

W.E. von Eyben

JURIDISK GRUNDBOG

Bind 4

Forvaltningen

JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG
1989

Juridisk Grundbog Bind 4 – Forvaltningen

4. omarbejdede udgave

© 1989 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.

**Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse eller
mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf er
uden forlagets skriftlige samtykke ikke tilladt,
ifølge gældende dansk lov om ophavsret.**

**Bogen er sat med Times hos Jur-Sats ApS, København
og trykt hos Charlottenlund Fototeknik, Charlottenlund**

Omslaget er tilrettelagt af Axel Surland

Printed in Denmark 1989

ISBN 87-574-0300-7

Indholdsfortegnelse

Forord	13
§ 1 Forvaltningsretten og dens kilder	15
I. Forvaltningsretten	15
A. Afgrænsning	15
B. Den almindelige forvaltningsret	17
C. Fremstillingen	18
II. Retskilder	19
A. Problemstilling	19
B. Grundlæggende regler mv.	20
C. Udfyldende og fortolkende udsagn	22
§ 2 Forvaltningsretlige grundbegreber	27
I. Indledning	27
II. Afgørelsessager	27
A. Retsakter	27
B. Afgrænsningen til faktisk forvaltningsvirksomhed	29
III. Partsbegrebet	31
§ 3 Forvaltningsmyndigheder	37
I. Indledning	37
II. »Den offentlige forvaltning«	38
A. Almindelig karakteristik af den offentlige forvaltning ..	38
B. Afgrænsning over for Folketinget	43
C. Afgrænsning over for domstolene	44
D. Afgrænsning over for private	45
1° Institutioner mv. på privatretligt grundlag	45
a. Private virksomheder, selskaber, foreninger, institutioner mv.	45
b. Koncessionerede selskaber	46
c. Privatretlige organisationsformer med offentlige forvaltningsmyndigheder som deltagere	47
d. Selvejende institutioner	48
2° Særligt om kommunale fællesskaber	50
III. Én og samme forvaltningsmyndighed?	51

Indholdsfortegnelse

A. Den statslige forvaltning	51
1° Afklaring i lovgivningen	51
2° Almendelige kriterier	52
B. Særligt om den kommunale forvaltning	55
§ 4 Opgavefordeling (kompetence)	59
I. Indledning	59
II. Hvorledes sker opgavefordelingen?	59
III. Principper for opgavefordelingen	60
A. Saglig kompetencefordeling	60
B. Stedlig kompetencefordeling	61
C. Funktionel kompetencefordeling	62
IV. Kompetencedelegation	63
A. Almindeligt om delegation	63
B. Ekstern kompetencedelegation	64
1° Indledning	64
2° Delegation til underordnede statsmyndigheder	64
3° Delegation »opad« i et statsligt hierarki	64
4° Delegation til sideordnede statslige myndigheder	65
5° Delegation til uafhængige organer (råd, nævn mv.)	65
6° Delegation til (amts)kommuner	65
7° Delegation til private	65
C. Intern delegation	66
1° Indledning	66
2° Delegation inden for hierarkisk opbyggede myndigheder	67
3° Delegation til et kollegialt organs formand eller et underudvalg under organet	67
4° Delegation til et kollegialt organs sekretariat	69
5° Særligt om delegation inden for kommunestyret	70
V. Bekendtgørelse af delegation	71
§ 5 Inhabilitet	72
I. Indledning	72
II. Speciel inhabilitet	73
A. Reglernes karakter	73
B. Lovgrundlaget	74
C. Materielle regler	75
1° Grundreglerne	75
2° Modifikationer	82
D. Formelle regler	85
1° Fremgangsmåde	85

Indholdsfortegnelse

2° Competence	86
E. Retsvirkninger	87
1° Oprindelig konstatering	87
2° Efterfølgende konstatering	88
III. Generel inhabilitet	91
A. Indhold og baggrund	91
B. Medlemskab af organer	92
C. Ansættelse	93
IV. Myndighedsinhabilitet	94
A. Indledning	94
B. Substitution	94
1° Sideordnede myndigheder	95
2° Hierarkiske myndigheder	95
C. Behandling uanset inhabilitet	96
V. Almindelig habilitet	97
A. Personhabilitet	97
B. Organhabilitet	99
C. Retsvirkning	100
§ 6 Vejledning og offentlighed	101
I. Vejledning	101
II. Dokumentoffentlighed og egen access	103
A. Aktindsigt	103
1° Indledning	103
2° Hovedreglen	104
3° Undtagelser	106
a. Sagstyper	106
b. Dokumenter	107
c. Oplysninger	112
B. Competence og fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelse af aktindsigt	116
C. Egen access	116
III. Registerindsigt	117
IV. Andre typer af offentlighed	117
§ 7 Sagsoplysning	119
I. Rammen for sagsoplysningen	119
A. Officialprincippet	119
B. Hvad skal undersøges?	120
C. Undersøgelsens udstrækning	121
II. Oplysningsmetoder	123
A. Myndighedens egne oplysninger	123

Indholdsfortegnelse

B. Oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder	125
1° Fortrolige oplysninger	125
a. Forvaltningsloven	125
1. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold	125
2. Ansøgningssager	128
3. Andre fortrolige oplysninger	130
b. Straffeloven	130
c. Lov om offentlige myndigheders registre mv.	131
2° Almindelige, ikke-fortrolige oplysninger	133
3° Oplysningspligt	133
4° Indhentelse af meningstilkendegivelser	134
C. Oplysninger fra parten	135
1° Sager rejst af parten	135
2° Sager rejst af forvaltningen	136
D. Oplysninger fra andre private	137
E. Særlige undersøgelsesskridt	137
 § 8 Partsmedvirken	139
I. Grundlag	139
II. Partsaktindsigt	141
A. Undtagelser	142
1° Sagstyper	142
2° Dokumenter	143
3° Oplysninger	144
B. Afgørelse af partsaktindsigtsspørgsmål og aktindsigtens gennemførelse	146
C. Udsættelse af sagen og begæring om at fremsætte udtalelse	148
III. Regler, der pålægger myndighederne at inddrage parten ...	149
A. Forvaltningslovens §§ 19 og 20	149
B. Ulovbestemt pligt til partshøring	155
IV. Repræsentation	159
 § 9 Bedømmelse og beslutning	161
I. Afgørelsesgrundlaget	161
II. Afgørelsesproceduren	163
A. Hierarkisk opbyggede organer	163
B. Kollegiale organer	164
1° Sagens forberedelse mv.	164
2° Sagens forhandling	164
3° Afstemning mv.	165

Indholdsfortegnelse

§ 10 Begrundelse og klagevejledning	168
I. Begrundelse	168
A. Indledning	168
B. Begrundelsespligten	169
C. Begrundelsens indhold	172
II. Klagevejledning	177
A. Indledning	177
B. Prøvelsesadgangens art	178
C. Klagevejledningens indhold	180
D. Fravigelser	180
 § 11 Afgørelsens form og meddelelse	182
I. Generelle retsforskrifter	182
A. Form mv.	182
B. Kundgørelse	182
II. Konkrete afgørelser	183
A. Afgørelsens form mv.	183
1° Skriftlighed	183
2° Krav til udseende, læselighed og sproglig form	186
3° Berigtigelse	187
4° Krav til den indholdsmæssige klarhed	188
B. Afgørelsens meddelelse	190
1° Til hvem skal afgørelsen meddeles?	190
2° Hvorledes skal afgørelsen meddeles?	191
3° Meddelelsens retsvirkning	191
4° Underretning om afgørelsen til andre end sagens parter	193
 § 12 Domstolsprøvelse	196
I. Processuelle spørgsmål	196
A. »Domstole« og »Øvrighedsmyndighed«	196
B. Søgsmålskompetence	197
C. Sagsøgte	198
D. Udnyttet rekurs	198
E. Søgsmålsfrist	198
F. Forhandlingsprincippet	198
G. Nova	199
H. Sager uden for civilprocessen	199
II. Prøvelsens indhold	200
A. Almindeligt om prøvelsesintensitet	200
B. Almene juridiske spørgsmål	201
C. Fortolkning	203

Indholdsfortegnelse

D. Udfyldningsspørgsmål	205
1° Stillingtagen til, om loven kræver udfyldning	205
2° Korrekt anvendelse af kriterier	206
3° Skønsafvejningen	208
E. Sagsbehandlingskrav	211
F. Områder, hvor prøvelse afviger fra det normale	212
III. Prøvelsens resultat	214
A. Almindeligt om reaktionsmuligheder	214
B. Hjemmelsmangler	216
C. Formelle mangler	220
D. Erstatning	224
§ 13 Folketingets Ombudsmand	226
I. Almindeligt om institutionen	226
A. Indledning	226
B. Lovgrundlag	227
C. Valg, afskedigelse mv.	227
II. Kompetence	228
A. Hovedregel: den offentlige forvaltning	228
B. Kommuner mv. delvis udenfor	228
C. Kommunale fællesskaber: helt udenfor	230
D. Bistandslovens selvejende institutioner: udenfor	230
E. Betydningen af dommermedvirken	230
F. Harmonisering med forvaltningsloven?	231
G. Kompetence over for enkeltpersoner/myndigheder	231
III. Kompetencemæssige prøvelsesbegrænsninger	232
A. Vedrørende domstolene	232
B. Vedrørende Folketinget	232
C. Vedrørende ministre	233
IV. Sagsrejsning på grundlag af klage	235
A. Klageberettigede, enhver	235
B. Formkrav	235
C. 1 års frist	236
D. Udnyttelse af rekurs	236
E. Tilstrækkelig anledning	237
V. Sagsrejsning af egen drift	238
VI. Suspensiv virkning?	239
VII. Ombudsmandens sagsbehandling	240
VIII. Prøvelsens indhold	241
A. Sædvanligt forvaltningsretligt bedømmelsesgrundlag ...	242
1° Almene juridiske spørgsmål	242
2° Fortolkning	242

Indholdsfortegnelse

3° Skøn	244
4° Sagsbehandling	246
5° Faktum	247
6° Prøvelsesintensitet	247
B. Videregående bedømmelsesgrundlag	248
1° God forvaltningsskik	248
2° Sagsbehandlingstid	248
3° Krav til institutioner	249
IX. Prøvelsens resultat	250
A. Almindeligt om reaktionsmulighederne	250
B. Henstilling, kritik mv.	250
C. Udtalelser om konsekvenser af retlige fejl	251
D. Retsskabende virksomhed	252
§ 14 Administrativ Rekurs mv.	254
I. Indledning. Administrativ kontrol	254
II. Rekurs	255
A. Indledning	255
B. Processuelle spørgsmål	257
1° Formelle betingelser	257
a. Klageberettigelse	257
b. Krav til klagens form og indhold	258
c. Klagefrister	259
d. Udnyttelse af administrativ rekurs?	261
2° Suspensiv virkning?	261
3° Klagesagens ramme	263
C. Prøvelsens genstand og indhold	264
D. Prøvelsens resultat	266
Litteratur	269
Afgørelsesregister – domme og ombudsmandsudtalelser	273
Lovfortegnelse	277
Sagregister	280

Forord

Bind 4 indeholder en nyskreven fremstilling af en række emner, især inden for forvaltningsprocessen. – De afstukne rammer har nødvendiggjort udeladelsen af flere væsentlige forvaltningsretlige spørgsmål; det drejer sig især om hjemmelsspørgsmål, men også om sådanne emner som offentligt ansattes retsforhold, forvaltningsaftaler, forvaltningstvungen samt dele af den administrative kontrol. Det er tanken i en senere, særskilt fremstilling at inddrage også disse emner.

Bindet er tilblevet i et samarbejde mellem de fire forfattere, der alle er tilknyttet ombudsmandsembedet samt (for tre af forfatternes vedkommende) underviser i forvaltningsret på Københavns Universitet: ombudsmand, professor, dr. jur. *Hans Gammeltoft-Hansen*, kontorchef, manuduktør *Kaj Larsen*, fuldmægtig, lektor *Jon Andersen* og fuldmægtig, manuduktør *Karsten Loiborg*. Hovedansvaret for de enkelte afsnit er fordelt som anført foran hver paragraf.

Forfatternes tilknytning til ombudsmandsembedet har naturligvis præget fremstillingen. Dette har også været tilsigtet. Der foreligger hermed den første systematiske fremstilling af ombudsmandens praksis vedrørende en række væsentlige forvaltningsretlige problemer.

Assistent *Else Drabæk Bitsch* har udført alle opgaver vedrørende renskrivning af manuskripterne. En række studentermedhjælpere ved embedet har foretaget citatkontrol mv. De pågældende takkes for deres bistand. Det samme gælder en række af forfatternes kolleger, der har gennemlæst og kommenteret manuskripterne.

§ 1

Forvaltningsretten og dens kilder

Af Hans Gammeltoft-Hansen

I. Forvaltningsretten

A. Afgrænsning

Forvaltningsretten omfatter dels den almindelige forvaltningsret, dels en lang række specielle discipliner, såsom socialret, miljøret, skatteret, energiret, etc. Et særligt område mellem den almindelige og den specielle forvaltningsret er kommunalretten.

Denne bogs emner falder i det hele inden for den almindelige forvaltningsret. Den almindelige forvaltningsret omhandler regler og retlige problemer, som er fælles for hele eller dog en overvejende del af den offentlige forvaltning. Hertil hører en række centrale forvaltningsprocessuelle spørgsmål, hovedprincipperne for forvaltningens indretning og fordelingen af opgaverne på de enkelte myndigheder, de vigtigste principper for fortolkning og udfyldning af lovgrundlaget i forbindelse med forvaltningens konkrete retsanvendelse, samt reglerne om kontrol med forvaltningens retlige virksomhed.

Forvaltningen eller administrationen svarer til den del af den offentlige sfære, der i grundlovens § 3 betegnes som »den udøvende magt«. Grundlovsbestemmelsen sigter kun udtrykkeligt til den statslige forvaltning; men i vore dage er en meget væsentlig – og stigende – del af forvaltningen henlagt til kommunerne (se herved grundlovens § 82). Forvaltningsrettens grundlag er derfor nu i lige så høj grad den primær- og amtskommunale administration som den centrale, statslige forvaltning. Forvaltningsretlige fremstillinger må nødvendigvis bære præg af dette forhold.

Forvaltningen og forvaltningsretten kan som område beskrives og afgrænses i forskellige sammenhænge: organisatorisk, funktionelt og videnskabeligt. Ingen af disse beskrivelsesmåder fører til skarpe resultater og præcise afgrænsninger, hvad der i almindelighed heller ikke er behov for.

Organisatorisk adskiller forvaltningen sig fra de andre offentlige institutioner: lovgivningsmyndigheden og domstolene. På grænseområdet til domstolene er der visse organer, som i nogle henseender har judicielt præg, medens de i andre er af forvaltningsmæssig karakter (f.eks. Advokatnævnet, Flygtningenævnet, fredningsnævne, Landsskatteretten; jf. bogens § 13, s. 230).

Helt atypisk i forhold til den traditionelle tre-delning af statsmagten er Folketingets Ombudsmand, der er udpeget af Folketinget til at udføre en kontrollerende (for så vidt domstolslignende) funktion i forhold til forvaltningen.

Et særligt (organisatorisk) spørgsmål opstår i grænseområderne mellem den offentlige forvaltning og den private sektor. Selskaber og andre juridiske enheder som SAS, DONG, de koncessionerede telefonselskaber, ATP, Lønmodtagernes Garantifond, etc. er eksempler på foretagender, der er beliggende i dette grænseområde.

Funktionelt omfatter forvaltningen den virksomhed, der (typisk) udføres af de administrative organer. Den traditionelle kerne i forvaltningens virksomhed består i myndighedsudøvelse, dvs. beslutninger (uden for lovgivers og domstolenes område), hvorved det ensidigt fastslås, hvad der skal være ret i forhold til borgerne. Men under nutidens forhold er forvaltningens virksomhed langt mere omfattende end den blotte myndighedsudøvelse. En lang række servicebetonede funktioner (f.eks. i forbindelse med social omsorg, undervisning, hospitalsbehandling) er i det væsentlige henlagt til forvaltningen. Hertil kommer, at forvaltningen i en række forhold betjener sig af aftaler, og dermed går ud over myndighedsudøvelsens ensidige karakter. – I lyset af denne udvikling er en præcis fastlæggelse af, hvad der er det specifikke ved forvaltningsvirksomheden (den funktionelle afgrænsning), næppe mulig eller meningsfuld uden for det traditionelle kerneområde, myndighedsudøvelsen.

Som *videnskabelig disciplin* er forvaltningsretten præget af de afgrænsningsvanskeligheder og overgangsfænomener, der knytter sig til dens genstand, forvaltningen. Afgrænsningen over for privatretten vanskeliggøres ved, at forvaltningen som nævnt selv betjener sig af aftaler, kan ifalde erstatningsansvar etc., og ved at mangfoldige af de traditionelt privatretlige områder i stigende grad indeholder offentligretlige aspekter som følge af den stedse mere omfattende og fintmaskede offentligretlige regulering.

I alt væsentligt gælder de samme regler for det offentliges privatretlige råden som for private. Forvaltningsmyndighederne er dog i deres privatretlige råden tillige undergivet visse almindelige forvaltningsretlige krav. Bl.a. gælder FVLs regler om inhabilitet også for kontraktsindgåelse (jf. FVL § 2, stk. 2); myndighedernes dispositioner vedrørende faste ejendomme må i et vist omfang anses for afgørelser i FVLs forstand og dermed i det hele undergivet lovens bestemmelser; og magtfordrejningsgrundsætningen gælder også forvaltningens privatretlige dispositioner.

Over for procesretten (og strafferetten) er afgrænsningen præget af de omtalte overgangsformer mellem domstole og forvaltningsmyndigheder. Hertil kommer, at en række forvaltningsprægede opgaver er henlagt til domstolene (f.eks. skifteforvaltningen og tinglysningsvæsenet) og dermed ikke er uden interesse for den forvaltningsretlige teori og fremstilling. – En særlig sammenhæng består i øvrigt deri, at en række af forvaltningsprocessens generelle retsgarantier til dels er udviklet med et oprindeligt udgangspunkt i domstols-

processen; dette slægtsskab må (trods mange og dybtgående forskelligheder) også have for øje ved fremstillingen af forvaltningsretten.

Skillelinien mellem forvaltningsretten og forfatningsretten bygger mere på tradition end på principielle kriterier. Reglerne om Folketinget og regeringen hører hjemme i forfatningsretten, hvor desuden en række andre spørgsmål behandles, fortrinsvis med udgangspunkt i grundloven. – Danmarks internationale forpligtelser samt retsforholdet mellem danske myndigheder eller borgere og internationale organisationer behandles i folkeretten og EF-retten.

I forhold til forfatningsretten og folkeretten består der et særligt problem i henseende til de grundlæggende rettigheder, der benævnes »frihedsrettighederne« (i forfatningsretten) eller »menneskerettighederne« (i folkeretten); her anvendes menneskerettigheder som fælles betegnelse. I vidt omfang må menneskerettighederne udfolde deres praktiske virkning i forvaltningsretlige sammenhænge (se herved også s. 24 om menneskerettighedernes retskildemæssige betydning). Det bør derfor tilstræbes, at menneskerettighederne indgår i de forvaltningsretlige fremstillinger, især i forbindelse med hjemmelsspørgsmål og prøvelsesgrundlag. – I denne bog findes dog ingen samlet fremstilling af de enkelte menneskerettigheder; men spørgsmål vedrørende menneskerettigheder er medtaget på steder, hvor de er egnede til at belyse almene forvaltningsretlige problemstillinger.

B. Den almindelige forvaltningsret

De emner, der udgør den almindelige forvaltningsret, er stadig præget af *Poul Andersens* forfatterskab (fra »Om ugyldige Forvaltningsakter« i 1924 til 5. udgave af »Dansk Forvaltningsret« i 1965). I overensstemmelse med denne tradition er hovedvægten i nærværende fremstilling lagt på retsforholdet mellem borgeren og forvaltningen. De retlige spørgsmål, der følger af myndighedernes indbyrdes forhold, behandles kun fragmentarisk. Det samme gælder de særlige retsspørgsmål, der udspringer af forvaltningens servicevirksomhed.

Til fordel for at fastholde retsforholdet mellem borgeren og forvaltningen som grundlag for fremstillingen taler især, at det fortsat er i denne relation, langt hovedparten af de egentligt retlige aspekter findes. Hertil kommer, at forvaltningens indgriben i borgernes interessesfære har været stedse stigende gennem de seneste årtier; stadig flere områder undergives offentlig regulering, og reguleringen er i det hele blevet mere intensiv.

Den uhyre bredde og forskelligartethed, som karakteriserer forvaltningens retlige virksomhed over for borgerne, indsnævrer området af egentlige fælles regler og principper. De retlige krav til forvaltningens afgørelser over for bor-

gerne er ikke blot forskellige fra sagsområde til sagsområde, men varierer også alt efter den intensitet, hvormed afgørelserne griber ind i borgernes interessefære. Det er åbenbart, at kravene må være påvirket af, hvorvidt der er tale om afgørelser, der giver borgeren fuldt ud medhold, eller afgørelser, der helt eller delvis går borgeren imod. Den førstnævnte gruppe af afgørelser (de »be- gunstigende«) vil også være undergivet regler, undertiden indgående regler om f.eks. hjemmelsgrundlaget; alt andet lige vil den sidstnævnte gruppe (de »bebyrdende«) imidlertid være mere indgående reguleret, især i henseende til den forvaltningsprocessuelle fremgangsmåde. Inden for gruppen af bebyrdende afgørelser vil kravene til bl.a. hjemmelsgrundlaget og til forvaltningens fortolkningsvirksomhed endvidere variere, alt efter hvor indgribende afgørelser der er tale om.

Med dette forbehold falder de almindelige dele af forvaltningsretten som anført inden for følgende emneområder: Forvaltningens organisation og kompetencefordeling, forvaltningsprocessen, reglerne om hjemmel og fortolkning mv. samt kontrollen med forvaltningen.

C. Fremstillingen

Den nærmere udvælgelse inden for de anførte emnekredse er navnlig bestemt af de enkelte problemers retssikkerhedsmæssige betydning, deres praktiske relevans, det eksisterende (alment forvaltningsretlige) lovgrundlag, de afstukne rammer for bogen samt forfatterens fælles tilknytning til ombudsmands-embedet.

I overensstemmelse med princippet om, at hovedvægten lægges på retsforholdet mellem forvaltningen og borgerne, behandles indledningsvis (bogens § 2) de to grundbegreber »forvaltningsafgørelse« og »forvaltningspart«. – Derefter falder fremstillingen i tre hovedafsnit.

Bogens §§ 3-4 vedrører myndighederne og deres indbyrdes opgavefordeling (kompetence).

Det mest udførlige hovedafsnit (bogens §§ 5-11) omhandler forvaltningsprocessen. En del af disse spørgsmål er reguleret ved lovgivning, der i princippet omfatter alle forvaltningsorganer; det drejer sig om forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985, herefter FVL), offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985, herefter OFL) og registerloven (lbekg. nr. 621 af 2. oktober 1987). Bestemmelserne i disse love har en fremskudt plads i fremstillingen. Særligt om forvaltningsloven bør det fremhæves, at der er tale om en minimumslov. Den er således ikke udtømmende; ej heller bindende i den forstand, at det retsgarantimæssige niveau, som kommer til udtryk i lovens enkelte bestemmelser, ikke kan – og efter omstændighederne skal – overgås. Bl.a. på denne baggrund er også en række ulovbestemte sagsbehandlingsspørgsmål undergivet en forholdsvis indgående behandling. Det drejer sig om sådanne spørgsmål, som har central retssikkerhedsmæssig betydning, og som ligger i naturlig forlængelse af de lovfæstede krav, f.eks. officialprincippet og dele af reglerne om partsmedvirken.

I det sidste hovedafsnit (bogens §§ 12-14) behandles de tre almene forvaltningsretlige prøvelsesinstitutter: domstolsprøvelse, ombudsmandens kontrol og den administrative kontrol. Behandlingen af domstolsprøvelsen og ombudsmandens virksomhed er væsent-

ligt mere indgående end afsnittet om den administrative rekurs mv. Retssikkerhedsmæssigt er den administrative kontrol (mindst) lige så væsentlig som de to andre former for prøvelse. Men hvor domstolsprøvelse og ombudsmandens kontrol indholdsmæssigt er sammenhængende og forholdsvis velafgrænset, er rekurs mv. en betegnelse for mangfoldige og vidt forskellige klageordninger, hvis fælles indhold alene består i, at der er tale om klageadgang inden for forvaltningssystemet selv, og at adgangen er tillagt private som en klageret. Fremstillingen af den administrative kontrol er derfor holdt på det almene plan og er af overigtsmæssig karakter.

Ved behandlingen af de enkelte emner er det tilstræbt – i overensstemmelse med grundbogens sigte – at give såvel en indføring i de pågældende områder og deres problemstillinger som en gennemgang af og stillingtagen til de spørgsmål, der må antages at være af særlig praktisk betydning. Med begge formål for øje inddrages i vidt omfang konkrete afgørelser og udtalelser, først og fremmest ombudsmandens udtalelser samt trykte domme. Dokument-eksempler er derimod undladt; området er for vidtspændende og forskelligartet til, at denne form for illustration og vejledning virker hensigtsmæssig.

Forfatternes tilknytning til ombudsmandsembetet præger som anført fremstillingen i flere henseender. Det bør imidlertid understreges, at ombudsmandens særlige funktion i henseende til en fortsat udvikling af (især) forvaltningsprocessen hverken kan eller skal rummes inden for en fremstilling, hvis sigte er at gengive og behandle gældende ret. Bogen vil således – også i henseende til ombudsmandens praksis – være undergivet den samme (gradvise) forældelse som alle andre juridisk-dogmatiske fremstillinger.

II. Retskilder

A. Problemstilling

Spørgsmålet om karakteristik og anvendelse af retskilder inden for forvaltningsretten adskiller sig ikke principielt fra den almindelige retskildelære. Der henvises herom til *Grundbogens bind 1*. – Her skal alene gives en oversigt over forvaltningsretskilder og en omtale af nogle af de særlige spørgsmål, der knytter sig til dette område.

Retskildespørgsmålet kan – forenklet – siges at gå ud på at udfinde, hvilke regler, der gælder eller må antages at gælde inden for et givet område, og hvilke blandt disse regler, der skal finde anvendelse på det konkrete tilfælde. Udtrykket »regler« forstår her i videste forstand som alt, hvad der har normativ indflydelse på udfaldet af de retlige overvejelser. Også i udøvelsen af det administrative skøn indgår mange normative elementer, vedrørende såvel principperne for skønnets udøvelse som selve indholdet af den skønsmæssige afgørelse.

Inden for forvaltningsretten vil retskildespørgsmålet først og fremmest opstå for myndighederne selv; endvidere for borgerne (og deres rådgivere) samt for prøvelsesinstanser (domstolene, ombudsmanden og de overordnede myndigheder). Principielt er retskildespørgsmålet og regelanvendelsen af samme art, uanset hvilke instanser eller personer det drejer sig om. Men i rea-

liteten vil der ofte gøre sig visse forskelle gældende i henseende til vægten af de forskellige kilder og »fortolkningsstilen«. En del af årsagen hertil består tænkeligt i, at der er forskel på adgangen og det umiddelbare kendskab til de forskellige kilder og fortolkningsbidrag; typisk vil det være således, at myndighederne selv har det bredeste og sikreste kendskab til alle sider af det retlige grundlag (herunder også kendskabet til myndighedens egen praksis i alle dens afskygninger), mens borgerne vil være mindre fordelagtigt stillede i så henseende (jf. s. 26).

Retskildeundersøgelsen inden for et bestemt område eller vedrørende et konkret spørgsmål vil normalt bygge på to typer af materiale (overgangen mellem dem er glidende, men sontringen rammer formentlig noget væsentligt i den regelsøgningsproces, som foretages af myndighederne o.a.). Dels vil der være tale om de grundlæggende regler, således som de især fremgår af love mv. samt – på ulovbestemte områder – af retspraksis. Dels vil der oftest foreligge en lang række udsagn om, hvorledes de grundlæggende regler nærmere skal udfyldes, fortolkes og anvendes. I det omfang de fortolkende udsagn har normativ indflydelse på udfaldet af de retlige overvejelser, er de i sig selv regeldannende; forskellen mellem disse udsagn og de grundlæggende regler er derfor for så vidt en gradsforskel (og mange glidende overgange kan som anført påpeges).

De grundlæggende regler vil først og fremmest findes i love og anordninger; endvidere i retspraksis (i nogle henseender også i overordnede myndigheders afgørelser, visse internationale regler samt i ombudsmandens udtalelser). De udfyldende og fortolkende udsagn findes i mangfoldige former (lovforarbejder, dele af retspraksis, ombudsmandens udtalelser, internationale aftaler, overordnede myndigheders afgørelser, cirkulærer og vejledninger, myndighedernes egen praksis, den forvaltningsretlige litteratur, etc.). – Det særlige ved forvaltningsrettens retskilder og deres anvendelse består navnlig i denne mangfoldighed af udfyldende og fortolkende udsagn samt deres rangfølge (autoritetsfølge) og indbyrdes samspil.

B. Grundlæggende regler mv.

Udgangspunktet for retskildeundersøgelsen vil være at fastslå de centrale regler, inden for hvis område sagen eller spørgsmålet befinder sig; om det f.eks. – inden for den specielle forvaltningsrets område – er en sag vedrørende bistandslovens § 37 (om kontanthjælp) eller udlændingelovens § 7 (om opholdstilladelse til flygtninge), eller – inden for den almindelige forvaltningsret – drejer sig om de domstolsskabte regler om magtfordrejning eller om bestemte områder inden for det offentligretlige erstatningsansvar, etc.

Inden for de specielle områder vil de grundlæggende regler oftest være lov-

bestemmelser (eller bestemmelser udstedt med hjemmel i lov). Den forvaltningsretlige speciallovgivning – f.eks. skattelove, miljølove, sociallove – er uhyre omfattende; den udgør en hovedpart af landets samlede lovgivning. Den almene forvaltningslovgivning (der gælder for hele eller dog en overvejende del af den offentlige forvaltning) indskrænker sig derimod stort set til forvaltningsloven, offentlighedsloven, ombudsmandsloven samt loven om offentlige registre. Enkelte forvaltningsretlige regler findes i *grundloven* (f.eks. §§ 14, 24, 55 og 63).

Ved *anordninger* forstås administrativt fastsatte forskrifter (normalt med udtrykkelig hjemmel i loven), der ligesom love direkte regulerer borgernes forhold. Anordninger skal som hovedregel bekendtgøres i Lovtidende; de kan i øvrigt fremtræde under forskellige betegnelser, såsom bekendtgørelse, regulativ, instruks, vedtægt o.a. Oftest indeholder anordningerne regler af mere detailpræget karakter. Grundtanken er den, at de af Folketinget vedtagne love skal indeholde de grundlæggende og centrale bestemmelser, mens de administrative anordninger skal have en mere detailpræget og dermed udfyldende karakter. Ikke sjældent fraviges denne systematik imidlertid, således at loven ved bemyndigelsesbestemmelser i det hele overlader reguleringen af centrale og væsentlige spørgsmål til anordningsforskrifter. – I disse tilfælde skal de grundlæggende regler således findes i anordninger.

På ulovregulerede områder vil de grundlæggende regler ofte skulle udledes af *retspraksis*. Dette gælder eksempelvis om det offentliges erstatningsansvar, om en række indholdsmæssige krav til forvaltningens afgørelser samt om de krav, der må stilles til det hjemmelsmæssige grundlag. I visse tilfælde vil domstolslignende organer (nævn) udøve en næsten tilsvarende funktion. Ganske vist vil sådanne nævn ikke operere i helt ulovregulerede områder; men undertiden er det materielle lovgrundlag for nævnets virksomhed af en så generel og åben karakter, at den grundlæggende regeldannelse udføres af nævnet.

