglende deltagelse i bevisoptagelsen⁷²⁾ eller individualisering af de af skattevæsenet angivne fakta. Den skønsmæssige ansættelse er vel ikke i sig selv en sanktion for parts manglende indsats under bevisførelsen. Ansættelsen skal ske efter det på det foreliggende mest sandsynlige; men der er uden tvivl en tendens, som iøvrigt ofte kan retfærdiggøres ved henvisning til den processuelle skadevirkning, til ikke at ansætte for lavt.⁷³⁾

4) Den vigtigste og oftest anvendte sanktion er den såkaldte *processuelle skadevirkning*.⁷⁴⁾ Den består i, at sagens afgørelse bliver ugunstigere for parten, end den ville være blevet, hvis han havde udført sin del af bevisførelsen.

At sagen falder ugunstigt ud for parten har langtfra altid karakter af en sanktion i betydningen et onde, der bevidst påføres parten af nævnet som følge af ikke-overholdelse af en pligt. Hvis en part ikke har påpeget et bevisfaktum til sin fordel, og dette ikke senere dukker op under sagen, træffes afgørelsen naturligvis uden hensyn til det ikke påpegede faktum, der simpelt-

70. Den gælder jo ikke engang i den ordinære civilproces, rpl. § 305,1, jfr. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 158.

71. Se s. 353.

72. U. 1957, s. 496 H.

73. Jfr. *Sandström*: Om Taxering för inkomst och förmögenhet, 1940, s. 191. LOSR XVIII (1917) 16, hvor det i al almindelighed billigedes, at skønsmæssig ansættelse anvendtes til at fremkalde oplysninger, er næppe rigtig.

74. Jfr. *Herlitz*, F.F., s. 71 og 110—11.

hen er nævnet ubekendt. Og hvis en part ikke trods al anstrengelse formår at udføre sin del af bevisoptagelsen, og nævnet ikke kan eller vil tilvejebringe beviset selv, må sagen selvfølgelig afgøres efter bevisbyrdereglen.

I andre, praktisk vigtige tilfælde fremtræder processuel skadevirkning dog som en sanktion i traditionel forstand. Især hvor parten ikke udfører sin andel af bevisoptagelsen eller ikke udfylder og individualiserer nævnets påbegning af bevisfakta, og dette for nævnet at se skyldes manglende vilje, kan selve undladelsen af at udføre de nødvendige bevisskridt indgå i bevisbedømmelsen til skade for parten. Det manglende bevis tillægges altså større vægt end, hvis det skulle være skaffet af nævnet selv. En sådan bevidst anvendt processuel skadevirkning af samme art som den, der er hjemlet i rpl. §§ 282,3, 283,2, 298 og 305,⁷⁵⁾ er ofte omtalt i nævnprocessens regler, især hvor der er 2 parter,⁷⁶⁾ og den anvendes meget ofte i praksis,⁷⁷⁾ specielt hvor der er let adgang til genoptagelse eller anke og følgelig let adgang til at rette en materielt forkert afgørelse. Den er — som efter rpl. — fakultativ for nævnet.

4. Påmindelse.⁷⁸⁾

Hvor undersøgelsesmaksimen tillempes, er udgangspunktet, at nævnet er aktivt til sagens oplysning, og specielt at det ikke passivt kan holde sig til parts oplysninger og derpå afgøre sagen efter en bevisbyrde-regel, jfr. ovenfor s. 368. Det er derfor en nærliggende tanke at opstille den almindelige regel, at et nævn overalt, hvor der af part kræves en indsats under bevisoptagelsen, har pligt til at give parten en påmindelse indeholdende en vis beskrivelse af, hvad der kræves af ham. Sådant fremgangsmåde forekommer særlig nærliggende, hvor nævnet beslutter sig til at anvende en af ovennævnte sanktioner.

Påmindelse er ofte hjemlet⁷⁹⁾ og forekommer i praksis vistnok normalt forud for anvendelse af i al fald straf og afvisning og også ofte ved andre sanktioner. I det hele må udgangspunktet være, at nævnet bør give påmin-

75. *Munch-Petersen I*, s. 1935—36, og *Hurwitz*: Tvistemål, s. 124, 158 og 172.

76. Således Livsforsikringsnævn F.O., § 6, Sygekasseråd F.O., § 9,2, og 10,4, landvæsenretslov, § 30 i. f., Lærlevoldgiftsret F.O., § 6,3, og husdyrvoldgiftslov, § 5,4, jfr. *Hurwitz*: Husdyr-Voldgift, s. 253, jfr. for fransk ret *Ordonnance* 31/7 1945, art. 56.

77. Se f. eks. A.F.R. 1902, bilag II, s. 21, nr. 29, og 1914 II, s. 16, nr. 9. Meddelelser om folkeskolen, ungdomsundervisningen og læreruddannelsen, 1946, s. 36, samt Lskr. 1942.172, hvori retten tiltrådte, at Skatterådet havde beskåret en husejers fradrag til vedligeholdelse med den bemærkning, at det »anses for rimeligt, at der foretages en beskæring af den af klageren fratrukne udgift til vedligeholdelse . . . under hensyn til, at klageren ikke har villet fremlægge dokumentation for denne«.

78. Jfr. herom *Herlitz F.F.*, s. 61—62, 90—91 og 93.

79. F. eks. sessionsanordningen 376 22/12 1954, § 2,2, l. 172 16/6 1932, § 7,5, og Lærlevoldgift F.O., § 6,3.

delse om deltagelse i bevisoptagelsen, hvor der ikke foreligger særlige forhold, f. eks. et meget stort antal enkeltsager, der skal afgøres hurtigt; men der er grund til at understrege, at påmindelsen ikke behøver at være individuel eller fremsat under sagens gang med et bestemt bevisskridt for øje. Ofte vil partens indsats være mer eller mindre nøje beskrevet på forhånd i regler, blanketter o.s.v.

Endnu væsentligere er det imidlertid at understrege, at visse processuelle foreteelser, der også har andre funktioner, kan gøre det ud for eller erstatte påmindelser om parts indsats under bevisoptagelsen.

I det omfang, kontradiktion er foreskrevet eller faktisk anvendes, er anden påmindelse om bevisskridt, der er til parts fordel, overflødig. Parten vil af det forelagte kunne se, hvad han forventes at foretage sig.⁸⁰⁾

For dansk forvaltning er det vistnok karakteristisk, at adgangen til at genoptage afgørelser på grundlag af nye oplysninger er meget vid.⁸¹⁾ Dette forhold kan benyttes til nærmere angivelse af parts pligter under bevisoptagelsen. I stedet for forud for en afgørelse at anmode en part om at foretage et vist bevisskridt, kan afgørelse træffes på det foreliggende grundlag, der vel i princippet opfylder de normale bevisskrav, men gør det på en typisk og stiliseret måde, i al fald på punkter, hvor bevisoptagelsen er let for parten. Meningen er så, at parten skal foretage yderligere bevisskridt, hvis han er utilfreds med afgørelsen.⁸²⁾

En let adgang til klagebehandling kan bruges på lignende måde. Det var i særlig grad tilfældet i skatteretten før kontrolloven af 1946. Landsoverskatterådet har ligefrem i al almindelighed udtalt sin billigelse af, at et skatteråd anvendte sin beføjelse til skønsmæssig ansættelse til at fremkalde oplysninger, der i anken kunne vise, at afgørelsen var gal.⁸³⁾

Ovenstående har taget sigte på påmindelse om parts indsats under bevisoptagelsen. Kontradiktion og let adgang til genoptagelse eller klagebehandling kan naturligvis også have betydning som påmindelse om parts indsats til bevisfaktums fastlæggelse. Ved det kendskab, som især kontradiktion, men efter omstændighederne også afgørelsen, giver parten, fastlægges kredsen af de typiske fakta, som nævnet selv har påpeget, og det klargøres, hvilke fakta parten for at nå et gunstigt resultat selv må gøre opmærksom på.⁸⁴⁾

80. Se I.R. 1921/22, s. 37, hvor det på baggrund af den dagældende regel om obligatorisk kontradiktion hedder: »Hvis der ... ikke inden sagens forelæggelse i retsmødet er fremkommet indsigelser, må retten berolige sig med, at sagen nu er så godt oplyst, som ske kan«.

81. Jfr. *Poul Andersen*, s. 456 ff. og 477 ff.

82. Jfr. den ovenfor s. 365—66 nævnte praksis i Arbejderforsikringsrådet.

83. LOSR XVIII (1917) 16, se ovenfor note 73.

84. Jfr. ovenfor s. 365—66 om den begrænsning af nævntes pligt til påpegelse som let adgang til klage og genoptagelse kan medføre. — Som et klart eksempel se afgørelse nr. 402 i Ulykkesforsikringsloven, 1954.

Udnyttelsen af let adgang til genoptagelse og klage som påmindelse om parts indsats under bevisførelsen betyder ofte reelt en opdeling af sagens oplysning i to dele, hvor kravene til partens indsats er særlig strenge i den sidste. Det er næppe muligt at sige noget almindeligt om, hvornår nævnet således kan tillade sig at udskyde en del af bevisførelsen til en senere sagbehandling. I de nævnte eksempler er det givetvis tilladeligt. I andre er det udelukket. Invalideforsikringsretten, der i al fald oprindelig havde en meget snæver adgang til genoptagelse, med mindre der forelå et nyt faktisk grundlag,⁸⁵⁾ og hvis afgørelser ikke kunne påklages, har således holdt på, at afgørelse ikke kunne træffes, førend bevisførelsen var søgt gennemført til bunds.⁸⁶⁾ I klageinstansen er det i almindelighed udelukket at udskyde en del af bevisførelsen.⁸⁷⁾ Ankenævnsafgørelse kan altså ikke anvendes som påmindelse. I klageinstansen må bevisførelsen føres til bunds, men selve 1. instansafgørelsen kan være tilstrækkelig påmindelse, således at yderligere advarsel fra ankenævnet er overflødig.

3°. Modifikationer som følge af 2 parter for nævnet.

De retningslinier, der er fremstillet ovenfor under 2°, dækker i princippet hele nævnsprocessen, men er dog kun fuldt anvendelige i den almindelige situation i 1. instans, nemlig hvor der kun optræder een part for nævnet. I det omfang, der i nævnsprocessen optræder 2 parter, modificeres retningslinierne.¹⁾

Det er særlig åbenlyst, hvor der — som ved tvistnævn og ved mange uvildighedsnævn — findes 2 ligestillede parter med klart modstridende interesser. Her vil nævnet forholde sig væsentligt mere passivt under bevisførelsen end efter de almindelige retningslinier. Nævnets vigtigste funktion bliver at overvåge, at bevisførelsen er tilstrækkelig. Den tilbagetrukne rolle forlades dog, så snart der på et eller andet punkt ikke er interessenmodsætning mellem parterne,²⁾ eller når en eller begge parter står svagt under bevisførelsen.

Den passive indstilling viser sig vedrørende fastlæggelsen af bevisfaktum især derved, at parterne kan ventes at ville påpege så mange kendsgerninger, at nævnets hovedopgave bliver at kontrollere, at alle typiske er med. Under

85. Se den almindelige fremstilling I.R. 1921/22, s. 29—30, jfr. 36—39, og f. eks. I.R. 1923, s. 107, nr. 30.

86. Se f. eks. I.R. 1934, s. 143, nr. 5.

87. Som undtagelse kan nævnes processen for Skatterådet.

1. Jfr. *Herlitz*, F.F., s. 92—93. — I det følgende gøres intet forsøg på at opstille retningslinier for fordelingen af bevisførelsen mellem de 2 parter. Her tales kun om forholdet mellem nævn og parter. — Som det fremgår af overskriften, tager fremstillingen kun sigte på modifikationer, der følger af selve 2 partsforholdet. Ved overinstanser må sådanne modifikationer kombineres med dem, der er en følge af en allerede gennemført bevisførelse i 1. instans.

2. Denne modifikation har særlig betydning for uvildighedsnævn.

bevisoptagelsen er passiviteten mest udpræget vedrørende verifikationen, hvor der kan spores en klar tendens til at anse anførsler om fakta fra den ene part, som ikke bestrides af den anden, for sande.³⁾ Iøvrigt vil parternes modstridende interesser også medføre, at reglen om, at part skal foretage de bevis-skridt, der er til hans fordel, får større praktisk betydning. Helt så passivt som ved bevisfaktums fastlæggelse kan nævnet dog normalt ikke forholde sig. I visse tilfælde er fremskaffelse af bevis åbenbart lettest for myndigheden. Det gælder naturligvis i udpræget grad oplysninger, der fås via besigtigelser, men også iøvrigt er der vistnok en tendens til, at nævnet selv indkræver de oplysninger, der skal skaffes af andre myndigheder.⁴⁾

De almindelige retningslinier for bevisførelsen modificeres ikke blot i de klare tilfælde, hvor der for nævnet optræder 2 ligestillede parter, der står i et interesse modsætningsforhold. Overalt, hvor der under en sags oplysning optræder personer med modstridende interesser, vil kravene til nævnets aktivitet i almindelighed slækkes. Det gælder naturligvis især kravene til verifikation. Klare eksempler findes i sager om eksklusivaftaler indenfor priskontrol-len og ved Arbejderforsikringsrådet, hvor forsikringsselskabet ofte anvendtes til verifikation af skadelidtes anførsler, mens sociale grunde førte til, at nævnet selv verificerede arbejdsgivers eller forsikringsselskabers angivelser.⁵⁾ Et atypisk eksempel findes indenfor Arbejdsnævnets område, hvor sagerne i vidt omfang oplyses ved vekselvis høring af arbejdsanvisningskontoret og arbejdsløsheds-kassen.⁶⁾

4°. Modifikationer ved ankenævn.

1. a. Når de almindelige retningslinier må modificeres for ankenævns vedkommende, skyldes det følgende grunde¹⁾: Ankenævnets behandling består i almindelighed i efterprøvelse af en allerede truffet realitetsafgørelse.²⁾ Som

3. Således udtrykkeligt hjemlet i Sygekasserådets F.O., § 9,2 og 10,4. Se som et tydeligt eksempel Meddelelser om folkeskolen, ungdomsundervisningen og læreruddannelsen, 1946, s. 36, om et Skolelæreratskedigelsesudvalg.

4. Civilforsvars vurderingsnævnet skaffede selv gennem politiet rids og fotografier af det eksproprierede (j. nr. 2 og 4). Opmanden i Stærkstrømsvoldgifts-retten skaffede ligeledes ved henvendelse til andre myndigheder oplysninger om »fremtidige udsigter vedrørende bebyggelsesforholdene« på bestemte jor-der, se Elektroteknikeren 1950, s. 619; se også s. 369, note 48, og s. 370, note 50, samt instruks for Fæsteafslønningskommissionerne 36 20/2 1920 (Min. tid.), §§ 2 og 3 i. f.

5. F. eks. A.F.R. 1914, bilag II, s. 9, nr. 3.

6. Jfr. ovenfor s. 286.

1. Jfr. til det følgende især *Herlitz*: F.F., s. 201 ff., *Sundberg*, s. 345—46, og *Haarløv*: Opdragelsessanktioner, s. 210.

2. Fremstillingen har det almindelige tilfælde for øje, at 1. instansen har truffet en realitetsafgørelse, at ankenævnet træffer afgørelse og ikke nøjes med hjemvisning, og at ankenævnet ikke er fuldstændig afskåret fra at prøve faktum.

grundlag for klagebehandlingen findes følgelig en een gang gennemført bevisførelse. Det betyder, at afgørelse i klageinstansen *kan* træffes uden ny oplysningsvirksomhed. — Klageadgangen er først og fremmest et retsmiddel, hvorved borgerne kan forsvare deres interesser. — 1. instansens stilling under klagebehandlingen er en helt anden end en modparts i 1. instans. Underinstansen har også under klagesagen pligt til at tilstræbe det rigtige resultat. Den må ikke lægge sin procedure an på blot at vinde sagen, men skal stræbe efter, at ankenævnets afgørelse bliver den afgørelse, som underinstansen selv skulle have truffet, hvis den havde haft fuldt kendskab til fakta og retsregler og, ved skønsmæssige afgørelser, lagt de rette hensyn til grund. — De to første momenter gør det rimeligt at lægge en større del af bevisførelsen på klageren end på part i 1. instans.³⁾ Det sidste taler for at stille store krav om indsats i bevisførelsen til 1. instansen. Resultatet heraf kan blive en svækkelse af klagers indsats og vil normalt blive, at 1. instansen og ikke ankenævnet bliver den aktive på det offentlige side.

Disse tendenser til ret vidtgående modifikationer af de almindelige retningslinier vil dog ikke altid realiseres. Et stort kontorapparat hos ankenævnet, særlig sagkundskab hos dets medlemmer el. lign. kan føre til, at ankenævnet er næsten lige så aktivt som nævnet i 1. instans, hvor der kun er een part.

b. Det fælles udgangspunkt for en mere detaljeret fastlæggelse af retningslinierne for påpegning af bevisfaktum og indsatsen under bevisoptagelsen i processen for ankenævn er ankenævnets forhold til 1. instansens materiale.

Her kan for alle ankenævn opstilles den minimale regel, at ankenævnet — hvis klagen ikke straks kan afvises — uden hensyn til klagers anførsler skal skaffe sig fyldestgørende oplysning om det grundlag, hvorpå 1. instansens afgørelse er truffet, og at 1. instansen har pligt til, når klagen kommer til dens kundskab, at udstyre ankenævnet med dette grundlag.⁴⁾ Det må minimalt kræves, at 1. instansen fremsender en skriftlig fremstilling af sagen med både

3. Denne tendens imod forøgede krav til klagerens indsats under bevisførelsen er formentlig den rigtige kerne i udsagn, der f. eks. er almindelige i fransk ret, hvorefter bevisbyrden i processen for Conseil d'Etat som 1. instans påhviler klager, se *Pactet*, især s. 51—54, *Odent*, s. 310, og *Cadoux-Trial: La Charge de la preuve devant le Conseil d'Etat*, *Études et Documents*, 1953, s. 85—86.

4. Jfr. I. M. Petersen i F.T. 1953, s. 299. K. Bülow m. fl.: Lærningeloven i praksis, 1942, udtaler s. 116, at det følger af ministeriets og Læringerådets stilling indenfor lærningelovens administration, at de Faglige Fællesudvalg har pligt til at give disse organer enhver oplysning og begrundelse for de af udvalgene truffne afgørelser, jfr. Livsforsikringsnævn F.O., § 4, og skibstilsynslov, § 34, samt l. 240 7/6 1952, § 6.4. — Hele dette problem opstår naturligvis ikke, hvor 1. instansen er ankenævnets kontor, f. eks. ved Ulykkesforsikringsrådet og Arbejdsnævnet.

faktisk og retlig begrundelse. Det er den normale fremgangsmåde i de undersøgte ankenævne, således Prisankenævn, Vareforsyningsankenævn, Indkvarteringsvurderingsnævn, Revisionsankenævn m. v. I almindelighed vil denne skriftlige fremstilling være ledsaget af en del eller alle sagens akter,⁵⁾ men det er — uden særlig hjemmel — næppe nødvendigt. Fremsendelse af interne referater fra 1. instans er i al fald unødvendigt. Hvis 1. instansen undtagelsesvis fører en protokol, der indeholder mere end angivelse af tid og sted for rådslagning eller møde og lignende rent formelle oplysninger samt afgørelsen, må udskrift heraf fremsendes.

Dette minimum af kendskab til underinstansens sagbehandling danner basis for klagebehandlingen. Nedenstående retningslinier tager følgelig sigte på regler om, hvad ankenævnet skal gøre ved dette grundlag, og hvem der skal eller kan supplere det.

2. Fastlæggelse af bevisfaktum.

a. Minimum for, hvad ankenævnet skal gøre for at påpege bevisfakta, kan fastlægges med ret stor sikkerhed. Indenfor den ramme, som fastlægges efter de ovenfor s. 359—61 nævnte regler, skal ankenævnet gennemgå 1. instansens grundlag for at se, om retsreglen er rigtigt anvendt og retsfaktum bevist.⁶⁾ Det skal derfor for det første initiere ny bevisoptagelse, hvis 1. instansens materiale viser, at der findes fakta, som denne ikke har taget i betragtning, og som behøver bevisoptagelse. Det kan forekomme, hvis ankenævnet vil henføre sagen under en anden regel eller anvende reglen anderledes, f. eks. fortolke den forskelligt eller indenfor skøn og andre ikke klart formulerede retsfakta formulere de relevante hensyn forskelligt fra 1. instansen. Men det kan også simpelthen skyldes, at 1. instansen ikke har fået øje for de kendsgerninger, der behøvede bevis. For det andet skal ankenævnet starte bevisoptagelse, hvor underinstansen vel har fastlagt de rette bevisfakta, men ikke ført bevisoptagelsen tilstrækkeligt vidt.

Man kunne spørge, om ikke ankenævnet derudover har en særlig pligt til at påse, at 1. instansen har overholdt eventuelle formelle regler. Som nævnt ovenfor s. 362 sker der sjældent systematisk gennemgang af formalia, og da underinstansen kun undtagelsesvis har pligt til i sin afgørelse eller ved sagens fremsendelse til ankenævnet at give meddelelse om efterlevelsen af formelle regler,⁷⁾ bliver resultatet, at ankenævnet kun skal initiere bevisoptagelse om 1. instansens formalia, forsåvidt det forelagte grundlag giver grund til at antage, at der er noget galt. Der er således ingen udvidet pligt til at påpege bevisfakta vedrørende formalia.

5. Jfr. ovenfor s. 268—69.

6. Jfr. *Adamovich*, s. 252, og udtalelsen om Invalidforsikringsretten som ankenævn ovenfor s. 329, note 88.

7. Cf. om fransk ret ovenfor s. 6.

Det således angivne minimum er jo meget beskedent. Ser man foreløbig bort fra de tilfælde, hvor en klage medfører rutinemæssig indsamling af nye oplysninger, betyder det, at ny bevisoptagelse i ankeinstansen i de fleste sager er afhængig af påpegnings af bevisfakta enten fra klager eller fra 1. instansen.

1. instansens forhold er i så henseende noget tvivlsomt. Det er i praksis almindeligt, at underinstansen påviser nye bevisfakta.⁸⁾ Det er også givet, at underinstansen meget ofte gennemgår sagen endnu en gang, når der klages; det er særlig nærliggende, hvor der er regler om remonstration, men det sker også iøvrigt, bl. a. fordi 1. instansens prestige kan være involveret, og den derfor foretrækker selv at foreslå de ændringer, som måtte være nødvendige. Endelig må man ikke undervurdere den betydning, respekten for den materielle sandhed har på tjenestemændenes indstilling.

Alle disse faktorer fører til, at nye bevisfakta rent faktisk ofte fastlægges af underinstansen. Den har dog næppe pligt hertil, med mindre den under den gennemgang af sagen, der måtte være nødvendig for at forelægge materialet for ankenævnet, bliver opmærksom på nye forhold; og en gennemgang på andet end det foreliggende faktiske grundlag er underinstansen ikke i almindelighed pligtig at foretage.⁹⁾

Resultatet bliver, at ny bevisoptagelse i klageinstansen som oftest vil forudsætte, at klager selv påpeger yderligere bevisfakta.¹⁰⁾ Sådan er praksis — såvidt ses — i Prisankenævnet,¹¹⁾ Vareforsyningsankenævnet, Arbejdsnævnet og Revisionsankenævnet.¹²⁾

Det må understreges, at en klage kan reussere, selv om der ikke fra nogen side påpeges yderligere bevisfakta. Afgørelsen kan jo tænkes annulleret eller ændret på det foreliggende grundlag.

b. I mange tilfælde får de skildrede minimumsregler ringe betydning. Ved en række ankenævne er det praksis, at en klage rent rutinemæssigt fører indsamling af yderligere oplysninger med sig. I det omfang, det er tilfældet, vil

8. Nogle eksempler er nævnt ovenfor i kap. XIII, s. 331; se iøvrigt om de 3 særligt undersøgte nævn nedenfor.

9. Jfr. U. 1953, s. 614.

10. Jfr. justitsministeriets udtalelse i ovennævnte U. 1953, s. 614, s. 616: »Det er sædvanlig praksis indenfor administrationen, når en afgørelse påklages uden fremførelse af væsentlig nye momenter, at afgøre den på grundlag af de akter, der har foreligget for underinstansen«. Som det fremgår af ovenstående, er udtalelsen i sin almindelighed for vidtgående. Den gælder i al fald ikke, hvis behovet for nye bevisfaktas fastlæggelse fremgår af 1. instansens akter, og hvis en klage foranlediger en ny rutinemæssig undersøgelse. 11. Se nedenfor s. 389.

12. F. eks. Revisionsankenævnet j. nr. 15.453—T.1220, hvor ankenævnet efter forgæves at have bedt om nærmere begrundelse for en klage stadfæstede afgørelsen efter at have undersøgt, om sagen var henført til den rigtige lovbestemmelse. Sagen er kun een blandt mange.

ankenævnets grundlag ofte være forskelligt fra 1. instansens, og det vil have pligt til at initiere fornøden bevisoptagelse om de fakta, som herved er kommet frem, eller om fakta, som efter det nye grundlag typisk kan ventes at være betydningsfulde, selv om de endnu ikke er kommet for dagen.¹³⁾ Det faktiske resultat bliver i disse tilfælde, at klager stort set kun behøver at påpege atypiske bevisfakta.

Sådan er praksis ved Landsskatteretten¹⁴⁾ og i noget mindre grad ved Indkvarteringsvurderingsnævnet¹⁵⁾ samt såvidt ses ved Ulykkesforsikringsrådet.

3. *Bevisoptagelsen.*

Klagers indsats i bevisoptagelsen reguleres af samme hensyn som i 1. instans, men resultatet bliver normalt, at der kræves mere af klager end af part i 1. instans.

Det skyldes naturligvis til en vis grad, at ankenævnene kun fungerer efter borgerens klage, og at borgeren kun klager, hvis det ser ud til at kunne blive til hans fordel. Først og fremmest hænger klagers større indsats dog sammen med den sandsynlighed, som den allerede fuldførte bevisførelse i 1. instans skaber.¹⁶⁾ Det gælder i al fald ved allerede bedømte bevisfakta. Ved kendsgerninger, der ikke tidligere har været genstand for bevisoptagelse eller dog for overvejelser over, hvorvidt bevisoptagelse er nødvendig, er sandsynligheden for 1. instansens afgørelse naturligvis ringere. Men hvis ankenævnet overhovedet har tillid til sagens oplysning i underinstansen, vil den nok være tilbøjelig til at lægge vægt på bevisførelsens samlede resultat snarere end dens detailler. Hertil kommer, at klager — i det omfang, ankenævnet anvender kontradiktion — overtager en væsentlig del af verifikationen af 1. instansens udsagn.¹⁷⁾

Denne tungere oplysningsbyrde i klageinstansen modificeres ved visse ankenævne af tendensen til at igangsætte en rent rutinemæssig undersøgelse uden hensyn til klagers anførsler. Hvor denne tendens gør sig gældende, får spørgsmålet om, for hvem et bevisskridt er lettest, samme dominerende betydning som i 1. instans.

Det offentlige indsats under bevisoptagelsen deles mellem ankenævnet og 1. instansen. Ankenævnet må naturligvis træffe de beslutninger, som bevisoptagelsen medfører, se ovenfor s. 366—67. Desuden må det udføre det minimum af bevisoptagelse, der består i at gennemgå 1. instansens materiale. I mange lande med almindelige forvaltningsdomstole er der en tendens til at lægge alt andet over på underinstansen eller en myndighed, der repræsenterer

13. Jfr. de generelle retningslinier ovenfor s. 362 ff.

14. Se nedenfor s. 385.

15. Se nedenfor s. 387 f.

16. Jfr. *Hurwitz*: Strafferetspleje, s. 549—50.

17. Jfr. for fransk ret *Hamson*, s. 106—07.

underinstansen. Således er forholdet især i Sverige, hvor forberedelsen af en klagesag foregår i vedkommende departement,¹⁸⁾ og i nogen grad i Frankrig.¹⁹⁾ For danske ankenævn findes ingen fast praksis.

I det omfang, 1. instansen har adgang til kontradiktion, vil den næsten altid overtage verifikation af klagers udsagn.²⁰⁾ Iøvrigt afhænger den nærmere fordeling især af følgende faktorer: ankenævnets kontorapparat, processens ydre form og oplysningens art. Hvis ankenævnet har et stort kontorapparat, vil en væsentlig del af det offentlige andel af bevisoptagelsen blive udført der. Det er således tilfældet ved Landsskatteretten. Er processen for ankenævnet kun i ringe grad præget af umiddelbarhed samtidig med, at nævnet er uden stort kontorapparat, vil hele bevisoptagelsen i almindelighed hvile hos 1. instansen. Særlig klare eksempler herpå findes ved Ulykkesforsikringsrådet og Arbejdsnævnet. Er sagerne af en sådan art, at besigtigelse er et vigtigt oplysningsmiddel, bliver ankenævnets egen indsats naturligvis betydelig. Særlig uklare er forholdene ved ankenævn, hvor procedurens umiddelbarhed er almindelig. Her fungerer underinstansen både som oplyser af sagen²¹⁾ og som modpart. I praksis synes der at være en tendens til, at underinstansen overtager den del af bevisoptagelsen, der ikke foregår direkte for nævnet, eller som ikke er meget simpel.

Den vigtigste sanktion overfor underinstanser, der ikke udfører deres del af bevisoptagelsen, er processuel skadevirkning. Ifølge Ordonnance 31/7 1945 art. 56 kan Conseil d'Etat ligefrem fastsætte en frist for administrationens svar på klagen med det resultat, at administrationen fra fristens udløb anses for at have indrømmet rigtigheden af klagerens fakta.²²⁾ Så mekanisk kan reglen ikke anvendes uden udtrykkelig hjemmel. Hvis det ikke drejer sig om et ministerium, kan der endvidere blive tale om at få overordnede myndigheder til at øve pres.

4. Nogle eksempler.

Til belysning af den almindelige fremstilling af bevisførelsen ved ankenævn skal kort genfortælle hovedlinierne i gængs praksis for tre nævn, hvorom materialet indeholder gode oplysninger. Der er naturligvis kun tale om hovedtræk. Den enkelte sags oplysning afhænger i høj grad af konkrete omstændigheder.

18. Se *Bo Lagergren*: Om föredragning i Regeringsrätten F.T. 1948, s. 317 ff.

19. *Odent*, s. 398 ff., *Lenoan*, s. 105 ff., og *Hamson*, s. 31 ff. og kap. 3. — Her er naturligvis tale om forholdene ved Conseil d'Etat før reformen i 1953.

20. Jfr. for fransk ret *Cadoux-Trial* i *Etudes et Documents* 1953, s. 86.

21. Underinstansens oplysningspligt er ofte udtrykkeligt hjemlet, f. eks. pris-aftalelov, § 13,4, og Prisankenævnet F.O., § 4,1.

22. Om reglens anvendelse se *Lenoan*, s. 120—22, og *Pactet*, s. 129—32.

Ved *Landsskatteretten* er bevisførelsen præget af en intens rutinemæssig indsamling af oplysninger.²³⁾

Når en klage indkommer, sendes sagen straks til ligningsdirektoratet, der dels på egen hånd, dels via de underordnede ligningsmyndigheder fremskaffer en lang række oplysninger, Ligningsrådets F.O., §§ 17—18, og Landsskatterettens F.O., § 4. Klagerens selvangivelser med bilag for det påklagede og det forudgående skatteår og mulige andre dokumenter vedrørende sagen, der måtte være i ligningsmyndighedernes besiddelse,²⁴⁾ vedlægges således klagen, og ligningsmyndighederne udfylder en blanket med oplysninger om ansættelserne og udskrift af skattelisten. Er klageren landbruger, foranlediger ligningsmyndighederne desuden, at klageren udfylder et særligt landbrugsspørgeskema, ligesom sogneråd og skatteråd affordres en udtalelse om klagerens samlede privatforbrug. Det således indsamlede materiale tilbagesendes til Landsskatteretten med ligningsmyndighedernes udtalelser i sagen.

I Landsskatterettens kontor underkastes sagen en foreløbig bevisbedømmelse, der ofte vil resultere i, at kontoret tager initiativ til yderligere bevisførelse, såsom skriftlige spørgsmål til klageren, henvendelse til hans arbejdsgiver, klagerens indkaldelse på kontoret, undersøgelse på stedet ved rettens rejsehold o.s.v. Yderligere bevisførelse, herunder møde på kontoret eller med rejseholdet, på parts initiativ er også almindelig.

Når kontoret finder sagen tilstrækkelig oplyst, forelægges den til rettens afgørelse, og der vil kun undtagelsesvis, f. eks. ved klagers møde for retten, blive tale om yderligere bevisførelse.

Fortolkes denne normale praksis i overensstemmelse med de opstillede retningslinier, vil det ses, at kravene til klagers indsats med hensyn til at påpege bevisfakta er små. Landsskatteretslovens § 12,1 indeholder ganske vist en — ikke nærmere præciseret — pligt til at bilægge klagen »fornøden dokumentation«, men afvisning på grund af ufyldestgørende anhängiggørelse er sjælden.²⁵⁾ Faktisk er fastlæggelsen af bevisfakta i vidt omfang overladt til Landsskatteretten og ligningsmyndighederne gennem den rutinemæssige indsamling af materialet, der medfører, at ankenævnet i mange tilfælde — uden at klager behøver at gøre noget for det — får et bedre grundlag end 1. instansen.²⁶⁾ For at opnå et fordelagtigt resultat behøver klager i almindelighed kun at påpege fakta, der er atypiske i den forstand, at de ikke kan ventes at fremgå af det sædvanligt indsamlede materiale.

23. Fremstillingen angår kun behandlingen i rettens indkomst-formueafdeling.

24. Se herom *Glistrup*: Skatteret, s. 495 ff.

25. Se ovenfor s. 246, note 9.

26. Som et ekstremt eksempel se Lskr. 1947.1, hvor retten ophævede ansættelsen for en klager, fordi han ikke var skattepligtig, skønt klager kun havde påstået nedsættelse af helt andre grunde.

Noget andet er, at klagerne i praksis påpeger bevisfakta i videre omfang. De fungerer som — faktisk meget betydningsfulde — påmindelser.

Også for bevisoptagelsens vedkommende stilles der åbenbart relativt små krav til klageren. Det påhviler Landsskatteretten eller ligningsdirektoratet selv at indsamle de mange oplysninger, der beror hos skattevæsenet, og på grund af det store kontorapparat, der ved rettens rejser ikke er lokalt begrænset, vil bedømmelse af, for hvem et vist bevisskridt er lettest, i vidt omfang falde ud til klagers fordel. Et andet forhold, som kan tjene til at lette klagers indsats, er, at sandsynlighedsgraden af 1. instans oprindelige oplysninger på grund af skatteansættelsernes rutinemæssige karakter ikke er særlig høj. Det betyder naturligvis ikke, at klagerne kun i ringe omfang deltager i bevisoptagelsen for Landsskatteretten.²⁷⁾ Den lette adgang til klage anvendes som omtalt i skatteretten i vidt omfang som påmindelse om bevisskridt fra parts side. Klagen vil følgelig ofte være begrundet i, at klager ikke i de tidligere instanser har tilvejebragt tilstrækkeligt bevis. Det er særlig klart i de talrige sager, hvor klager påstår et vist fradrag, og hvor dokumentation herfor åbenlyst er lettest for klager. Alligevel er det væsentligt at slå fast, at Landsskatteretten i forhold til andre klageinstanser kun kræver lidt af klageren.

Det gælder dog ikke, hvor underinstansens ansættelse er skønsmæssig. Her kræves en betydelig indsats af klager. Den tidligere retsformand har udtrykt forholdet således: for at ankenævnet vil tilsidesætte en skønsmæssig ansættelse, skal klageren komme med virkeligt nye oplysninger, d.v.s. oplysninger, der ikke allerede forelå for underinstansen, og disse oplysninger skal være positive, ikke blot udokumenterede anførsler.²⁸⁾

Karakteristisk for bevisførelsen ved Landsskatteretten er også en meget vidtdreven brug af påmindelser. Er sagen først sat i gang, og retten mener, at yderligere oplysning ved partens hjælp er nødvendig, vil han i almindelighed få temmelig konkret besked om de bevisskridt, han bør foretage.

Hvad endelig sanktioner angår, er processuel skadevirkning det helt overvældende almindelige. Hvis en klager ikke inden 1 måned efter henvendelse fra retten om yderligere oplysninger har svaret, er det fast praksis at meddele ham, at sagen afgøres på det foreliggende, hvis svar ikke indløber inden 14 dage. Skatterettens strafferegler kan derimod ikke anvendes på dette stadium, og afvisning anvendes i det højeste overfor mangelfuld anhängiggørelse, ikke hvor part senere under sagens oplysning nægter at foretage ham påhvillende bevisskridt.

27. En række eksempler er nævnt ovenfor s. 370, note 52, s. 372, note 57, s. 373, note 62, og s. 375.

28. S. P. Hiort-Lorenzen, R. og R. 1952, s. 111.

Også ved *Indkvarteringsvurderingsnævnet* var bevisførelsen præget af betydelig indsats fra myndighedernes side. Forholdene adskilte sig dog på forskellige punkter fra Landsskatteretten. Bevisførelsen lå ikke i så faste former, og møde for nævnet var almindeligt. For visse sager gjaldt tillige, at ankenævnets besigtigelse var et væsentligt bevismiddel.

Når en sag optoges til realitetsbehandling, indsamlede nævnet som ren rutine det grundlag, der forelå i 1. instans. Det skete ved høring af Udvalget for Indkvarteringserstatning, der udarbejdede en samlet fremstilling af sagen og fremsendte eventuelt materiale. På dette grundlag foretoges en foreløbig bevisbedømmelse af sekretæren og eventuelt formanden. Ansås det faktiske grundlag for åbenbart utilstrækkeligt, indkaldtes yderligere oplysninger, eventuelt gennem den stedlige vurderingskommission, af hvem man krævede specifikation. Når materialet var nogenlunde tilstrækkeligt, indkaldtes klager og opfordredes samtidig til at fremkomme med eventuelle yderligere oplysninger. Havde nævnet særlige oplysninger for øje, specificeredes disse. Den endelige bevisbedømmelse foretoges af hele nævnet på grundlag af det skriftlige materiale, eventuelt møde og besigtigelse.

