

*Bent Christensen*

OFFENTLIG  
ADMINISTRATION  
OG FOLKESTYRE

MUNKSGAARD  
KØBENHAVN 1968

Også udkommet i Søndagsuniversitetet:

**Herbert Tingsten**

**DEMOKRATIETS PROBLEM**

Professor Herbert Tingsten, tidligere chefredaktør for Dagens Nyheter, Stockholm, er en af folkestyrets varmeste forkæmpere, men også en af dets strengeste kritikere. I denne bog om demokratiets idé og udvikling giver den kendte statsvidenskabsmand og forfatter en analyse af folkestyrets betydning, muligheder og svage sider. Med sine uortodokse synspunkter og sin personlige medleven retter han søgelyset mod det moderne velfærdsdemokrati og advarer mod at betragte demokratiet som en uforanderlig og uangribelig styreform. »Demokratiet er stadig et historisk eksperiment, der bare har eksisteret i et par årtier i Europa,« siger Tingsten. Bogen er en alvorlig tankevækker for alle, der interesserer sig for dagens politik.

160 sider kr. 11,00 incl. moms

**MUNKSGAARD**

© MUNKSGAARD  
COPENHAGEN, DENMARK 1968  
Omslaget tegnet af Ib Jørgensen  
WINDS BOGTRYKKERI, HADERSLEV

## INDHOLD

7

*Det offentlige virksomhed*

13

*Forvaltningen*

21

*Folkestyre*

23

*Forvaltningens virksomhed som afledet*

36

*Retssikkerhedsgarantier*

86

*Afsluttende bemærkninger*

91

*Litteratur*

## DET OFFENTLIGES VIRKSOMHED

I vort samfund udøver det offentlige en meget broget og meget omfattende virksomhed. Et vist overblik over denne virksomheds art og omfang er nødvendig for at forstå, hvorfor forvaltningens stilling er et konstant og besværligt problem i et folkestyret samfund.

Overblik fås lettest gennem en lang række eksempler.

Når vi lukker op for vandet eller tænder for lyset eller gassen, bruger de allerfleste af os ydelser, som det offentlige stiller til rådighed. Vi færdes daglig eller dog meget ofte på veje og pladser, anlagt og vedligeholdt af det offentlige. Postvæsenet er et statsforetagende, og langt de fleste jernbaner her i landet drives af staten; endog vejrberetningen laves af en offentlig instans. Det helt overvejende antal børn og unge under uddannelse går i offentlige skoler eller uddannelsesanstalter. Bliver vi tilstrækkelig syge, kommer vi på et offentligt drevet eller dog offentlig betalt hospital, og er eller bliver vi fysisk handicap-

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

pede, vil det offentlige i vidt omfang forsøge ved optræning, proteser og på andre måder at revalidere os.

I alle de nævnte eksempler består den offentlige virksomhed i at stille ydelser i form af varer, indretninger eller personlige tjenesteydelser til rådighed. Det er ingen tilfældighed, at sådanne eksempler er nævnt først. Det er netop karakteristisk for vort samfund, at det offentlige i stadig videre omfang stiller især indretninger og tjenesteydelser til rådighed for borgerne.

Af stor betydning er også det offentliges pengeydelser. De vigtigste er i dag folkepensionen og invalidepensionen. Men der findes mangfoldige andre. Nogle sigter ligesom folke- og invalidepensionen til en vis økonomisk udligning til fordel for de økonomisk svageste individer. Andre har karakter af udjævning af økonomiske forskelle mellem forskellige erhvervsgrupper. I 1930'erne overførtes således betydelige pengebeløb via det offentliges kasser til de arbejdsløse. Atter andre har til formål at støtte og fremme en eller anden privat virksomhed, der anses for gavnlig. Eksempler herpå er meget talrige. Der gives f. eks. støtte til grundforbedring, til egnsudvikling, til ophold på højskoler, til udgivelse af kildekrifter til Danmarks historie o.s.v., o.s.v.

## DET OFFENTLIGES VIRKSOMHED

Så karakteristiske de forskellige offentlige ydelser end er for vort samfund, består det offentlige virksomhed naturligvis ikke alene i at stille ydelser til rådighed. Det offentlige regulerer i vidt omfang den enkeltes adfærd ved at sætte grænser for hans handlefrihed. Den, der f. eks. ønsker at bygge et hus, kan ikke nøjes med at have grund, penge og håndværkere. Han behøver tillige en række offentlige tilladelser. Det offentlige påser nemlig, om et hus af den art, som ønskes bygget, overhovedet må bygges på denne grund, og påser, at huset også iøvrigt er, som det skal være. Anvendelse af fast ejendom til bebyggelse er i dag særlig indgående reguleret. Men reguleringen omfatter mange andre områder. Det offentlige påser f. eks., *at* arbejdslokaler ikke er sundhedsfarlige eller på anden måde skadelige, *at* banker eller forsikringsselskaber har en vis grad af økonomisk soliditet, *at* store erhvervsvirksomheder ikke ved monopoldannelser eller på anden måde tager urimelige priser eller hindrer den frie næringsudøvelse, *at* fiskekonserves opfylder visse mindstekrav, *at* vildt ikke udryddes ved skydning hele året, *at* folk, der giver sig af med at kurere sygdomme, har visse kvalifikationer o.s.v., o.s.v.

Til disse mange spredte eksempler, der uden

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

vanskelighed kunne hundreddobles, kommer det offentliges klassiske opgaver: opretholdelse af staten udadtil ved udenrigspolitik og forsvar, og opretholdelse af ro og orden indadtil. Dette sidste opgavesæt er meget omfattende. Det spænder fra færdselspoliti over forbrydelsers opklaring og strafafsoning til hindring af optøjer og borgerlige uroligheder.

For at gøre billedet af den offentlige virksomhed blot nogenlunde udtømmende må imidlertid medtages endnu to grupper af opgaver.

Vi har i vort samfund vænnet os til, at det offentlige har ansvar for det almindelige økonomiske klima i landet. Denne opfattelse giver sig mangfoldige udslag. For blot at nævne det mest betydningsfulde eksempel. Lige siden sidste verdenskrig har det været en konstant opgave for det offentlige på én gang at sikre fuld beskæftigelse og opretholde en vis balance i udenrigshandelen.

Den meget omfattende offentlige virksomhed koster naturligvis penge. Det bliver derfor tillige en offentlig virksomhed at tilvejebringe disse penge. Det sker i vort samfund først og fremmest ved opkrævning af skatter og afgifter.

Disse mange eksempler har kunnet vise noget om den offentlige virksomheds art. Den offent-

## DET OFFENTLIGES VIRKSOMHED

lige virksomheds omfang kan tillige illustreres ved tal.

Man kan måle den offentlige virksomheds omfang ved at se på, hvor stor en del af nationalindkomsten det offentlige lægger beslag på. Denne andel har været stadig stigende. I 1938/39 udgjorde det offentliges samlede drifts- og anlægsudgifter ca. 16 0/0 af nationalproduktet, i 1962/63 var procenten 27, og vi er nu oppe på ca. 33 0/0.<sup>1</sup>

Endnu et tal kan give udtryk for størrelsesordenen af den offentlige virksomhed. Af samtlige lønudbetalinger her i landet går ca. 25 0/0 til personer, hvis løn helt eller delvis betales af staten. Lægger man dertil kommunernes egne løn-udgifter, vil man få en offentlig andel af lønudgiften, der nogenlunde svarer til de offentlige budgetters andel af nationalindkomsten.<sup>2</sup>

Denne omfattende og brogede offentlige virksomhed er ikke noget særligt for Danmark. Der er naturligvis nuancer, og nuancerne kan være ganske store, f. eks. på forswarets område, men

---

1 Oplysninger findes i Den økonomiske Årsoversigt, der udgives årligt af det økonomiske sekretariat.

2 Sven Reiermann: Statens lønpolitik. Danske økonomer, 14. årgang (1967) s. 372-74.



## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

groft taget er det offentliges virksomhed af nogenlunde samme art og omfang i alle vestlige, industrialiserede stater. Intens offentlig virksomhed er lige så karakteristisk for moderne industriel civilisation som landbefolkningens stadige tilbagegang, neonreklamer, biler, TV, køleskabe, supermarkeder og atombomber.

## FORVALTNINGEN

Den virksomhed, som er søgt illustreret i det foregående, udøves af »det offentlige«. Hvad der skjuler sig bag denne betegnelse, er svært at angive præcist. Folketinget er den centrale offentlige myndighed. Her fastlægges de vigtigste regler og retningslinjer, folketinget råder over statens penge, og her diskuteres enkeltsager, der enten i sig selv er særlig vigtige, eller som af en eller anden grund har pådraget sig politisk interesse. Domstolene deltager ligeledes i den offentlige virksomhed, særlig i opretholdelsen af ro og orden. Også halvprivate institutioner, hvis virksomhed helt eller delvis finansieres af stat eller kommune, kan høre til »det offentlige«, således mange private hospitaler, private skoler, selvejende institutioner inden for børneforsorgen o.s.v. Langt størstedelen af den offentlige virksomhed udøves imidlertid af den offentlige forvaltning eller administration.

Den offentlige forvaltning er en omfattende og indviklet organisation. Traditionelt deler man

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

den i nogle hovedgrupper. Man plejer at sondre mellem statsforvaltning og kommunal forvaltning, og inden for statsforvaltningen mellem centraladministrationen og den lokale statsforvaltning.

Denne traditionelle inddeling vil blive lagt til grund for den følgende korte oversigt over forvaltningens opbygning.

Kærnen i *centraladministrationen* er ministerierne.

Karakteristisk for ministerierne er først og fremmest, at chefen er en politiker, som er ansvarlig over for folketinget, og som kun kan forblive i sit embede, så længe han har folketingets og dermed indirekte vælgeres tillid. Det øvrige personale i ministerierne er neutrale, upolitiske tjenestemænd, hvis udnævnelse beror på deres duelighed, ikke på et politisk mandat. Tjenestemændene er heltidsansatte, og de forbliver i deres stillinger, uanset ministerskifte.

Ministerierne er statsadministrationens top. Her samles de vigtigste opgaver. Hertil hører først og fremmest dem, der har berøringsflade til den centrale politiske myndighed, altså folketinget. Kærnen i ministeriernes opgaver er derfor forberedelse af lovgivning, fremskaffelse af de fornødne bevillinger og besvarelse af spørgsmål

## FORVALTNINGEN

fra tinget eller fra den enkelte folketingsmand. Hertil kommer, at de fleste regler, der ikke gives som lov – anordninger og bekendtgørelser – stammer fra ministerierne. I ministerierne samles ligeledes den almindelige økonomiske og administrative planlægning, fra ministerierne udgår ordrer til resten af statsadministrationen, og her træffes afgørelse om klager over underordnede myndigheders afgørelser.

Inden for centraladministrationen findes foruden ministerierne to slags myndigheder, nemlig direktoraterne og nævnene.

I *direktoraterne* er alle ansatte, også chefen, neutrale, upolitiske tjenestemænd. Direktoraternes forretningsområde er i reglen sagligt snævrere end ministeriernes, og ofte tillige enten mere forretningsmæssigt præget eller mere rutinemæssig præget. Som eksempler på direktorater kan nævnes: generaldirektoratet for statsbanerne, tolddirektoratet, rigspolitichefen, ulykkesforsikringsdirektoratet, patent- og varemærkedirektoratet o.m.a.

Direktoraterne er et underordnet led i forvaltningsmaskineriet. Alle direktorater hører under et ministerium, og vedkommende minister er direktoratets overordnede. Heri ligger, at direktoraternes afgørelser normalt kan indbringes for mi-

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

nisteren, og at denne i almindelighed kan give ordre om, hvordan direktoraterne skal forholde sig.

Den tredje gruppe organer i centraladministrationen er ikke et almindeligt underordnet led i maskineriet. *Nævnene* udgør en ret stor og meget broget gruppe af kollegiale organer, der besidder en vekslende, men relativt stor uafhængighed af vedkommende minister. Også i personalemæssig henseende indtager nævnene en særstilling. De fleste nævnsmedlemmer har hvervet som en bibeskæftigelse, og personer, der ellers ikke træffes i centraladministrationen, anvendes i vidt omfang, således repræsentanter for interesseorganisationer – som f. eks. L.O., Arbejdsgiverforeningen, Industrirådet, Arbejdernes Erhvervsråd og Provinshandelskammeret – dommere, udenforstående sagkyndige af forskellig art, folketingsmænd o.s.v. Nævnene har meget forskelligartede funktioner. De fleste er rådgivende for ministerier og direktorater. En anden ret talrig gruppe har til opgave at behandle klager fra borgerne over andre forvaltningsmyndigheders afgørelser.

*Den lokale statsforvaltning* er vanskeligere at få overblik over end centraladministrationen. Dens ældste del udgøres af en række myndigheder, som er jævnt fordelt over landet, og som

## FORVALTNINGEN

har et meget broget forretningsområde. De vigtigste er amtmænd og politimestre. Yngre er en række mere specialiserede lokale organer, f. eks. arbejdstilsynet, amtsligningsinspektorater, bilinspektorater o.s.v.