Også *ombudsmandens udtalelser* vil kunne være stedet, hvor den grundlæggende regel skal søges. Dette var vel særlig tilfældet før FVL; med denne lov kodificeredes en række af de retsprincipper (f.eks. om begrundelsespligt, klagevejledning og partshøring), som i de forudgående år var udviklet i ombudsmandens praksis. Efter forvaltningslovens ikrafttræden har ombudsmandens udtalelser vedrørende forvaltningsprocessuelle spørgsmål i højere grad antaget karakter af udfyldende og fortolkende udsagn. Men på visse ulovregulerede områder (f.eks. officialprincippets anvendelse i sagsoplysningen) vil de grundlæggende regler stadig skulle findes i ombudsmandens praksis. Det spiller i denne sammenhæng næppe nogen væsentlig rolle, at ombudsmandens udtalelser ikke i formel forstand er bindende for administrationen (jf. s. 250).

C. Udfyldende og fortolkende udsagn

De udsagn, der vedrører udfyldning og fortolkning af de grundlæggende regler – og i det hele omhandler reglernes anvendelse – fremtræder som anført i en broget mangfoldighed. Den vægt, hvormed de indgår i den konkrete retskildeundersøgelse og regelanvendelse, afhænger navnlig af, hvorfra udsagnet hidrører (om det f.eks. er en højesteretsdom, en ministeriel bekendtgørelse, en myndigheds sammenfattende beskrivelse af sin egen praksis eller et retsvidenskabeligt bidrag). En vis betydning har det også, hvilken instans der behandler spørgsmålet (en underordnet myndighed, en overordnet myndighed, domstolene, ombudsmanden). I de tilfælde, hvor udsagnet ikke blot består i en regel (som f.eks. i bekendtgørelser), men også i præmisser og begrundelser, vil indholdet og kvaliteten af begrundelsen vel også spille en vis rolle for vægten af udsagnets normerende indflydelse.

Når en myndighed som første instans skal undersøge og tage stilling til et retligt spørgsmål, kan navnlig følgende typer af udfyldende og fortolkende udsagn foreligge:

- Anordninger.
- Tjenestebefalinger (cirkulærer mv.).
- Afgørelser fra overordnede myndigheder (herunder rekursinstanser).
- Lovforarbejder (samt efterfølgende tilkendegivelser fra og til Folketinget, f.eks. i forbindelse med spørgsmål til og samråd med ministre).
- Konventioner og andre internationale tekster, hvori Danmark deltager, og eventuelle hertil knyttede afgørelser (især fra EF-Domstolen og Den europæiske Menneskerettighedsdomstol).
- Domme.
- Ombudsmandens udtalelser.
- Afgørelser fra domstolslignende organer (nævn).
- Myndighedens egen praksis.
- Retsvidenskabelige afhandlinger mv.

Mange af disse former for retskilder vil påvirke retskildeundersøgelsen og regelanvendelsen ikke blot som direkte kilder (dvs. umiddelbart regelskabende), men også gennem deres formidlende funktion (dette gælder bl.a. den retsvidenskabelige litteratur, jf. *Grundbogens bind I*, s. 15 f og 160, visse former for eller dele af de generelle tjenestebefalinger, dele af ombudsmandens udtalelser og af overordnede myndigheders udtalelser). Det kan imidlertid være vanskeligt at drage præcise grænser mellem de to funktioner; den blotte systematisering af det formidlede stof kan i sig selv bidrage til regeldannelsen. Inden for det her valgte, meget vide retskildebegreb er det ej heller nødvendigt at drage nogen sondring, idet også formidlingen i sig selv kan have normerende indflydelse på de retlige overvejelser og deres resultat.

Hovedparten af de anførte retskilder findes allerede indgående omtalt i *Grundbogens*

bind 1. Det gælder lovforarbejder (bd. 1, § 2), domme (bd. 1, § 3) og retsvidenskaben (bd. 1, § 6). Endvidere henvises der vedrørende anordninger og tjenestebefalinger til bd. 2, s. 130 ff, og om konventioner mv. til bd. 2, s. 143 ff. – Her skal blot fremhæves nogle punkter vedrørende tre af de specifikt forvaltningsretlige retskilder: Tjenestebefalinger, ombudsmandsudtalelser og myndighedernes egen praksis.

Tjenestebefalinger er et instrument, hvorved myndighedshierarkierne internt kan meddele regler og andre anvisninger. I trinfølge rangerer tjenestebefalingerne under lov og anordning. De kan bl.a. fremtræde som cirkulærer (der indeholder bindende forskrifter af generel karakter), cirkulæreskrivelser (dvs. bindende forskrifter til en flerhed af myndigheder vedrørende et konkret spørgsmål), skrivelser (til enkelte myndigheder), vejledninger (der ikke indeholder formelt bindende forskrifter, men er af informerende eller henstillende karakter). Der findes andre betegnelser end de nævnte (f.eks. meddelelser eller anvisninger); og den anførte terminologi er mere et sigtepunkt end en faktisk eksisterende opdeling og betegnelse af de enkelte former for tjenestebefalinger.

Tjenestebefalinger er som sagt interne. Heri ligger, at kun myndighederne (ikke borgerne) er adressater. De kræver ikke særskilt hjemmel i lov, såfremt der eksisterer et over- og underordningsforhold. Nogle af dem optages i Ministerialtidende; denne meddelelsesform har ingen retlig betydning, men sker alene til information. – På de nævnte punkter adskiller tjenestebefalingerne sig fra anordningerne, der ud over myndighederne også har borgerne som adressater, normalt skal kundgøres i Lovtidende for at opnå gyldighed og som hovedregel skal have udtrykkelig hjemmel i lov. Disse forskelle mellem henholdsvis anordningers og tjenestebefalingers funktion har flere gange ført ombudsmanden til at påpege vigtigheden af at vælge den rette form, jf. til eksempel *FOB 1987, 155 og 199*; se også *UfR 1975.379 H* (vedrørende anvendelse af bekendtgørelse inden for et specielt område – udbydelse af folkeskolebyggeri – mens tilsvarende forskrifter for andet offentligt byggeri var givet i form af cirkulære).

Mens anordninger således kan skabe direkte pligter og rettigheder for borgerne, er tjenestebefalinger kun direkte forpligtende for myndighederne, dvs. de myndigheder, til hvilke tjenestebefalingen er rettet. Alligevel har de en klart normerende indflydelse på borgernes retsstilling, først og fremmest fordi de som anført er bindende for myndighederne og dermed for myndighedernes afgørelser over for borgerne; men udelukkes kan det heller ikke, at borgerne selv vil kunne henvise til tjenestebefalingerne, f.eks. påpege, at en bestemt foreskrevet procedure ikke er fulgt (jf. s. 25).

Også de ikke-bindende vejledninger og henstillinger mv. vil i vidt omfang have normerende indflydelse på udfaldet af myndighedernes retlige overvejelser. Henstillinger vil normalt blive fulgt; og vejledninger vil ofte fremtræde som en beskrivelse af retstilstanden (eventuelt en sammenfatning af den hid-

til fulgte praksis) inden for et bestemt område, og vil dermed få afgørende indflydelse på myndighedens egen retsopfattelse i den konkrete sag.

I almindelighed antages *ombudsmandens udtalelser* at have betydelig indflydelse på myndighedernes retsopfattelse, uanset at udtalelserne ikke formelt set er bindende. Det kan konstateres, at i de tilfælde, hvor ombudsmanden fremsætter henstillinger og kritik, bliver hans opfattelse praktisk talt altid taget til følge. På denne baggrund er det sandsynligt, at administrationen i det hele søger at indrette sin sagsbehandling mv. således, at den opfylder de krav, som kan udledes af ombudsmandens praksis. – Denne praksis er navnlig tilgængelig i de årsberetninger, der siden 1955 er udsendt af embedet.

Ombudsmandens virksomhed omfatter også de dele af forvaltningen, hvor domstolsafgørelser ikke eller kun sjældent forekommer. Inden for den almindelige forvaltningsret vil de fleste områder og spørgsmål være omfattet eller dog berørt i ombudsmandens udtalelser; særligt forvaltningsprocessen er genstand for en intensiv bearbejdning i ombudsmandens praksis.

En del af de udfyldende udsagn, som inden for forvaltningsprocessen fremgår af ombudsmandens praksis, bygger på begrebet »god forvaltningsskik«. I streng forstand kan man ikke karakterisere dette grundlag som retligt; »god forvaltningsskik«, som dette begreb artikuleres og udvikles af ombudsmanden, skulle derved heller ikke være en egentlig *retskilde*. I praksis er der dog næppe nogen afgørende forskel på virkningen af ombudsmandens udtalelser, alt efter om de henviser til god forvaltningsskik eller til retsregler og grundsætninger. – I den vide forståelse af retskildebegrebet (som alt, hvad der har normerende indflydelse på forvaltningens behandling og afgørelse af de konkrete sager) er god forvaltningsskik dermed også indbefattet. Ofte vil ombudsmandens anvendelse af begrebet god forvaltningsskik i øvrigt være begyndelsen til en egentlig retsdannelse, således at han efter en vis periode fastslår, at det, der hidtil har været karakteriseret som god forvaltningsskik, nu er udtryk for en retsgrundsætning. Dette har bl.a. været tilfældet med flere af de retsgarantier, der nu – som det tredje og endelige stadium i udviklingen – er blevet kodificeret i forvaltningsloven.

Et andet særkende ved ombudsmandsudtalelsernes grundlag vedrører forholdet til den del af Danmarks internationale forpligtelser, som omhandler menneskerettighederne – først og fremmest Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, de tilknyttede protokoller og de udtalelser og afgørelser, der fremkommer fra konventionens organer (se s. 245 samt *FOB 1985*, s. 10 ff). Ombudsmandens særlige muligheder for at inddrage dette stof i sine vurderinger bevirker, at det gennem ombudsmandsudtalelserne kan bringes til at indgå i forvaltningens retskildegrundlag med større gennemslagskraft.

Spørgsmålet om, hvorvidt *myndighedernes egen praksis* udgør en retskilde, er omdiskuteret. Her, hvor betegnelsen retskilder anvendes i meget vid forstand, og hvor udgangspunktet tages i myndighedens egen retskildeundersøgelse, er svaret imidlertid klart. En myndighed vil selvsagt i høj grad lade sig influere af egen praksis. I denne sammenhæng bliver den administrative praksis – som den er tilblevet på grundlag af de øvrige retskilder – derfor en væsentlig faktor i retskildeundersøgelsen og regelanvendelsen.

Den retskildemæssige karakter af myndighedens egen praksis fremstår for så vidt klart i de tilfælde, hvor myndigheden ønsker at fravige eller ændre den hidtidige praksis på et bestemt område; det er med andre ord spørgsmålet om, hvor bindende en retskilde praksis er for myndigheden selv. Må myndigheden af den ene eller anden grund påregne, at den hidtidige praksis vil blive underkendt af prøvelsesinstanser (domstolene, ombudsmanden eller overordnede myndigheder, se nedenfor), vil myndigheden selv kunne foretage de pågældende ændringer og tilpasninger. Også i øvrigt vil myndigheden normalt kunne foretage generelle ændringer og omlægninger af praksis, når retsgrundlaget (således som det fremgår af de øvrige, overordnede kilder) tillader det. Sådanne ændringer kan dog normalt kun ske for fremtiden, og undertiden vil en vis varselsperiode være påkrævet, således at de berørte har mulighed for at indrette sig på den ændrede praksis.

Drejer det sig om enkeltstående fravigelser fra praksis, vil myndigheden derimod være mere bundet. Er der særlige og saglige grunde for særbehandlingen, er der ikke tale om en fravigelse, men om en udbygning eller nuancering af den hidtidige praksis. Foreligger der ikke sådanne grunde, vil myndigheden normalt – som følge af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning – være afskåret fra at fravige praksis.

I forhold til myndigheden selv er praksis således en stærk (i vidt omfang ligefrem bindende) retskilde ved fastlæggelsen af de regler, der skal finde anvendelse i de konkrete tilfælde. Inden for de skønsmæssige afgørelses områder (der som anført også i betydeligt omfang er omfattet af forskellige retskilders normerende indflydelse), er der dog oftest en grænse for, hvor bindende myndigheden må opfatte sin egen praksis. Får myndighedens praksis på sådanne områder en så fastlåst og dominant karakter, at myndigheden i realiteten ophører med at foretage en konkret vurdering af den enkelte sag – ophører med at udøve det forudsatte skøn – vil der normalt være tale om en ulovlig fremgangsmåde. Afgørelsen vil i så fald kunne underkendes af prøvelsesinstanser; men i praksis skal der ganske meget til, før det fastslås, at en myndighed på denne måde har sat sit »skøn under regel« (se herom bogens § 12, s. 208).

Den foregående oversigt over grundlaget for de udfyldende og fortolkende udsagn tager som anført udgangspunkt i situationen for den myndighed, der som led i sagsbehandlingen i første instans skal undersøge og tage stilling til et retligt spørgsmål. Grundlaget er ikke afgørende anderledes, dersom det er borgerne (og deres rådgivere), overordnede myndigheder eller andre prøvelsesinstanser, der skal gennemføre den samme proces; men visse – principielle og praktiske – forskelle gør sig dog gældende.

I forhold til borgeren – der skal udfinde, hvad der må anses for gældende ret og eventuelt hævde det over for myndighederne eller prøvelsesinstanser – er det allerede nævnt, at tjenestebefalinger og (de fleste) konventionsbestemmelser mv. ikke vil kunne påberåbes som direkte grundlag for borgerens retsposition. I praksis er denne forskel fra andre retskilder dog næppe afgørende. I det omfang tjenestebefalinger og konventionsbestemmelser faktisk har normerende indflydelse på regelanvendelsen, vil borgerens påpegning af sådanne forskrifter selvsagt kunne have betydning. Går tjenestebefalingen ud på (lovligt) at begrænse eller afskære et skøn – som det f.eks. ofte sker inden for skatterettens område – vil borgeren kunne påberåbe sig de derved fremkomne regler.

Mere væsentlig er formentlig den rent praktiske forskel, der udspringer af borgerens vanskeligheder ved at opnå fuldt kendskab til nogle af de anførte retskilder. Langt fra alle cirkulærer mv. (og kun yderst få konkrete afgørelser) offentliggøres i Ministerialtidende; og kendskabet til myndighedens egen praksis vil i vidt omfang være svært tilgængeligt for borgeren. Hvor myndighederne fører deres egne oversigter (»visdomsbøger«), må borgerne holde sig til publicerede kilder, f. eks. de forskellige meddelelsesblade fra en række overordnede særmyndigheder (Meddelelser fra Landsskatteretten, fra Skattedepartementet, fra Den sociale Ankestyrelse, Kendelser om fast ejendom, etc.), private publikationer (f.eks. Schultz Lovservice og Skattekartoteket), fagtidsskrifter, lovkommentarværker, betænkninger og anden juridisk litteratur, der indeholder gengivelser af praksis og konkrete afgørelser. I et vist omfang er myndighederne dog selv forpligtede til i medfør af FVL § 7 og §§ 22-24 (jf. s. 101f og s. 173) at redegøre for deres praksis.

Spørgsmålet om information vedrørende gældende forskrifter og vigtige konkrete afgørelser har været indgående overvejet i de senere år, se især Retsinformationsrådets betænkninger nr. 1001/1984 (om en lovdatabase) og nr. 1144/1988 (om databaser med konkrete afgørelser). Den sidstnævnte betænkning indeholder oversigter over de nuværende informationssystemer; endvidere anbefales det at gennemføre en videregående offentliggørelse end hidtil.

En aktuel og omfattende fremstilling af det juridiske informationssystem findes i *Blume: Fra tale til data* (1989).

For prøvelsesinstansernes vedkommende vil der være visse forskelle i afvejningen af retskilderne, både i forhold til myndighederne i første instans og indbyrdes.

Hverken de overordnede myndigheder (de interne prøvelsesinstanser) eller domstolene og ombudsmanden (de eksterne prøvelsesinstanser) vil formelt være bundet af de underordnede myndigheders praksis eller af de til disse myndigheder rettede tjenestebefalinger. I den interne prøvelse vil disse kilder dog normalt indgå med betydelig vægt; ofte er det den overordnede myndighed selv, der har udstedt tjenestebefalingen eller været med til at fastlægge den underordnede myndigheds praksis.

Også de eksterne prøvelsesinstanser vil normalt lade tjenestebefalinger og administrativ praksis indgå med en vis vægt i de retlige overvejelser. Er f.eks. et cirkulære med forskrifter for sagsbehandlingen tilsidesat, vil dette efter omstændighederne kunne bevirke, at domstolene statuerer ugyldighed, eller at ombudsmanden henstiller genoptagelse af sagen. Og en fast administrativ praksis vil i den eksterne prøvelse ofte have formodningen for sig, forudsat den falder inden for rammerne af de grundlæggende regler og de udfyldende og fortolkende udsagn – både vedrørende sagsbehandlingen og i henseende til afgørelsens indhold, herunder rammerne og grundlaget for de skønsmæssige afgørelser – i love, anordninger, domme og ombudsmandsudtalelser. Der er dog som anført kun tale om en formodning; og er man uden for de skønsmæssige afgørelses område, vil formodningen langt fra kunne anlægges i alle tilfælde.

§ 2

Forvaltningsretlige grundbegreber

Af Hans Gammeltoft-Hansen

I. Indledning

Forvaltningsretten opererer med nogle centrale grundbegreber (f.eks. »myndighed«, »forvaltningsvirksomhed«, »forvaltningsakt«, »forvaltningsafgørelse«, »forvaltningspart«). Formålet med at opstille sådanne begreber og søge dem præciseret er – ligesom på andre retsområder – dels at fastlægge betingelserne for visse retsvirkningers indtræden, dels at skabe hensigtsmæssige instrumenter til beskrivelsen og analysen af retsområdet.

Ikke alle grundbegreber behøver en høj grad af præcision for at tjene deres formål. Ofte vil en fastlæggelse af det typiske, af kerneområdet, være tilstrækkelig. I nogle tilfælde er en mere indgående og præcis afgrænsning af begrebernes indhold og rækkevidde nødvendig. Dette gælder især begreberne »afgørelse« og »part«; om »myndighed« og »forvaltningsvirksomhed«, se bogens § 3.

Mens OFL omfatter al »virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning« (§ 1, stk. 1), er FVLs anvendelsesområde væsentligt snævrere. I FVL § 2, stk. 1, fastslås det, at loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet *afgørelse* af en forvaltningsmyndighed. (I § 2, stk. 2 og 3, udstrækkes bestemmelserne om inhabilitet og tavshedspligt mv. til også – i forskellig udstrækning – at gælde anden forvaltningsvirksomhed end behandlingen af afgørelsessager). Hovedparten af de rettigheder og retsgarantier, der opstilles i FVL, er udtrykkeligt tillagt *parter* i forvaltningssager; dette gælder således retten til at lade sig repræsentere (§ 8), til aktindsigt (kap. 4), til partshøring mv. (kap. 5) og til begrundelse (kap. 6).

FVLs gyldigheds- eller virkeområde er således på helt afgørende vis bestemt af, hvilket nærmere indhold, der lægges i begreberne »afgørelse« og »part«. Loven indeholder ikke selv nogen definition af begreberne.

II. Afgørelsessager

A. Retsakter

I forarbejderne til FVL anføres det, at afgørelsessager sigter til sådanne sager, i hvilke der udfærdiges *retsakter*, dvs. udtalelser, der går ud på at fastslå, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Herved har man for så vidt

knyttet afgørelsessagerne tæt til det klassiske begreb »forvaltningsakter«. Ved forvaltningsakter forstås beslutninger, der træffes af forvaltningsorganer, og som i forhold til en enkelt eller en bestemt flerhed af borgere tilsigter at fastslå retstilstanden (gennemtvungeligt) i det konkrete tilfælde. Forvaltningsakten er for så vidt forvaltningsprocessens parallel til retsplejens dom, også i den forstand, at forvaltningsakten normalt vil fremtræde som den pågældende myndigheds afslutning på sagens behandling (modsat beslutninger, der træffes undervejs, typisk om sagens behandling).

På visse punkter afviger FVLs afgørelsesbegreb dog fra den traditionelle forståelse af begrebet forvaltningsakt. Dette er bl.a. tilfældet i og med, at loven som udgangspunkt gælder også for sager om udfærdigelse af generelle retsakter (f.eks. bekendtgørelser og visse typer af planer, der efter deres indhold har retsvirkninger over for borgerne). I praksis vil forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt, partshøring og begrundelse dog sjældent finde anvendelse i sådanne tilfælde, idet der ikke kan udpeges bestemte individuelle parter (jf. s. 34 ff) i sagen. Afgørelserne skal være af offentligretlig karakter, dvs. at privatretlige dispositioner (f.eks. indgåelse af kontrakter) falder udenfor.

Særlige spørgsmål opstår herved i henseende til erstatningskrav, der rejses mod det offentlige. Drejer det sig om erstatning på et særligt, offentligretligt grundlag – f.eks. arbejdsskadeerstatning eller ekspropriationserstatning – vil FVLs regler finde anvendelse. Det modsatte er tilfældet ved erstatningskrav i forbindelse med privatretlige kontrakter (se dog nedenfor om ansættelsesforhold). Ved erstatningskrav, der rejses på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler uden for kontrakt, vil forvaltningslovens regler næppe kunne finde direkte anvendelse.

Ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste (herunder også sager om afskedigelse, disciplinærsager og sager om andre personalemæssige forhold, f.eks. om tjenestefrihed) anses traditionelt for offentligretlige forhold og dermed afgørelsessager i forvaltningslovens forstand; dette fremgår også forudsætningsvis af FVL § 10, stk. 2.

Afgørelsen skal som anført være udadrettet, dvs. rettet til borgerne, ikke indad til forvaltningen selv. Tjenestebefalinger eller andre interne tjenesteforskrifter falder således uden for FVLs område. Grænsen mellem tjenesteforskrifter vedrørende de offentligretlige opgavers udførelse og beslutninger af personalemæssig karakter (der må betragtes som afgørelser i FVLs forstand, jf. ovenfor) vil ikke altid være ganske klar.

Beslutninger, der træffes vedrørende sagsbehandlingen, udgør et uklart område i forhold til afgørelsesbegrebet. Oftest hævdes det, at sådanne beslutninger normalt ikke er afgørelser; men i praksis må der nok anlægges en mere nuanceret opfattelse. Sådanne beslutninger kan vedrøre meget forskelligartede forhold, f.eks. om sagens oversendelse til en anden myndigheds afgørelse, om oplysningsskridt (herunder høring af andre myndigheder m.fl. eller

iværksættelse af bestemte oplysningsskridt over for parten selv), om hvorvidt bestemte beføjelser (bl.a. FVLs partsbeføjelser) skal finde anvendelse, om sagens afvisning af formelle grunde, etc.

Formelt kan det hævdes, at de processuelle beslutninger ikke fastsætter, hvad der i materiel forstand skal være ret i det pågældende tilfælde, og at de derfor i det hele må falde uden for afgørelsesbegrebet (med dette begrebs udspring i forvaltningsakten, jf. ovenfor). Heroverfor står imidlertid, at fastlæggelsen af den processuelle retsstilling på bestemte punkter ofte vil være styrende for borgerens materielle retsposition. Også bortset herfra kan der være tale om processuelle beslutninger af en sådan karakter (f.eks. om anvendelse af tvangsmæssige oplysningsskridt, se herved *FO-udtalelse, j. nr. 1986-1537-220*, refereret s. 31), at behovet for at lade FVLs retsgarantier finde anvendelse i betydelig grad er til stede.

FVL indeholder selv (i § 16 om beslutninger vedrørende meddelelse af aktindsigt) et klart eksempel på, at en beslutning vedrørende sagsbehandlingen opfattes som en afgørelse, jf. også OFL § 15. – Et andet eksempel på processuelle beslutninger, der i vidt omfang må betragtes som afgørelser, er afvisningsbeslutninger. Hører sagen i øvrigt under myndighedens kompetence, men afvises fra behandling (f.eks. fordi den ikke anses for »principiel«, eller fordi den antages at være forældet), må det anses for en afgørelse.

Beslutninger vedrørende sagens oplysning vil normalt ikke have karakter af afgørelser og dermed udløse særlige partsbeføjelser. Dette gælder f.eks. beslutninger om at indhente udtalelser fra andre myndigheder. Udtalelserne fra sådanne myndigheder er ej heller i sig selv afgørelser; men indgår de som led i en afgørelsessag, bliver de i samme omfang som det øvrige sagsmateriale undergivet FVLs regler, f.eks. om aktindsigt og partshøring.

B. Afgrænsningen til faktisk forvaltningsvirksomhed

I praksis består den mest afgørende begrænsning i FVLs anvendelsesområde deri, at den ikke omfatter den såkaldte »faktiske forvaltningsvirksomhed«, dvs. den del af forvaltningens funktioner, der ikke går ud på at fastsætte, hvad der skal være ret i et foreliggende tilfælde. Hvad betegnelsen »faktisk forvaltningsvirksomhed« nærmere dækker over, er imidlertid temmelig uklart. Udtrykket er i sig selv kun et residualbegreb – dvs. en betegnelse, der hæftes på den mangfoldighed af forvaltningsvirksomhed, som ikke er af (overvejende) retlig karakter. Udviklingen synes i øvrigt at medføre, at begrebet trænges noget tilbage i takt med den stigende regulering og »retliggørelse« af områder og elementer i det, der hidtil har været betegnet som faktisk forvaltningsvirksomhed.

Som eksempler på forskellen mellem retlig og faktisk forvaltningsvirksom-

hed nævnes ofte beslutning om optagelse på plejehjem, over for beslutning om tildeling af et bestemt værelse på hjemmet, optagelse på skole eller læreanstalt og udstedelse af eksamensbevis, over for den mellemliggende meddelelse af undervisningen, beslutning om kaution for indlæggelse på specialhospital, over for beslutninger om sygdomsbehandlingens gennemførelse, etc.

Sondringen er som anført uklar og behæftet med en vis vilkårlighed.

En beslutning om, at en skoleelev vises over til observationsklassen af ordensmæssige grunde kan efter smag betragtes som et led i den samlede undervisnings faktiske meddelelse, eller som en afgørelse i medfør af det skolereglement, der med hjemmel i skolestyrelseslovens § 27, stk. 10, er fastsat af skolenævnet.

At afgrænsningen af, hvad der skal forstås ved (overvejende) retlig virksomhed – og dermed af residualbegrebet »faktisk forvaltningsvirksomhed« - er uklar, indebærer alvorlige ulemper, dersom FVLs anvendelse skal knyttes tæt til (bl.a.) denne sontring. Også i andre henseender vil en strikte anvendelse af teoretisk prægede kategorier – f.eks. »processuelle beslutninger« - ved fastlæggelsen af afgørelsesbegrebet og dermed af FVLs anvendelsesområde føre til vilkårligt prægede eller på anden måde utilfredsstillende resultater. I et vist omfang må man derfor supplere lovforarbejdernes tilkendegivelser med en mere formålsbestemt fortolkning af, hvad der skal forstås ved afgørelsessager.

I de almindelige bemærkninger til forslaget til FVL anføres det om formålet med loven bl.a., at den skal »sikre, at den enkelte borger kan få indflydelse på de beslutningsprocesser, der vedrører den pågældendes egne forhold, og forøge den enkeltes mulighed for at forstå indholdet af de truffne afgørelser og baggrunden herfor« (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 76).

I tråd med denne overordnede formålsangivelse bør det tilstræbes at lade FVLs regler finde anvendelse ved myndighedsudøvelse af besluttende karakter, dersom beslutningen er af en sådan art, at der for de berørte parter normalt vil bestå et væsentligt behov for at få tillagt lovens beføjelser, og disse beføjelser i øvrigt vil være egnede til at tilgodese borgerens interesser i henseende til at øve indflydelse på myndighedens beslutningsprocesser.

Den anførte retningslinje for en mere formålspræget fortolkning af afgørelsesbegrebet er vag. Men den tjener til at fremhæve, dels at en meget restriktiv fortolkning (knyttet til afgørelsesbegrebets udspring i den klassiske forvaltningsakt) ikke bør opfattes som tvingende, dels at behovs- og egnethedssynspunkter – i hvert fald i grænsetilfælde – skal inddrages i den samlede vurdering. Et par eksempler fra ombudsmandens praksis på anvendelsen af sådanne fortolkningssynspunkter kan nævnes:

FOB 1987.36: I februar 1987 fremsatte Statens Forligsmand et samlet mæglingforslag og foretog herved en (afstemningsmæssig) sammenkædning af samtlige bestående overenskomstforhold mellem DA og LO (jf. forligsmandsloven § 4, stk. 3, og § 12). Af indledningen til mæglingforslaget fremgik, at et enkelt, mindre overenskomstområde var undtaget fra mæglingforslaget. Arbejdsgiversiden inden for dette område klagede til ombudsmanden over forligsmandens beslutning.

En del af sagens problem bestod i, om forligsmandens beslutning var en afgørelse i FVLs forstand. Ombudsmanden fandt, at dette var tilfældet, og udtalte herved bl.a.: »Bestemmende for vurderingen af, om en beslutning falder ind under forvaltningslovens afgørelsesbegreb, må navnlig være, hvor væsentlig betydning beslutningen har for den endelige fastlæggelse af en parts retsposition – og dermed hvor stort et behov en part i almindelighed måtte have for at kunne udøve de i forvaltningsloven fastsatte partsbeføjelser. Forligsmandens beslutning om sammenkædning af mæglingforslag – og i den forbindelse beslutning om at udelukke enkelte områder, der efter deres karakter naturligt kunne have henhørt

under mæglingforslaget – må forekomme i høj grad bestemmende for de pågældende områders retsposition. Beslutning(en) ... går således væsentligt ud over de blotte procesledende beslutninger«.

FO-udtalelse, j. nr. 1986-1537-220: I forbindelse med en skattekontrolundersøgelse i Belgien vedrørende et belgisk selskab havde Statsskattedirektoratet her i landet modtaget en forespørgsel fra de belgiske skattemyndigheder. Forespørgslen vedrørte et dansk selskab, der havde en vis forbindelse med det belgiske selskab; man formodede, at de begærede oplysninger kunne bidrage til at kaste lys over det belgiske selskabs transaktioner.

Statsskattedirektoratet meddelte de ønskede oplysninger – der til dels var indhentet tvangsmæssigt efter skattekontrollovens § 6 - i henhold til den dansk-belgiske dobbeltbeskatningsoverenskomst samt EF-direktiv af 19. december 1977 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder inden for området direkte skatter. Det danske selskab anmodede herefter Statsskattedirektoratet om aktindsigt i den korrespondance, der havde været ført med de belgiske myndigheder vedrørende selskabet. Direktoratet og siden Skattedepartementet afslog begæringen i henhold til den tidligere offentlighedslovs § 10, stk. 1, 2. pkt., og fastholdt siden afslaget i henhold til FVLs § 15, stk. 1, herunder bestemmelsens nr. 4.