En gennemgang af nævnets praksis viser, at der i sager om skade på fast ejendom krævedes meget lidt af klageren i henseende til at påpege bevisfaktum. Ankenævnet var efter sin sammensætning særlig sagkyndigt vedrørende sådanne sager, og tabets størrelse var i almindelighed afhængig af gængse og typiske momenter. Ved gennemgang af vurderingskommissionens taksation og de foreliggende oplysninger kunne ankenævnet kontrollere alle typiske faktorer, og området for det typiske var på grund af nævnets særlige sagkundskab meget vidt. Ved andre skader, herunder især erstatning for driftstab, flytteerstatning, ulempe o.s.v., var kravene til klageren større. De faktorer, der her var afgørende for tabets størrelse, var meget mere individuelt bestemte. Her måtte den private i vidt omfang selv påpege bevisfakta.²⁹⁾

Denne typiske sondring mellem to slags skader havde også en vis betydning for bevisoptagelsen. Ved skade på fast ejendom foretog nævnet i vidt omfang selv de skridt, som syntes nødvendige for at supplere det foreliggende grundlag. Vurderingskommissionerne og nævnets egen sagkundskab gjorde særlig mange bevisskridt om disse forhold lettest for myndighederne. For begge slags skader spillede sandsynlighedsbetragtningen tillige en stor rolle. Hvis det foreliggende grundlag efter nævnets — sagkyndige — bedømmelser så sandsynligt ud, krævedes en særlig indsats fra klagers side. Fra praksis kan nævnes, at anke-

29. F. eks. j. nr. 131: En virksomhed, hvis arbejde bestod i opfindelser, og som måtte flytte, havde ved udvalget fået nægtet erstatning for tabt fortjeneste, da dette særlige arbejde ikke havde lidt afbræk. I anken påstodes, at virksomheden under krigssituationen havde optaget fabrikation i lokalerne. Sagen blev udsat, for at udvalget kunne verificere denne oplysning, og erstatning for tabt fortjeneste blev derpå givet.

nævnet i en sag, hvor klager påstod højere driftstaberstatning end efter udvalgets kendelse, skrev til klager og bad om dokumentation, idet man henviste til, at klagers selvangivelser ikke viste indtægtsnedgang (j. nr. 514). I en lignende sag (j. nr. 318) krævedes driftstaberstatning for et hotel. De fremlagte regnskaber viste imidlertid stigende indtægt trods beslaglæggelsen, og klagen underkendtes. Af sekretærens referat i sagen fremgår, at beslaglæggelsen havde været nogle måneder ud over det sidst fremlagte regnskab, men at det »må blive til klagers skade«, at han ikke har fremsendt driftsregnskab for denne periode også. Heri ligger, at sekretæren har anset sandsynligheden for udvalgets resultat for så høj, at der måtte påhvile klager en særlig pligt til at foretage fornødne bevisskridt, samt måske også, at yderligere driftsregnskab ikke kunne ventes at ville ændre bevisbedømmelsen.

Indkvarteringsvurderingsnævnets praksis indeholder iøvrigt en sag, der på usædvanlig klar måde viser mulighederne for fordeling af bevisførelsens forskellige skridt. I j. nr. 142³⁰) havde en klager krævet højere erstatning. Under sagen gjorde klageren opmærksom på, at den frigivelsesdato, som var opgivet af amtet og lagt til grund ved erstatningens beregning, var forkert. Faktisk var frigivelse sket senere. Så snart klager havde påpeget dette bevisfaktum, startede nævnet en bevisoptagelse via offentlige myndigheder. Sagen viser, at ankenævnet ikke havde pligt til at foretage bevisoptagelse vedrørende fakta, som efter 1. instansens grundlag så helt normale og sandsynlige ud, men den viser også, at når klager først havde påvist, at her fandtes et faktum, som efter nævnets egen bevisbedømmelse behøvede yderligere bevisoptagelse, måtte myndighederne udføre deres andel af bevisoptagelsen, in casu den hele. Sagen viser endvidere noget om 1. instansens forhold. Indkvarteringsudvalget havde naturligvis, da det traf 1. instansafgørelsen, pligt til at fastlægge frigivelsen som bevisfaktum; den var jo et klart led i retsfaktum. Men bevisoptagelsen var tilendebragt alene ved meddelelsen fra amtet. Udvalget behøvede ikke at efterforske, om den var rigtig.

Blandt sanktioner var processuel skadevirkning også ved dette ankenævn den almindeligste. Det er dog karakteristisk, at hjemlen i F.O., § 3, til afvisning, hvor »de af nævnet hos vedkommende klager ønskede oplysninger ikke afgives«, anvendtes i temmelig vidt omfang, dog vistnok kun hvor nævnet efter det foreliggende mente, at fortsættelse af bevisførelsen ikke ville føre til noget andet resultat end 1. instansens afgørelse, og i al fald først efter megen langmodighed.³¹⁾

30. Det drejede sig in casu om en genoptagelse af ankenævnets egen kendelse.

31. I j. nr. 563 havde klager ikke efter mer end 3 år skaffet de ønskede oplysninger, og nævnet henlagde sagen mod klagers protest. I j. nr. 567 indkom en foreløbig klage i marts 1945 uden angivelse af klagegrund. Nævnet meddelte i februar 1946 klageren, at sagen var henlagt. I maj 1946 fremkom kravet, men afvisningen blev fastholdt med den begrundelse, at den fore-

Prisankenævnets forhold var temmelig forskellige fra de to ovennævnte ankenævn. Karakteristisk har især været, at nævnet var uden kontor, og at det gennemførte næsten fuldstændig kontradiktion mellem klager og 1. instans. Kontradiktionen havde så meget større betydning, som klager i almindelighed optrådte med sagfører eller lignende medhjælp og derfor var veludrustet både til at verificere 1. instansens oplysninger og til selv at gøre en betydelig indsats. Hertil kom, at Prisankenævnet tilsyneladende havde større tillid til bevisførelsen i 1. instans end de to hidtil nævnte ankenævn. Alt i alt har Prisankenævnet derfor været ret passivt under bevisførelsen.

En klage, der optoges til realitetsbehandling, blev rutinemæssigt forelagt for 1. instansen, hvis den ikke i overensstemmelse med prisaftalelovens § 13,1 var blevet indgivet via prisdirektoratet. 1. instansen udarbejdede og fremsendte svarskrift bilagt de væsentlige dokumenter. Svarskriftet forelagdes for klager, og der fulgte i almindelighed en egentlig skriftveksling afsluttende med et møde.³²⁾ Bevisbedømmelse skete i de fleste sager først på dette stadium.

Kravet om, at klager i almindelighed skal påpege nyt bevisfaktum, fastholdtes i vidt omfang. Princippet udtryktes i j. nr. 11/41: En grosserer havde klaget over, at han var udelukket ved en eksklusivaftale, men prismyndighederne fandt efter at have undersøgt sagen ikke klagen berettiget. Grossereren klagede til Prisankenævnet, der forelagde klagen for direktoratet og derefter skrev til klager og bad ham om inden 8 dage at fremkomme med fornødent bevis for det påståede eller, »såfremt De ikke er i stand til at forelægge de nævnte bevisligheder, da nærmere at redegøre for disses beskaffenhed«.

Bevisoptagelsen prægedes af, at nævnet selv var meget lidt aktivt, og at der krævedes forholdsvis meget af klager. Der synes således at have været en tendens til, at den private selv skulle fremskaffe og betale kalkulationer og andet regnskabsmateriale vedrørende egen virksomhed.

Karakteristisk er endelig, at verifikation i almindelighed fuldstændig overtoges af klager og prisdirektoratet, samt at ankenævnet så godt som altid har lagt ubestridte fakta til grund.

Blandt sanktionerne var processuel skadevirkning den almindelige. Men afvisningshjemlen i F.O., § 4, stk. 2, 1. pkt., er blevet anvendt en del, dog vistnok især hvor det allerede tilvejebragte materiale tydede på, at samme resultat ville være nået ved en bevisbedømmelse. Et eksempel foreligger i j. nr. 27/45, hvor en klager nægtede at medvirke til en revision, som ankenævnet havde bedt prisdirektoratet om at foretage. Ankenævnet meddelte her først klageren, at man gik ud fra, at han herefter ikke ønskede videre foretaget i

løbige klage ikke indenfor en rimelig tid var efterfulgt af nærmere redegørelse for de grunde, hvorpå klagen støttedes. Af sagen fremgår, at man har anset kravet for helt overdrevet.

32. Jfr. ovenfor s. 268—69.

sagen; men da klageren ønskede en principiel afgørelse, hed det i ankenævnets indstilling til handelsministeriet, at man ikke på det foreliggende grundlag kunne tage stilling til sagen.

5°. Bevismidler og andres medvirken under bevisførelsen.

Den hidtidige fremstilling af bevisførelsen i nævnsprocessen har været koncentreret om det spørgsmål, der med undersøgelsesprincippet som udgangspunkt er det centrale, nemlig forholdet mellem nævns og parts indsats under sagens oplysning. Til supplerung skal gøres nogle korte bemærkninger om visse principielt mindre betydningsfulde, men praktisk vigtige spørgsmål vedrørende den form, hvori oplysningerne forebringes nævnet,¹⁾ og om bistand til sagens oplysning fra andre end part, parter eller 1. instansen.

1. Partsafhøring.

Den private parts almindelige pligt til at bidrage til sagens oplysning indeholder ikke tillige pligt til at afgive personlig forklaring for nævnet eller dets kontor. Udtrykkelig hjemmel for nævnet til at kræve partsafhøring er imidlertid meget almindelig, især hvor den ydre procesform er præget af en ret høj grad af umiddelbarhed.²⁾ Og hvor nævnet skal lade afholde møde som led i sagsbehandlingen,³⁾ må det rimeligvis også uden udtrykkelig hjemmel kunne forlange, at part møder personlig, hvor dette har bevismæssig betydning. Selv uden sådan direkte eller indirekte hjemmel i regler om møde for nævnet, må nævnene undtagelsesvis kunne forlange partsafhøring, nemlig hvor denne oplysningskilde har ganske særlig bevismæssig værdi.

I disse sidste tilfælde er parts pligt til personligt fremmøde naturligvis kun sanktioneret med processuel skadevirkning, men samme sanktion må være udgangspunktet overalt, hvor andet ikke fremgår af positive regler,⁴⁾ jfr. rpl. § 305,1. Nævnet bør følgelig kun forlange partsafhøring, hvor denne in casu kan ventes at give væsentligt bedre oplysninger end skriftlige indlæg.

2. Trediemands medvirken.

Trediemands medvirken som vidne, altså ved afgivelse af mundtlig beretning for nævnet eller dets kontor, spiller i nævnsprocessen kun ringe rolle.

1. Om besigtigelser se dog ovenfor s. 269. Syn og skøn i lignende former som efter rpl. forekommer meget sjældent i nævnsprocessen. Om adgangen til at tilkalde sagkyndig bistand på anden måde se ovenfor s. 153.
2. Eksempler er anført i note 32 ovenfor s. 268.
3. Eksempler er anført i note 33 ovenfor s. 268.
4. Selv positive regler må fortolkes med forsigtighed. I Prisankenævnets F.O., § 4, stk. 2, 1. pkt., hed det således, at nævnet kunne afvise sagen, »såfremt de af nævnet ønskede oplysninger ikke afgives som af nævnet krævet«. Heri lå næppe en beføjelse til at afvise, hvor en part var villig til at give skriftlige oplysninger, men ikke til at møde.

Vidnepligt kræver speciel hjemmel, og sådan hjemmel er meget sjælden ved andre navn end private tvistnavn. Det hindrer naturligvis ikke, at afhøring af frivilligt mødte vidner er temmelig almindelig, hvor der holdes møde for nævnet.

Trediemand har heller ikke på anden måde, f. eks. ved skriftlige beretninger, forklaring til politirapport, udlevering af dokumenter el. lign., pligt til at bidrage til sagens oplysning, med mindre der er hjemmel herfor.⁵⁾ Sådan hjemmel er imidlertid meget almindelig. Hjemlen angår ofte bestemte oplysninger fra bestemte personer, således f. eks. efter ulykkesforsikringslovene 1916, § 47, og 1949, § 49. Men den kan også være mere generel og angå alle de oplysninger, som myndighederne på et vist område kan have nytte af, således f. eks. prisaftalelovens § 5. Hvor adgangen til at kræve trediemands bistand til sagens oplysning er meget vid, må reglerne fortolkes indskrænkende i overensstemmelse med principperne i rpl. §§ 169—170 og 299.⁶⁾

3. Domstolenes medvirken.

Nævnenes mulighed for at skaffe sig oplysninger fra trediemænd er, som det fremgår af ovenstående, ringere end domstolenes. Det kan derfor være af betydelig interesse at kunne forlange domstolenes bistand.

Hjemmel hertil findes i rpl. § 1018, hvorefter forvaltningen »i samme omfang som hidtil« kan forlange optagelse af retligt forhør til »undersøgelse af personlige forhold af retlig betydning«. Efter gældende fortolkning er denne adgang dog meget snæver. Retligt forhør kan kun forlanges, hvis det i en efter 1919 givet lov er særlig hjemlet, eller hvis der før 1919 var hjemmel eller fast praksis herfor.⁷⁾ Blandt nævnene kan i al fald følgende forlange retligt forhør: Husmandsbrugskommissionerne og Pligthusankenævnet, l. 240 7/6 1952, § 5,6, jfr. F.O., § 2,3 og § 8, Landsnævnet for Børneforsorg, O.F., § 152,⁸⁾ Sessionerne, sessionsanordning 376 22/12 1954, § 2 1), Fængselsnævnet, ikrafttrædelseslov, § 12,2, Arbejderforsikringsrådet, ulykkesforsikringslov 1916, § 47,⁹⁾ og Invalideforsikringsretten, folkeforsikringslov, § 49,1. Alt i alt har domstolenes medvirken dog ringe betydning for nævnsprocessen.

4. Andre forvaltningsmyndigheders medvirken.

Mens retligt forhør kun kan bruges til indhentelse af oplysninger fra trediemand eller parter, kan bistand fra andre forvaltningsmyndigheder bruges både

5. Jfr. I. M. Petersen, F.T. 1952, s. 299.

6. L. 499 og 500 9/10 1945, §§ 10 og 16, pålægger trediemand oplysningspligt uanset tavshedspligt, undtagen når der foreligger omstændigheder som i rpl. § 169,1 nævnt.

7. Hurwitz: Strafferetspleje, s. 148—50, Kommenteret Rpl. II, s. 1315—16, med de der angivne domme samt U. 1951, s. 941.

8. Socialreformen. Noteudgave, 1948, s. 111.

9. Birkmose, s. 128.

hertil og til at skaffe oplysninger, som disse myndigheder allerede ligger inde med.

Regler, der udtrykkeligt pålægger andre myndigheder at give nævnene oplysninger, er meget almindelige, og i de mange bestemmelser om, at et nævn kan eller skal høre en anden myndighed, ligger normalt en pligt for den hørte til at medvirke til sagens oplysning. Spørgsmålet er, om nævnene derudover har et almindeligt, ulovbestemt krav på bistand.

For svensk ret opstiller *Herlitz*¹⁰⁾ den regel, at medvirken fra underordnede kan forlanges uden særlig hjemmel, mens sideordnede myndigheders medvirken i princippet kræver hjemmel, men at sådan hjemmel i al fald i et vist omfang foreligger allerede i R.F., § 47, om myndighedernes pligt til at »räcka varandra handen«. Denne svenske hovedregel kan rimeligvis overføres til dansk ret, men den har tvivlsom praktisk betydning. Som stemningen er, i al fald i centraladministrationen, vil bistand vistnok kun blive nægtet af hensyn til trediemand, eller fordi der lægges for stor en byrde på den spurgte myndighed.¹¹⁾

For visse meget gode oplysningsmidler, som står til andre myndigheders rådighed, opstår særlige problemer. Et par af dem skal nævnes.

Et effektivt og meget benyttet oplysningsmiddel er afhøring af part eller trediemand til politirapport.¹²⁾ Det er uklart, i hvilket omfang nævnene kan forlange politiafhøring. Ganske vist er det karakteristisk for dansk forvaltning, at politiet udfører et stort arbejde med at skaffe oplysninger til brug for andre myndigheder. Men for det første har politiet ikke nogen ubegrænset pligt hertil.¹³⁾ For det andet er det usikkert, om ikke en del af den ydede bistand anses for courtoisie, således at politiet altså kan nægte at foretage afhøring, hvis det mangler tid og mandskab. En detaljeret gennemgang af politiets mange opgaver ville rimeligvis vise en lang række felter, hvor politiets pligt til efter andre myndigheders opfordring at optage politirapport måtte siges at bero på sædvaneret. Derudover kan kun konstateres, at der fra gammel tid er en tendens til at gå ud fra, at i det mindste ministerierne har krav på politiets bistand.¹⁴⁾ Blandt nævnene skaffer i hvert fald følgende oplysninger ved politirapport:

10. F.F., s. 119—20, se også *Sundberg*, s. 241.

11. Reglen i O.F., § 44, jfr. note 3 i Socialreformen. Noteudgave, 1948, om, at politirapport kun må anvendes, når oplysningerne ikke kan skaffes på anden måde, gælder vel som princip overalt, men har ringe praktisk betydning.

12. Jfr. *I. M. Petersen*, F.T. 1953, s. 299.

13. Jm. har i skr. 18/5 1942 (j. nr. 3. kt. 1942/263, utrykt) udtalt, at fremskaffelse af oplysninger til brug ved bedømmelse af ansøgning om henstand med betaling af saksædslån lå udenfor politiets opgaver.

14. Dette synspunkt synes at have spillet en væsentlig rolle i jm. 3. kt. j. nr. 1937/917, der resulterede i nedenstående skr. 30/11 1937, hvorefter politiet bør yde bistand til arbejdsanvisningskontorernes kontrol med arbejdsløshedsforsikrede.

Arbejderforsikringsrådet,¹⁵⁾ Invalideforsikringsretten, Arbejdsnævnet,¹⁶⁾ Sessionerne, Erhvervsskatteudvalget, Landsnævnet for Børneforsorg¹⁷⁾ og toldforvaltningens nævn.

Visse myndigheder ligger inde med omfattende oplysninger om privates forhold. Her er spørgsmålet, om nævnene til brug ved en verserende sag kan forlange at få del i disse myndigheders viden. I det omfang, oplysningerne er offentligt tilgængelige, f. eks. i aktieselskabsregistret, prisaftaleregistret m. v., opstår intet problem. Det samme gælder, hvor en privat kan kræve udskrift el. lign., f. eks. en bopælsattest, en hjemstedsattest, en dåbsattest o.s.v. Her kan et interesseret nævn næsten altid også få samme oplysning. Derudover er spørgsmålet tvivlsomt. Hvor der ikke findes særregler, må afgørelsen i det enkelte tilfælde afhænge af en afvejning af hensynet til privates krav på hemmeligholdelse mod hensynet til, at nævnet sættes i stand til at nå et sandt resultat. Denne almindelige regel giver imidlertid kun ringe vejledning, og spørgsmålet volder i praksis ofte tvivl. Som eksempler kan nævnes, at Prisankenævnet givetvis havde adgang til de hemmeliggjorte dele af prisaftaleregistret såvel som til de dele af en sag, som klager ikke kunne få indblik i, jfr. nedenfor s. 417. Det er ligeledes givet, at nævnene i meget videre omfang end private kan forlange straffeattester.¹⁸⁾ På den anden side må man som udgangspunkt fastholde, at oplysninger fra ligningsmyndighederne kun kan fås, hvis der er hjemmel dertil; men efter praksis behøver hjemlen ikke at være udtrykkelig.¹⁹⁾

15. Se nu Ulykkesforsikringsloven, 1954, s. 510.

16. Jm. skr. 30/11 1937, se Socialreformen. Noteudgave 1948, s. 389, note 5.

17. O.F., § 152.

18. Se jm. cirk. 99 30/6 1939.

19. Im. skr. 30/1 1925 og sk.dep. skr. 4/11 1950.

XV. Kontradiktion

A. DET KONTRADIKTORISKE PRINCIP

Det kontradiktoriske princip spiller en afgørende rolle for den almindelige bedømmelse af administrationens sagsbehandling, og kravet om øget adgang til kontradiktion fremsættes med særlig vægt i enhver reformdebat, fordi det bygger på helt grundlæggende forestillinger om fair behandling. Selvom kontradiktionens rent tekniske udslag i nævnsprocessen kunne være fremstillet i de foregående kapitler, er en selvstændig og mere indgående undersøgelse derfor legislativt velbegrundet.

Kernen i det kontradiktoriske princip er et simpelt retfærdighedskrav: at ingen må dømmes uhørt. Heri ligger, at den, hvem en afgørelse angår, skal have adgang til at sætte sig ind i det grundlag, hvorpå afgørelsen træffes, og til at tage til genmæle mod det.¹⁾

Princippets nærmere udformning er imidlertid afhængig af en række faktorer, der kan variere meget betydeligt fra myndighed til myndighed.²⁾ Overblik over disse faktorer og dermed over vilkårene for det kontradiktoriske principps anvendelse i nævnsprocessen kan fås ved at analysere princippet fra forskellige synsvinkler.

1. Funktion.

I den almindelige bevidsthed står det kontradiktoriske princip som udtryk for en parts adgang til *forsvar* mod en uønsket afgørelse, hvad enten denne er bebyrdende eller blot mindre begunstigende end ønsket. Denne funktion opfylder da også enhver kontradiktion; men forsvar er aldrig den eneste funktion. Hvorsomhelst det kontradiktoriske princip tillempes, har det tillige åbenlys betydning for sagens *oplysning*. Kendskab til sagens grundlag kan desuden være væsentligt for rammefastlæggelsen; detaljerede partsanførsler forudsætter en vis viden om det tilvejebragte processtof, og sådant kendskab er en nødvendighed for forlig.

Den vægt, der i det enkelte tilfælde må tillægges kontradiktionens forskellige funktioner — særligt de to hovedfunktioner: forsvar og oplysning — afhænger først og fremmest af, i hvilken grad processen er præget af forhandling.

Hvor der optræder to parter, der efter forhandlingsmaksimen har vidt-

1. Jfr. *Andenæs* på det 19. nordiske juristmøde, s. 20, *Haarlov*: Opdragelsessanktioner, s. 169, jfr. Administrativ frihedsberøvelse, s. 168 og 171—72. *Poul Andersen* på det 10. nordiske handelsmøde, s. 76, *Herlitz*: F.F., s. 99—100, *Sundberg*, s. 122, *A.G.R.*, s. 61, *Griffith and Street*, s. 156—58, *Robson*, s. 325—26, og *Odent*: Les Droits de la défense i Etudes et Documents 1953, s. 58—59.
2. Holder man sig ikke dette for øje, bliver resultatet et kontradiktionskrav,

gående rådighed over sagens gang og udfald, er kontradiktion en selvfølge.³⁾ Rammefastlæggelsen og sagens oplysning foregår ved parternes udveksling af anførsler og oplysninger. Her er kontradiktionens forskellige funktioner således indvævet i hinanden, at det er uden mening at tale om, at den ene har mere vægt end den anden.

Hvor der er to parter, herunder en klager og en 1. instans, men processen præges af undersøgelsesmaksimen eller endog af officialprincippet, mister kontradiktionen sin selvfølgelige karakter. Sagen vil i vidt omfang kunne gennemføres af myndigheden, uden at parterne får kendskab til det processtof, som modparten eller myndigheden har skaffet. Forsvarsfunktionen træder altså i forgrunden, men især hvor parternes interesser er modstridende, er kontradiktionen tillige et nærliggende oplysningsmiddel.⁴⁾ Jo mindre aktiv myndigheden selv er under bevisførelsen, jo større betydning har parternes adgang til sagens grundlag for dennes oplysning, se ovenfor s. 378 ff.

Er der i en procesform præget af undersøgelsesprincippet kun een part, bliver kontradiktionens forsvarsfunktion klart dominerende. Sagen kan i almindelighed gennemføres fuldt tilfredsstillende, uden at der gives parten lejlighed til at sætte sig ind i dens grundlag. Men hvor kontradiktion alligevel anvendes, har den betydning også for sagens oplysning især som verifikation af de foreliggende oplysninger og som påmindelse om parts oplysningspligt.⁵⁾

Understregningen af, at kontradiktion aldrig er et rent forsvarsmiddel, men tillige i større eller mindre grad et middel til at fremme sagens oplysning, er ikke uden praktisk betydning. Hvor man udenfor de områder, hvor forhandlingsgrundsætningen gælder, træffer positive regler om vidtgående kontradiktion, må man vente, at reglerne især har været motiveret af hensynet til partens forsvar. Heraf kan imidlertid ikke slutes, at sådanne regler hjemler en ret, som parten kan bruge eller lade ligge helt efter forgodtbefindende. Hvor kontradiktion i den enkelte sag tillige tjener sagens oplysning, vil parts ikkeudnyttelse af sin adgang til sagens grundlag meget vel kunne stille ham bevismæssigt ringere. — At kontradiktion altid tillige tjener oplysningsformål vil desuden føre til, at part i praksis får kendskab til sagens grundlag i meget videre omfang, end hvor positive regler kræver det. Forskellen på de tilfælde, hvor kontradiktionen er foreskrevet, og de tilfælde, hvor nævnet efter et skøn

som simpelthen ikke generelt kan honoreres, jfr. referatet af engelsk-amerikansk debat i *Haarløv*: Opdragelsessanktioner, s. 199 ff.

3. *Rosenberg*, s. 282—83, behandler kontradiktionen som et led i forhandlingsmaksimen.

4. Jfr. *Odent*, s. 398—99, der bl. a. udtaler: »L'expérience prouve qu'il est très difficile de se rendre compte, sans une instruction contradictoire, de toutes les répercussions que peut avoir une solution.» Se også *Håndbog i arbejdsløshedsforsikring*, s. 286.

5. Se ovenfor s. 377, jfr. *Vetter*, s. 29—30.

kan give part adgang til sagens grundlag, er således en forskel mellem sikker adgang til kendskab og kendskab, som må undværes, i det omfang kontradiktionen i den enkelte sag er unødvendig for oplysningen.

2. *Omfang.*

Det kontradiktoriske princip kræver, at en part skal have adgang til at blive bekendt med det grundlag, hvorpå afgørelse i sagen kan tænkes at blive bygget.⁶⁾ Det er langt fra klart, hvad ordet »grundlag« dækker over, og i al fald er det åbenbart muligt at indskrænke det materiale, som part får adgang til, på forskellig måde.

En afgørelses grundlag omfatter både faktiske og *retlige momenter*. Traditionelt tager det kontradiktoriske princip særligt sigte på det faktiske grundlag i modsætning til det retlige. Det skyldes påvirkning fra civilprocessen, hvor kontradiktionens omfang er bestemt af princippets nære sammenhæng med forhandlingsmaksimen. Kontradiktionen omfatter alt, hvad der fremkommer fra parterne, herunder juridisk argumentation, men da dommeren ikke er bundet til parternes juridiske betragtninger, kan en afgørelse — i al fald principielt⁷⁾ — blive truffet på et retligt grundlag, som ikke har været forelagt parterne. Denne indskrænkning i kontradiktionen kan retfærdiggøres ved, at parterne eller i al fald deres sagførere i forvejen har samme adgang som dommeren til at kende retten. Hvor denne forudsætning ikke holder stik, særlig ved fremmed ret, antager man i dansk civilproces, at også det retlige grundlag skal undergives kontradiktorisk forhandling.⁸⁾ Der er grund til at påpege, at en indskrænkning af kontradiktionen til kun at angå det faktiske i modsætning til det retlige grundlag kan have ugunstigere virkninger for en part i forvaltningsprocessen end i civilprocessen. Den almindelige forudsætning om fælles kendskab til det retlige grundlag er ofte ikke opfyldt. Part optræder sjældnere med sagfører, og i et vidt omfang beror de retlige overvejelser på administrativ praksis eller skønsmæssige vurderinger, der ikke i forvejen vil være selv sagførere bekendt.

6. For klarheds skyld koncentrerer fremstillingen i dette kapitel om kontradiktion, efter at sagen er kommet i gang. Der ses altså bort fra spørgsmålet om en myndigheds eller en modparts pligt til at meddele en part, at sag, der angår ham, startes. — Noget andet er, at adskillige positive regler, der givetvis hjemler kontradiktion, også under sagens gang, er formuleret først og fremmest med henblik på sådan meddelelse. Det gælder især for nævn med 2 parter.
7. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 135, indeholder en almindelig opfordring til så vidt muligt at »give parterne lejlighed til gennem kontradiktorisk forhandling at tage stilling til enhver omstændighed, der anses relevant for afgørelsen, selv om den ikke i egentlig forstand er genstand for bevis«.
8. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 129, jfr. om retssædvaner af mere speciel karakter, s. 128.

Også indenfor den del af sagens grundlag, der ikke er jus, findes mulighed for væsentlige variationer i kontradiktionens omfang.

Hvis »sagens grundlag« skal tages bogstaveligt, hører hertil ikke blot de oplysninger, der fremskaffes ved processuel bevisførelse, men også sådanne momenter som *notoriske fakta* og de *erfaringsgrundsætninger*, ved hvis hjælp bevisbedømmelsen sker. Disse momenter omfattes ikke af den traditionelle kontradiktion, med mindre de berøres i parternes argumentation.⁹⁾ Denne begrænsning kan i den sædvanlige domstolsproces begrundes med, at parterne i almindelighed vil have gode muligheder for at forestille sig også den del af sagens grundlag, som ikke fremskaffes via bevisførelse. De kender alle andre dele af det faktiske grundlag, og sagførerne har samme uddannelse og professionelle indstilling som dommeren. I forvaltningen kan disse forudsætninger mangle, især hvor der hos myndigheden findes personer med særlig sagkundskab og dermed erfaringsgrundsætninger, der er ukendt for parter og procesfuldmægtige.¹⁰⁾

Et lignende problem opstår, hvor den myndighed, der skal træffe afgørelse i sagen, *selv er aktiv til dens oplysning*, hvad enten det sker ved de bevismidler, som kendes i domstolsprocessen eller ved, at myndigheden anvender sin kollektive erfaring: tilakterer andre sager, gennemgår registre, indhenter oplysninger fra sagkyndige tjenestemænd o.s.v.¹¹⁾ Her er spørgsmålet, om man skal bevare forbindelsen med forhandlingsmaksimen og indskrænke kontradiktionen til at angå det af parterne oplyste, eller den også skal omfatte en større eller mindre del af det grundlag, som myndigheden selv tilvejebringer.¹²⁾ Spørgsmålet har især praktisk betydning, hvor der er to parter for myndigheden. Hvor der kun er een part, kan kontradiktion overhovedet ikke få betydning, hvis den ikke omfatter i al fald en del af det grundlag, som myndigheden selv tilvejebringer.

Beslægtet med de to allerede nævnte spørgsmål om omfanget af det ikke-

9. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 135, se dog den i note 7 citerede udtalelse.

10. Jfr. den i note 13 nævnte engelske retssag. Ifølge A.V.G., § 43,3, omfatter kontradiktionen også »Tatsachen, die bei der Behörde offenkundig sind« og derfor efter § 45,1 ikke behøver bevis, *Mannlicher*, s. 151 og 153, jfr. s. 685, 713 og 797.

11. Anvendelsen af myndighedens kollektive erfaring, der iøvrigt ikke holdes skarpt ude fra spørgsmålet om sædvanlige notoriske fakta, spiller under betegnelsen »Official notice« en stor rolle i amerikansk forvaltningsret, se *Davis*, kap. 12, jfr. *Parker*, s. 222—23. På grund af den vægt, der lægges på det kontradiktoriske princip og som følge af domstolsforbilledernes betydning er anvendelsen af myndighedernes kollektive erfaring i praksis ret indskrænket. Ifølge Adm. Proc. Act sec. 7(d) er anvendelse af official notice dog ikke udelukket, men det kræves, at »any party shall on timely request be afforded an opportunity to show the contrary.«

12. Dette sidste er udgangspunktet i svensk ret, *Herlitz*, F.F., s. 102, jfr. s. 72—73, og i fransk ret, *Pactet*, s. 36, og *Odent*, s. 318.

retlige grundlag, som part skal have kendskab til, er et andet, mere specielt problem. Hvor der blandt medlemmerne af en kollegial myndighed findes særligt *sagkyndige*, vil disse ofte foruden særlige erfaringsgrundsætninger sidde inde med viden om konkrete fakta, som kan meddeles de øvrige medlemmer på en sådan måde, at de ikke omfattes af den traditionelle kontradiktion, f. eks. under rådslagningen. Omfatter parts adgang til sagens grundlag også sådanne fakta?¹³⁾

Løsningen af disse spørgsmål om omfanget af det grundlag, som kontradiktionen giver adgang til, hænger sammen med spørgsmålet om, hvordan kontradiktion sker. Hvis kontradiktion kun kan forekomme som parts overværelse af mundtlig proces eller som aktindsigt, må man enten forbyde myndigheden at anvende materiale, der ikke på traditionel måde kan kommunikeres, eller man må acceptere, at kontradiktionen ikke giver samme beskyttelse for parten som i gældende civilproces. Hvis man derimod anvender andre former for kommunikation end de traditionelle og pålægger myndigheden under en eller anden form at give parten et resumé af sagens grundlag, får de nævnte vanskeligheder ved afgrænsningen af kontradiktionens omfang mindre betydning. Myndigheden kan herved redegøre for jus, notoriske fakta, oplysninger indhentet fra registre, andre tjenestemænd, tilakterede sager o.s.v. ligesåvel som for parts- eller vidneforklaringer, dokumenter o.s.v.

Kontradiktionens omfang kan også varieres ud fra et synspunkt, der ikke har noget med princippet traditionelle forbindelse med forhandlingsmaksimen at gøre. Parts adgang til at kende sagens grundlag kan være *fuldstændig*, d.v.s. omfatte alt — eller dog alt hvad der på traditionel måde kan kommunikeres — med mindre der er gjort specielle undtagelser, eller den kan være indskrænket til kun at angå dele, som fra et eller andet synspunkt er relevante. Det karakteristiske for sådan *selektiv* kontradiktion er, at myndigheden, førend part får adgang til grundlaget, har foretaget en udvælgelse. Udvælgelsen vil oftest ske således, at kun visse fakta, f. eks. dem der er nye i forhold til en tidligere behandling af sagen,¹⁴⁾ bestridt af parten, til skade for parten o.s.v., er tilgængelige, andre derimod ikke.

Sondringen mellem fuldstændig og selektiv kontradiktion er naturligvis ikke skarp. De specielt hjemlede undtagelser fra fuldstændig kontradiktion kan

13. I *Robsons* genfortælling af *Moxon v. The Minister of Pensions* [1945] K.B. 490 hedder det: »Observations made by the medical members [af et ankenævn] to the other members in private do not constitute evidence and cannot be relied upon to discharge the onus of proof resting on the minister«, fordi »evidence . . . should consist of oral or written statements communicated to both parties.«, *Robson*, s. 498—99. Sagen drejede sig om, hvorvidt den ved ministerens, af det sagkyndige ankenævn tiltrådte, afgørelse var tilstrækkeligt bevis for, at en sindslidelse, der havde medført en soldats hjemsendelse, ikke skyldtes forholdene i tjenesten.

14. Således er reglen ved Conseil d'Etat, *Pactet*, s. 37.

være meget omfattende og området for de relevante fakta, som myndigheden skal udvælge, kan være meget vidt. Der er dog en typisk forskel på at have adgang til hele grundlaget, med mindre bestemte dele er særligt undtaget, og kun at have adgang til bestemte dele.

Sondringen mellem fuldstændig og selektiv kontradiktion har en vis tilknytning til kontradiktionens forskellige formål. Hvor myndigheden af hensyn til sagens oplysning og efter et skøn giver parten adgang til kontradiktion, vil den i almindelighed være selektiv.

3. Form.

Kontradiktion findes traditionelt i to former: som *overværelse* og som *aktindsigt*. Overværelse kan anvendes i det omfang, der i processen forekommer mundtlig forhandling og umiddelbar bevisførelse; den består i parts tilstedeværelse ved anførslers, argumenters og bevisers fremførelse. Aktindsigt består, hvis ordet alene tages som betegnelse for en bestemt form for kontradiktion, i adgang til den del af sagens grundlag, der foreligger skriftligt. Der er dog grund til at pege på, at ordet aktindsigt ofte bruges således, at dets betydning præges af kontradiktionens traditionelle tilknytning til den forhandlingsprægede domstolsproces. Med aktindsigt tænker man først og fremmest på adgang til skriftstykker, som overleveres til et af processens subjekter — myndigheden eller en part — fra et andet processubjekt eller fra udenforstående. Skriftstykker, som har en intern karakter, fordi de er fremstillet af eller på anden måde stammer fra den myndighed, der skal afgøre sagen, falder udenfor mange retsregler og legislative betragtninger om aktindsigt.

Fælles for overværelse og aktindsigt er, at kontradiktionen tager sigte på processens råmateriale. Som antydnet ovenfor findes der imidlertid andre måder, hvorpå part kan få kendskab til sagens grundlag. Man kan pålægge myndigheden at bearbejde sagens grundlag og derpå give part adgang til det bearbejdede. Kontradiktionen tager i sådanne tilfælde form af et *resumé*, udfærdiget af myndigheden og indholdende et overblik over, hvordan det grundlag, myndigheden agter at lægge til grund for sin afgørelse, tager sig ud. Kontradiktion i form af *resumé* kan forekomme i mange forskellige afskygninger.¹⁵⁾ Myndigheden kan forelægge parten en detaljeret oversigt over sagens gang, det fremkomne materiale og en tentativ bedømmelse heraf,¹⁶⁾ eller et sædvanligt referat med en kort gengivelse af sagens relevante dele og en eventuel indstilling. Resuméet kan også have form af en, eventuelt begrundet, foreløbig afgørelse, der enten ubetinget skal godkendes af en højere myndighed eller dog forelægges denne eller genoptages af den udstedende, hvis part pro-

15. Resuméer af forskellig art kan forekomme efter A.V.G., se note 10 ovenfor og *Mannlicher*, s. 155.

16. *Davis*, s. 478—79.

testerer.¹⁷⁾ Også mere uformelle fremgangsmåder er anvendelige. Hvor der er personlig kontakt mellem myndighed og part, er et kort mundtligt resumé en nærliggende udvej.

Resuméet behøver naturligvis ikke at omfatte alle dele af sagens grundlag. Det kan underkastes ganske samme indskrænkninger i omfang som de traditionelle former for kontradiktion. Karakteristisk for resumé er derimod, at det er anvendeligt, hvor overværelse og aktindsigt er teknisk ubrugelige eller retligt udelukkede, samt at resumé er en nærliggende udvej, hvor man samtidig vil fastholde aktindsigtens traditionelle begrænsning overfor interne skriftstykker og idealerne bag det kontradiktoriske princip. Resumé kan uden vanskeligheder omfatte jus, erfaringsgrundsætninger, oplysninger, der er fremkommet internt hos den behandlende myndighed, hvad enten de har form af skriftstykker eller ikke, indholdet af aktstykker, der er principielt hemmelige, og — hvis man vælger den rette form for resumé — tilmed fakta fremlagt under rådslagningen. For så vidt er resumé som forsvarsmiddel for part de traditionelle former for kontradiktion overlegent. Til gengæld bliver partens muligheder for effektivt forsvar naturligvis afhængig af myndighedens loyale genfortælling af det resumerede grundlag.