Af stor betydning er også en række organer, der ud over landet stiller ydelser til rådighed på lokalt plan som f. eks. statsbanernes og postvæsenets lokale organer, statskoler, universiteter, højere læreanstalter, statshospitaler o. l.

Alle disse organer er bemanded med udnævnte, ikke med valgte personer.

De lokale statsmyndigheder er underordnet centraladministrationen. Resultatet er, at ministerier, direktorater og den lokale statsforvaltning tilsammen udgør en række pyramider med hver sin minister på toppen. Ministeren svarer over for folketinget for alle underordnede myndigheder inden for pyramiden, og han kan normalt give ordre til de underordnede myndigheder om, hvordan virksomheden – inden for lovens rammer – skal udøves, og han kan ligeledes normalt ændre de underordnedes afgørelser.

Uden for disse hierarkier – den skildrede række af pyramider med hver sin minister på toppen – står – foruden centraladministrationens nævn, som allerede er omtalt overfor s. 16 – den anden

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

gren af lokaladministrationen, nemlig kommunalforvaltningen. At *kommunalforvaltningen* står uden for hierarkierne, hænger sammen med, at den øverste myndighed i hver kommune ikke ligger i hænderne på udnævnte tjenestemænd, men på kommunalbestyrelsen, der vælges for fire år ad gangen af alle kommunens voksne indbyggere. Karakteristisk for kommunalforvaltningen er derfor – foruden det lokale – at den i langt højere grad end statsadministrationen præges af folkevalgte, og at den i vidt omfang er uafhængig af statsadministrationen.

Kommunalforvaltningens særegenheder må dog ikke overdrives. Man må således ikke tro, at al kommunalforvaltning faktisk udøves af folkevalgte. Størstedelen af landets befolkning lever i store kommuner, hvor – ofte talstærke – grupper af kommunale tjenestemænd bistår kommunalbestyrelsen og udøver kommunalforvaltningen. Bevægelserne i befolkningens bosætning, og bestræbelserne for at lægge mindre kommuner sammen til ydedygtige enheder, vil yderligere understrege dette forhold.

Man må heller ikke undervurdere statsadministrationens indflydelse på kommunalforvaltningens udøvelse. I vidt omfang løses offentlige opgaver ved samvirke mellem stats- og kommunal-

## FORVALTNINGEN

forvaltning. Denne kendsgerning og hensynet til helheden og til ensartethed har ført til, at den enkelte kommunalbestyrelses selvstændighed over for centraladministrationen på mangfoldige måder er begrænset. Kommunernes væsentligere beslutninger skal således i et ikke ringe omfang godkendes. I vidt omfang er der adgang til at klage over en kommunal instans' afgørelse til statsadministrationen, og endelig fører det meget vide omfang, hvori der anvendes statstilskud til kommunale opgaver, naturligt nok til en betydelig mulighed for medindflydelse for de myndigheder, der bestyrer statstilskuddet.

I denne hastige oversigt over en broget og kompliceret virkelighed vil eet træk forhåbentligvis være fremtrådt med stor klarhed: Det helt overvældende flertal af de personer, der udøver vort samfunds omfattende og brogede offentlige virksomhed er tjenestemænd eller funktionærer, altså personer, der udnævnes og ikke vælges, og hvis levevej det er at udøve offentlig virksomhed. Sådan er det, og sådan må det være. De opgaver, som er pålagt det offentlige i et samfund som vort, kan ikke passes som fritidssyssel af borgerne i al almindelighed.

Men herved er vi nået til kernen i det problem, som denne bog skal belyse. Offentlig virksomhed



## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

af stor, undertiden afgørende betydning for store grupper af befolkningen og for den enkelte, tilmed virksomhed, der direkte eller indirekte kan føre til fysisk magtanvendelse, ligger hovedsageligt i hænderne på ansatte personer. Hvordan lader denne tilstand sig bringe i overensstemmelse med de idealer, der er folkestyrets?

## FOLKESTYRE

Folkestyre eller demokrati er ord, der er ladet med følelser, og ordene bruges til at beskrive indretningen af højst forskellige samfund. Det er derfor ikke forbavsende, at der hersker uenighed og uklarhed vedrørende ordenes nærmere betydning. Når man alene har forvaltningens forhold for øje, er der dog vistnok – i alt fald i et samfund som vort – enighed om, at folkestyret må stille to minimumskrav til forvaltningen.

Det første kan formuleres således:

Uanset det uundgåelige – og fra andre synspunkter tilmed nyttige – i, at offentlig virksomhed hovedsageligt udøves af ikke politiske tjenestemænd og funktionærer, bør tyngdepunktet – den endelige magt i offentlige anliggender – ligge i hænderne på personer med et demokratisk mandat, især på personer valgt ved periodiske valg og almindelig valgret. Tankegangen kan også udtrykkes med lidt andre ord ved at sige, at forvaltningens virksomhed skal være afledet af den virksomhed, der udøves af instanser med demokratisk

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

mandat, og skal være underkastet disses kontrol.

Det andet krav kan formuleres således:

Forvaltningen skal udøves med respekt for den enkeltes retssikkerhed; ingen borger må underkastes vilkårlighed; misbrug af offentlig magt skal undgås.

Hensigten med den følgende fremstilling er at give et overblik over de midler, hvormed man her i landet for tiden søger at opfylde disse to krav. Midlerne er i et vist omfang fælles for de to krav. Foranstaltninger, der er egnet til at sikre, at forvaltningens virksomhed er afledet, kan også være egnet til at fremme retssikkerheden. For overskuelighedens skyld behandles imidlertid opfyldelsen af de to krav hver for sig, og der begyndes med de midler, der skal sikre, at forvaltningens virksomhed er afledet.

## FORVALTNINGENS VIRKSOMHED SOM AFLEDET

### *I forhold til folketinget*

I vort samfund søges den politiske magt koncentreret i folketinget. Alle folketingets medlemmer er valgt ved almindelig valgret og ved periodiske, direkte valg. Mandatfordelingen mellem partierne afspejler i grove træk befolkningens opfattelse vedrørende grundlæggende eller aktuelle samfundsspørgsmål. Vil man derfor sikre forvaltningens afledede karakter, må man først og fremmest sikre, at dens virksomhed er afledet i forhold til folketinget. Dette sker ved mange forskellige midler. De vigtigste er: princippet om lovmæssig forvaltning, parlamentarismen og folketingets herredømme over finanserne.

For at forstå, hvad der ligger i *princippet om lovmæssig forvaltning*, må man være opmærksom på, at forvaltningens virksomhed i vidt omfang foregår i henhold til regler. Prisen på en jernbanebillet fastsættes ikke af manden i billet-hullet efter forgodtbefindende, men efter i forvejen fastlagte takster. Om et barn eller en ung kan blive optaget i en folkeskole, et gymnasium,

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

Den polytekniske Lærestalt o.s.v. afgøres ikke efter tilfældighed og konkret i det enkelte tilfælde, men ifølge regler, som er fastlagt på forhånd. Om en person kan få folkepension, afhænger heller ikke af et skøn over den enkeltes omstændigheder, men beror på i forvejen fastlagte regler. På samme måde er de krav, der skal opfyldes for at få autorisation som læge, og den skat og den moms, hver af os skal betale, fastlagt på forhånd i regler.

Den kendsgerning, at forvaltning således tenderer i retning af at foregå efter regler, er ikke noget særligt for de folkestyrede eller demokratiske lande. Al forvaltningsvirksomhed har til alle tider i vidt omfang måttet foregå efter regler, hvis den skulle være nogenlunde effektiv. Det særligt demokratiske indhold i princippet om lovmæssig forvaltning fremkommer først, når de regler, i henhold til hvilke der forvaltes, fastsættes af andre end forvaltningen selv. Dette er netop i vidt omfang tilfældet efter gældende dansk forfatningsskik. Hos os fastsættes de vigtigste af de regler, som forvaltningen følger, ved lov, altså af folketinget. De af folketinget givne love er bindende for forvaltningen. Overholdes de ikke, kan forvaltningens afgørelser tilsidesættes, og de personer i forvaltningen, der har handlet imod lovene, kan ifalde ansvar.

## FORVALTNINGENS VIRKSOMHED SOM AFLEDET

Princippet om lovmæssig forvaltning er af grundlæggende betydning, når det gælder om at sikre forvaltningsvirksomhedens afledede karakter; men princippet rækkevidde må ikke overdri- ves. Både praktiske og principielle overvejelser hindrer, at al forvaltningsvirksomhed kan ske som anvendelse af regler, fastsat af folketinget. For det første vil det være uoverkommeligt og uhensigtsmæssigt at lade folketinget fastsætte hele det væld af regler, som den daglige forvaltning har brug for. Folketinget må koncentrere sig om det væsentlige. Mindre vigtige regler må fastsæt- tes af forvaltningen selv i form af anordninger og bekendtgørelser. For det andet kan ønsket om at nå frem til afgørelser, der i den enkelte situation er netop de individuelt rigtige, hindre, at resulta- tet af forvaltningens handlinger på forhånd fast- lægges for nøje i regler. Det kan være nødvendigt at overlade forvaltningen adgang til at skønne i det enkelte tilfælde.

Disse begrænsninger i grundsætningen om lov- mæssig forvaltning som middel til at sikre for- valtningens afledede karakter, kan illustreres ved et helt dagligdags eksempel. Efter revalideringslo- ven (lov nr. 170 af 29. april 1960) § 3 ydes efter invalideforsikringsrettens bestemmelse hjælp til anskaffelse og vedligeholdelse af større bandager,

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

proteser, sygevogne, høreapparater og andre hjælpemidler, der skønnes uden uforholdsmæssig udgift at ville kunne afhjælpe eller i betydelig grad formindske følgerne af bestående invaliditet. Og i samme paragrafs stykke 3 hedder det, at socialministeren kan fastsætte nærmere regler for ydelse af hjælp i henhold til denne paragraf. Af dette eksempel vil ses, at vel er forvaltningens afgørelse om revalidering afledet af loven, men den er det kun til en vis grad. Socialministeren kan fastsætte nærmere regler til udfyldelse af loven, og i det enkelte tilfælde skal invalideforsikringsretten tage stilling til, om et eller andet hjælpemiddel »uden uforholdsmæssig udgift vil kunne afhjælpe eller i betydelig grad formindske følgerne af bestående invaliditet«; en afgørelse, der naturligvis i høj grad vil være skønsmæssig og konkret.

På visse samfundsområder og specielt i krisetider overlader folkettinget i vidt omfang til forvaltningen således selv at fastlægge de regler, der skal følges, eller overlader den et frit skøn. Jo videre man går ad denne vej, jo mindre betydning får princippet om lovmæssig forvaltning for forvaltningens afledede karakter.

Af lignende grundlæggende betydning for forvaltningsvirksomhedens afledede karakter som princippet om lovmæssig forvaltning er *parla-*

## FORVALTNINGENS VIRKSOMHED SOM AFLEDET

*mentarismen.* Denne statsretlige grundregel er nu hjemlet i Grundloven af 1953, § 15, hvori det hedder, at ingen minister kan forblive i sit embede, efter at folketingets har udtalt sin mistillid til ham. Grundloven taler kun om afskedigelse af ministre; men parlamentarismens væsentligste betydning viser sig ved udnævnelsen af ministre. Efter dansk forfatningsskik indebærer parlamentarismen, at såvel den enkelte minister som regeringen skal nyde folketingets tillid i den forstand, at der i alt fald ikke må være et flertal imod henholdsvis ministeren eller regeringen som helhed. Parlamentarismen har derfor i praksis ført til, at regeringen hovedsageligt er sammensat af lederne af det eller de partier, som enten har et flertal i folketingets, eller som dog ikke har et flertal imod sig.

At ministrene således er politikere, hvis forbliven i embedet er afhængig af folketingets tillid og dermed indirekte af vælgerne, bidrager væsentligt til at sikre, at forvaltningsvirksomheden er afledet.

Som nævnt ovenfor s. 14 er ministeren chef for selve ministeriet. Det betyder, at han personligt kan være med i de forretninger, som hører under ministeriet, særlig lovforberedelse, udstedelse af anordninger og bekendtgørelser, planlægning og



## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

afgørelse af en række væsentlige enkeltsager. Naturligvis er den enkelte minister i praksis ikke personligt med i alle sager. Det ville være menneskeligt ugørligt. Men han er med i dem, der til enhver tid er de vigtigste, og selv i de mange tilfælde, hvor ministeren ikke personligt er med, er der mening i den formular, hvormed skrivelser fra danske ministerier forsynes. Over alle andre underskrifter end netop ministerens egen står altid »p.m.v.«, d.v.s. på ministerens vegne. Traditionen i dansk centraladministration er sådan, at den tjenestemand, som faktisk har truffet afgørelsen, bestræber sig på – inden for lovens ramme – at træffe den afgørelse, som han mener, ministeren ville have truffet, såfremt han havde handlet personligt.

Ministeren har imidlertid ikke blot herredømme over sit eget ministerium. Som omtalt ovenfor s. 17 er forvaltningen således indrettet, at den – bortset fra nævnene og kommunalforvaltningen – udgør en række pyramider med hver sin minister i spidsen. Fra ministeren kan udgå ordre til underordnede myndigheder, og til ministeren kan klages over afgørelser, truffet af underordnede statsmyndigheder, og tillige i en lang række tilfælde over afgørelser fra kommunale myndigheder.