I vurderingen måtte der tages stilling til, hvorvidt de danske myndigheders tilvejebringelse af oplysningerne til de belgiske myndigheder kunne anses for en afgørelse i FVLs forstand. Forløbet er klart udtryk for myndighedsudøvelse af besluttende karakter; samtidig havde klageren godtgjort en rimelig interesse i sagen og dens udfald, og aktindsigt måtte anses for et egnet middel til varetagelse af disse interesser. Herefter blev det lagt til grund, at der var tale om en afgørelse. Myndighedernes vurdering af, at hensynet til det offentliges kontrolvirksomhed (og det internationale skattekontrollamarbjede som et led heri) måtte have overvægt i forhold til klagerens interesse i at opnå aktindsigt, kunne dog ikke give tilstrækkeligt grundlag for kritik på det foreliggende grundlag. – Se endvidere *FOB 1986.113*.

Ved visse former for ulovbestemte beslutninger, der træffes på grundlag af det offentlige ejendomsret, vil der kunne være særlig grund til at anlægge en formålsfortolkning. Som eksempler kunne nævnes bortvisning – af andet end rent ordensmæssige grunde – fra offentligt ejede lokaler og arealer (se herved *UfR 1956.289 H* og *FOB 1983.101*) eller nægtelse af udlån af offentlige områder til særlige formål. I sådanne – ulovregulerede – tilfælde vil det i nogen måde afhænge af de grunde, der ligger bag bortvisningen eller afvisningen, om den pågældende borger har behov for at kunne udøve partsbeføjelser.

En anden gruppe af tilfælde, hvor en mere formålsrettet fortolkning kunne komme på tale, er uforbindende udtalelser mv. fra tilsynsmyndigheder. I de tilfælde, hvor tilsynsmyndighedens behandling kunne være mundet ud i retligt forpligtende afgørelser, kan meget tale for, at man fra begyndelsen behandler sagen som en afgørelsessag og f.eks. giver den eller de berørte borgere (forudsat at de har partsstatus, se nedenfor) adgang til partshøring mv.

III. Partsbegrebet

Hovedparten af FVLs regler vedrører parter. Det gælder således reglerne i § 8 (repræsentation og bistand), kap. 4 (aktindsigt), kap. 5 (partshøring mv.) og kap. 6 (begrundelse); reglerne i kap. 7 og § 29 tager sigte på henholdsvis klager og ansøgere, der ligeledes falder ind under partsbegrebet.

Forvaltningslovens partsbegreb er det samme i forhold til de forskellige be-

stemmelser og beføjelser (se dog s. 35 om § 19, stk. 2, nr. 5). Loven indeholder ikke nogen definition; men det fremgår klart af forarbejderne, at der bygges på forvaltningsrettens almindelige partsbegreb, især som dette i praksis er blevet udviklet med udgangspunkt i partsoffentlighedsloven af 1964 og offentlighedsloven af 1970.

Kerneområdet i partsbegrebet er afgørelsens adressat, dvs. den (fysiske eller juridiske) person, til hvem afgørelsen stiles, f.eks. et forbud eller påbud, svar på en ansøgning om en ydelse, tilladelse, stilling etc. – Også andre end adressaten kan imidlertid være part. Som generelle hovedkriterier for, hvem der skal anses for part, anføres, at det skal dreje sig om personer, der har en væsentlig og individuel interesse (af økonomisk eller personlig karakter) i sagens afgørelse og udfald. De to kriterier (og andre »hjelpekriterier«, se nedenfor) er i et vist omfang overlappende.

At interessen skal være *væsentlig*, indebærer, at afgørelsens udfald skal angå den pågældendes forhold og situation med en vis styrke eller intensitet. Væsentlighedsbetingelsen er imidlertid relativ i den forstand, at der selvsagt ikke kan forlanges større intensitet eller betydning for den pågældende, end forvaltningsafgørelsen i sig selv indebærer. Tvangsfjernelse af et barn og nægtelse af tilladelse til en lille skelforandring griber ind med yderst forskellig styrke i de berørtes tilværelse; væsentlighedsbetingelsen må inden for de enkelte sagsområder og afgørelsestyper vurderes i forhold hertil.

Som eksempel på væsentlighedsbetingelsens nærmere indhold kan nævnes *FOB 1987.64*: Indlånerforeningen i 6. juli Banken begærede aktindsigt i Tilsynet for Banker og Sparekassers sag vedrørende tilsynets beslutning om at anmelde betalingsstandsning for banken. Tilsynet og Industriministeriet afslog aktindsigt under henvisning til OFL § 14, jf. bank- og sparekasselovens § 50, stk. 3 (en særlig regel om tavshedspligt).

Under behandlingen af klagen til ombudsmanden bestod problemet først og fremmest i, hvorvidt indlånerforeningen kunne betragtes som part i FVLs forstand. Dette spørgsmål måtte besvares bekræftende, bl.a. på grundlag af oplysninger om, at foreningen omfattede ca. 1.200 personer med en samlet indlånsmasse på omkring 400 mill. kr. (ud af i alt 680 mill. kr.), samt at adskillige af indskyderne var aktionærer og rådede over en tilsammen betydelig aktiepost. Foreningen måtte således siges at repræsentere væsentlige interesser i sagen. Interesserne var af individuel, konkret karakter og direkte berørt af tilsynets beslutning om at anmelde betalingsstandsning.

Illustrerende i henseende til væsentlighedsbetingelsens betydning er personer, der har givet anledning til, at der rejses en sag, f.eks. ved anmeldelse e.l. til politiet eller til en tilsynsmyndighed. Ofte vil den pågældende vel på andet grundlag være således involveret i sagen, at det kan begrunde partsstatus; men anmeldelsen i sig selv gør det ikke, uanset at den pågældende ved sin anmeldelse har tilkendegivet en betydelig subjektiv interesse for sagen. Drejer det sig om anmeldelse til politiet, vil partsstatus efter omstændighederne kunne foreligge, dersom anmelderen er den forurettede (se herom s. 34); endvidere vil anmelderen ved at udnytte sin klageadgang efter retsplejelovens § 749, stk. 2, kunne gøre sig til part i klagesagen.

Som et yderligere eksempel kan nævnes spørgsmålet om, hvorvidt en arbejdsgiver er part

i en arbejdsskadesag (jf. *FOB 1985.153*). Den tilskadekomne medarbejder og det pågældende forsikringsselskab er utvivlsomt parter. Arbejdsgiverens retlige interesse i sagen vil oftest være beskeden, idet den eventuelle erstatning skal udredes af den lovpligtige forsikring, ikke af arbejdsgiveren selv, der højst vil kunne blive berørt af selve arbejdsskade-forsikringssagen gennem en efterfølgende præmiestigning. Har arbejdsgiveren undladt at tegne den lovpligtige forsikring, eller udløser arbejdsskaden særlige påbud eller forbud vedrørende arbejdspladsens indretning, er der tale om *andre* sager, i hvilke arbejdsgiveren selvsagt er part. Arbejdsgiverens interesse i selve arbejdsskade-forsikringssagen er imidlertid ikke tilstrækkelig væsentlig til, at det kan bære en partsstatus – bl.a. med den følge, at arbejdsgiveren skulle have krav på aktindsigt i en række private og arbejdsforholdene uvedkommende omstændigheder vedrørende den tilskadekomne arbejder, f.eks. om dennes hidtidige helbredsforhold.

Det sidstnævnte eksempel drejer sig om en *afledet* interesse. Væsentlighedsbetingelsen indebærer normalt, at der skal være et vist direkte forhold mellem den involverede interesse og parten. Partsstatus er dog ikke udelukket ved enhver form for afledet interesse. Der må foretages en konkret vurdering, hvorunder bl.a. mængden og arten af de led, der indgår imellem sagens udfald og den aktuelle betydning for den pågældende, inddrages. Vil en afgørelse om (offentligretlig) erstatning umiddelbart kunne medføre et regreskrav mod den pågældende, bør det udløse partsstatus. Omvendt vil en sag om f.eks. tilladelse til sammenlægning af landbrugsjorder ikke (medmindre der foreligger særlige konkrete omstændigheder) kunne medføre partsstatus for en anden landbruger i samme område, der er eller forudser at ville komme i en lignende situation; her må den pågældende rejse sin egen sag. I sager om byggetilladelse mv. vil en nabo ikke automatisk være part; men hvis byggeriet beror på en dispensation og vil udsætte naboen for konkrete (væsentlige) gener – f. eks. et betydeligt lystab – må den pågældende anses for part.

I *FOB 1987.36* (hvis faktiske grundlag er omtalt s. 30) opstod der spørgsmål om, hvorvidt arbejdsgiverparten på et overenskomstområde, der var blevet udeholdt fra Forligsmandens mæglingsforslag og sammenkædning, kunne anses som part. Sagen illustrerer netop betydningen af betingelsen om partsinteressens direkte karakter. Des mere umiddelbart og naturligt et udeholdt overenskomstområde – bl.a. på grundlag af en emne- og områdemæssig lighed – hører sammen med et i øvrigt omfattende mæglingsforslag, des mere direkte kan områdets interesse i Forligsmandens afgørelse siges at være. Vurderingen af dette spørgsmål kan efter omstændighederne være vanskelig, men dette forhold fritager ikke i sig selv Forligsmanden for at tage stilling til, om et udelukket område bør tillægges partsstatus. I det konkrete tilfælde fandt ombudsmanden, at arbejdsgiverorganisationerne på det pågældende område måtte anses for part (og dermed havde krav på en begrundelse for, hvorfor det var blevet udeholdt).

Særlige spørgsmål rejser sig i henseende til, hvorvidt pårørende kan tillægges partsstatus. Se til eks. *FOB 1979.531*: En dansk statsborger, som havde fået et barn med en pakistansk pige – der havde opholdt sig her i landet, men efter fødslen, hvor hun var 15 år, var rejst tilbage til Pakistan med sine forældre – kunne ikke anses for part efter de dagældende regler (offentlighedsloven af 1970, kap. II) i en sag i Den Sociale Ankestyrelse om hjælpeforanstaltninger over for barnets moder.

Et eksempel på, at pårørende tillægges partsstatus, er klager over lægebehandling vedrørende senere afdøde patienter (se herved Den kommenterede forvaltningslov (1987), s. 47). Drejer det sig om nærtstående, accepteres deres interesse i sagen at være af en tilstrækkelig direkte karakter.

Det anføres undertiden, at partsinteressen skal være af retlig art. Hermed sigtes bl.a. til, at en blot moralsk eller følelsesmæssig interesse i sagens udfald normalt ikke er tilstrækkelig.

Den, der er forurettet ved en forbrydelse, vil ofte have en væsentlig interesse i, at efterforskning gennemføres og tiltale rejses. Alligevel er dette ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at den forurettede opnår partsstatus. Indeholder interessen imidlertid også retlige aspekter – f. eks. et muligt erstatningskrav, der vil kunne gøres gældende over for den sigtede eller tiltalte i sagen – anerkendes den forurettede som part, ligesom han under selve straffesagen kan have en partslignende status i forbindelse med behandlingen af et adhæsiionskrav (jf. i øvrigt FVL § 18; se også s. 32 om anmeldere og sådannes partsstatus i forbindelse med klage til den højere anklagemyndighed).

Udtrykket »retlig interesse« er temmelig upræcist – på samme måde som det tilsvarende begreb inden for retsplejen – og tilføjer næppe meget nyt i forhold til de to andre kriterier. I tvivlstilfælde yder kriteriet ikke nogen særlig vejledning.

Er interessen meget stærk og anerkendelsesværdig, vil den vel undertiden blive anset for tilstrækkelig til at udløse partsstatus, uanset at den ikke kan karakteriseres som retlig. (Se til eksempel den ovenfor nævnte situation, hvor nære pårørende klager over lægebehandlingen af en senere afdød patient; medmindre der rejses erstatningskrav, vil der i sådanne tilfælde formentlig oftest være tale om en rent følelsesmæssig interesse).

Partsinteressen skal være *individuel*. Dette udelukker først og fremmest partsbeføjelser i forhold til generelle forskrifter eller foranstaltninger. Her vil enkeltpersoner ganske vist kunne hævde, at væsentlige og direkte interesser berøres; men antallet af dem, der berøres på denne måde, er stort og ubestemt, og den enkeltes interesse er dermed ikke individuel. Drejer det sig om stedplaner eller lignende, der kun skal gælde inden for et afgrænset område, kan virkningen i forhold til bestemte personer dog blive så specifik, at de må betragtes som parter.

Ved afgrænsningen af den personkreds, som i forhold til en given afgørelse må antages at have en tilstrækkelig individuel interesse, er det nærliggende at lægge vægt på, hvem der er klageberettiget i forhold til afgørelsen. Fuldstændig identitet mellem henholdsvis kredsen af klageberettigede og de personer, hvis interesse i afgørelsen er tilstrækkeligt individuel til at udløse partsstatus, behøver dog ikke nødvendigvis at foreligge (jf. bogens § 14, s. 257).

Se til eks. *FOB 1987.131*: Ejeren af en fredet ejendom var efter naturfredningslovens § 34, stk. 2, ikke berettiget til at påklage fredningsnævnets kendelse – om dispensation fra fredningen med henblik på føring af en naturgasledning – til Overfredningsnævnet. I forbindelse med ejerens begæring om aktindsigt i Overfredningsnævnets sag lagde nævnet til

grund, at han ikke kunne betragtes som part. Ombudsmanden fandt imidlertid, at hans interesse i sagen var af en sådan karakter, at han uanset den manglende klageberettigelse måtte anses for at være part i Overfredningsnævnets sag. – Se også s. 36 med omtale af *FOB 1979.288*.

Bestemmelsen i FVL § 19, stk. 2, nr. 5, kunne synes at være i modstrid med kravet om, at en interesse skal være individuel, for at partsstatus kan komme på tale. Bestemmelsen omhandler en undtagelse fra den almindelige regel i § 19, stk. 1, om pligt til at foretage partshøring. Denne pligt suspenderes, dersom »den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v. ...«. Bestemmelsens udformning er nok mindre heldig, idet den efterlader det indtryk, at der meget vel kan være tale om parter, uanset at den berørte personkreds er vid og ubestemt – at de berørte enkeltpersoners interesse i afgørelsen med andre ord ikke er individuel.

Bestemmelsen sigter imidlertid til en anden situation. Undertiden – især i miljøsager og plansager – består der for så vidt ikke tvivl om, at der blandt en i øvrigt vid og ubestemt kreds vil kunne findes et vist antal enkeltpersoner, hvis interesse i afgørelsen er tilstrækkelig væsentlig og individuel til, at de bør betragtes som parter; men de pågældende lader sig ikke – eller i hvert fald ikke uden betydelig vanskelighed – på forhånd lokalisere. I denne situation har man derfor fundet det praktisk nødvendigt at suspendere den partsbeføjelse (forudgående partshøring), hvor det påhviler myndigheden at tage initiativet. Melder de pågældende sig selv, typisk som klagere, er de dermed identificeret og nyder de fulde partsbeføjelser i den fortsatte behandling af sagen.

Som anført vil partsbetingelserne normalt være opfyldt uden videre i forhold til afgørelsens adressat, herunder ansøgere og modtagere af forbud eller påbud. Herudover er der imidlertid en særlig persongruppe, hvis formelle forhold til afgørelsen i vidt omfang betinger partsstatus. Det drejer sig om *klagere*.

En person, der som afgørelsens adressat har partsstatus, vil normalt også være klageberettiget – dersom der består en klageadgang; i disse tilfælde er der således ingen anledning til at inddrage selve klageberettigelsen i spørgsmålet om partsstatus. Men i nogle tilfælde vil også andre end afgørelsens adressater være klageberettigede. Hvis de udnytter klageadgangen, bliver de dermed parter i klagesagen. Men det er ikke uden videre givet, at de pågældende også skal betragtes om parter i henseende til sagens behandling i første instans, og dermed bl.a. omfattet af reglerne om partshøring i forvaltningslovens kap. 5.

Beror klageadgangen på forvaltningsrettens almindelige regler, må klagere også betragtes som parter i henseende til sagen som sådan. Er der derimod tale om en klageadgang, som udelukkende hviler på bestemmelser i særlovgivningen, vil klageadgangen ikke i sig selv indebære, at de pågældende har fuld partsstatus (jf. bogens § 14, s. 257f).

Særbestemmelser om klageadgang findes især i miljølovgivningen. Efter miljøbeskyttelseslovens § 74, stk. 2, kan således Danmarks Naturfredningsforening påklage en række kommunale miljøafgørelser. Heri ligger imidlertid ikke, at foreningen automatisk har partsstatus ved sagens behandling i første instans.

I *FOB 1979.288* forelå spørgsmålet om, hvorvidt en sammenslutning af beboere på Islands Brygge i København (Bryggegrupperne) kunne betragtes som part og som sådan opnå aktindsigt (på grundlag af den dagældende offentlighedslov) i sager vedrørende tidligere meddelte tilladelser til Dansk Soyakagefabriks kloralkalianlæg, der var beliggende på Islands Brygge. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at Bryggegrupperne ikke var blevet tillagt partsstatus. Han udtalte herved bl.a., at det er »antaget, at der i partsbegrebet må indfortolkes visse almindelige, begrænsende forudsætninger, som bevirker, at udtrykket »part i en sag« i et vist omfang omfatter en snævrere personkreds end den, der i relation til en given lovbestemmelse må anses for klageberettiget«.

Som det vil være fremgået, kan partsbegrebet ikke afgrænses med fuldstændig præcision. I konkrete tvivlstilfælde bør man – ligesom ved afgørelsesbegrebet (jf. s. 30f) – anvende en formålspræget fortolkning, dvs. lægge vægt på den pågældendes reelle behov for at udøve partsbeføjelser og disse beføjelsers egnethed til at sikre rimelig indflydelse på beslutningsprocessen. For så vidt er kriterierne »væsentlig« og »individuel« interesse i sig selv udtryk for en sådan behovsfunderet fortolkning. Flere steder i forarbejderne til forvaltningsloven fremhæves synspunkter i denne retning, f. eks. følgende: »Spørgsmålet om en person, der er eller vil blive berørt af afgørelsen i en forvaltnings-sag, bør have stilling som part i sagen, er i første række et spørgsmål om, hvorvidt personen har en sådan betydelig interesse i sagen og dens udfald, at den pågældende bør indrømmes visse beføjelser i forbindelse med sagbehandlingen« (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 150).

§ 3 Forvaltningsmyndigheder

Af Karsten Loiborg

I. Indledning

Begrebet »*en forvaltningsmyndighed*« er helt grundlæggende i forbindelse med en fremstilling af de regler, der gælder for forvaltningen. Afgrænsningen er af afgørende betydning i to relationer: *For det første* er begrebet afgørende for afgrænsningen af den offentlige *forvaltning* over for *andre offentlige myndigheder*, som *ikke* er *forvaltningsmyndigheder*, samt over for *private* fysiske og juridiske personer (selskaber og institutioner mv.). *For det andet* er begrebet afgørende for den *indbyrdes* afgrænsning af *flere forvaltningsmyndigheder*.

Afgrænsningen af *den offentlige forvaltning* er bestemmende for anvendelsesområdet af de almindelige, ulovbestemte forvaltningsretlige regler. Ligeledes gælder som udgangspunkt såvel FVL som OFL kun for ».. *den offentlige forvaltning*..«, jf. FVL § 1, stk. 1, og OFL § 1, stk. 1.

Den nærmere afgrænsning af »den offentlige forvaltning« behandles i bogens § 3.II. I afsnittet foretages først (i bogens § 3.II.A) *en almindelig karakteristik* af den offentlige forvaltning, og dernæst behandles afgrænsningen af den offentlige forvaltning i forskellige specifikke relationer – over for Folketinget (jf. bogens § 3.II.B), over for domstolene (jf. bogens § 3.II.C) samt over for private (jf. bogens § 3.II.D) – og herunder også i relation til de praktisk vigtige selvejende institutioner. I bogens § 3.II.A forsøges således foretaget en *positiv* beskrivelse af den offentlige forvaltning, medens denne i bogens § 3.II.B-II.D afgrænses *negativt*.

Fastlæggelsen af, hvad der kan anses for omfattet af *én og samme forvaltningsmyndighed* har ikke en lige så generel betydning som afgrænsningen af »den offentlige forvaltning«, men har dog afgørende betydning i visse mere specifikke relationer.

Om der er tale om én og samme forvaltningsmyndighed eller om flere forvaltningsmyndigheder, er afgørende i forbindelse med reglerne om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder henholdsvis inden for samme forvaltningsmyndighed, jf. straffelovens kapitel 16 og FVL kapitel 8 (jf. bogens § 7, s. 123ff).

Afgrænsningen har også betydning i relation til, om en afgørelse er truffet af den kompetente myndighed, eller om der – hvis en afgørelse hviler på en kompetencedelegation – foreligger intern eller ekstern kompetencedelegation (jf. bogens § 4, s. 59ff).

Om der er tale om én eller flere myndigheder, kan også have betydning i relation til habilitetsreglerne, og herunder især den specielle habilitetsregel i FVL § 3, stk. 1, nr. 4 om »to-instansinhabilitet« (jf. bogens § 5, s. 80f). Endelig har afgrænsningen betydning i en ganske specifik relation i forhold til aktindsigtsreglerne i OFL § 7 og FVL § 12, stk. 1, om interne arbejdsdokumenter (jf. bogens § 6, s. 107ff, og bogens § 8, s. 143f).

II. »Den offentlige forvaltning«

A. Almindelig karakteristik af den offentlige forvaltning

Grundlovens § 3 indeholder følgende bestemmelse:

»Den lovgivende magt er hos kongen og folketetinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.«

Grundlovsbestemmelsen bygger på den traditionelle magtfordelingslære – forestillingen om, at statsmagten kan 3-deles i den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt.

Set i lyset af grundlovens § 3, kan den offentlige forvaltning karakteriseres som de *organer*, der er tillagt den udøvende magt.

Traditionelt beskrives grundlovens § 3 som en *funktionel* opdeling. I modsætning hertil beror afgrænsningen af »den offentlige forvaltning« på en *organisatorisk* opdeling. Afgørende for, om en institution (et organ) henregnes til den offentlige forvaltning, er således *institutionens organisatoriske stilling* og ikke dens funktioner (opgaver). I visse grænsetilfælde lægger man dog nogen vægt på, om der er tale om en »administrativ funktion«, jf. nærmere s. 43f om kollegiale organer (delvist) bestående af folketingsmedlemmer, eller på opgavens »offentlige karakter«, jf. nærmere s. 48ff om selvejende institutioner.

Hovedreglen om FVLs anvendelsesområde, jf. lovens § 1, stk. 1, bygger således på en *organafgrænsning*. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning«.

Ligeledes bygger hovedreglen om OFLs anvendelsesområde på en *organafgrænsning*, jf. lovens § 1, stk. 1, der indeholder følgende bestemmelse:

»Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning ...«.

Afgrænsningen i FVL § 1, stk. 1, og OFL § 1, stk. 1, svarer ganske til afgrænsningen i OFL af 1970, der ifølge § 1, stk. 1, var gældende for »... sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning.« Den praksis, der havde relation til 1970-loven – og den før denne gældende partsoffentlighedslov af 1964 (lov nr. 141 af 13. maj 1964) – vil således stadig have betydning.

Praksis efter (1964-) og 1970-loven(e) er især beskrevet i *den kommenterede offentlighedslov*, 1971, s. 26 ff og betænkning 857/1978, s. 86 ff.

I øvrigt indeholder *den kommenterede offentlighedslov*, 1986, s. 27 ff, og *den kommenterede forvaltningslov*, 1987, s. 28 ff, den nyeste samlede gennemgang af praksis.

Efter ombudsmandslovens § 1, stk. 1, omfatter *ombudsmandens kompetence* »... statens civile og militære forvaltning samt kommunernes forvaltning.«

Ombudsmandens kompetence svarer i alt væsentligt til afgrænsningen af »den offentlige forvaltning« i relation til de almindelige forvaltningsretlige regler. Ombudsmandens stillingtagen til, om et organ eller en institution er omfattet af hans kompetence, kan således i almindelighed også antages at afklare, om organet eller institutionen er omfattet af »den offentlige forvaltning«.

En redegørelse for, hvilke organer, der er omfattet af ombudsmandens kompetence, findes i *FOB 1981.8 ff.* Redegørelsen er i beretningerne for 1982 og senere hvert år fulgt op under afsnit I.C i beretningens almindelige del. Der henvises i øvrigt til redegørelsen for ombudsmandens kompetence i bogens § 13 (s. 228ff).

I forbindelse med hidtidige afgrænsninger af »den offentlige forvaltning« er det jævnligt anført, at »den offentlige forvaltning« bedst lader sig *negativt* fastlægge ved en afgrænsning af Folketinget, domstolene og private institutioner, samt en karakteristik af »den offentlige forvaltning« som det, der herefter bliver tilbage (»residualet«). Se således: Betænkning 857/1978, s. 86, sp. 2 ø., og *den kommenterede offentlighedslov*, 1971, s. 27. En sådan negativ afgrænsning følger af det i bogens § 3.II.B-D (s. 43ff) anførte. Her skal dog også forsøges foretaget en vis *positiv* beskrivelse af »den offentlige forvaltning«.

Ved en positiv beskrivelse af »den offentlige forvaltning« vil man formentlig normalt kunne inddrage *to almindelige karakteristika* ved vurderingen af, om en institution er en del af den offentlige forvaltning. Således vil det i almindelighed være af væsentlig betydning for fastlæggelsen af, at der er tale om en forvaltningsmyndighed,

(1°) at institutionen er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og at lovgivningen må fortolkes således, at institutionen er en offentlig forvaltningsmyndighed,

eller

(2°) at institutionen tildes ressourcer (penge og personale) via en *driftsbevilling* på *statens finanslov* eller via en bevilling på *de (amts)kommunale budgetter*, hvor bevillingen er opført enten under overskriften »egne« institutioner eller under overskriften »andre offentlige myndigheder« (*medmindre der undtagelsesvis er tale om betalinger til domstolene eller Folketinget*).

Forskellige *mere specielle faktorer* er nævnt i bogens § 3.II.B, C og D (s. 43 ff).

Ad (1°) skal bemærkes, at en del forvaltningsmyndigheder er *oprettet direkte ved lov*. Dette gælder f.eks. primær- og amtskommunerne (jf. kommunestyrelseslovens kapitel I-V samt lov om Københavns Kommunes styrelse kapitel I-IV) samt særlige forvaltningsorganer som f.eks. Danmarks Radio og TV 2 (jf. radio- og fjernsynslovens §§ 1, stk. 1, 4, stk. 1, og kapitel 2 og 2a), Danmarks Nationalbank (jf. Nationalbankloven), ATP (jf. ATP-lovens kapitler 7 og 10), Lønmodtagernes Garantifond (jf. § 1 og 11 i lov om Lønmodtagernes Garantifond) og Danmarks Statistik (jf. §§ 1-4 i lov om Danmarks Statistik). Endvidere er en række råd og (anke)nævn oprettet direkte ved lov, eksempelvis Den Sociale Ankestyrelse (jf. lov om Den Sociale Ankestyrelse, specielt § 1, stk. 2), Miljøankenævnet (jf. miljølovens

§§ 75 ff), Ankenævne for Arbejdsløshedsforsikringen (jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 99, stk. 1) og for Uddannelsesstøtten (jf. § 25, stk. 1, i lov om Statens Uddannelsesstøtte), Landsskatteretten (jf. skattestyrelseslovens §§ 21 ff smh. med §§ 29 og 31 e.c.), Ligningsrådet (jf. skattestyrelseslovens §§ 11-12), Arbejdsmiljørådet (jf. arbejdsmiljølovens §§ 66-67), Landsarbejdsnævnet (jf. arbejdsløshedsforsikringslovens §§ 2-4), Registerrådet (jf. registerlovens §§ 22 ff), Teknologirådet (jf. §§ 1-3 i lov om teknologisk service), samt forskningsrådene og Planlægningsrådet for Forskningen (jf. §§ 1-2 og 4-5 i lov om forskningsråd og Planlægningsrådet for Forskningen).

Specielt for *ministerier* gælder, at disse oprettes og nedlægges ved Kongelig Resolution direkte i henhold til grundlovens § 14, der i 1. og 2. pkt. indeholder følgende bestemmelser:

»Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem.«

Ikke alle forvaltningsmyndigheder er dog oprettet ved lov eller i henhold til lov. Det er formentlig ganske sædvanligt, at (a) en forvaltningsmyndighed blot er tillagt forvaltningskompetence i lovgivningen (og dermed forudsættes at eksistere) eller (b) har hjemmel til sin virksomhed i en bevilling (typisk på statens finanslov).

Som et eksempel på det første (a) kan nævnes statsamtterne, som ikke er oprettet ved lov, men som er tillagt en lang række forvaltningskompetencer i den person- og familieretlige lovgivning samt i forskellige andre lovgivninger, (jf. f.eks. retsplejelovens § 330, stk. 3, (fri proces), stempelovens § 23, stk. 1 (»Stempelmyndigheden er statsamtmanden«), socialstyrelseslovens § 18 a, 2. pkt. (statsamtmanden er født formand for amsankenævnet) og kommunistyrelseslovens § 48, stk. 1 (statsamtmanden er født formand for det kommunale tilsynsråd), samt ved administrativ beslutning i henhold til § 6 i lov om det civile beredskab og Indenrigsministeriets bekg. nr. 220 af 21. maj 1982 § 2 (regionsamtmand)).

Det sidste (b) vil formentlig især forekomme i tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed ikke har til opgave at træffe afgørelser i forhold til borgerne eller i øvrigt er tillagt regulerende funktioner i forhold til den private sektor – eller hvor den offentlige forvaltningsmyndighed med andre ord udelukkende udfører faktisk forvaltningsvirksomhed. Som eksempler herpå kan nævnes Danmarks Meteorologiske Institut (jf. FFL 1989, § 16.08.01), Direktoratet for Statens Indkøb (jf. FFL 1989, § 23.02.05) og de talrige (midlertidige) råd, udvalg mv., der nedsættes af – typisk – departementer eller statslige styrelser. Andre eksempler er Direktoratet for Statens Regnskabsvæsen og Statens Informationstjeneste (jf. Bent Christensen, 1987, s. 126, note 12).

Ad (2°) kan anføres, at institutioner, der på *statens finanslov* er opført med en *driftsbevilling* – dvs. en bevilling med driftsstandardkonti og med en personaleoversigt anført under anmærkninger II til forslaget til finansloven – vil være rene statsinstitutioner. *Tilskudsbevillinger* angår derimod ikke-statslige institutioner (selvejende institutioner), private foreninger eller organisationer og private enkeltpersoner. Det er karakteristisk for tilskudsbevillingerne, at de angår aktiviteter, hvor staten ikke har noget (direkte) personaleforbrug til selve aktiviteten, hvorved der ikke til løsning af den egentlige opgave på finansloven er institueret noget særligt forvaltningsorgan. Noget andet er, at tilskudsbevillinger normalt må administreres af offentlige myndigheder. Statens personaleforbrug i forbindelse med administrationen af tilskudsbevillinger vil imidlertid findes på en *driftskonto* (med tilhørende personaleoversigt) på finansloven.

Som eksempler på tilskudsbevillinger til *institutioner, der ikke er offentlige forvaltningsmyndigheder*, kan nævnes: Tilskud til uddannelse af plejehjemsassistenter på Kolonien Filadelfia (jf. FFL 1989, § 20.06.15.53.01), tilskud til driften af Nordiska Helsovårdshøgskolan (jf. FFL 1989, § 30.05.01.53.02) og tilskud til Dagspressens finansieringsinstitut (jf. FFL 1989, § 8.01.01.52.01).

Som eksempler på tilskudsbevillinger til *andre private organisationer, foreninger mv.*

kan nævnes tilskud til »Selskabet for Kirkelig Kunst« (jf. FFL 1989, § 19.01.10.53.02), tilskud til Danske Kvinders Nationalråd (jf. FFL 1989, § 8.01.01.53.02), tilskud til Landsorganisationen af Elever (jf. FFL 1989, § 20.03.01.53.11) og tilskud til »Danmarks Astma-Allergiforbund« (jf. FFL 1989, § 30.02.11.53.02).