Resumé og de traditionelle kontradiktionsformer, overværelse og aktindsigt, udgør således ikke alternativer; de kan kombineres. En nærliggende mulighed er at anvende resumé som supplement til overværelse eller aktindsigt således, at formen kun anvendes i det omfang, hvori de traditionelle former er teknisk uanvendelige eller dog besværlige eller af en eller anden grund retligt udelukket.

Mellem den indskrænkning af kontradiktionens omfang, der ovenfor er kaldt selektiv kontradiktion, og resuméformen findes en — praktisk begrundet — sammenhæng. Det er nærliggende at lade den myndighed, der alligevel skal udvælge det relevante grundlag, også resumere dette i stedet for blot at fremlægge råmaterialet. Men naturligvis kan selektiv kontradiktion også forekomme som aktindsigt eller, sjældnere, overværelse.

Kontradiktionens form kan også variere efter det tidspunkt, hvorpå part får adgang til sagens grundlag. Ekstremerne er, at kontradiktion sker *løbende*, d.v.s. at part får del i processtoffet, efterhånden som det fremkommer til myndigheden, eller at kontradiktionen er et af de *sidste processkridt*, således at sagens grundlag først står åben for part umiddelbart før afgørelse skal træffes. Ved resumé i form af foreløbig afgørelse kan der tilmed blive tale om et endnu senere tidspunkt.

De former for kontradiktion, som hidtil er nævnt, angår parts adgang til at få kendskab til sagens grundlag. Der kan naturligvis også være forskel på de former, hvorunder part får lejlighed til at tage til genmæle. Det kan ske

17. Davis, s. 497 ff., og Adm. Proc. Act sec. 8(b).

mundtligt i form af møde for nævnet eller dettes kontor eller *skriftligt* eller som en kombination af mundtligt og skriftligt.

Endelig kan der være forskel på den måde, hvorpå kontradiktionen sættes igang. Den kan være *automatisk* i den forstand, at den skal gennemføres eller faktisk gennemføres rutinemæssigt af myndigheden eller parterne. Eller den kan være afhængig af parts begæring eller myndighedens skøn.

Hvor der i processen optræder to parter el. lign. opstår et yderligere spørgsmål vedrørende kontradiktionens form, nemlig om parterne er *ligestillede* og følgelig har samme adgang til kendskab til sagens grundlag og til at tage til genmæle, eller om en af dem har en fortrinsstilling.

B. KONTRADIKTION I DOMSTOLSPROCESSEN

Det kontradiktoriske princip er en af civilprocessens maksimer, men spiller en ret tilbagetrukket rolle i de sædvanlige fremstillinger af civilprocessen.¹⁾ Det skyldes, at en procesform, der bygger på forhandlingsprincippet, vanskeligt kan tænkes at fungere uden kontradiktion. Denne bliver således et helt selvfølgeligt led i processens gang.

Principielt omfatter kontradiktionen ikke jus, notoriske kendsgerninger og almindelige erfaringsgrundsætninger, med mindre disse dele af sagens grundlag berøres i parternes indlæg under forhandlingen. Undtagelse gøres dog for fremmed ret og specielle retssædvaner. I praksis er det kontradiktoriske princip dog vist så indgroet, at domstolen vil give parterne lejlighed til at udtale sig overalt, hvor det grundlag, på hvilket sagen agtes afgjort, adskiller sig væsentligt fra det af parterne kendte, selvom det nye kan siges at falde under jus m. v. Iøvrigt er kontradiktionen fuldstændig; den omfatter således også oplysninger, der undtagelsesvis tilvejebringes af dommeren.²⁾

Kontradiktionen er løbende og har iøvrigt form af overværelse og aktindsigt. I det omfang dommeren gør parterne bekendt med jus m. v., må dog anvendes resumé. Kontradiktionen er så godt som altid automatisk i den forstand, at parts begæring eller særlig beslutning fra dommeren ikke er nødvendig. Ligestillingen mellem parterne er absolut.

I strafferetsplejen³⁾ er det kontradiktoriske princip ligeledes gældende ret, men her har det — fordi det ikke er en historisk selvfølge — tiltrukket sig væsentlig mere opmærksomhed end i civilprocessen.

1. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 106—07, 127—29 og 135, jfr. *Munch-Petersen* II, s. 261, jfr. *Kallenberg* II, s. 6 ff.

2. *Hurwitz*: Tvistemål, s. 138.

3. *Hurwitz*: Strafferetspleje, s. 30 ff., *Munch-Petersen* V, s. 11 ff., *Goos*: Den danske kriminalproces, 1888, s. 5 ff.

Også under den ældre inkvisitorisk prægede strafferetspleje havde sigtede krav på en udstrakt grad af kontradiktion,⁴⁾ men dette krav var under en procesform, der lagde ansvaret for sagens opklaring på dommeren, først og fremmest et forsvarsmiddel for sigtede. Sagen kunne i almindelighed være oplyst uden at give sigtede lejlighed til at tage til genmæle.

Karakteristisk for den anklageproces, som rpl. gennemførte, er, at det kontradiktoriske princip er lige så nødvendigt for hele sagens gang som i civilprocessen. Anklageprocessens kerne er kravet om, at processtoffet skal tilvejebringes af anklager og sigtede som parter, mens dommeren er passiv. Kontradiktion findes derfor i gældende straffeprocessen principielt i samme form og omfang som i civilprocessen med enkelte modifikationer. Parterne er således ikke helt ligestillede, fordi sigtedes adgang til sagens grundlag af hensyn til sagens oplysning er underkastet forskellige begrænsninger.

C. KONTRADIKTION I NÆVNSPROCESSEN

1. I hvilket omfang gælder det kontradiktoriske princip?

Det kontradiktoriske princip gælder ikke som procesmaksime for nævnsprocessen.¹⁾ Part har som hovedregel kun krav på kontradiktion, hvor der findes særlig hjemmel herfor.²⁾

Hovedreglen gælder dog ikke ubetinget. For enkelte områder følger parts krav på adgang til afgørelsens grundlag af almindelige retsgrundsætninger.

Ved tvistnævn og overinstanser herfor har hver part krav på at få adgang til alt, hvad modparten fremfører, samt til de faktiske oplysninger, som nævnet selv skaffer, i al fald når disse kan kommunikeres på traditionel måde.³⁾ Reglen må principielt gælde, selvom tvistbedømmelsen kun er en blandt flere

4. Goos l. c., s. 18—19, 62—64 og 109—11.

1. I det følgende bortses fra l. 2/2 1866, se herom *Poul Andersen*, s. 309 ff.

2. *Poul Andersen*, s. 326—27 med note 8 og 9.

3. Jfr. *Poul Meyer*, s. 125; U. 1945, s. 399, jfr. *Göttsche* i N.A.T. 1946, s. 95 f.; U. 1935, s. 212, jfr. også U. 1921, s. 233 H, der dog ikke ville tillægge manglen ugyldighedsvirkning. Parts krav på kontradiktion er dog i almindelighed positivt hjemlet, således f. eks. for Fredningstaksationskommissionen, naturfredningslov, § 20, Reguleringskommissionen og Taksationskommissionen for København, Kbn. bygge lov, § 39,4, jfr. § 42,4, og Reguleringskommissionens F.O., § 3, og Taksationskommissionens F.O., § 2,4, taksationskommissionen efter byplanlov, § 21, Saneringstaksationskommissionen, boligtilsynslov 212 31/5 1939, § 31, taksationskommissionen efter loven om vandafledning i Kbn. 30/11 1857, § 6, Jernbanetaksationskommissionen forordn. 1845, § 10, Husmandsbrugskommissionerne og Pligthusankenævnet l. 240 7/6 1952, § 5,7, jfr. F. O., § 2,2 og § 3,3, jfr. § 8, Apotekerafviklingsnævnet, l. 107 31/3 1932, § 52,3, Sygekasserådet, F.O., §§ 9 og 10.

af et nævns funktioner;⁴⁾ men ved nævn, hvor tvistbedømmelsen er en ren biting, kan man i praksis næppe vente altid at finde reglen overholdt.⁵⁾

For ankenævn gælder som almindelig regel, at underinstansen har krav på at blive hørt over klagen.⁶⁾ Reglen er til en vis grad en følge af undersøgelsesmaksimen, der pålægger ankenævnet at skaffe 1. instansens grundlag, men går videre ved at forlange, at indhentelsen sker ved, at klagen forelægges for underinstansen, som derved får lejlighed til at udtale sig. Underinstansen har derimod ikke noget ubetinget krav på at blive sat ind i, hvad der videre sker i klagesagen.⁷⁾

Hovedreglen skal naturligvis ikke forstås således, at hjemlen skal være positiv; den kan skabes ved sædvane. Boligtilsynsrådet har således i j. nr. 3—2/40 vedtaget, at det fra det stedlige boligtilsyn indkomne materiale i videst muligt omfang skal forelægges for klageren. Standpunktet er siden efterlevet i praksis og kan næppe nu forlades.

Hovedreglen medfører ikke, at part i nævnsprocessen sjældent har krav på kontradiktion. Positiv hjemmel for parts krav på kontradiktion er meget almindelig. For de fleste ankenævn,⁸⁾ henskydningsnævn⁹⁾ og uvildighedsnævn med partsproces¹⁰⁾ findes således hjemmel for mer eller mindre omfattende kontradiktion. Det gælder dog ingenlunde undtagelsesfrit; for så vigtige ankenævn som f. eks. Erhvervsskatteudvalget, Indkvarteringsvurderingsnævnet, Ulykkesforsikringsrådet og Arbejdsnævnet findes ingen hjemmel. For

4. Den respekteres bl. a. af Elektricitetsrådet i grænsetvister.

5. Det er tvivlsomt, om der gælder en lignende almindelig retsgrundsætning for uvildighedsnævn med partsproces; præmisserne i Olyk. i U. 1934, s. 342, kunne tyde på, at der kræves særlig lovhjemmel. Noget andet er, at der i almindelighed er speciel hjemmel for kontradiktion; således for Jernbanebesigtigelseskommissionerne, forordn. 1845, § 9, Københavns Vandaflædningskommission og overinstansen herfor, l. 30/11 1857, § 2, og l. 123 28/4 1906, § 14 og 15,3), Arbejderforsikringsrådet, ulykkesforsikringslov 1916, § 12, samt for Reguleringskommissionen, Husmandsbrugskommissionerne og Pligthusankenævnet, der er omtalt i note 3.

6. Forvaltningskommissionens 4. betænkning, s. 245.

7. Boligtilsynsrådet har således nægtet Kbn. Boligkommission adgang til at forsvare sit standpunkt under rådets besigtigelser, se U. 1942 B, s. 21. Særlig hjemmel for at blive bekendt med det nye processtof, der indbringes i klageinstansen, forekommer f. eks. i Landsskatterettens F.O., § 4,3 og 5.

8. Således f. eks. for Landsskatteretten, F.O., § 7; Overskibssynet, skibstilsynslov, § 34 i. f., Toldappeludvalg, l. 67 1/4 1911, § 4, Prisankenævn, prisaftalelov, § 13,2, jfr. F.O., § 4,3 og 4, Vareforsyningsankenævn, vareforsyningslov, § 10,2, jfr. F.O. 1948, § 4,3, og 1956, § 5,3, Livsforsikringsnævn, F.O., § 5, og Skovnævn, F.O., § 7,1.

9. F. eks. Stærke-Drikke-Nævnet, lb. 194 3/7 1956, § 41,1 i. f., samt nævnene i henhold til l. 68 25/3 1955 om tobaksafgift, § 28,1 i. f., og l. 22 11/2 1955 om chokoladeafgift, § 26,1 i. f.

10. Jfr. note 5 ovenfor.

ansøgningsnævnene er hjemmel en undtagelse;¹¹⁾ her er det tværtimod det almindelige, at den ene ansøger ikke har krav på og heller ikke i praksis får lejlighed til at se medansøgerens dokumenter, ligesom det er meget ualmindeligt, at ansøgeren får lejlighed til at udtale sig om sagen, efter at bevisførelsen er slut.¹²⁾

Der er for tiden en klar tendens til at udvide parts adgang til kontradiktion.¹³⁾ Tendensen har givet sig særlig klare udtryk i Vareforsyningsankenævnets og Prisankenævnets historie. I Vareforsyningsankenævnets første F.O. fandtes ingen regler, der gav klager ret til kontradiktion, og denne indrømmedes oprindeligt kun af hensyn til sagens oplysning.¹⁴⁾ Erhvervsorganisationerne pressede imidlertid på, og i 1936 udtalte ministeren efter forhandling med ankenævnets formand overfor Grossererersocietetet, at nævnet for fremtiden ville være ret large med hensyn til at efterkomme begæringer om møde for nævnet;¹⁵⁾ om nogen ret til møde eller om almindelig aktindsigt var der dog ikke tale. I Prisankenævnet har kontradiktion fra starten faktisk haft stor betydning på grund af den vægt, der ved dette nævn lægges på parternes anførsler og deres indsats under bevisførelsen; men heller ikke her havde parten oprindelig krav på kontradiktion. I 1948 blev imidlertid for begge nævn skabt udtrykkelig hjemmel for, at part kan kræve både overværelse og aktindsigt, dog ikke vedrørende visse oplysninger, hvis hemmeligholdelse ansås for nødvendig, prisaftalelov, § 13,2, jfr. F.O., § 4,3 og 4, vareforsyningslov 1956, § 10,2, og valutalog 302 11/12 1957, § 12,2, jfr. Vareforsyningsankenævn F.O. 1948, § 4,3, og 1956, § 5,3. Lovændringerne var udtryk for en helt bevidst bestræbelse for at indføre lignende kontradiktionsregler som i domstolsprocessen. Ordføreren for det folketingsudvalg, der foreslog ændringerne i prisloven, udtalte, at hensigten var »at realisere det, der er normal praksis indenfor dansk retsliv«, således at klageren ikke blev »ringere stillet, end han normalt vil være det under en almindelig retssag.« Og i udvalgets betænkning hedder det: »Herigennem fastslås, at disse principper, som er fundamentale i den almindelige retspleje, også skal finde anvendelse« ved Prisankenævnet.¹⁶⁾

Tendensen i retning af udvidelse af parts krav på kontradiktion er dog næppe eneherkende. Hensynet til at undgå en omstændelig og kostbar sagbehandling kan tale imod lovfæstet ret til kontradiktion. Det hænger sammen

11. Således f. eks. Invalideforsikringsretten, folkeforsikringslov, § 49,3, og patentlov, § 15 og 17,1.

12. *Arbøl og Groes Petersen*: Beværetterloven, s. 71.

13. Jfr. også Ombudsmandens beretning 1955, s. 23.

14. *B. Hjejle og N. P. Madsen-Mygdal*: Håndbog i den danske valutaloggivning. 1937, s. 62.

15. Jfr. R.T. 1936/37, Ft. sp. 1379, og F.O. 16/12 1940, § 5,1.

16. R.T. 1947/48, Ft. sp. 4573 og R.T. 1947/48 B., sp. 1685.

med, at kontradiktionen i en procesart præget af undersøgelsesmaksimen ikke er generelt nødvendig for sagens oplysning. På områder, hvor der er mange ensartede sager, og hvor parts forsvarsinteresse ikke anses for overvældende stor, enten fordi indgrebet er ringe, eller fordi der — f. eks. i nævnets sammensætning — findes andre garantier for varetagelsen af den private interesse, kan der derfor være tilbøjelighed til at undgå positive regler om kontradiktion eller at give disse et stærkt begrænset omfang.

Også udenfor de tilfælde, hvor almindelige retsregler eller positiv hjemmel giver part ret til at kende sagens grundlag, er kontradiktion en almindelig foreteelse i nævnsprocessen. Overalt hvor kontradiktionen har væsentlig oplysningsmæssig betydning, vil den naturligvis blive foretaget på nævnets initiativ, og i al fald i de nævn, der omfattes af det gennemgåede materiale, kan spores en tydelig tilbøjelighed til at efterkomme parts anmodning om kontradiktion i al fald i form af aktindsigt. Tendensen til bevidst at udvide parts krav på kontradiktion og den vægt, der i reformdebatter lægges herpå, virker formentlig også til, at nævnene, der i forvejen ofte må anses for oprettet som garanti for borgerne, i praksis påser, at part får adgang til sagens grundlag i videre omfang, end hvor gældende ret kræver det. Et klart eksempel findes i Indkvarteringsvurderingsnævnet, der i alle sager undtagen små og simple samt sager, hvis resultat udelukkende beroede på retlige overvejelser, indkaldte klager til møde, og dér gav ham et resumé, og som — så vidt ses — aldrig nægtede at efterkomme en anmodning om aktindsigt.

Hvor part har krav på adgang til sagens grundlag, opstår spørgsmålet om kontradiktionens omfang og form. Svar herpå må naturligvis søges ved en fortolkning af de positive regler, som i langt de fleste tilfælde danner grundlag for kontradiktionskravet. I et vist omfang er det imidlertid muligt at opstille retningslinier for denne fortolkning.

2. Omfang.

a. Det vigtigste spørgsmål vedrørende kontradiktionens omfang i nævnsprocessen er, om parts krav også omfatter adgang til *fakta tilvejebragt af nævnet selv*. Her viser sammenhængen mellem kontradiktionens omfang og form sig meget klart.

1) Der tales derfor først om adgang til sagens grundlag, hvor dette fremtræder på lignende måde som i civilprocessen: forhandling for nævnet, umiddelbar bevisførelse for nævnet samt skriftstykker overleveret til nævnet fra part eller parter eller fra udenforstående.

Ved nævn, hvor der kun er een part, omfatter parts krav på kontradiktion givetvis også oplysninger, som nævnet selv tilvejebringer; ellers ville kontradiktionsreglerne ikke kunne opfylde deres forsvarsfunktion. Hermed stemmer praksis ved f. eks. Invalidforsikringsretten og Arbejderforsikringsrådet, hvor

parts adgang til sagens grundlag omfatter al korrespondance med private og offentlige myndigheder, lægeattester fra andre end de læger, der er ansat hos myndigheden, hospitalsjournaler o.s.v.

Tvivl kan derimod opstå, hvor der er to parter for nævnet. Ved tvistnævn og uvildighedsnævn med partsproces viser de positive regler undertiden, at kontradiktionen omfatter ikke blot det af parterne tilvejebragte, men også nævnets indsats under bevisførelsen.¹⁷⁾ På den anden side kan findes eksempler på, at i al fald en af nævnets egne indsatser, nemlig besigtigelse, sker uden parternes overværelse.¹⁸⁾ Herfra kan nu ikke slutes, at nævnet skulle være berettiget til at lægge fakta, som er fremkommet ved besigtigelsen, til grund uden at tage initiativ til eller dog tillade anden form for kontradiktion; særlig nærliggende er at pålægge nævnet en pligt til, når besigtigelse er sket uden parternes tilstedeværelse, ved et resumé at indvi dem i besigtigelsens resultat, før afgørelse træffes. Således er gældende ret rimeligvis.¹⁹⁾ Selv ved nævn, der klart er præget af forhandling mellem to parter, er der altså formodning for, at krav på kontradiktion omfatter også det af nævnet tilvejebragte materiale.

Også ved ankenævn omfatter klagers krav på kontradiktion både det materiale, som 1. instansen skaffer, og det, ankenævnet selv tilvejebringer. Det er udtrykkeligt fastslået i hovedreglen i Prisankenævnets F.O., § 4,4, der lyder således: »Ved nævnets beslutninger kan der ikke tages hensyn til faktiske oplysninger, som klageren ikke har haft lejlighed til at udtale sig om«. Som støtte for reglen kan også anføres Landsskatterettens F.O., § 7, der indenfor sit — snævre — område ikke gør forskel på, om oplysningerne er skaffet af ligningsmyndighederne eller af rettens kontor. Ankenævnenes praksis svarer så vidt ses hertil. Klagerens aktindsigt omfattede således ved Prisankenævnet både prisdirektoratets erklæringer under sagen, de dokumenter, som direktoratet fremskaffede andetsteds fra, prisdirektoratets akter i det omfang, de forelagdes for Prisankenævnet, og de dokumenter, som Prisankenævnet selv indkrævede. Hertil kom alt, hvad der foregik på møderne.

2) Det grundlag, der kan være tale om at give part adgang til, kan også være af en anden art, end det der normalt er genstand for kontradiktion i domstolsprocessen. Det kan dreje sig om materiale, der overhovedet ikke teknisk lader sig kommunikere ved overværelse eller aktindsigt, eller det kan være skriftstykker, der vel teknisk kan gøres til genstand for aktindsigt, men som på grund af deres oprindelse anses for interne. Som praktisk væsentlige eksempler kan nævnes erklæringer afgivet af nævnets sagkyndige medhjælpere, hvad enten de foreligger som selvstændige skriftstykker eller er afgivet mundt-

17. Således boligtilsynslov 212 31/5 1939, § 31, og byplanlov, § 21.

18. Se F.O. for Husmandsbrugskommissioner i pligthussager, § 2,2, jfr. *Tolstrup* i J. 1954, s. 344, og naturfredningslov, § 8,3.

19. Jfr. ovennævnte F.O., § 2,2 i. f., og A.V.G., § 45,3, jfr. *Mannlicher*, s. 155.

ligt overfor den, der har forberedt sagen, eller for nævnet selv; forklaringer afgivet telefonisk eller på nævnets kontor og nedfældet der; tilakterede sager; oplysninger indhentet i registre, som føres af nævnet selv; nævnsmedlemmers eller medhjælperes hukommelse om andre sager o.s.v. Spørgsmålet er, om regler om parts krav på kontradiktion giver part ret til overværelse eller aktindsigt også vedrørende internt materiale, og om nævnet, hvor de traditionelle former for kommunikation er teknisk uanvendelige, har pligt til at give resumé. Spørgsmålet har størst praktisk betydning ved nævn med et stort kontor og mindst, hvor nævnet selv overværer en forberedelse, der har karakter af forhandling.

Førend spørgsmålet søges besvaret i den form, hvori det er stillet, er der grund til at undersøge, om parts krav på kontradiktion omfatter *referater*. Referater indeholder ganske vist ikke blot et resumé af oplysninger skaffet af nævnet selv, men også af andre oplysninger samt betragtninger vedrørende jus, notoriske fakta, bevisbedømmelse m. v. Adgang til referater ville imidlertid i vidt omfang føre til, at de grænser for kontradiktionens omfang, der skyldes de traditionelle kontradiktionsformer og domstolsprocessens forbillede, ville blive virkningsløse.

Ordet referat har ingen helt fast betydning. I almindelighed anvendes det som betegnelse for den skriftlige opsummering af en sags faktiske og retlige grundlag, ledsaget af et eller flere udkast til afgørelse, der normalt ligger til grund for væsentligere beslutninger i centralforvaltningen.²⁰⁾ Spørgsmålet om parts adgang til sådanne skriftstykker kan især opstå i to forskellige situationer, nemlig ved sagens behandling for det nævn, der har ladet referatet fremstille, og ved samme sags behandling i en klageinstans.²¹⁾ I den første situation omfattes referater efter gældende ret givetvis ikke af parts krav på kontradiktion.²²⁾ Ved ankenævn hænder det, at det referat, som underinstansen har udarbejdet til brug for sin egen sagbehandling, fremsendes til ankenævnet. Klager har heller ikke i denne situation adgang til referatet. Hvis derimod underinstansen, efter at klage er indgivet, udarbejder en særlig oversigt over instansafgørelsens baggrund og sin stilling til spørgsmålet om afgørelsens

20. Jfr. definitionen i U. 1955, s. 954 H.K.K.

21. Hvor underinstansen er kontor for klageinstansen, som f. eks. ved Ulykkesforsikringsråd og Arbejdsnævn, må direktoraternes eventuelle referater side-stilles med referater udarbejdet af nævnet selv.

22. Ved Conseil d'Etat falder le rapporteur's noter og de underhåndsmeddelelser, han måtte have fået, udenfor parts almindelige aktindsigt, *Odent*, s. 318, jfr. *Etudes et Documents* 1953, s. 58—59. Om dansk praksis kan oplyses: Prisdirektoratets og Landsskatterettens referater er utilgængelige, jfr. *Hjejle* i *Sagførerbladet* 1949, s. 91, og Ombudsmandens beretning 1955, s. 23; det samme gælder Invalideforsikringsretten; Indkvarteringsvurderingsnævnet har i undtagelsestilfælde forelagt et af sekretæren udarbejdet referat for klager.

ændring og fremsender denne til ankenævnet, omfattes dette skriftstykke, der undtagelsesvis kaldes et referat, af parts krav på kontradiktion.²³⁾

Der findes imidlertid også andre optegnelser, der med en vis rimelighed kan kaldes referater. Herom skal gøres nogle korte bemærkninger. Hvis et navn fører en protokol, omfattes nedskriften vedrørende rådslagning og afstemning ikke af parts krav på kontradiktion. Det gælder både protokollater optaget i det navn, hvori sagen behandles, og i forrige instans. Hvor protokollen indeholder nedskrift af, hvad der er foregået på møder med part eller parter eller under umiddelbar bevisoptagelse, må udgangspunktet derimod være, at parts krav på kontradiktion omfatter sådan nedskrift, herunder vedrørende møder eller bevisoptagelser, hvor vedkommende ikke har været til stede. Spørgsmålet er dog af ringe praktisk betydning for de fleste navn, simpelthen fordi protokollater er meget lapidariske. Det er en selvfølge, at part ikke har krav på at kende indholdet af de notater, som nævnsmedlemmer eller medhjælpere optager til eget brug til støtte ved udarbejdelse af egentlig referat eller afgørelse.

Som det fremgår af ovenstående, kan reglerne om parts adgang til referater ikke løse spørgsmålet om kontradiktionens omfang, hvor der i sagens grundlag indgår oplysninger, som nævnet selv har tilvejebragt, og som ikke fremtræder i former, der ligner domstolsprocessens.

På enkelte områder findes fast praksis eller retsregler om spørgsmålet. I Arbejderforsikringsrådet ansås parts krav på aktindsigt ikke for at omfatte notater fra rådets læger angående undersøgelser foretaget af dem.²⁴⁾ På den anden side må ovennævnte bestemmelse i Prisankenævnets F.O., § 4,4, om, at afgørelsen kun kan bygges på fakta, som klager har haft lejlighed til at udtale sig om, medføre, enten at nævnet kun kan bygge på oplysninger, der kan kommunikeres ved overværelse eller aktindsigt, eller at nævnet, hvor oplysningerne ikke er af denne art, har pligt til resumé. Nævnets holdning overfor hemmeliggjorte fakta, jfr. nedenfor s. 411, gør den sidste løsning til den sandsynligste. Bestemmelser om selektiv kontradiktion af samme type som Landsskatterettens F.O., § 7, fører ligeledes til, at part har krav på at kende de fakta, som kontradiktionen omfatter, uanset i hvilken skikkelse de foreligger for nævnet.

Det er derimod næppe muligt at besvare spørgsmålet i almindelighed. Det eneste sikre er, at part aldrig har krav på at se referaterne, selvom oplysninger kun findes nedfældet her. Iøvrigt må det afgørende blive en fortolkning af den enkelte kontradiktionsbestemmelse. Man bør herved gå ud fra, at parts krav på kontradiktion — hvor ikke andet fremgår af omstændighederne —

23. Hermed stemmer, at Indkvarteringsvurderingsnævnet i en sag, hvor der var tale om genoptagelse af ankenævnets kendelse, har ment, at et af udvalget til brug for ankenævnet udarbejdet referat omfattedes af l. 1866 (j. nr. 1014).

24. J. nr. I. 483/32.

omfatter også den del af sagens grundlag, der kan betragtes som intern, men som kunne være kommuniceret ved aktindsigt.²⁵⁾ For så vidt angår den del af grundlaget, der kun lader sig kommunikere ved resumé, er forestillingen om en sammenhæng mellem kontradiktionens omfang og de traditionelle former for kommunikation vistnok så indgroet, at man må kræve et eller andet holdepunkt for at antage, at nævnet har pligt til at resumere forhold, som ikke lod sig kommunikere på anden måde.

Da man efter gældende ret må stå fast på, at referaterne er undtaget fra aktindsigt, og da man især ved nævn med et stort kontor ikke i praksis kan undvære oplysninger skaffet fra myndighedens egen kollektive erfaring, kan resultatet blive en ikke uvæsentlig indskrænkning af kontradiktionskravets omfang.

b. Parts krav på kontradiktion omfatter ikke *jus*, selvom denne begrænsning i nævnprocessen kan have større betydning end i civilprocessen. Til støtte herfor kan anføres forhistorien til Prisankenævnets F.O., § 4,4. I det folketingsudvalg, der i 1948 drøftede forlængelsen af prisloven, foresloges at indsatte en bestemmelse i loven om, at ankenævnet ikke til ugunst for klageren kunne lægge begrundelser og synspunkter til grund, om hvilke klageren ikke havde haft lejlighed til at udtale sig.²⁶⁾ Med udvalgets tilslutning blev resultatet bestemmelsen i F.O., § 4,4, der udtrykkeligt kun omfatter faktiske oplysninger.

Noget andet er, at den private part i vidt omfang faktisk vil få indblik også i det retlige grundlag. I nævn med to ligestillede parter og i ankenævnet vil den offentlige parts, hhv. 1. instansens argumentation, kunne give god oplysning om *jus*. Hvor der findes regler om selektiv kontradiktion, vil selve udvælgelsen af et bestemt faktum kunne give besked om nævnets retlige overvejelser, og hvor resumé anvendes, vil det i almindelighed ikke blive indskrænket til fakta alene.

Hvad der er sagt om *jus* gælder også om sædvanlige *notoriske fakta* og almindelige *erfaringsgrundsætninger*.

c. Spørgsmålet om kendskab til det bidrag til sagens grundlag, som ydes af *sagkyndige medlemmer* og af tilforordnede, sagkyndige, observatører og andre, som uden at være medlemmer deltager i rådslagningen,²⁷⁾ har for visse nævn stor praktisk betydning.

Regler om parts krav på kontradiktion giver kun i ringe grad adgang til dette grundlag. Der er således ingen tvivl om, at de særlige erfaringsgrundsætninger, sagkundskaben tilfører nævnet, kan anvendes, uden at der gives

25. Se dog im. skr. 15/6 1933.

26. R.T. 1947/48 B., sp. 1685.

27. Jfr. ovenfor s. 152—54.

parten adgang til at tage stilling til dem.²⁸⁾ Den vejledning, som et lægekyndigt medlem yder sine kolleger i et nævn, behøver ikke at fremlægges for den part, der har krav på kontradiktion, således at han eventuelt kan skaffe andre sagkyndige udtalelser.²⁹⁾

Men heller ikke hvor den specialviden, de sagkyndige tilfører nævnet, ligger nær op ad konkrete fakta, f. eks. oplysninger om forholdene i et bestemt fag³⁰⁾ eller en bestemt egn eller endog vedrørende en bestemt person, omfattes den af de almindelige bestemmelser om overværelse og aktindsigt. Hvor kontradiktionen iøvrigt er betydningsfuld, bør nævnet dog ikke anvende sådan viden uden ved resumé at give parten adgang til at tage til genmæle. Og hvor kontradiktionsreglerne er sådan indrettet, at de af andre grunde ofte vil give anledning til anvendelse af resumé, må nævnet ligefrem have pligt til at lade parten få adgang til konkrete fakta, som er fremført under rådslagningen. Om en selvangivelse kasseres på grund af lokal- eller personkendskab hos et af ligningsmyndighedens eller Landsskatterettens medlemmer eller på grund af oplysninger indhentet hos en bank må være ligegyldigt for skatterettens kontradiktionsregler.

d. Kontradiktionen er kun selektiv, når dette fremgår klart af reglerne. Det gælder også for ankenævn. Den almindelige franske regel om, at kontradiktionen ved Conseil d'Etat kun omfatter det materiale, der er nyt i forhold til 1. instansens,³¹⁾ kan ikke uden særlig hjemmel overføres til dansk ret.

Hjemmel til selektiv kontradiktion er især almindelig i skatteretten. For Landsskatteretten er reglen i F.O., § 7, jfr. landsskatteretslov, § 16,1, formuleret således: Klager skal altid have adgang til at tage til genmæle mod positive oplysninger, der strider mod det af ham anførte (§ 7,6).³²⁾ Hvor retten ønsker at lade klagebehandlingen omfatte også andre dele af ansættelsen end den påklagede,³³⁾ skal klager have lejlighed til at udtale sig om eventuel ændring af det ikke påklagede led af ansættelsen, med mindre ændringen givet vil være til parts fordel eller er en nødvendig konsekvens af nævnets afgørelse vedrørende de påklagede led (§ 7,1 og 2). Også reglerne i statsskatteovens § 23,3

28. Se im.s ovennævnte skr. 15/6 1933, jfr. for engelsk ret *Griffith and Street*, s. 158.

29. Invalideforsikringsrettens F.O., § 4, indeholder ligefrem hjemmel til at tilkalde udenforstående speciallæger til rådslagningen. Reglen benyttes så godt som aldrig.

30. I A.F.R. 1924, s. 45, nr. 3, har rådets landbrugskyndige medlemmer givet visse oplysninger om taksationsmænd i hesteforsikringsselskaber. Om disse oplysninger har været forelagt part, ses ikke af beretningen.

31. Se ovenfor s. 398 note 14.

32. Jfr. Ombudsmandens beretning 1956, s. 77.

33. Se herom ovenfor s. 312.

og § 29,4, vil i almindelighed føre til udvælgelse af det grundlag, som skatteyderen skal have lejlighed til at tage til genmæle mod.

e. Foruden disse mere principielle begrænsninger i det grundlag, som parts krav på kontradiktion giver adgang til, kan naturligvis forekomme *specielle indskrænkninger*. Nogle skyldes årsager, der er særlige for et bestemt sag-område. Den, der ansøgte om invaliderente, havde således efter 1921-lovens § 16,3 krav på at gennemse sagens akter på Invalidforsikringsrettens kontor, undtagelsesvis på det nærmeste politikontor, umiddelbart før retten traf sin afgørelse.³⁴⁾ I 1927 blev reglen imidlertid ændret således, at kontradiktion kun skulle tillades, hvis Invalidforsikringsrådet fandt, at særlige omstændigheder talte derfor. Denne indskrænkning var praktisk, økonomisk begrundet; man mente at have erfaret, at de attester (vel især lægeattester), der lå til grund for afgørelsen, blev for gunstige for ansøgerne, hvis de var tilgængelige for disse.³⁵⁾ Reglen blev atter ændret ved folkeforsikringslovens § 49,3, der nu simpelthen foreskriver, at retten kan give den forsikrede adgang til at gøre sig bekendt med sagens akter. Hensigten med ændringen var, at der skal gives aktindsigt i ret vidt omfang, dog ikke hvor f. eks. hensynet til ansøgerens helbredstilstand taler imod.³⁶⁾

Af større almindelig interesse er nogle bestemmelser om indskrænkning af kontradiktionen ved Priskontrolrådet, Prisankenævnet og Vareforsyningsankenævnet. Efter prisaftalelovens § 13,2, 1. pkt., jfr. Prisankenævnets F.O., § 4,3, og ligelydende bestemmelser vedrørende Vareforsyningsankenævnet omfattede parts eller klagers krav på kontradiktion ikke »fortrolige oplysninger vedrørende andre virksomheders forhold eller oplysninger, som ikke uden skade for almindelige samfundsinteresser kan udleveres.« Begrænsningen af hensyn til trediemands interesse i hemmeligholdelse har i Prisankenævnets praksis haft en del betydning. Af særlig interesse er, at Prisankenævnet i en tidlig sag, j. nr. 5/1940, hvor man fastslog, at aktindsigt — der dengang ikke var hjemlet — ikke kunne omfatte andres hemmeligheder, samtidig udtalte, at ankenævnet ville sikre, at klageren alligevel på de relevante punkter fik lejlighed til at fremføre sine synspunkter.³⁷⁾ Ankenævnet har her taget et standpunkt, der ofte vil føre til, at de traditionelle former for kommunikation må suppleres med nævnets resumé.

Man kan spørge, om ikke bestemmelsen i prisaftalelovens § 13,2, 1. pkt.,

34. I.R. 1921/22, s. 54.

35. R.T. 1926/27, Ft. sp. 6140—41.

36. Invalidforsikringsretten, s. 41. Som eksempel på nægtet aktindsigt se I.R. 1934, s. 146, nr. 7, hvor kendskab til sagen kunne ventes at ville forværre ansøgerens helbredstilstand.

37. En lignende bestemmelse findes i den østrigske Verwaltungsgerichtshofs F.O., § 12,3.

er udtryk for en almindelig grundsætning, der af hensyn til trediemands interesser indskrænker enhver regel om den private parts krav på kontradiktion. I domstolsprocessen er adgangen til at indføre fakta i sagen jo i vidt omfang udelukket af hensyn til trediemand, og selvom den offentlige interesse i nævnsprocessen ofte kræver, at privates hemmeligheder inddrages i sagerne, er det nærliggende, at trediemand i al fald bør beskyttes mod andre privates kendskab til hans hemmeligheder. Spørgsmålet må rimeligvis besvares bekræftende.³⁸⁾ Positive regler om en privat parts krav på kontradiktion er ofte så almindeligt formulerede, at man ikke ubetinget kan tage dem på ordene; men grænsen, der må drages af vedkommende nævn selv, kan i enkelttilfælde være meget vanskelig at fastlægge.

En anden nærliggende begrænsning af parts krav på kontradiktion var at lade kravet falde bort, hvor kontradiktion in casu ville være overflødig. I fremmed ret findes således regler om, at krav på kontradiktion kan tilsidesættes, hvor sagens fakta af en eller anden grund er utvivlsomme.³⁹⁾ Sådanne bestemmelser er undtagelser fra en almindelig grundsætning om kontradiktion. Hvor parts krav — som i dansk ret — beror på specielle regler, der normalt vil være udtryk for bevidste bestræbelser for at styrke partens stilling, er der næppe mulighed for at opstille en lignende almindelig undtagelse. Det hindrer naturligvis ikke, at det kan være berettiget at fortolke visse positive regler indskrænkende efter det angivne synspunkt.

Hvor kontradiktionen først og fremmest har forsvarsfunktion, kan adgang til sagens grundlag være overflødig, fordi part in casu ikke har grund til at forsvare sig.⁴⁰⁾ Den selektive kontradiktion i henhold til Landsskatterettens F.O., § 7,1, i tilfælde, hvor ankenævnet ønsker at gå ud over klagen, gælder således ikke, hvor ændringen givet vil være til skatteydernes fordel. Og i Københavns Vandaflødningskommission synes det at være praksis, at en sag går til kendelse, uden at den private får magistratens indlæg at se, hvor dette går ud på, at man vil rette sig efter den privates indsigelse. Forsvars- og oplysningsfunktionerne er dog så indvævet i hinanden, og bedømmelsen af, hvornår part ikke kan have noget yderligere legitimt forsvar, så usikker, at man ikke bør opstille en almindelig regel om kontradiktionens bortfald, hvor den in casu er overflødig for parts forsvar.