## FORVALTNINGENS VIRKSOMHED SOM AFLEDET

Resultatet af parlamentarismen er derfor, at personer med et politisk mandat fra folketinget er de øverste chefer i statsforvaltningen, og at folketinget derved indirekte øver indflydelse helt ud i de yderste forgreninger af forvaltningen.

Af stor betydning for forvaltningens afledede karakter er også *folketingets herredømme over statsfinanserne*. Enhver statsudgift kræver hjemmel på finanslov eller tillægsbevillingslov eller samtykke fra folketingets finansudvalg, og statens indtægter fastsættes ligeledes ved lov. Herredømmet over finanserne kan give folketinget en betydelig indflydelse på den daglige forvaltning. Men denne indflydelse er af højst forskellig intensitet. Langtfra alle statens udgifter lader sig nemlig rent faktisk røre af bevillingsmagten. Hvis folketinget selv har vedtaget en lov om folkepension eller om lærerlønninger, må de dertil nødvendige pengemidler skaffes, indtil loven ændres. Andre områder af den offentlige virksomhed lader sig derimod i detaljer kontrollere via folketingets magt over finanserne. Det gælder især større offentlige anlægsarbejder.

Princippet om lovmæssig forvaltning, parlamentarismen og folketingets herredømme over finanserne er de vigtigste af de midler, hvormed man i vort samfund sikrer sig, at forvaltningens

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

virksomhed er afledet i forhold til det politiske tyngdepunkt, folketinget. Men vor statskik kender naturligvis også andre midler.

Grundloven indeholder således spredte bestemmelser om, at *særlig vigtige enkeltafgørelser*, der ellers ville blive truffet af forvaltningen, skal *træffes af folketinget*, f. eks. Grundlovens § 19, hvorefter folketingets samtykke er nødvendigt til en række udenrigspolitiske afgørelser. I praksis er der for tiden tillige en klar tilbøjelighed til, at beslutninger om særlig dyre offentlige indretninger træffes ved lov. Der er således vedtaget en lov om opførelse af det nye rigshospital, om opførelse af Odense Universitet og om Limfjords-tunnellen mellem Nørresundby og Ålborg.

Af betydning er tillige en række midler, der tillader folketinget og ikke mindst et mindretal i folketinget, at føre en vis kontrol med forvaltningens virksomhed. Særlig interesse har *spørgsmål til ministrene*. Sådanne spørgsmål forekommer i forskellige former. Ifølge Grundlovens § 53 kan ethvert medlem af folketinget med dets samtykke bringe ethvert offentligt anliggende under debat og derom aføse ministrene forklaring. Sådanne interpellationer er ministeren pligtig at besvare. De er imidlertid relativt sjældne. Under forhandlingerne om lovforslag eller andre

## FORVALTNINGENS VIRKSOMHED SOM AFLEDET

beslutninger i folketinget stilles der derimod et stort antal spørgsmål fra folketingsudvalgene eller fra de enkelte folketingsmænd til ministrene. Sådanne spørgsmål besvares så at sige altid. Endelig har i de senere år en tredje form for spørgsmål, nemlig folketingets spørgetid, fået stor betydning. Spørgetiden, der er hjemlet i folketingets forretningsorden, giver de enkelte folketingsmedlemmer adgang til at stille skriftlige og bestemt affattede spørgsmål til ministrene. Sådanne spørgsmål er blevet talrige. I de senere år er der stillet og besvaret ca. 200 spørgsmål pr. folketingsår. Ministeren er ikke forpligtet til at besvare spørgetidsspørgsmålene, men normalt vil han gøre det. Disse forskellige former for spørgsmål kan meget vel angå konkrete sager i forvaltningen. Hvor det er tilfældet, vil ministeren over for folketinget eller vedkommende folketingsmand og dermed indirekte over for pressen og offentligheden komme til at begrunde og forklare forvaltningens optræden.

På enkelte områder intensiveres folketingets kontrol ved nedsættelse af *folketingsudvalg, der skal følge den daglige forvaltning*. Folketinget har således f. eks. et valutaudvalg, et toldudvalg, et udvalg, der følger med i administrationen af loven om byudvikling, samt et udvalg, der skal

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

følge regeringens forhandlinger om Danmarks optagelse i det europæiske økonomiske fællesskab. En lignende funktion, men med et mere alment sigte har sådanne udvalg som det udenrigspolitiske nævn, folketingets boligudvalg og folketingets udvalg for undervisning og uddannelse.

### *I forhold til andre instanser med demokratisk mandat*

Folketinget er den vigtigste demokratiske instans i landet, men det er ikke den eneste. Forvaltningsvirksomheden kan søges gjort afledet i forhold til andre instanser med en eller anden form for demokratisk mandat. Den mest nærliggende udvej er at henlægge virksomheden til *kommunalforvaltningen*. Den øverste myndighed inden for kommunalforvaltningen er den folkevalgte kommunalbestyrelse. Da kommunerne er geografisk begrænsede, og da kommunalforvaltningen også er sagligt begrænset, kan de folkevalgte deltage i den daglige forvaltningsvirksomhed med en helt anden intensitet end den, hvormed ministeren og folketinget kan være med i statsadministrationens arbejde.

Der findes imidlertid også andre, mindre åbenbare, men derfor ikke mindre vigtige måder,

## FORVALTNINGENS VIRKSOMHED SOM AFLEDET

hvorpå man kan søge at gøre forvaltningsvirksomheden afledt af instanser med et demokratisk mandat. Vigtigst er for tiden anvendelse af *interesserepræsentanter i centraladministrationens nævn*.

Baggrunden for anvendelse af interesserepræsentanter i forvaltningen er et træk, som er fælles for alle vestlige stater for tiden. De politiske partier er ikke den eneste kanal, hvorigennem forskellige befolkningsgruppers forskellige interesser, ønsker og opfattelser kommer til orde. Der findes tillige et stort antal foreninger eller organisationer, hvis hovedopgave er at varetage medlemmernes fællesinteresser. Særligt iøjnefaldende er for tiden en række organisationer, der repræsenterer store befolkningsgruppers fælles økonomiske interesser såsom L.O., Arbejdsgiverforeningen, Industrirådet, Landbrugsrådet o.m.a. Hvor en offentlig virksomhed særlig angår en bestemt befolkningsgruppe, der er repræsenteret ved en sådan organisation, kan kravet om, at forvaltningens virksomhed skal være afledt i forhold til instanser med demokratisk mandat, realiseres uden anvendelse af de traditionelle politiske instanser, folketinget og kommunalbestyrelsen. Man kan på en eller anden måde lade repræsentanter for organisationerne være med til at træffe afgø-

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

relser i forvaltningen. Den oftest anvendte måde er at tage nævn med interesserepræsentanter med på råd i alle eller visse arter af sager eller at åbne adgang for, at afgørelser, truffet af sædvanlige forvaltningsmyndigheder, kan indbringes for nævn med interesserepræsentanter.

Et par eksempler kan illustrere forholdene.

Den centrale administration af lovgivningen vedrørende arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring (lovbekendtgørelse nr. 53 af 28. februar 1967) hører under arbejdsdirektoratet. Til direktoratet, der – som andre direktorater – er bemandet med tjenestemænd, er knyttet et nævn, det såkaldte Arbejdsnævn, som skal have forelagt en række afgørelser, herunder klagesager, og som tillige mere i almindelighed er rådgivende for direktoratet og arbejdsministeriet. I Arbejdsnævnet sidder personer, der er valgt af eller efter indstilling af Dansk Arbejdsgiverforening, L.O. og arbejdsløshedskasserne. – I Invalideforsikringsretten og Ankenævnet for Invalideforsikringsretten, der i henhold til lov nr. 219 af 4. juni 1965 om invalidepension m. v. træffer en række grundlæggende afgørelser vedrørende invalidepension og lignende ydelser, findes et medlem, udnævnt efter indstilling af De samvirkende Invalideorganisationer. – I Valutaankenævnet, der i henhold

## FORVALTNINGENS VIRKSOMHED SOM AFLEDET

til lov nr. 372 af 23. december 1964 om valutaforhold m. v. træffer afgørelse vedrørende klager over afgørelser, truffet af handelsministeriets licenskontor, findes fire medlemmer, der beskikkes efter indstilling fra Den danske Handelstands Fællesrepræsentation, Industrirådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Landbrugsrådet i forbindelse med De samvirkende danske Husmandsforeninger.

Anvendelsen af interesserepræsentanter i forvaltningen har i alle vestlige lande et stort omfang, men intensiteten i anvendelsen veksler efter tid og efter sted. I krisetider har der været en klar tendens til udvidet anvendelse af interesserepræsentanter. Under besættelsen og i de første økonomisk besværlige år efter krigen anvendtes nævnt med interesserepræsentanter således i meget vidt omfang inden for den omfattende kontrol med næringslivet, som de vanskelige økonomiske vilkår medførte. I øvrigt er tendensen til en udvidet anvendelse af interesserepræsentation i forvaltningen for tiden vistnok særlig udpræget i USA og Frankrig, mens brugen af interesserepræsentanter f. eks. her i landet er stagnerende.



## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

Folkestyrets idealer kræver ikke blot, at forvaltningens virksomhed skal være afledet i forhold til instanser, der har et demokratisk mandat. Det er tillige et krav, at forvaltningen skal udøves med respekt for den enkeltes retssikkerhed; ingen borger må underkastes vilkårlighed; misbrug af offentlig magt skal undgås.

De midler, hvormed man søger at opfylde dette sidste krav, kaldes sædvanligvis retssikkerhedsgarantier. Med undtagelse af de afsluttende bemærkninger, s. 86, består resten af denne bog af en kort oversigt over retssikkerhedsgarantierne i dansk forvaltningsret. For overblikkets skyld sondres mellem midler, der angår den enkelte beslutnings indhold, midler, der angår beslutningens tilblivelse, og midler, der tager sigte på at få en begået fejl rettet.

Inden gennemgangen af retssikkerhedsgarantierne kan der imidlertid være grund til at pege på en typisk og væsentlig forskel mellem anvendelsesområderne for de to krav, som folkestyrets

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

idealer stiller til forvaltningen, kravet om afledethed og kravet om retssikkerhed. I og for sig gælder de to krav hele den virksomhed, som forvaltningen udøver. Men de har hvert sit tyngdepunkt. Kravet om, at forvaltningen skal være afledet, har særlig betydning, når det drejer sig om at fastlægge de store linjer for forvaltningens virksomhed og om at træffe de grundlæggende afgørelser, der skal danne udgangspunkt for den daglige forvaltning. De midler, der er gennemgået i de to foregående afsnit, er da også bedst egnet over for mere grundlæggende beslutninger. Kravet om retssikkerhed tager derimod sigte på forvaltningens daglige løbende virksomhed i forhold til borgerne, først og fremmest på de mange konkrete afgørelser, der griber dybt ind i den enkeltes interesser. De situationer, som retssikkerhedsgarantierne først og fremmest tager sigte på, er situationer som disse: forvaltningen nægter at levere en forbruger elektricitet; den eksproprierer privat ejendom til en vejudvidelse; der begås en fejl ved afholdelse af en eksamen; en ansøgning om invalidepension afslås; byggetilladelse nægtes, eller gives i et tilfælde hvor den strider mod en nabos interesser; der gives påbud om at ændre indretningen af en arbejdsplads i videre omfang, end arbejdsgiveren kan acceptere, eller arbejds-

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

tilsynet nægter at give et sådant påbud om ændringer, selv om f. eks. arbejderne forlanger det; autorisation som læge nægtes eller tilbagekaldes; en skatteansættelse er for høj eller for lav; der stilles krav om efterbetaling af skat; toldvæsenet forlanger en højere told, end importøren efter toldloven finder berettiget, eller nægter at efterkomme en ansøgning om toldfritagelse osv., osv.

### *Retssikkerhedsgarantier vedrørende en forvaltningsafgørelses indhold*

Den vigtigste af de retssikkerhedsgarantier, der angår en forvaltningsafgørelses indhold, er *princippet om lovmæssig forvaltning*. Denne grund sætning har allerede været nævnt ovenfor s. 23, hvor det fremhæves, at hvor forvaltningen sker efter regler, der er fastsat ved lov – altså af folketetinget – sikrer man sig, at forvaltningens virksomhed er afledt i forhold til folketetinget. Princippet om lovmæssig forvaltning har imidlertid tillige grundlæggende betydning for retssikkerheden. Hvor forvaltningen udøves i henhold til i forvejen fastlagte regler, hindres vilkårlighed, og det bliver muligt for borgerne at forudse forvaltningens handlinger og at indrette sig derefter. Princippet om forvaltning i henhold til loven hindrer tillige magtmisbrug i den forstand, at den

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

enkelte forvaltningsmyndighed ikke kan udøve magt i videre omfang, end loven tillader.