Som eksempler på tilskud til *private enkeltpersoner* kan nævnes SU-stipendier og anden støtte til studerende (jf. bl.a. FFL 1989, § 20.01.05.51.01), godtgørelse til HIV-positive transfusionssmittede m.fl. (jf. FFL 1989, § 30.08.07.52.05), den individuelle understøttelse på finansloven til kunstnere (jf. FFL 1989, § 21.01.01.53.08 og 09) samt understøttelse til pensionerede hjemmesygeplejersker (jf. FFL 1989, § 30.08.07.52.04).

Modtageren af en statslig tilskudsbevilling vil således som udgangspunkt ikke være en offentlig forvaltningsmyndighed. Det er dog ikke utænkeligt, at ikke-statslige forvaltningsmyndigheder modtager tilskud fra staten. Som eksempler på statstilskud til andre offentlige forvaltningsmyndigheder kan nævnes de statslige tilskud til (amts)kommuner, statens (blok-)tilskud til Grønland og Færøerne og tilskud til uddannelse af plejehjemsassistenter ved Københavns Kommune (jf. FFL 1989, § 20.06.15.53.03).

En selvejende institution, der modtager statsligt tilskud, *kan efter omstændighederne* være omfattet af den offentlige forvaltning, jf. s. 48ff.

Visse særlige forvaltningsmyndigheder er ikke optaget på statens finanslov; i disse tilfælde er der dog en særlov, der klargør institutionens organisatoriske stilling.

Som eksempler herpå kan nævnes Statsanstalten for Livsforsikring, Danmarks Radio, TV 2, Danmarks Nationalbank, ATP samt Boligselskabernes Landsbyggefond og Byggeskade-fonden. De nævnte institutioner må anses for offentlige forvaltningsmyndigheder, men har ifølge den for institutionen gældende særlov egne kasser/fonde, der er adskilt fra den almindelige statskasse (og dermed fra finanslovens almindelige system).

Folketinget kan (evt. via finansloven) fastsætte en institutions status. Selvom amtsrådet/kommunalbestyrelsen ikke på samme måde kan fastsætte en institutions status – men kun kan træffe beslutning herom inden for rammerne af lovgivningen og kommunalfuldmagten – vil udgiftsspecifikationen på *de (amts)kommunale budgetter* dog stadig skabe en kraftig *formodning* angående en institutions status.

Det (amts)kommunale budget vil kunne være afgørende, for så vidt (amts)kommunen efter gældende ret har kompetence til at vælge mellem at bevilge penge til en (amts)kommunal institution eller en privat institution, forening eller lignende.

Således er det efter bistandslovens § 69, stk. 1, en kommunal opgave at oprette »det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge.« Efter § 69, stk. 2, kan daginstitutioner »oprettes og drives af én eller flere kommuner eller som private institutioner«. Kommunalbestyrelsen kan her på det kommunale anlægs- og driftsbudget bestemme, at der skal oprettes en kommunal institution til dækning af behovet for institutionspladser. Alternativt skal kommunalbestyrelsen udbetale penge til private institutioner. At private, selvejende institutioner, der har indgået driftsoverenskomst med en (amts)kommune i henhold til bistandsloven, anses for omfattet af den offentlige forvaltning, skyldes ikke (alene) (amts)kommunens budgetbeslutning, men også andre forhold, jf. specielt s. 48f om selvejende institutioner.

På det område, som dækkes af kommunalfuldmagten (der er en samling af ulovbestemte retsgrundsætninger angående (amts)kommuners kompetence til at påtage sig opgaver uden udtrykkelig lovhjemmel) vil en (amts)kommune ofte kunne oprette en (amts)kommunal institution eller give tilskud til private institutioner (organisationer, foreninger mv.),

der udøver den samme aktivitet. Eksempelvis kan en kommune oprette og drive et kommunalt idrætsanlæg, en kommunal svømmehal eller et kommunalt musikhus. Men kommunen kan også give tilskud til en privat forening el. lign., der driver et (offentligt tilgængeligt) idrætsanlæg, svømmehal eller musikhus; også her vil kommunalbestyrelsens budgetbeslutning være afgørende.

Kommunestyrelseslovens § 40, stk. 1, 2. pkt., indeholder følgende regel: »De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, jf. § 38, stk. 2, afgiver tillige den bindende regel for næste års kommunale forvaltning.«

Indenrigsministeriet har, jf. kommunestyrelseslovens § 38, stk. 2, 2. pkt., og Indenrigsministeriets bekg. nr. 316 af 21. juni 1984, fastsat nærmere regler om det (amts)kommunale budget- og regnskabssystem. Ifølge disse regler skal den enkelte (amts)kommunes kontoplan i relation til alle relevante konti specificere *ejerforholdene*. Der skal i denne forbindelse ske en opdeling af ejerforholdene i 3 grupper: »Egne«, »Selvejende/private« og »Andre offentlige myndigheder«. Konti vedrørende »egne« institutioner angår udgifter/indtægter fra egentlige (amts)kommunale institutioner, f.eks. centralforvaltningen, det (amts)kommunale vejvæsen eller en kommunal daginstitution. Konti vedrørende »selvejende/private« angår f.eks. en privat idræts- eller svømmehal. Konti vedrørende »andre offentlige myndigheder« angår f.eks. andre kommuner (eksempelvis mellemkommunal udligning efter lovgivningen herom eller andel af driftsudgifterne i et kommunalt fællesskab) eller staten (eksempelvis moms til toldvæsenet).

Konteringen på de (amts)kommunale regnskaber vil – ud over de tilfælde, hvor budgettet er afgørende – ikke være retligt bindende for bevillingsmodtagerens eventuelle status som en offentlig forvaltningsmyndighed. Imidlertid vil konteringen formentlig oftest være et korrekt udtryk for, hvad man også ud fra andre vurderingspræmisser ville nå frem til.

På baggrund af de to nævnte *almindelige kriterier* – (1°) oprettet ved lov eller i henhold til lov eller (2°) ressourcefordeling via bestemte offentlige bevillingstyper – giver langt den største del af forvaltningsmyndighederne ikke anledning til nogen tvivl om deres status som forvaltningsmyndigheder og dermed som en del af den offentlige forvaltning. Dette gælder således langt størstedelen af det, der traditionelt benævnes centraladministrationen, samt de lokale statsforvaltninger og de kommunale organer, der er omtalt i den kommunale styrelseslovgivning.

Utvivlsomme forvaltningsmyndigheder er således – ud fra de to almindelige kriterier – *ministerierne* og disses *departementer*, de under ministerierne hørende centrale (*general-)direktorater og styrelser*, de fleste *centraladministrative råd og nævn* – f.eks. (ud over de allerede s. 39f nævnte) Monopolrådet hhv. Monopolankenævnet (jf. § 4 og § 19, stk. 4, hhv. § 18 og § 19, stk. 4, i monopolloven) og Teknologinævnet (jf. teknologinævnsløven).

Ligeledes utvivlsomme forvaltningsmyndigheder er samtlige de myndigheder, der udgør *den lokale statsforvaltning* – herunder statsamtterne, »etaternes« (politiets, toldvæsenets, postvæsenets og DSB's) lokale institutioner og indretninger (f.eks. en politimester, et distriktstoldkammer, et postkontor, et DSB-driftsområde eller en DSB-station), amtsskatteinspektoraterne, embedslægeinstitutionerne samt forskellige mere *specielle* lokale statsforvaltninger som f.eks. kriminalforsorgens lokale institutioner (forsorgsafdelinger og statsfængsler), Statens Bilinspektion (de lokale bilinspektører), Arbejdstilsynets tilsynskredse, Arbejdsformidlingens regionale og lokale kontorer, Statens Skibstilsyn (inspekto-

rater og kontorer), Fiskerikontrollen (lokale inspektorater mv.), militære institutioner (f.eks. en flådestation eller en flyvestation) samt universiteter og andre (højere) læreanstalter.

Som utvivlsomme (regionale) forvaltningsmyndigheder kan endvidere nævnes *Hovedstadsrådet* (jf. lov om et hovedstadsråd; rådet nedlægges dog pr. 1. januar 1990, jf. lov nr. 191 af 29. marts 1989), de 14 *amtskommuner* og *regionale råd mv.* – f.eks. arbejdsmarkedsnævnene (jf. arbejdsløshedsforsikringslovens §§ 8-9), skatterådene (jf. skattestyrelseslovens §§ 7-8), skyldrådene (jf. ejendomsvurderingslovens § 24), og amtsligningsrådene (jf. skattestyrelseslovens § 18), de sociale amtsankenævn (jf. socialstyrelseslovens § 18 a) og revaliderings- og pensionsnævnene (jf. § 18 i samme lov) samt de kommunale tilsynsråd (jf. kommunestyrelseslovens § 48).

Utvivlsomme (lokale) forvaltningsmyndigheder er de ca. 275 *primærkommuner* (jf. herved kommunestyrelseslovens kapitel I) samt de fleste *lokale nævn* – se herved s. 55ff.

B. Afgrænsning over for Folketinget

Den offentlige forvaltning omfatter *ikke Folketinget* og organer knyttet til dette.

Således er foruden selve Folketinget hverken de stående udvalg eller ad hoc-udvalg under dette, Folketingets Præsidium, Folketingets Formand, Ombudsmanden eller Statsrevisorerne omfattet af den offentlige forvaltning.

Derimod er *Rigsrevisionen* en – omend særligt uafhængig – forvaltningsmyndighed, jf. FFL 1989, § 25.02.01. Rigsrevisionen hører bevillingsmæssigt under Økonomiministeriet, men ministeren kan ikke give rigsrevisor tjenestebefalinger om revisionsagerne, jf. § 1, stk. 3, i lov om revisionen af statens regnskaber mm. Se også *FOB 1986.171* angående Rigsrevisionens stillingtagen til en anmodning om aktindsigt i medfør af OFL af 1970.

Folketingets organer omfatter også Udenrigspolitisk Nævn (jf. grundlovens § 19, stk. 3), parlamentariske kommissioner (jf. grundlovens § 51) og tilsynet med administrativt frihedsberøvede personer (jf. grundlovens § 71, stk. 7).

Kollegiale organer (udvalg, nævn mv.), der består af folketingsmedlemmer, og som er nedsat ved lov, kan i øvrigt give anledning til tvivl. I tilfælde, hvor organets organisatoriske stilling er uklar, vil det afgørende for organets stilling (som en forvaltningsmyndighed eller et organ, der falder uden for forvaltningen) være, om organets funktioner må betegnes som administrative, eller om organets funktion alene består i på Folketingets vegne at udøve parlamentarisk tilsyn med forvaltningen.

Spørgsmålet er bl.a. behandlet i betænkning 657/1972, s. 41, sp. 2, bet. 857/1978, s. 87, sp. 1, *den kommenterede offentlighedslov*, 1986, s. 29 ff, og *Lars Busck*, 1988, s. 83 ff. En generel redegørelse for det tilsvarende spørgsmål om ombudsmandens kompetence over for Folketinget og (andre) organer under dette findes i *FOB 1978.11 f* og *1981.9 f*.

Som et eksempel på et parlamentarisk kontrolorgan kan nævnes det ved lov nr. 378 af 6. juli 1988 etablerede udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester.

Jordlovsudvalget (jf. § 31-33 i lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugs-

mæssige formål) består af 18 medlemmer, heraf 10 folketingsmedlemmer. Udvalget, der har til opgave at rådgive landbrugsministeren i jordpolitiske og jordbrugsfaglige spørgsmål, og som i øvrigt træffer visse afgørelser i medfør af landbrugslovgivningen, har således hovedsagelig klart administrative funktioner, og det anses for at være en forvaltningsmyndighed.

I lov om Etisk Råd er fastlagt følgende ordning: Folketinget vælger – jf. lovens § 10 – ved forholdstalsvalg et 9-mandsudvalg, som har til opgave at udpege 9 af de 17 medlemmer i Etisk Råd (som ikke må være medlemmer af Folketinget, jf. lovens § 2, stk. 1, nr. 2), løbende at følge arbejdet i rådet og eventuelt at anmode rådet om at behandle nærmere angivne emner inden for rådets kommissorium. Medens 9-mandsudvalget må anses for et organ under Folketinget, må Etisk Råd anses for en forvaltningsmyndighed. En lignende ordning findes i teknologinævnsløven, jf. lovens § 2 (9-mandsudvalg) og § 3 (teknologinævnet).

C. Afgrænsning over for domstolene

Domstolene falder uden for den offentlige forvaltning. Dette gælder både de almindelige domstole – byretterne (og herunder foged- og skifteretterne), landsretterne og Højesteret samt Sø- og Handelsretten, jf. retsplejelovens § 1, stk. 1 – og de specielle domstole.

Den særlige klageret (jf. retsplejelovens § 1 a), kommissionsdomstole (jf. retsplejelovens § 21, stk. 1), Arbejdsretten, boligretterne (jf. lejelovens §§ 107 ff), husdyrvoldgiftsretterne, Rigsretten, Tjenestemandsretten, Den kommunale Tjenestemandsråd og lærlingevoldgiftsretterne er således ikke omfattet af »den offentlige forvaltning«.

Som nævnt er der ved fastlæggelsen af den offentlige forvaltning tale om en organafgrænsning og ikke om en funktionsafgrænsning. Heller ikke funktioner hos domstolene, som kunne betegnes som »administrative« – f. eks. tinglysning og personaleadministration – er derfor omfattet af den offentlige forvaltning.

I *den kommenterede offentlighedslov*, 1971, s. 29, og *den kommenterede offentlighedslov*, 1986, s. 33, samt *den kommenterede forvaltningslov*, 1987, s. 30-31, anføres, at *toldfogeder og kommunale pantefogeder* i deres funktion som sådan (jf. § 5 i lov om fremgangsmåden ved inddrivelse af skatter og afgifter) ikke anses for at være en del af den offentlige forvaltning, uanset at de er ansat ved hhv. en statslig og en kommunal forvaltningsmyndighed. Dette brud på organafgrænsningsprincippet forekommer ganske tvivlsomt, ikke mindst på baggrund af, at forvaltningens virksomhed og afgørelser i en række andre tilfælde af borgeren kan kræves indbragt for domstolene i medfør af specielle regler om domstolsprøvelse, uden at de involverede forvaltningsmyndigheder derved mister deres status som forvaltningsmyndigheder.

Som eksempler på sådanne særlige domstolsprøvelsesordninger kan nævnes domstolsprøvelse i relation til administrativ frihedsberøvelse (jf. grundlovens § 71, stk. 6, og retsplejelovens kapitel 43 a), Den Sociale Ankestyrelses beslutninger om hjælpeforanstaltninger uden samtykke over for børn og unge (tvangsfjernelser mv. – jf. bistandslovens § 129, stk. 1), politiets tilbageholdelse af breve til/fra varetægtsfængslede (jf. retsplejelovens §

772, stk. 1) eller politiets bestemmelse om andre begrænsninger i en varetægtsfængslets rettigheder (jf. retsplejelovens § 773), tvist mellem en indsat og kriminalforsorgen om forståelsen af straffetiden i en dom (jf. retsplejelovens § 998), Ministeriet for Skatter og Afgifters afgørelser vedrørende beregning af stempelafgift (jf. stempellovens § 26, stk. 2) og af arveafgift (jf. arveafgiftslovens § 32, stk. 2) samt Sundhedsstyrelsens/Sundhedsministeriets afgørelse om fratagelse eller afslag på generhvervelse af en medicinalpersons autorisation (jf. kapitel 2 i lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse). I de nævnte eksempler er den administrative myndighed, der har besluttet frihedsberøvelsen, Den Sociale Ankestyrelse, politiet, Kriminalforsorgen, Skattedepartementet, Sundhedsstyrelsen og Sundhedsministeriet stadig fuldt ud og i enhver relation forvaltningsmyndigheder.

I de sjældne tilfælde, hvor omvendt en afgørelse truffet af domstolene kan indbringes for en forvaltningsmyndighed, har dette hverken betydning for den pågældende domstols stilling som sådan eller den pågældende forvaltningsmyndigheds stilling som sådan. Som eksempler kan nævnes personaleadministrative afgørelser angående ansatte ved domstolene, som er truffet af retten, og som kan påklages til Justitsministeriet, samt Skifterettens arveafgiftsberegning, der kan indbringes for Ministeriet for Skatter og Afgifter (jf. arveafgiftslovens § 32, stk. 1).

En dommer, der er udpeget til at forestå en såkaldt dommerundersøgelse, og dommerens eventuelle medhjælpere, må anses for en særlig ad hoc-forvaltningsmyndighed, jf. herved *FO-udtalelse j. nr. 1988-190-69* (optages i FOB 1988 og er i øvrigt refereret i bogens § 6, s. 108).

D. Afgrænsning over for private

1° Institutioner mv. på privatretligt grundlag

a. Private virksomheder, selskaber, foreninger, institutioner mv.

»Den offentlige forvaltning« omfatter selvsagt ikke egentligt private erhvervsvirksomheder o.l. Dette gælder, uanset om den private virksomhed er organiseret som en enkeltmandsvirksomhed, et interessentskab, eller et anparts- eller aktieselskab. De ofte ganske betydelige *fonde, legater mv.* med »almennyttigt formål«, hvis midler stammer fra store erhvervsvirksomheder eller private enkeltpersoner (f.eks. Ny Carlsberg Fondet eller Egmont H. Petersens Fond) er også klart private institutioner.

Ligeledes falder erhvervs- og arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, arbejdsløshedskasser (jf. arbejdsløshedsforsikringslovens kapitel 7), private andelsboligforeninger (jf. kapitel II i lov om boligfællesskaber) og almennyttige andelsboligforeninger (jf. kapitel 2 i lov om boligbyggeri) samt de talrige andelsselskaber og foreninger, som især findes inden for landbruget og arbejderbevægelsen, uden for den offentlige forvaltning. Også mere »ideelt betoned« private virksomheder, organisationer, foreninger mv. falder uden for den offentlige forvaltning. Dette gælder således f.eks. de private oplysningsforbund, en række humanitære organisationer (som f.eks. Mellempfolkeligt Samvirke, Dansk Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp, Dansk Flygtningehjælp) og en række sygdomsbekæmpelses- og invalideorganisationer.

Terminologien i relation til forskellige private institutioner mv. er ikke konsekvent og kan til tider være vildledende og umiddelbart pege i retning af, at den pågældende private institution er en offentlig myndighed. Således vil institutioner, som benævnes »råd«, »institutter« eller lignende, vel jævnlige blive

opfattet som offentlige forvaltningsmyndigheder. Men eksempelvis hører hverken Advokatrådet, Forbrugerrådet, Revisions- og Forvaltningsinstituttet, Akademiet for de Tekniske Videnskaber, Teknologisk Institut eller Vandkvalitetsinstituttet til den offentlige forvaltning.

Derimod antages *Advokatnævnet* at være en forvaltningsmyndighed. Forbrugerrådet er en privat interesseorganisation af forbrugere. At organisationen ydes et tilskud på finansloven (jf. FFL 1989, § 17.01.01.53.03), gør den ikke til en forvaltningsmyndighed, jf. s. 40f. Organisationen må i øvrigt heller ikke forveksles med Forbrugerstyrelsen, Forbrugerombudsmanden og Forbrugerklagenævnet, der alle er forvaltningsmyndigheder. *Forbrugerklagenævnet* selv (jf. forbrugerklagenævnslovens § 1) er en offentlig forvaltningsmyndighed, medens de af Forbrugerklagenævnet i medfør af forbrugerklagenævnslovens § 12 godkendte *private klage- og ankenævn* ikke er offentlige forvaltningsmyndigheder.

b. Koncessionerede selskaber

Koncessionerede selskaber er private virksomheder, som er organiseret i selskabsform (typisk som aktieselskaber), og som ifølge lovgivningen skal have en tilladelse (koncession) fra det offentlige til at udøve deres virksomhed. Til koncessionen er ofte knyttet forskellige vilkår, bl.a. om leveringspligt til alle efter nærmere angivne regler. Koncessionen indebærer til gengæld typisk en eneret på den pågældende virksomhed (inden for et nærmere afgrænset geografisk område). Selv om koncessionerede selskaber er undergivet en relativt intensiv offentlig regulering og står under tilsyn af en offentlig myndighed, er sådanne selskaber dog fortsat *private*.

Som eksempler på koncessionerede selskaber kan nævnes telefonselskaberne (Københavns Telefon Aktieselskab, Fyns Kommunale Telefonselskab og Jydsk Telefon-Aktieselskab), elselskaberne (eksempelvis NESA A/S), luftfartsselskaberne (f.eks. SAS og Danair) og privatbanerne.

De koncessionerede virksomheder er i øvrigt gode eksempler på den noget tilfældige grænsedragning i »den grå zone« mellem offentlige og private institutioner. Telefonvæsenet i Sønderjylland varetages af den statslige forvaltningsmyndighed Tele Sønderjylland (jf. FFL 1989, § 2.02.04). Ved siden af elselskaberne findes en del rent kommunale elforsyningsvirksomheder (f.eks. Københavns Belysningsvæsen og Odense Kommunale Elforsyning). Privatbanerne driver samme virksomhed som DSB – i en vis udstrækning med samme typer rullende materiel – ligesom det er ret ofte forekommende, at DSB-materiel befarer en privatbane eller omvendt. De nævnte eksempler er karakteriseret ved, at den virksomhed, de private institutioner hhv. de offentlige forvaltningsmyndigheder udøver, materielt er den samme, medens der ikke gælder de samme regler, især med hensyn til sagsbehandlingen hos institutionerne (jf. især OFL og FVL) på baggrund af deres forskellige status i forhold til den offentlige forvaltning.

Visse af de nævnte koncessionerede selskaber – nemlig elselskaberne – er omfattet af OFL (men ikke af FVL) på grund af den særlige udvidelse af OFLs område i lovens § 1, stk. 2. OFL § 1, stk. 2, indeholder følgende bestemmelse:

»Loven gælder endvidere for

- 1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
- 2) selskaber, institutioner, foreninger mv., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
- 3) kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.«

At et elforsyningselskab er omfattet af OFL i medfør af bestemmelsen i lovens § 1, stk. 2, viser i øvrigt, at det ikke er en del af den offentlige forvaltning, jf. OFL § 1, stk. 1, og FVL § 1, stk. 1.

*c. Privatretlige organisationsformer med offentlige
forvaltningsmyndigheder som deltagere*

En institution, der er organiseret på privatretligt grundlag (som A/S, I/S el. lign.), er *ikke* en del af den offentlige forvaltning, selvom det måtte være forvaltningsmyndigheder, der ejer eller har bestemmende indflydelse på institutionen, og selvom institutionen i visse tilfælde tillige er oprettet ved lov. I sidstnævnte tilfælde bestemmer loven netop, at institutionen skal oprettes i selskabsform.

Som eksempler på sådanne institutioner kan nævnes: Dansk Olie og Naturgas A/S (jf. lov nr. 254 af 8. juni 1983), A/S Storebæltsforbindelsen (jf. lov nr. 380 af 10. juni 1987 § 8), I/S Datacentralen, Kommunedata I/S og privatbanerne. Staten ejer aktierne i DONG og Storebæltsforbindelsen, medens DC er et interessentskab mellem staten og (amts)kommunerne og Kommunedata et kommunalt interessentskab. I formentlig alle privatbanerne ejer forvaltningsmyndigheder (især primærkommunerne i banernes opland) praktisk taget alle aktierne.

Et datterselskab af DONG – Dansk Natur Gas A/S (DNG) – er i øvrigt i medfør af OFL § 1, stk. 2, omfattet af loven. Dette viser samtidig, at selskabet ikke er en del af den offentlige forvaltning, jf. OFL § 1, stk. 1, og FVL § 1, stk. 1.

Også i relation til offentligt ejede aktieselskaber mv. viser den noget tilfældige grænse-
dragnin g mellem private og offentlige institutioner sig. Således driver staten 3 egentlige »statsvirksomheder«, der er en del af den offentlige forvaltning, men hvis aktiviteter i øvrigt kan sammenlignes med de nævnte selskabsers: DSB, Post- og telegrafvæsenet og Bornholmstrafikken (jf. FFL 1989 §§ 2.01, 2.02 og 2.10).

Kommunale fællesskaber, der er organiseret i selskabsform, og som skal godkendes i.h.t. kommunestyrelseslovens § 60, anses dog for at være en del af den offentlige forvaltning, jf. nærmere s. 50f.

Foreninger, der har offentlige forvaltningsmyndigheder som medlemmer, er heller ikke omfattet af den offentlige forvaltning. Som eksempel herpå kan nævnes Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark.

KL og ARF kan derimod ved bekendtgørelse i medfør af OFL § 1, stk. 3, og FVL § 1, stk. 2, inddrages helt eller delvist under OFL og/eller FVL. Det fremgår af forarbejderne til de nævnte bestemmelser, at man med disse netop har haft KL og ARF i tankerne. At KL og

ARF er omfattet af de nævnte bestemmelser indebærer samtidig, at organisationerne ikke er omfattet af den offentlige forvaltning, jf. OFL § 1, stk. 1, og FVL § 1, stk. 1.

Man bør i forbindelse med eventuelle overvejelser om «privatisering» af offentlige institutioner være opmærksom på de efter omstændighederne ganske vidtrækkende og måske utilsigtede konsekvenser, som en omdannelse af en institution til et aktieselskab el. lignende medfører i forvaltningsretlig henseende.

d. Selvejende institutioner

Almindeligt

Selvejende institutioner er karakteriseret ved *to forhold*: (a) organisatorisk autonomi og (b) egen formue.

ad (a): De selvejende institutioners *organisatoriske autonomi* viser sig ved, at et institutionsorgan ifølge institutionens egen forfatning (vedtægt) er institutionens øverste myndighed.

ad (b): Den selvejende institution har sin *egen formue*, som er adskilt fra de offentlige kasser (statskassen, de (amts)kommunale kasser og de særlige forvaltningssubjekters kasser; jf. f.s.v.a. sidstnævnte s. 41), samt andre institutioners, private virksomheders og privatpersoners formuer. Det er karakteristisk, at en eventuel nettoformue ved institutionens nedlæggelse normalt ikke udloddes til private virksomheder eller enkeltpersoner, men går til lignende (typisk »offentlige«) formål eller til almene velgørende formål.

Som udgangspunkt falder selvejende institutioner uden for den offentlige forvaltning, dels på baggrund af, at de er organiseret på privatretligt grundlag, dels på baggrund af de under (a) og (b) fremhævede karakteristika. I forholdsvis sjældne tilfælde er offentlige forvaltningsmyndigheders indflydelse på (økonomisk styring og retlig kontrol med) en selvejende institution dog så intensiv, at institutionen må anses for at være en del af den offentlige forvaltning. Dette gælder nogle af institutionerne på social- og undervisningsområderne.

I de fleste tilfælde beror det udelukkende på et privatretligt grundlag (private aftaler og institutionernes vedtægter), at en selvejende institution har status som sådan.

Som eksempler herpå er tidligere – s. 40 – nævnt Kolonien Filadelfia, Nordiska Helsevårdshøgskolan og Dagspressens Finansieringsinstitut, og – s. 46 – nævnt Teknologisk Institut, Akademiet for de Tekniske Videnskaber og Vandkvalitetsinstituttet.

I nogle specielle tilfælde følger det dog direkte eller indirekte af lovgivningen, at visse bestemte institutionstyper skal have status som selvejende.

Således skal almennyttige boligselskaber – i den udstrækning, disse ikke organiseres som

almennyttige andelsboligforeninger (jf. s. 45) – organiseres som et selvejende boligselskab, jf. § 2, stk. 3, 1. pkt., i lov om boligbyggeri. Teknika skal være selvejende institutioner, jf. § 2 i lov om teknika. Folkehøjskoler, landbrugsskoler, husholdningsskoler og efterskoler skal – hvis de skal kunne godkendes efter kapitel I i lov om folkehøjskoler mv. – være private, selvejende institutioner, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 1. Der er principielt ikke noget i vejen for, at private institutioner på det sociale område ikke er selvejende. Vil en sådan institution imidlertid indgå driftsoverenskomst med det offentlige og hermed finansieres af offentlige midler – hvilket typisk vil være en betingelse for institutionens eksistens – må institutionen imidlertid ifølge bistandsloven være selvejende.

Det sociale område

På det sociale område findes en lang række selvejende institutioner. En praktisk vigtig del af disse anses for omfattet af den offentlige forvaltning. Det drejer sig om de institutioner, som er omfattet af bistandslovens §§ 91, stk. 2, 95 a, stk. 2, 96, stk. 2, 101, stk. 1, 105, stk. 2, og 112, stk. 3, og hvormed kommuner og amtskommuner har indgået driftsoverenskomster, der stort set svarer til de af Socialministeriet udarbejdede standardoverenskomster.

Baggrunden for, at disse institutioner anses for omfattet af den offentlige forvaltning, skal især søges i følgende forhold: Der indgår som regel ingen private midler i disse institutioners formue, hvis drift ligeledes i praksis fuldt ud finansieres via offentlige midler (jf. s. 41, om de (amts)kommunale budgetter). (Amts)kommunerne udøver i kraft af driftsoverenskomsten en budgetstyring (incl. fastsættelse af personalenormeringer), som nærmer sig budgetstyringen i forhold til egentlige (amts)kommunale institutioner og herudover i øvrigt også et jævnlige ganske intensivt (juridisk) tilsyn og kontrol med institutionen (med hensyn til institutionens virke og ansættelses- og aflønningsvilkår for dets personale).

Endelig er institutionernes virke ret detaljeret reguleret ved regler og vejledende retningslinier fra Socialministeriet og Socialstyrelsen.

Undervisningsområdet

Der findes på undervisningsområdet traditionelt en mængde forskellige selvejende institutioner. Afgrænsningen af, hvilke af de selvejende institutioner på undervisningsområdet, der falder inden for hhv. uden for den offentlige forvaltning, har givet anledning til væsentlig tvivl.

Det antages således, at handelshøjskolerne er en del af den offentlige forvaltning. På den anden side anses f.eks. selvejende folkehøjskoler, landbrugsskoler, husholdningsskoler, efterskoler og private gymnasier samt HF- og studenterkurser for at falde uden for den offentlige forvaltning, uanset at der til disse uddannelsesinstitutioner ydes betydelige statstilskud. Ligeledes er det antaget, at teknika, Købmandsskolen, handelsskoler, tekniske skoler samt maskinmester- og maskinistiskoler falder uden for den offentlige forvaltning.

Der skal formentlig en særlig intensiv – og i forhold til den enkelte institution ofte konkret – styring til for at anse en uddannelsesinstitution for at være en del af den offentlige forvaltning. Offentligt tilskud kombineret med generelle og almindeligt stillede krav til elevantal, lærerkræfter (kvalifikationer og ansættelsesforhold, herunder aflønning), adgangsbetainger, undervisningsplaner og eksamensforhold er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at bringe en uddannelsesinstitution ind under den offentlige forvaltning.

2° Særligt om kommunale fællesskaber

Et kommunalt fælleskab er et samarbejde udelukkende mellem to eller flere primær- og/eller amtskommuner om løsning af en (amts)kommunal opgave i fællesskab.

Kommunale fællesskaber var især almindeligt forekommende, inden der ved den kommunale inddelingsreform i 1970 blev skabt større og mere bæredygtige amtskommuner og – især – primærkommuner. Også i de senere år har det dog været hensigtsmæssigt eller end- og nødvendigt at løse visse af de kommunale opgaver ved kommunale fællesskaber. Som et eksempel på sådanne nyere kommunale fællesskaber kan nævnes de 5 regionale naturgasselskaber, som er omfattet af § 1, stk. 1, i OFL og FVL og dermed – i modsætning til Dansk Naturgas A/S (jf. s. 47) – er en del af den offentlige forvaltning.