38. Således også sm. skr. 28/10 1935, Håndbog i arbejdsløshedslovgivningen, s. 286, der dog angår kontradiktion efter nævnets skøn, jfr. også A.V.G., § 17,2.

39. Således A.V.G., § 56 og 57, og Ordonnance 31/7 1945, art. 52; denne sidste regel anvendes kun sjældent, *Odent*, s. 398—99. Se også *Sundberg*, s. 240—41.

40. Jfr. om en lignende tankegang vedr. regler om begrundelse, *Poul Andersen*, s. 304—05 og s. 309.

Man kunne endelig spørge, om almindelige effektivitetsbetragtninger kan føre til begrænsninger i parts krav på kontradiktion. Som nævnt ovenfor s. 404 kan hensynet til at undgå en omstændelig og kostbar sagbehandling tale imod at lovfæste kontradiktionskrav. Det er ikke utænkeligt, at samme tankegang kunne føre til på den ene eller anden måde at fortolke positive kontradiktionsregler indskrænkende. Herpå findes faktisk et eksempel. Ifølge ulykkesforsikringsloven 1949, § 9,2, skal parterne have lejlighed til at gøre sig bekendt med de foreliggende oplysninger og til at udtale sig i sagen, førend direktoratet træffer afgørelse om en lang række i bestemmelsen opremsede spørgsmål, hvoraf mange i den enkelte sag er præjudicielle. Denne bestemmelse har vist sig umulig at gennemføre generelt, fordi den »ville medføre en overflødig masseudstedelse af blanketter« og desuden »til skade for de erstatningsberettigede trække sagerne unødigt i langdrag.« Praksis er da den, at § 9,2 kun efterleves fuldt ud i sager, hvor der ikke er tegnet forsikring; i andre sager gives der først adgang til aktindsigt umiddelbart før afgørelsen af invaliditets- og dødserstatningsspørgsmål.⁴¹⁾ Fra dette ene tilfælde kan dog intet generelt slutes. Ulykkesforsikringsloven er på dette punkt mere end sædvanlig ufornuftigt affattet, og formodningen må være imod, at nævnene, hvor lovgiveren ved at give krav på kontradiktion har vist, at hensynet til billig og hurtig sagbehandling stilles i anden række, kan fortolke kontradiktionsregler indskrænkende netop under henvisning til dette hensyn.

Heller ikke en anden effektivitetsbetragtning, nemlig hensynet til sagens bedst mulige oplysning, kan i almindelighed berettige til en indskrænkende fortolkning. Det er måske rigtigt, at det i visse typer af sager kan være vanskeligt at skaffe fuldt pålidelige oplysninger fra trediemand, når denne ved, at hans udsagn vil blive forelagt parten.⁴²⁾ Hensynet — der iøvrigt næsten aldrig er legislativt berettiget⁴³⁾ — må vige for den sikring af parts forsvar, som følger af de specielle regler om kontradiktion i nævnprocessen.

3. Form.

a. I hvilket omfang kan regler om parts krav på kontradiktion forstås således, at de giver part adgang til sagens grundlag i form af *resumé*?

Ganske undtagelsesvis anviser loven *resumé* som kontradiktionsform. Ifølge l. 67 1/4 1911, § 4, 1. pkt., kunne klageren forlange at få en afskrift af Toldappeludvalgets indstilling til finansministeren. Da videre procedure for ministeren i al fald ikke kunne anses for retlig udelukket,⁴⁴⁾ fandtes her i

41. Ulykkesforsikringsloven 1954, s. 523. Denne praksis er forudsætningsvis godkendt i § 9,2, 2. pkt.

42. Jfr. ovenfor s. 411 om Invalideforsikringsretten.

43. Jfr. *Westerberg* i Minneskrift utg. av juridiska fakulteten i Stockholm, s. 271.

44. Jfr. Ombudsmandens beretning 1956, s. 119, og ovenfor s. 210, jfr. s. 69.

det mindste ansats til en kontradiktionsform via foreløbig afgørelse.⁴⁵⁾ Også fra skatteretten findes et eksempel, der stærkt minder om kontradiktion ved foreløbig afgørelse. Ifølge l. 110 18/4 1910 om indkomstskat til København, § 19 i. f., skal skatteydere, hvis selvangivelse ikke tages til følge, have meddelelse om, hvordan deres indkomst da er ansat, og samtidig skal der gives dem klagehenviisning. I almindelighed er meddelelsen i al fald summarisk begrundet og giver derfor indblik i det grundlag, som skattedirektoratet har lagt til grund.

I det omfang, en kontradiktionsregel omfatter oplysninger, der — når referater ikke kan gøres til genstand for aktindsigt — kun kan kommunikeres ved resumé, må denne form naturligvis anvendes.

I de sædvanlige tilfælde, hvor de traditionelle kontradiktionsformer kan anvendes, og hvor kontradiktionsreglen ikke giver vejledning om formen, er forholdene uklare. Det kan først spørges, om nævnet kan vælge at give resumé i stedet for aktindsigt eller overværelse, altså om parts krav på kontradiktion kan anses for opfyldt ved nævnets resumé. Undtagelsesvis findes udtrykkelige regler herom, således i Husmandsbrugskommissionens F.O., § 2,2, hvorefter kommissionen kan vælge resumé i stedet for overværelse af besigtigelse og vidneafhøring. Hvor part i en overvejende skriftlig proces alene har krav på møde som et sidste processkridt, må udgangspunktet være, at nævnet kan tillade aktindsigt eller give resumé efter behag. Og hvor kontradiktionen er selektiv som f. eks. efter Landsskatterettens F.O., § 7, er der ligeledes en formodning for, at nævnet kan nøjes med resumé. Iøvrigt må parts krav på kontradiktion forstås som krav på aktindsigt eller overværelse.

Man kan dernæst spørge, om part, hvor de traditionelle kommunikationsformer er anvendelige, kan forlange resumé i stedet. Resumé vil jo, ikke mindst hvor en part optræder uden sagfører, kunne være en fordel for parten. Udgangspunktet må være, at part ikke har noget krav på resumé, hvor overværelse og aktindsigt giver lige så god besked.

b. Spørgsmålet om resumé er taget op til særlig behandling, fordi resumé er en utraditionel form for kontradiktion, hvis forhold er særlig uklare. Man kan imidlertid også nærme sig spørgsmålet om kontradiktionens form mere generelt.

De positive regler er ofte fragmentariske i den forstand, at de kun nævner een form for kontradiktion. Spørgsmålet er da, om man fra den nævnte form kan slutte til krav på også andre former. Hvor reglerne således kun omtaler overværelse, aktindsigt eller resumé, kan der være behov for at afgøre, om

45. En lignende ordning kendes i Elektricitetsrådets praksis. Rådets daværende formand, professor *Aubeck*, oplyser i *Elektroteknikeren* 1937, s. 349, at når rådet ikke kunne godkende udvidelsesplaner, sendte man en udførlig redegørelse indeholdende sagens oplysninger og rådets foreløbige stillingtagen til ansøgeren for at invitere til modsigelse og herved skaffe et sikrere grundlag.

part har krav på de øvrige former for adgang til sagens grundlag; og hvor reglen kun omtaler formen for parts adgang til grundlaget, men ikke for genmælet eller omvendt, kan der være brug for at slutte fra den nævnte til den ikke nævnte form for kontradiktion.

Hvis ikke andet fremgår af loven, må man ved afgørelsen af disse fortolkningsspørgsmål lægge vægt på processens ydre form ved det nævn, der er tale om.

Hvor nævnet præges af umiddelbar bevisførelse og procedure, må man gå ud fra, at regler om parts krav på kontradiktion medfører krav på overværelse og aktindsigt og ret til både mundtligt og skriftligt genmæle. Dette indhold har således den almindelige ulovbestemte regel om parts krav på kontradiktion ved tvistnævn.⁴⁶⁾

Hvor processen er skriftlig, må man gå ud fra, at adgangen til grundlaget har form af aktindsigt, eventuelt resumé, se ovenfor under *a*, og at genmæle kun kan ske skriftligt.⁴⁷⁾

Forholdene er mest usikre, hvor den væsentligste del af forberedelsen ikke overværes af nævnet, men hvor der ubetinget eller på parts forlangende skal holdes et, eventuelt flere møder som de sidste processkridt forud for afgørelsen. I sådanne tilfælde vil kontradiktionsreglerne ofte være formuleret som et krav om møde. I denne formulering ligger i al fald en ret for part til at tage mundtligt til genmæle og til at overvære eventuel bevisførelse og argumentation på det eller de afsluttende møder. Regler om parts krav på møde hviler på den opfattelse, at mundtlig argumentation ansigt til ansigt med den, der skal afgøre eller forberede sagen, har særlig vægt som forsvarsmiddel.⁴⁸⁾ Parten kan dog ikke være afskåret fra i stedet eller tillige at tage skriftligt til genmæle.⁴⁹⁾ Hvor loven ikke på anden måde indeholder vejledning for, i hvilken form part skal have adgang til sagens øvrige grundlag, må udgangspunktet vist nok være følgende hovedregel: Hvor kontradiktionskravet omfatter processtof, der ikke kan kommunikeres ved aktindsigt, skal resumé anvendes; iøvrigt kan nævnet vælge resumé eller aktindsigt.⁵⁰⁾

46. Jfr. im. skr. 22/5 1896 citeret hos *Frederik V. Petersen*, s. 219—20.

47. Kontradiktionsreglerne vedr. Arbejderforsikringsrådet og Invalidforsikringsretten og efter prisaftalelovens § 12 anses således ikke for at give ret til møde. Krav om, at der burde gives adgang til møde for Priskontrolrådet, er forgæves rejst flere gange, f. eks. R.T. 1947/48 A., sp. 4339—40.

48. At mundtligt genmæle anses for et særlig væsentligt forsvarsmiddel, fremgår af im. skr. 11/7 1931 med note, hvorefter indkaldelse til møde i henhold til statsskattelov, § 23,3, 2. pkt., kunne erstattes af opfordring til skriftlig protest under forudsætning af, at den skatteyder, der protesterede, bevarede sin ret til møde.

49. Se ovenfor s. 282.

50. I Indkvarteringsvurderingsnævnet, hvor man uden at have pligt dertil, normalt indkaldte klager til møde, men kun gav aktindsigt efter begæring, ind-

c. Processens ydre form er også afgørende for fortolkningen af eventuelle uklarheder i kontradiktionsreglerne vedrørende tidspunktet for imødekomnelsen af parts krav på kontradiktion. Hvor processen præges af umiddelbar bevisførelse og procedure, er der formodning for *løbende* kontradiktion. Hvor part kun har krav på afsluttende møde, kan han i almindelighed heller ikke forlange at blive bekendt med grundlaget efterhånden, som det indsamles. Ved ren skriftlig proces kan der kun opstilles en formodning for de tilfælde, hvor der normalt kun er een part for nævnet. Her må hovedreglen være, at parts aktindsigt er et af de sidste processkridt.⁵¹⁾

d. Automatisk kontradiktion er udgangspunktet ved tvistnævn og uvildighedsnævn. Hver part har pligt til at give modparten kendskab til sine indlæg, og nævnet har pligt til at påse, at gensidig aktindsigt sker,⁵²⁾ og at begge indkaldes til møderne. Kontradiktionen er ligeledes automatisk, hvor retsreglen går ud på, at nævnet kun må træffe afgørelse efter forhandling, efter at der er givet part lejlighed til at blive bekendt med grundlaget el. lign. Nævnet skal i det mindste give parten meddelelse om, at adgang til sagens grundlag står ham åben.

Der er intet i vejen for, at samme regel kan hjemle automatisk kontradiktion med hensyn til een form, men kræve begæring for en anden. Det er f. eks. tilfældet for Landsskatteretten, hvor møde kun skal tillades efter begæring, men den selektive kontradiktion i henhold til F.O., § 7, er automatisk.

Hvor en kontradiktionsregel angår et nævn, der præges af ret høj grad af umiddelbarhed, er der tilbøjelighed til, at kontradiktionen — uanset formuleringen — i praksis bliver automatisk. Efter prisaftalelov, § 13,2, jfr. Prisankenævnets F.O., § 4,3, krævede både aktindsigt og møde begæring, men prisdirektoratet sendte i praksis uden videre sine indlæg til klageren, og der indkaldtes helt rutinemæssigt til møde.

e. Ved tvistnævn og overinstanser herfor skal *parterne ubetinget stilles lige*. Det gælder også, hvis nævnet tillader videre kontradiktion end den, som parterne har krav på. Hvor der er hjemmel til at afholde f. eks. besigtigelse uden tilkaldelse af parterne, kan man ikke vælge den mellemvej kun at tilkalde den ene part.⁵³⁾

Kravet om ligestilling er også udgangspunktet ved uvildighedsnævn med

ledtes møderne meget ofte med, at formanden gav den mødte klager et mundtligt resumé af sagen, som den tog sig ud for ankenævnet efter skriftvekslingen.

51. Således f. eks. ved Invalideforsikringsretten, ovenfor s. 411.

52. Ved Københavns Taksationskommission er det almindeligt, at nævnet ved udspørgning af ejeren sikrer sig, at han kender magistratens indlæg.

53. Jfr. *Abitz* i Håndbog for da. kommuner, s. 1109.

partsproces og disses overinstanser, men det lader sig på baggrund af praksis ikke opretholde fuldstændigt. Jernbanebesigtigelseskommissionen handler således ikke ulovligt, fordi forligsforhandlingerne foregår med den ene part alene.

Når der undtagelsesvis forekommer to parter for andre 1. instansnævn, gælder intet almindeligt krav om ligestilling, og sådan er kun undtagelsesvis hjemlet.⁵⁴⁾

Spørgsmålet om parternes ligestilling har iøvrigt tiltrukket sig særlig opmærksomhed ved ankenævn. Heller ikke for disse nævn gælder en almindelig regel om ligestilling. 1. instansen har et ulovbestemt krav på at blive hørt over klagen; men klagers krav på kontradiktion kræver hjemmel, og selv hvor sådan hjemmel findes, er der ofte forskel på klagers og 1. instans krav på kontradiktion. En ikke ringe ulighed er således hjemlet ved Landsskatteretten; ligningsdirektoratet har ganske vist ikke krav på at få kendskab til hele sagens grundlag, men dets kontradiktionskrav er dog væsentlig videre end klagerens, se nærmere landsskatteretslov, § 12,1 og 3 og § 14, Landsskatterettens F.O., § 4 og 10, samt Ligningsrådets F.O., § 17,3 og 4. Selv ved Prisankenævnet var der ulighed, kun klageren, ikke 1. instansen, var afskåret fra adgang til hemmelige oplysninger ifølge prisaftalelov, § 13,2, 1. pkt.

Den ulighed, der følger af bestemmelser om begrænsninger i klagers kontradiktion af hensyn til trediemand, er uundgåelig. Men iøvrigt bør kontradiktionsregler for ankenævn så vidt muligt fortolkes således, at 1. instansen og parten får lige adgang til aktindsigt og overværelse og til at tage til genmæle.

Ved ankenævn, hvor der holdes møder, har der i praksis været særlig tvivl med hensyn til nævnets adgang til at drøfte sagen med 1. instansen alene, altså uden klagers tilstedeværelse. Også herom findes undtagelsesvis lovregler. Hvor der ved Landsskatteretten holdes møde efter parts begæring, er det direkte hjemlet, at retten kan drøfte sagen med ligningsdirektoratets repræsentant, uden at klager er til stede, F.O., § 10,4 og 6.⁵⁵⁾ På den anden side kan retten eller dens kontor føre mundtlige forhandlinger med klager uden ligningsdirektoratets tilstedeværelse, F.O., § 9 og 10,4. Ved andre ankenævn har det i al fald tidligere været praksis, at nævnet drøftede sagen med 1. instansen alene. I begyndelsen af Prisankenævnets funktionstid, hvor klagers krav på kontradiktion ganske vist ikke var hjemlet, men hvor kontradiktion anvendtes i praksis, hændte det vistnok, at ankenævnet efter mødet, hvor både klager og 1. instans var til stede, men før rådslagningen, drøftede sagen med prisdirektoratets repræsentant uden klagers tilstedeværelse. Og i Indkvarteringsvurderingsnævnet, hvor møde faktisk var det almindelige, var det i lang tid skik, at 1. instansens repræsentant ligefrem overværede rådslagningen og herunder besvarede spørgsmål fra medlemmerne.

54. Jfr. unnm. skr. 24/1 1935.

55. Hjemlen udnyttes dog vistnok sjældent, jfr. *Hiort-Lorenzen* i *Sagførerbladet* 1949, s. 90.

I de senere år er udviklingen imidlertid gået i retning af en understregning af klagers og 1. instansens ligestilling. I Indkvarteringsvurderingsnævnet blev det praksis, at 1. instansens repræsentant kun overværede rådslagningen, når part ikke mødte efter tilsigelse, og for Prisankenævnet fastsattes ved l. 234 29/5 1948, jfr. prisaftalelov, § 13,2 i. f., og F.O., § 4,3 i. f., at ingen af parterne måtte overvære nævnets forhandlinger; meningen hermed var at udelukke enhver drøftelse med een part ad gangen.⁵⁶⁾

Hvor loven ikke indeholder vejledning, gælder rimeligvis nu følgende regler:

Hvor klager har krav på møde og faktisk møder, kan den, der repræsenterer 1. instansen på mødet, i al fald ikke overvære rådslagningen.⁵⁷⁾ Det er fastslået i U. 1952, s. 199 (vedrørende Stærke-Drikke-Nævnet), der dog in casu ikke tillagde reglens overtrædelse ugyldighedsvirkning. 1. instansens repræsentant er formentlig også afskåret fra at drøfte sagen med nævnet uden klagers overværelse efter mødet, men før rådslagningen. Lignende krav om ligestilling må gælde, hvor klager indkaldes til møde og møder, selvom han ikke havde krav på møde. Hvor klager har krav på møde, men udebliver, er drøftelse af sagen alene med 1. instansen naturligvis ikke udelukket, men 1. instansens overværelse af den egentlige rådslagning må også her være forbudt.

56. R.T. 1947/48 B., sp. 1685, jfr. Ft. sp. 4589.

57. Reglen tager kun sigte på den, der under en forhandling optræder som 1. instansens advokat. Hvor der blandt nævnets medlemmer eller tilforordnede — med rette — findes personer med tilknytning til 1. instansen, gælder reglen naturligvis ikke.

XVI. Sagens afgørelse

Nævnene er alle kollegiale. Det er derfor nødvendigt at have processuelle regler om, hvordan den mening, der udadtil fremtræder som nævnets, dannes. Behov herfor foreligger dog ikke, hvor nævnsmedlemmerne ikke træffer afgørelse selv, men overlader denne til et kontor, formanden eller et andet enkelt medlem. Sådanne tilfælde falder udenfor den følgende fremstilling, der iøvrigt især tager sigte på afgørelser truffet af hele nævnet. De opstillede regler vil dog i almindelighed uforandret kunne tillempes på kollegiale underafdelinger af nævnet.

A. SAGENS FORELÆGGELSE FOR NÆVNSMEDLEMMERNE

Forudsætningen for en meningsdannelse i nævnet er, at de enkelte medlemmer har en vis viden om den sag, der skal afgøres, især om dens konkrete, faktiske omstændigheder.¹⁾

I det omfang, hvori alle medlemmer overværer sagens forberedelse, opstår intet problem. Medlemmerne oplever sagens grundlag på lignende måde som en dommer. Det almindelige er imidlertid, at hele processtoffet eller dog størstedelen af det foreligger skriftligt. Her får spørgsmålet om, i hvilken form materialet forelægges medlemmerne, stor praktisk betydning.

Mulighederne for variationer er meget store, og et stort antal forekommer i nævnenes praksis. Samtlige sagens akter: parts eller parterers indlæg, erklæringer fra offentlige myndigheder eller private, politirapporter, lægeattester, udskrifter af registre, tilakterede sager m. v., kan forelægges ubearbejdet for medlemmerne, enten således at dokumenterne sættes i cirkulation blandt medlemmerne eller udsendes i deres helhed i afskrift,²⁾ eller således at akterne ligger til gennemsyn på nævnets kontor.³⁾ Det almindelige er imidlertid, at processtoffet har været undergivet en vis bearbejdelse, før det kommer til medlemmernes kundskab, således at der i det mindste er bragt orden i sagens fakta og foretaget en bevisbedømmelse og eventuelt tillige udarbejdet udkast til nævnets afgørelse. Hvor det er tilfældet, er denne opsummering af sagens grundlag normalt den vigtigste kilde til nævnsmedlemmernes kendskab til sagen. Der er derfor grund til at understrege, at den indsigt i sagens enkelt-

1. Jfr. til det følgende fremstillingen ovenfor kap. XII A., især s. 270 ff.

2. Således f. eks. i almindelighed i Prisankenævnet, jfr. ovenfor s. 268—69, og Arbejdsnævnet, se også Stærke-Drikke-Nævnet F.O., § 3, Bevillingsnævn, Normal F.O., § 3, Sygekasserådets F.O., § 9,3.

3. Sådan fremlæggelse omtales ofte i F.O.erne, f. eks. Landsskatterettens F.O., § 12,3 i. f., Ligningsrådets F.O., § 34,3 i. f., og Invalideforsikringsrettens F.O., § 5.

heder, som denne kilde tillader, er meget varierende, afhængig af opsummeringens nøjagtighed og udførlighed og af medlemmernes mulighed for at indprente sig den. I visse tilfælde får medlemmerne tilsendt en skriftlig oversigt over sagens fakta og disses retlige og bevismæssige bedømmelse af samme type som de i ministerierne anvendte referater, der i udførlighed kan måle sig med en underretssdoms præmisser. I andre tilfælde fremsendes en indstilling ledsaget af en mere lapidarisk sagsfremstilling⁴⁾ eller muligvis kun et udkast til en nødtørftigt begrundet afgørelse. Opsummeringen kan imidlertid også komme til medlemmernes kundskab i form af en mundtlig forelæggelse som indledning til den mundtlige rådslagning. I de fleste nævn, hvis proces ikke præges af en ret høj grad af umiddelbarhed, er det således sædvanligt, at mundtlig rådslagning begynder med, at formanden, et medlem, sekretæren eller en tjenestemand i nævnets kontor mundtligt fremsætter et i forvejen udarbejdet forslag til en afgørelse, eventuelt ledsaget af en kort mundtlig sagsfremstilling.

Disse forskellige former for forelæggelse kan naturligvis kombineres. Fremsendelse af en skriftlig opsummering kan være ledsaget af større eller mindre dele af råmaterialet. En almindelig kombineret form er at udsende referat vedlagt sagens akter eller dog en ekstrakt heraf. Af særlig betydning er, at mundtlig opsummering som indledning til rådslagningen oftest kombineres med fremsendelse af en skriftlig redegørelse og/eller råmaterialet eller dele heraf. Både skriftlig og mundtlig opsummering kan endvidere kombineres med fremlæggelse af råmaterialet på nævnets kontor for de medlemmer, der måtte ønske at læse det.⁵⁾ Yderligere kompliceret bliver forholdene derved, at samme forelæggelsesform naturligvis ikke behøver at anvendes i alle sager ved samme nævn,⁶⁾ og at man i mange nævn ikke anvender samme forelæggelsesform overfor alle medlemmer.⁷⁾ Formanden har således i almindelighed bedre kendskab til sagernes detaljer end andre medlemmer.

Hvor mundtlig forelæggelse af en indstilling eventuelt ledsaget af en kort sagsfremstilling undtagelsesvis er de menige medlemmers eneste kundskabskilde,⁸⁾ eller hvor disse medlemmer in casu eller i almindelighed ikke har sat

4. Mer eller mindre udførlige referater er almindelige f. eks. i Boligtilsynsrådet, Erhvervsskatteudvalget og Ulykkesforsikringsrådet.
5. Positive regler om fremlæggelse til gennemsyn kombineres næsten altid med en eller anden form for opsummering.
6. Således udtrykkeligt Landsskatterettens F.O., § 12,3.
7. I Arbejderforsikringsrådet fik de kongevalgte medlemmer akterne tilstillet, de øvrige medlemmer derimod i det højeste referat. Jfr. iøvrigt ovenfor s. 279—80.
8. Således i realiteten i Arbejderforsikringsrådet i en betydelig del af sagerne, se Administrationskommissionens betænkninger, s. 374. Lignende ufyldstgørende forelæggelsesform praktiseres uden tvivl også i større eller mindre omfang i andre nævn med mange enkeltsager.

sig ind i det fremsendte eller iøvrigt tilgængelige skriftlige materiale, f. eks. fordi dette — som ved fremlæggelse af akterne på nævnets kontor — er uoverkommeligt stort, kan den reelle afgørelsesform i sager, der ikke af en eller anden grund underkastes grundig drøftelse under rådslagningen, nærme sig institutionsafgørelser meget stærkt.

Disse forskelle i den form, hvorunder nævnsmedlemmerne får kundskab om det skriftlige processtof, og det vekslende omfang af reel viden om den enkelte sag, som følger af de forskellige former, har stor betydning for bedømmelsen af nævnsformens brugbarhed. Men netop på grund af de store variationer fra nævn til nævn og undertiden fra sag til sag er det vanskeligt at opstille blot nogenlunde præcise retsregler om forelæggelsens form og omfang.⁹⁾ Der findes ganske vist især i forretningsordenerne et stort antal positive bestemmelser om forelæggelsen, men de fleste er meget vagt formuleret. Et typisk eksempel er Priskontrolrådets F.O., § 3,2: »Med mødeindkaldelsen skal følge dagsorden, der så vidt muligt skal indeholde angivelse af de sager, der kommer til behandling, tillige med det materiale, der efter formandens skøn bør udsendes til medlemmerne.« Og selv hvor reglerne undtagelsesvis udtrykker sig mere koncist, efterleves de ikke altid i praksis. De opfattes — ofte med rette — som beskrivelser af den typiske fremgangsmåde i almindelige tilfælde og føles derfor ikke ubetinget bindende.

Det er dog nærliggende at søge at formulere en almindelig minimumsregel om forelæggelsen af skriftligt processtof. Det kan ske på forskellige måder.

De fleste forretningsordener kræver udsendelse af dagsorden — i betydningen en kort beskrivelse af de sager, der skal drøftes — og dagsorden udsendes faktisk næsten overalt i det undersøgte materiale.¹⁰⁾ Man kunne følgelig med forbillede i foreningsretten¹¹⁾ opstille den regel, at hvor dagsorden skal udsendes¹²⁾ eller faktisk i det enkelte tilfælde er udsendt, kan der ikke under en følgende mundtlig rådslagning og votering træffes afgørelse i andre sager end de på dagsordenen angivne. Foreningsrettens regel er begrundet i hensynet til ikke at vildlede medlemmerne. Dette hensyn gør sig imidlertid indenfor nævnprocessen kun gældende, hvor medlemmerne virkelig bliver klogere af en dagsorden, nemlig hvor de i forvejen kender så meget til sagen, at en kort beskrivelse er nok til at belyse grundlaget, eller hvor sagens grundlag er så simpelt, at det kan beskrives i en kort dagsordensangivelse. Og således er

9. Jfr. *Poul Andersen*, s. 416.

10. Måske kan man ligefrem opstille en almindelig regel om pligt til udsendelse af dagsorden, jfr. km. skr. 9/2 1950, men cfr. *Poul Andersen*, s. 416, men en sådan regel er uden større betydning, hvis der er frit slag med hensyn til afgørelser udenfor dagsordenen.

11. *Poul Meyer*: Dansk Foreningsret 1950, s. 55 ff. *Kr. Sindballe*: Selskabsret II, s. 105, jfr. III, s. 172, og aktieselskabslov, § 56,2, jfr. for kommunalretten Normal F.O. for amtsråd, § 4,3 og 4, i Håndbog for da. kommuner, s. 1297.

12. Jfr. *Poul Andersen*, s. 416.

forholdene kun sjældent ved de konkrete sager angående borgernes retsstilling, som især har interesse for nævnprocessen. Hvis medlemmerne i forvejen kender sagens grundlag, f. eks. fordi de har deltaget i forberedelsen, kan det være ligegyldigt, om sagen var nævnt på en dagsorden. Hvor medlemmernes kundskab om sagen plejer at bero på en kort mundtlig forelæggelse, gælder noget lignende. Medlemmernes grundlag bliver hverken bedre eller ringere, fordi sagen nævnes på en dagsorden. Og i de almindelige tilfælde, hvor reel stillingtagen til sagen kræver gennemlæsning af et ret omfattende skriftligt råmateriale eller af en ret udførlig skriftlig opsummering, er en dagsordensangivelse i sig selv utilstrækkelig. Den kan ikke erstatte materialet, og hvis dette fremsendes, har dagsordenen i det højeste ordensmæssig betydning. At lægge vægt på selve dagsordenen vil derfor i de typiske tilfælde være formalisme.¹³⁾

En minimumsregel kunne også formuleres således: Hvor der skal udsendes skriftligt materiale til medlemmerne, eller hvor sådant materiale faktisk er udsendt, kan nævnet kun træffe afgørelse i sager, hvorom der ikke i forvejen er udsendt sædvanligt skriftligt grundlag, såfremt der på anden måde kan gives medlemmerne et lige så godt grundlag for en afgørelse. Denne sætning indeholder en fornuftig vejledning, men den har ikke karakter af retsregel. Selv i nævn, hvor der skal udsendes og faktisk udsendes et betydeligt skriftligt materiale, hænder det ikke helt sjældent, at enkelte sager afgøres alene på grundlag af mundtlig forelæggelse.

Hvor positive regler ikke undtagelsesvis indeholder meget præcise og praktisk anvendelige bestemmelser, kan man næppe nå længere end til den — temmelig intetsigende — regel, at medlemmerne skal have fornødent kendskab, og at bedømmelsen af, hvad der er fornødent, først og fremmest afhænger af det sædvanlige i vedkommende nævn.

Dette udgangspunkt kan dog suppleres med et par — noget mere præcise — regler.

Ethvert nævnsmedlem kan forlange at se hele det skriftlige materiale, som er indsamlet til brug for sagen, førend han afgiver sin stemme. Han behøver altså ikke at nøjes med, hvad der ifølge formandens bestemmelse, praksis eller forretningsordenen udsendes.¹⁴⁾ Reglen gælder, hvad enten det er normalt

13. Enkelte forretningsordener tillægger dog selve dagsordenen retlig betydning. Ifølge Læringerådets F.O., § 5,4, kan sager, der ikke er optaget på dagsordenen, kun behandles, såfremt samtlige mødende tillader det. — At søge en sådan regel opstillet i almindelighed er næppe tilrådeligt, i al fald ikke hvor der tænkes på konkrete enkeltsager. Det bør ikke være overladt til nævnsmedlemmerne at fratage den enkelte borger den garanti, der måtte ligge i nævnets særlige sammensætning. I generelle sager er reglen derimod ofte meget fornuftig.

14. Jfr. km. skr. 9/2 1950. Undtagelse kan være gjort af hensyn til private interessers hemmeligholdelse, Vareforsynings F.O., § 7,4.

ikke at udsende hele materialet, eller det blot ikke er sket i denne sag, og hvad enten sagen er optaget på en dagsorden eller ikke. Det er tvivlsomt, om medlemmet også kan kræve, at rådslagning eller dog afstemning udsættes, indtil han har sat sig ind i materialet. Landsskatterettens F.O., § 12,4 i. f.,¹⁵⁾ giver — ganske vist i forbindelse med formandens beføjelser vedrørende af-skæring af videre rådslagning — den regel, at ethvert tilstedeværende medlem kan forlange afstemningen udsat een gang og akterne tilstillet inden sagens fornyede forhandling. Denne regel bør være udgangspunktet overalt, men dels kan den fraviges ved presserende sager, og dels medfører dens overtrædelse næppe ugyldighed, hvor et sikkert flertal er villigt til at afgøre sagen på det kendskab, som allerede foreligger.

Et nævnsmedlem kan altid rejse spørgsmålet om tilvejebringelse af yderligere materiale udover det, der allerede er fremskaffet, hvad enten det er forelagt eller ikke. Men afgørelse herom træffes af nævnet.

B. RÅDSLAGNING

Rådslagning er betegnelsen for den udveksling af synspunkter, som går forud for nævnets meningsdannelse, der sker ved afstemningen.

Rådslagningen består minimalt i fremsættelse af et forslag til afgørelse. Hvor afgørelsen — og det er det almindelige — ikke skal begrundes, behøver forslaget heller ikke at være begrundet, men er det i reglen. I mangfoldige tilfælde i praksis indskrænker rådslagningen sig til en kort forelæggelse af eet forslag. Det betyder ikke, at rådslagningen generelt kan undværes.¹⁾ Udgangspunktet må være, at alle medlemmer har krav på at give deres mening til kende.²⁾ Hvor der ikke findes særlige regler, ligger grænserne for medlemmernes adgang til at ytre sig alene i formandens forhandlingsledelse.

Rådslagningen kan ske skriftligt, ved cirkulation, eller mundtligt på et sammentræde af nævnets medlemmer.³⁾ Hvor nævnet indeholder interesserepræ-

15. Jfr. også Ligningsrådets F.O., § 34,4 i. f. Et sådant krav følger også af Lær-
l ingerrådets F.O., § 5,4.

1. Undtagelsesvis kan rådslagningen dog fuldstændig bortfalde, således ved den overgangsform til institutionsafgørelser, som består i, at et større antal sager anses for afgjort i et bestemt sammentræde, når blot intet medlem ønsker drøftelse, se f. eks. ovenfor s. 266 om Invalideforsikringsretten.
2. Således udtrykkeligt Lær l ingerrådets F.O., § 5,3.
3. Ved mellemformer mellem skriftlig cirkulation og sammentræde må vægten lægges på, om der er lejlighed til den udveksling af synspunkter og gensidige påvirkning, som sammentrædet giver. Formandens eller sekretærens telefoniske samtale med medlemmerne een for een kan ikke erstatte sammen-
træde. Sådanne »telefonmøder« vil derimod efter omstændighederne kunne
s idestilles med sædvanlig mundtlig rådslagning.

sentanter og lægmænd, er der formodning for, at rådslagningen skal ske mundtligt;⁴⁾ ellers kommer nævnsformens mulighed for grundig og alsidig behandling og for kompromis ikke fuldt til sin ret. I mange forretningsordener findes dog hjemmel for undtagelsesvis at lade sager afgøre ved cirkulation;⁵⁾ og dette sker i praksis også uden hjemmel.⁶⁾ Hvor nævnet har mange sager, og afgørelse ved cirkulation kun omfatter en mindre del af sagerne og tilmed de simple, kan denne praksis også forsvares; sagerne ville alligevel ikke være blevet undergivet en reel mundtlig rådslagning. Rådslagning ved cirkulation som indledning til mundtlig rådslagning er naturligvis også lovlig. Ved nævn, der ikke blandt medlemmerne tæller interesserepræsentanter og lægmænd, må man — i mangel af modstående hjemmel — antage, at formanden og i sidste instans nævnet frit kan vælge rådslagningens form fra sag til sag.⁷⁾ — I praksis er afgørelse af alle eller blot størstedelen af sagerne ved cirkulation meget sjælden.⁸⁾

Hvor rådslagningen foregår mundtligt, ledes den af formanden,⁹⁾ der også træffer beslutning om afskæring af videre debat. Hans afgørelse herom må dog straks af ethvert medlem kunne kræves underkastet afstemning i nævnet.¹⁰⁾

4. Ubetinget mundtlig rådslagning kan være udtrykkelig hjemlet, f. eks. Stærke-Drikke-Nævnets F.O., § 4,1, jfr. § 2. — Hjemmel for mundtlig rådslagning og votering kan ved nævn, der ikke præges af parts møde for nævnet, også fremgå indirekte af bestemmelser om »møde i« nævnet, f. eks. Ligningsrådets F.O., § 34, og Vareforsynings F.O., § 3, jfr. U. 1952, s. 246, om O.F., § 168,1, og *Haarløv*: Opdragelsessanktioner, s. 218—19. Herimod strider Lskr. 1939.89, der antager, at en afgørelse truffet uden Skatterådets sammentræde, men efter at formanden telefonisk havde indhentet andre medlemmers tilslutning, var gyldig, uanset at statsskattelovens § 27 taler om, at prøvelsen af ansættelserne foretages »på møder«. Afgørelsen støtter sig på statsskattelovens § 18,6, der er en ren quorumsregel, jfr. *Hartvig Jacobsen*: Skatteretten, s. 418, note 2. Den er næppe rigtig, og i al fald er henvisningen til § 18,6 irrelevant, jfr. *Poul Andersen*, s. 417, note 2. — Fra regler om møde med parter kan intet sluttes. — Regler om, at part ikke må overvære rådslagningen, se ovenfor s. 418, forudsætter mundtlig rådslagning som det almindelige.
5. F. eks. Arbejdsrådets F.O., § 3, Arbejderforsikringsrådets F.O. 1919, § 2,7, Ulykkesforsikringsrådets F.O., § 2,4, Boligtilsynsrådets F.O., § 3, og Sygekasserådets F.O., § 3,3. Ifølge De bedømmende Sygekasseudvalgs F.O., § C, 2, skal sagerne »i reglen« forhandles mundtligt.
6. I Erhvervsskatteudvalgets møder drøftes kun de sager, hvor cirkulationen har vist uenighed. Resten afgøres ved cirkulation. I Byplannævnet blev det udtrykkeligt besluttet, at formanden skulle afgøre, hvilke sager der kunne behandles ved cirkulation. 1 medlem kan dog altid kræve møde.
7. Således Indkvarteringsvurderingsnævnets F.O., § 2,2.
8. Som eksempler på nævn hvor afgørelse ved cirkulation er almindelig kan nævnes Sygekassenævnets Overflytningsudvalg og Fængselsnævnet.
9. Jfr. ovenfor s. 275.
10. Således f. eks. Landsskatterettens F.O., § 12,4, Ligningsrådets F.O., § 34,4, og Invalidforsikringsrettens F.O., § 8,1.

Rådslagningen er i princippet hemmelig. Hverken offentligheden eller parterne må overvære mundtlig rådslagning¹¹⁾ eller har adgang til de påtegninger, som cirkulationen afføder.¹²⁾ Om observatørers, tilforordnede, sagkyndiges og tjenestemænds deltagelse i rådslagningen, se ovenfor s. 152—54.¹³⁾

C. AFSTEMNING

1. Afstemning er en nødvendighed i den forstand, at det på en eller anden måde må konstateres, hvilken mening der er nævnets. Det gælder endog i de tilfælde, hvor det har mindre interesse at konstatere det nøjagtige flertal, således f. eks. ofte ved tvivlsbedømmelse. Også her er det væsentligt at vide, hvilke meninger der findes, og så nogenledes hvilken støtte de har.