Princippets nærmere betydning kan lettest illustreres ved nogle eksempler. Et skatteråd kan ikke ved ansættelsen til skat se væk fra en foretagen lovlige afskrivning, fordi rådet finder, at afskrivningsreglerne i loven er for gunstige. Et skatteråd kan heller ikke opkræve kapitalvindingsskat med en større procentsats eller med et større beløb, end loven foreskriver, med den begrundelse at loven foreskriver en for lille kapitalvindingsskat. På den anden side kan skatterådet heller ikke undlade at beskatte en virksomhed med den begrundelse, at den er til så stor nytte for det lokale samfund, at den ikke bør beskattes, eller undlade at opkræve kapitalvindingsskat med den begrundelse, at det er en dårlig skat. Skat skal pålægges i henhold til lovens regler og ikke på noget som helst andet grundlag. – På samme måde kan man ikke give folkepension til en person, som ikke opfylder lovens betingelser, fordi man finder, at loven er urimelig, eller nægte en person, som opfylder lovens betingelser, folkepension, fordi man finder, at loven er for flot. – Kommunen kan heller ikke nægte en byggetilladelse, fordi man finder, at en ansøgning, som opfylder lovens betingelser, er økonomisk urimelig eller vil føre til et

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

grimt hus. På den anden side kan kommunen ikke stille krav til indretningen af en udlejningsejendom, som ikke er hjemlet i loven, selv om de krav, som loven stiller, efter kommunens opfattelse er for beskedne.

Overalt, hvor en beslutning således strider mod loven, kan den ignoreres, enten i den forstand at borgeren simpelthen kan lade være med at rette sig efter den, eller i den forstand at den ikke kan gennemtvinges over for ham.

Som retssikkerhedsgaranti rækker princippet om lovmæssig forvaltning længere, end når princippet anvendes som middel til at sikre forvaltningens afledede karakter. Kravet om, at den konkrete forvaltningsafgørelse ikke må stride mod reglerne, gælder nemlig ikke blot strid med de af folketinget vedtagne love. En beslutning, som er i strid med indholdet af en anordning eller en bekendtgørelse – altså en retsregel, fastsat af forvaltningen selv – er ligeledes ulovlig og kan tilsidesættes. Også tilsidesættelse af regler, som ikke er fastsat af folketinget, ville jo medføre usikkerhed og vilkårlighed.

Princippet om lovmæssig forvaltning er den vigtigste af de retssikkerhedsgarantier, der angår indholdet af forvaltningens afgørelser. Men hvis målet er at hindre vilkårlighed og magtmisbrug,

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

er princippet om lovmæssig forvaltning ikke tilstrækkeligt. Det hænger sammen med et forhold, som allerede er påpeget tidligere. Ikke alle enkelt-afgørelser, truffet af forvaltningen, fremtræder som en simpel anvendelse af i forvejen fastlagte regler. Der er tværtimod stor forskel på, i hvilket omfang reglerne i love, anordninger og bekendtgørelser bestemmer indholdet af den enkelte beslutning.

Det kan være, at de betingelser, hvorunder en forvaltningsmyndighed skal træffe en beslutning, og det indhold, som denne beslutning skal have, er angivet i loven i klare ord. Dette er f.eks. tilfældet for de fleste afgørelser vedrørende folkepension. Hovedbetingelserne for folkepension – alder og bopæl – er fastlagt i lov nr. 218 af 4. juni 1965 om folkepension, og størrelsen af den enkelte pension fremgår enten af lovens regler eller af de regler, der er fastsat i henhold til loven. Meget ofte fastlægger lov og anordning imidlertid ikke således klart og udtømmende de betingelser, hvorunder en afgørelse skal træffes, og det indhold, som afgørelsen skal have. Hvor afgørelsens indhold ikke følger af i forvejen fastlagte regler, taler man om, at forvaltningen har et frit skøn.

Det frie skøn har meget forskellig karakter og omfang. Det kan være, at de ord, som loven bru-

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

ger f. eks. til at beskrive de betingelser, hvorunder en beslutning kan træffes, er meget vage og upræcise. Ovenfor s. 26 er omtalt bestemmelsen i lov nr. 170 af 29. april 1960 om revalidering § 3. Invalideforsikringsretten kan efter denne bestemmelse yde hjælp til anskaffelse af forskellige indretninger – større bandager, proteser, sygevogne, høreapparater og andre hjælpemidler – når myndigheden skønner, at anskaffelsen »uden uforholdsmæssig udgift« vil kunne »afhjælpe eller i betydelig grad formindske følgerne af bestående invaliditet«. Disse ord angiver åbenbart ikke på nogen præcis og udtømmende måde, hvornår der skal ydes hjælp, og dennes art er heller ikke udtømmende beskrevet. En anden form for frit skøn forekommer, hvor loven opstiller visse minimumsbetingelser, som skal være opfyldt, for at en afgørelse kan træffes, men overlader fastlæggelsen af eventuelle yderligere betingelser til forvaltningen. Et typisk eksempel findes med hensyn til de krav, der skal opfyldes for at blive tjenestemand. Loven kræver, at den, der udnævnes til tjenestemand, opfylder nogle grundlæggende alders-, helbreds- og eventuelt uddannelsesbetingelser. Men valget mellem de mange, som opfylder disse minimumsbetingelser, er overladt til forvaltningens frie skøn. Den må således selv vælge, om der i det

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

enkelte tilfælde skal lægges størst vægt på særlige erfaringer, sprogkunderskaber, god optræden osv. Reglernes beskrivelse af betingelserne for at træffe en afgørelse og af dennes indhold kan være endnu mindre udtømmende og præcist angivet end i de to allerede nævnte eksempler. I henhold til statsskatteloven – lov nr. 149 af 10. april 1922 – § 37 er finansministeren bemyndiget til »når forholdene i ganske særlig grad taler derfor at eftergive eller nedsætte skatten«. Denne bestemmelse indeholder overhovedet ingen reel angivelse af de faktorer, der i det enkelte tilfælde kan føre til eftergivelse eller nedsættelse og ingen beskrivelse af, hvornår der skal ske eftergivelse, og hvornår man bør nøjes med nedsættelse, og hvor stor nedsættelse der kan komme på tale.

Regler, der således på forskellig måde og i større eller mindre omfang overlader til forvaltningen i det enkelte konkrete tilfælde at fastlægge betingelserne for udstedelse af en beslutning og for dennes indhold, er meget almindelige. Forvaltningens frie skøn er en karakteristisk foreteelse i alle moderne forvaltninger. Det skyldes langt fra altid uformåenhet eller anden form for dårlighed hos dem, der formulerer de regler, som forvaltningen skal følge. Forvaltningens skøn er først og fremmest udtryk for helt bevidste bestræ-



## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

belser for at få den enkelte afgørelse tilpasset til de individuelle omstændigheder – bestræbelser, der hindrer fastlæggelse af den enkelte afgørelses indhold i detaljerede regler på forhånd.

Uanset årsagen til, at forvaltningen i det enkelte tilfælde har fået frit skøn, er det åbenbart, at princippet om lovmæssig forvaltning ikke kan fungere som en effektiv retssikkerhedsgaranti, hvor der er et frit skøn. Her træder da i gældende dansk forvaltningsret to andre principper til: læren om det ulovlige formål – eller som princippet også kaldes: magtfordrejningslæren – og lighedsgrundsætningerne.

Tankegangen bag *læren om ulovligt formål* er enkel. Når en forvaltningsmyndighed får overladt et frit skøn, er det ikke af hensyn til forvaltningen selv. Det er ikke for at øge dens prestige eller for at gøre livet lettere for den enkelte tjenestemand. Forvaltningen får et frit skøn, fordi lovgivningsmagten anser skønnet for at være et egnet middel til at opnå en individuel tilpasning til de enkelte situationer af de formål, som tilstræbes med vedkommende lovgivning. Forvaltningen har derfor pligt til at bruge sit frie skøn til at forfølge lovens formål. Når forvaltningen efter et frit skøn kan fastlægge, under hvilke betingelser en afgørelse skal træffes, eller hvilket indhold

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

afgørelsen skal have, er skønnet derfor begrænset af, hvad der kan anses for at være vedkommende lovbestemmelses formål.

Den nærmere anvendelse af læren om ulovligt formål er naturligvis mindre simpel. Anvendelsen af grundsætningen i det enkelte tilfælde afhænger af, hvad der må anses for at være den anvendte lovregels formål. Afgørelsen heraf er vanskelig, men dog mindre vanskelig, end man kunne tro. Domstolene har i de sidste 40 år anvendt læren om ulovligt formål i så vid udstrækning, at der er skabt en vis klarhed over, i hvilket omfang en afgørelse er ulovlig på grund af magtfordrejning.

Visse formål vil så at sige altid være ulovlige og må ikke tages i betragtning ved forvaltningens udøvelse af det frie skøn. En tjenestemand må således aldrig ved afgørelsen af, om der f. eks. skal bevilges hjælpemidler til revalidering, gives skattnedsættelse eller byggetilladelse, tage hensyn til, om den, der ansøger, er hans kone, hans ven, hans uven eller i øvrigt står i et særligt personligt forhold til ham. Det er ligeledes hovedreglen, at forvaltningen ikke ved udøvelse af det frie skøn kan lægge vægt på den politiske overbevisning hos den, som sagen drejer sig om. Man må således ikke ved afgørelsen om ansøgning om en skattnedsættelse tage hensyn til, om ansøge-

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

ren er en partifælle eller en person, som i øvrigt deler eller ikke deler ens politiske overbevisning. Denne regel gælder dog ikke ubetinget. Et byråd må og skal naturligvis ved valget af en borgmester tage hensyn til, hvilken partifarve vedkommende har.

Mere tvivlsomme tilfælde forekommer især, hvor det formål, der forfølges ved udøvelsen af det frie skøn, i sig selv er godt nok, men hvor spørgsmålet er, om formålet kan forfølges ved udøvelsen af netop den forvaltningsretlige beføjelse, der bruges i dette tilfælde. Problemstillingen kan lettest illustreres ved nogle eksempler. Når en skatteyder ikke betaler skat, kan kommunen, som har pligt til at opkræve skatten, så søge skatten inddrevet ved at lukke for gas og elektricitet, indtil skatterestancen er betalt, eller er kommunen nødt til at pante, hvilket er et både besværligere og mindre sikkert inddrivningsmiddel? På dette spørgsmål har gældende ret givet forskellige svar. Domstolene statuerede i 1929 (U. 1929, s. 452 H), at lukning for gas og elektricitet for at tvinge til skattebetaling var ulovligt formål; men lovgivningsmagten indførte i 1937 en vis hjemmel til at inddrive skatterestancer på denne måde. Denne lovregel er i 1957 blevet ophævet, og den retstilstand, der blev skabt ved

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

dom i 1929, er nu formentlig påny gældende. – I henhold til politivedtægten i en købstad kunne politimesteren og byrådet efter et frit skøn give eller nægte tilladelse til facadeskilte, som ragede ud over offentlig gade. Kunne myndighederne med hjemmel i denne bestemmelse nægte tilladelse til et dominerende skilt på en smuk gammel ejendom og altså tage æstetiske formål i betragtning, eller var det udelukkende politimæssige, især færdselsmæssige hensyn, som kunne begrunde nægtet tilladelse? Domstolenes svar blev i dette tilfælde, at det var lovligt at tage hensyn til ønsket om at bevare det historiske bybillede (U. 1957, s. 871). – Efter en nu ophævet lov var det en betingelse for at kunne eksportere kartofler, at man var optaget i et særligt register, som førtes af landbrugsministeriet. Loven indeholdt ingen regler om, hvilke betingelser man skulle opfylde for at blive optaget i registret. Dette var overladt til landbrugsministeriets skøn. Kunne landbrugsministeriet nu gøre optagelse i registret betinget af, at eksportøren havde kendskab til kartoffeleksport, havde forsvarlige lagerlokaler, havde tilstrækkelig kapital, tidligere havde udvist en hæderlig vandel som eksportør osv.? Nogle af disse spørgsmål blev i praksis rejst for domstolene og ombudsmanden og løst med lidt forskelligt resul-

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

tat (U. 1951, s. 778, U. 1962, s. 330H, F.O. 1958, s. 230 og 1959, s. 133).

Som et sidste eksempel kan nævnes en både illustrerende og pudsigt sag, der fandt sin afgørelse ved Højesteret i 1956 (U. 1956, s. 289). På Esplanaden boede en cigarhandler, som om eftermiddagen ofte fik henvendelse fra arbejdere på vej hjem fra Burmeister og Wain på Refshaleøen. De bestilte snaps til levering næste dag i frokostpausen. Cigarhandleren kørte så næste dag ved frokosttidens begyndelse ud på Refshalevejen og holdt med sit automobil ud for marketenderiet, hvor kunderne kom og hentede varerne. I marketenderiet blev der i reglen ikke udskænket snaps, fordi virksomheden mente, at spiritusnydelse i arbejdstiden eller i arbejds pauser kunne være medvirkende årsag til ulykkestilfælde og virke skadeligt på ro og orden på arbejdspladsen. B. og W. rettede derfor henvendelse til Københavns havnevæsen, på hvis grund Refshalevejen ligger. Havnevæsenet meddelte cigarhandleren, at man ikke kunne tillade, at han tog opstilling på havnevæsenets areal på Refshaleøen for udlevering af snaps til de beskæftigede på Refshaleøen. Denne ordre ville cigarhandleren ikke efterkomme, og han gik til domstolene. For Højesteret forelå det spørgsmål, om havnevæsenet – som den myndig-

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

hed, der havde rådighed over Refshalevejen – kunne anvende sin rådighed – hvorom der naturligvis ikke findes detaljerede regler – til at hindre spiritusnydelse på B. og W. Højesterets flertal svarede nej. Man lagde herved vægten på, at vejen i en længere årrække havde været åben for almindelig færdsel, og at cigarhandlerens udlevering af bestilte varer ikke var til gene for færdselen. Havnevæsenet havde derfor forfulgt et formål, som det ikke påhvilede dette at varetage, selv om dette formål i sig selv var nok så hæderligt og da faktisk også forfølges af en lang række andre myndigheder i henhold til andre lovbestemmelser.