Efter forarbejderne til OFL og FVL er kommunale fællesskaber, som skal godkendes efter kommunestyrelseslovens § 60, umiddelbart omfattet af lovens § 1, stk. 1, og er dermed en del af den offentlige forvaltning. Kommune- styrelsesloven indeholder i § 60, stk. 1, følgende bestemmelse:

»Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkninger i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver tilsynsmyndigheds godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.«

Bestemmelsen omfatter alene sådanne kommunale fællesskaber, hvor fællesskabsaftalen indebærer en indskrænkning af de beføjelser, som efter kommunestyrelsesloven eller dens forudsætninger tilkommer en eller flere af de deltagende kommunalbestyrelser som beslutende og udøvende myndighed i kommunens anliggender. En mere præcis abstrakt afgrænsning af de kommunale fællesskaber, der er omfattet af kommunestyrelseslovens § 60, er næppe mulig, ligesom det heller ikke vil være muligt at foretage en udtømmende opregning af aftalebestemmelser, som vil medføre en indskrænkning som omhandlet i § 60. I praksis har man ved afgrænsningen af § 60 bl.a. lagt vægt på, (1) om et særligt kommunalt fællesskabsorgan er tillagt kompetence til at træffe beslutninger, som indebærer en økonomisk forpligtelse for de deltagende kommunalbestyrelser, og (2) om fællesskabsaftalen indeholder vedvarende forpligtelser, som de deltagende kommuner ikke vil kunne opsiges inden for et kortere åremål.

Det har tidligere været antaget, at kommunale fællesskaber, der er organiseret i *selskabsform*, ikke var omfattet af den offentlige forvaltning. På baggrund af forarbejderne til OFL af 1985 er det imidlertid nu klart, at det ikke har betydning, på hvilket grundlag et *kommunalt fællesskab* er organiseret. Det afgørende er udelukkende, om fællesskabet skal godkendes efter kommunestyrelseslovens § 60. Se herom *den kommenterede offentlighedslov*, 1970, s. 30, *den kommenterede offentlighedslov*, 1986, s. 38, og *den kommenterede forvaltningslov*, 1987, s. 33.

De kommunale organisationer (Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark), der er foreninger organiseret på privatretligt grundlag, er fortsat ikke omfattet af den offentlige forvaltning; dette skyldes dog, at disse kommunale fællesskaber ikke skal godkendes efter kommunestyrelseslovens § 60. Det samme gælder i øvrigt lønudvalget under KL, hvortil de deltagende kommuner har delegeret deres kompetence til at indgå overenskomster mv. I *FOB 1976.139* fandt ombudsmanden, at hverken KL eller lønudvalget

krævede godkendelse efter styrelseslovens § 60. Se i øvrigt vedrørende KL og ARF s. 47f angående OFL § 1, stk. 3, og FVL § 1, stk. 2.

Visse selskaber, der (bl.a.) har kommuner som deltagere, men som ikke er kommunale fællesskaber (og som allerede derfor ikke er omfattet af kommunestyrelseslovens § 60), er dog alligevel omfattet af OFL i kraft af bestemmelsen i OFL § 1, stk. 2. Dette gælder f.eks. I/S Fynsværket, der i bemærkningerne til OFL § 1, stk. 2, er nævnt som en af de elforsyningsvirksomheder, som er omfattet af denne bestemmelse; smh. *FOB 1980.151*, hvoraf bl.a. fremgår, at Fynsværket er et interessentskab mellem 4 kommuner og 4 private elforsyningselskaber.

III. Én og samme forvaltningsmyndighed?

A. Den statslige forvaltning

1° Afklaring i lovgivningen

I visse tilfælde er det ud fra speciallovgivningen klart, om der er tale om én og samme statslige myndighed, eller om der er tale om flere forskellige myndigheder. Der findes næppe eksempler på, at lovgivningen udtrykkeligt fastlægger, at der er tale om én og samme myndighed. Derimod er det ganske hyppigt forekommende, at særlovgivningen klart viser, at der er tale om to eller flere forskellige myndigheder. Dette gælder eksempelvis i de talløse tilfælde, hvor særlovgivningen fastlægger, at en forvaltningsmyndigheds afgørelser kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, og i de ikke usædvanlige tilfælde, hvor den pågældende lovgivning bestemmer, at der skal oprettes sideordnede forvaltningsmyndigheder af en bestemt type inden for nærmere angivne geografiske områder.

Som eksempler på det sidste kan nævnes amtsskatteinspektorerne (jf. skattestyrelseslovens § 19, stk. 1-2), amtsankenævnene, revaliderings- og pensionsnævnene, de kommunale tilsynsråd, embedslægeinstitutionerne (jf. embedslægelovens § 1, stk. 1), fredningsnævnene (jf. naturfredningslovens §§ 2 og 3, stk. 1), politimestrene (jf. retsplejelovens § 111) og Arbejdstilsynets tilsynskredse (jf. arbejdsmiljølovens § 70 og bekg. nr. 260 af 18. maj 1976).

Også i andre tilfælde kan det i loven være afklaret, at der er tale om forskellige forvaltningsmyndigheder. Fastsætter loven således, at der eksisterer flere administrative enheder, der betegnes forskelligt, og som ikke er identiske, fordi enhederne er af forskellig organisatorisk type (f.eks. et hierarkisk opbygget organ henholdsvis et kollegialt organ), eller dog er væsensforskelligt sammensat, selvom de er af samme type, vil der næsten altid være tale om flere forvaltningsmyndigheder.

Som eksempler herpå kan nævnes de i lægemiddelovens §§ 33-37 og 41-42 omhandlede nævn, som alle er selvstændige forvaltningsmyndigheder i forhold til Sundhedsstyrelsen og i forhold til hverandre.

At en forvaltningsmyndighed udelukkende har *rådgivende funktioner* er ikke i sig selv afgørende for, om der er tale om en selvstændig forvaltningsmyndighed, også selvom de rådgivende funktioner udelukkende retter sig mod én bestemt forvaltningsmyndighed.

Som eksempler herpå kan nævnes de ovenfor omtalte i henhold til lægemiddeloven nedsatte nævn, Arbejdsmiljørådet (jf. arbejdsmiljølovens § 66), Landsarbejdsnævnet (jf. arbejdsløshedsforsikringslovens § 3) og Etisk Råd (jf. lov om Etisk Råd §§ 4-9).

2° *Almindelige kriterier*

Det er ganske sædvanligt, at det ikke umiddelbart kan ses ud af speciallovgivningen, om der er tale om én eller flere forvaltningsmyndighed(er). I sådanne tilfælde må det afgøres ud fra en samlet vurdering, om der er tale om én og samme myndighed eller flere myndigheder. I denne vurdering indgår en række forskellige kriterier.

På s. 39ff er redegjort for, at statsforvaltningen kan afgrænses ved statens finanslov. I lighed hermed kan finansloven afgrænse de enkelte statslige forvaltningsmyndigheder. Med de undtagelser, der følger af grundlovens § 14 (jf. s. 40) må myndigheder, der har *egen hoved-driftskonto på finansloven*, formodes at være selvstændige, statslige forvaltningsmyndigheder. Den omvendte formodning – at institutioner, der ikke har egen hovedfinanslovs-konto, ikke er selvstændige forvaltningsmyndigheder – kan derimod *ikke* opstilles.

Som eksempler på det sidstnævnte forhold kan nævnes statsamterne (der utvivlsomt hver især er selvstændige forvaltningsmyndigheder, selvom de har en fælles hovedkonto på finansloven, jf. FFL 1989, § 13.02.01), distriktstoldkamrene (der lige så utvivlsomt er selvstændige forvaltningsmyndigheder, selv om bevillingerne på FFL 1989 § 24.01.02 både angår Direktoratet for Toldvæsenet og de 31 toldkamre), embedslægeinstitutionerne (jf. FFL 1989, § 30.06.01 og s. 42), og skolerne for uddannelse af ikke-akademisk sundhedspersonale (jf. FFL 1989, § 20.06.15). Andre eksempler er politimesterembederne, kriminalforsorgens institutioner og lærerseminarierne.

Kan en statsinstitutions stilling ikke afgøres sikkert ud fra dens status på finansloven, vil der kunne hentes hjælp i den praksis, der har udviklet sig i relation til spørgsmålet om aktindsigt i »interne arbejdsdokumenter«, jf. nu OFL § 7, og FVL § 12, stk. 1, i tilfælde, hvor disse er videregivet til en administrativ enhed. Det samme gælder tilfælde, hvor spørgsmålet er, om der er tale om »brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed«, jf.

nu OFL § 7, nr. 2, og FVL § 12, stk. 1, nr. 2. Ligeledes vil praksis i relation til spørgsmålet om kompetence (og delegation heraf) samt spørgsmålet om toinstansinhabilitet kunne have betydning.

Ud fra praksis kan formentlig opregnes følgende mere almindelige kriterier til afgørelse af, om en administrativ enhed er en selvstændig forvaltningsmyndighed:

- hvor *omfattende og betydningsfulde*, de *opgaver*, der er henlagt til den administrative enhed, må siges at være,
- hvor klart den administrative enheds opgaver er *afgrænset* fra andre administrative enheders opgaver,
- om disse opgaver udføres på den administrative enheds *egne vegne* (og herunder – i den udstrækning, opgaverne består i at træffe afgørelser – om afgørelse træffes på egne vegne),
- om der er *rekursadgang* til en anden administrativ enhed,
- om den administrative enhed har eller er undergivet *instruktionsbeføjelse*; i bekræftende fald må der ses på, om instruktionsbeføjelsen er rettet mod eller tilkommer en i forhold til den administrative enhed forskellig forvaltningsenhed, eller alternativt – en i forhold til den administrative enhed *direkte* foresat eller underordnet forvaltningsstilling; som eksempler kan nævnes: et ministeriums departement i forhold til et ordinært direktorat under ministeriet – til forskel fra en minister i forhold til et ministeren underordnet generaldirektorat, hvor generaldirektoratet ikke udfører sine funktioner på egne, men på ministerens vegne,
- om den administrative enhed er opført selvstændigt i *klassificeringsloven* (lov nr. 13 af 18. juni 1969 (Lovtid. B) om tjenestemandslønninger mm. og klassificering af tjenestemandstillinger i staten, folkeskolen og folkekirken; loven er i vidt omfang senere erstattet af aftaler i henhold til tjenestemandslovens § 45), og
- i øvrigt den grad af selvstændighed i forhold til det omgivende administrative system, den administrative enhed indtager.

Fra praksis kan nævnes følgende:

I *FOB 1973.166* anså ombudsmanden – på baggrund af en vurdering af disse opgaver, ansvarsområder og beføjelser – et regiment og en landsdelskommando for at være selvstændige forvaltningsmyndigheder. Noget arbejdsmateriale, der var udvekslet mellem de militære enheder, kunne derfor ikke undtages fra aktindsigt i medfør af den dagældende OFL § 5, nr. 4 (jf. nu OFL § 7, nr. 2, og FVL § 12, nr. 2) om brevveksling inden for samme myndighed. Af sagen kan ligeledes ses, at Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet er selvstændige forvaltningsmyndigheder.

FOB 1976.367 angår ligeledes den dagældende OFL § 5, nr. 4 (jf. nu OFL § 7, nr. 2, og FVL § 12, stk. 1, nr. 2); i denne sag fandt ombudsmanden, at Jordlovsudvalget (jf. §§ 31-33 i lov om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål) og jordbrugskommissionerne (jf. § 14 i samme lov) måtte anses for forskellige forvaltningsmyndigheder. Ombudsmanden fandt det herved hverken afgørende, at jordbrugskommissionernes opgave ikke var at træffe afgørelser, men at afgive indstillinger til Jordlovsudvalget og/eller Landbrugsministeriet, eller, at der er delvist personsammenfald mellem udvalget og kommissionerne, idet medlemmer af udvalget i medfør af Landbrugsministeriets bekendtgørelse om jordbrugskommissioner (jf. § 3 i den dagældende bekg. nr. 435 af 21. september 1971 med senere ændringer) er formænd for kommissionerne.

I *FOB 1986.171* fandt ombudsmanden, at Rigsrevisionens udkast til beretning til statsrevisorerne om den økonomiske og bevillingsmæssige centrale forvaltning i ministeriet for

offentlige arbejders departement ikke – efter at udkastet var sendt til ministeriet til udtalelse – kunne undtages fra aktindsigt i medfør af den dagældende OFL § 5, nr. 3 (jf. nu OFL § 7 og FVL § 12); udkastet havde ved fremsendelsen fra én forvaltningsmyndighed (Rigsrevisionen) til en anden (ministeriet) mistet sin interne karakter.

Af *FOB 1979.257* fremgår, at en af Indenrigsministeriet administrativt nedsat midlertidig styringsgruppe vedrørende de statslige sygehuse i hovedstadsområdet (der havde repræsentanter for Indenrigs-, Undervisnings-, Social- og Finansministerierne samt Sundhedsstyrelsen), og en af styringsgruppen nedsat midlertidig arbejdsgruppe (bestående af repræsentanter for Indenrigs- og Socialministerierne, Sundheds- og Socialstyrelserne, Rigshospitalet og Hjemmet for Vanføre) om Fysiurgisk Hospital i Hornbæk i relation til bestemmelserne i den dagældende OFL måtte anses for at være selvstændige forvaltningsmyndigheder i forhold til hinanden og til Indenrigsministeriet.

I *FOB 1980.670* er omtalt en noget tilsvarende sag; her var et notat, udarbejdet af en administrativt nedsat arbejdsgruppe (sekretariatsgruppe) bestående af repræsentanter for Indenrigsministeriet, Undervisningsministeriet, Sundhedsstyrelsen og Rigshospitalet, blevet sendt til de nævnte myndigheder; notatet kunne herefter ikke undtages fra aktindsigt efter den dagældende OFL § 5, nr. 3 (jf. nu OFL § 7 og FVL § 12) om internt arbejdsmateriale.

På den anden side har ombudsmanden i *FOB 1984.67* anset en fast beskikket sagkyndig rådgiver – der i øvrigt havde hovederhverv som professor med tjenestested på Rigshospitalet – i Sundhedsstyrelsen for at være en del af styrelsen; den sagkyndiges erklæring i en klagesag, som styrelsen skulle afgøre, kunne derfor undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen om brevveksling inden for samme myndighed. Ombudsmanden lagde ved sin stillingtagen vægt på, at de beskikkede sagkyndige efter den dagældende lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse (lov nr. 182 af 23. juni 1932 med senere ændringer) og forarbejderne til loven skulle udgøre en fast og integreret del af sundhedsstyrelsens organisation, og at de sagkyndige ifølge finansloven for den 6-årige beskikkelsesperiode er fast knyttet til styrelsen og modtager et fast årligt vederlag for hvervets udførelse. De sagkyndige måtte derfor sidestilles med styrelsens øvrige personale. Sagkyndige, som ikke har en så fast tilknytning til en myndighed, at de kan anses for ansatte i myndigheden – f.eks. sagkyndige, som ad hoc i en konkret sag anmodes om at afgive en udtalelse til en forvaltningsmyndighed – kan derimod ikke anses for en del af myndigheden.

I *FOB 1986.90* fandt ombudsmanden det utvivlsomt, at landets biskopper og Kirkeministeriet er forskellige forvaltningsmyndigheder, hvorfor en udtalelse fra biskopperne ikke kunne undtages fra aktindsigt ud fra bestemmelsen om brevveksling inden for samme myndighed.

Tilsvarende fremgår det af *UfR 1967.424 Ø*, at biskoppen og Kirkeministeriet er forskellige forvaltningsmyndigheder. Dommen fandt, at der forelå saglig inkompetence, fordi ministeriet havde truffet en afgørelse, som biskoppen efter den gældende kompetenceregulering skulle have truffet i 1. instans.

I *FOB 1981.126* fandt ombudsmanden, at en ledende embedsmand i Sundhedsstyrelsen havde været inhabil i forbindelse med styrelsens behandling af en klage til styrelsen og Indenrigsministeriet over den måde, hvorpå den pågældende som udvalgsformand havde ledet og tilrettelagt arbejdet i et midlertidigt udvalg under styrelsen; ombudsmanden henviste i denne forbindelse til (det senere som lov vedtagne) udkast til FVL § 3, stk. 1, nr. 4, om toinstansinhabilitet (»Sagen vedrører klage over ... en anden offentlig myndighed ...«).

En administrativ enhed må normalt karakteriseres *generelt* enten som en selvstændig forvaltningsmyndighed eller som en del af en forvaltningsmyndig-

hed. En administrativ enhed kan således ikke – medmindre det modsatte klart fremgår af lovgivningen – i nogen relationer være en selvstændig forvaltningsmyndighed og i andre relationer en del af en forvaltningsmyndighed.

Se hertil bl.a. betænkning 857/1978, s. 187, *den kommenterede offentlighedslov*, 1986, s. 115, og *FOB 1986.90*.

Efter OFL § 10, nr. 4, og FVL § 14, stk. 1, nr. 2, kan »dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed« undtages fra aktindsigt. Anvendelsen af denne bestemmelse forudsætter netop, at der (fortsat) er tale om to forskellige forvaltningsmyndigheder.

B. Særligt om den kommunale forvaltning

Som en almindelig kommunalretlig grundsætning antages den kommunale forvaltning at være en enhedsforvaltning. Dette indebærer, at kommunale organer og enheder, der er institueret i kommunestyrelsesloven, og som afleder deres kompetence fra kommunalbestyrelsen, udgør én og samme forvaltningsmyndighed.

Således er hverken borgmesteren eller viceborgmesteren i borgmesterens sted (jf. kommunestyrelseslovens kapitel IV), de stående eller midlertidige udvalg under kommunalbestyrelsen (jf. kommunestyrelseslovens kapitel III) eller de forskellige kommunale forvaltninger efter kommunallovgivningen selvstændige forvaltningsmyndigheder, men én og samme forvaltningsmyndighed. For så vidt angår magistratskommunerne, gælder det samme med hensyn til magistraten, de enkelte medlemmer heraf (borgmestre/rådmænd) og de enkelte magistratsafdelinger.

Organer på (amts)kommunalt plan, som ikke er oprettet i medfør af den almindelige kommunale styrelseslovgivning, er ikke omfattet af den kommunale enhedsforvaltning og er derfor selvstændige forvaltningsmyndigheder, også i forhold til kommunen (kommunalbestyrelsen og de under denne hørende organer/enheder). Dette gælder også, selvom et selvstændigt organ på kommunalt plan får sekretariatsbistand fra en af de kommunale forvaltninger, der er oprettet og finansieres af kommunalbestyrelsen, og som organisatorisk hører under denne.

Som eksempler på sådanne selvstændige forvaltningsmyndigheder på (amts)kommunalt plan kan nævnes: ligningskommissioner (jf. skattestyrelseslovens § 1), vurderingsråd (jf. ejendomsvurderingslovens §§ 22-23), skolekommissioner (jf. skolestyrelseslovens § 9; skolekommissionen vil dog blive ophævet med virkning fra 1. januar 1990, jf. nærmere s. 57) skolenævn (der ligeledes ophæves pr. 1. januar 1990, jf. nærmere s. 57) samt ungdomsskole-, fritids- og voksenundervisningsnævne (jf. skolestyrelseslovens §§ 10-11), civilforsvarskommissioner (jf. civilforsvarslovens § 6, stk. 2-3), brandkommissioner (jf. brandlovens § 2, stk. 2-4), beredskabskommissioner (jf. civilforsvarslovens § 16,

stk. 4, og brandlovens § 2 a), boligkommissioner (jf. byfornyelseslovens § 71), byfornyelsesnævn (jf. byfornyelseslovens § 77 ff), huslejenævn (jf. boligreguleringslovens § 35 ff), sociale amsankenævn (jf. socialstyrelseslovens § 18 a) og revaliderings- og pensionsnævne (jf. socialstyrelseslovens § 18).

I den udstrækning, den almindelige (amts)kommunale forvaltning udøver sekretariatsfunktioner i forhold til en selvstændig forvaltningsmyndighed på (amts)kommunalt plan, må forvaltningen rimeligvis også antages at have stilling som en selvstændig forvaltningsmyndighed i forhold til den almindelige kommunale enhedsforvaltning.

Eksempelvis må den kommunale undervisnings- og kulturforvaltning (skoleforvaltningen) i forhold til den øvrige kommunale forvaltning antages at indtage en stilling som selvstændig forvaltningsmyndighed i den udstrækning, den udøver sekretariatsfunktioner for skolekommissionen, (der dog nedlægges med virkning fra 1. januar 1990, jf. s. 57) eller for de i skolestyrelseslovens § 11 omhandlede nævn. I relation til skoleforvaltningens øvrige funktioner – som er afledt af kommunalbestyrelsens kompetence – er skoleforvaltningen en del af den almindelige kommunale forvaltning.

Et enkelt af de organer, der er institueret i den kommunale styrelseslovgivning – det sociale udvalg – er i den sociale lovgivning tillagt en selvstændig, af kommunalbestyrelsen uafhængig kompetence. Med virkning fra 1. januar 1990 sker der dog afgørende ændringer i det sociale udvalgs selvstændige kompetence, jf. nærmere s. 57f. Så langt den originære kompetence for socialudvalget rækker, må udvalget anses for en selvstændig forvaltningsmyndighed. Rimeligvis må socialforvaltningen i samme udstrækning anses for en selvstændig forvaltningsmyndighed i relation til den øvrige kommunale forvaltning.

For så vidt angår *videregivelse af fortrolige oplysninger til anden forvaltningsmyndighed*, findes i FVL § 28, stk. 6, følgende præciserende bestemmelse:

»Lokale administrative organer, som ved lov er tillagt en selvstændig kompetence, anses som en selvstændig myndighed efter stk. 1 og 3.«

De organer, bestemmelsen omfatter, er bl.a. de ovenfor nævnte. Ud fra en formålsfortolkning af bestemmelsen må det antages, at videregivelse af oplysninger fra sekretariatet for et af de særlige organer til organet selv, ikke er videregivelse til anden forvaltningsmyndighed. Omvendt må det antages, at videregivelse fra sekretariatet til den øvrige kommunale forvaltning er videregivelse til en anden forvaltningsmyndighed.

Selvom FVL § 28, stk. 6, udtrykkeligt kun angår spørgsmålet om videregivelse af fortrolige oplysninger, kan bestemmelsen dog alligevel anføres til støtte for det anførte om, at sekretariatet for et organ, som er tillagt en selvstændig kompetence i loven, i relation til sekreta-

riatsfunktionen må anses for en anden myndighed end den øvrige del af den kommunale forvaltning. Den i forvejen komplicerede afgrænsning af, hvornår der inden for det kommunale område er tale om en selvstændig myndighed, vil være overordentlig vanskelig at administrere, hvis afgrænsningen ikke antages at være den samme i alle relationer (dvs. både i relation til spørgsmålet om videregivelse af fortrolige oplysninger og i andre relationer, jf. f.eks. OFL § 7 og FVL § 12 om internt arbejdsmateriale).

Det kan ud fra selve lovteksten forekomme noget tvivlsomt, om FVL § 28, stk. 6, skal forstås således, at et organ, som ved lov er tillagt (en eller anden) selvstændig kompetence, *for så vidt angår alle dets opgaver (kompetencer)* skal anses som en selvstændig myndighed, eller om organet skal anses for en selvstændig myndighed *i det omfang, det er tillagt en originær kompetence*. Ud fra forarbejderne til bestemmelsen er den sidstnævnte forståelse dog den rigtige.

Det nævnte spørgsmål har praktisk betydning for de dele af den kommunale forvaltning, som både behandler sager på kommunalbestyrelsens og på et selvstændigt lokalt organs vegne, det vil især sige socialforvaltningen (som både behandler sager inden for kommunalbestyrelsens kompetence og socialudvalgets selvstændige kompetence) og undervisnings- og kulturforvaltningen (der både behandler sager inden for kommunalbestyrelsens kompetenceområde og (indtil 1. januar 1990) skolekommissionens og skolenævnens samt de i skolestyrelseslovens § 11 omhandlede nævns selvstændige kompetenceområder).

Ved lov nr. 348 af 24. maj 1989 om ændring af lov om folkeskolen og lov nr. 349 af s.d. om ændring af lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning mv. vil der med virkning fra 1. januar 1990 ske væsentlige ændringer med hensyn til folkeskolens styrelse. Skolekommissionen og de ved hver skole nedsatte skolenævn ophæves. Kommunalbestyrelsen kan dog efter den nye bestemmelse i folkeskolelovens § 39 g, stk. 3, beslutte at oprette fælles rådgivende organer for kommunens skolevæsen, som delvist vil kunne erstatte skolenævnets nuværende funktioner. I øvrigt fordeles skolekommissionens kompetence mellem kommunalbestyrelsen og den ved hver skole oprettede skolebestyrelse (jf. de nye bestemmelser i folkeskolelovens § 39 c-e). Skolebestyrelserne må anses for selvstændige forvaltningsmyndigheder inden for skolebestyrelsens selvstændige kompetence (jf. de nye bestemmelser i folkeskolelovens § 39 e). Ungdomsskole-, fritids- og voksenundervisningsnævne opretholdes fortsat som selvstændige myndigheder.

Ved lov nr. 389 af 7. juni 1989 om ændring af den sociale styrelseslov samt forskellige lovbestemmelser om det sociale udvalg (ophævelse af det sociale udvalgs selvstændige kompetence mv.) vil med virkning fra 1. januar 1990 det sociale udvalgs selvstændige kompetence – bortset fra kompetencen i medfør af bistandslovens afsnit VIII (hjelpeforanstaltninger uden samtykke) – blive overført til kommunalbestyrelsen. Samtidig indføres dog (jf. den nye bestemmelse i den sociale styrelseslovs § 2, stk. 2) den ganske specielle ordning, at sager om ydelser mv. til enkeltpersoner mv. ikke kan behandles i den samlede kommunalbestyrelse; sådanne sager skal behandles i det udvalg under kommunalbestyrelsen, hvortil kommunalbestyrelsen beslutter at henlægge kompetencen til at træffe afgørelse i den pågældende type sager. Også på baggrund af socialudvalgets betænkning vedrørende lovforslaget (lovforslag nr. L 188/1988-89), afgivet den 10. maj. 1989, må det antages, at der ikke efter den nye retstilstand på det sociale område på lokalt plan vil være selvstændige, af kommunalbestyrelsen uafhængige forvaltningsmyndigheder – bortset fra det udvalg, der skal behandle sager vedrørende bistandslovens afsnit VIII. Dette indebærer, at spørgsmålet om videregivelse af oplysninger i sociale sager (bortset fra sager efter bistandslovens afsnit VIII) fra det udvalg, der behandler den sociale sag (og den hertil svarende kommunale forvaltning) til andre dele af den kommunale enhedsforvaltning (dvs. den kommunale forvaltning, der

afløder sin kompetence fra kommunalbestyrelsen) ikke skal vurderes efter bestemmelserne i FVL § 28. Ligeledes vil brevveksling mellem forskellige dele af den kommunale enhedsforvaltning om sociale sager (bortset fra sager efter bistandslovens afsnit VIII) være omfattet af FVL § 12 og OFL § 7 om interne arbejdsdokumenter.

§ 4 Opgavefordeling (kompetence)

Af Karsten Loiborg

I. Indledning

Bogens § 4 behandler spørgsmålet om, hvorledes det fastsættes, *hvilken* forvaltningsmyndighed eller hvilket internt led (eller person) i et forvaltningsorgan, der skal udføre en bestemt forvaltningsopgave (bogens § 4.II og III). I forlængelse heraf behandles begrænsningerne i adgangen for den, der har fået tildelt en forvaltningsopgave, til at overlade opgaven til andre myndigheder, interne led i et organ eller personer (bogens § 4.IV).

Derimod omhandler afsnittet *ikke* spørgsmålet om, *hvorvidt* der i det hele taget eksisterer en forvaltningsopgave. Dette spørgsmål hører mest naturligt hjemme i forbindelse med en behandling af hjemmelsspørgsmålene. Ej heller behandles spørgsmålet om forvaltningens eventuelle fejlagtige udøvelse af opgaver, der tilkommer domstolene.

At en forvaltningsmyndighed er *kompetent* til eller *har kompetence* til at udføre en bestemt opgave, vil sige, at opgaven er tildelt myndigheden på en af de måder, en forvaltningsopgave som den foreliggende lovligt kan tildeles en sådan myndighed. *Inkompetence* foreligger, hvis en forvaltningsmyndighed udfører en opgave, der er tildelt en anden forvaltningsmyndighed eller domstolene.

II. Hvorledes sker opgavefordelingen?

A. Opgavefordelingen kan ske ved lov, det være sig en almindelig lov eller en bevillingslov. Den første mulighed er den almindeligste, men den anden mulighed ses dog også, især hvor opgaven går ud på at udføre faktisk forvaltningsvirksomhed eller – undtagelsesvis – at træffe afgørelser om udbetaling af penge til borgerne.

Som eksempler på det sidstnævnte kan anføres erstatning til bloddonorer (jf. FFL 1989, § 30.08.07.52.01 og tekstanmærkning 59) og godtgørelse til HIV-smittede blødere m.fl. og HIV-positive transfusionssmittede m.fl. (jf. FFL 1989, § 30.08.07.52.02 og 05 og tekstanmærkning 60), hvorved sundhedsministeren tildeles kompetence til at udbetale de nævnte ydelser. I øvrigt findes kompetencereglerne angående de sammenlignelige ordninger om erstatninger til vaccinationsskadede og LSD-skadede i en almindelig lov (jf. lov nr. 82 af 8. marts 1978 § 2, stk. 1, § 6, stk. 1, og § 7 hhv. lov nr. 219 af 23. april 1986 § 4 og § 8).

Se i øvrigt bogens § 3, s. 39ff.

B. Efter grundlovens § 14 kan regeringen (i praksis statsministeren) ved kgl. anordning flytte en opgave, der er fastlagt ved lov, fra en minister til en anden (fra et ministerområde til et andet). Se om grundlovens § 14 endvidere bogens § 3, s. 40.

C. Opgavefordelingen kan også ske rent administrativt. Dette kan ske ved ekstern kompetencedelegation (jf. bogens § 4.IV.B) eller ved intern kompetencedelegation (jf. bogens § 4.IV.C).

III. Principper for opgavefordelingen

A. Saglig kompetencefordeling

En fordeling efter opgavens art (sagens indhold) er helt sædvanlig. En sådan saglig kompetencefordeling bygger bl.a. på forudsætninger om, at visse myndigheder i kraft af deres sammensætning, særlige sagkundskab og opsamlede erfaring er særligt velegnede til at tage sig af bestemte forvaltningsopgaver, herunder at træffe bestemte typer af afgørelser.

Opgavefordelingen mellem centraladministrationen - mellem ministerierne og deres departementer, mellem de centrale direktorater og styrelser indbyrdes samt mellem forskellige råd og nævn mv. og resten af centraladministrationen - er i alt væsentligt udtryk for en saglig kompetencefordeling. Også ved fordelingen af opgaver på forskellige myndighedsniveauer (centralt/regionalt eller regionalt/lokalt niveau) er der ofte tale om en saglig kompetencefordeling. Som eksempler herpå kan nævnes fordelingen af kompetencen til at træffe afgørelse i 1. instans i familieretlige sager mellem Familieretsdirektoratet og statsamtene (jf. f.eks. ægteskabslovens §§ 5 og 7 smh. med §§ 1 og 4), fordelingen af kompetencen til at tage stilling til tiltalerejsningsspørgsmålet mellem statsadvokaterne og politimestrene (jf. retsplejelovens §§ 720-721) samt fordelingen af ansvaret for driften af sociale institutioner mellem amtskommunerne og kommunerne (jf. bistandslovens kapitel 17 hhv. kapitel 16). Sidstnævnte er i øvrigt et eksempel på en saglig kompetencefordeling mellem myndigheder, som ikke indgår i et administrativt hierarki (et almindeligt over/underordningsforhold), selvom der er tale om myndigheder på to niveauer (regionalt/lokalt).