Derimod er formelig stemmeafgivning om den enkelte sag langt fra altid nødvendig.¹⁾ Hvor nævnet overhovedet ikke realitetsbehandler den konkrete sag, men blot godkender en bloc, er optælling af stemmer naturligvis overflødig.²⁾ Men selv hvor nævnsbehandlingen af den enkelte sag er en realitet, kan formelig afstemning undværes, såfremt formanden efter rådslagningen mener, at der er enighed eller blot et klart flertal for en bestemt afgørelse.³⁾ Ethvert medlem kan dog forlange afstemning både for at konstatere, om formandens opfattelse af situationen er korrekt, og for at registrere et mindretals størrelse.⁴⁾

Faktisk er formelig stemmeafgivning ikke almindelig i nævn med mange medlemmer, således f. eks. ikke i Priskontrolrådet, Ulykkesforsikringsrådet og Invalideforsikringsretten.⁵⁾

2. Rpl. § 216,4 bestemmer, at *afstemningstemaet* — naturligvis indenfor sagens ramme — i tvivlstilfælde fastlægges ved særskilt afstemning blandt den kollegiale rets medlemmer.⁶⁾ I kommunalretten er det formanden, der bindende

11. Jfr. ovenfor s. 417—18 og landvæsenretslov, § 33,1, og *Frederik V. Petersen*, s. 219—20, samt Bevillingsnævn Normal F.O., § 4.

12. Jfr. ovenfor s. 407—08.

13. Sådanne personer har ikke stemmeret, men ofte må man antage, at i al fald tilforordnede og visse sagkyndige kan udøve lignende beføjelser som medlemmerne under rådslagning og afstemning, f. eks. kræve bedre materiale forelagt eller afstemning om rådslagningens afslutning eller afstemningstemas fastlæggelse.

1. *Poul Andersen*, s. 418.

2. Jfr. ovenfor s. 423, note 1.

3. Efter Beværterbevillingsnævnets Normal F.O., § 8, 3. pkt., kan afstemning kun undværes, når formanden skønner, at formelig afstemning ville vise enstemmighed. Det gælder ikke i almindelighed.

4. Jfr. folketingets F.O., § 35,1, Håndbog for da. kommuner, s. 121 og 163, *Poul Meyer*: Foreningsret, s. 59, unnm. skr. 16/5 1940. *Poul Andersen*, s. 418.

5. Invalideforsikringsretten, s. 35.

6. *Munch-Petersen I*, s. 291—92.

formulerer afstemningstemaet, med mindre han selv overlader det til forsamlingen.⁷⁾

For nævnsprocessen findes enkelte positive regler. Efter Landsskatterettens F.O., § 12,5, 1. pkt., Ligningsrådets F.O., § 34,5, 1. pkt., og Invalideforsikringsrettens F.O., § 8,1 i. f., er det formanden, der formulerer afstemningstemaet. I disse tre forretningsordener findes også en bestemmelse om, at formanden træffer afgørelse om rådslagningens afslutning, men at ethvert medlem kan forlange afstemning herom. Denne tilføjelse er ikke gjort til reglen om formandens magt over afstemningstemaet; men der er næppe tvivl om, at tilføjelsen kan anvendes analogt også ved afstemningstemaets fastlæggelse. Det synes i det hele lidet rimeligt at antage, at formanden i en konkret sag, hvor nævnet selv afgør sådanne spørgsmål som oplysningernes tilstrækkelighed,⁸⁾ afvisning på grund af formfejl⁹⁾ og rådslagningens afslutning, på egen hånd skulle kunne formulere afstemningstemaet. Den almindeligt gældende regel må derfor antages at være, at formanden formulerer afstemningstema, hvis ingen kræver nævnets afgørelse herom.¹⁰⁾

3. a. For de fleste nævn er *quorumskravet* positivt fastsat. Reglerne har et meget forskelligartet indhold. I nævn med få medlemmer er quorum ofte sat til alle.¹¹⁾ I andre tilfælde, således især i de efter tysk mønster indrettede paritetiske nævn indenfor arbejderlovgivningen findes udførlige regler, der skal sikre en minimal balance mellem de repræsenterede interesser.¹²⁾ I en række nævn er quorumskravet af hensyn til vanskelighederne ved at sammen-

7. Normal F.O. for byråd, § 7,1, og for sogneråd, § 5,1, jfr. Håndbog for da. kommuner, s. 1318 og 1335, jfr. s. 116 og 117.

8. Jfr. ovenfor s. 271 og 423.

9. Jfr. ovenfor s. 275, note 51.

10. Jfr. folketingets F.O., § 34.

11. Således for Prisankenævnet F.O., § 3,2; Københavns Taksationskommission F.O., § 4, dog kun for endelige beslutninger om fastsættelse af erstatningsbeløb, jfr. også Reguleringskommissionen F.O., § 6; landvæsensretter, landvæsensretslov, § 33,4; Huslejenævn, lejelov, § 71,1; Husmandsbrugskommissionen i pligthussager, l. 240 7/6 1952, § 5,1; Fredningsnævn, dog kun for kendelser, naturfredningslov, § 8,4, jfr. O.F.N. 29/2 1944, *Heide-Jørgensen*, s. 76—77; Skatteråd, statsskattelov, § 18,6. — Et quorumskrav ved alle kan også udtrykkes indirekte. Bestemmelsen i Livsforsikringsnævnets F.O., § 9, om, at sagen kan viderebehandles, selvom en voldgiftsmand træder ud, må forudsætte, at quorumskravet principielt er alle. Hvor det er foreskrevet, at en suppleant *skal* tilkaldes i tilfælde af et medlems forfald, kan heri ligge en tilkendegivelse af, at quorum er alle, således f. eks. om Motorkøretøjsvurderingskommissionerne, l. 337 21/9 1939, § 28,2.

12. Således Arbejderforsikringsrådets F.O. 1919, § 2,5 og 6, Ulykkesforsikringsrådets F.O., § 8,3, Arbejdsrådets F.O., § 3, og Læringerådets F.O., § 6,1.

kalde til mundtlig rådslagning¹³⁾ eller for at lette opdelingen i underafdelinger¹⁴⁾ sat meget lavt. Endelig findes mange regler, der udtrykkeligt eller ved talangivelser sætter quorum til halvdelen, eventuelt 1 mer end halvdelen af medlemmerne.¹⁵⁾

b. Også uden positiv hjemmel må der stilles krav om, at et ret stort antal af nævnets medlemmer skal deltage i sagens afgørelse.¹⁶⁾ Nævnenes sammensætning, deres kollegialitet og de udpegede personers særlige egenskaber er blandt de vigtigste årsager til nævnsformens anvendelse,¹⁷⁾ og reglerne om delegation til formand og underafdelinger ville blive meningsløse, hvis en nok så lille del af medlemmerne kunne handle på nævnets vegne.

Det er derimod tvivlsomt, hvilket indhold et almindeligt ulovbestemt quorumskrav har.¹⁸⁾ Der er tre muligheder: quorum kan være alle, halvdelen, eventuelt 1 mer end halvdelen eller en sammensætning, der sikrer balance mellem repræsenterede interesser, forskellige former for sagkundskab m. v.

Den første mulighed er positivt hjemlet for domstolene, rpl. § 214,3; men kan kun i ringe omfang antages at være gældende uden hjemmel i nævnsprocessen. Afgørende for dens anvendelse er antallet af medlemmer, nævnets

13. Quorum i Indkvarteringsvurderingsnævnet blev således ved ændring i den oprindelige F.O. nedsat i foråret 1945 på grund af trafikvanskelighederne.

14. Således Landsskatteretten, landsskatteretslov, § 8,2, og Ligningsrådet, landsskatteretslov, § 3,7.

15. Således f. eks. Vareforsyningsankenævn F.O. 1948, § 3,2, og 1956, § 4,2; Stærk-Drikke-Nævn F.O., § 4,2; Beværterbevillingsnævn, Normal F.O., § 4; Betalingshenstandsudvalg F.O., § 4,2; Priskontrolrådet og dets forretningsudvalg F.O., § 9,1, og Boligtilsynsrådet F.O., § 5,2.

16. Im. har i utrykt skr. 17/4 1952 udtalt, at der i mangel af positiv hjemmel ikke gælder noget quorumskrav for Sundhedskommissioner, men at kun uoprettelige afgørelser bør træffes, når mindre end halvdelen af medlemmerne er til stede, jfr. Håndbog for da. kommuner, s. 123. Afgørelsen, der vistnok må ses som udslag af modviljen mod at erklære afgørelser for ugyldige af formelle grunde, kan i hvert fald ikke anvendes som Belege for nævn, hvis sammensætning er den væsentligste grund til oprettelsen; og den er formentlig også iøvrigt forkert. — Ved fastlæggelsen af den nødvendige stemmeflerhed anvender F.O.erne undertiden formuleringer, der tilsyneladende giver regler også om quorumskravet, f. eks. Sindssygetilsynsrådets F.O., § 4,2, hvorefter sagerne afgøres »ved almindelig stemmeflerhed af de tilstedeværende medlemmer.« Sådan formulering kan dog næppe tages bogstaveligt.

17. Derfor kan selskabsretten, hvorefter der ikke gælder noget almindeligt quorumskrav, Kr. *Sindballe* II, s. 106, og *Krenchel*: Håndbog i dansk aktieret, 2. udg., s. 221, ikke anvendes som forbillede.

18. For afgørelsen af adskillige enkelttilfælde kan det være overflødigt at fastlægge indholdet af en almindelig quorumsregel. Positive regler om et nævn vil naturligvis kunne anvendes analogt på et ganske lignende nævn.

funktion og — i sidste række — processens ydre form.¹⁹⁾ For nævn med kun 3 medlemmer er der formodning for quorum ved alle. For ankenævn, overinstanser, tvistnævn,²⁰⁾ henskydningsnævn og uvildighedsnævn med to parter²¹⁾ gælder samme formodning, hvis blot medlemstallet ikke er ret højt. Formodningen nærmer sig derfor vished, hvor nævn af disse typer har tre medlemmer, men bliver usikker, hvor der er mer end 5 medlemmer.²²⁾ Hvor antallet eller funktionen taler for quorum ved alle, kan der i tvivlstilfælde lægges vægt på den grad af umiddelbarhed, der gælder for nævnet. Jo mere aktive medlemmerne personligt er under forberedelsen, jo snarere er der grund til at vente quorum ved alle.

Den sidste mulighed, at bevare balance mellem nævnets forskellige grupper, er nærliggende ved nævn med interesserepræsentanter eller særlig væsentlige sagkyndige. Der findes da også i al fald eet eksempel på, at en quorumsregel af dette indhold anses gældende uden hjemmel. Boliganvisningsudvalget, der består af 1 repræsentant for lejerne og 1 for ejeren samt 2 andre medlemmer, antages således kun at være beslutningsdygtigt, når 1 medlem af hver kategori er til stede.²³⁾ Det lader sig heller ikke afvise, at man i andre tilfælde med tilstrækkelig sikkerhed kan angive et quorumskrav bygget på balancen mellem de forskellige persongrupper i nævnet. Det kan være særlig nærliggende, hvor der i nævnet er repræsenteret to klart modstående interesser, hvor nævnet har en tydelig voldgiftspræget sammensætning, eller hvor en vis kombination af sagkyndige åbenbart må have været en væsentlig grund til nævnets oprettelse. Hvor antallet af repræsenterede interesser er større end to, eller hvor den tilstedeværende sagkundskab ikke er nødvendig i samme konstellation i alle sager, er det dog umuligt alene på grund af forholdets natur at fastlægge et quorumskrav, der indeholder klare talangivelser. Der kan også henvises til, at mange positive regler om nævn med en broget interesserepræsentation og

19. *Poul Andersen*, s. 416—17, lægger tillige vægt på, om der er adgang til at tilkalde suppleanter, jfr. også præmisserne i U. 1957, s. 1008, H. Da sådanne i praksis kun tilkaldes i ringe omfang, selv om der er hjemmel, bør der formentlig kun lægges vægt på regler om, at suppleanter *skal* tilkaldes.

20. *Poul Meyer* udtaler, s. 127—28, at taksationskommissioner altid har quorum ved alle, jfr. im. skr. 24/9 1863 om en Landvæsenskommission.

21. Jfr. im. skr. 14/5 1955.

22. Pligthusankenævnet og Vareforsyningsankenævnet med 5 medlemmer har quorum ved 4 hhv. 3 medlemmer.

23. Således Håndbog for da. kommuner s. 1261. Im. skr. 30/5 1947, der efter sin ordlyd alene angår ugyldighedsspørgsmålet, tager ikke stilling til det almindelige quorumskrav. U. 1954, s. 156, kendte en afgørelse truffet af formanden og lejerrepræsentanten alene ugyldig; men det ville jo også blive resultatet, hvis man antog, at quorum var halvdelen + 1. Gældende ret vedrørende Boliganvisningsudvalg er således mindre sikker end af Håndbogen angivet.

mange sagkyndige har fastsat quorumskravet uden at tage hensyn til balancen mellem grupperne.²⁴⁾

Det almindelige, deklaratoriske quorumskrav, der gælder hvor ikke omstændigheder som de ovenfor nævnte tyder på quorum ved alle eller ved en vis balance, er da mindst halvdelen. I nævn med et ret ringe og samtidig lige antal medlemmer må dog forlanges 1 over halvdelen.²⁵⁾

c. Quorumsreglernes indhold er et krav om, at et bestemt, minimalt antal af nævnets medlemmer skal deltage i afgørelsen.²⁶⁾ Hvad der nærmere ligger heri, er imidlertid uklart. Overalt hvor reel rådslagning forekommer, er det et spørgsmål, om quorumskravet også omfatter denne fase eller kun afstemningen. Dernæst er det ikke klart, hvilken deltagelse det minimale antal medlemmer skal præstere under afstemningen: er det nok, at de er til stede, eller skal de også afgive deres stemme?

Disse spørgsmål vedrørende quorumskravets omfang kompliceres derved, at man meget vel kan tænke sig forskellige krav under afgørelsens forskellige stadier ved samme nævn,²⁷⁾ f. eks. højere quorum under afstemningen end under rådslagningen eller lavere quorum af afgivne stemmer end af tilstedeværende under afstemningen. Formodningen må imidlertid være imod sådanne komplikationer. Når positive regler kun opererer med eet tal, er det ikke rimeligt på grundlag af forholdets natur at opstille endnu et for samme nævn; og i det omfang quorumskravet beror på almindelige retsgrundsætninger, må det have et temmelig unuanceret indhold. Den følgende undersøgelse bygger derfor på den forudsætning, at quorumskravet altid har samme indhold, med mindre andet klart fremgår af positive regler, og at det tvivlsomme kun er, om quorumskravet — med det engang fastlagte indhold — gælder under alle afgørelsens stadier.

Undertiden giver de positive regler god vejledning. Quorumskravet er ret ofte formuleret således, at det minimale antal medlemmer skal være til stede

24. Se eksempler ovenfor i note 14 og 15.

25. Jfr. U. 1957, s. 1008, H, om en Session som ansøgningsnævn. Strengt taget siger dommen dog kun det negative, at quorum ikke er alle. — Dette er også den almindelige regel for administrative retter i fransk ret, *Odent*, s. 315, jfr. om statsrådet *Poul Andersen*: Statsret, s. 184.

26. Jfr. *Stig Iuul* i Raunkjærs Konversationsleksikon IX, sp. 979, og *Berlin* i Salmonsens Konversationsleksikon, 2. udg., XIX, s. 794.

27. *Berlin* nævner i ovenstående artikel, at quorum i det engelske overhus er lavere ved debat end ved afgørelser. — Quorum kan naturligvis også variere efter andre kriterier. Ifølge Sygekasserådets F.O., § 6, varierer quorum efter, om sagen er på dagsordenen og efter medlemmernes protest. I engelsk ret anses quorum for at kunne nedsættes med parts samtykke, *Administrative Tribunals at Work*, s. 21, 25 og 50.

og deltage i afstemningen.²⁸⁾ Selv om disse reglers koncipister næppe har lagt noget specielt i ordene, er det nærliggende at fortolke dem derhen, at minimumsantallet skal afgive stemme og vistnok tillige, at det skal være til stede også under rådslagningen.²⁹⁾ De fleste positive quorumsregler giver imidlertid ingen vejledning. Fra de almindelige bestemmelser, der kræver, at et bestemt antal medlemmer skal »være til stede«³⁰⁾ eller »deltage i afgørelsen«³¹⁾ el. lign., kan intet sluttes.

Det afgørende bliver derfor at søge opstillet grundsætninger for fastlæggelsen af quorumskravets omfang, hvor loven ikke giver vejledning.

Hvor en afgørelse træffes efter cirkulation, opstår ingen vanskeligheder. Quorumskravet tager her sigte på det antal medlemmer, der ved påtegning på sagen eller på lignende måde skal give deres mening til kende. Hvis der undtagelsesvis måtte være pligt til at begrunde det skriftlige votum, kan kun begrundede vota medregnes i quorum. Det følgende tager således alene sigte på mundtlig rådslagning og afstemning.

For så vidt angår rådslagningen må udgangspunktet være, at quorumskravet også omfatter det sammentræde, hvori rådslagningen foregår. Hvor denne overhovedet drejer sig om den enkelte sag, er det lige så væsentligt at hævde minimumsbetingelserne for nævnets handledygtighed på dette stadium som under selve stemmeafgivningen. Ved rådslagningen, hvor meningsdannelsen præsumptivt foregår ved gensidig påvirkning, ved kompromis el. lign., er der tilmed særlig grund til at tillægge medlemmernes tilstedeværelse betydning.

Praksis stemmer så vidt vides ikke altid med denne principielle betragtning. Det er vistnok i nævn med mange medlemmer almindeligt, at man anser sig beføjet til at rådslå om en sag, selv om quorumskravet ikke er opfyldt og afstemning derfor ikke kan ske.³²⁾ Hvis rådslagningen genoptages, når quorum er opnået, kan denne praksis forsvares; men hvor den beslutningsdygtige forsamling blot korroborerer ved en afstemning, handler man imod hensigten med quorumsregler, og fremgangsmåden bør i al fald undgås, hvor nævnet underkaster enkeltsager en reel bedømmelse.

28. F. eks. Stærke-Drikke-Nævnets F.O., § 4,2, Betalingshenstandsudvalg, F.O., § 4,2, og Indkvarteringsvurderingsnævn, F.O., § 1,2.

29. Ganske undtagelsesvis indeholder F.O.erne utvivlsomme regler. Boligtilsynsrådets F.O., § 5,2, taler om, at quorum skal deltage i forhandlingerne, og naturfredningslov, § 8,4 om, at alle medlemmer skal afgive stemme.

30. Således f. eks. Prisankenævnets F.O., § 3,2, Vareforsyningsankenævnets F.O. 1948, § 3,2, og 1956, § 4,2, Københavns Taksationskommissions F.O., § 4 i. f., Læringerådets F.O., § 6,1, og Priskontrolrådets F.O., § 9.

31. Således f. eks. Landsskatterettens F.O., § 12,6, landvæsensretslov, § 33,4, og for Pligthusankenævnet, l. 240 7/6 1952, § 6,4.

32. Denne ordning har direkte hjemmel i politiske forsamlinger, se Normal F.O. for byråd, § 6,2, og Normal F.O. for sogneråd, § 4,2, i Håndbog for da. kommuner, s. 1318 og s. 1335, jfr. s. 112.

Hvad afstemningen angår, er det i al fald givet, at det minimum af medlemmer, som quorumsreglen forlanger, skal være til stede under afstemningen. Spørgsmålet er, om der også skal afgives lige så mange stemmer, som quorumskravet angiver.

For at klargøre problemstillingen kan man først omformulere spørgsmålet således: Bliver en afgørelse³³⁾ ugyldig, når et antal medlemmer svarende til quorum vel er til stede, men der ikke afgives lige så mange stemmer, som quorumskravet angiver?

I politiske forsamlinger og i foreningsretten er svaret utvivlsomt. Quorumskravet er opfyldt, når blot det nødvendige antal medlemmer er til stede; at en del af disse afholder sig fra at stemme gør ikke en afgørelse ugyldig.³⁴⁾ I domstolsprocessen gælder givetvis den modsatte regel. Det antal dommere, som udgør quorum, skal ikke blot være til stede under afstemningen, men skal ved deres stemmeafgivelse positivt tage stilling til sagen.³⁵⁾

For nævnprocessen kan findes støtte for begge disse modstående regler. *Poul Andersen* synes således tilbøjelig til at overføre kommunalrettens regler til nævnene;³⁶⁾ og hermed stemmer opfattelsen i mange nævn, specielt i dem, der udelukkende eller tillige udøver rådsfunktionerne. På den anden side har indenrigsministeriet i skr. 63 19/2 1920 udtalt, at bestemmelsen i huslejelov 598 31/10 1919, § 2,6, hvorefter et Huslejenævn kun var beslutningsdygtigt, når formanden, 1 lejerrepræsentant og 1 ejerrepræsentant var til stede, ikke var opfyldt i et tilfælde, hvor 4 medlemmer vel var til stede, men kun to havde afgivet stemme. Som begrundelse angaves simpelthen, at quorum ikke havde deltaget i afstemningen. En lignende regel gælder uden tvivl for andre nævn. Det er således højst usandsynligt, at domstolene skulle akceptere en afgørelse fra f. eks. Monopolankenævnet truffet under alle medlemmers tilstedeværelse, hvor kun to medlemmer har stemt, mens det tredie udtrykkeligt afholdt sig fra at stemme, og helt sikkert, at domstolene vil forkaste en kendelse, hvor kun eet medlem har afgivet stemme.

Det afgørende bliver da at fastlægge en grænse mellem de tilfælde, hvor quorumskravet er opfyldt, blot medlemmerne er til stede, og dem, hvor der skal afgives lige så mange stemmer, som quorumskravet angiver. I detalj lader grænsen sig ikke fastlægge; men man kan angive nogle momenter, der i

33. Ordet afgørelse omfatter også her både retsakter og indstillinger. Ved indstillinger kompliceres ugyldighedsspørgsmålet, fordi fejl ved indstillingen først får ugyldighedsvirkning via den efterfølgende afgørelse. Til denne komplikation tages intet hensyn i det følgende.

34. Folketingets F.O., § 35,2, jfr. *Jens Møller* i Den Danske Rigsdag IV, s. 103, Håndbog for da. kommuner, s. 112, jfr. U. 1955, s. 342 med note 2.

35. Rpl. § 2,2 og § 6,1 sammenholdt med § 216,1 i. f. og § 906 a, 2, jfr. Kommenteret Rpl. I, s. 287.

36. S. 416, note 9 a.

almindelighed vil tale for at lade quorumsregler omfatte selve stemmeafgivelsen. Til disse momenter må imidlertid føjes den almindelige modifikation, at tilbøjeligheden til at nægte at tage stilling til en sag i praksis vil være betydelig især blandt lægmænd og interesserepræsentanter, der er vant til de politiske forsamlingers og foreningernes regler.

Af betydning er quorums absolutte tal og dette tals forhold til det samlede antal nævnsmedlemmer. Hvis quorum er alle, må man efter domstolenes forbillede gå ud fra, at alle også skal afgive stemme. Jo mindre det antal medlemmer der udgør quorum er, des snarere vil der være grund til at lade quorumskravet omfatte også stemmegivningen; ellers kan man risikere afgørelser truffet af 1 eller 2 personer. Og jo mindre brøkdel af alle medlemmer, quorum udgør, des snarere må man formode, at der bag quorumsreglen ligger overvejelser over, hvor ringe en del af nævnsmedlemmerne man kan lade handle på nævnets vegne; man bør følgelig heller ikke ved stemmeafgivelsen gå under dette minimum. Samme tankegang kan tale for kun at inddrage de stemmende i beregningen af quorum, hvor quorumsreglen åbenbart lægger vægt på en bestemt balance i nævnet, men i al fald hvor quorum er blot nogenlunde talstærkt, har dette moment mindre betydning. I det hele gælder, at hvor quorumskravet fører til en ret talstærk forsamling, eller hvor quorum udgør en større andel af nævnets samlede antal medlemmer, har den enkeltes stemmeafgivning ikke samme vægt, som hvor springet fra en reel kollektiv afgørelse til enkeltmandsafgørelse eller afgørelse ved et underudvalg er mindre.

Af betydning er dernæst nævnets funktion. Hvor nævnet tager stilling til generelle spørgsmål eller udøver henstillingsinitiativ eller foretager tvivlsbedømmelse, er tilstedeværelse uden tvivl tilstrækkelig. Hvor nævnets virksomhed først og fremmest præges af klagebehandling eller tvistbedømmelse, er der formodning for, at quorum virkelig skal deltage i afstemningen. En vis betydning kan i forbindelse med funktionen også tillægges nævnets pligt til at træffe afgørelse. Retsplejens regel hænger uden tvivl sammen med rettens pligt til ikke at slutte med et non-liquet. Hvor en privat har initiativ og altså kan forlange, at sagen — for så vidt procesforudsætningerne opfyldes — føres til ende, er det — alt andet lige — rimeligt at antage, at han også har krav på, at sagen reelt afgøres af en forsamling, der opfylder quorumskravet.³⁷⁾ Ved bedømmelsen af praksis må man dog være opmærksom på, at der i nævn, der kombinerer behandlingen af enkeltsager med generelt prægede afgørelser, især i komplicerede råd, er en klar tilbøjelighed til at lade quorumskravets omfang i de generelt prægede sager smitte af på afgørelser, der indebærer reel og indgående behandling af enkeltsager.

En vis vægt kan måske også lægges på processens ydre form. Jo aktivere

37. I mangel af bestemmelser som rpl. § 906 a, 2 kan man langt fra altid sige, at den ikke-stemmende alligevel udtaler sig for et bestemt resultat.

medlemmet har været under sagens forberedelse, jo mere stødende virker det, at han undlader at tage stilling til sagen.

Problemet om quorumskravets omfang under afstemningen kan også ses under en anden synsvinkel end ugyldighedslærens. Man kan spørge, om ikke ethvert tilstedeværende nævnsmedlem har stemmepligt.³⁸⁾ I det omfang medlemmerne er afskåret fra at svare stemmer-ikke, mister spørgsmålet om quorumskravets omfang under afstemningen naturligvis sin selvstændige betydning. Men spørgsmålet om stemmepligt rækker videre. Ved undersøgelsen af ugyldigheden interesserer man sig kun for, om et antal medlemmer svarende til quorumskravet har stemt; om et antal medlemmer udover quorum har været til stede under afstemningen, men ikke har stemt, er ligegyldigt.³⁹⁾ Spørgsmålet om stemmepligt opstår derimod uanset antallet af tilstedeværende medlemmer.

I retsplejen har dommerne givetvis stemmepligt;⁴⁰⁾ i de politiske forsamlinger er det lige så utvivlsomt tilladt at undlade at stemme.⁴¹⁾ For nævnsprocessen er forholdene helt uklare.⁴²⁾

Hvis man — som ovenfor sket — går ud fra, at en afgørelse kan blive ugyldig som følge af, at der ikke er afgivet et antal stemmer svarende til quorumskravet, er det imidlertid rimeligt at tage skridtet fuldt ud og pålægge de tilstedeværende medlemmer stemmepligt efter de retningslinier, der ovenfor er anset for afgørende for quorumskravets omfang under afstemningen. Lader man ikke ugyldighedsreglen og stemmepligt følges ad, vil følgen af et medlems stemmer-ikke komme til at afhænge af det for hans opførsel ligegyldige faktum, om der er mødt flere eller færre medlemmer, eller om der under afstemningen er få eller mange, der ikke stemmer. Det må dog understreges, at der i praksis næppe er nogen udbredt fornemmelse af pligt til at afgive stemme, i al fald ikke udenfor nævn, hvor quorum er alle.

38. Som iøvrigt i denne afhandling er stemmepligt først og fremmest et spørgsmål om en retlig præget forestilling om, at medlemmet skal stemme. Der kan dog også — i al fald teoretisk — blive tale om sædvanlige sanktioner såsom disciplinærforfølgelse af en tjenestemand, afsked fra nævnet eller anvendelse af kommunaltilsynets beføjelser overfor nævn, der ligger indenfor kommunalforvaltningen.

39. Se U. 1927, s. 337, H.

40. Kommenteret Rpl. I, s. 287.

41. Det gælder muligvis ikke i ministerrådet. *Poul Andersen*: Statsret, s. 191 med note 3.

42. I noten til ovennævnte U. 1927, s. 337, H., hedder det blot: »Selv om det var en pligt for alle medlemmerne at afgive deres stemme, var det formentlig nævnets sag at ordne dette forhold.«

4. a. Under afstemningen har hvert medlem een stemme.⁴³⁾ Det gælder også, hvor der i nævnet findes interesserepræsentanter eller særlige sagkyndige; de bygningskyndige i Boligtilsynsrådet kan således overstemmes af de øvrige medlemmer i et rent teknisk spørgsmål, og Vareforsyningsankenævnets rets-kyndige formand af de øvrige medlemmer i et almindeligt juridisk fortolknings-spørgsmål.

b. Hvor ikke andet klart fremgår af loven, træffes afgørelsen efter stemme-flerhed. Regler om enstemmighed eller kvalificeret majoritet er meget sjældne.⁴⁴⁾

Det fornødne flertal beregnes — hvis det modsatte ikke er hjemlet — blandt de mødende;⁴⁵⁾ flertal af samtlige medlemmer er altså ikke nødvendigt. Hvor der ikke er stemmepligt for alle tilstedeværende eller modstående speciel hjem-mel, er det tilstrækkeligt, at der er flertal blandt de stemmende;⁴⁶⁾ ved bereg-ningen af flertallet tælles de ikke-stemmende altså ikke med.

c. Ligesom i domstolsprocessen kan det være tvivlsomt, hvad det vil sige, at en afgørelse træffes efter stemmeflerhed.

Klarest er forholdene, hvor afstemningen angår et klart alternativ. I så fald kræves til vedtagelse blot flere stemmer for det ene forslag end for det andet. Tvivl om afstemningens resultat opstår kun, hvis stemmerne står lige.

Hvor afstemningen angår flere end to forslag, opstår et yderligere og væsentligere tvivlsspørgsmål, nemlig om et forslag er vedtaget, når blot der er afgivet flere stemmer for det end for noget andet, eller om man må kræve mere end halvdelen af samtlige stemmer for et af forslagene for at anse det for vedtaget.

1) Ved nævn, der afgiver indstillinger eller meningstilkendegivelser, har disse tvivlsspørgsmål vedrørende afstemningens udfald ikke samme betydning, som hvor nævnet selv afgør sagen. Det væsentlige bliver at sørge for, at den myndighed, der skal træffe afgørelse, får fyldig besked om de meningsforskelle, der har gjort sig gældende i nævnet. Forbrugsafgiftsnævnets F.O., § 4,2 og 3, hvorefter afgørelse træffes ved stemmeflerhed, mens ministeren om indstillin-

43. Udtalt i Prisankenævnets F.O., § 3,2, Vareforsyningsankenævnets F.O. 1948, § 3,2, og 1956, § 4,2, samt i Indkvarteringsvurderingsnævnets F.O., § 1,3.

44. Et eksempel på krav om enstemmighed findes i l. 370 25/4 1949, § 3,5, angående visse afgørelser truffet af Jordfordelingskommissionen. Afstemnings-reglerne i Invalidforsikringsrettens F.O., § 8,2, kan føre til krav om kvalifi-ceret flertal.

45. Således udtrykkeligt Arbejderforsikringsrådets F.O. 1919, § 2,5, Ulykkesfor-sikringsrådets F.O., § 2,2, og Invalidforsikringsrettens F.O., § 8,2, 1. pkt., cfr. un. skr. 26/8 1929.

46. U. 1927, s. 337, H., med note, jfr. folketingets forretningsorden, § 33,1, jfr. § 35,2.

ger skal have udskrift af protokollen med alle medlemmers standpunkt, må anses for udslag af en almindelig grundsætning om nævnets pligt til ved indstillinger at lade væsentlige meningsforskelligheder komme til udtryk overfor den afgørende myndighed.⁴⁷⁾

Der er dog ikke tale om nogen absolut modsætning mellem afgørelser og indstillinger. Jo væsentligere indstillingen er for det endelige resultat, og jo mere den i form og indhold er et fuldt færdigt udkast til den senere afgørelse, des snarere må indstillingen behandles efter nedenstående regler, der iøvrigt har afgørelser for øje.⁴⁸⁾

2) Spørgsmålet om en afstemnings resultat, hvor der ikke opnås åbenlyst flertal for et bestemt forslag, har praktisk betydning for politiske forsamlinger og — i ringere grad — for kollegiale domstole. Det har givet anledning til en meget omfattende litteratur, der dog langt fra har klaret alle problemer. For nævnsprocessen har spørgsmålet kun ringe praktisk interesse og er tillige uden betydning for bedømmelsen af nævnens formen. I det følgende skal derfor blot gøres nogle spredte bemærkninger om nævnens forhold, fremsat på baggrund af de gængse forestillinger om afstemning i kollegiale domstole.⁴⁹⁾

De problemer, der knytter sig til afstemning vedrørende flere end to forslag, er i nævnens praksis simplere end i domstolsprocessen. Det skyldes for det første, at det sjældent er nødvendigt, at nævnsmedlemmerne begrunder deres vota, og i al fald er så udpenslede motiveringer som i domstolene ualmindelige. De komplikationer, der forbindes med spørgsmålet om beregning af flertallet efter resultat eller efter grunde får derfor mindre betydning. For det andet er der større tilbøjelighed til at acceptere afgørelser truffet ved simpelt relativt flertal end i domstolsprocessen. Mens denne løsning for domstolene er den sidste udvej, som så vidt muligt søges afværget, er den især for interesserepræsentanter og lægmand, der spiller så stor rolle blandt nævnens medlemmer, en tilvant og selvfølgelig fremgangsmåde.

47. I mange forretningsordener, således f. eks. Vareforsynings F.O., § 5,2, og Læringerådets F.O., § 6,3, findes bestemmelser om, at mindretal kan forlange, at deres indstilling refereres for den afgørende myndighed. Heraf kan næppe sluttes, at formanden, der affatter indstillingen, skulle være berettiget til at fortie et stort mindretal på et væsentligt punkt, såfremt mindretallet ikke udtrykkeligt kræver sit synspunkt refereret.

48. Ifølge Prisankenævnets F.O., § 6,2, jfr. Vareforsyningsankenævnets F.O. 1948, § 6,2, affattes indstillingen i overensstemmelse med flertallets vedtagelse; mindretalsvota i indstillingen er afhængig af mindretallets ønske. I Prisankenævnets praksis er dissens så vidt ses altid fremtrådt for ministeren.

49. Se herom *Finn Rønnow-Jessen* i U. 1956, B., s. 181—96, *Hurwitz*: Tvistemål, s. 226 ff., *Munch-Petersen* I, s. 293 ff., *Troels G. Jørgensen*, J. 1942.81 ff., *N. Skriver Jensen*, T.f.R. 1934, s. 171 ff., J. 1943, s. 245 ff., og U. 1957, B., s. 15—16, *J. Trolle*, U. 1957, B., s. 157 ff., samt *A. Heckscher*: Afstemningslære, 1892.

Der er da heller ingen tvivl om, at den deklaratoriske regel i nævnsprocessen er afgørelse ved simpelt relativt flertal,⁵⁰⁾ samt at denne regel har reel betydning og ikke — som ved domstolene — blot er en sidste nøddudvej.

Hovedreglen om afgørelse ved simpelt relativt flertal hindrer naturligvis ikke, at man, hvor afstemningen angår konkrete forvaltningsakter, i vidt omfang vil — og bør — bestræbe sig for at søge en afgørelsesform, der sikrer end et simpelt relativt flertal giver udtryk for nævnets kollektive opfattelse. Tilbøjeligheden hertil vil naturligvis være størst, hvor forskellen mellem de forskellige gruppers talmæssige styrke er ringe, eller hvor nævnet af den ene eller anden grund har særlig brug for den autoritet, som ligger i et solidt flertal for det standpunkt, der fremtræder som nævnets.

Det er næppe muligt at angive, hvornår et nævn har pligt til at søge at tilvejebringe et absolut flertal, førend det falder tilbage på relativ stemmeflerhed, eller hvilke metoder nævnet herved skal anvende. Karakteristisk for praksis er — så vidt ses — temmelig uoverlagte bestræbelser på at nå et fornuftigt resultat in casu.

Hvor de forskellige forslag kan udtrykkes i tal, er der mulighed for at opnå absolut flertal ved forskellige former for sammenregning af stemmerne. For Motorkøretøjsvurderingskommissionerne har denne udvej udtrykkelig hjemmel. Ifølge F.O., § 3,2, skal erstatningen i tilfælde af, at intet beløb opnår absolut flertal, beregnes som gennemsnittet af de 3 summer. Hvor der ikke findes regler om opmand, vil der rimeligvis også i andre taksationskommissioner være tilbøjelighed til en lignende løsning, hvor uenigheden skyldes forskellig værdiansættelse på nogenlunde ens grundlag. Såfremt et mindretal har foreslået en erstatningssum, der afviger væsentlig fra de summer, de øvrige mindretal foreslår, vil man dog næppe anvende mekanisk sammenregning. I Københavns Taksationskommission er man i de få tilfælde, hvor et absolut flertal ikke kan samles om en bestemt erstatningssum, tilbøjelig til at søge en mellem løsning, dog ikke ved en simpel beregning, men ved, at der foranstalles en ny afstemning om et passende rundt beløb.

Den almindeligste udvej vil i det hele — som ved domstolene — være en eller

50. Betegnelserne for de forskellige former for ikke-kvalificeret majoritet er ganske vist usikre, men positive regler der taler om »simpel« stemmeflerhed må antages at hjemle afgørelse ved simpelt relativt flertal. Således er i al fald betegnelsen for folketingets regler i *Berlin*: Statsret I, 4. udg., s. 464, og *Poul Andersen*: Statsret, s. 313. Simpelt relativt flertal er under denne forudsætning direkte hjemlet i Arbejderforsikringsrådets F.O. 1898, § 3, og 1919, § 2,5, og i Ulykkesforsikringsrådets F.O., § 2,2. Bestemmelser om afgørelse ved »almindelig« stemmeflerhed må forstås på samme måde. Disse udtryk findes f. eks. i Priskontrolrådets F.O., § 9,2, Sindssygetilsynsrådets F.O., § 4,2, Invalidforsikringsrettens F.O., § 8,2, og Reguleringskommissionens F.O., § 5,5.

anden form for subsidiær votering. Fra praksis findes et udmærket eksempel. I Byudviklingsudvalget for Københavnsegnens var der uenighed om, hvorvidt et areal i Brøndbyøster skulle være mellemzone eller inderzone. 4 medlemmer stemte for, at hele området burde være inderzone, 8 medlemmer ville gøre hele området til mellemzone, og 6 medlemmer ville dele arealet med $\frac{1}{3}$ inderzone og $\frac{2}{3}$ mellemzone. Af de 12, der havde stemt for de to første forslag, var 9 dog subsidiært tilhængere af det tredje forslag. Herefter blev dette anset for vedtaget med følgende begrundelse: for at $\frac{1}{3}$ af arealet skulle være inderzone stemte 10 medlemmer principalt og 5 subsidiært, og for at $\frac{2}{3}$ skulle være mellemzone stemte 14 medlemmer principalt og yderligere 4 subsidiært.⁵¹⁾

Som oftest vil fremgangsmåden vistnok være mere uformel. Hvis det ikke allerede under rådslagningen lykkes at stille et kompromisforslag, der har chance for omfattende støtte i nævnet, og som tilslører de oprindelige meningsforskelle, vil man simpelthen foretage en ny afstemning om et forslag, der fremtræder som en mellemløsning mellem forslag, der allerede har været til afstemning.⁵²⁾ Sådan fremgangsmåde må i almindelighed anses for lovlig.⁵³⁾

3) Om et andet af de spørgsmål, der volder tvivl ved opgørelsen af afstemningens resultat, nemlig om løsningen i tilfælde af stemmelighed, kan opstilles temmelig klare regler.