*Lighedsforestillinger* spiller en dominerende rolle i alle moderne samfund. Det er derfor en selvfølge, at forvaltningen ved anvendelse af sit frie skøn ikke må handle uligeligt. Men hvad der nærmere ligger heri, er ikke let at få fuld klarhed over. Visse tilfælde er dog nogenlunde klare. I Grundloven eller den almindelige lovgivning findes regler, hvorefter der normalt ikke må lægges vægt på en eller anden nærmere angivet forskel mellem personer, således f.eks. forskel i rang, race, religion, køn o.l. Sådanne regler gælder naturligvis også, når forvaltningen handler efter et frit skøn. Forvaltningen handler således ulovligt,

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

hvis der f.eks. ved ansættelse af tjenestemænd tages hensyn til, om ansøgeren er mand eller kvinde, medmindre kønsforskellen lige netop for den bestemte tjeneste er af afgørende betydning. Forvaltningen handler ligeledes ulovligt, hvis den ved afgørelsen af, om der skal gives skattelettelse, tager hensyn til, hvilken religion ansøgeren har.

Et andet udslag af lighedsgrundsætningerne er også nogenlunde overskueligt. Forvaltningen skal udvise en vis konsekvens i sin administrative praksis. Denne almindelige regel får især betydning, hvor forvaltningen har et frit skøn på et område, hvor der bliver brug for at træffe en række nogenlunde ensartede afgørelser. Sådanne tilfælde er ganske almindelige. Som eksempel kan nævnes de talrige skønsmæssige byggetilladelser. Hvor nogenlunde ensartede afgørelser således er talrige, vil der være en tilbøjelighed til, at der dannes retningslinjer for, hvornår tilladelse bør gives, og med hvilket indhold. Sådanne retningslinjer kalder man en administrativ praksis. Forvaltningen kan naturligvis ændre sin praksis ved f.eks. fra et vist tidspunkt at lægge vægt på andre momenter end dem, der hidtil har været lagt vægt på, men hensynet til lighed forbyder, at man fører en vilkårlig siksakkurs, at forvaltningen snart lægger vægt på det ene og snart på det andet hensyn.

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

Et tredje mindre håndgribeligt, men meget væsentligt udslag af lighedsforestillingerne kan illustreres ved en Højesteretsdom fra 1959 (U. 1960, s. 33H). Forud for folketingsvalget i 1957 skulle der – som sædvanlig – arrangeres et vælgermøde i radio og fjernsyn aftenen før valget. Statsradiofonien begrænsede deltagerkredsen til repræsentanter for de partier, som havde repræsentation i det afgående folketing. De Uafhængige, som var godkendt til deltagelse i valget, men ikke var repræsenteret i tinget, kom således ikke med. Partiet gik til domstolene og påstod radioen forpligtet til at anerkende, at De Uafhængige var berettiget til at deltage på lige fod med de allerede i folketinget repræsenterede partier. Heri fik partiet ret. I dommen hedder det: »Det for et demokratisk samfund afgørende hensyn til en ligelig behandling af alle de i folketingsvalget deltagende partier – et hensyn, som det i særlig grad må påhvile forvaltningen af Statsradiofonien at udvise – måtte derfor føre til, at ikke et enkelt af disse partier blev udelukket fra en udsendelse, hvori i øvrigt alle de andre partier deltog.« Dommen illustrerer på overbevisende måde lighedsbetragtningernes helt dominerende betydning i vore dages samfund. En ubetinget ligestilling mellem alle politiske partier uanset størrelse er i hen-



## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

hold til valgloven ingen selvfølge. Af partier, der ikke er repræsenteret i folketinget, kræver valgloven således underskriftindsamling som betingelse for at kunne komme til at deltage i valget. Dette gælder som hovedregel ikke for allerede repræsenterede partier. Og valglovens spærreregul diskriminerer fuldt bevidst mod små partier. Alligevel har Højesteret altså i dette tilfælde, som ikke var omfattet af valglovens regler, og hvor radioen havde et frit skøn, lagt vægt på ligheden mellem partierne, ikke på forskelle som loven i andre forbindelser har tillagt vægt. Man kan måske udtrykke forholdet således, at Højesteret her ved har skabt en ny lighedsgrundsætning vedrørende politiske partiers forhold til Statsradiofonien, eller man kan sige, at retten i et tilfælde, hvor loven ikke har givet klar besked, har ladet sig bestemme af almindelige, mere umiddelbare lighedssynspunkter på, hvordan man bør forholde sig i fordelingssituationer – dvs. situationer, hvor der er knaphed på et gode, som flere ønsker sig.

### *Retssikkerhedsgarantier vedrørende forvaltningsafgørelses tilblivelse*

Forud for enhver konkret afgørelse, truffet af en forvaltningsmyndighed, må gå det, man kalder

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

en *proces* eller en *sagbehandling*. Sagen må startes. Det kan ske ved en ansøgning, en klage eller en anmeldelse fra en borger eller ved, at det offentlige f. eks. ved en systematisk, fysisk inspektion eller på anden måde bliver opmærksom på et eller andet forhold. Dernæst må der tilvejebringes en lang række oplysninger: om sagens faktiske omstændigheder, om de implicerede personers ønsker vedrørende sagens udfald, om det retsregler, som skal anvendes, om de synspunkter, vedkommende myndighed har lagt til grund i andre lignende sager, om de synspunkter, som andre myndigheder, der eventuelt er interesseret i sagen, måtte have, osv., osv. Endelig skal selve afgørelsen træffes enten af en enkeltperson eller ved afstemning i en forsamling af flere personer, og afgørelsen skal sprogligt udformes.

Hele dette forløb kan være reguleret ved regler. Der kan være regler om, hvem der kan starte en sag, hvordan det skal gøres, hvem der skal tilvejebringe de nødvendige oplysninger og hvordan, hvordan afstemningen skal foregå, hvordan afgørelsen skal formuleres osv. Retsplejeloven, der gælder for domstolenes sagbehandling, indeholder meget udførlige regler om langt de fleste af de nævnte emner. Også om processen forud for en forvaltningsafgørelse findes et stort antal regler.

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

Men disse er spredte og langt fra udtømmende. Heraf kan man imidlertid ikke slutte, at forvaltningens sagbehandling i almindelighed foregår på slump og tilfældigt. I praksis vil de enkelte myndigheder danne sig faste vaner, der i alt fald i hovedtræk fastlægger sagbehandlingen og således udfylder de spredte positive regler.

Tilrettelæggelsen af forvaltningens sagbehandling har betydning i flere henseender. Sagbehandlingens forløb har åbenbar betydning for omkostningerne ved forvaltningen. Jo simple og enklere sagbehandlingen kan ske, jo billigere er forvaltningen. Sagbehandlingens har ligeledes åbenbar betydning for sagernes hurtighed. Jo mindre indsats der gøres for at skaffe oplysninger og synspunkter frem, jo hurtigere kan det gå. Men sagbehandlingens har tillige helt afgørende betydning, bedømt ud fra retssikkerhedssynsvinklen, altså ud fra bestræbelserne for at undgå vilkårlighed og magtmisbrug.

Sagbehandlingens betydning ud fra retssikkerhedssynspunktet viser sig især på to måder.

Den ene er åbenbar. En god sagbehandling er en garanti for en lovlig og rigtig afgørelse. Jo bedre man kan sikre sig, at alle relevante faktiske oplysninger og alle væsentlige synspunkter er kommet frem i sagen, jo større er chancen for en

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

rigtig afgørelse. Eller anderledes udtrykt: Et omfattende kendskab til de faktiske forhold og til de retlige og samfundsmæssige betragtninger, som kan være af betydning for sagen, er en garanti imod en forkert afgørelse.

Sagbehandlings udformning har imidlertid også en mindre håndgribelig, men ikke derfor mindre vigtig betydning, set ud fra retssikkerhedssynspunktet. Ved at indrette sagbehandlingen således, at den berørte borger i videst muligt omfang får lejlighed til at varetage sine interesser og fremlægge sine synspunkter og tage til genmæle imod, hvad der fra anden side forelægges i sagen, bidrager man til at styrke tilliden til forvaltningen og til den enkelte afgørelses rigtighed. Denne betragtning har vist nok særlig betydning på områder, hvor den offentlige virksomhed angår erhvervsdrivende. Her vil borgerne ofte være repræsenteret ved advokat, og advokaterne er fra deres virksomhed ved domstolene vænnet til en procesordning, der lægger hovedvægten på den enkelte parts virksomhed til opnåelse af sine mål. Ved at tilnærme sagbehandlingen for forvaltningsmyndigheder til domstolenes sagbehandling kan man derfor håbe at opnå tillid hos en på dette område meget vigtig gruppe.

Den administrative sagbehandlings betydning

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

for retssikkerheden er i de seneste tiår blevet stærkt understreget i alle stater med en omfattende offentlig virksomhed, hvadenten staterne tilhører den vestlige eller den østlige verden. I en række lande er resultatet blevet gennemførelse af almindelige forvaltningsproceslove, der fastlægger sagbehandlingen i hele forvaltningen. En sådan lov er for nylig vedtaget i Norge, og i Sverige har man i mange år arbejdet med forslag til en almindelig forvaltningsproceslov. Her i landet har der i alt fald ikke hidtil været stemning for en almindelig proceslov for hele forvaltningen. En sådan lovgivning ville også lide af den skavank, at dens regler måtte blive meget vage og ubestemte. Man er i stedet gået mere gradvist til værks. For det første er der gennemført nye og præcist udformede sagbehandlingsregler for bestemte saggrupper, som er særlig væsentlige ud fra retssikkerhedssynspunktet, især om forskellige former for administrativ frihedsberøvelse og ekspropriation. For det andet er der givet almindelige regler om enkelte, væsentlige detaljer i sagbehandlingen i alle slags sager, og yderligere skridt i denne retning er under overvejelse.

Den vigtigste almindelige sagbehandlingsregel findes i lov nr. 141 af 13/5 1964 om *partsoffentlighed* i forvaltningen.

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

Hovedreglen i denne lov har følgende indhold:  
»Ansøgere, klagere og andre parter i en sag, der behandles i eller er afgjort af den offentlige forvaltning, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.«

Kravet om partsoffentlighed tilkommer således enhver, der på en eller anden måde kan siges at være »part« i en sag, f. eks. fordi han har ansøgt det offentlige om noget, fordi han har klaget over en afgørelse, eller fordi det offentlige forlanger noget af ham, f. eks. at han betaler skat eller reparerer sit hus. Kravet går ud på, at parten kan komme til at se, eventuelt få afskrift af, samtlige de papirer, der angår netop hans sag, herunder indførsler i journaler og registre og andre fortegninger.

Kravet på at få kendskab til sagens dokumenter er dog ikke ubetinget. Ifølge loven gælder to undtagelser. For det første må en række dokumenter, der må betegnes som interne, ikke udleveres. Dette gælder således en myndigheds arbejdsmateriale: referater, koncepter, udkast, forslag og planer, og det gælder brevveksling inden for samme myndighed. Den anden undtagelse er af væsentlig større betydning. Adgangen til at blive bekendt med sagens dokumenter gælder ikke »hvis partens interesse i at kunne benytte kend-

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

skab til sagens dokumenter til varetagelse af sin tarv, findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser.« Meningen med denne meget vagt og almindeligt formulerede regel er, at forvaltningsmyndigheden i det enkelte tilfælde skal tage stilling til, om den interesse, som parten har i at kende sagens dokumenter, bør vige for en eller anden modstående interesse. De modstående interesser, der kan blive tale om, kan være offentlige, f. eks. hensynet til statens sikkerhed, til forbrydelsers opklaring, til at de samfundsmæssige formål, som forvaltningen skal varetage, ikke præjudiceres o.s.v. Men der kan også være tale om private interesser, f. eks. konkurrenters interesser. Undtagelsesvis kan partens egne interesser tale for, at han ikke får lejlighed til at se dokumenterne. Dette er f. eks. tilfældet, hvor kendskab til indholdet af en lægeerklæring kan medføre, at partens helbredstilstand forværres.

En parts formål med at kræve adgang til at se sagens dokumenter er af noget forskellig art, alt eftersom kravet om partsoffentlighed udøves før eller efter, at sagen er afgjort. Efter at en afgørelse er truffet, har parten først og fremmest interesse i at se sagens dokumenter for at kunne tage stilling til, om han skal klage eller på anden

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

måde søge at få den trufne afgørelse ændret. Når parten forlanger at se sagens dokumenter, før sagen er afgjort, er formålet enten at bidrage til sagens oplysning i en retning, som er til hans fordel, eller at få bedre baggrund for at kunne gøre sine synspunkter gældende og forsvare sine interesser.