Kompetencereglerne er i visse tilfælde uoverskuelige eller uklare, hvilket undertiden giver anledning til tvist om deres efterlevelse i konkrete sager.

Fra praksis kan nævnes:

UfR 1952.662: Efter de dagældende kompetenceregler havde overøvrigheden i almindelighed kompetence til at godkende ægtepagter. I visse specielle tilfælde havde Justitsministeriet dog fortsat kompetencen. Et mellem M og H indgået ægtepagtstillæg, som skulle have været godkendt af ministeriet, blev i 1948 godkendt af amtet. Efter Ms død i 1950 søg-

te en af Ms arvinger godkendelsen af tillægget erklæret ugyldigt på grund af saglig inkompetence. Dommen statuerer ikke ugyldighed, bl.a. under hensyn til, at amtet var den almindeligt kompetence myndighed på området, at ministeriets kompetence i forbindelse med de mere sjældent forekommende tilfælde ikke skyldtes, at amtet ikke forsvarligt ville kunne træffe afgørelsen, men (bl.a.) skyldtes hensynet til praksisdannelsen, og at kompetencereglen fremgik af en cirkulærregel, som ansøgere ikke kunne forventes at kende.

UfR 1967.424 Ø: Ifølge § 15, stk. 2, i anordning nr. 196 af 3. juli 1956 skulle spørgsmålet om lovligheden af Tórshavns Menighedsråds konstitution afgøres i 1. instans af biskoppen med klagemulighed til Kirkeministeriet, der imidlertid havde truffet afgørelse i 1. instans. Landsretten fandt den saglige kompetencemangel konkret uvæsentlig og opretholdt ministeriets afgørelse (se i øvrigt bogens § 5, s. 100, om mødeindkaldelse mv.).

Se også *UfR 1975.454 V*, hvor den retlige mangel både kan betragtes som en almindelig hjemmelsmangel og kan siges at være en art saglig inkompetence, og *FOB 1985.50* (refereret s. 62f).

B. Stedlig kompetencefordeling

I tilfælde, hvor mere end én forvaltningsmyndighed har den samme saglige kompetence på et givet område – eller hvor der med andre ord eksisterer flere sideordnede myndigheder – fordeles opgaverne ud fra opgavens (sagens) stedlige tilknytning, f.eks. en parts bopæl eller opholdssted, en fast ejendoms beliggenhed eller – mere specielt – det sted, hvor en formodet strafbar lovovertrædelse er begået.

En stedlig kompetenceregulering kan skyldes hensynet til en *rent praktisk arbejdsdeling* mellem sideordnede myndigheder. En stedlig kompetenceregulering kan også skyldes en opfattelse af, at et vist *stedkendskab* vil være nødvendigt i forbindelse med varetagelsen af en opgave, eller dog at vedkommende myndighed skal have en sådan lokalisering, at rent praktiske forhold ikke vanskeliggør erhvervelsen af et ønskeligt stedkendskab. En stedlig kompetenceregulering kan således være båret af hensyn til sagens oplysning (se om sagens oplysning i øvrigt bogens § 7, s. 119ff).

Endelig kan stedlige kompetenceregler være båret af et *mandatsynspunkt*. Dette synspunkt er aktuelt for så vidt angår visse af de valgte kommunale råds opgaver – f.eks. beslutninger om det (amts)kommunale serviceniveau (inden for de rammer, der udstykkes af lovgivningen) og i øvrigt prioriteringen af ressourceanvendelsen inden for kommunalfuldmagtens område (eksempelvis: skal kommunen bygge en ny svømmehal eller et musikhus?). Ligeledes er mandatsynspunktet aktuelt i relation til beslutninger om den (amts)kommunale skatteudskrivning samt beslutninger, der er af grundlæggende (kommunalpolitisk) betydning for hele kommunen (f.eks. vedtagelse af en kommuneplan eller en sektorplan, f.eks. en skoleplan) eller angår kommunen som sådan, f.eks. dennes udvalgs- og forvaltningsstruktur. Mandatsynspunktet kan derimod ikke udstrækkes til at omfatte de ganske mange (amts)kommunale

opgaver, der går ud på at foretage retlig normering ved konkrete afgørelser i forhold til borgerne på mere »teknisk betoned« områder, f.eks. meddelelse af byggetilladelse eller opkrævning af personskatter.

Hvilket af de nævnte hensyn, der har været afgørende for fordelingen, spiller en rolle ved afgørelsen af, om inkompetence medfører ugyldighed.

Fra praksis kan nævnes:

UfR 1972.812 V: En afgørelse om hustrubidrag var truffet af Københavns Overpræsidium og ikke af Vejle Amt, som efter de dagældende kompetenceregler i anordning nr. 484 af 17. november 1922 skulle have truffet afgørelsen. Retten fandt, at kompetencereglen ikke »kunne opfattes som en garanti for afgørelsens rigtighed, men alene som en arbejdsfordeling mellem myndighederne«. Afgørelsen fandtes trods kompetencemanglen gyldig.

C. Funktionel kompetencefordeling

En funktionel kompetencefordeling foreligger, når flere myndigheder har forskellige funktioner i forhold til den samme sag. Funktionel kompetencefordeling foreligger f.eks. i tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed skal godkende en anden forvaltningsmyndigheds afgørelse, førend denne kan føres ud i livet (få retsvirkninger), eller hvis en forvaltningsmyndighed fører tilsyn med en anden. Visse administrative klagemyndigheder har ikke kompetence til at efterprøve alle dele af førsteinstansens afgørelser. I så fald tales om funktionelle ankebegrænsninger.

Som eksempel kan nævnes kommunestyrelseslovens § 60, hvorefter den kommunale tilsynsmyndighed skal godkende visse kommunale fællesskaber (jf. nærmere bogens § 3, s. 50f). I relation til oprettelsen af kommunale fællesskaber, der skal godkendes efter § 60, har de deltagende kommunalbestyrelser og tilsynsmyndigheden hver sin funktionelle kompetence. Et andet eksempel på en funktionel kompetence er de kommunale tilsynsmyndigheders tilsyn med (amts)kommunerne, jf. kommunestyrelseslovens § 61.

Funktionelle ankebegrænsninger er ikke ualmindelige i nyere lovgivning, jf. således f.eks. kommuneplanlovens § 48, stk. 1, hvorefter en kommunes afgørelse kan påklages til Miljøministeriet »for så vidt angår retlige spørgsmål«, byggelovens § 23, hvorefter (amts)kommunale afgørelser kan påklages til Boligministeriet »hvis afgørelsen omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller en i medfør af denne fastsat bestemmelse«, eller hvis »afgørelsen ... har almindelig interesse eller videregående betydelige følger for klageren«, samt Den Sociale Ankestyrelses kompetence til at tage »Amtsankenævnsafgørelser, som ... skønnes at være af principiel betydning«, op til behandling, jf. § 6, stk. 3, nr. 4, i lov om Den Sociale Ankestyrelse. Sidstnævnte ankebegrænsning er indgående behandlet af *Jon Andersen* i J 1985.81 ff.

FOB 1985.50 omhandler en speciel funktionel kompetencebegrænsning: Ombudsmanden fandt, at Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen – i forbindelse med behandlingen af en klage fra en lønmodtager over en afgørelse, truffet af Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen – savnede funktionel kompetence til i 1. instans at træffe afgørelse om

A-kassens medansvar for fejlagtig udbetaling af dagpenge til lønmodtageren; dette spørgsmål måtte henvises til afgørelse af direktoratet i 1. instans.

Se i øvrigt bogens § 14 (s. 264ff) om administrativ rekurs.

IV. Kompetencedelegation

A. Almindeligt om delegation

Kompetencedelegation foreligger, når der af den forvaltningsmyndighed, der efter loven har kompetencen (den originært kompetente myndighed), er truffet beslutning om – generelt eller i det konkrete tilfælde – at overføre en forvaltningsopgave fra den kompetente myndighed til en anden forvaltningsmyndighed (eller undtagelsesvis til private), eller om at fordele opgaverne internt mellem forskellige led hos den myndighed, der er kompetent. Delegation kan således enten være *ekstern*, dvs. til en anden forvaltningsmyndighed (eller undtagelsesvis til private) – eller *intern*, dvs. til et andet led inden for den samme myndighed. Spørgsmålet om, hvornår der er tale om én og samme forvaltningsmyndighed, er behandlet i bogens § 3 (s. 51ff).

Den, der lovligt har fået tildelt en opgave ved delegation, har i forhold til borgerne samme pligter og beføjelser som den, der har delegeret opgaven; og de afgørelser, der måtte blive truffet af modtageren, har samme virkning, som hvis de var truffet af den oprindeligt kompetente. Til gengæld har opgaveafgiveren fortsat ansvaret for opgavens udførelse; en delegation kan derfor altid tilbagekaldes generelt eller i det konkrete tilfælde, og denne tilbagekaldelsesbeføjelse kan ikke fraskrives uden særlig hjemmel. I forlængelse heraf er der ved ekstern delegation (men ikke ved intern delegation) klageadgang til den oprindeligt kompetente myndighed, medmindre rekursadgangen er afskåret med udtrykkelig lovhjemmel (jf. nærmere bogens § 14, s. 256f).

I almindelighed kan der lægges vægt på forskellige kriterier, når tilladeligheden af den ulovbestemte delegation skal afgøres:

- (1) hvem (hvilken myndighed eller hvilket led inden for en myndighed) der delegeres fra og til (og herunder modtagerens kvalifikationer),
- (2) om den, der afgiver opgaven, har udnyttet en eventuel styrings- (og herunder instruktions-) beføjelse over for opgavemodtageren,
- (3) om delegationen af praktiske og arbejdsmæssige grunde er nødvendig og
- (4) den delegerede opgaves art (f.eks. faktisk forvaltningsvirksomhed, sagsforberedelse, afgørelse af enkle og for borgeren ikke indgribende sager eller afgørelse af komplicerede sager af indgribende og vidtrækkende betydning).

B. Ekstern kompetencedelegation

1° Indledning

Ved ekstern delegation er spørgsmålet om, hvilke myndighedstyper der er involveret i opgaveoverførslen, afgørende for, hvilken hjemmel der kræves.

I visse – formentlig sjældne – tilfælde er der dog i gældende ret et forbud mod delegation af bestemte forvaltningsopgaver. Eksempelvis må det antages, at opgavefordelingen ikke kan ændres uden samtidig ændring af loven/bekendtgørelsen, dersom opgaverne på et givet forvaltningsområde er fordelt nøje ved lov og/eller bekendtgørelse ud fra overvejelser om, hvilke myndigheder, der mest hensigtsmæssigt vil kunne udføre de forskellige opgaver.

2° Delegation til underordnede statsmyndigheder

Ulovbestemt delegation til myndigheder, der findes på et trinlavere plan i et statsligt hierarki (eksempelvis fra et departement til et direktorat eller fra et direktorat til en lokal statsforvaltning), er overordentligt udbredt. Der kan i almindelighed ikke opstilles noget egentligt krav om, at en sådan delegation skal have lovhjemmel – selvom eksempler på lovhjemmel findes. Den ulovbestemte delegationsadgang må i almindelighed antages at være ret vidtgående, idet der inden for de statslige hierarkier er vidtgående styringsbeføjelser (bl.a. generel og konkret instruktionsbeføjelse), og idet borgeren via delegationen får en klagemulighed. Grænserne for delegationsmuligheden »nedad« i de statslige hierarkier må således vurderes ud fra de på s. 63 angivne almindelige kriterier.

3° Delegation »opad« i et statsligt hierarki

Medens borgerne ved delegation »nedad« i et statsligt hierarki får en klagemulighed, vil borgerne ved delegation til en overordnet myndighed miste en klagemulighed. Bl.a. derfor må det antages, at delegation »opad« normalt kræver lovhjemmel. Der findes så vidt ses ikke eksempler på, at der er hjemmel til generelt at delegere en opgave »opad«.

Delegation »opad« i det konkrete tilfælde kaldes også henskydning. Henskydning kræver hjemmel, eller dog i det mindste en særlig juridisk begrundelse, f.eks. at den underordnede myndighed er myndighedsinhabil (jf. bogens § 5, s. 94ff). Henskydningshjemmel findes f.eks. i kommunestyrelseslovens § 50, stk. 2, 3. pkt., hvorefter et medlem af det kommunale tilsynsråd kan henskyde en tilsynsrådsafgørelse til Indenrigsministeriet.

Et med henskydning beslægtet fænomen – at en underordnet myndighed forelægger et principielt spørgsmål for en overordnet – kan ikke antages at kræve udtrykkelig hjemmel. Dersom forelæggelsen sker tilstrækkeligt abstrakt, og den overordnede myndighed ikke dermed danner sig nogen opfattelse af den *konkrete* sag, vil en forelæggelse normalt være ubetænkelig.

4° Delegation til sideordnede statslige myndigheder

Delegation til sideordnede myndigheder må normalt kræve lovhjemmel, også selvom der er tale om sideordnede myndigheder inden for samme ministerområde.

Selvom overførsel af en opgave mellem sideordnede statslige myndigheder efter den oprindeligt kompetente myndigheds beslutning kræver lovhjemmel, er det værd at bemærke, at der findes andre – og ganske praktiske – muligheder for at overføre opgaver mellem sideordnede statslige myndigheder. En myndighed inden for et statsligt hierarki, hvis kompetence hviler på delegation fra en overordnet myndighed, kan med denne overordnede myndigheds medvirken få opgaven overført til en sideordnet myndighed inden for det samme statslige hierarki. Eksempelvis kan et departement tilbagekalde en delegation fra et direktorat og samtidig delegere opgaven til et andet direktorat inden for ministeriets område. Ligeledes kan opgaver, der ifølge loven er tillagt et ministerium (en minister), overføres mellem ministerområder efter proceduren i grundlovens § 14.

5° Delegation til uafhængige organer (råd, nævn mv.)

Uden lovhjemmel kan opgaver hverken føres til eller fra uafhængige, kollegiale organer. Dette skyldes bl.a., at disse ikke indgår i et administrativt hierarki, og at der derfor hverken til eller fra disse er almindelige ulovbestemte styringsbeføjelser.

Af *FOB 1987.199* fremgår forudsætningsvis, at en kompetence, som efter loven tilkommer trafikministeren, ikke kan delegeres til Persontrafikrådet. I sagen fandt ombudsmanden, at nogle retningslinier, som rådet havde vedtaget, var af en sådan karakter, at de burde optages i en bekendtgørelse, udfærdiget af ministeriet i henhold til buslovens § 13, stk. 1.

6° Delegation til (amts)kommuner

Delegation til en (amts)kommune kræver lovhjemmel, hvad enten den oprindeligt kompetente myndighed er en statsmyndighed eller en anden (amts)kommune. Dette skyldes, at (amts)kommunerne ikke indgår i noget almindeligt hierarki; (amts)kommunerne har derfor ingen fælles overordnet myndighed. I relation til visse af de (amts)kommunale opgaver gør endvidere mandatsynspunktet sig gældende (jf. s. 61f).

7° Delegation til private

Delegation til private kræver hjemmel. Drejer det sig om delegation af kompetence til at træffe afgørelse i forhold til borgerne, jf. FVL § 2, stk. 1 (se bogens § 2, s. 27ff), må der kræves klar og udtrykkelig lovhjemmel. Overladelser af (dele af) sagsforberedelsen i afgørelsessager til private – f. eks. et rådgivende ingeniørfirmas udarbejdelse af en lokalplan eller et konsulentfirmas medvirken i en ansættelsessag – kan efter omstændighederne være ganske betænkelig uden et klart hjemmelsgrundlag. Drejer det sig derimod om udførelsen af visse former for faktisk forvaltningsvirksomhed – f.eks. ren teknisk service

i forhold til borgerne – vil der formentlig kunne slækkes noget på hjemmelskravet. For så vidt angår faktisk forvaltningsvirksomhed i forhold til forvaltningen selv, gælder det i alle fald som udgangspunkt, at der blot skal være bevillinger til at lade sådanne funktioner – f.eks. rengøring på en offentlig institution – udføre af private i stedet for af offentligt ansatte. Det er som udgangspunkt kun et spørgsmål om, at myndigheden har de fornødne bevillinger på kontoen vedrørende »fremmede tjenesteydelser« frem for på kontoen vedrørende »løn«.

Hjemmel til delegation til private findes kun sjældent. Som eksempler kan nævnes kommuneplanlovens § 47, stk. 3, sidste pkt., hvorefter kommunalbestyrelsen kan bemyndige grundejer- eller beboerforeninger til at tillade visse dispensationer fra lokalplaner, og – den (endnu) ikke udnyttede bestemmelse i arbejdsmiljølovens § 74, stk. 1, hvorefter »Arbejdsministeren kan bestemme, at arbejdstilsynets opgaver i nærmere angivet omfang henlægges til ... privat institution...«.

Ifølge de – (endnu) uudnyttede – identiske bestemmelser i OFL § 1, stk. 3, og FVL § 1, stk. 2, kan vedkommende minister ved bekendtgørelse bestemme, at de to love helt eller delvist skal gælde for visse »selskaber, institutioner, foreninger mv., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning« (jf. bogens § 3, s. 47ff). Muligheden for således at inddrage private institutioner mv. under OFL og/eller FVL er dog begrænset til tilfælde, hvor »udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler«, eller »i det omfang, de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne«. Den nævnte mulighed for at udvide OFLs og FVLs gyldighedsområder eksisterer således i relation til en del tilfælde, hvor der kan tænkes delegation til private.

Fra praksis kan nævnes:

FOB 1985.116: Ombudsmanden fandt, at delegation fra Landbrugsministeriet til private brancheorganisationer af kompetence til at administrere afgiftsfonde på landbrugsområdet krævede en udtrykkelig lovhjemmel.

FOB 1985.209: Ombudsmanden fandt ikke, at Frederiksberg Kommune havde hjemmel til at overlade kompetencen til at tage stilling til et erstatningskrav mod kommunen som grundejer i anledning af kommunens angivelige tilsidesættelse af snerydningspligten ud for en kommunal ejendom til kommunens ansvarsforsikringsselskab. Sagen viser, at kravet om lovhjemmel i forbindelse med delegation til private også gælder, når en offentlig myndighed skal træffe afgørelse på baggrund af en privatretlig råden.

C. Intern delegation

1° Indledning

Lovligheden af en intern delegation må i almindelighed vurderes efter de generelle kriterier, der er nævnt på s. 63. I visse tilfælde følger det dog udtrykkeligt af det gældende regelsæt, at intern delegation er udelukket. Dette gælder således, hvis loven indeholder et udtrykkeligt delegationsforbud, eller hvis regelsættet regulerer den interne kompetencefordeling hos en myndighed tilstrækkeligt tæt til, at der hermed må antages at være gjort op med delegationsmulighederne.

Et delegationsforbud foreligger, når det i loven kræves, at en afgørelse skal træffes af et kollegialt organ i et møde. Som eksempler herpå kan nævnes bistandslovens § 34 og § 126 om hjælpeforanstaltninger uden samtykke over for børn og unge (hvorefter afgørelser skal træffes i et møde i det sociale udvalg hhv. i et særligt sammensat udvalg) og registerlovens § 6, stk. 1, og § 7, stk. 4, hvorefter oprettelse af et kommunalt edb-register eller tilslutning til et fælleskommunalt edb-register skal besluttes af kommunalbestyrelsen i et møde.

Se i øvrigt vedrørende kommunale forhold s. 70f.

I visse tilfælde er der i det for vedkommende kollegiale organ gældende regelsæt sket en så detaljeret fordeling af kompetencen mellem organets plenum, formand og sekretariat, at der nok må være en formodning imod, at der udover det i regelsættet angivne skulle kunne ske delegation. Som eksempler herpå kan formentlig nævnes Den Sociale Ankestyrelse (jf. lov om Den Sociale Ankestyrelse § 6, stk. 1-5, smh. med stk. 6, og forretningsorden for Den Sociale Ankestyrelse, især § 5, stk. 1, § 6, stk. 1, § 7, stk. 2, § 3, stk. 1, § 20 og § 10, stk. 1), amsankenævne (jf. socialstyrelseslovens § 18 b, stk. 5, og forretningsorden for amsankenævn, især § 6, stk. 2-3, § 15, §§ 2-3, § 16 og § 9, stk. 2) og revaliderings- og pensionsnævne (jf. socialstyrelseslovens § 18, stk. 3, 2. pkt., og forretningsorden for revaliderings- og pensionsnævn, især § 6, § 14, § 3, § 15 og § 9, stk. 2).

Er der foretaget en lovlig intern delegation, har en borger ikke krav på, at hans sag behandles på et andet internt niveau, og han kan heller ikke »rekurere« en afgørelse til et højere internt niveau inden for samme myndighed.

2° Delegation inden for hierarkisk opbyggede myndigheder

En omfattende intern delegation inden for en hierarkisk opbygget myndighed vil normalt være en nødvendighed og vil også være forudsat i lovgivningen, uanset om lovens kompetenceregulering måtte henlægge opgaven til myndighedens chef (f.eks. ministeren eller direktøren) eller til myndigheden (f.eks. ministeriet eller direktoratet). Om en sådan intern delegation findes som regel hos den enkelte myndighed en række regler og sædvaner. Grænserne for delegation bestemmes her især af 2 forhold: om den, der delegeres til, har de faglige forudsætninger for at løse opgaven forsvarligt, og opgavens vigtighed (for en institutionspolitisk betragtning eller eventuelt set fra borgerens side).

3° Delegation til et kollegialt organs formand eller et underudvalg under organet

I tilfælde, hvor der ikke kan antages at foreligge egentlige delegationsforbud – og under inddragelse af de generelle hensyn, der er nævnt på s. 63 – antages det, at der vil kunne ske delegation til et kollegialt organs formand eller et underudvalg, nedsat af det kollegiale organ. I almindelighed må det antages, at adgangen til at delegere til et underudvalg er noget videre end adgangen til at delegere til formanden. Hvor grænsen for delegation til underudvalg hhv. formanden i almindelighed må antages at gå, kan ikke angives mere præcist.

Der kan i almindelighed ikke være noget i vejen for, at formanden for et kollegialt organ bemyndiges til på nævnets vegne at tage stilling til sager, der

angår overskridelse af klagefristen eller begæringer om genoptagelse til realitetsbehandling af en af det kollegiale organ afgjort sag. Ombudsmanden har dog i flere sager tilkendegivet den opfattelse, at en sådan bemyndigelse for formanden bør fremgå af det kollegiale organs forretningsorden, jf. *FOB 1977.553* om bemyndigelsen for formanden for et amtsankenævn til at træffe afgørelse angående genoptagelse, *FOB 1985.48* om bemyndigelsen for formanden for Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen til at træffe afgørelse angående formalitetsafvisning på grund af overskridelse af klagefristen eller af andre formelle grunde og *FOB 1986.70* om bemyndigelsen for formanden for Flygtningenævnet (eller den næstformand, der er formand for en nævnssafdeling i forbindelse med behandlingen af en konkret sag) til at træffe afgørelse om advokatbeskikkelse og om genoptagelse.

Både i relation til udvalgs- og formandsdelegationer må der på den anden side kunne opstilles følgende to absolutte grænser for delegationsmulighederne: Afgørelser, som er praksisdannende, eller som bryder med eller ændrer myndighedens hidtidige praksis, må træffes i det samlede organ, og delegationen må ikke tage et sådant omfang, at det samlede organ reelt overflødiggøres i relation til behandlingen af konkrete sager, jf. *UfR 1948.654 Ø* og *FOB 1973.326*.

Fra praksis kan i øvrigt nævnes:

UfR 1948.654 Ø: Et boliganvisningsudvalg bestod af 5 medlemmer, heraf 2 interesserepræsentanter (for hhv. grundejere og lejere). Udvalgets formand kunne ikke gyldigt træffe afgørelse om nægtelse af at godkende en af ejeren foreslået lejer på baggrund af en delegation fra udvalget til formanden, som var så omfattende, at den reelt overflødiggjorde udvalgets behandling af konkrete sager, og hvis nærmere indhold var uafklaret, og hvorom der i øvrigt ikke var enighed mellem udvalgets medlemmer. – Se også *UfR 1954.156 Ø*.

FOB 1963.31: Ombudsmanden fandt det ikke i strid med anerkendte forvaltningsretlige principper, at Naturfredningsrådet normalt lod sager om dispensation fra strandbyggelinien – hvori rådet ifølge naturfredningsloven skulle afgive en ikke bindende udtalelse, og hvori rådets særlige sagkundskab ikke kunne have særlig betydning – behandle i et underudvalg, bestående af formanden og 2 andre af rådets 7 medlemmer.

FOB 1973.326: Boligkommissionen i Esbjerg, der efter loven skulle bestå af 11 medlemmer (3 kommunalbestyrelsesmedlemmer, 2 interesserepræsentanter for hhv. grundejere og lejere og 6 sagkyndige – 2 læger, 1 jurist, 1 bygningssagkyndig, 1 brandsagkyndig og 1 socialt sagkyndig) havde »... gennem en årrække ... fulgt den faste praksis, at sager, der må siges at være af hastende karakter eller utvivlsomme, kan afgøres af formanden på grundlag af stadsbygmesterens og kredslægens udtalelser og i særlig klare tilfælde alene på grundlag af stadsbygmesterens udtalelse«. I den konkrete sag havde formanden på baggrund af en erklæring fra det bygningssagkyndige medlem af kommissionen nedlagt forbud mod beboelse eller ophold i et hus, og formanden havde på baggrund af erklæringer fra to af de sagkyndige (den bygningssagkyndige og kredslægen) afslået at ophæve forbudet, hvis nogle af ejeren foreslåede reparationsarbejder blev gennemført. Ombudsmanden fandt, at en delegationspraksis, der omfattede afgørelser som de konkrete, var for vidtgående. Ombudsmanden fremhævede videre følgende kriterier, som bør indgå i vurderingen af en konkret delegations forsvarlighed: (1) den praksis, der følges med hensyn til, i hvilket omfang

nævnet som sådant overværer eller aktivt deltager i sagernes forberedelse, (2) om det er forbundet med praktiske vanskeligheder at indkalde nævnet, (3) om de sager, der omfattes af delegationen, er af mere eller mindre presserende karakter eller af større eller mindre vigtighed, (4) om nævnets arbejdsbyrde er af et sådant omfang, at dette nødvendiggør delegation, og (5) delegationens omfang i forhold til nævnets kompetenceområde.

FOB 1982.204: Formanden for Miljøankenævnet afslog i marts 1981 at genoptage en i 1979 af Planstyrelsen (som den daværende rekursmyndighed i forhold til Hovedstadsrådet) i medfør af by- og landzoneloven afgjort sag til realitetsbehandling. Ankenævnet havde i mellemtiden erstattet styrelsen som ankemyndighed. Ombudsmanden fandt, at det var tvivlsomt, om Miljøankenævnets formand havde en *selvstændig* kompetence til at træffe afgørelse på nævnets vegne vedrørende visse sager angående klagefristens overholdelse, klageberettigelse og genoptagelse. Men ombudsmanden fandt, at formanden kunne træffe afgørelse i sager som de nævnte efter *delegation* fra nævnet. Det gav ikke anledning til kritik, at der ikke var tale om en udtrykkelig delegation, men om en praksis, som nævnet havde accepteret.

FOB 1973.208 berører bl.a. spørgsmålet om muligheden for delegation til en formand for et nævn.

4° Delegation til et kollegialt organs sekretariat

Tilladeligheden af delegation til et kollegialt organs sekretariat vil typisk afhænge af, hvor omfattende organets arbejdsbyrde er (og dermed den praktiske nødvendighed af en delegation), om organet er sammensat på en sådan måde, at dette taler (afgørende) imod delegation til sekretariatet, og hvor detaljerede regler, der er fastsat for opgavens udførelse. Betænkkeligheden ved delegation af en skønsmæssig beføjelse til sekretariatet kan mindskes i den udstrækning, det kollegiale organ i forbindelse med delegationen angiver visse rammer for skønnets udøvelse. Grænsen for det tilladelige kan ikke angives mere præcist, men i almindelighed må det vel antages, at adgangen til delegation af afgørelseskompetence til sekretariatet er mindre vidtgående end adgangen til at delegere til formanden; dette gælder dog ikke inden for kommunestyret, jf. s. 70f.

Af *FOB 1987.199* fremgår forudsætningsvis, at der principielt ikke er noget i vejen for, at Persontrafikrådets kompetence til at træffe afgørelse i visse sager kan delegeres til rådets sekretariat (Direktoratet for Vejtransport).

Det kan være tvivlsomt, om det forhold, at sagerne forberedes af det kollegiale organs sekretariat, rent terminologisk skal betegnes som en (egentlig) delegation. Under alle omstændigheder må der være en vid adgang til at overlade den rent praktiske sagsforberedelse til et kollegialt organs sekretariat.

FOB 1976.206: Ombudsmanden fandt, at det særlige bygningssyn i en sag, hvor der skulle træffes afgørelse efter bygningsfredningsloven vedrørende en kirke, kunne lade bygningssynets sekretariat foretage besigtigelse af kirken og herefter forelægge resultatet heraf for synets medlemmer. Ombudsmanden fandt, at tilladeligheden af en sådan fremgangsmåde bl.a. måtte afhænge af, »i hvilken grad bygningen er bekendt af synets medlemmer eller i øvrigt fyldestgørende beskrevet«. Herved kobledes ombudsmanden spørgsmålet om tilladeligheden af, at det havde været overladt til sekretariatet at foretage besigtigelse af kirken, til spørgsmålet om, hvorvidt sagen var tilstrækkeligt oplyst.

5° Særligt om delegation inden for kommunestyret

På grund af omfanget og karakteren af de opgaver, der er tillagt (amts)kommunerne, må adgangen til delegation inden for kommunestyret antages at være ganske vidtgående. Hertil kommer, at kommunalbestyrelsen ikke er sammensat af sagkyndige, hvorfor der ikke under henvisning hertil er noget, der taler imod delegation. I kommunestyret findes sagkundskaben i den kommunale forvaltning, ligesom de stående udvalg vel ofte erhverver en betydelig erfaring inden for det pågældende sagsområde. Kommunalbestyrelsens sammensætning må derimod siges at tale imod delegation, for så vidt som den afgørelse, der skal træffes, er en mere »kommunalpolitisk afgørelse«, hvor den politiske sammensætning af kommunalbestyrelsen er af betydning, eller for så vidt der i øvrigt er tale om beslutninger af grundlæggende betydning for kommunen som helhed. I alle fald i de større kommuner og i amtskommunerne udføres langt hovedparten af de opgaver, der er tillagt kommunalbestyrelsen (amtsrådet), rent faktisk af udvalg eller forvaltningen.

UfR 1944.1178 V: Efter den dagældende lejelovs § 58 d, jf. § 58 b, tilkom kompetencen til at godkende lejeforhøjelser kommunalbestyrelsen. Skive Byråd havde først delegeret beslutningskompetencen i de omhandlede sager til et stående udvalg under kommunalbestyrelsen, kasse- og regnskabsudvalget (nu økonomiudvalget, jf. kommunestyrelseslovens § 17, stk. 1), siden nedsat et særligt udvalg (jf. nu kommunestyrelseslovens § 17, stk. 4) til at træffe de omhandlede afgørelser. Dette godkendte dommen med bemærkning om, at loven – ud fra arten og omfanget af de opgaver, der ved denne var tillagt kommunalbestyrelsen – ikke kunne antages at indeholde et delegationsforbud.