Der findes traditionelt en række forskellige udveje, hvoraf de vigtigste er følgende: sagen afgøres af en opmand, ved lodtrækning, ved formandens stemme, eller forslaget anses for bortfaldet.

Afgørelse ved opmand kræver hjemmel; men sådan hjemmel er især i ekspropriationsprocessen ret almindelig.⁵⁴⁾

Afgørelse ved lodtrækning, der ofte er foreskrevet ved valg, findes så vidt ses ikke hjemlet i nævnsprocessen, og formodningen må være imod denne løsning.

Reglen om, at et forslag bortfalder ved stemmelighed, er den almindelige i politiske forsamlinger og foreninger ved andre afgørelser end valg.⁵⁵⁾ Den forekommer også positivt hjemlet i nævnsprocessen. Om Beværterbevillingsnævn gælder således, at et fremsat forslag anses for forkastet og en indgivet ansøgning for afslået i tilfælde af stemmelighed,⁵⁶⁾ og skattedepartementet har

51. Betænkning vedrørende partiel byudviklingsplan nr. 2 for Københavnsegnens byudviklingsområde 1951, Specialbilag A, s. 18—19.

52. Jfr. ovenfor om Københavns Taksationskommission.

53. Cfr. km. skr. 10/1 1950, der dog drejer sig om et valg.

54. Således f. eks. i jernbaneforordningen 5/3 1845, § 10, byplanlov, § 16,2, og stærkstrømslov, § 12.

55. *Poul Meyer*: Foreningsret, s. 58, *Krenchel* l. c., s. 267, og Håndbog for da. kommuner, s. 120.

56. Normal F.O., § 8, 2. pkt., Københavns Bevillingsnævns F.O., § 7, jfr. fra tidligere ret im. skr. 29/3 1922.

i cirk. 194 30/10 1915 nr. 14 udtalt, at en selvangivelse må betragtes som godkendt, hvis der i ligningsmyndigheden er lige mange stemmer for og imod godkendelse. Det er heller ikke udelukket at anvende reglen uden hjemmel. Forudsætningen herfor må dog være, at det er muligt at lade nævnsbehandlingen slutte med et status quo. Hvor der skal træffes en konstitutiv afgørelse,⁵⁷⁾ f. eks. af et afviklingsnævn eller ved bedømmelsen af flere ansøgninger, hvoraf een nødvendigvis må efterkommes, eller hvor den tilstræbte afgørelse ikke kan formuleres som et ja eller nej, f. eks. ved en taksationskommission,⁵⁸⁾ kan reglen ikke tillempes. Men selv hvor forudsætningen om status quo er opfyldt, må reglen anvendes med yderste forsigtighed. For mange ansøgningsnævn gælder positive regler om, at formandens stemme er afgørende; og der ses ingen ankenævn, der antager, at 1. instansens afgørelse står fast ved stemmelighed.⁵⁹⁾ Reglen kan formentlig kun ventes anvendt i videre omfang, hvor et nævn har initiativ og kan vælge, om det vil udnytte det; og selv for administrerende nævn er positive regler om afgørelse ved formandens stemme sædvanlige.

Den oftest hjemlede regel⁶⁰⁾ og den, som må antages i almindelighed at gælde uden hjemmel, er at formandens stemme er afgørende.⁶¹⁾

Hvor denne regel er gældende, har spørgsmålet om, hvem der er formand, afgørende betydning.⁶²⁾ Hvor den udnævnte eller valgte formand eller næstformand er fraværende, findes forskellige positive regler om udpegelsen af en stedfortræder. De fleste går ud på ministerens udnævnelse ad hoc,⁶³⁾ enkelte

57. Im. skr. 29/5 1952 viser, at reglen end ikke kan anvendes ubegrænset i kommunalretten, jfr. Håndbog for da. kommuner, s. 120—21.

58. Ved ad hoc nævn kan reglen om forslags bortfald ved stemmelighed dog anvendes derved, at man forlanger et nyt nævn nedsat, se min. f. off. arb. skr. 19/3 1941.

59. I Arbejdsnævnets hidtil gældende F.O. fandtes ganske vist en udtrykkelig regel om bortfald ved stemmelighed; men den måtte vistnok betragtes som en fejltagelse og ville i al fald efter det oplyste aldrig blive anvendt i en sag, hvori nævnet fungerede som ankenævn, uvildighedsnævn eller ansøgningsnævn. I F.O. 1958, § 5,2, findes nu den sædvanlige regel om formandens stemme som afgørende, dog at 3 medlemmer kan forlange afgørelsen udsat til et følgende møde.

60. Sådan hjemmel findes f. eks. for følgende nævn: Landsskatteretten, F.O., § 12,5, 2. pkt.; Indkvarteringsvurderingsnævn, F.O., § 1,3; Ulykkesforsikringsråd, F.O., § 2,2; Boligtilsynsråd, F.O., § 5,1; Stærke-Drikke-Nævnet, F.O., § 4,2; landvæsensretsloven, § 33,4; Arbejderforsikringsrådet, F.O. 1919, § 2,5; Invalidforsikringsretten, F.O., § 8,2; Betalingshenstandsudvalg, F.O., § 4,1; Byplannævnet, byplanlov, § 4,7; Ligningsrådet, F.O., § 34,5, 2. pkt.; Priskontrolrådet, F.O., § 9,2; Vareforsynings F.O., § 5,1.

61. Jfr. også Vejledning til anvendelse af statsskatteloven, 297 31/12 1912, art. 23,4 i. f.

62. Jfr. ovenfor s. 154.

63. Således f. eks. Ulykkesforsikringsrådets F.O., § 2,1, Invalidforsikringsrettens F.O., § 6, og Vareforsyningsankenævnets F.O. 1948, § 2 i. f.

går ud på nævnets valg.⁶⁴⁾ Hvor der ingen positive regler findes, må formodningen være for udnævnelse, hvor alle medlemmer udnævnes af samme myndighed, og for valg, hvor der er forskellige udnævnelsesmyndigheder eller direkte hjemmel for valg af den faste formand. Udnævnelse eller valg af stedfortrædende formand bør så vidt muligt ikke ske med specielt henblik på en allerede foreliggende stemmelighed.

Hvor et nævn ikke behøver en formand, således f. eks. ved taksationskommissioner præget af de gamle regler om uvildige mænd, kan reglen om afgørelse ved formandens stemme naturligvis ikke anvendes.⁶⁵⁾

5. Afstemningen kan ligesom rådslagningen ske enten ved cirkulation eller ved sammentræde. Herom gælder samme regler som de ovenfor om rådslagningen angivne.

Hvor afstemningen foregår på et sammentræde, sker den i reglen mundtligt. Der findes dog ofte hjemmel til at eet, eventuelt et fåtal af medlemmerne kan kræve hemmelig skriftlig afstemning. Uden hjemmel må formandens beslutning formentlig være afgørende.⁶⁶⁾

64. F. eks. Sygekasserådets F.O., § 3,4.

65. Min. f. off. art. skr. 19/3 1941.

66. Cfr. im. skr. 26/6 1953.

XVII. Nogle legislative betragtninger

1. Undersøgelsen af nævn og råd i dansk forvaltning er foretaget ud fra synsvinklen: retssikkerhed. Heri ligger, som nærmere angivet i indledningen,¹⁾ at fremstillingen har taget sigte på at vise, hvordan og i hvilket omfang man via nævnene til forvaltningen har overført bestemte domstolstræk, nemlig uafhængighed, upartiskhed og en procesform præget af et højt kvalificeret personels personlige arbejdsindsats og af en vid adgang for den private til at virke til egen fordel.

Denne formålsangivelse er fremstillingsmæssig bestemt. Den har skullet tjene som målestok for systematiseringen af nævn og råd i dansk forvaltning, og den har været afgørende for udvælgelsen af de problemer, der er optaget til behandling. Ordet retssikkerhed har derfor fået en teknisk, fremstillingsmæssig begrundet drejning væk fra sin mere umiddelbare betydning. Som afslutning på undersøgelsen kan der være anledning til at vende tilbage til udgangspunktet og spørge: I hvilket omfang styrker nævn og råd retssikkerheden i den forstand, at de tjener til at sikre den enkeltes integritet overfor forvaltningen?

Så generelt formuleret lader spørgsmålet sig overhovedet ikke besvare. Visse træk, der er fælles for næsten alle nævn, tillader dog at pege på et par almindelige præmisser, der må indgå i enhver vurdering af nævnsformens og af de enkelte nævns eller nævnstypers værdi som garanti for den enkelte.

Hvis fremstillingen i kap. VII og VIII akcepteres som en i hovedsagen korrekt gengivelse af gældende ret, karakteriseres næsten alle nævn af en betydelig grad af uafhængighed af den sædvanlige forvaltning og især af dennes politiske chefer, ministre og kommunalbestyrelsesmedlemmer. Personlig og funktionel uafhængighed anses traditionelt i sig selv for en retssikkerhedsgaranti, og oprettelsen af et nævn på et vist forvaltningsområde skulle følgelig så godt som altid bidrage til at sikre den enkelte.

Så simpelt er forholdet imidlertid ikke. Den gængse bedømmelse af uafhængighedens værdi har domstole og almindelige underordnede tjenestemænd for øje, og den bygger på en forudsætning om, at myndighederne — overladt til sig selv — vil udvise »mera objektivt bedömande av konflikter mellan enskilda och allmänna anspråk än om myndigheterna äro starkt beroende av överordnade organ och i sista hand en politiskt inriktat regeringsmakt.«²⁾ Denne forudsætning er ikke altid til stede ved nævnene. Uafhængigheden åbner for fri udfoldelse af de egenskaber, der iøvrigt karakteriserer det uafhængige organ.

1. Især s. 21—22.

2. Administrativ Rättsskydd, s. 17—18.

Indbefatter disse en tendens til objektiv, upolitisk og ligelig sagbehandling, styrker uafhængigheden åbenbart den enkeltes stilling ved at afskære den øverste forvaltnings eventuelle politiske eller ensidigt forvaltningsvenlige påtryk. Men hvor det uafhængige organ præges af interesserepræsentanter, lægmænd eller sagkyndige uden professionel administrativ erfaring, *kan* uafhængigheden føre til afskæring af den — også for den enkelte — værdifulde tradition for grundighed og ligelighed, der præger de professionelle administratorer.³⁾ Et nævns uafhængighed kan således ikke alene danne målestok for nævnets værdi for den enkeltes sikkerhed. Uafhængighedens betydning afhænger af, om nævnets egenskaber iøvrigt gør særlig hensynsfuld optræden mod borgerne sandsynlig.

I en anden, mere politisk forstand kan uafhængigheden derimod siges i sig selv at være en garanti for den enkelte. Magtkoncentration er som bekendt farligere for den enkelte end fordeling af magten på flere, hver for sig uafhængige hænder. Denne gamle sandhed har især betydning for statsadministrationen. Et forvaltningsmaskineri, der — i al fald potentielt — ligger helt i hænderne på de politiske forvaltningschefer, kan være farligere end uafhængige myndigheder, der indenfor hvert sit snævre kompetenceområde er enerådige eller dog medbestemmende. Denne følge af uafhængigheden har haft en ikke ringe historisk betydning for forvaltningsorganisationen i lande som Sverige⁴⁾ og U.S.A.,⁵⁾ men den er også påberåbt som begrundelse for oprettelsen af forskellige danske nævn.⁶⁾ Hvilken vægt man vil lægge på den, beror på en politisk vurdering, hvori bl. a. indgår et skøn over, hvad regeringen kan tænkes at ville bruge sin koncentrerede magt til, en sammenligning med andre mulige metoder til begrænsning af regeringens magt og en afvejning med ulemperne ved at besværliggøre en intensiv, koncentreret forvaltningsvirksomhed. De hidtil oprettede danske nævn synes iøvrigt ikke at have udgjort en fare for gennemførelsen af en ensartet politik fra regeringens side. De relativt begrænsede retlige magtmidler, som centraladministrationen besidder overfor nævnene, har i forbindelse med ikke-retlige påtryksmetoder været tilstrækkelige til at hindre, at nævnene på væsentlige punkter har været ude af takt med eller ligefrem modarbejdet regeringens politik.

Af større betydning for en generel bedømmelse af nævn og råd som garanti for den enkelte er et andet træk, der er fælles for de fleste nævn. Nævnene

3. Indenrigsministeriet blev på rigsdagen indsat som rekursinstans for Arbejdsnævnet med den begrundelse, at nævnets magt kunne misbruges, og at yderligere adgang til rekurs kunne tjene til at skærme den enkelte. R.T. 1906/07 Ft. sp. 5646 og 5647.

4. Se *Herlitz*: Grunddrag, s. 12—13.

5. Se *Cushman*: The Independent Regulatory Commissions, især kap. VI og X—XII.

6. Se ovenfor s. 123—24.

byder en praktisk og nærliggende mulighed for at drage andre personer end politikere og tjenestemænd — og da især interesserepræsentanter og lægmænd — ind i forvaltningens daglige gøremål. Denne mulighed er overhovedet den væsentligste årsag til nævnsformens anvendelse.⁷⁾

Tilstedeværelsen af interesserepræsentanter og lægmænd fører vel ikke automatisk til en øget respekt for den enkeltes integritet. I et vist omfang kan der tilmed argumenteres ganske overbevisende for, at borgernes tarv er bedre tjent med tjenestemændenes juridisk og objektivt prægede sagbehandling end med den mere påvirkelige og måske også mere tilfældige behandlingsform, der kan udvikle sig i et nævn, hvis medlemmer står udenfor den normale administrative tradition.

I almindelighed er det dog berettiget i interesserepræsentanter og lægmænd at se en garanti for den enkelte.⁸⁾ For det første må man — hvis nævnene ellers er adæquat sammensat — vente, at nævnsmedlemmerne nærer større sympati for den private part, end tjenestemænd ville gøre, og at dette generelt vil føre til forsigtighed med at gå dennes interesser for nær. For det andet har tilstedeværelsen af interesserepræsentanter og lægmænd en ideologisk værdi, der er mest åbenbar ved behandlingen af generelle spørgsmål, men som også har betydning for konkrete afgørelser. Forholdene er klare i statsforvaltningen. Ved at åbne adgang for interesserepræsentanter og lægmænd tillader nævnene, at forvaltningen sker i overensstemmelse med det demokratiske princip, hvorefter de retsundergivne skal være med til at styre sig selv, på en tydeligere og mere direkte måde end parlamentarismen alene kan sikre. Denne overensstemmelse har først og fremmest værdi for forvaltningens gnidningsfri funktion. Forvaltningen kommer herved til at nyde godt af den tillid, der følger af at efterleve en ideologi, der er alment akcepteret blandt de retsundergivne. Men selve overensstemmelsen med folkestyrets principper har også — mere indirekte — betydning for den enkeltes sikkerhed overfor forvaltningen. Man tør nemlig gå ud fra, at tilstedeværelsen af interesserepræsentanter og lægmænd — ligesom retsplejens lægmandselement — tjener til at styrke en samfundsordning, der karakteriseres af en — sammenlignelsesvis — høj grad af respekt for den enkeltes integritet.

En generel bedømmelse af nævnsinstituttet må formentlig først og fremmest bero på, om man deler denne sidste — rent politiske — vurdering. Selv om man gør det, er nævn med interesserepræsentanter og lægmænd dog ikke ubetinget attråværdige. Nævnene har ulemper, der knytter sig til netop de egenskaber, der stemmer med demokratisk ideologi. Det er allerede nævnt, at interesserepræsentanters deltagelse i forvaltningen kan føre til en vis nedbrydning af den objektivitet og ligelighed, der karakteriserer den professionel

7. Se ovenfor s. 123.

8. Jfr. til det følgende fremstillingen ovenfor s. 133 ff.

udøvede administration.⁹⁾ En anden ulempe, der ligeledes er omtalt tidligere,¹⁰⁾ er, at anvendelsen af interesserepræsentanter kan føre til, at helhedens tarv tabes af syne, fordi man alene koncentrerer sig om kompromis mellem de repræsenterede interesser. Den væsentligste indvending er dog vistnok, at nævnsdannelsen ligefrem animerer organisationsvæsenet, der i al fald ikke er noget ublandet gode. Hvor organisationerne har vokset sig stærke, sker desuden ofte en udvikling, der stemmer dårligt med den oprindelige tanke bag interesse-repræsentanters og lægmænds optagelse i forvaltningen. Som organisationernes repræsentanter optræder i et ikke ringe omfang funktionærer, der ikke tilhører den repræsenterede gruppe, men efter uddannelse og social status og i almindelig bureaukratisk-teknisk indstilling ligner tjenestemændene mere end de menige gruppemedlemmer.

Nærmere end sådanne — temmelig vage — betragtninger kan man næppe komme til en generel vurdering af nævnene. Fyldestgørende svar på spørgsmålet om nævnene som garanti for den enkeltes integritet kan i det højeste gives efter en detaljeret bedømmelse af hvert enkelt nævn, og en sådan kan ikke foretages på det grundlag, som undersøgelsen giver. Her skal følgelig kun ganske kort peges på de vigtigste af de faktorer, der må indgå i en konkret vurdering. Man må — foruden de allerede omtalte fælles træk hos nævnene — tage hensyn til, hvad der er alternativet til et nævn; nævnenes værdi som beskyttelse af den enkelte falder naturligvis forskellig ud, eftersom det sandsynlige alternativ er afgørelser truffet af en politiker, af højere eller lavere tjenestemænd, eller af en domstol. Af betydning for bedømmelsen er også, hvilke slags nævn man har for øje. Nævnene er så forskellige, at man må have temmelig klare forestillinger om deres funktion, sammensætning, proces m. v. for at kunne vurdere deres værdi for retssikkerheden. Rene ankenævn, tvistnævn og uvildighedsnævn som alternativer til den sædvanlige forvaltning må f. eks. i reglen anses for en garanti for borgerne; men helt sikkert er det ikke. Sammensætning eller sagbehandling kan være således, at den enkelte ville opnå en lige så eller endog mere hensynsfuld behandling ved en almindelig forvaltningsmyndighed. Desuden må i bedømmelsen i det enkelte tilfælde indgå en detaljeret viden om vedkommende materielretlige sagområdes særegenheder. Endelig vil det nok vise sig, at hensynet til sikkerheden for den enkeltes integritet ikke er nogen utvivlsom målestok for en detaljeret bedømmelse. Det gælder jo langt fra altid blot at veje statens krav og den enkeltes frihed mod hinanden. Et indgreb i den ene borgers integritet er ofte til fordel for eller anses for at være til fordel for en anden, og indgrebet foretages i vort intenst

9. Om Byggenævnet siges således i Forvaltningskommissionens 3. betænkning, s. 297: »at det formentlig er principielt urigtigt, at de direkte interesserede erhverv gennem deres repræsentanter i nævnet overfor de enkelte borgere administrerer de reguleringsordninger, der her er tale om.«

10. Se ovenfor s. 138.

administrerede samfund ofte netop eller dog blandt andet for at opnå denne fordel.

2. Den foretagne undersøgelse af nævn og råd giver også anledning til legislative betragtninger af en mere beskeden, teknisk art. Som fremhævet i kap. V har det været et formål med fremstillingen at give et overblik over de retlige problemer, som nævnene rejser, således at lovgivningsmagten, administrationen og domstolene bedre kan bedømme rækkevidden af deres handlinger, når de opretter eller fastlægger regler for nævn og råd.¹¹⁾

I det store og hele må den vejledning, undersøgelsen således kan give, tale for sig selv. Forholdene er for uensartede og komplicerede til, at man kan uddrage generelle konklusioner af fremstillingen. På enkelte punkter er det dog muligt at fremhæve nogle mere almindelige synspunkter, der fortjener at tages i betragtning ved beslutninger om nævnsformens anvendelse og ved reglernes udformning i enkelttilfælde.

1) Der er for tiden en vis tendens til hovedkulds og kritikløst at skabe nye nævn.¹²⁾ Det er vel uundgåeligt, at der går mode i bestemte organisatoriske løsninger som i alt andet; men en blot henholden sig til, at sådan plejer man at gøre, bør ikke være den eneste årsag til et nyt nævns oprettelse. De fordele og ulemper, der er knyttet til et påtænkt nævn, bør i al fald ikke overvejes mindre grundigt end spørgsmålet om en ny tjenstemandsstilling.

I det hele gælder, at der ikke bør være for mange nævn. Jo flere der er, des større er chancen for overflødig dobbeltbehandling, og des mere følelig bliver ulempen ved de snævre kompetencegrænser. Hertil kommer, at det kan være vanskeligt at finde egnede medlemmer i tilstrækkeligt antal; resultatet kan derfor blive enten en uønskelig lav standard eller Tordenskjolds soldater.¹³⁾ Det meget store antal nævn tjener endelig til at gøre forvaltningen ekstra vanskelig at overse.¹⁴⁾ Det er naturligvis en indvending, der tillægges særlig vægt blandt forvaltningsretlige skribenter; men den har dog tillige en mere almindelig valeur. Også for den, der som lovgiver eller administrator skal anvende forvaltningsorganisationen, er et ret præcist overblik en fordel.

På adskillige områder vil det rimeligvis være muligt uden ulemper at nedbringe antallet af eksisterende nævn.¹⁵⁾ Muligheden er særlig nærliggende i ekspropriationsprocessen, hvor der fungerer en helt uoverskuelig række forskellige nævn. På områder, hvor en sammenlægning af nævn er umulig, må

11. Se s. 116.

12. Det er også tilfældet i England, se *Allen*, s. 68.

13. Jfr. *Allen*, s. 70—72.

14. Jfr. *Arnaud*, s. 18, og *Allen*, s. 69.

15. Et forslag herom på et bestemt sagområde blev fremsat i Forvaltningskommissionens 1. betænkning, s. 26.

det undertiden kunne være en fordel at lade en kerne af medlemmer være fælles for flere nævn. Således var ordningen f. eks. i Arbejderforsikringsrådets forskellige afdelinger før 1916, og noget lignende er tilfældet i toldvæsenets henskydningsnævn.

Hvor man har bestemt sig til at oprette et nævn, bør der vises større omhu ved udarbejdelsen af reglerne om nævnet, end det er skik for tiden. Særlig ved nævn, der kun afgiver indstillinger, er det almindeligt, at de positive regler beskriver organets kompetence på helt tilfældig eller ligefrem misvisende måde. Selv vedrørende sammensætningen, der som regel er genstand for grundig overvejelse forud for nævnets oprettelse, er reglerne ofte alt for vage. Mange af de tvivlsspørgsmål, der er omtalt i kap. VII, kunne undgås, hvis loven klart beskrev de egenskaber, som nævnsmedlemmerne skal eller ikke må have. Endnu mere mangelfulde er i almindelighed procesreglerne. Der er naturligvis ingen grund til ved nævnenes oprettelse af fastlægge sagbehandlingen i detaljer; men i al fald hvor nævnet behandler enkeltsager af reel betydning for en borger, bør de positive regler indeholde en vis stillingtagen til de grundlæggende processuelle problemer, hvorom der i praksis er mest tvivl, således især til den nødvendige grad af umiddelbarhed, til partsanførslers betydning og til kontradiktionen.

2) Som det fremgår af kap. XII A og kap. XVI A er der meget stor forskel på nævnsmedlemmernes personlige medvirken ved forberedelsen og afgørelsen (på dette stadium) af de enkeltsager, som falder indenfor nævnets kompetence. Disse variationer er af væsentlig betydning for vurderingen af nævnsformens anvendelsesmuligheder på sagområder med mange enkeltsager. Nævnsbehandling af den enkelte sag kan kun blive en realitet, hvis man holder sagantallet nede på et niveau, der tillader personer, der er travlt optaget andetsteds, at underkaste sagerne en reel personlig bedømmelse. Ved nævn med mange enkeltsager tenderer den kollegiale behandling mod at blive en facade. Kun hvor sagområdet er således beskaffet, at medlemmerne via fastlæggelse af generelle regler og behandling af praksisdannende og på anden måde særlig væsentlige sager effektivt kan kontrollere det arbejde, der i nævnets navn udføres af andre, kan nævnsformen forblive en realitet trods et stort antal enkeltsager. Ønsker man derfor at udnytte nævnsformens muligheder for i forvaltningen at inddrage interesserepræsentanter og lægmænd på et område, hvor der kan ventes mange enkeltsager, og hvor effektiv kontrol via generelle eller generelt prægede sager ikke er mulig, bør nævnets kompetence derfor indskrænkes, f. eks. til kun at angå klager, henskydninger, visse grundlæggende afgørelser el. lign.; eventuelt kan man vælge at give nævnet karakteren af et demokratisk tilsynsorgan af lignende art som Sindssygetilsynsrådet.¹⁶⁾ Foretager

16. Se ovenfor s. 105—06.

man ikke en sådan begrænsning af kompetencen, eller viser det sig trods alt at være umuligt at holde sagantallet nede, kan anvendelsen af nævn, som de forekommer i dansk forvaltning for tiden, i det højeste forsvares ved en henvisning til den betydning for »ånden« i nævnets kontor, som tilstedeværelsen af interesserepræsentanter og lægmænd i nævnet må forventes at have, og til den »dækning«, som nævnsmedlemmerne kan yde de faktiske udøvere af nævnets magt. Går man derimod over til nævn, hvori selve medlemskabet er et hovederhverv, er der naturligvis principielt ingen grænser for kapaciteten overfor enkeltsager; men motiverne til sådanne nævns oprettelse må da alene søges i nævnenes hierarkiske og processuelle garantier, ikke — som nu — i deres sammensætning.

3) Af gennemgangen af nævnene i kap. IV vil fremgå, at en betydelig sammenblanding af forskellige funktioner indenfor samme nævns kompetence er almindelig. Heri er i sig selv intet forkasteligt. De forskellige funktioner er systematiske begreber, og det kan være både nødvendigt og praktisk at sætte sig ud over grænserne mellem dem, når man skal fastlægge et nævns sag-område.

Man bør dog være opmærksom på, at visse kombinationer har følger for hele nævnets virkeform. Kombinationer, der indebærer udøvelse af et væsentligt initiativ, fører således til en kraftig nedsættelse af nævnets funktionelle upartiskhed, og sammenblanding af de mest domstolslignende opgaver, som dem der udføres af rene klageinstanser, tvistnævn eller uvildighedsnævn med to parter, med andre funktioner vil ofte resultere i, at nævnets procesform i det hele kun judicialiseres i ringe omfang.

Særlig opmærksomhed har kombinationen af klagebehandling med andre funktioner tiltrukket sig. Franske forfattere¹⁷⁾ er — ikke mindst på baggrund af Conseil d'Etat's historiske udvikling — tilbøjelige til stærkt at understrege den garanti for den enkelte, der ligger i en organisatorisk isolering af klagebehandling. Det er også utvivlsomt, at klageinstanser kan opnå en forhøjet grad af upartiskhed ved kun at foretage klagebehandling. Der findes tilmed i dansk ret et betydningsfuldt eksempel på, at klagebehandling er blevet isoleret netop for at skabe forøget tillid til et ankenævns upartiskhed. Delingen af Landsoverskatterådet i Landsskatteret og Ligningsråd og -direktorat skete under udtrykkelig henvisning til delingens betydning for tilliden til skatteklagers behandling.¹⁸⁾ Man skal dog ikke overvurdere værdien af således at

17. Se f. eks. *Waline*, s. 70 ff., og *Biatarana*, s. 149 ff.

18. Se Meddelelser fra ligningsdirektoratet 1939, s. 3, og *C. Nyholm* i R. og R. 1939, s. 34, jfr. s. 41—42. — At denne tankegang stadig er levende fremgår af Skattepolitisk Oversigt 1953, s. 184 ff., hvor der tages afstand fra et forslag fra Forvaltningsnævnet om fælles advancement for Landsskatterettens og ligningsdirektoratets personale.

isolere klagebehandlingen. Kombinationen klagebehandling og et væsentligt initiativ er ganske vist egnet til at nedsætte tilliden og fører også iøvrigt til upraktiske resultater,¹⁹⁾ men andre kombinationer kan være velbegrundede. Henskydningsnævnene eller de komplicerede råd, for hvem klagebehandling og tvivlsbedømmelse for underinstansen er de væsentligste funktioner, må vel ventes at være mindre upartiske end rene ankenævn, men de har den fordel ikke at gøre nævnsbehandlingen afhængig af den private tilfældige klage. Alternativet til sådanne kombinationer vil ofte være en ordning, hvorefter en anden myndighed end underinstansen kan indbringe sagen for det klagebedømmende nævn.

4) Om nævnsprocessen kan vedrørende nogle mindre væsentlige detaljer angives vejledende synspunkter med en vis præcision.

Der bør i videst muligt omfang gives part eller parter krav på kontradiktion. Der findes ingen simple og effektivere måde at styrke tilliden til forvaltningen på; og da en vis kontradiktion af hensyn til sagens oplysning i forvejen er almindelig, er skridtet til en så godt som generel godkendelse af parts krav på kontradiktion ikke særlig stort. De ulemper, der på forskellig måde kan være knyttet til krav på kontradiktion, kan i de fleste tilfælde afbødes ved omhyggelige forskrifter for, hvilke af de mange mulige variationer i henseende til form og omfang²⁰⁾ der ønskes anvendt.

Den nuværende uklarhed vedrørende klagefrister²¹⁾ er ikke gavnlig. En løsning, der hverken forudsætter lovændring eller en indgribende omorganisation af den administrative rekurs ville være altid at give klagehenvielse, at betragte alle klagefrister som i princippet absolutte procesforudsætninger, men samtidig at antage, at klageinstansen — hvor der ikke findes modstående regler — selv har en almindelig ulovbestemt adgang til, hvor det er rimeligt, at bortse fra fristoverskridelser.

5) Om nævnsprocessens grundproblemer er det derimod vanskeligt på grundlag af undersøgelsen at give almenlydig vejledning.²²⁾

Hovedspørgsmålet er, i hvilket omfang nævnsprocessen bør judicialiseres. Forudsætningerne for en vidtdreven judicialisering er i og for sig til stede. Nævnene minder i forvejen ved sammensætning og hierarkisk stilling mer eller mindre om domstolene. Og de dækker en så relativt lille del af forvaltningsvirksomheden, at indvendingen om, at judicialiseret proces i forvaltningen som helhed er for dyr og ineffektiv, ikke kan tillægges afgørende betydning. Der

19. Se ovenfor s. 81—82 om Boligtilsynsrådet.

20. Se nærmere ovenfor kap. XV.

21. Se ovenfor s. 248 ff.

22. I det følgende tænkes kun på behandlingen af enkeltsager.

er heller ingen tvivl om, at selve det, at processen gøres domstolslignende, kan have gavnlige virkninger. Judicialiseringen tjener først og fremmest til at styrke tilliden til forvaltningen hos befolkningsgrupper, der er vant til at have med domstolene at gøre, især hos jurister. Og da netop juristernes bedømmelse har særlig betydning for forvaltningens omdømme, kan judicialiseringen meget vel resultere i en almindelig forøgelse af tilliden til forvaltningen.²³⁾ Det er ligeledes tænkeligt, at en stærkt domstolspræget sagbehandling også på andre områder end priskontrollen kan have gavnlige virkninger af lignende art som dem, der er skildret ovenfor s. 322 under omtalen af Prisankenævnet.

En vidtdreven judicialisering vil især give sig udslag i et ubetinget krav om to parter under processen for nævnet, i en mer eller mindre klar negation af official- og undersøgelsesprincipperne, og i regler om at nævnsmedlemmerne i videst muligt omfang skal overvære en sagforberedelse, der præges af mundtlighed. En nærmere vurdering af judicialiseringens gode og dårlige egenskaber må bygges på bedømmelse af disse indbyrdes sammenhængende udslag. Uden at gå i detaljer skal gøres nogle bemærkninger om hver af dem.

Topartsprocessen har åbenbare fordele. Den er en forudsætning for at ligestille den private med det offentlige, for trods alle kontradiktionsregler er ligestilling med den myndighed, der træffer afgørelse, umulig. Den indebærer tillige mulighed for en væsentlig styrkelse af nævnets upartiskhed. I 1. instans kan en forhandlingspræget procesform dog aldrig blive det sædvanlige. Tvistnævn og uvildighedsnævn må være undtagelser. De udgør en dyr og kompliceret form for forvaltning. Hvis man derfor ikke simpelthen helt vil afvise den mellemløsning, der består i nævn, der overtager domstolstræk i henseende til sammensætning og hierarkisk stilling, men som kun i beskedent omfang judicialiserer sin procesform, må man acceptere ansøgningsnævn, administrerende nævn og uvildighedsnævn uden partsproces. Ved ankenævn er forholdene anderledes. Her optræder 1. instansen allerede efter gældende ret normalt med visse processuelle beføjelser og pligter under klagebehandlingen. Her er spørgsmålet derfor, i hvilken grad man ønsker at udnytte den allerede eksisterende mulighed for en i al fald i det ydre forhandlingspræget proces, og om man bør foretrække en anden part på det offentliges side end 1. instansen. Allerede som et skridt i retning af udvidelse af kontradiktionen vil det i almindelighed være tilrådeligt at understrege 1. instansens partsstilling og at ligestille klager og 1. instans mest muligt. Erfaringerne fra danske ankenævn giver derimod

23. Bestræbelserne for at judicialisere forvaltningen eller dog dele af den er en international foreteelse. Tendensen præger især *Adm. Proc. Act*, se ovenfor s. 42, og engelske reformforslag vedrørende Administrative Tribunals, se især *Report of the Committee on Administrative Tribunals*, s. 5. Men judicialiseringsbestræbelserne præger også nordisk debat, således særlig tydeligt hos *Andenæs* på det 19. nordiske juristmøde 1952 og hos *Palme*, N.A.T. 1957, s. 3 ff.

ikke grundlag for et entydigt svar på spørgsmålet om, hvem der bør optræde som offentlig modpart. Forholdene ved Landsskatteretten turde dog vise, at der set fra et retssikkerhedssynspunkt ikke opnås stort ved at udskifte 1. instansen med en denne overordnet myndighed indenfor samme sagområde. Alternativet til den sædvanlige ordning måtte da blive en myndighed, hvis opgave var at være en slags advokat for staten. En sådan reform vil vistnok kun komplicere processen og gøre den unødigt formel. Den nuværende ordning har desuden en væsentlig praktisk fordel, som det ville være vanskeligt at bevare efter reformen; et stort antal klagesager hæves, fordi 1. instansen under klagesagens gang ændrer den påklagede akt.

Ved bedømmelsen af official- og undersøgelsesprincipperne må man holde sig for øje, at forhandlingsmaksimen ikke blot er udtryk for frihed for parterne til at virke til egen fordel. Den er tillige en byrde. Dens værdi er derfor afhængig af parternes styrke. For en part, der har råd til og er indstillet på at anvende sagfører eller anden sagkyndig medhjælp, eller som selv har betydelig specialviden, byder en procesform præget af forhandlingsmaksimen på fortræffelige forsvarsmuligheder overfor det offentlige. Hvor parten optræder alene på et område, han ikke kender noget til, er forvaltningsprocessens to grundprincipper gennemsnitlig til fordel for den enkelte. Der kan således end ikke ud fra et ensidigt hensyn til den direkte implicerede borger fældes nogen almenyldig dom over, i hvilken grad processtoffets tilvejebringelse bør overlades til part eller parter uden nævnets aktive medvirken. Hertil kommer, at spørgsmålet har nær sammenhæng med eksistensen af en offentlig modpart. Hvor der ikke i processen optræder en offentlig myndighed forskellig fra nævnet, vil hensynet til offentlige interesser eller dog til interesser, som ikke varetages af den eller de private parter, ofte kræve, at nævnet har en vis frihed overfor partsanførsler og parts bevisførelse. Hvad særlig undersøgelsesprincippet angår, er nævnets medvirken til sagens oplysning en direkte nødvendighed, hvor der kun er 1 part. Nævnet må i det mindste overtage modpartens verificerende virksomhed. Men selv bortset herfra bør man fastholde undersøgelsesprincippet som hovedregel for nævnsprocessen som for forvaltningsprocessen i almindelighed. Den formindskelse af upartiskheden, der muligvis følger hermed, opvejes langt af princippet's fordele. Sagens oplysning via part eller parter, d.v.s. sagførere eller andre partsrepræsentanter, er både for den enkelte og for samfundet dyrere end via nævnets og eventuelle underinstansers indsats; det gælder så meget mere, som mange oplysninger er væsentligt lettere at skaffe for forvaltningen end for en part. Om partsanførslernes betydning for sagens ramme kan ikke siges meget i almindelighed. Gældende ret kender — som vist i kap. XIII — ingen fast regel, og der er næppe grund til at tilstræbe nogen. Hvor der er mulighed for en proces med to modstående parter, er der sjældent tilstrækkelig grund til at arbejde med den ekstreme officialmaksime. På den anden side bør man — ikke mindst af hensyn til part, der

optræder alene — ingensinde fastholde kravet om påberåbelse, ligesom en betydelig grad af instruktion er en nødvendighed.

En — i retsplejens forstand — umiddelbar og mundtlig procesform ville givetvis have stor betydning for tilliden til nævnene. Og den er ofte forudsætningen for en fuldt forsvarlig oplysning af en sag, hvis fakta beror på beretninger fra parter eller udenforstående personer. Imod en generel anvendelse af dette udslag af judicialiseringen taler især omkostningerne; men hensynet til at bevare interesserepræsentanter og lægmænd med permanent tilknytning til forvaltningen kan også spille en rolle. Selv i et lille land som Danmark ville en gennemførelse af kravet om nævnsmedlemmernes overværelse af hele sagens forberedelse kræve oprettelse af et stort antal lokale nævn og ville i det hele nødvendiggøre en meget betydelig forøgelse af nævnsmedlemmernes personlige indsats. Resultatet heraf ville — foruden øgede omkostninger — ofte blive, at hvervet som nævnsmedlem blev en tjenestemandsstilling; ved nævn med mange enkeltsager kunne interesserepræsentanter og lægmænd ikke anvendes, simpelthen fordi arbejdsstyrken blev for stor. En omordning af f. eks. Landsskatteretten efter domstolenes forbillede måtte ventes at kræve ansættelse af et ganske betydeligt antal faste retsmedlemmer, for hvem hvervet var en heldagsbeskæftigelse; interesserepræsentanter og udenforstående sagkyndige måtte enten helt afskaffes eller erstattes af lægmænd af lignende type som strafferetsplejens domsmænd og vekslende sagkyndige bisiddere.