Hensynet til, at parten skal få lejlighed til at tage til genmæle, varetages også på anden måde i partsoffentlighedsloven. Den, der er part i en sag, kan nemlig på ethvert tidspunkt af sagens behandling som hovedregel forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse om sagen. Kravet er ikke afhængig af, om parten tidligere har forlangt eller samtidig forlanger at se sagens dokumenter; men fremsættelse af en udtalelse i sagen vil naturligvis være særlig effektiv, når parten i forvejen har skaffet sig kendskab til, hvordan sagen står.

Partsoffentlighedsloven omfatter hele den offentlige forvaltning, hvadenten den er statslig eller kommunal, og hvadenten forvaltningen yder eller nægter at yde noget, eller stiller krav til den enkelte.

Partsoffentlighedsloven er en væsentlig nydannelse i dansk ret. Alligevel skal man næppe overvurdere dens nyskabende betydning. Rimeligvis



## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

har det også tidligere været det almindelige, at forvaltningen efterkom parters anmodning om at se dagens dokumenter, når ikke særlige grunde talte imod. Heri ligger måske også en del af forklaringen på, at loven trods sin meget vage formulering ikke synes at volde større vanskeligheder i praksis.

Partsoffentlighedsloven angiver det minimumskrav, som tilkommer enhver borger, til at deltage i sagens behandling til varetagelse af sine interesser. Herudover findes i lovgivningen en række spredte regler, der udvider eller nærmere fastlægger partens deltagelse i sagen.

Temmelig almindelige er regler, der pålægger forvaltningsmyndigheden på eget initiativ, og altså uden hensyn til om parten forlanger det, at indhente en udtalelse hos parten, inden der træffes afgørelse i sagen. Efter partsoffentlighedsloven skal borgeren tage initiativet.

Efter partsoffentlighedsloven har borgeren krav på at se »sagens dokumenter«. Det, parten således får lejlighed til at sætte sig ind i, er det skriftlige råmateriale, som ligger til grund for sagens afgørelse. Dette kan være omfattende og uoverskueligt og derfor vanskeligt at sætte sig ind i. Der findes derfor enkelte regler, der pålægger myndighederne at give parten en samlet redegø-

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

relse for sagen, således som den står på det tidspunkt, hvor den tages op til afgørelse. På dette grundlag vil parten ofte bedre kunne varetage sine interesser.

Partsoffentlighedsloven tager sigte på den sædvanlige situation, at grundlaget for forvaltningens afgørelse foreligger skriftligt. I visse situationer kan det være en fordel for borgerne, at der holdes et møde, hvor man under en mundtlig forhandling søger at klarlægge sagen. I sådanne tilfælde – der især er almindelige i ekspropriationslovgivningen – vil der normalt være fastsat regler, der tager sigte på, at de interesserede bliver indkaldt og får lejlighed til mundtlig at varetage deres tarv.

Partsoffentlighedsloven er foreløbig den eneste forvaltningsproceslov, som omfatter hele forvaltningen. Som nævnt ovenfor s. 56 foregår der imidlertid overvejelser om at indføre almindelige sagbehandlingsbestemmelser også om andre væsentlige detaljer i forvaltningsprocessen. Disse overvejelser angår indførelse af en pligt for forvaltningen til at oplyse, om en afgørelse kan påklages, og da til hvilken myndighed, indførelse af en fast frist for klage til en højere myndighed samt indførelse af en almindelig begrundelsespligt. De to førstnævnte reformer er åbenbart

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

nyttige og vil utvivlsomt blive gennemført. En almindelig begrundelsespligt er vanskeligere at bedømme.

*Begrundelse* af forvaltningens afgørelser kan have stor betydning i flere henseender. Det er en almindelig erfaring, at man tænker sig bedre om, når man skal begrunde sin afgørelse. En pligt til at begrunde kan derfor fremme grundighed og forsigtighed. En begrundelse kan dernæst gøre det lettere for den, til hvem afgørelsen er rettet, at forstå afgørelsen, og måske også gøre denne mere acceptabel for ham. Hovedsagen er imidlertid, at en begrundelse kan give parten grundlag for at tage stilling til, om han bør søge afgørelsen ændret ved klage til en højere myndighed eller ved at gå til domstolene.

I gældende ret findes en lang række bestemmelser om, at bestemte forvaltningsafgørelser skal begrundes. Begrundelse gives derudover i vidt omfang, og ombudsmanden har i forskellige forbindelser søgt at fremme tilbøjeligheden til at begrunde forvaltningsafgørelser. Det var derfor nærliggende at tage skridtet fuldt ud og indføre en almindelig regel om begrundelsespligt for forvaltningen.

Ud fra retssikkerhedssynspunktet ville det utvivlsomt også være et gode, såfremt der ved en

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

begrundelsespligt skabtes en almindelig adgang for borgeren til at få kendskab til det grundlag, på hvilket en forvaltningsafgørelse er truffet. Indførelse af en almindelig begrundelsespligt ved en lovtekst rejser imidlertid en række meget besværlige problemer. Bør begrundelsen være efterfølgende, således at forstå, at den kun skal gives på forlangende, eller skal enhver forvaltningsafgørelse fra begyndelsen være udstyret med en begrundelse? Skal alle forvaltningsafgørelser begrundes, eller er der nogle, der ikke behøver begrundelse, f. eks. fordi de ikke er særligt væsentlige, eller fordi de giver borgeren, hvad han ønsker, eller fordi borgeren på anden måde end ved en begrundelse har tilstrækkeligt kendskab til det grundlag, på hvilket afgørelsen er truffet? Hvad en begrundelse skal indeholde, vil i mange tilfælde være klart nok, men i andre tilfælde vil der kunne opstå tvivl. Skal man f. eks. redegøre for fortolkningen af de lovregler, som er anvendt, eller er det nok at nævne lovreglen? Skal hele det faktiske grundlag, som foreligger i sagen, genfortælles, eller er det nok at redegøre for de fakta, som forvaltningsmyndigheden har lagt vægt på? Skal der tages stilling til alle borgernes påstande, eller kan man lade dem, der har været uden betydning for denne konkrete afgørelse, uomtalt? o.s.v.

*Retssikkerhedsgarantier, der sikrer  
reaktion mod fejl*

De retssikkerhedsgarantier, der angår en forvaltningsafgørelses indhold og dens tilblivelse, giver såkaldt præventiv retsbeskyttelse. De sætter ind, førend en afgørelse er truffet, og formålet er at sikre, at afgørelsen bliver så lovlig og rigtig som mulig.

Herved kan man imidlertid ikke blive stående. Trods al umage vil der ske fejl. Der er derfor tillige brug for midler, der giver mulighed for rettelser eller en anden reaktion mod begåede fejl. Sådanne midler har en tredobbelt betydning. For det første rettes faktisk en sket fejl i det omfang, det er praktisk muligt. For det andet vil reaktion over for en fejl i den konkrete sag hindre fremtidige lignende fejl. Og for det tredje har reaktionsmuligheden indirekte betydning derved, at selve dens eksistens virker gunstigt ind på udøvelsen af offentlig myndighed.

I dansk ret findes en lang række midler, der tager sigte på at rette eller på anden måde at reagere over for en fejl. Overordnede myndigheder eller særlige kontrolinstanser fører en veksellende, men oftest indgående kontrol med forvaltningen. Folketinget kan via ministrenes ansvar, spørgsmål til ministre, særlige udvalg m. v. føre

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

en vis kontrol, jfr. ovenfor s. 29 og s. 30–32. Det almindelige erstatningsansvar, der også påhviler offentlige myndigheder, kan resultere i genoprettelse af sket skade og påpegning af den skete fejl. Tjenestemænd, der begår alvorlige fejl, kan straffes enten ved domstolene eller disciplinært.

Den følgende fremstilling koncentrerer sig om de vigtigste af de midler, der står til rådighed for en borger, som mener, at der er begået en fejl, og som ønsker denne rettet: Klage i den administrative rekurs, domstolsprøvelse og ombudsmandskontrol.

### *Administrativ rekurs*

I dansk forvaltningsret gælder den hovedregel, at enhver afgørelse, truffet af en underordnet myndighed inden for statsforvaltningen, kan indbringes for en overordnet myndighed, i sidste instans vedkommende minister. For kommunalforvaltningen gælder hovedreglen ikke, men ministeren eller en anden højere myndighed er i henhold til speciallovgivning klageinstans for en lang række afgørelser, truffet af kommunale instanser. Adgangen til at klage i den administrative rekurs omfatter således størstedelen af den offentlige forvaltning.

Adgangen til at klage tilkommer som hoved-

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

regel enhver, der har en væsentlig og personlig interesse i sagen, typisk fordi vedkommende er ansøger eller adressat for et krav for forvaltningen. Medmindre der findes særlige regler, gælder ingen klagefrist, og klageren kan frit vælge at gå til den nærmeste overordnede eller straks at gå til tops.

Når klagen først er indgivet, står klageinstansen som hovedregel meget frit. Den er som hovedregel ikke bundet af klagerens påstande og har en meget vid adgang til af alle tænkelige grunde at omkalfatre den påklagede afgørelse. Klageinstansen kan således prøve, om der er sket en faktisk fejl, altså om den påklagede myndighed har misforstået de faktiske forhold. Klageinstansen kan ligeledes prøve, om indholdet af forvaltningens afgørelse er ulovligt, f. eks. om den strider mod princippet om lovmæssig forvaltning, og om den er i strid med grundsætningen om ulovligt formål. Og klageinstansen kan prøve, om der er begået fejl ved sagbehandlingen, og enten rette disse fejl, hjemvise sagen til fornyet behandling eller ophæve afgørelsen. Af særlig betydning er, at klageinstansen også kan efterprøve udøvelsen af det frie skøn. Klageinstansen kan således tilsidesætte eller ændre en afgørelse, ikke blot når den er i strid med retsregler og retsgrundsætninger, men

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

også når klageinstansen inden for det frie skøns rammer har en anden opfattelse af det rigtige eller hensigtsmæssige end førsteinstansen. Ovenfor s. 42 er revalideringslovens § 3 nævnt som et typisk eksempel på administrativt skøn. Efter denne bestemmelse kan invalideforsikringsretten yde hjælp til anskaffelse af forskellige hjælpemidler, hvis den skønner, at anskaffelsen uden uforholdsmæssig udgift vil kunne afhjælpe eller i betydelig grad formindske følgerne af bestående invaliditet. Hvis invalideforsikringsretten har skønnet, at et vist kostbart hjælpemiddel ikke vil have tilstrækkelig virkning, og derfor nægtet at give hjælpen, kan overinstansen tilsidesætte denne afgørelse, ikke blot hvor der foreligger en fejl i det faktiske eller retlige grundlag for afgørelsen, men også fordi overinstansen foretager en anden afvejning mellem på den ene side udgiften til hjælpemidlet og på den anden side muligheden for at formindske eller afhjælpe følgerne af invaliditet.

Den øverste klageinstans i den administrative rekurs er som nævnt normalt ministeren. Dette stemmer vel overens med bestræbelserne for at fastholde politisk kontrol med forvaltningen. Men set ud fra et retssikkerhedssynspunkt er ministeren måske ikke den ideelle klageinstans. Når



## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

en borger klager til ministeren, klager han til den forvaltningsmyndighed, der via ordrer til de underordnede myndigheder, tjenestemandsudnævnelser osv. i store træk har fastlagt forvaltningens virksomhed inden for vedkommende forvaltningsområde. Ministeren kan derfor forekomme mindre neutral, på forhånd engageret på den underordnede forvaltningsmyndigheds side.

Der kan derfor opstå et ønske om at oprette særlige forvaltningsmyndigheder, som kan prøve klager i den administrative rekurs, og som står uden for det administrative hierarki, altså uden for den pyramide af myndigheder, der er underordnet ministeren. Også andre årsager kan bidrage til oprettelsen af sådanne særlige klageinstanser. Ønsker man at skabe anden mulighed for klage over en ministers afgørelse end domstolsprøvelse, er et særligt klageorgan den eneste udvej. Endelig kan man foretrække sådanne klageorganer for domstolene, især fordi deres sagbehandling er billigere og ofte hurtigere.

Disse forskellige bestræbelser har i alt fald ført til, at der i nyere tid er oprettet en række særlige klageorganer, oftest kaldet ankenævn. Karakteristisk for ankenævnene er for det første uafhængighed af vedkommende minister. For det andet er nævnene kollegiale og indeholder ofte interes-

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

serepræsentanter. For det tredje følger nævnene en domstolslignende sagbehandling, hvor der lægges vægt på at give den klagende borger lejlighed til at udtale sig, og hvor mundtlige forhandlinger ret ofte forekommer. Selv i de mest domstolslignende ankenævn er procesformen dog enklere end ved domstolene, og det påhviler specielt det offentlige og ikke klageren at gøre hovedindsatsen for at tilvejebringe sagens oplysninger. De vigtigste ankenævn er for tiden sådanne myndigheder som: Landskatteretten, der behandler skatteklager, Invalidforsikringsrettens Ankenævn, der behandler klager over afgørelser, truffet af Invalidforsikringsretten, Ulykkesforsikringsrådet, der behandler klager over afgørelser, truffet af ulykkesforsikringsdirektoratet og Monopolankenævnet, der behandler klager over afgørelser, truffet af monopoltilsynet.