FOB 1978.742: Ombudsmanden tilsluttede sig, at amtsrådet lovligt kunne delegere sin kompetence til at afskedige lederen af et skolehjem til amtsborgmesteren. Ombudsmanden udtalte i denne forbindelse, at det – ud over de tilfælde, hvor der ud fra den kommunale styrelseslovgivning må antages at være et delegationsforbud, eller der i øvrigt er tale om »beslutninger af vidtrækkende økonomisk eller anden betydning for kommunen som helhed« – »må ... antages, at amtsrådet/kommunalbestyrelsen relativt frit kan beslutte at delegere kompetencen til de øvrige kommunale organer, navnlig til de kommunale udvalg, men i et vist omfang også til borgmesteren«.

Ombudsmanden har i forbindelse med en konkret sag om et kommunalt udvalgs beslutning om ekspropriation i henhold til vejlovgivningen været inde på, om der kan opstilles en grundsætning om forbud mod delegation fra en kommunalbestyrelse i forbindelse med enkeltafgørelser, der er særligt indgribende over for borgerne. Såvel eksistensen som det nærmere indhold af en sådan grundsætning er dog tvivlsom.

Se herom *FOB 1972.93* og *1974.23*, *FOB 1956.162*, *Carl Aage Nørgaard*, 1987, s. 43, *Harder*, 1988, s. 219 f og betænkning 894/1980, s. 127. I øvrigt synes fordelene ved at lade kommunalbestyrelsen træffe afgørelse frem for andre kommunale organer vel ud fra en snæver retssikkerhedsmæssig betragtning i almindelighed at måtte være forholdsvis begrænset. I

sager, der ikke kan behandles for lukkede døre, kan mødeoffentligheden i kommunalbestyrelsen dog efter omstændighederne tænkes at have en vis retssikkerhedsmæssig betydning.

I visse tilfælde består der et delegationsforbud af hensyn til kommunens interne anliggender.

Dette gælder således ved visse afgørelser mht. valg og valgbarhed til kommunalbestyrelsen, valg til udvalg mv. samt fritagelse for kommunale hverv (jf. den kommunale valglovs § 29, stk. 2, § 42, stk. 2, og § 34 a, stk. 3, og kommunestyrelseslovens § 6 og § 17, stk. 2-4, samt den kommunale valglovs § 27, stk. 3), behandlingen af de kommunale budgetter (jf. kommunestyrelseslovens § 38, stk. 1, og § 40, stk. 1 og 2), mht. låneoptagelse (jf. kommunestyrelseslovens § 41) og mht. vedtagelse af regnskabet (jf. kommunestyrelseslovens § 45). Endvidere kan borgmesterens (eller i hans forfald viceborgmesterens) kompetence som mødeleder i kommunalbestyrelsen (jf. kommunestyrelseslovens § 30, 2. pkt., smh. med § 33) samt borgmesterens kompetence til at underskrive visse dokumenter på kommunalbestyrelsens vegne (jf. kommunestyrelseslovens § 32) ikke delegeres.

Herudover må det antages, at beslutninger, der i øvrigt er af særlig væsentlig økonomisk eller anden betydning for hele kommunen – herunder beslutninger, der er af særlig væsentlig »kommunalpolitisk betydning« – skal træffes i kommunalbestyrelsen, jf. herved *FOB 1978.742*. Som eksempler herpå kan nævnes oprettelse af kommunale fællesskaber, der skal godkendes efter kommunestyrelseslovens § 60, planer, der er bindende for kommunen i nogen tid fremover o.l., samt – formentlig – ansættelse (og afskedigelse) af kommunens øverste tjenestemænd.

V. Bekendtgørelse af delegation

Ekstern delegation bør af ordensmæssige hensyn og af hensyn til, at borgerne kan vide, hvor de skal henvende sig, bekendtgøres. En bekendtgørelse i Lovtidende må normalt foretrækkes. Det anførte må gælde uanset forvaltningsmyndighedernes pligt til at videresende henvendelser til rette myndighed, jf. FVL § 7, stk. 2, og pligt til at meddele klagevejledning, jf. FVL § 25.

§ 5 Inhabilitet

Af Hans Gammeltoft-Hansen

I. Indledning

Under betegnelsen »habilitet« – eller modstykket »inhabilitet« – behandles en række spørgsmål, hvis fælles træk består i, at de vedrører betingelserne for forvaltningspersonalets offentligretlige handleevne. Mens spørgsmålet om kompetence vil bero på regulering vedrørende *sagsområders* henlæggelse til bestemte myndigheder (jf. bogens § 4), er habiliteten således en samlet betegnelse for de retlige krav til *personalets* forudsætninger for at udøve offentlig myndighed.

Traditionelt anlægges der en række sondringer eller klassifikationer ved fremstillingen af habilitetsreglerne. Det drejer sig navnlig om følgende:

- Generelle ctr. specielle habilitetskrav. Generelle habilitetskrav vedrører betingelserne for at beklæde stillinger eller hverv inden for forvaltningen, mens de specielle krav omhandler forudsætningerne for at deltage i behandlingen af konkrete sager.
- Positive ctr. negative habilitetskrav; dvs. krav om henholdsvis tilstedeværelse af bestemte kvalifikationer og fravær af bestemte diskvalifikationer (inhabilitetsgrunde).
- Personlig inhabilitet ctr. myndighedsinhabilitet. Det sidste foreligger, hvor en myndighed som sådan (modsat bestemte ansatte i myndigheden) rammes af en inhabilitetsgrund.
- Absolut ctr. betinget inhabilitet; dvs. en under alle omstændigheder foreliggende inhabilitet over for en inhabilitet, der er betinget af (normalt parternes) begæring. – Denne sondring, der er hentet fra domstolsprocessen, spiller dog ikke nogen rolle i den retlige regulering af forvaltningsprocessen.

I den efterfølgende fremstilling er sondringen mellem positive og negative habilitetskrav valgt som hovedinddeling. De positive krav fremstilles under betegnelsen »habilitet«, mens de negative beskrives under overskriften »inhabilitet« (altså en fremstilling af de omstændigheder, der *ikke* må foreligge, dersom den offentligretlige handleevne skal være til stede). – Da inhabilitetsreglerne i praksis spiller langt den største rolle, fremstilles de først og med større bredde end reglerne om habilitet.

I hovedafsnittet om den personlige inhabilitet anvendes sondringen mellem specielle og generelle habilitetskrav. Herefter følger en fremstilling af de beslægtede problemer om den specielle myndighedsinhabilitet.

II. Speciel inhabilitet

A. Reglernes karakter

Reglerne (og principperne) om speciel inhabilitet er ét – blandt talrige – eksempler på, at man inden for retsordenen foretager en forskydning i retning af at forbyde ikke blot den konkrete skade, men også den abstrakte risiko. Man etablerer så at sige en sikkerhedszone. Begrebsmæssigt er denne teknik især veludviklet og erkendt inden for strafferetten; men den genfindes inden for mange andre retsområder.

Inhabilitetsreglernes baggrund er det grundlæggende krav om saglig forvaltning. Forebyggelse af konkrete afgørelser af usaglig karakter som følge af særlige, personlige interessers indflydelse er reglernes egentlige mål. For at forstærke denne forebyggelse går man imidlertid det skridt videre at opstille forbud mod en række situationer, som ikke med sikkerhed (ofte end ikke med overvejende sandsynlighed) ville føre til konkret usaglige afgørelser, men som i sig selv kan indeholde en mere abstrakt risiko herfor – eller i hvert fald af omverdenen (borgeren) kunne opfattes som risikabel og dermed nedbrydende for tilliden til myndighederne.

At reglerne og principperne om speciel inhabilitet må anskues som forbud mod abstrakte risici og ikke blot mod konkrete skader i form af usaglige afgørelser, får navnlig betydning i to henseender. Dels må det præge bestemmelsernes fortolkning og princippernes nærmere udformning, at de *som udgangspunkt* skal finde anvendelse ganske uanset, om en usaglig afgørelse er lidet sandsynlig i det konkrete tilfælde (f.eks. under henvisning til en høj grad af personlig integritet hos den muligt inhabile). Dels vil inhabilitetsreglernes karakter af en (ganske bred) sikkerhedszone kunne forklare, at man i visse tilfælde anser det for muligt og forsvarligt at fravige dem, især i tilfælde, hvor substitution (jf. s. 84f) ikke er mulig, eller dog forbundet med meget store vanskeligheder. At man i disse tilfælde kan fravige inhabilitetsprincipperne, er således ikke udtryk for en opfattelse i retning af, at en usaglig afgørelse er bedre end slet ingen afgørelse, men for at sikkerhedszonen mellem den blot abstrakte risiko og den konkrete usaglighed efter omstændighederne foretrækkes indsnævret noget frem for den praktiske umulighed eller meget betydelige vanskelighed ved overhovedet at få truffet en afgørelse.

Som anført er det et medvirkende hensyn bag inhabilitetsreglerne, at også den blotte mistillid til myndighedernes udøvelse af deres beføjelser så vidt muligt skal forebygges. Dette grundlæggende hensyn bidrager til en forholdsvis vid anvendelse af inhabilitetsreglerne. I sin principielle form er denne opfattelse ofte fremhævet af ombudsmanden; se til eks. *FOB 1974.262*, hvor det udtales, at det kommer »i betragtning, at inhabilitetsregler bør forstås forholdsvis vidt under hensyn til, at deres formål ikke alene er at modvirke usaglige hensyn i den offentlige forvaltning, men tillige at bidrage til at skabe tillid i videre forstand til myndighederne og deres afgørelser«. Dermed bliver reglerne imidlertid også et værn for den inhabile selv: inhabilitetsprincipperne hindrer, at myndighedspersoner tvinges til at træffe afgørelser i sager, hvor de – uanset al god vilje og evne – alligevel må påregne at blive kritiseret for usaglighed på grund af personlige interesser. Dog kan inhabilitetsbegrebet selvsagt

ikke anvendes blot med henblik på at undgå sager, der må påregnes at føre til kritik og ubehageligheder.

I tilslutning hertil bør det fremhæves, at netop den abstrakte karakter af inhabilitetsreglerne frigør reglerens anvendelse fra ethvert element af individuel vurdering vedrørende den pågældendes personlige evne til at fastholde sagligheden i sin myndighedsudøvelse. At blive erklæret for inhabil er således ikke i mindste måde personligt eller moralsk diskvalificerende.

B. Lovgrundlaget

I praksis vil de hyppigst forekommende problemer vedrøre den *personlige, specielle inhabilitet* (jf. s. 72). På dette område er der da også fastsat udtrykkelige regler i FVLs kap. 2 (§§ 3-6).

Om gyldighedsområdet for FVLs bestemmelser – den offentlige forvaltnings afgørelsessager – henvises til § 2 og § 3. For anvendelsen af reglerne om inhabilitet gælder tillige den specielle regel i FVL § 2, stk. 2, hvorefter også sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner er undergivet bestemmelserne i lovens kap. 2.

Uden for FVLs gyldighedsområde – navnlig i forbindelse med procesledende beslutninger, udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed samt indstillinger mv. fra den ene myndighed til den anden – kan tilsvarende inhabilitetsproblemer meget vel opstå. Retsgrundlaget består her i uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger. Indholdet af disse grundsætninger svarer i vidt omfang til de udtrykkelige regler i FVL. – Nogle af eksemplerne i de følgende afsnit vil i øvrigt hidrøre fra grænseområdet mellem sådanne beslutninger og de egentlige afgørelser.

For procesledende beslutningers vedkommende er de tilgrundliggende hensyn i almindelighed de samme som ved egentlige afgørelser. Tilsvarende vil i vidt omfang være tilfældet inden for udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed, hvor der er tale om at træffe konkrete beslutninger af afgørelseslignende karakter (se herom bogens § 2, s. 30f), men ikke ved virksomhed af mere løbende karakter (f.eks. udøvelsen af den daglige forsyrg på et plejehjem eller meddelelse af undervisning).

FVLs inhabilitetsregler er minimumsbestemmelser i den forstand, at regler inden for særlige områder gælder, dersom de i videre omfang end FVL medfører inhabilitet (jf. § 34). Det er en forudsætning, at sådanne særbestemmelser er fastsat i lov eller i henhold til lov (f.eks. i bekendtgørelser eller forretningsordener).

Bestemmelserne i FVLs kap. 2 er opbygget således, at de *materielle regler* findes i § 3, stk. 1-2, § 4 og § 5 (idet grundreglerne er indeholdt i § 3, stk. 1, modifikationer i § 3, stk. 2, samt § 4). Regler om *fremgangsmåden* ved konstatering af eventuel inhabilitet findes i § 6, mens bestemmelser om *retsvirkningen* af inhabilitet er indeholdt i § 3, stk. 3. I § 5 er der optaget en særlig bemyndigelsesbestemmelse.

C. Materielle regler

1° Grundreglerne

Udgangspunktet for konstatering af eventuel inhabilitet er § 3, stk. 1. I denne bestemmelse opregnes en række inhabilitetsgrunde, der i vidt omfang svarer til – og bygger på – bestemmelserne i retsplejelovens §§ 60 og 62 om dommeres inhabilitet.

Den generelle karakteristik af inhabilitetsgrundene fremgår af § 3, stk. 1, nr. 5: at der »foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed«. Dette grundlæggende forhold er nærmere specificeret i fire konkrete tilfældegrupper (nr. 1-4) og i generel form indeholdt i opsamlingsbestemmelsen i nr. 5.

Nr. 1 vedrører den såkaldte *partsinhabilitet*. Inhabilitet foreligger for den, der er part i sagen, eller som i øvrigt har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald. Sådanne interesser kan være til stede på forhånd (f.eks. hvor der skal tages stilling til nedlæggelse af en institution, i hvilken den pågældende selv er ansat), eller de kan opstå i forbindelse med selve afgørelsen. I den sidste situation vil den mulige inhabilitetsgrund ikke altid være så åbenbar og afklaret som ved en på forhånd foreliggende interesse.

FOB 1980.388: Et medlem af Radiorådet og Radiorådets forretningsudvalg burde ikke have deltaget i behandlingen af en sag om oprettelse af en personaleinspektørstilling i Danmarks Radio, idet medlemmet selv havde haft overvejelser om eventuelt at søge stillingen, såfremt den blev oprettet. – Se også *FO-udtalelse (j. nr. 1988-313-719)*.

Den pågældendes interesse i sagens udfald kan være af mere *indirekte* karakter, dvs. bero på en række mellemlid. At inhabilitetsgrunden på denne måde ikke er umiddelbart knyttet til den pågældende person, gør ikke i sig selv nogen forskel i den materielle vurdering af inhabiliteten, så længe man ikke er kommet under den grænse, der markeres af § 3, stk. 2 (jf. s. 82ff); derimod kan inhabilitetsgrunden efter omstændighederne fremtræde mindre åbenbart i disse tilfælde.

Tre tilfældegrupper af indirekte interesser er udtrykkeligt reguleret i henholdsvis nr. 1 in fine (repræsentationsforhold), nr. 2 (slægtskab mv.) og nr. 3 (tilknytning til selskaber mv.). Men mange andre tilfælde kan forekomme; de må i hovedsagen henføres til hovedbestemmelsen i nr. 1 eller opsamlingsreglen i nr. 5. Det kan f.eks. dreje sig om nære venskabsforhold mellem den pågældende og den direkte interessebærer. Situationen er for så vidt meget lig slægtskabsinhabilitet (nr. 2), men må i modsætning hertil undergives en konkret vurdering med henblik på at fastslå venskabs karakter og styrke.

En blanding af direkte og indirekte interesse kan opstå i tilfælde af meget nært samarbejde. *FOB 1977.649*: Som medlem af bedømmelsesudvalget vedrørende et professorat indtrådte en professor, der havde udgivet videnskabelige værker sammen med en af ansøgerne. Dermed kunne der opstå spørgsmål om, hvorvidt bedømmeren skulle vurdere videnskabeligt arbejde, for hvilket han selv var medansvarlig – altså for så vidt bedømme sig selv. I det konkrete tilfælde fandtes der dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at statuere inhabilitet.

Også et stærkt personligt modsætningsforhold kan efter omstændighederne medføre inhabilitet. Se til eksempel *FOB 1982.267*: En afgangende rektor for et privat seminarium måtte i sin egenskab af sekretær for seminariets forretningsudvalg anses for inhabil ved udvalgets behandling af en ansøgning om den ledige rektor-stilling, idet den afgangende rektor stod i et modsætningsforhold til ansøgeren. – Inhabilitet som følge af modsætningsforhold forudsætter, at modsætningsforholdet fremtræder som »gensidigt«. Forsøg på at hævde eller ligefrem etablere et modsætningsforhold for derved at undgå en uønsket person (f.eks. som sagkyndig bedømmer) bør naturligvis ikke føre til inhabilitet.

En kombination af modsætnings- og venskabsforhold vil til eksempel foreligge, såfremt en person skal foretage en videnskabelig bedømmelse af en uvens meget nære ven. Variationsmulighederne er utallige og kan give anledning til vanskelige afgrænsninger (især i forhold til stk. 2). – Man skal i øvrigt være opmærksom på, at inhabilitetsreglerne i disse tilfælde (venskabsforhold og modsætningsforhold) også tjener til at forebygge virkningerne af den særlige »overkorrekthed«, som bevidst eller ubevidst kan føre til en strengere bedømmelse af en ven, mens en uven behandles for favorabelt.

Også helt andre former for indirekte interessesammenhænge har praktisk betydning. Se til eksempel *FOB 1977.242*: To kommunalbestyrelsesmedlemmer, der var ansat som henholdsvis lærer og pedel ved en af kommunens skoler, var inhabile ved kommunalbestyrelsens behandling – der kunne medføre væsentlige ændringer i forhold til den pågældende skole – af spørgsmålet om kommunens skolestruktur. Smh. *UFR 1986.411 Ø*, hvor en skoleinspektør og en lærer ikke var inhabile i kommunalbestyrelsens behandling af spørgsmålet om en ændret skolestruktur, idet de foreliggende forslag kun i yderst begrænset omfang berørte de pågældendes skoler.

Bestemmelsen i nr. 1 omfatter også *repræsentationsinhabilitet*. Enhver, der i samme sag er eller har været repræsentant for den, til hvem interessen i sagens udfald er knyttet, er således som udgangspunkt inhabil. Den nærmere karakter af repræsentationsforholdet er uden betydning. Inhabilitet vil således kunne foreligge, uanset om det drejer sig om advokater, revisorer eller andre professionelle repræsentanter, om en værge, en faglig bisidder, eller om en rent privat bistand. Det afgørende kriterium er, om repræsentationsforholdet vedrører den samme sag.

Nr. 2 omhandler *slægtskabsinhabilitet*. Bestemmelsen angiver dels en bestemt kreds af familieforhold – »vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskende-børn« - dels en supplerende og mere ubestemt kreds af »andre nærstående«.

Den udtrykkeligt anførte familiekreds svarer i det væsentlige til retsplejeloovens § 60, stk. 1, nr. 2 og 3. Afgrænsningen er for så vidt mindre logisk, idet samme slægtskabsforhold mellem to personer medfører inhabilitet for den

ene, men ikke for den anden; en onkel er således inhabil i tilfælde, hvor hans nevø har interesse i sagens udfald, mens omvendt en nevø ikke efter den udtrykkelige afgrænsning er inhabil i forhold til sin onkel. Undertiden vil man i sådanne tilfælde alligevel kunne statuere inhabilitet enten under henvisning til vendingen »andre nærstående« eller i medfør af nr. 5. Den udtrykkelige familieafgrænsning lægger ikke automatisk op til modsætningsslutninger, men markerer i stedet et kerneområde, ud fra hvilket inhabilitet meget vel kan konstateres i andre (og fjernere) familiesituationer på grundlag af en konkret vurdering, bl.a. af de pågældendes personlige kontakt.

Begrebet »andre nærstående« omfatter bl.a. plejeforhold og samlivsforhold, herunder også samlivsforhold mellem personer af samme køn. Ved faste samlivsforhold må endvidere inddrages den personkreds, som i tilfælde af ægteskab ville medføre inhabilitet som følge af svogerskab.

Opløste ægteskaber og samlivsforhold (samt de herved etablerede svogerskaber) må formentlig bedømmes efter nr. 5, efter omstændighederne som venskabsforhold eller modsætningsforhold. I visse tilfælde vil man også kunne henføre situationen til nr. 2 som »andre nærstående«. – At man ikke udtrykkeligt har medtaget f.eks. tidligere ægteskab under bestemmelsen i nr. 2, er formentlig bevidst; cfr. herved den tilsvarende bestemmelse i den norske forvaltningslov (§ 6, stk. 1, litra c), hvori man anvender udtrykket »... er eller har været gift ...«.

Også slægtskab mv. i forhold til en repræsentant (se ovenfor om repræsentationsinhabilitet) medfører inhabilitet, men kun såfremt der er tale om et aktuelt repræsentationsforhold.

Nr. 3 vedrører *selskabsinhabilitet* mv. Personer med nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald, vil således være inhabile.

Tilknytningen kan bestå i ansættelse – i en overordnet stilling, jf. udtrykket »deltager i ledelsen af« – eller i et væsentligt økonomisk engagement. Direktører og andre overordnede funktionærer, bestyrelsesmedlemmer (men næppe medlemmer af mere talstærke repræsentantskaber el. lign.), indehavere af aktie- eller anpartsposter med bestemmende indflydelse vil således være omfattede.

For så vidt angår kreditorer og debitorer, vil det ofte være således, at de pågældende utvivlsomt må anses for inhabile, men tvivlsomt, hvilket nr. i § 3, stk. 1, der skal citeres. Drejer det sig f.eks. om en kreditor i forhold til et selskab, og vil sagens udfald kunne være af afgørende betydning for selskabets betalingsevne, er det mere nærliggende at henføre inhabiliteten til nr. 1, fremfor at basere den på kreditors »nære tilknytning« til selskabet og dermed henvise til nr. 3. Ganske vist kunne det samme siges om f.eks. indehaveren af aktiemajoriteten; men når aktiebesidderen klart henføres til nr. 3, må det ses i lyset af vendingen »deltager i ledelsen af«. Dette er (normalt) ikke tilfældet for kreditorer. I de situationer, hvor kreditorens (og debitorers) økonomiske situation vil kunne påvirkes af sagens udfald, vil det

formentlig være mest nærliggende at henføre inhabiliteten til nr. 1, subsidiært til nr. 5. Det samme gælder om indehavere af relativt mindre aktie- eller anpartsposter; som eksempel kan nævnes *FO-udtalelse j.nr. 1986-34-42; optages i FOB 1988*: En kommune udlejede en grund til et kommanditselskab med henblik på, at selskabet opførte et motel på arealerne. Selskabet overdrog senere motellet til et andet selskab, til hvem kommunen herefter udlejede grunden. Lejevilkårene mv. rummede i begge tilfælde betydelige elementer af støtte til den private erhvervsvirksomhed. To af kommanditselskabets 50 kommanditister var henholdsvis kommunaldirektøren og kommunens advokat, der begge havde deltaget på forskellig vis i sagens behandling. Ombudsmanden fandt, at de begge måtte anses for inhabile.

Bestemmelsen i nr. 3 har særlig praktisk betydning i forhold til valgte myndighedspersoner (f.eks. kommunalbestyrelsesmedlemmer) med hovederhverv i den private sektor.

I lighed med nr. 1 og 2 forudsættes det også i nr. 3, at der er tale om en »særlig« interesse. Heri ligger bl.a., at en mere generel interesse, f.eks. af ideologisk karakter, som måtte indgå i programmet for den juridiske person (her typisk en forening) ikke i sig selv kan danne grundlag for inhabilitet. F.eks. vil formanden for den lokale musikforening som kommunalbestyrelsesmedlem kunne medvirke ved behandlingen af spørgsmål vedrørende oprettelse af en kommunal musikskole eller indretning af en koncertsal. Men omvendt vil han være afskåret fra at medvirke ved afgørelsen af, om musikforeningen skal modtage tilskud fra kulturbudgettet. Indebærer udfaldet af en generel sag i virkeligheden spørgsmål om konkrete fordele for foreningen – f.eks. således at indretning af en kommunal koncertsal vil medføre betydelige besparelser i henseende til udgifter til lokaleleje for musikforeningen – foreligger der inhabilitet.

Om disse spørgsmål er der afgivet en række ombudsmandsudtalelser, se bl.a. *FOB 1975.191, FOB 1978.222 og FOB 1979.211*. Se endvidere *FOB 1986.44*: Baggrunden for sagen var, at NESAs direktør som medlem af Elprisudvalget havde deltaget i udvalgets behandling af en klage fra et andet selskab vedrørende NESA. Ombudsmanden fastslog, at der normalt intet vil være til »hinder for, at repræsentanter for interesseorganisationer mv., der som sådanne er udnævnt til medlem af et kollegialt forvaltningsorgan, deltager i behandlingen af sager, i hvis udfald organisationen har en generel interesse. Derimod vil der jævnligt være grund til at statuere inhabilitet i tilfælde, hvor det pågældende medlem samtidig – ud over at repræsentere de generelle foreningsinteresser – deltager i ledelsen af eller i øvrigt har nær tilknytning til et selskab, der som part i sagen har en særlig interesse i udfaldet.«

De anførte eksempler viser i øvrigt, at undtagelsesbestemmelsen i § 3, stk. 2, spiller en særlig rolle i forhold til stk. 1, nr. 3. At formanden for en forening el. lign. ikke er inhabil ved behandlingen af sager, der involverer foreningens generelle opfattelse af ideologisk eller politisk art, kan som nævnt henføres til, at der ikke er tale om en »særlig« interesse. Ofte kunne man imidlertid lige så vel henføre det til, at der slet ikke er tale om »uvedkommende hensyn« (jf. § 3, stk. 2). Drejer det sig som i det ovenanførte eksempel om et kommunalbestyrelsesmedlem, der samtidig er musikforeningsformand, kan netop dette forhold – og

dermed politisk arbejde for at fremme kommunens musikliv – mere eller mindre udtrykkeligt være indgået i valggrundlaget.

De nævnte situationer udspringer af en mere generel problemstilling: Det principielle spændingsforhold, der består mellem folkevalgte beslutningstageres valggrundlag og demokratiske legitimation i deres myndighedsudøvelse, og inhabilitetsprincippernes krav om fravær af særlige interesser. De gældende inhabilitetsregler er i vidt omfang udviklet på grundlag af det ansatte forvaltningspersonales forhold – især ved overførelse af retsplejelovens grundsætninger om dommeres inhabilitet – hvor den anførte problemstilling ikke gør sig gældende. De specielle afgrænsningsvanskeligheder, som dermed rejser sig i forhold til valgte forvaltningspersoner, er (for så vidt angår kommunalbestyrelser) i særlig grad bearbejdet i *Rønsholdt*: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet (1987).

En anden form for forbindelse mellem forvaltningspersoner og bestemte foreninger, sammenslutninger mv. foreligger ved udpegningen af visse medlemmer til offentlige nævn o.l., hvor udpegningen sker, for at de pågældende medlemmer i nævnets behandling af konkrete sager skal fremføre den sagkundskab og den interesse, som betinges af deres tilhørsforhold til en bestemt forening eller anden juridisk person. Som eksempel kan nævnes medlemmer af Forbrugerklagenævnet med tilknytning til Forbrugerrådet, medlemmer af Miljøankenævnet med tilknytning til Landbrugsrådet, eller medlemmer af Flygtningesnævnet med tilknytning til Dansk Flygtningehjælp. I disse tilfælde foreligger der selv sagt ikke inhabilitet på grundlag af den pågældendes tilhørsforhold til den juridiske person.

For offentligt ansatte vil tilsvarende problemer normalt ikke gøre sig gældende; (undtagelsesvis vil det dog kunne tænkes i forbindelse med ansættelse af visse specialkonsulenter o.a.). Her kan inhabilitetsspørgsmål imidlertid opstå i forbindelse med udpegning af offentligt ansatte til bestyrelsen i private selskaber eller foreninger med henblik på varetagelse af offentlige interesser. - Denne situation er i øvrigt ikke speciel for ansatte; medlemmer af kommunalbestyrelser, offentlige råd mv. udpeges hyppigt på tilsvarende måde som medlemmer af private bestyrelser. - I sådanne tilfælde vil udgangspunktet være, at en offentligt udpegets deltagelse i ledelsen af et privat selskab mv. ikke medfører inhabilitet i den udpegende myndigheds behandling af sager vedrørende selskabet, såfremt den pågældende er udpeget til at varetage offentlige interesser. Se til eksempel *FOB 1985.75*: Det forhold, at en borgmester som kommunens repræsentant var født medlem af en erhvervsfonds bestyrelse, kunne ikke i sig selv medføre inhabilitet ved kommunens behandling af sager vedrørende fonden.

Kun tilknytning til *private* juridiske personer kan medføre inhabilitet efter nr. 3. Uden for bestemmelsens område falder således offentligt ejede selskaber mv. eller offentlige selvejende institutioner, der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. I visse tilfælde bør tilknytning til sådanne selskaber mv. føre til inhabilitet efter lignende synspunkter, som ligger bag bestemmelsen i nr. 3; her må det formelle grundlag for inhabiliteten findes i nr. 5. Tilsvarende kan i særlige situationer gøre sig gældende ved tilknytning til kommuner.

I *FO-udtalelse j. nr. 1987-387-140* beskæftigede ombudsmanden sig med, om et kommunalt udpeget medlem af Fredningsnævnet måtte anses for inhabil i en sag om fjernelse af nogle ulovligt opførte sommerhuse i kommunen. Det pågældende nævnsmedlem var tilli-

ge medlem af kommunalbestyrelsen og formand for Miljø- og Planlægningsudvalget. Ombudsmandens overvejelser mandede dog ud i, at kommunens interesser i sagen ikke kunne sidestilles med en privat parts; de hensyn, som det pågældende medlem i sine kommunale funktioner måtte antages at være påvirket af, var af en sådan almen kommunal karakter, at der ikke var grundlag for at anse ham for inhabil.

I medfør af nr. 4 foreligger der såkaldt *to-instanshabilitet*, såfremt »sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol – eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår«.

Bestemmelsen omfatter ikke enhver situation, hvor den samme person behandler samme sag i mere end én instans (f.eks. som medlem af fakultetsråd og konsistorium ved et universitet, eller som medlem af et kommunalt udvalg og af kommunalbestyrelsen; her forudsættes det i lovgivningen, at de samme personer deltager – eller kan deltage – i behandlingen i de forskellige organer). Der skal være tale om egentlig klagebehandling eller udøvelse af tilsyns- og kontrolvirksomhed i den forstand, at det med to instans-ordningen er tilsigtet at skabe en særlig retssikkerhedsgaranti.

Se til eksempel *FOB 1981.171*: Landbrugsministeriets repræsentant i et bedømmelsesudvalg burde ikke have medvirket ved ministeriets behandling af klager over afgørelser, der i første instans havde været forelagt udvalget og dér var behandlet under medvirken af den pågældende medarbejder; se også *FOB 1981.79*. – Smh. denne udtalelse med *FOB 1984.59*: En person, der som kommunalbestyrelsesmedlem havde deltaget i behandlingen af et lokalplanforslag, blev ikke anset for at være inhabil i henseende til amtsrådets behandling af sagen inden for rammerne af kommuneplanlovens § 25. I medfør af denne bestemmelse er der ikke tillagt amtsrådet som regionplanmyndighed nogen kompetence til at foretage en almindelig efterprøvelse af bestemmelserne i et lokalplanforslag; amtsrådets funktioner er begrænset til at påse forholdet til den overordnede planlægning.