Summary in English

Boards and Commisions

PART 1. THE MATERIAL AND ITS CLASSIFICATION

In Denmark, as well as in other Western countries, there exists a great number of collegiate administrative bodies, known as boards, tribunals, commissions, committees, councils, courts of referees, etc. Most of them are of a relatively recent origin, and all of them fall outside the traditional categories of public authorities; they belong neither to the normal hierarchically organized machinery of central government nor to the councils of local government and their committees, and yet they are not courts of law, nor are they sections of Parliament.

The legal problems raised by the existence and work of these bodies are the subject matter of this book. The number of agencies involved is so great, and their heterogeneity so marked, however, that it is plainly impossible to give a full picture of all the legal questions raised by all the bodies. *Chap. 1* contains a formulation of the limits, within which the examination of boards and commissions is to be carried out. An obvious way of limiting the inquiry would be to deal only with those bodies which issue judicial acts, i.e. bodies like the French »juridictions administratives« and the English Administrative Tribunals. An analysis of the concept »judicial act« shows, however, that this concept, to which French and English law attach distinct legal effects, has no legal function according to Danish administrative law, and that attempts to use the concept as a systematical tool lead to inappropriate differentiations within the group of agencies, which form the material.

The necessary limitation is sought by looking at the boards and commissions and the legal problems raised by their operations from a particular perspective only, namely that of the judicialization of public administration. At the present time there is a strong tendency to transfer to administrative organization and procedure at least some of the characteristics of the ordinary courts which are considered particularly well adapted to protect the individual citizen against administrative encroachment. The aim of the inquiry is therefore to examine how and to which extent the legislator has — by means of boards and commissions transferred the following characteristics to the administration: (1.) independence of the executive; (2.) impartiality as found in the judiciary; (3.) a procedure distinguished by the personal handling of the cases by a highly qualified personnel and by the ample opportunities offered to a private party (and his counsel) to promote actively his own interests.

The rest of part 1 contains a classification of Danish boards and commissions (*chap. III*), an account of the legal concepts on which the classification is based (*chap. II*), a description of the actual functions of a great number of boards and commissions (*chap. IV*), and a statement of the way in which the necessary factual knowledge has been obtained by the author and the methods used in working up this material (*chap. V*).

The object of the classification is to divide the boards into groups, according to varying degrees of similarity between their functions and those of a court. The result of the analysis is a number of types of boards, of which the most important are the following: appeal boards and other appellate bodies, reference boards, boards concerned with disputes, intermediary boards, boards to judge applications, advisory bodies, and boards to administer.

Appeal boards are fairly numerous and some of them are of great practical importance. Their function is to hear appeals lodged by private citizens against decisions made by a normal administrative agency or by a board to administer. During proceedings before the appeal boards the appellant and the authority which has issued the challenged decision usually appear as opposing parties.

In this respect the appeal boards differ from the *other appellate bodies*, where the two parties to the proceedings are the same as those appearing before the authority in the first instance. These bodies are not very numerous, but especially in the field of land law they are of some importance.

Reference boards, which occur but rarely in Danish law, are usually a variant of the appeal boards. The difference between the two types depends primarily on the method by which the cases to be tried by the boards are selected. The cases brought before an appeal board are chosen by the private citizen; the cases with which a reference board deals are referred to it by the authority which but for the reference would have been competent. The references will of course tend to concern fundamental or difficult decisions.

The reasons for sorting out the next two types of boards are best to be seen when one looks at the way in which claims are normally settled in administrative law. If a public authority makes a claim against a subject — or a subject against a public authority — the usual method is that the authority which puts forward the claim or on which it is advanced will also itself determine how the claim should be decided. It happens, however, that the position of an authority vis-à-vis a subject is analogous to that of an individual against an individual. The claim put forward may or must be judged by an impartial third party before it can become legally binding. Boards of the two types here mentioned fill the function of such a third party between a public authority and a subject. *Boards concerned with disputes* are particularly common in the law concerning compulsory acquisition of land. The general rule in Danish law is that if the expropriating authority and the owner cannot agree upon the terms of the compensation to be paid to the owner, either of the parties

can demand a settlement of the dispute by a disinterested board. The *intermediary boards* differ from the boards concerned with disputes in that they are mandatory. The claim advanced by one party cannot legally be complied with by the other; notwithstanding agreement between the parties the question must be judged by the board. Such boards are also commonly found in connection with compulsory acquisition of land. Many statutes provide that an authority which wants to acquire land for public use must have its claim judged by what is commonly called an expropriation commission before the expropriation can take effect. The claim of the military, e. g. that a subject enters the national service, must also normally be judged by a civil board before being complied with.

The function of the *boards to judge applications* is adequately described by their name. They are very numerous. Some of them make decisions themselves; most do not go beyond making recommendations to the deciding authority.

Advisory bodies are the most common of all types of boards, especially in central government. Their main function is to give advice concerning individual cases or proposed general rules submitted to them by another authority, normally a ministry. Most advisory bodies have, moreover, power to advance proposals on their own initiative with the effect that the ministry has a duty at least to consider the proposal and cannot reject it out of hand.

Boards to administer differ from the previously mentioned types of boards in that they possess a legal initiative. Their function is not dependent on initiation by someone outside the board, a private person or another authority. They are not very numerous in Danish central administration, but the few that exist resemble the Independent Regulatory Commissions of the U.S.A.

The detailed description in chap. IV of boards and commissions in Danish administration reveals that many boards, particularly among advisory bodies and boards to administer, exercise other functions beside those characterizing the type.

PART 2. ORGANIZATION AND HIERARCHICAL POSITION

This part of the book, which sets forth the rules concerning the independence and impartiality of boards and commissions, begins with a short inquiry (*chap. VI*) into the reasons which lead to the establishment of boards and commissions. The most important motives are found to be the following two: (1.) The creation of a board is a natural solution whenever the legislator wants to draw into the executive branch of government persons other than politicians and civil servants, especially representatives of affected groups and interests, laymen or specialists not easily available inside the administrative machinery. (2.) The boards are useful tools if one wants to curtail the immense power

which in parliamentary democracies tends to be concentrated in the hands of the minister.

Chap. VII begins with a description of the types of persons (>characters« as *K. C. Wheare* calls them) which at the present time are to be found as members of the boards. The most important types are: representatives of interests and other groups; laymen; neutrals, among whom judges of the ordinary courts are prominent; and various sorts of specialists. On the factual background thus provided the chapter proceeds to a detailed analysis of the rules governing appointment, and dismissal of board members and those concerning their bias.

Under appointment are discussed such problems as whether various types of statutes are to be construed to mean that the appointing authority shall choose board members which are, e. g. interest representatives, judges, lawyers, specialists whose expert knowledge derives from some formal education, specialists by virtue of practical experience, etc. Under appointment an attempt is also made to formulate some minimum requirements, e. g. as regards good character, to be fulfilled by all board members even in absence of statutory provisions.

The main question concerning dismissal is whether the appointing authority, which is normally a minister or a local government council, may dismiss members at its discretion. The leading principle is found to be that the authority may not use its power of dismissal in such a way that the independence described in *chap. VIII* is compromised. A consequence of this principle is, e. g. that a minister may not use his dismissal power to dictate the outcome of a concrete case before a board, or to influence the general policy of a board, when the board in question is not otherwise bound by the orders of the minister.

The inquiry concerning bias is concentrated on an examination of various typical situations especially relevant to those board members of whom one can expect the least degree of impartiality, e. g. interest representatives, and among these, especially leaders of organized groups.

Chap. VIII sets out the rules governing the relationship between the boards and the ministers. An examination of statute and practice shows that — except for contrary statutory provisions — the minister can give neither the board as such nor the members individually orders — neither concrete nor general — concerning the outcome of the debate of the board. Likewise the decisions of the boards are not subject to review by the minister, except where expressly provided. On the other hand the minister may normally lay down general rules of procedure to be followed by the boards, and in practice the minister gains a certain influence on some boards by means of various sorts of legally non-binding guidance.

PART 3. RULES OF PROCEDURE

Part 3 contains a description of the rules of procedure to be followed by the boards, when dealing with concrete cases (adjudications as distinct from rulemaking), on the background offered by the very detailed statute governing Danish civil procedure. *Chap. IX* as an introduction sets forth the reasons for choosing this method of description, and the chapter, moreover, contains a survey of and a comparison of the basic principles characterizing the procedure followed by ordinary civil courts, by administrative courts as known in France, Germany and Sweden, and by Danish boards.

Chap. X concerns the problems of designating the persons who are competent to start proceedings before boards, which do not themselves possess a legal initiative, with special reference to appeal boards and other appellate bodies. An analysis of the practice of some appeal boards shows that the boards are less exacting in their demands of standing than the courts. In this chapter is furthermore discussed some questions about the content and form of pleadings, time limits, etc. Generally the boards are found to be very informal and liberal.

Chap. XI contains a short list of the persons who are typically parties to the proceedings before boards and some remarks about legal representation. Counsel is nowhere excluded but is not mandatory either.

The main problem discussed in *chap. XII* is this: to which extent must members of the boards personally decide and prepare the individual cases with which the boards deal? The question is thus whether the principle »The one who decides must hear« is applicable to the boards, or whether institutional decisions are lawful. Both the law and the actual practice of the boards is found to vary considerably on this point. In some boards the members must decide all cases personally and participate in their preparation to an extent and in a form comparable with that expected from a judge; they must hear all or most of the evidence. On the other hand some boards which have to deal with a particularly great amount of cases and to which are attached large secretariates, may use institutional decisions. In most boards, however, the members must decide personally, but may lawfully base their decision on a summary of the relevant factual and legal elements of the case prepared by others; they need not hear or otherwise personally attend to the preparation. Connected with this problem about the personal efforts demanded from board members is a discussion of a related question, namely to which extent the boards may delegate parts of its business to the chairman or to a fragment of the board. Such delegation may be very widely used during the preparatory stages of the proceeding but only under certain circumstances, which are discussed in detail, can the power to make the decisions be delegated. In chapter XII are finally raised the problems of the outward form of the procee-

dings, whether they must be oral, and whether they must take the form of a debate between two opposing parties before the board. Normally the procedure need not be oral, and at least in the first instance a genuine debate before the board is the exception.

Chap. XIII and *XIV* deal with the basic principles of procedure: whether the procedure to be followed by the boards is of »accusatorial« or »inquisitorial« character, i.e. whether the material on which the decision must be based is to be provided mainly by the parties, or whether the board itself is mainly responsible for the procurement of the necessary material. In order to examine this problem the material of the proceeding is considered in two parts. The first consists of these utterances of the parties — claims and the legal grounds on which the claims are based — which in civil procedure determines the limits within which the judge must pass judgement. The other part consists of the factual evidence, with which the parties in civil procedure seek to prove their allegations.

Chap. XIII deals with the first part of this material. The main question is whether the claims and the legal grounds as stated by the party or parties are binding for the board, or whether the board may use all law within its competence on all relevant facts regardless of the wishes of party or parties. No common principle is found to govern the rules actually in force, but an analysis shows, firstly that the contrast between the principles is not always as great in practice as in theory — many intermediate types are possible and many are encountered — and secondly that there is at least a general tendency towards an inquisitorial procedure. To this discussion of a basic problem is added an examination of some questions of interest to the appeal boards and other appellate bodies. It is found that the limitations of the scope of review normally characterizing judicial review are of very little importance to appeal and appellate boards, which, in the absence of statutory provisions to the contrary, can review both law and fact, as well as discretion. The limitations concerning the introduction of new material at the appellate level (*nova* etc.), which are customarily imposed upon courts of appeal in civil procedure, are likewise found to be nearly of no practical importance to appeal boards and other appellate bodies.

Chap. XIV deals with the second part of the material on which the decision of the boards must be based, namely the evidence. The chapter's introduction consists of a short outline of the law of evidence used by the boards as compared to that of the courts. The main part of the chapter is, however, devoted to an attempt to lay down rules concerning the effort that board and party or parties, respectively, must perform in order to provide the necessary facts. To facilitate this attempt a distinction is made between pointing out a fact that needs to be proven and the measures taken to secure the actual proof. A detailed analysis shows that the boards have a duty to contribute to the

procurement of evidence which far exceeds that of a judge in civil procedure; that in particular the pointing-out of at least all typical facts needing proof is, in principle, matter for the board; and that the contribution of the board to the actual production of proof first of all depends upon the machinery which is at the command of the board.

Chap. XV concerns the right to be heard. According to Danish law governing the procedure before the boards a private party normally has no right to be heard, except where expressly provided, and the chapter is therefore mainly concentrated on a detailed interpretation of various typical statutes in order to ascertain such questions as: Does the party have a right to know the facts procured by the board on its own initiative (the question of »official notice«), or the facts furnished by members with expert knowledge? Can he demand to see all documents and other material or must he be content with some sort of summary given by the board? In what form, oral or written, can the party respond, etc.?

Chap. XVI deals with the rules governing deliberation and voting in boards. Normally deliberations must be oral. In absence of statutory provisions a quorum is either all members — especially in boards with only few members and with functions closely resembling those of a court, or more than half the total membership — especially in boards with many members. The necessary number of members must be present both during the deliberation and the voting and must, moreover, cast their votes. Decisions are generally reached by a simple majority; in case of parity of votes the vote of the chairman is decisive.

The last chapter, *chap. XVII*, contains a few legislative observations. The author points to the light-heartedness with which new boards are constantly created and recommends more care both in weighing the reasons for and against a proposed new board and in drafting the rules governing its functions and procedures. Among the considerations to be taken into account, the author points to the fact that the advantages to be expected from the participation of interest representatives and laymen cannot materialize, if the number of concrete cases are permitted to exceed the amount with which persons, whose main activities lie elsewhere, can make themselves personally acquainted. Concerning the degree to which the procedure ought to resemble that of a court, the author especially stresses the importance of the clientele using the board. A judicialized procedure is well suited, when the parties before the board come from economically and socially strong segments of the population. The active efforts of the board towards collecting all necessary material for the decision is generally to the advantage of a less powerful clientele.

Reglerne om sammensætningen af nogle væsentlige nævn

Amtstrafiknævnet, l. 257 27/5 1950, § 2,1: Fm.: amtmænden + 2 af amtsrådet valgte + 1 af amtets sognerådsforeninger valgt + 1 af købstæderne i amtet valgt.

Arbejderforsikringsrådet, l. 205 6/7 1916, § 9: Industriafdelingen: Fm. + 2, heraf 1 læge og 1, der skal kunne være dommer eller sagfører, alle udnævnt af kongen + 2 arbejdsgivere + 2 arbejdere som repræsentanter for de forsikringspligtige og de forsikrede efter indstilling fra arbejdsgiverforening og fagforbund + 1 frivilligt forsikret ligeledes efter indstilling fra organisationerne; alle udnævnt af ministeren. De øvrige afdelinger var organiseret på lignende måde.

Arbejdsnævnet, lb. 43 18/2 1952, § 35: Fm.: arbejdsdirektøren + 4 valgt af folketinget + 6 valgt af arbejdsløshedskasserne blandt disses medlemmer.

Arbejdsrådet, l. 143 29/4 1913, § 40: Fm. + 1 valgt af og blandt sundhedsstyrelsens lægeråd + 2 + 3 arbejdere efter indstilling fra fagforbund og 3 arbejdsgivere efter indstilling fra arbejdsgiverforening; mindst 1 af hver kategori skal bo udenfor Kbn. og Frederiksberg, + i bagerisager 1 efter indstilling fra bagermestrenes og 1 fra bagersvendenes organisation; fm. udnævnt af kongen, de øvrige af ministeren.

L. 226 11/6 1954, § 61: Fm. + 1 læge efter indstilling fra sundhedsstyrelsen + 1 professor ved polyteknisk læreanstalt efter indstilling fra læreanstalten + 8 arbejdere og 8 arbejdsgivere, hvoraf 3 skal repræsentere industri og transport, 2 håndværk, 1 handel og 2 landbrug + 2 funktionærer, hvoraf 1 teknisk og 1 merkantil, alle efter indstilling fra de mest repræsentative organisationer indenfor erhvervsgruppen; fm. udnævnes af kongen, de øvrige af ministeren.

Det bedømmende Sygekasseudvalg, lb. 298 16/11 1956, § 8: Fm., der ikke må være nydende medlem af sygekassen, valgt af kommunalbestyrelsen + 1 valgt af kassens bestyrelse + 1 læge med sygekassepraksis, valgt af kommunalbestyrelsen.

Bevæarterbevillingsnævn, l. 129 15/3 1939, § 14: I København: Fm.: borgmesteren for vedk. magistratsafdeling + rådmanden for samme + 4 af borgerrepræsentationen valgte medlemmer + 1 politiinspektør udpeget af politidirektøren.

I købstæderne: Fm.: borgmesteren + 4 af byrådet valgte medlemmer + politimesteren.

Boligtilsynsrådet, l. 212 31/5 1939, § 5: Fm.: medicinaldirektøren + 2 af højesteret udpegede dommere, der skal kunne beskikkes til højesteretsdommere, + 2 bygningskyndige, udpeget af ministeren, hvoraf 1 arkitekt eller bygningsingeniør, og 1 bygningshåndværker.

Byplannævnet, lb. 242 30/4 1949, § 4: Hovedstadsafdelingen: Fm.: af ministeren + 2 af Kbn. udpegede + 1 af Frederiksberg + 1 af Gentofte + 4 af de øvrige hovedstadskommuner i fællesskab + 2 af foreningen Bymæssige Kommuner + 1 af Amtsrådsforeningen + 1 af De samvirkende Sognerådsforeninger + 1 af byplanlaboratoriet.

Provinsafdelingen: Fm. af ministeren + 3 af Købstadforeningen + 2 af foreningen Bymæssige Kommuner + 1 af De samvirkende Sognerådsforeninger + 1 af Amtsrådsforeningen + 1 af byplanlaboratoriet.

Civillforsvarsrådet, l. 152 1/4 1949, § 5: Fm.: civilforsvarsdirektøren + sagkyndige fra politi, brandvæsen og sundhedsvæsen, sagkyndige i tekniske spørgsmål, samt repræsentanter for indenrigsministeriet og andre ministerier, kommunerne, de militære værn og de frivillige organisationer.

Civildforsvarsbuerderingsnævnet, l. 152 1/4 1949, § 34,5: Fm., der skal kunne være landsdommer + 4 medlemmer. Fm. udnævnt af kongen, de øvrige af ministeren.

Chokoladeafgiftsnævnet, l. 22 11/2 1955, § 26: Fm. skal være dommer + 1 skal være dommer + 1 medlem, alle valgt af ministeren + et antal særligt sagkyndige fra vedkommende brancher udpeget af Industrirådet, Håndværkerrådet og Handelsstandens Fællesrepræsentation, der tiltræder efter nævnets skøn.

Elektricitetsrådet, lb. 356 30/7 1949, § 3: Fm. + 3 teknisk sagkyndige + 1, der skal kunne være landsdommer + 2 repræsentanter for hovedstads- og købstadsværker efter indstilling fra Københavns kommunalbestyrelse og købstadsforeningen + 2 repræsentanter for landværker efter indstilling fra disses organisation + 1 efter indstilling fra Industrirådet + 1 efter indstilling fra Landbrugsrådet + 1 efter indstilling fra De samvirkende Sognerådsforeninger + 1 elektroinstallatør + 1 med indsigt i fabrikationen af elektrisk materiel. Fm. udnævnes af kongen; de øvrige af ministeren.

Erhvervsskatteudvalget, l. 28 18/2 1937, § 24: Fm.: en af indenrigsministeriets embedsmænd + 2 + 2 + 1 + 1, der repræsenterer henholdsvis landkommunerne, købstæderne, København og Ligningsrådet; alle udnævnt af ministeren.

Forsikringsnævnene, lb. 299 30/6 1922, § 54, og l. 155 2/5 1934, § 57: 3 faste medlemmer udnævnt af kongen eller ministeren + 1 af selskabet valgt og 1 af Forsikringsrådet for hver sag valgt.

Fredningsnævn, l. 140 7/5 1937, § 3: Fm.: en dommer, som har kendskab til og interesse for naturfredning + 1 valgt af amtsrådet + 1 af vedkommende kommunalbestyrelse.

Husmandsbrugskommissionen, lb. 11 13/1 1956, § 3: Fm. udnævnt af ministeren + 1 repræsentant for landboforeningerne og 1 for husmandsforeningerne i kredsen, udnævnt af amtsrådet efter indstilling fra vedkommende foreninger, hvis indstilling er bindende for amtsrådet, så-

fremt der indenfor vedk. samvirksomhed er enighed om at udpege en bestemt person. (I sager om pligthuses omfatten af pligthusloven, 240 7/6 1952, skal — når forlig ikke nås — tilkaldes en af ministeren udnævnt jurist, der dog ikke er medlem).

Indkvarteringsbuerderingsnævnet, l. 307 29/6 1945, § 4: Fm., der skal kunne være landsdommer + 4 med særlig indsigt i bygnings- og ejendomsforhold; fm. udnævnt af kongen, de øvrige af ministeren.

Invalideforsikringsretten, lb. 298 16/11 1956, § 45: Fm., der skal kunne være landsdommer eller være nationaløkonom med en vis administrativ erfaring + 2 lægekyndige + 2, der ved 1. udnævnelse skal opfylde betingelserne for at være ubemidlet medlem af sygekasse + 1 arbejdsgiver, der beskæftiger mindst 6 arbejdere + i sager om erhvervsuddannelse m. v. 1 arbejdsgiver efter indstilling af Dansk Arbejdsgiverforening + 1 arbejder efter indstilling fra De samvirkende Fagforbund og 1 invalideret efter indstilling fra invalideorganisationerne.

Jernbanebesigtigelseskommissionen, f. 5/3 1845, § 5: Fm.: den kgl. kommissarius + 2 af ministeren valgte medlemmer + 2 af amtsrådet (for Kbn. af landsretten) valgte medlemmer for hvert amt + 2 af kommunalbestyrelsen for vedkommende kommune. De 2 sidste er dog uden stemmeret.

Jernbanetaksationskommissionen, f. 5/3 1845, § 10: Fm.: en af ministeriet udnævnt landinspektør, der dog ikke deltager i afstemningen + 2 af ministeriet udnævnte og 2 af vedkommende amts- eller byråd valgte. I tilfælde af stemmelighed en af ministeren udnævnt opmand.

Landsskatteretten, l. 108 31/3 1938, § 8, som ændret ved l. 311 21/12 1955: Fm. og 2 viceformænd, der skal kunne være landsdommere, udnævnt af kongen + 11 valgt af folketinget + 11 af finansministeren, hvoraf 3 skal kunne være landsdommere, 1 repræsentant for landbrug, 1 for industri, 1 for håndværk, 1 for handel og 2 for lønmodtagere.

Landstrafiknævnet, l. 257 27/5 1950, § 2,6: Fm., der skal kunne være landsdommer, udnævnt af ministeren + 6 af folketinget valgte.

Landbrødenskommissionen, l. 213 31/3 1949, § 8—9: Fm. udnævnt af landbrugsministeren efter indstilling fra amtmanden og høring af justitsministeren blandt kredsens underretsdommere + 2 af amtmanden blandt et antal af landbrugsministeren efter indstilling fra kommunalbestyrelser (byråd og amtsråd) udnævnte.

Ligningsrådet, l. 108 31/3 1938, § 2: Fm.: ligningsdirektøren + 6 af folketinget valgte + 8 af ministeren valgte, hvoraf 4 skal repræsentere landbrug, industri eller håndværk, handel og arbejdere.

Monopolankenævnet, l. 102 31/3 1955, § 18: Som Prisankenævnet, dog at 1 medlem skal have nationaløkonomisk kendskab.

Monopoltilsynsrådet, l. 102 31/3 1955, § 4: Fm. udnævnt af kongen + indtil 14 medlemmer udnævnt af ministeren. Rådet skal omfatte alsidigt kendskab til erhvervs- og forbrugsforhold, herunder juridisk, nationaløkonomisk og teknisk kendskab. Et flertal af rådets medlemmer skal være uafhængige af erhvervsvirksomheder og erhvervsorganisationer, hvis forhold umiddelbart berøres af loven.

Motorkøretøjsafgiftsnævnet, l. 184 6/7 1957, § 15: 5 medlemmer, hvoraf 1 skal være dommer, 1 teknisk kyndig + 1, alle udpeget af ministeren, samt 2 branchekyndige, udpeget af Handelsstandens Fællesrepræsentation og af Industrirådet og Håndværkets Fællesrepræsentation.

Motorkøretøjsudpegningsnævnet, l. 337 21/9 1939, § 10: Fm. udnævnt af forsvarsministeren, 1 af indenrigsministeren udnævnt medlem og 1 af politimesteren + 1 for hver kommune af vedkommende kommunalbestyrelse valgt.

Omsætningsafgiftsnævnet, l. 43 14/3 1955, § 21: Fm. skal være dommer + 1, der skal være dommer + 1, alle udpeget af ministeren + 2 branchekyndige udpeget af Handelsstandens Fællesrepræsentation og

Industrirådet og Håndværkerrådet i forening, der tiltræder efter nævnets skøn.

Overbevillingsnævnet, l. 129 15/3 1939, § 21: Fm. udnævnt af ministeren + 4 af folketinget + 1 af Købstadsforeningen + 1 af De samvirkende Sognerådsforeninger; (angår sagen Kbn., Frederiksberg eller Gentofte, udnævnes de 2 sidste medlemmer dog af vedkommende kommunalbestyrelse).

Overfredningsnævnet, l. 140 7/5 1937, § 4: Fm. udnævnt af ministeren + 4 valgt af folketinget + 2 valgt af højesteret blandt rettens dommere.

Pligthusankenævnet, l. 240 7/6 1952, § 6: Fm. skal kunne være landsdommer, udnævnt af ministeren + 2 af folketinget valgte + 1 valgt af Landboforeningerne + 1 valgt af Husmandsforeningerne.

Prisankenævnet, l. 378 14/11 1952, § 13: Fm. skal kunne være højesteretsdommer + 2, hvoraf 1 efter forhandling med Industrirådet og Handelsstandens Fællesrepræsentation; alle udnævnt af ministeren.

Priskontrolrådet, l. 378 14/11 1952, § 2: Fm. udnævnt af kongen + 1 næstformand og et ikke angivet antal medlemmer udnævnt af ministeren. Rådet skal omfatte alsidigt kendskab til erhvervslivets forskellige sider, derunder også nationaløkonomi og teknisk sagkundskab, samt repræsentanter for forbrugerne, derunder 2 repræsentanter for husmødrene. Et flertal af rådets medlemmer skal være uafhængige af erhvervsvirksomheder, hvis forhold umiddelbart berøres af loven.

Revisionsankenævnet, l. 499 9/10 1945, § 13, og l. 500 af samme dato, § 19: Fm. skal kunne være højesteretsdommer + 1 nationaløkonomisk sagkyndig og 1 teknisk sagkyndig; alle udnævnt af ministeren.

Session, l. 210 11/6 1954, § 7: Den ordentlige Session: Udskrivningschefen + 1 af kommunalbestyrelsen (på landet amtsrådet) af rådernes midte valgt medlem + lægdsforstanderen + lægdsmanden + 1 officer.

Den faste Session: Udskrivnings-

chefen + 2 af ministeren efter indstilling af kommunalforeningerne udpegede, der skal være medlemmer af henholdsvis et byråd og et amtsråd i kredsen + politimesteren + 1 officer.

Sindssygetilsynsrådet, l. 262 6/5 1921, § 7: Direktøren for statens sindsygehospitaler + sundhedsstyrelsens chef + 1 af indenrigsministeren udpeget tjenestemand under ministeriet + 4 af folketinget valgte.

Skovnævnet, l. 164 11/5 1935, § 22: Fm.: Vedkommende departementschef i landbrugsministeriet + statskovdirektøren + klitdirektøren + 1 repræsentant for Det danske Hedeselskab + 2 for Dansk Skovforening + 1 for Småskovforeningerne; alle udnævnt af ministeren efter indstilling fra vedkommende organisation.

Stærke-Drikke-Nævnet, lb. 194 3/7 1956, § 41,2: 5 medlemmer, hvoraf 1 skal være dommer i landsret eller højesteret og 2 branchekyndige, i visse tilfælde udpeget af Industrirådet; iøvrigt udnævnes medlemmerne af ministeren.

Stærkstrømsvoldgiften, lb. 356 30/7 1949, § 12: Hver part udnævner 1 medlem. Hvis der ikke opnås enighed, tiltræder en af ministeriet efter

indstilling fra landsretten udnævnt opmand.

Taksationskommissionen for Kbn., l. 148 29/3 1939, § 43: Fm. + 4, der er i besiddelse af fornøden bygningsmæssig sagkundskab; fm. og 2 medlemmer udnævnes af ministeren; 2 af Københavns byret.

Ulykkesforsikringsrådet, lb. 198 12/4 1949, § 11: Fm.: direktøren for ulykkesforsikringen + 2 andre kongevalgte, heraf 1 læge + 9 repræsentanter for de forsikringspligtige og de forsikrede, alle udnævnt af ministeren efter indstilling fra i loven angivne interesseorganisationer.

Vareforsyningsankenævnet, l. 302 21/12 1957, § 12: Fm., der skal kunne være højesteretsdommer + 4 efter indstilling fra Handelsstandens Fællesrepræsentation, Industrirådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Landbrugsrådet i forening med De samvirkende danske Husmandsforeninger; alle udnævnt af ministeren.

Værnepligtsnævnet, l. 210 11/6 1954, § 9,4: Fm., der udnævnes af kongen, skal ved udnævnelsen være lands- eller højesteretsdommer + 4 af folketinget valgte + 2 af forsvarsministeren + 1 af indenrigsministeren + 1 af justitsministeren udpegede.

Nogle forretningsordener m. v. der i teksten er forkortet ved betegnelsen F.O.

- Arbejderforsikringsrådet* — F.O. 1898: 17/11 1898; A.F.R. 1898 s. 13. — F.O. 1919: 4/9 1919; A.F.R. 1919 s. 53.
- Arbejdsmønstret* — 4/11 1922. — (Nu offentliggjort i noget ændret skikkelse som 84 6/6 1958; Ministerialtidende).
- Arbejdsrådet* — 11/12 1901; Arbejdsrådets beretning 1901—03, s. 5.
- Det bedømmende Sygekasseudvalg* — 288 27/9 1933; Lovtidende.
- Betalingshenslættelsesudvalget* — 81 17/3 1933; Lovtidende.
- Beværlighedsbevillingen* — Normal F.O.; A. Røolsen og K. Skat-Rørdam: Lov nr. 99 af 29. marts 1924 om beværlighed, Kbn. 1937, s. 189.
- Beværlighedsbevillingen i København* — 27/2 1940; Samling af bestemmelser vedrørende Københavns kommune 1940, s. 1428.
- Boligtilsynsrådet* — 22/6 1941, som ændret ved 96 7/6 1956; Ministerialtidende.
- Civilforsvarsrådet* — 13/4 1950.
- Elektricitetsrådet* — 7/4 1937.
- Huslejenævnet* — 313 5/7 1951; Lovtidende.
- Husmandsbrugskommissionen* (i sager efter l. 240 7/6 1952) — 149 31/7 1952; Ministerialtidende.
- Indkvarteringsvurderingsnævnet* — 332 5/11 1943, ændret ved 50 1/3 1945; Ministerialtidende.
- Invalideforsikringsretten* — 30/9 1921; I.R. 1921—22, s. 9.
- Landsskatteretten* — 299 7/7 1942; Lovtidende.
- Ligningsrådet* — 298 7/7 1942; Lovtidende.
- Livsforsikringsnævnet* — 131 24/9 1930; Ministerialtidende.
- Læringerådet* — 24/3 1938.
- Læringlevoldgiftsretten* — 165 7/6 1957; Lovtidende.
- Monopolankenævnet* — 30/6 1955; nr. 223 i Ministerialtidende 1956.
- Monopolrådet* — 18/6 1955; nr. 208 i Ministerialtidende 1957.
- Motorkøretøjsvurderingskommissionen* — Instruks i Bestemmelser for udpegning af motorkøretøjer 1954.
- Pligthusankenævnet* — 149 31/7 1952; Ministerialtidende.
- Prisankenævnet* — 5/8 1948; Trustkommissionens 3. betænkning, 1953, s. 146.
- Priskontrolrådet* — 5/8 1948; Trustkommissionens 3. betænkning, 1953, s. 143, og Priskontrolrådet IV, s. 493.
- Reguleringskommissionen* — 54 29/3 1940; Ministerialtidende.
- Sindssygetilsynsrådet* — 94 1/6 1922; Ministerialtidende.
- Skovnævnet* — 4/10 1935.
- Stærke-Drikke-Nævnet* — 5/3 1947.
- Sygekasserådet* (Voldgiftsrådet for tvistigheder mellem sygekasser og læger) — 334 29/12 1915; Lovtidende.
- Taksationskommissionen for København* — 47 13/3 1940; Ministerialtidende.
- Ulykkesforsikringsrådet* — 28/9 1933; D.U.L. 1932—33, s. 44. (Nu i så godt som uændret skikkelse som 116 20/6 1957; Ministerialtidende).
- Vareforsynings F.O.* (Forretningsorden for de af handelsministeren i henhold til lov 406 3/8 1940 om erhvervsøkonomiske foranstaltninger, vareforsyning m. v. nedsatte nævn) — 201 10/8 1940; Ministerialtidende.
- Vareforsyningsankenævnet* — F.O. 1948: 21/6 1948; utrykt, men genfortalt i R.T. 1947/48 B., sp. 1449—50, ligesom Valutaankenævnets forretningsorden, der danner grundlaget, er offentliggjort i Lovtidende som 39 12/2 1935 — F.O. 1956: 224 4/1 1956; Ministerialtidende.

De vigtigste nævn

(Sidetallene henviser til redegørelsen for nævnenes funktion)

- Afvandingskommission, s. 88, 95 og 96.
 Amtstrafiknævn, s. 102.
 Ankenævnet vedr. visse landbrugs-
 ejendommers brug og overgang til
 selveje, se Pligthusankenævnet.
 Apotekerafviklingskassen, s. 109.
 Apotekerafviklingsnævnet, s. 898.
 Arbejderforsikringsrådet, s. 96 ff.
 Arbejdsnævnet, s. 77 f., 91 og 103.
 Arbejdsrådet, s. 78 ff., 92 og 103.
 Arbejdsanvisningstilsynsråd, se Til-
 synsråd ved Arbejdsanvisningskon-
 torerne.
 Bedømmende Sygekasseudvalg, s. 86 f.
 Betalingshensstandsudvalg, s. 91.
 Bevillingsnævn, s. 102 f.
 Beværterbevillingsnævn, se Bevillings-
 nævn.
 Bilfordelingsnævnet, s. 71.
 Biografafgiftsvoldgift, s. 90.
 Boligtilsynsrådet, s. 81 og 94.
 Byggenævnet, s. 1085.
 Byplannævnet, s. 91, 94, 103 og 107.
 Byplanvurderingskommission, s. 89 og
 96.
 Byudviklingsudvalg, s. 110⁴.
 Chokoladeafgiftsnævnet, s. 85.
 Civilforsvarskommission, s. 109.
 Civilforsvarsrådet, s. 104.
 Civilforsvarsvurderingskommission,
 s. 89.
 Civilforsvarsvurderingsnævnet, s. 83.
 Døvenævnet, s. 94.
 Elektricitetsrådet, s. 91, 92 og 107.
 Engangsskattenævnet, s. 52 og 99.
 Epidemikommission, s. 109.
 Erstatningsrådet for Besættelsestidens
 Ofre, s. 99.
 Erhvervsskatteudvalget, s. 65 f.
 Filmsrådet, s. 81 og 103.
 Fiskeriministeriets Ankuudvalg, s. 66.
 Fiskerirådet, s. 103 f.
 Forbrugsafgiftsnævnet, s. 85.
 Forbrugsklagenævnet, se Forbrugsaf-
 giftsnævnet.
 Forsikringsankenævn, se Livsforsik-
 ringsnævnet.
 Forsikringsnævn, se Livsforsikrings-
 nævnet.
 Forsikringsrådet, s. 92²⁰ og 107.
 Fredningsnævn, s. 98.
 Fredningstaksationskommissionen,
 s. 89⁸ og 90¹².
 Fragtankenævnet, s. 733⁵.
 Fragnævnet, s. 733⁵ og 109⁵.
 Fængselsnævnet, s. 93 og 94.
 Fæsteafløsningskommission, s. 110.
 Hegnsyn, s. 91¹⁵.
 Hoveriafløsningskommission, s. 91.
 Husdyrvoldgiftsret, s. 91¹⁵.
 Huslejenævn, s. 96.
 Husmandsbrugskommission, s. 96 og
 102.
 Indenrigsministeriets Afviklingskom-
 missioner for Skødeklausejendomme,
 s. 733⁶ og 109².
 Indkvarteringserstatningsudvalget,
 s. 73.
 Indkvarteringsvurderingsnævnet,
 s. 73 ff. og 86.
 Invalideankenævnet, s. 66.
 Invalideforsikringsretten, s. 99 ff.
 Invaliderrådet for Sønderjylland, s. 66.
 Isbrydningsrådet, s. 104.
 Jagtafløsningskommission, s. 91.
 Jernbanebesigtigelses- og -ekspropria-
 tionskommissionen, s. 95.
 Jernbaneskadeerstatningskommis-
 sionen, s. 90.
 Jernbanetaksationskommission, s. 88 f.
 Jordfordelingskommission, s. 95, 96 og
 103.
 Jordlovsudvalget, s. 103 og 108.
 Kommunale Beskæftigelsesudvalg,
 s. 109.
 Københavns Taksationskommission, se
 Taksationskommissionen for Køben-
 havn.
 Københavns Vandafledningskommissi-
 on, s. 95 f.
 Landsnævnet for Børneforsorg, s. 82.
 Landsoverskatterådet, s. 64 og 108⁴.
 Landsskatteretten, s. 64 f.
 Landstrafiknævnet, s. 102.

Landvæsenskommission, s. 83, 90, 95 og 96.

Landvæsensnævn, se Landvæsenskommission.

Landvæsensret, se Landvæsenskommission.

Lensnævn, s. 109.

Ligningsrådet, s. 64 og 94.

Livsforsikringsnævnet, s. 72.

Læringerådet, s. 80 f.

Læringlevoldgiftsret, s. 91¹⁶.

Marshalludvalg, s. 101.

Monopolankenævnet, s. 70.

Monopolrådet, s. 107 f.

Motorkøretøjsafgiftsnævnet, s. 85.

Motorkøretøjsudpegningsnævn, s. 93.

Motorkøretøjsvurderingskommission, s. 89⁸.

Mæglingrådet vedr. tvistigheder mellem læger og sygekasser, se Sygekasserådet.