### *Domstolsprøvelse*

Den vigtigste retssikkerhedsgaranti i dansk forvaltningsret er domstolsprøvelsen: domstolenes adgang til at prøve, om forvaltningen har handlet lovligt.

Domstolskontrol med forvaltningen forekommer i så at sige alle moderne stater. På det vest-europæiske kontinent er det almindeligt, at dom-

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

stolskontrollen med forvaltningen udøves af særlige domstole, der kun har denne opgave, de såkaldte forvaltningsdomstole. I de angelsaksiske lande og i Danmark og Norge udøves domstolskontrollen med forvaltningen derimod af de sædvanlige domstole, altså de domstole, hvis hovedopgave i øvrigt er at afgøre straffesager og formueretlige tvister mellem borgerne. Hos os udøves domstolskontrollen med forvaltningen altså især af de sædvanlige underretter, de to landsretter og Højesteret.

Spørgsmålet om prøvelse af forvaltningens lovlighed kan komme til at foreligge for domstolene på flere måder. De to vigtigste er følgende: Den borger, der mener, at forvaltningen i en eller anden henseende har handlet ulovligt, kan anlægge sag imod forvaltningen og påstå dom for, at forvaltningens afgørelse skal tilsidesættes, eller at forvaltningen skal dømmes til at foretage en eller anden handling eller træffe en eller anden afgørelse. Den anden måde er via en straffesag. Hvis en borger ikke efterkommer forvaltningens påbud eller handler uden tilladelse, hvor en sådan er nødvendig, vil hans adfærd oftest være strafbar. Efter dansk ret kan straf normalt kun pålægges af domstolene. Resultatet bliver derfor, at strafedommeren, når han skal tage stilling til, om

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

der skal idømmes straf, først må prøve, om det påbud eller den nægtelse af en tilladelse, der ligger til grund for straffekravet, har været lovlig. Derimod kan domstolene aldrig handle på eget initiativ. En dommer, som af en eller anden grund bliver opmærksom på en ulovlighed, begået af forvaltningen, kan ikke selv rejse sag.

Domstolene behandler sager om prøvelse af forvaltningens lovlighed på samme måde som andre retssager. Det betyder, *at* der foregår mundtlig procedure, *at* der normalt anvendes advokater, og først og fremmest *at* det er sagens parter – den private og den offentlige modpart – der må tilvejebringe det materiale, hvorpå dommen skal bygges. Domstolene er ikke – som overinstansen i den administrative rekurs – selv aktive ved tilvejebringelse af grundlaget for afgørelsen. Følgen heraf er, at retssager om prøvelse af forvaltningens lovlighed ofte er tidskrævende og kostbare, både for den enkelte og for samfundet.

Når en sag er indbragt for domstolene, er det deres opgave at prøve forvaltningens »lovlighed«. I ordet lovlighed ligger en begrænsning i omfanget af domstolenes prøvelse, men begrænsningens rækkevidde er ikke ganske klar. For at få et nogenlunde overskueligt billede af forholdene er det bedst at begynde med at beskrive, hvad domsto-

lene i alt fald kan prøve. Domstolene kan prøve, om en forvaltningsafgørelse er i overensstemmelse med loven, og om den strider mod loven. Domstolene påser således princippet om lovmæssig forvaltning, se ovenfor s. 23 og s. 38. Kommer domstolene til det resultat, at en forvaltningsafgørelse er i strid med loven eller mangler hjemmel, tilsidesættes den normalt. Domstolene kan dernæst prøve, om forvaltningen har handlet i strid med almindelige retsgrundsætninger som princippet om ulovligt formål og lighedsgrundsætningerne, se ovenfor s. 44 og s. 49. Er det tilfældet, vil afgørelsen ofte blive tilsidesat. Endvidere kan domstolene prøve, om forvaltningen har handlet i overensstemmelse med de regler, der gælder om sagbehandlingen. Ikke enhver overtrædelse af sådanne formelle forskrifter fører imidlertid til tilsidesættelse af forvaltningens afgørelse. Hertil kræves, at den fejl, som er begået ved overtrædelse af forskrifterne for sagbehandlingen, har været væsentlig i den forstand, at den har ført til en øget risiko for et forkert resultat. Endelig kan domstolene i et vist omfang prøve, om det faktiske grundlag, hvorpå forvaltningens afgørelse var bygget, er korrekt.

Det, domstolene ikke kan prøve, er forvaltningens frie skøn. Denne begrænsning i domstolenes

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

prøvelsesret er gammel og står fast, men den volder i praksis vanskelighed, fordi det i det enkelte tilfælde er svært at afgøre, hvor skellet går mellem lovlighed og frit skøn. Problemerne kan lettest illustreres ved et par eksempler. Der skal i en landsby bygges en skole, og til det brug skal der eksproprieres jord. Som de lokale forhold ligger, kan skolen anbringes på to forskellige steder. Man beslutter sig til at anbringe den på det ene, men den grundejer, der derved bliver ramt af ekspropriation, går til domstolene og påstår dom for, at afgørelsen skal tilsidesættes. Under denne sag kan domstolene i alt fald prøve, om loven giver hjemmel til at ekspropriere til en skole som denne, om beslutningen er bestemt af ulovligt formål som f. eks. sognerådets fjendskab mod den ramte grundejer, og om der er sket fejl ved sagbehandlingen. Lige så sikkert er det, at domstolene ikke kan prøve den konkrete afvejning mod hinanden af sådanne faktorer som: den sandsynlige fremtidige byudvikling eller vejudvikling, forskellen i omkostninger ved byggemodning af de to grunde, skolevejens længde nu og i fremtiden ved de to placeringer osv. Vanskelighederne kommer frem, hvis der f.eks. nedlægges påstand om, at andre prognoser for byudvikling m. v. end de, der er lagt til grund, er mere sandsynlige, eller at

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

længden af børnenes skolevej må være det ene-afgørende, når der ikke er væsentlige forskelle vedrørende de øvrige momenter. – Et andet eksempel: Forvaltningen har afskediget en tjenestemand, og denne går til domstolene og kræver dom for, at afskedigelsen skal tilsidesættes. Under denne sag kan domstolene prøve, *om* forvaltningen overhovedet kan afskedige en tjenestemand, *om* afskedigelsen var udslag af ulovligt formål, f. eks. skyldtes at tjenestemanden havde meldt sig ud af sin fagforening, *om* afskedigelsen var begrundet i en overtrædelse af en lighedsgrundsætning, f. eks. i at tjenestemanden var katolik, og *om* der var sket en fejl ved fremgangsmåden. Domstolene kan derimod ikke prøve, om man f. eks. i tilfælde af personaleindskrænkning bedre kan undvære lige netop denne tjenestemand end den anden. Det usikre midterområde vil her komme frem, hvis man ønsker, at domstolene skal tage stilling til, efter hvilke retningslinjer afskedigelse i tilfælde af personaleindskrænkning skal ske: efter anciennitet, efter forsørgerbyrde, efter hensynet til tjenestens tarv osv., og om sådanne eventuelle retningslinjer i det konkrete tilfælde er korrekt anvendt.

Domstolenes adgang til at prøve forvaltningens lovlighed er hjemlet i grundloven. I grundlovens

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

§ 63 hedder det i gammeldags vendinger: »Domstolene er berettiget til at prøve ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser«. Uanset ordene er man imidlertid lige siden 1849 gået ud fra, at lovgivningsmagten undtagelsesvis kan afskære domstolene fra at prøve, om en forvaltningsafgørelse er lovlig. Det sker i reglen på den måde, at der i loven optages en bestemmelse om, at forvaltningens afgørelse er endelig. I en vis periode, ikke mindst under verdenskrisen i 1930-erne og under besættelsen, var bestemmelser af denne art ret almindelige og medførte en ikke ringe begrænsning af domstolsprøvelsen. For tiden er tendensen den modsatte. Gamle endelighedsbestemmelser ophæves og kun få nye indføres. Dertil kommer, at domstolene i et ikke ringe omfang har vidst at bortfortolke den begrænsning i prøvelsen, som endelighedsbestemmelser medfører.

Når domstolsprøvelsen kan betegnes som den vigtigste garanti for retssikkerheden i dansk forvaltningsret, skyldes det ikke, at domstolsprøvelse anvendes i meget vidt omfang. Forvaltningen træffer hvert år afgørelser, der angår den enkelte borger i et antal, der formentlig må tælles i nogle millioner. Klager i den administrative rekurs må i al fald tælles i titusinder. I 1967



## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

prøvede således alene Landsskatteretten ca. 8000 klager. Domstolsprøvelsen i dens vigtigste form, de tilfælde, hvor en borger påstår en forvaltningsafgørelse kendt ulovlig, kan tælles i hundreder.

Det er således andre faktorer end antallet af sager, som gør domstolsprøvelsen væsentlig.

Blandt disse faktorer må først og fremmest peges på, at domstolene som prøvelsesorgan er helt utvivlsomt neutralt. Dommerne er uafhængige af regeringen. De er ikke bundet af ministrenes ordrer, og de kan kun afskediges ved dom. Visheden om, at forvaltningens afgørelser kan komme til prøvelse for myndigheder, der er således stillet, har utvivlsomt stor indirekte betydning for forvaltningens almindelige lovlydighed.

Som et andet moment må fremhæves, at i vort samfund nyder ikke mindst de højere domstole en meget betydelig prestige. Deres opfattelse af, hvad der er lovligt, vil derfor uden videre blive lagt til grund også af de øverste forvaltningsmyndigheder.

Som en tredje grund kan nævnes, at domstolene ikke indskrænker sig til i de enkelte tilfælde at fortolke de lovregler, som forvaltningen har anvendt. I vidt omfang opstiller domstolene selv såkaldte almindelige retsgrundsætninger, der er bindende for forvaltningen. Princippet om ulov-

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

ligt formål er således skabt af domstolene ved en lang retspraksis. Det står ikke skrevet i nogen lov, men lever som gældende ret på grundlag af en lang række enkelte domme. Som et andet eksempel på domstolenes retsskabende virksomhed på forvaltningsrettens område kan henvises til dommen om De Uafhængige og Statsradiofonien ovenfor s. 51. Her skabte domstolene åbenbart ny ret for forvaltningen at efterleve.

### *Ombudsmandskontrollen*

Den administrative rekurs og domstolsprøvelsen er gamle og velprøvede retssikkerhedsgarantier. Administrativ rekurs er lige så gammel som det statslige embedsapparat og var veludviklet allerede under enevælden. Domstolsprøvelse i nogenlunde den form, vi kender nu, er mer end 100 år gammel.

Ombudsmandskontrollen er derimod ny. I Sverige har der ganske vist fungeret en ombudsmand siden 1809, men her i landet er denne form for kontrol med forvaltningen indført ved grundlovsændringen i 1953 og har kun fungeret siden 1955. Reglerne om ombudsmandens virksomhed indeholdes nu i lovbekendtgørelse nr. 342 af 1/12 1961.

Ombudsmandens officielle betegnelse er folke-

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

tingets ombudsmand. Han vælges efter hvert folketingsvalg af folketinget, og han kan afskediges af folketinget, hvis han ikke længere nyder tingets tillid. Alligevel er ombudsmanden ikke et led i den politiske kontrol med forvaltningen. Ombudsmandskontrollen er ikke et af de midler, hvormed man sikrer, at forvaltningens virksomhed er afledet i forhold til folketinget. Både efter sin stilling og sin virksomhed er ombudsmanden en retssikkerhedsgaranti, en garanti imod vilkårlighed og magtmisbrug. Når det i ombudsmandslovens § 1 hedder, at ombudsmanden »på folketingets vegne har indseende med statens civile og militære forvaltning samt kommunernes forvaltning«, skyldes det ønsket om at fastslå ombudsmandens særstilling og autoritet i forhold til forvaltningen. Som valgt af folketinget er han ikke en del af forvaltningen og altså uafhængig af denne og har tillige den særlige autoritet, som følger af at være valgt af den øverste instans i landet. I sin daglige virksomhed er ombudsmanden helt uafhængig af folketinget. Dette er direkte udtalt i loven. Ombudsmandens uafhængige og upolitiske karakter understreges yderligere af bestemmelser om, at han ikke må være medlem af folketinget og skal have juridisk uddannelse.

Ombudsmanden fører først og fremmest kon-

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

trol med statsforvaltningen. Kontrollen omfatter både tjenestemænd og andre, der er beskæftiget i statens forvaltning, således også nævnsmedlemmer, selv om de kommer udefra og f. eks. er repræsentanter for interesseorganisationer. Særlig væsentligt er, at ombudsmandskontrollen også omfatter ministrene. Dette er i praksis en realitet. Ombudsmanden har i enkelte tilfælde kritiseret handlinger, udført af ministrene personligt. For den kommunale forvaltnings vedkommende er ombudsmandskontrollen derimod begrænset. Oprindeligt var kommunernes forvaltning overhovedet ikke omfattet af ombudsmandskontrollen. I 1961 blev loven ændret, således at en del af kommunalforvaltningen nu omfattes af ombudsmandens kontrol. Ordningen blev til som et kompromis mellem på den ene side ønsket om at udstrække ombudsmandskontrollen til hele den offentlige forvaltning og på den anden side ønsket om at lade det lokale politiske selvstyre få størst muligt spillerum. De nærmere regler er indviklede. Den samlede kommunalbestyrelses virksomhed hører som hovedregel ikke under ombudsmandens kontrol. Ombudsmanden kan dog på eget initiativ undersøge også den samlede kommunalbestyrelses virksomhed, forsåvidt der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser.