Nævnet vedr. omsætningsafgift på chokolade, se Chokoladeafgiftsnævnet.

Nævnet vedr. omsætningsafgift på motorkøretøjer, se Motorkøretøjsafgiftsnævnet.

Omsætningsafgiftsnævnet, s. 85 f.

Overafsløsningsnævnet vedr. de Salgbare Apotekerprivilegier, s. 84.

Overarbejdsudvalget, s. 91¹⁶.

Overbevillingsnævn, s. 102.

Overepidemikommission, s. 109.

Overfredningsnævnet, s. 84 f.

Overlandvæsenskommission, s. 83 og 84.

Overlensnævnet, s. 84.

Overligningskommission, s. 66⁹.

Overskibssynet, s. 66.

Overtaksationskommissioner efter vejstyrelse 1957, s. 83.

Overvandafledningskommissionen for København, s. 84.

Overvoldgiftsretten vedr. Husdyrshandler, s. 83.

Patentkommissionen, s. 102¹⁴.

Pligthusankenævnet, s. 84 og 90¹².

Prisaftaleudvalget, s. 93⁷.

Prisankenævnet, s. 67 ff.

Priskontrolrådet, s. 107 f.

Privatbaneudvalget, s. 101.

Reguleringskommissionen, s. 89 og 96.

Revisionsankenævnet, s. 74 f.

Revisionsudvalget for Tyske Betalinger, s. 110, jfr. s. 74.

Saneringstaksationskommissionen, s. 89⁹.

Session, s. 81 og 92 f.

Sindssygetilsynsrådet, s. 105 f.

Skadesforsinkringsnævnet, s. 72.

Skatteråd, s. 82.

Skolekommission, s. 106.

Skolelærerafskedigelsesudvalg, s. 96¹⁴.

Skovnævnet, s. 80 og 103.

Specialistnævnet, s. 102¹⁴.

Spiritusafgiftsnævnet, se Stærke-Drikke-Nævnet.

Sterilisationsnævnet, s. 93.

Strandfredningskommissionen, s. 109.

Stærke-Drikke-Nævnet, s. 85 f.

Stærkstrømsvoldgiftsret, s. 89.

Sundhedskommission, s. 109.

Sygehusberedskabsnævn, s. 109.

Sygekassenævnet, s. 78¹².

Sygekassenævnets Overflytningsudvalg, s. 105⁷.

Sygekasserådet, s. 91¹⁶.

Særlige Patentkommissioner, s. 67.

Særligt Vareforsyningsankenævn, s. 72.

Taksationskommissionen for København, s. 89.

Tilbudskontrollens Reklamationsudvalg, s. 71²⁹ og 73³⁵.

Tilsynsråd ved Arbejdsanvisningskontorerne, s. 105.

Toldankenævnet, s. 66.

Toldrådets Appeludvalg, s. 66.

Udvalget for Indkvarteringserstatning, se Indkvarteringserstatningsudvalget.

Ulykkesforsikringsrådet, s. 75 ff., 91 og 103.

Vaccineudvalget, s. 103.

Valutaankenævnet, se Vareforsyningsankenævnet.

Vareforsyningsankenævnet, s. 70 ff.

Vareforsyningsrådet, s. 104.

Vareudvekslingsudvalget, s. 102¹⁴.

Vejnævnet, s. 94 og 107¹⁰.

Vejtaksationskommission, s. 89.

Vurderingskommission vedr. motorkøretøjer til krigsmagten m. v., se Motorkøretøjsvurderingskommissionen.

Værnepligtsnævnet, s. 81 og 99.

Ålegårdsnævn, s. 91¹⁵.

Ålegårdsovernævnet, s. 83 og 182²⁰.

Forkortelser og litteratur

Kun litteratur, der citeres ved forkortelser, samt værker af mere almindelig interesse er medtaget. Iøvrigt henvises til noterne, især i kap. IV, der indeholder oplysninger om litteratur, der specielt angår de enkelte nævn.

Ludwig *Adamovich*: Handbuch des Österreichischen Verwaltungsrechts, I. 5. udg. 1954.

Adm. Proc. Act: Administrative Procedure Act, 60 stat. 237 (1946), 5 U.S.C. § 1001, et seq. (1946).

Administrationskommissionens betænkninger. 1924—26.

Administrativt Rättsskydd: Principbetänkande avgivet av besvärssakkunniga S.O.U. 1955:19.

Administrative Tribunals at Work, ed. by Robert S. W. Pollard. 1950.

A.F.R.: Beretning fra Arbejderforsikringsrådet 1898—1908, Beretning fra Arbejderforsikringsrådets industriafdeling 1909—15, samt Beretning fra Arbejderforsikringsrådet 1916—32.

A.F.R.L.: Beretning fra Arbejderforsikringsrådets landbrugsafdeling 1909—15.

A.F.R.S.: Beretning fra Arbejderforsikringsrådets afdeling for søfolk. 1906—15.

A.G.R.: Attorney General's Commission on Administrative Procedure. Report. 77th Congress, 1st Session, Senate Doc. no. 8. 1941.

C. K. *Allen*: Administrative Jurisdiction. 1956.

Poul Andersen: Dansk forvaltningsret. 3. udg. 1956.

Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret. 1954.

A. og soc.min.: Arbejds- og socialministeriet.

Pierre Arnaud: Les Commissions Administratives à Caractère juridictionnel. Disp. 1938.

Per Augdahl: Norsk civilprosess. 2. udg. 1951.

A.V.G.: Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1950.

Jean Biatarana: Les tribunaux administratifs spéciaux et la séparation entre l'administration et la juridiction. Disp. 1935.

A. Birkmose: Ulykkesforsikringslov i Danmarks Sociallovgivning. IV afd. 2. bind. 1920.

Beretning fra Arbejdsrådet. Udkom 1901—32.

Per Olof Bolding: Bevisbördan och den juridiska tekniken. 1951.

Ottmar Bühler: Steuerrecht I, 2. udg. 1953.

C.E.: Conseil d'Etat.

Robert E. Cushman: The Independent Regulatory Commissions. 1941.

Kenneth Culp Davis: Administrative Law. 1951.

Palle Hvass Dige: Bevis i kontraktsforhold. 1945.

Paul Duez et Guy Debeyre: Traité de droit administratif. 1952.

D.U.L.: Beretning fra direktoratet for ulykkesforsikringen (fra 1932).

Torstein Eckhoff: Tvilsrisikoen. 1943.

Per Olof Ekelöf: Kompendium över civilprocessen I—II. 1956—57.

Per Olof Ekelöf: Processuella Grundbegrepp och allmänna processprinciper. 1956.

Conseil d'Etat. Etudes et Documents. 1947 og flgn.

F.O.: Forretningsorden.

- Pierre de *Font-Réaulx*: Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat sur les décisions des autres tribunaux administratifs. Disp. 1930.
- Ernst *Forsthof*: Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, 3. udg. 1953.
- Forvaltningskommissionens betænkninger 1—9. 1947—52.
- Franks' Committee*: Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries. H.M.S. O. 1957. Cmnd. 218.
- Ft.*: Folketingstidende.
- F.T.*: Förvaltningsrättslig Tidskrift.
- Mogens *Glistrup*: Skatteret. 1957.
- C. *Goos*: Den danske kriminalproces. 1888 (cit. efter genparten på jur. lab.).
- J.A.G. *Griffith* and H. *Street*: Principles of Administrative Law. 1952.
- Tyge *Haarløv*: Administrativ Frihedsberøvelse. 1948.
- Tyge *Haarløv*: Administrative Opdragelsessanktioner. 1952.
- C. J. *Hamson*: Executive Discretion and Judicial Control. An Aspect of the Conseil d'Etat. 1954.
- Gunnar *Heckscher*: Staten och organisationerna. 2. udg. 1951.
- Heide-Jørgensen*: Håndbog i naturfredning. 1955.
- Nils *Herlitz*: Föreläsningar i förvaltningsrätt. I 1937. II 2. udg. 1948. III 1949.
- Nils *Herlitz*: *F.F.*: Förvaltningsförfarandet. S.O.U. 1946:69.
- Nils *Herlitz*: Förvaltningsrättsliga Grunddrag. 1943.
- Bernt *Hjejle*: Frivillig voldgift. 1937.
- Stephan *Hurwitz*: Husdyr-Voldgift. 2. udg. 1956.
- Stephan *Hurwitz*: Den danske Strafferetspleje. 2. udg. 1949.
- Stephan *Hurwitz*: *Tvistemål*. 1941.
- Håndbog for anerkendte sygekasser. 6. udg. 1945.
- Håndbog for danske kommuner. Redigeret af N. Møllmann og S. A. Hjermov. I—III. 1954—55.
- Håndbog i arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring i Danmark*. 1951.
- Vitus *Ingerslev*: Håndbog for landvæsenkommissærer. 1872.
- Im.*: Indenrigsministeriet.
- I.R.*: Beretning fra Invalideforsikringsretten (-rådet); fra 1921.
- Invalideforsikringsretten* 1921—46. 1946.
- J.*: Juristen.
- Hartvig *Jacobsen*: Skatteretten. 1950.
- Jm.*: Justitsministeriet.
- E. *Kallenberg*: Svensk Civilprocessrätt. I—II. 1917—39.
- Km.*: Kirkeministeriet.
- Kommenteret Rpl.*: Retsplejeloven ved Victor Hansen, Stephan Hurwitz og Erwin Munch-Petersen. I—II. 1939.
- Avery *Leiserson*: Administrative Regulation. A Study in Representation of Interests. 1942.
- Hervé *Lenoan*: La procédure devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux en première et dernière instance. Disp. 1954.
- Lm.*: Landbrugsministeriet.
- LOSR*: Meddelelser fra Landsoverskatterådet, (talangivelser henviser til kendelsesnummer).
- Lskr.*: Meddelelser fra Landsskatteretten, (talangivelser henviser til kendelsesnummer).

Lt.: Landstingstidende.

Egbert *Mannlicher*: Das Verwaltungsverfahren. 6. udg. 1953.

Lewis Mayers: The American Legal System. 1955.

Charles Méjean: La procédure devant le Conseil de Préfecture. Disp. 1949.

C.-F. *Menger*: System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. 1954.

Poul *Meyer*: Erstatningsfastsættelse ved ekspropriation. 1943.

Poul *Meyer*: Administrative Organization. 1957.

H. *Munch-Petersen*: Den danske retspleje. I—V. 2. udg. 1923—26.

Henrik *Munktel*: Om jävsförhållanden inom Statsförvaltningen. Uppsala Universitets Årskrift. 1936:2.

Lloyd D. *Musolf*: Federal Examiners and the Conflict of Law and Administration. — The John Hopkins University Studies in Historical and Political Science. LXX. 1. 1952.

J. *Nellemann I*: Civilprocessens almindelige del. 3. udg. 1887.

J. *Nellemann II*: Den ordinære civile procesmåde. 4. udg. 1892.

N.A.T.: Nordisk Administrativt Tidsskrift.

Raymond *Odent*: Contentieux administratif. 1953—54.

Arthur *Nikisch*: Zivilprozessrecht. 1950.

Off. arb.: Ministeriet for offentlige arbejder.

O.F.N.: Kendelse afsagt af Overfredningsnævnet.

Olvk.: Kendelse afsagt af en Overlandvæsenkommission.

W. Oxholm: Landkommunernes styrelse. 1935.

Pierre *Pactet*: Essai d'une théorie de la preuve devant la juridiction administrative. Disp. 1952.

Reginald *Parker*: Administrative Law. 1952.

Hans Peters: Lehrbuch der Verwaltung. 1949.

Frederik V. Petersen: Om jernbane- og sporvognskoncessioner efter dansk ret. 1915.

Priskontrolrådet: Beretning fra Priskontrolrådet, *I*, 1937—38. 1938. — *II*, 1938—43. 1946. — *III*, 1943—45. 1948. — *IV*, 1945—49. 1951. — *V*, 1949—51. 1953. — *VI*, 1951—52. 1954. — *VII*, 1952—53. 1955. — *VIII*, 1953—55. 1956.

R.d.D.P.: Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger.

William A. *Robson*: Justice and Administrative Law. 3 ed. 1951.

R. og R.: Revision og Regnskabsvæsen.

Leo *Rosenberg*: Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts. 7. udg. 1956.

Leo *Rosenberg*: Die Beweislast, 3. udg. 1953.

Leo *Rosenberg*: Die Beweislast, 3. udg. 1953.

— Virkelighed og gyldighed i retslæren. 1934.

R.T.: Rigsdagstidende.

Rule of Law. A Study by The Inns of Court Conservative and Unionist Society. 1955.

Sk.dep.: Skattedepartementet.

Sm.: Socialministeriet.

Socialreformen. Noteudgave 1948.

Socialreformen. 1933.

S.T.: Socialt Tidsskrift.

Stm.: Statsministeriet.

- Stv. T.*: Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Halvar G. F. *Sundberg*: Allmän Förvaltningsrätt. 1955.
- T.f.O.*: Landinspektøren: Tidsskrift for opmåling og matrikulsvesen.
- T.f.R.*: Tidsskrift for Rettsvidenskab.
- Flemming *Tolstrup*: Lærebog i landboret. 1956.
- David B. Truman: The Governmental Process. 1951.
- E. *Tybjerg*: Om bevisbyrden. 1904.
- U.*: Ugeskrift for Retsvesen.
- Ulykkesforsikringsloven* af A. Birkmose m. fl. 1954.
- Unm.*: Undervisningsministeriet.
- Johs. *Ussing*: Om afgørelsen af tvistigheder med forvaltningen, særlig om administrative retter. 1893.
- E. C. S. Wade and G. C. Phillips: Constitutional Law. 5. ed. 1957.
- Marcel *Waline*: Traité élémentaire de droit administratif. 6. udg. 1951.
- Vandløbsbetænkningen*: Betænkning afgivet af kommissionen angående revision af vandløbslovgivningen. 1947.
- Vareforsyningsbetænkningen*: Betænkning angående vareforsyningsloven og prisloven. 1949.
- R. V. *Vernon* and N. *Mansergh*: Advisory Bodies. A Study of their Uses in Relation to Central Government 1919—39. 1940.
- Ole Westerberg: Om administrativ besvärsmätt. 1945.
- Günter *Vetter*: Die Grundsätze des Erkenntnisverfahrens im Reichssteuerecht. Disp. 1933.
- K. C. *Wheare*: Government by Committee. An Essay on the British Constitution. 1955.
- Værnepligtsbetænkningen*: Betænkning angående revision af værnepligtslovgivningen. 1952.

Sagregister

(Se iøvrigt indholdsfortegnelsen)

- Ad hoc nævn* 150, 167, 180, 191.
Administrerende nævn, begreb 62.
 — forekomst IV H.
 — årsager til 130.
 — sammensætning VII I B.
 — ikke-medlemmers deltagelse i rådslagningen 152 ff.
 — speciel inhabilitet 176, 190.
 — tjenestebefalinger til 205 ff., 209.
 — rekurs fra 214.
 — sagens rejsning ved 235 f.
 — part ved 254.
 — institutionsafgørelser 267.
 — formandens forberedelse 276.
 — processens forhandlingspræg 285 f.
 — sagens ramme 290.
 — initiativets betydning for bevislæren 342, 364 f.
 — — afgørelse i tilfælde af stemmelighed 438.
Afdelinger, opdeling i 273 f., 278 ff.
Afviklingsnævn, begreb 62 f.
 — forekomst IV I.
 — inddragelse i undersøgelsen 115.
 — årsager til 130.
 — sammensætning VII I B.
 — sagens rejsning ved 235.
Afvisning, som sanktion 117.
 — s. f. a. mangler ved sagens rejsning 245, 250 ff., 368.
 — — manglende indsats under bevisførelsen 374, 386, 388, 389.
Aktindsigt 399, 414 ff.
Alder, nævnsmedlemmers 163, 167.
Ankenævn, begreb 55 f.
 — forekomst IV A.
 — årsager til 128.
 — sammensætning VII I B.
 — ikke-medlemmers deltagelse i rådslagningen 152 f.
 — uberygtethed 165.
 — afskedigelse af medlemmer 170 ff.
 — speciel inhabilitet 186, 188, 191 f.
 — tjenestebefalinger til 197 ff., 210.
 — rekurs fra 214.
 — og bundet mandat 212 f.
 — oprejsningsbevilling 218 f.
 — klageret 238 ff.
 — klagens indhold 246.
 — klagefrist 248 ff.
 — remonstration 247.
 — klages suspensive virkning 247.
 — part ved 254 f., 448 f., se også 1. instans.
 — forhandlingspræg 286.
 — partsanførslers betydning 307 f., 312 f., 315 f., 319 f., 328 ff.
 — funktionel kompetence 306 f., 310 ff., 314 f., 317 ff., 323 ff.
 — udvidelse af processtoffet 308 f., 313 f., 316 f., 321, 330 ff.
 — reformatio in pejus 308, 313, 316, 321, 332 ff.
 — hævelse 335 f.
 — bevisførelsen 379 ff.
 — kontradiktion 403, 417 f.
 — quorum 428, 432.
Annulatio som resultat af klagebehandling 306, 312, 314, 315, 317, 319, 321, 325, 327.
Ansøgningsnævn, begreb 59.
 — forekomst IV F.
 — årsager til 130.
 — sammensætning VII I B.
 — ikke-medlemmers deltagelse i rådslagningen 152 ff.
 — uberygtethed 165.
 — afskedigelse af medlemmer 170 ff.
 — tjenestebefalinger til 204-05, 207, 210.
 — rekurs fra 214-15.
 — og bundet mandat 212.
 — sagens rejsning 237.
 — part ved 254.
 — forhandlingspræg 285 f.
 — partsanførslers betydning 304 f.
 — hævelse 335.
 — kontradiktion 404.
 — stemmelighed 437-38.
Antallet af sager, betydningen af 262 ff., 277 f., 280 f., 350, 354, 365 f., 369, 377, 419 f., 445.
Arbejdspligt, nævnsmedlemmers 171, 173.
Automatisk kontradiktion 401, 416.
Balance mellem interessegrupper 137 f., 153.
 — betydning for quorum 178, 426, 427 f.
 — — speciel inhabilitet 178, 181.
Besigtigelse 269, 279, 282, 406.

- Bevidst praksisdannende afgørelser*, definition 33 f.
 — betydning 56 f., 76, 78, 125, 129, 262 ff., 277, 280.
- Beviser*, nye i klageinstansen 308-09, 313-14, 316-17, 321, 331.
- Bevisbedømmelse* 337-38, 343, 361, 367, 372, 386, 387 f.
- Bevisbyrde*, terminologi 338 ff., 344 f.
 — almindelig 339 f., 347 f.
 — speciel 350 ff.
 — behov for i nævnsprocessen 343, 346-47.
 — betydning for bevisførelsen 361, 367, 372 f., 386.
 — som sanktion 374 f.
- Bevisfaktums fastlæggelse*, definition 357 f.
 — retningslinier for 361 ff., 378-79, 381 ff., 385, 387, 389.
- Bevismidler* 341, 346, 390 ff., 269.
- Bevisoptagelse*, definition 356-57.
 — retningslinier for 366 ff., 378-79, 383 f., 386, 387-88, 389.
- Bevisskon* 85-86, 310-12, 315, 319, 325, 352-53.
- Bevistema* 337, 342-43, 359-60.
- Bevistvibl* som årsag til klage 78, 325.
- Bevisumiddelbarhed* 259, 260, 269.
- Blandede nævn* 63, 76, 78, 82, 188, 2363, 402, 432, 446-47.
- Blanketters* betydning i nævnsprocessen 244 ff., 299, 354, 358, 365.
- Bopæl*, nævnsmedlemmers 161, 169.
- Cirkulation*, afgørelse ved 423 f., 439.
- Dagsorden* 421 f.
- Delegation* XII A.
- Disciplinæransvar* 117, 119, 171, 174, 384.
- Discretionær afskedigelse* 169 ff.
- Dispositioner* 301, 303 f., 304, 359²¹.
- Dobbeltbehandlings* virkning for upar-tiskhed 189 ff.
- Dommere* som nævnsmedlemmer VII I B, 142, 161 f., 169, 184.
- Domstole* 41, 24.
 — som garanti for den enkelte 22.
 — nævnene som alternativer til 128 ff., 443.
 — som udnævnelsesmyndighed 151 f.
 — som afskedigelsesmyndighed 175.
 — medvirken i nævnsprocessen 391.
- Egnethed* som udnævnelsesbetingelse 163.
- Ekstensionskommissorier* 219-20.
- Erfaringsgrundsætninger*, almindelige 337.
 — og kontradiktion 397, 409.
- Eventualvirkning* 244-45, 299, 320, 362, 368.
- Examiners* 44, 261⁸, 283¹⁰.
- Ex officio påkendelse* 5 f., 249 ff., 289 f., 294, 299 f., 305; se også *Formalia*.
- Faktum-jus*, betydning for klagebe-handling 5-6, 306, 310 ff., 315, 319, 325, 327.
 — betydning for kontradiktion 396, 409.
- Folketinget* som udnævnelsesmyndig-hed 140 f., 152, 160.
 — medlemsskab af, som udnævnelses-betingelse 160.
 — som afskedigelsesmyndighed 174.
 — indflydelse via lovmotiver m. v. 195.
- Forberedelse*, nævnsmedlemmers del-tagelse i XII A og XVI A.
 — ved kontor 263 ff., 271 ff.
 — ved anden myndighed 271 f.
 — ved formand 276.
 — ved afdelinger, udvalg m. v. 265, 278 ff.
 — ved sekretær 275.
 — betydning som inhabilitetsgrund 190.
- Forbrugersammenslutninger* 138, 240, 241.
- Forelæggelse*, sagernes XVI A samt 264, 266, 270-71, 423, 425.
- Forhandling*, processen som XII C. jfr. 22, 43 f., 46 ff., 448-49.
 — følger for bevisførelsen 378 f.
 — — kontradiktion 395, 397, 401 f., 406.
- Forhandlingsmaksimen* 231, 284, 289 f., 298 ff.
- Forholdstalsvalg* ved udnævnelse af nævnsmedlemmer 151.
- Formalia*, jfr. også *Ex officio påken-delse*.
 — formandens kompetence 275⁵¹.
 — rekurs til ministeren vedr. 216 f., 221 ff.
 — klageinstansers prøvelse af 307, 312, 315, 317, 325, 327.
 — og bevisfaktums fastlæggelse 362, 381.
- Formand* som chef for kontor 151, 278.
 — udnævnelse og stedfortræder 154, 438 f.

- som procesleder 229, 275, 423, 424, 425, 426.
- som forbereder 250, 275⁵¹, 276.
- delegation til 276 ff.
- ved stemmelighed 437 ff.

Forretningsordener udstedes af 208 f.

- hjemmel til 208.
- indhold 208 f., 248.
- fortolkning af 209.
- som retskilde 228 ff., 248.

Forretningsudvalg 265, 279 ff.

Forudseelige inhabilitetsårsager 177, 180, 182, 183, 185, 187, 190 f.

Forvaltningsdomstole 41, 13, 17.

Født medlem 150, 166, 188, 211.

1. instans 35.

- tilknytning til, som inhabilitetsårsag 188, 190 f.
- adgang til at rejse sag 238, 242 f.
- som part for ankenævn 255, 286, 308, 312 f., 315, 319 ff., 330, 331, 332, 344, 380, 382, 384, 403, 417.

Generel 33 f.

- regelbedømmelse 60 f.
- generelt præget funktion og sammensætning 125, 134, 442.
- upartiskhedskravet 177, 181, 187.
- — bundet mandat 212.
- — institutionsafgørelser 267, 445 f.
- — sagernes forelæggelse 422¹³.
- — quorum 432 f.
- klageinstansers prøvelse af 306, 312, 317, 328.

Genoptagelse 35, 220⁷, 249¹⁶, 365, 377.

Genudnævnelse 168¹⁰, 169¹⁸, 211.

Godkendelse af nævnets retsakter 210, 219.

Henskydningsnævn, begreb 56 f.

- forekomst IV C.
- årsager til 128 f.
- sammensætning VII I B.
- afskedigelse af medlemmer 170 ff.
- speciel inhabilitet 189.
- tjenestebefalinger til 202, 207.
- rekurs fra 214.
- sagens rejsning 235.
- part 254, 255.
- sagens ramme 291¹².
- quorum 428.

Henstillingsinitiativ 40, 61 f., 106, 205, 235 f., 291, 342.

Hjemvisning, se Annulation.

Identitet i nævnets sammensætning 6, 274 f.

Indfødsret som udnævnelsesbetingelse 163.

Indrømmelse og manglende bestridelse 337, 342 f., 359 f., 377, 379.

Indstilling 28 f.

- som udnævnelsesbetingelse 157 ff., 162.
- betydning for inhabilitet 178¹⁰, 189 f.

- — hierarkisk stilling 197, 201, 205, 207, 210, 213.

- — kompetence 68 f., 71 f., 200 f., 322.

- — afstemningen 434 f.

- klageret s. f. a. 243.

Instruktionsprincippet 289, 294, 299, 302 f., 304, 320.

Interessemodsætning mellem to private.

- klageret s. f. a. 240 f., 242.

- partsstilling s. f. a. 254 f.

- under processen 284, 285 f.

- betydning for bevisførelsen 379.

- reformatio in pejus 333.

Interesserepræsentanter 132 ff.

- som årsag til nævnens formens anvendelse 123, 128 ff.

- formål med 78, 134 ff., 442 f.

- følger 137 ff., 442 f., 445 f.

- forekomst VII I B.

- udnævnelsesbetingelse 156 ff.

- afskedigelse af 168, 171 f., 174.

- og personlig upartiskhed 175², 176 f., 179, 181, 182 ff.

- tjenestebefalinger til 211.

- bundet mandat 211 f.

- betydning for delegation 277, 281 f.

- — rådslagningens form 423 f.

Judicialisering 21, 42 ff., 322 f., 447 ff.

Kassationsprøvelse 5, 215 ff., jfr. 221 f., 326.

Klage, let adgang til, og bevisførelsen 365, 377.

Klagefrister 219 f., 248 ff., 447.

Klagens begrænsning 307 f., 309, 313, 315, 320, 329-30.

Klageoplysning 249, jfr. 246, 447.

Kollegialitet 2, 125, 126, 128 ff., 262, 276 f., 432.

Kombination af flere funktioner hos samme nævn; se Blandede nævn.

Kommunalbestyrelsen, grænsen mellem, og nævn 25.

- svækkelse eller aflastning af, som årsag til nævnens anvendelse 124, 127, 128 ff.

- repræsenteret i navn 141, 186 f.
- som udnævnelsesmyndighed 140 f., 151, 160 f., 166.
- medlemsskab som udnævnelsesbetingelse 160.
- som afskedigelsesmyndighed 169 ff., 174.
- tilknytning til, som inhabilitetsårsag 180¹⁶, 186 f., 188 f., 190.
- som nævnenes overordnede 193.
- s adgang til at rejse sag 238, 244.
- som part 255.

Kompetence.

- centraladministrationens kompetencegrænser som årsag til nævnsformens anvendelse 126.
- nævnenes snævre IV.
- — som årsag til nævnsformens anvendelse 127.
- — og upartiskhedsproblemet 177 ff.
- — og officialmaksimen 297 f.
- — og ulemper 444.
- fastlæggelse af nævnenes 216 f., 223, 314, jfr. 73 f.
- klageinstansers funktionelle 306 f., 310 ff., 314 f., 317 ff., 323 ff.

Kontradiktion XV samt 6, 9, 231, 232, 285.

- betydning for bevisførelsen 377, 384, 395.

Ligestilling mellem to parter el. lign. 284, 285 f., 401, 402, 416 f., 448 f.

Lægsmænd 139 ff.

- formål 140.
 - udnævnelsesbetingelse 160 f.
 - afskedigelse af 168 f.
 - og personlig upartiskhed 177, 183 f.
- Se iøvrigt Interesserepræsentanter.

Magtfordrejning 156, 160, 169.

Mandat 133, 156 ff.

- bortfald af 168, 172, 211.
- bundet 211 f.

Mellemkommende fakta 309, 314, 321, 331.

Mellemværende 295 ff., 315³⁶, 330.

- Midlertidige* organer som årsag til nævnsformens anvendelse 126, 130.
- forekomst 72 ff., 101, 109 f.

Mindretals klageret 242 f.

- i indstillinger 434 f.

Ministeren svækkelse af, som årsag til nævnsformens anvendelse 123 f., 128 ff., 170 ff., 440 f.

- som udnævnelsesmyndighed 141, 151, 195, 196.

- som afskedigelsesmyndighed 169 ff., 174.

— tilknytning til, som inhabilitetsårsag 189, 190.

- tjenestebefalinger fra VIII B.

- rekurs til 194, VIII C.

- anden indflydelse VIII A og D-F.

- s adgang til at rejse sag 238, 244.

- som part 255.

Ministerierepræsentanter, begreb 141 f.

- udnævnelsesbetingelse 161.

- pligt til at overtage hvervet 166.

- afskedigelse 173 f.

- hierarkisk stilling 174, 212 f.

- og personlig upartiskhed 176, 190.

Misbrug af hvervet 170 f., 174, 175.

Mundtlighed som årsag til nævnsformens anvendelse 126.

- som mundtlig forbindelse mellem navn og parter XII B, 231, 232, 414 f., 450.

- under rådslagning og votering 423 f., 439.

Myndighed som udnævnelsesbetingelse 163.

Møde 267 ff.

- personligt eller ved eller med fuldmægtig 257, 390.

- og delegation 279.

- og mundtlighed 282.

- udeblivelse fra 300.

- som kontradiktionsform 414 f.

Neutrale 142 f., 138.

- forekomst VII I B.

- udnævnelsesbetingelse 184.

- tjenestebefalinger til 211.

Notoriske fakta 337, 342, 359.

- betydning for kontradiktion 397, 409.

Nova, se Ankenævn, udvidelse af processtoffet, samt 5.

Observatorer 153 f., 425¹³.

Offentlighed, møders 268³⁰, 282.

- rådslagningens 417, 425.

Offentlig interesse, betydning for sagens ramme 294, 299 f.

- bevisoptagelsen 371.

Officialmaksime XIII B-C, 233, 449-50.

Ombud 166, 167, 172 f.

Oplysningspligt, parts 340, 345 f., XIV C.

- tredjemands 390 f.

- andre myndigheders 391 ff.

Opmand 143, 148, 175², 184, 279, 303², 437.

Oprejsningsbevilling 219 f., 249 f.
Organisationer 132 ff.
 — og interesserepræsentation 135 f., 160, 443.
 — som udnævrende 133, 141, 144³⁸, 152, 156.
 — som afskedigende 168, 174.
 — som part, virkninger for inhabilitetsreglerne 186 f.
 — som procesfuldmægtig 185 f., 239.
 — adgang til at rejse sag 239 f.
Organisationsledere, speciel inhabilitet 183, 184 ff., 188.
Overinstanser, begreb 55 f.
 — forekomst IV B.
 — årsager til 128²⁴.
 — klagefrist 250.
 — forhandlingspræg 286.
 — mundtlighed 283.
 — nova 332.
 — reformatio in pejus 334.
 — hævelse 334 f.
 — bevisførelse 378¹.
 — kontradiktion 402, 416.
 Se iøvrigt Ankenævn.
Overværelse, nævnsmedlemmernes 260, 267 ff., 277, 279, 450.
 — som kontradiktionsform 399, 401, 414 f.
 Se iøvrigt Møde.
Paritetisk sammensætning 124⁹, 137, 138, 143, 144, 148 f., 184, 426.
Partsafhøring 257, 269, 390.
Personlig udførelse af hvervet 22. XII A. 341 f., 428, 432, XVI A, 445 f.
Politirapport, afhøring til 392 f.
Procedures umiddelbarhed; se Møde.
Procesforudsætninger; se Ex officio påkendelse og Formalia.
Procesfuldmægtig X B. jfr. 9, 239, 241.
 — og speciel inhabilitet 181, 186.
Procesledelse 233 f., 367; se iøvrigt Formand som procesleder.
Processuel skadevirkning 375 f., 384, 386, 388, 389, 390.
Protokollater, adgang til 381, 408.
Påberåbelse, svækkelse af kravet til 290, 293 f., 298, 303, 304 f.
Påstand 288¹; se iøvrigt Officialmaksime og Ankenævn, udvidelse af processtoffet.
Quorum, 426 ff., 178, 273 f.
Rammefastlæggelse for sagen XIII.
 — bevisførelsen 337, 342 f., 359 ff.
 — overbevisningen 337, 359.

Regelbedømmelse; se Råd.
Referater, adgang til 381, 407 ff.
Resumé 399 f., 413 ff.
Retsplejeloven som retskilde for nævnsprocessen 228 f.
Retssikkerhed 3, I C, 440 ff.
Ret til bevis, parts 362, 368.
Rutinemæssig indsamling af oplysninger 235 f., 364 f., 382 f., 385, 387.
Råd, begreb 59 ff.
 — forekomst IV G.
 — årsager til 130.
 — sammensætning VII I B.
 — ikke-medlemmers deltagelse i rådslagningen 152 ff.
 — uberygtethed 165.
 — afskedigelse af medlemmer 172.
 — tjenestebefalinger til 205, 207.
 — rekurs 213.
 — og bundet mandat 212 f.
 — sagens rejsning 235 f.
 — part 255.
 — sagens forberedelse 272.
 — sagens ramme 291.
 — og bevislæren 342.
 — quorum 432.
Rådslagning XVI B.
 — mundtlig 126, 423 f.
 — upartiskes deltagelse i 191 f.
 — ikke-medlemmers deltagelse i 152 ff.
 — uvedkommendes overværelse af 417, 425.
Sagens genstand; se Mellemværende.
Sagkyndige 143 ff.
 — som årsag til nævnsformens anvendelse 125 f., 128 ff.
 — og gruppetilhør 144 ff., 155, 159 f.
 — forekomst VII I B.
 — som tilkaldte 151 f.
 — udnævnelsesbetingelse 162, 163 f.
 — afskedigelse af 171 ff.
 — og personlig upartiskhed 184.
 — betydning for delegation 277, 280 f.
 — — kontradiktion 398, 409 f.
Sanktioner 115 ff.
 — afskedigelse som 170 f., 172, 174, 175.
 — for overtrædelse af udnævnelsesbetingelser 156.
 — for forsømmelser i hvervet 170 f., 172, 174, 175.
 — for upartiskhedsregler 191 f.
 — for bundet mandat 211 f.
 — for fejl ved sagens rejsning 244 f.
 — for klagefrister 249 f.

— for parts manglende indsats under bevisførelsen 373 ff., 384, 386, 388, 389, 390.

Sekretær 275, 196¹⁰.

Selektiv kontradiktion 398 f., 410 f.

Skøn-regel 10, 16 f., 310.

— betydning for hierarkisk stilling 201 f.

— klagebehandling 306, 310, 318 f., 323, 324, 326 f.

— bevislæren 342, 361.

Se også *Bevissskøn*.

Stemmeret 154, 434.

Straf 116 f., 171, 173, 374.

Substitution 176, 178 f., 185, 187.

Suppleant 151, 154²¹, 179, 266.

Sædvane 119, 208, 229 f.

Sædvanlige forvaltningsmyndigheder 25, 226-27.

Særlige forvaltningsorganer 2, 24-26.

Søgsømsgrund 288¹, 294; se iøvrigt *Officialmaksime* og *Ankenævn*, udvidelse af processtoffet.

Tavshedspligt 170²¹, 411 f.

Tilforordnede 152 f., 195, 425¹³.

Tillid ved judicialisering 23 f., 322, 447 f.

— ved interesserepræsentation 23 f., 133 ff., 264, 265, 267.

— og ydre form 258.

— ved voldgift 23 f., 139.

— ved lægmænd 140.

— ved kontradiktion 447.

Tilsyn 218.

Tilsynsbeføjelser, kommunallovnes 117, 172, 173.

Tilsynsorganer 62, 105 f., 445.

Tjenestemænd, anvendelse af nævn i stedet for 123, 126, 134 ff., 140, 440 f., 442.

— medlemsskabet en tjenestemandsstilling 131, 151, 173.

— nævnenes 153.

— afskedigelse af nævnsmedlemmer, der er 173 f.

— tjenestebefalinger til 211 f.

Twistnævn, begreb 57 f.

— forekomst IV D.

— årsager til 129.

— sammensætning VII I B.

— ikke-medlemmers deltagelse i rådslagningen 152 ff.

— uberygtethed 165.

— afskedigelse af medlemmer 170 ff.

— speciel inhabilitet 183 f., 188 f., 191.

— tjenestebefalinger til 203, 207.

— rekurs fra 214.

— bundet mandat 212 f.

— sagens rejsning 237.

— part 254 f.

— møde 268.

— besigtigelse 269.

— forhandlingspræg 286.

— partsanførslers betydning 303 f.

— hævelse 334.

— undersøgelsesmaksimen 355 f.

— bevisførelsen 378 f.

— kontradiktion 402, 406, 416.

— quorum 428.

Tvivlsbedømmelse; se *Råd*.

Uafhængighed VIII A.

— domstolenes funktionelle 22, 193.

— dommernes personlige 22.

— nævnenes funktionelle VIII, 441 f.

— nævnsmedlemmernes personlige 169 ff., 196, 211 ff.

Uberygthed som udnævnelsersbetingelse 164 f., 171.

Udeblivelse 300.

Udvalg 278 ff.

Uforbindende udtalelser, klagebehandling af 30 f., 36 f., 68, 317.

— som sanktion 117.

— fra ministeren til nævnene 194 f., 196, VIII F, 216 f., 251, 313.

Undersøgelsesprincippet XIV C, 233, 405 ff., 449 f.

Upartiskhed, funktionel, hos domstolene 22, 41, 176.

— — hos nævnene 41 f., 45 ff., 176.

— personlig, hos dommere 22, 176 ff.

— — hos nævnsmedlemmerne 437, 49, VII II E.

Uvildighed II E, 123, 129.

Uvildighedsnævn, begreb 58 f.

— forekomst IV E.

— årsager til 129 f.

— sammensætning VII I B.

— ikke-medlemmers deltagelse i rådslagningen 152 f.

— uberygtethed 165.

— afskedigelse af medlemmer 170 ff.

— speciel inhabilitet 188 f.

— tjenestebefalinger til 203 f., 207.

— rekurs fra 214 f.

— part 254 f.

— besigtigelse 269.

— forhandlingspræg 285 f.

— partsanførslers betydning 299 f., 305.

— hævelse 335.
 — bevisførelse 378 f.
 — kontradiktion 403⁵, 406, 416 f.
 — quorum 428.
Vederhæftighed som udnævnelsesbe-
 tingelse 164.
Vidner 269 f., 229, 390 f.

Voldgift, privat 24 f., 91 f., 139.
 — nævn sammensat som 149, 150.
Voldgiftsmænd 138 f.
 — formål 23 f., 139.
 — forekomst VII I B.
 — udnævnelsesbetingelse 163.
 — og personlig upartiskhed 175².
 — tjenestebefalinger til 211.