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

Anden kommunal virksomhed udøvet enten af kommunale tjenestemænd eller af de kommunale udvalg hører under ombudsmanden, forsåvidt angår de sager, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed. Hvor sådan rekurs til en statsmyndighed ikke er foreskrevet, hører anden kommunal virksomhed kun under ombudsmandskontrollen, hvor ombudsmanden tager sagen op på eget initiativ, og der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser. Noget forenklet kan retstilstanden karakteriseres således, at meget alvorlige fejl altid ligger inden for ombudsmandens kontrolområde, og at de lokale politiske organers optræden normalt ikke underkastes ombudsmandskontrol.

En sag kan rejses for ombudsmanden på to måder. Ombudsmanden kan – i modsætning til f.eks. domstolene – optage en sag til undersøgelse af egen drift. Dette initiativ kan f.eks. udøves som resultat af, hvad ombudsmanden har set eller hørt under en inspektion på et fængsel eller et hospital eller gå grundlag af oplysninger eller kommentarer i pressen. Langt det almindeligste er imidlertid, at en ombudsmandssag startes ved en klage fra en borger. Klagen skal være navngivet. Den skal indgives inden et år efter, at forholdet er begået. Klage til ombudsmanden kan

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

ikke indgives, førend den administrative rekurs er udtømt. Sålænge der er mulighed for, at en afgørelse kan ændres af en højere administrativ myndighed, skal man altså prøve denne udvej, førend man går til ombudsmanden.

Når en sag er rejst for ombudsmanden, er det efter loven hans opgave at undersøge, om der er begået »fejl eller forsømmelse« under udøvelsen af den offentlige virksomhed. Når loven bruger disse meget vage og vide ord, skyldes det bl. a., at ombudsmandens kontrol ikke – således som den administrative rekurs og domstolsprøvelsen – alene tager sigte på fejl ved indholdet eller udstedelsen af en konkret forvaltningsafgørelse. Ombudsmandskontrollen tager tillige sigte på sådanne foreteelser, som sløseri, slendrian, uhøflighed, skandaler o. l.

Men naturligvis vil ombudsmandssager ofte angå forvaltningsafgørelser. Hvor det er tilfældet, er ombudsmandens adgang til at prøve afgørelsen – i alt fald i princippet – videre end domstolene, men snævrere end overinstansens i den administrative rekurs. Ombudsmanden er ikke – som domstolene – afskåret fra at efterprøve det frie skøn; men hans prøvelse af skønnet er ikke ubegrænset. Ombudsmandsinstruksen, der nærmere uddyber lovteksten, udtrykker forholdet så-

ledes: »Det påhviler ombudsmanden at være opmærksom på, om nogen, der omfattes af hans virksomhed, i tjenesten forfølger ulovlige formål, træffer vilkårlige eller urimelige afgørelser eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af tjenesten.«

Det træk, der først og fremmest er særegent for ombudsmandskontrollen, er formentlig ombudsmandens reaktionsmuligheder, dvs. det resultat, ombudsmanden giver udtryk for, når han finder, at der foreligger fejl eller forsømmelser. Klager man i den administrative rekurs, har man mulighed for at få den påklagede afgørelse ophævet eller ændret eller henvist til ny behandling, ligesom der er mulighed for, at de overordnede skridter ind imod den, der har begået en fejl. Anlægges man sag ved domstolene, kan man gøre sig håb om at få afgørelsen tilsidesat, eller få dom til at forvaltningen skal optræde på den måde, som loven pålægger den. Bedømt på denne baggrund er ombudsmandens reaktionsmuligheder over for de fejl eller forsømmelser, som han konstaterer, små. Han kan ikke ændre en afgørelse, som han anser for ulovlig eller uhensigtsmæssig. Han kan heller ikke pålægge forvaltningen selv at ændre en sådan afgørelse. Han kan ikke idømme straf eller erstatningsansvar i anledning af begået fejl

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

eller forsømmelser. Han kan ganske vist pålægge anklagemyndigheden eller vedkommende forvaltningsmyndighed at rejse henholdsvis straffesag eller disciplinærsag imod en tjenestemand, der har forset sig; men han gør det overordentlig sjældent. I praksis anvender ombudsmanden som reaktion over for begåede fejl eller forsømmelser først og fremmest den beføjelse, der er omtalt i lovens § 9, stk. 3, hvori det hedder: »I øvrigt kan ombudsmanden altid over for den pågældende fremsætte sin opfattelse af sagen«. Ombudsmandens sædvanlige reaktion imod konstaterede fejl eller forsømmelser bliver således en udtalelse om, hvordan han ser på sagen. Denne udtalelse får øget vægt ved i de betydningsfuldere tilfælde at blive offentliggjort i pressen straks og i alt fald at blive omtalt i de årlige beretninger, som ombudsmanden udgiver. Denne reaktion over for begåede fejl eller forsømmelser kan se ud som en åbenbar mangel og en svaghed ved ombudsmandsordningen. Ret beset er anvendelsen af udtalelser som reaktion over for fejl og forsømmelser en fordel og en styrke for ombudsmandskontrollen. For det første undgår man de mange juridiske tvivlsspørgsmål, der uvægerligt må være forbundet med rettelse af en allerede truffet afgørelse, samtidig med at den fremtidige virkning af en rettelse for andre



## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

sager bevares. For det andet er reaktionsformen medvirkende til et værdifuldt særtræk for ombudsmandsinstitutionen. Fejl, der måtte være begået i det konkrete tilfælde, undersøges og påtales naturligvis, men der er en klar tendens til, at ombudsmandskontrollen koncentrerer sig om at forbedre administrationen i fremtiden. Endelig er ombudsmandens prestige så stor, at hans udtalelser i langt de fleste tilfælde følges af forvaltningen og meget ofte resulterer i, at f.eks. en afgørelse, som kritiseres, ændres af forvaltningen selv.

Som nævnt har ombudsmandsinstitutionen kun fungeret i ca. 13 år, et kort tidsrum i forhold til næsten alle de andre retssikkerhedsgarantier, som her er omtalt.

Alligevel er det den almindelige opfattelse, at institutionen allerede er en succes. Der er naturligvis mange grunde hertil; blandt disse indtager den nuværende ombudsmands person en høj prioritet. Mellem andre mere permanente årsager til den gunstige bedømmelse af nydannelsen skal peges på tre: Ombudsmandsinstitutionen byder på en enkel og uformel klagemulighed, der fungerer med et minimum af juridiske spidsfindigheder. Ombudsmandskontrollen har især på to punkter udfyldt et hul i kontrolsystemet, nemlig over for sådanne fejl som forsinkelser, sløseri og

## RETSSIKKERHEDSGARANTIER

uhøflighed og over for affærer, der mer eller mindre har karakter af skandaler. Og for det tredje har ombudsmandens virksomhed lagt grunden til nogle almindelige retsgrundsætninger vedrørende forvaltningens sagbehandling, særlig vedrørende begrundelse og tilbøjeligheden til at give oplysning om adgangen til at klage i den administrative rekurs.

## AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Denne lille bog indeholder først og fremmest et overblik over de vigtigste af de midler, hvormed man her i landet i overensstemmelse med folkestyrets idealer søger at sikre, at forvaltningens virksomhed er afledt i forhold til instanser med et eller andet demokratisk mandat, og at bevare retssikkerheden, hindre vilkårlighed og magtmisbrug. Fremstillingen er naturligvis langt fra udtømmende og er ikke gået i detaljer. Alligevel vil den vist have vist, at den offentlige forvaltning i Danmark er underkastet et omfattende og fintmasket kontrolsystem, der stadig kræves udbygget. Vi vil således utvivlsomt i den kommende tid opleve krav om en udbygning af reglerne om forvaltningens sagbehandling. Spørgsmålet om begrundelse af forvaltningens afgørelser og om en vis regulering af den administrative rekurs er således allerede under udvalgsbehandling. Og det, man kalder fuld offentlighed i forvaltningen, dvs. offentlighedens og da især pressens adgang til forvaltningens dokumenter, er påny blevet aktuelt.

## AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Dette omfattende kontrolsystem og det stadige pres for kontrollens videre udbygning skyldes utvivlsomt en dybtgroet og udbredt mistro og skræk. Mistro til forvaltningen og skræk for dens mulige misbrug kan forekomme besynderlig, når man tager i betragtning, at en omfattende offentlig virksomhed i vort samfund er uundgåelig, og ønsket af de fleste, og at denne offentlige virksomhed nødvendigvis først og fremmest må udøves af forvaltningen. Der kan derfor være grund til at afslutte med nogle bemærkninger om årsagerne til mistroen og skrækken og med en kort personlig bedømmelse.

Mistroen til den offentlige forvaltning er i et vist omfang velbegrunderet. Det er en gammel og velprøvet kendsgerning, at magt korrumpere, og at offentlig magt er særlig betænkelig, fordi de offentlige myndigheder har magtmidler, der lader sig misbruge med katastrofale følger. Nogle af os har oplevet, og alle har læst om bevæbnet politi, der møder kl. 6 om morgenen og henter folk, som derefter forsvinder. Og selv om forbindelsen mellem Gestapos morgenbesøg og den skattebillet eller den afgørelse fra bygningsmyndighederne eller færdselspolitiet, som er daglig forvaltning for de fleste danskere i dag, er meget svag og meget langt ude, er der en forbindelse.

## OFFENTLIG ADMINISTRATION OG FOLKESTYRE

Også ud fra mere nærliggende og aktuelle betragtninger kan mistroen til forvaltningen siges at være velbegrundet. Netop fordi den offentlige virksomhed er så væsentlig, og fordi forvaltningen har så store magtmidler, kan fejl få alvorlige følger for den enkelte og for samfundet.

I et vist omfang er mistroen til forvaltningen forståelig, omend langt fra velbegrundet. En stærk og virkelysten forvaltning var et karakteristisk træk for den enevælde, folkestyret har afløst, og tillige for de diktaturer, som folkestyret føler sig i modsætning til. Forvaltningen mangler i et folkestyret samfund i høj grad ideologisk retfærdiggørelse. Denne skavank er særlig udpræget, efterhånden som den almindelige indstilling i befolkningen er blevet mere og mere antiautoritær. Det ville jo være besynderligt, hvis modviljen mod de indskrænkninger i friheden, som de gammeltdags husfaderidealer og den strenge opdragelse var udtryk for, ikke skulle smitte af over for andre autoriteter. Man må heller ikke være blind for, at den partipolitiske kamp, som er et led i folkestyret, kan øge mistroen til forvaltningen, især på det statslige plan. Som et naturligt og nødvendigt led i bestræbelserne for at sikre, at forvaltningens virksomhed er afledet af de politiske instanser, især folketinget, har man gjort

## AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

store dele af den centrale statsadministrations virksomhed direkte afhængig af et flertal i folketinget. Dermed har man lagt dem blot for stadige angreb fra den til enhver tid værende opposition. Denne situation er blevet skærpet derved, at et af de traditionelle politiske stridspunkter er omfanget af det offentlige virksomhed.

I et samfund som vort beror bedømmelsen af forvaltningen og dens stilling i samfundet på en balanceakt. Det er på den ene side nødvendigt at holde den offentlige forvaltning på plads og at holde øje med den. På den anden side er dens virksomhed så væsentlig, at der må lægges stor vægt på, at den bliver udført så godt og så effektivt som muligt og med mindst mulige omkostninger.

Det er svært at ramme en passende ligevægt mellem disse hver for sig rigtige standpunkter. Efter min mening er der for øjeblikket fare for, at man kører lidt for nær den ene grøft ved at udbygge og understrege kontrolsystemet stærkere, end der er aktuel anledning til. I den nuværende situation er de bestræbelser, som også er i gang, for at gøre forvaltningen mere ydedygtig betydeligt mer presserende.

## LITTERATUR

1. De vigtigste *juridiske* fremstillinger af de emner, der behandles i denne bog, er:  
*Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret. 5. udg. 1965.  
*Ole Krarup* og *Jørgen Mathiasen*: Forvaltningsret. 1967.  
*Alf Ross*: Dansk Statsforfatningsret I-II. 2. udg. 1966.
2. Videnskabelige fremstillinger fra *statskundskabens* synsvinkel på dansk er endnu kun få. Særlig kan nævnes:  
*Poul Meyer*: Politik. 1959.
3. *Populærvidenskabelige* fremstillinger, der som led i en almindelig skildring af det danske samfund også kommer ind på de her behandlede problemer, er meget talrige. Opmærksomheden henledes især på de gængse lærebøger i samfundsfag for realafdelingen, gymnasiet og HF samt på:  
Det danske samfund, red. af *Poul Nyboe Andersen* og *Poul Dam*. 3. udg. 1966.