Et eksempel på lovfæstelse af to instans-inhabiliteten inden for et særligt område er den kommunale styrelseslov, § 50, stk. 3. Ved denne bestemmelse er det fastsat, at medlemmer af tilsynsråd er udelukket fra at deltage i behandlingen af sager, der vedrører en primærkommune, i hvilken den pågældende er medlem af kommunalbestyrelsen.

Den nærmere begrundelse for bestemmelsen i nr. 4 må først og fremmest søges i opretholdelsen af den almene tillid til to instansordninger som en særlig retsgaranti. At man som deltager i en allerede truffet beslutning i sagen måtte være tilbøjelig til i den fornyede behandling at nå til samme resultat uden nærmere overvejelse, er ikke et forhold, der fuldt ud imødegås af bestemmelsen. Den bygger for så vidt snarere på en opfattelse af beslutningstagernes »professionalitet« i den forstand, at de pågældende evner at erkende og efterleve deres forskelligartede funktion alt efter den konkrete (og vekslende) administrative sammenhæng, hvori de befinder sig. Dette viser sig bl.a. også deri, at et tilfældigt sammenfald af forskellige offentlige hverv, således at den samme person i medfør af indbyrdes uafhængige hverv deltager i samme sags behandling, ikke i sig selv medfører inhabilitet, ej heller efter nr. 5. Kun i særligt kvalificerede tilfælde vil den (eventuelle) mentale barriere over for at undergive en allerede udtrykt opfattelse fornyet overvejelse træde frem som inhabili-

tetsgrund. Det drejer sig om situationer, hvor den pågældende – uden at være interesserepræsentant (jf. s. 79) – i særlig grad kan siges at have identificeret sig med den afgørelse, der er truffet i den lavere instans; i så fald bør der statueres inhabilitet, selv om dette ikke ville have været tilfældet efter sædvanlig praksis. Også i særlige tilfælde, hvor der foreligger klare interesse modsætninger mellem de to organer (i den konkrete sag, eller måske fordi man netop har opdelt forvaltningsudøvelsen på flere organer, der skal varetage forskellige, indbyrdes modstridende interesser), vil inhabilitet kunne komme på tale.

Nr. 5 indeholder som anført en almen formulering af det grundsynspunkt, i forhold til hvilket nr. 1-4 er mere eller mindre specificerede angivelser af bestemte tilfældegrupper. Da opregningen i nr. 1-4 ikke er (eller kan være) udtømmende, er nr. 5 i sin generelle form derfor tilføjet som en *opsamlingsbestemmelse*.

I de foregående afsnit er der nævnt nogle eksempler på bestemmelsens varierede anvendelsesområde: venskab, modsætningsforhold, kreditorer (og debitorer) i forhold til selskaber mv. Hertil kan føjes adskillige andre: f.eks. et organs behandling af klager over et medlems varetagelse af et bestyrelseshverv, hvortil han er udpeget af organet (jf. s. 79, se også *FOB 1981.126*, refereret s. 54); en person, der samtidig er medlem af et besluttende organ og ansat i en underordnet stilling i et selskab med særlig interesse i sagens udfald, og hvor et pres fra selskabets ledelse (eller en meget vidtgående loyalitetsfølelse) ikke kan udelukkes; en person fra tilsynsmyndigheden, der som observatør har deltaget i det underordnede organs behandling af en sag, men som herunder har markeret stærke og klare synspunkter vedrørende sagens rette afgørelse; andre myndighedspersoner, der offentligt tilkendegiver vurderende synspunkter vedrørende konkrete sager (se herved *UfR 1984.10 H*, hvor et medlem af en undersøgelseskommission blev fundet inhabil i medfør af retsplejeloven § 62 på grund af vurderende udtalelser til pressen om spørgsmål, som omfattedes af undersøgelsen). Som de anførte eksempler antyder, vil det ikke sjældent være lidt af en smagssag, om nr. 5 og/eller nr. 1-4 skal citeres som hjemmel for en foreliggende inhabilitet.

Nr. 5 svarer til retsplejelovens § 62, stk. 1. I denne bestemmelse er det imidlertid udtrykkeligt tilføjet, at dommeren også uden begæring herom kan vige sit sæde, »når han frygter for, at parterne ej kan have tillid til ham«. På samme måde vil bestemmelsen i nr. 5 inden for visse grænser kunne danne grundlag for beslutninger om at udtræde af sagers behandling, også i tilfælde, hvor man måske ikke anser sig selv for inhabil, men hvor man føler et behov for (og uden ulempe har mulighed for) at udstrække inhabilitetsreglernes »sikkerhedszone« (jf. s. 73) noget. – Som eksempel herpå fra tidligere praksis kan nævnes *FOB 1970.30*: Selv om der ikke var fuldt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at to medlemmer af et boligselskabs bestyrelse deltog i Vurderingsankenævnets behandling af sager om lejeafsættelsen for selskabets ejendomme, blev det dog fremhævet som ønskeligt, at et nævnsmedlem selv i tilfælde, hvor inhabilitetsregler inden for vedkommende område ikke direkte finder anvendelse, undlader at deltage i behandlingen af en sag, hvor en part i sagen kan have rimelig grund til ikke at betragte ham som uvildig.

2° Modifikationer

I § 3, stk. 2, gøres der en generel undtagelse fra reglerne om inhabilitetsgrunde. Inhabilitet foreligger således ikke, »hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn«.

Bestemmelsen indeholder to – forskelligartede – regler. Den ene er den udtrykkelige sondring mellem vedkommende og uvedkommende hensyn; altså en tilkendegivelse af, at visse hensyn, der står i forbindelse med de i stk. 1 nævnte forhold, til trods herfor må karakteriseres som »vedkommende«, dvs. saglige. For det andet reglen om udelukkelse af påvirkningsrisiko af nogle nærmere angivne årsager (interessens karakter eller styrke etc.).

En væsentlig tilfældegruppe af »vedkommende« hensyn er nævnt ovenfor (s. 79). Det drejer sig om de situationer, hvor repræsentanter for interesseorganisationer mv. er udpeget som medlemmer af kollegiale forvaltningsorganer. Ud over de allerede anførte eksempler kan nævnes lejer- og udlejerrepræsentanters medlemskab af huslejenævn. De pågældendes varetagelse af henholdsvis lejer- og udlejerinteresser er efter lejelovgivningen en del af selve formålet med deres medlemskab og derfor intet uvedkommende hensyn; jf. *UfR 1988.593*.

Den i stk. 2 anførte *påvirkningsfare* skal forstås som en abstrakt risiko. Selv om der i de konkrete forhold er omstændigheder, der klart taler imod – eller ligefrem udelukker – en påvirkningsrisiko, er dette ikke i sig selv nok til at anse betingelsen i stk. 2 for opfyldt. Såfremt risikoen ud fra en generel vurdering kunne antages at være til stede, finder stk. 2 ikke anvendelse, uanset at konkrete omstændigheder giver grund til at tro, at den pågældendes relation til sagen mv. ikke har haft betydning for sagens afgørelse.

Som eksempel kan nævnes *FOB 1979.457*, hvor et skatterådsmedlem, der var medlem af bestyrelsen i et selskab – hvis indkomstansættelse var afhængig af skatterådets afgørelse vedrørende indkomstansættelsen for en i selskabet ansat person – blev anset for inhabil, uanset om den pågældende overhovedet kunne antages at have været vidende om de anførte indkomstmæssige sammenhænge; se også ovenfor (s. 73f) om inhabilitetsreglernes almindelige karakter.

Fraværet af en generel risiko for påvirkning skal være begrundet i nogle bestemte omstændigheder: »interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner ...«.

Interessens karakter eller styrke er udtryk for en væsentlighedstærskel eller bagatelgrænse. Selv om en vis relation til sagen kan konstateres eller konstrueres, kan der dog være tale om en så beskeden og/eller fjerntliggende interesse, at inhabilitet ikke bør statueres (jf. s. 75 om indirekte interesser). I *FO-udtalelse j. nr. 1987-648-42* har ombudsmanden således tiltrådt Indenrigsmi-

nisteriets opfattelse, hvorefter en statsamtmand ikke var inhabil som formand for tilsynsrådet i rådets behandling af en klage over en primærkommunes afholdelse af en nytårssammenkomst, i hvilken amtmanden selv havde deltaget.

Til belysning af, at *sagens karakter* efter omstændighederne kan få indflydelse på risikovurderingen, kan anføres sondringen mellem afgørelser af generel karakter (f.eks. beslutninger om udsendelse af cirkulærer e.l., eller planbeslutninger) og konkrete afgørelser. Alt andet lige vil der sjældnere være anledning til at statuere inhabilitet i generelle sager end ved konkrete afgørelser. Den pågældendes eventuelle relation til sagen vil ved generelle afgørelser oftest være af mere almen karakter – f.eks. et kommunalbestyrelsesmedlem, der som beboer i kommunen er omfattet af en kommuneplan – og dermed ikke i sig selv inhabilitetsbegrundende. »Sagens karakter« indgår hermed i samme vurdering som »interessens styrke« og kravet i stk. 1, nr. 1-3, om en »særlig« interesse (jf. s. 73).

Et andet eksempel, som formentlig må henføres til undtagelsesbestemmelsen om »sagens karakter«, er en præst eller borgmester, der vier sin søn eller datter. Umiddelbart kunne dette synes at være udelukket efter § 3, stk. 1, nr. 2; men det sker formentlig hyppigt, og ingen har vist forestillet sig, at det – medmindre der skulle bestå tvivl i forbindelse med prøvelsen af ægteskabsbetingelserne – skulle være omfattet af forvaltningslovens inhabilitetsforbud.

En mere almindelig opfattelse i retning af, at det kunne indgå i »sagens karakter«, hvorvidt der er tale om en udpræget lovbunden afgørelse eller om udøvelse af et vidtgående skøn, er næppe holdbar. Ganske vist vil den faktiske mulighed for at lade sagens udfald influere af usaglige hensyn være væsentlig større ved de skønsmæssige afgørelser end ved de lovbundne. Men dels er det vanskeligt at præcisere, hvornår enhver form for usaglig indflydelse skulle være aldeles udelukket; dels kunne selv rutineprægede, lovbundne (eller på anden måde regelbundne) afgørelser, der træffes af en i øvrigt inhabil person, virke undergravende for den almindelige tillid til forvaltningens udøvelse (jf. s. 73f).

Den pågældendes *funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen* skal være af en sådan art, at der faktisk består en mulighed for, at han kan øve indflydelse på afgørelsen. Udtrykket må ses i sammenhæng med vendingen »medvirke ved behandlingen af den pågældende sag«, i § 3, stk. 3 (jf. s. 87f).

Allerede i udtrykket »sagsbehandlingen« ligger der en afgrænsning, således at rent tekniske funktioner (f.eks. journalisering, renskrivning og forsendelse) ikke kan rammes af inhabilitet. Medarbejdere, der deltager i sagsbehandlingen ved at medvirke til at fremskaffe grundlaget for sagens bedømmelse – f.eks. foretager analyse af en blodprøve eller udarbejder et generelt notat om et retligt spørgsmål, der indgår i sagen, vil efter omstændighederne kunne være inhabile. Hvorvidt dette konkret er tilfældet, må navnlig bero på, om der i tilvejebringelsen af grundlaget indgår sådanne vurderende elementer, som vil kunne være styrende for udfaldet af den konkrete sag.

Almindelige sagsbehandlende medarbejdere vil i givet fald være inhabile, uanset at de ikke formelt træffer afgørelse i sagen. Det samme vil kunne være tilfældet, f.eks. for udvalgssekretærer (se *FOB 1982.267*, refereret s. 76) og undtagelsesvis for personer, der deltager som observatører i kollegiale organers virksomhed (jf. s. 88).

Se endvidere *FO-udtalelse j. nr. 1988-849-70; optages i FOB 1988*: I forbindelse med gennemførelse af besparelsesforanstaltninger nedsatte et universitetsfakultet et fagkyndigt udvalg, der skulle foretage en vurdering af et bestemt instituts samlede funktion med henblik på afskedigelse af 5-6 videnskabelige medarbejdere. Udvalget bestod af 6 medlemmer, hvoraf de 3 var videnskabelige medarbejdere ved det pågældende institut, mens de øvrige medlemmer kom fra andre institutioner. I sin indstilling angav udvalget – ud fra en forskningsmæssig vurdering – en række fagområder, inden for hvilke der i en afskedigelsessituation burde foretages indskrænkninger; et af områderne omfattede kun én medarbejder. Udvalgets fremgangsmåde medførte, at ingen af de 3 interne medlemmer af udvalget selv stod i afskedigelsesrisiko, dersom indstillingen blev fulgt. Fakultetsrådet og rektor tiltrådte indstillingen, bl.a. således at den ovennævnte medarbejder blev afskediget.

Ombudsmanden fandt, at de 3 interne medlemmer af udvalget måtte anses for inhabile (jf. FVL § 3, stk. 1, nr. 1), uanset at udvalget kun havde haft en indstillende funktion.

En undtagelse eller modifikation af en helt anden karakter end bestemmelserne i § 3, stk. 2, er det såkaldte *substitutionsprincip*, der omhandles i § 4, stk. 1 og 2.

I sin almindelige form er princippet udtrykt i § 4, stk. 1, hvorefter inhabilitet i henhold til § 3 ikke skal indtræde, »hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling«.

Bestemmelsen er tiltænkt et relativt snævert anvendelsesområde, først og fremmest i tilfælde, hvor det – på grund af korte tidsfrister eller nødretsliggende situationer – er nødvendigt at træffe afgørelse hurtigt, uden at det er muligt at nå at foretage substitution, samt i tilfælde, hvor den fornødne sagskundskab ikke vil kunne opnås ved substitution.

Om baggrunden for, at inhabilitetsprincipperne overhovedet kan fraviges på grund af praktiske hindringer eller betydelige vanskeligheder, er der nærmere redegjort ovenfor i afsnittet om inhabilitetsreglernes forvaltningsprocessuelle karakter (s. 73).

I de konkrete tilfælde – særligt hvor der er tale om hensynet til at opnå den fornødne sagskundskab – må der foretages en vis afvejning mellem inhabilitetsgrundenes styrke og graden af vanskeligheder ved at foretage substitution. Drejer det sig f.eks. om bedømmelse af en (danskproget) videnskabelig afhandling inden for et yderst specielt område, og vil et sagkyndigt bedømmelsesudvalg i realiteten kun kunne nedsættes under medtagelse af en bedømmer med familiemæssig relation til forfatteren, vil det efter omstændighederne kunne gøre en forskel, om der f.eks. er tale om en onkel i forhold til en nevø eller om ægtefæller.

I § 4, stk. 2, findes en særlig udformning af substitutionsprincippet, for så vidt angår kollegiale organer. Udgangspunktet er, at inhabilitet i henhold til § 3 opretholdes, selv om substitution ikke er mulig, dvs. at en stedfortræder for det pågældende medlem ikke kan indkaldes (se til eks. den kommunale styrelseslov § 14, stk. f, 2. pkt.). Dog vil en manglende særlig sagkundskab også i denne sammenhæng kunne føre til, at der bortses fra inhabiliteten, såfremt sagen ikke lader sig udsætte uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser. Det samme er tilfældet, såfremt organet uden det eller de inhabile medlemmer mister sin beslutningsdygtighed på grund af manglende quorum.

I § 4, stk. 3, er der indføjet to konkrete undtagelser fra de almindelige inhabilitetsregler.

Den ene vedrører behandlingen og afgørelsen af kollegiale organers udpeging af medlemmer til særlige hverv (f.eks. til udvalg eller bestyrelsesposter). Her kan også medlemmer, der selv er bragt i forslag, deltage.

Den anden omhandler kommunalbestyrelses beslutninger om vederlag mv. til medlemmer.

D. Formelle regler

1° Fremgangsmåde

Inhabilitetsgrunde kan fremtræde som mere eller mindre åbenbare. F.eks. ved indirekte inhabilitet (jf. s. 75) vil det ofte være vanskeligt for udenforstående at gennemskue de omstændigheder, der eventuelt kan betinge inhabilitet. Men også i andre situationer vil den berørte selv være den eneste – eller i hvert fald den nærmeste – til at være (og gøre) opmærksom på eventuelle inhabilitetsgrunde.

I FVL § 6, stk. 1, er det derfor foreskrevet som en pligt for den muligt inhabile at underrette sin foresatte inden for myndigheden om forholdet. Drejer det sig om medlemmer af en kollegial myndighed, skal underretningen gives til myndigheden, det vil normalt sige til organets formand eller sekretær.

Det fremgår af bestemmelsen, at underretningen skal gives »snarest«. Dette vil normalt betyde, så snart den pågældende bliver bekendt med, at sagen skal til behandling (f.eks. ved modtagelse af en mødedagsorden, eller ved gennemgang af kontorets indgående post). Formålet med at fremskynde oplysningen om mulig inhabilitet mest muligt er, at spørgsmålet så vidt muligt skal være afklaret – og substitution i givet fald foretaget – inden behandlingen af sagens realitet påbegyndes.

§ 6, stk. 1, indeholder en undtagelse fra oplysningspligten. Underretning skal ikke gives, såfremt »det er åbenbart, at forholdet er uden betydning«. Undtagelsesbestemmelsen må

fortolkes snævert, dels fordi det som anført er af stor betydning, at alle omstændigheder af blot nogen relevans bringes frem til vurdering, dels fordi der sjældent vil foreligge særlige hensyn, der kan tale imod oplysning om de pågældende forhold. Den pågældendes egen, subjektive vurdering af forholdets (manglende) betydning er ikke afgørende.

Om pligten til at oplyse om selv usikre inhabilitetsforhold foreligger der en række ombudsmandsudtalelser; se til eksempel *FOB 1987.119*: Et medlem af Miljøankenævnet, der var bestyrelsesmedlem i Ferrosan A/S, havde en mere end sædvanlig branchemæssig interesse i nævnets behandling af en sag vedrørende H. Lundbeck A/S. Det skyldtes, at medlemmet i en periode under sagens behandling måtte regne med muligheden for, at Lundbeck ville købe aktiemajoriteten i Ferrosan. Selv om ombudsmanden ikke fandt, at den pågældende burde have været anset for inhabil ved nævnets behandling af sagen, udtalte han, at medlemmet under de foreliggende omstændigheder havde været forpligtet til at oplyse om sin tilknytning til Ferrosan.

Som en yderligere – ulovbestemt – undtagelse fra oplysningspligten må formentlig anføres tilfælde, hvor de eventuelle inhabilitetsbetingende omstændigheder er notoriske, dvs. fremtræder som helt åbenbare for den pågældende myndighed. Det kan f.eks. dreje sig om et kollegialt forhold mellem en bedømmer og en ansøger ved en uddannelsesinstitution, eller om en tidligere ansættelse i en anden myndighed, hvis afgørelser i et vist omfang indbringes for det nuværende ansættelsessted. – Fremgår det, at inhabilitetsgrunden alligevel (trods dens åbenbare karakter) er overset, må den pågældende gøre opmærksom herpå.

2° *Kompetence*

Afgørelsen af, hvorvidt en person er inhabil, træffes af den pågældende myndighed selv (FVL § 6, stk. 2).

Er myndighedens afgørelser undergivet rekurs eller andre klagemuligheder, vil også inhabilitetsspørgsmålet kunne påklages. Som udgangspunkt skal klagen rettes mod indholdet af den trufne realitetsafgørelse; en almindelig regel om adgang til særskilt påklage (som f.eks. FVL § 16, stk. 4, om aktindsigt) findes ikke. På visse områder vil selve inhabilitetsafgørelsen – især på grundlag af retssikkerhedsmæssige synspunkter – dog kunne påklages særskilt, således at problemet kan afklares, inden behandlingen af realitetsspørgsmålet er gennemført.

Såfremt der inden for en myndighed findes regler om intern delegation – f.eks. således at formanden for et kollegialt organ kan træffe afgørelse vedrørende visse formelle eller processuelle spørgsmål, herunder om inhabilitet – gælder sådanne regler fortsat, uanset at formuleringen af § 6, stk. 2, taler om myndigheden som sådan.

Ved behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om inhabilitet vil den pågældende selv normalt være afskåret fra at deltage, jf. § 6, stk. 3 (cfr. herved retsplejelovens § 61). Reglen har især praktisk betydning ved afgørelser i kollegiale organer.

Fra hovedreglen om, at man ikke kan deltage i behandlingen af spørgsmålet om egen inhabilitet, gøres der to typer af undtagelser; de fremgår begge af § 6, stk. 3.

Den ene består i en henvisning til bestemmelserne i § 4, stk. 1 og 2 (jf. s. 84 f). I praksis vil en række af de særlige omstændigheder, der i medfør af § 4, stk. 1, kan betinge fravigelser fra inhabilitetsprincipperne, kun sjældent kunne tænkes at forekomme i forbindelse med behandlingen af selve inhabilitetsspørgsmålet. derimod vil de i § 4, stk. 2, nævnte tilfælde (f.eks. manglende quorum) snarere kunne komme på tale.

Den anden undtagelse fra hovedreglen omfatter de tilfælde, hvor det i henhold til lov er fastsat, at det pågældende medlem selv kan deltage i behandlingen og eventuelt afgørelsen af inhabilitetsspørgsmålet. Et eksempel herpå er normalforretningsordenen for kommuner, § 8, stk. 1, 2. pkt.: »... den pågældende (skal) under forhandling og afstemning om sagen forlade lokalet, hvorimod han ikke er afskåret fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om, hvorvidt han skal vige sit sæde under den pågældende sags behandling«.

At man som oplæg til behandlingen af et inhabilitetsspørgsmål hører den pågældendes egen redegørelse for de forhold, der eventuelt kan begrunde inhabilitet, indebærer selvsagt ingen overtrædelse af forbuddet mod deltagelse i behandlingen af spørgsmålet om egen inhabilitet.

I praksis vil det ofte være således, at den pågældende »erklærer sig inhabil« og dermed tilsyneladende selv har truffet beslutningen. Selv om man vel sjældent vil gå imod den pågældendes egen opfattelse – og påtvinge ham habilitet – er der dog ingen tvivl om, at afgørelsen træffes af myndigheden; i de anførte tilfælde træffer myndigheden således (eventuelt stiltiende) en afgørelse i overensstemmelse med den pågældendes indstilling.

Har spørgsmålet om inhabilitet været overvejet, men uden at den pågældende er fundet inhabil, bør det efter omstændighederne oplyses i forbindelse med sagens realitetsafgørelse, at sådanne overvejelser har fundet sted under sagens behandling.

E. Retsvirkninger

Retsvirkningerne af inhabilitet afhænger af, hvorvidt inhabiliteten konstateres inden sagens behandling og afgørelse (afsnit 1°) eller efterfølgende, dvs. i forbindelse med en påklage af afgørelsen (afsnit 2°). - Også den oprindelige konstatering kan ske i forbindelse med påklage, men kun i de tilfælde, hvor der er mulighed for at klage særskilt og umiddelbart over selve habilitetsafgørelsen. Således vil f.eks. de kommunale tilsynsmyndigheder kunne sætte kommunalbestyrelsens beslutninger ud af kraft, såfremt de er truffet i strid med inhabilitetsreglerne, og beslutningen endnu ikke er bragt til udførelse; jf. den kommunale styrelseslov § 61, stk. 1.

1° Oprindelig konstatering

I FVL § 3, stk. 3, er det fastslået, at en person, der er inhabil, ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag. Enhver form for medvirken – herunder deltagelse i sagsforberedelsen, afgivelse af indstillinger eller af sagkyndige erklæringer – er såle-

des udelukket. Der sigtes herved til medvirken som forvaltningsmyndighed; den eller de pågældende vil på andet grundlag (som part, repræsentant etc.) kunne ytre sig eller inddrages (se herved s. 84).

I kollegiale organers beslutningsproces indgår normalt en mundtlig drøftelse i organet. For at udelukke den psykologiske påvirkningsmulighed, der kan bestå i det inhabile medlems blotte tilstedeværelse (men altså uden tale- eller stemmeret), fastslås det ofte i forretningsordener mv., at det pågældende medlem helt skal forlade lokalet under sagens forhandling og afstemning; dette er således tilfældet i normalforretningsordenen for kommuner, § 8, stk. 1, 2. pkt.; se endvidere *FOB 1983.154*: Henstillet til kirkeministeren, at der tilvejebringes udtrykkelige bestemmelser om, at inhabile menighedsrådsmedlemmer skal forlade lokalet under forhandling og afstemning.

For ansattes vedkommende vil der – bortset fra de i § 4, stk. 1, nævnte tilfælde (jf. s. 84) – normalt ikke rejse sig særlige spørgsmål i henseende til den praktiske gennemførelse af inhabilitetsvirkningen. Sagsbehandlingen (eller den pågældende del heraf) og afgørelsen overføres blot til en anden medarbejder inden for myndigheden. Visse problemer kan dog opstå i de tilfælde, hvor det er myndighedens chef, der rammes af inhabiliteten. Undertiden må sådanne situationer sidestilles med myndighedsinhabilitet (jf. s. 94ff). I et vist omfang vil afgørelsen kunne henskydes til myndighedens souschef, omend denne fremgangsmåde ikke altid vil være uden principielle betænkeligheder. I de tilfælde, hvor en overordnet myndigheds udtalelse eller godkendelse kan indhentes, bør dette ske; se til eksempel *Rigsrevisors beretning nr. 2/1986, s. 56 f*: I henhold til kontrakt mellem Danske Dramatikeres Forbund og Det Kongelige Teater var der til teaterchefen udbetalt et honorar for en (tidligere foretaget) oversættelse af dialogen i en musical, der opførtes på teatret. Efter Rigsrevisiøns opfattelse burde der i denne situation have været indhentet godkendelse fra Ministeriet for Kulturelle Anliggender, inden der blev truffet beslutning om stykkets opførelse.

2° Efterfølgende konstatering

I de tilfælde, hvor inhabiliteten først efterfølgende konstateres, vil to hovedtyper af retsvirkninger komme på tale: Enten kan man indskrænke sig til at påtale forholdet (eventuelt kombineret med et egentligt disciplinært – eller i sjældne tilfælde, strafferetligt – ansvar), eller også kan man tillige konstatere, at den trufne afgørelse er ugyldig.

Det afgørende spørgsmål er således, hvornår en afgørelse, der er truffet af eller under medvirken af en specielt inhabil person, skal anses for ugyldig.

Ugyldigheden vil normalt blive tilkendegivet af en prøvelsesinstans, det være sig en højere administrativ myndighed, ombudsmanden eller domstolene. Er der en rekursinstans med fuld adgang til at prøve – og omgøre eller stadfæste – afgørelsen, vil ugyldigheden kunne fastslås enten i forbindelse med rekursinstansens egen materielle afgørelse af sagen eller i forbindelse med hjemvisning af sagen til fornyet (og korrekt) behandling i den lavere instans. Undertiden vil det dog i de tilfælde, hvor rekursinstansen selv træffer en materiel afgørelse i sagen, ikke med klarhed fremgå, hvorvidt man har anset underinstansens afgørelse for ugyldig.

Prøvelse ved domstolene vil oftest bygge på en påstand fra klageren (sagsøgeren) om af-

gørelsens ugyldighed. Domstolenes afgørelse vil således normalt indeholde en udtrykkelig stillingtagen til ugyldighedsspørgsmålet. Derimod vil ombudsmanden undertiden indskrænke sig til at fastslå inhabiliteten, men uden at udtale sig om retsvirkningen heraf.

Dersom det må antages, at inhabiliteten har haft indflydelse på sagens konkrete udfald, må afgørelsen anses for ugyldig. Men ugyldighedsvirkningen går videre end dette. For at understrege styrken af inhabilitetsreglernes karakter af abstrakte retsgarantier (jf. s. 73) må ugyldighed som udgangspunkt også statueres i de tilfælde, hvor habiliteten kun ud fra en mere abstrakt eller generel bedømmelse kan siges at have været væsentlig. I disse tilfælde – hvor sagens udfald må antages at ville være blevet det samme uanset inhabiliteten, og hvor en fornyet afgørelse altså må forventes at blive af samme indhold – kunne praktiske grunde tale imod at statuere ugyldighed. Når ugyldigheden alligevel bør fastholdes som udgangspunkt også i disse tilfælde, skyldes det vel navnlig ønsket om at skabe den stærkest mulige prævention over for overtrædelser af inhabilitetsreglerne med den deraf følgende undergravelse af tilliden til myndighedsudøvelsen.

Et fremtrædende eksempel på, at domstolene har statueret ugyldighed på grund af inhabilitet (formentlig) uanset fejlens manglende konkrete indflydelse på afgørelsens indhold, er *UfR 1963.973 H*: Spørgsmålet om omsætningsafgiften for nogle grammofonplader, der af F forhandlede gennem en særlig »pladeklub«, blev indbragt for et nævn. Nævnets to tilfornordnede branchekyndige, der begge havde haft konkurrencemæssige interesser i sagen, havde foranlediget sagen rejst, uden at F var blevet gjort bekendt hermed. Uanset at nævnets medlemmer havde været bekendt med forholdet, og uanset at de to tilfornordnede ikke havde haft stemmeret, fandt Højesterets flertal, at nævnets afgørelse var ugyldig og dermed uforbindende for F. – Således som flertallets begrundelse er formuleret (samt på grundlag af oplysninger i domskommentaren, *UfR 1964 B s. 145 ff.*, og ved sammenligning af proceduren for henholdsvis Sø- og Handelsretten og Højesteret), er det nærliggende at antage, at flertallet (ligesom mindretallet) næppe har anset afgørelsens indhold for påvirket af inhabilitetsfejlen.

Som anført er der tale om et udgangspunkt. En række modifikationer og undtagelser kan da også konstateres i såvel domstolenes som ombudsmandens praksis – idet det atter understreges, at modifikationerne mv. alene knytter sig til de tilfælde, hvor inhabiliteten ikke kan antages at have haft konkret indflydelse på den materielle afgørelses indhold.

Har den inhabile blot været beskæftiget med sagens *forberedelse*, kan det efter omstændighederne føre til, at der kun sker påtale, men ikke statueres ugyldighed.

Se til eksempel *FOB 1981.126*: Formanden for et udvalg under Sundhedsstyrelsen var selv en ledende medarbejder i styrelsen. I forbindelse med en klage over udvalgsarbejdets ledelse og tilrettelæggelse medvirkede den pågældende ved styrelsens stillingtagen til klagen og

underskrev skrivelser i forbindelse hermed. Da det oplystes, at skrivelserne i samtlige tilfælde var blevet konfereret (læst og accepteret i koncept) af medicinaldirektøren personligt og/eller af en kontorchef i styrelsen, indskrænkede ombudsmanden sig til at påtale inhabilitetsfejlen.

Ved afgørelser truffet af *kollegiale organer* vil der formentlig være en tendens til at se bort fra ugyldighedsvirkningen, såfremt det er åbenbart, at den eller de inhabile stemmer ikke har været udslaggivende. En yderligere forudsætning må dog være, at der kan skabes rimelig sikkerhed for, at en afgørende påvirkning fra det inhabile medlem i forbindelse med den forudgående drøftelse i organer kan udelukkes.

Se til eksempel *FO-udtalelse j. nr. 1988-313-719*: Et forskningsråd vedtog i behandlingen af ansøgninger til forskningsprofessorater, at en af ansøgningerne ikke skulle udtages til videre bedømmelse, idet den pågældende ikke opfyldte nogle vejledende retningslinier om, at forskningsprofessoraterne fortrinsvis skulle tildeles yngre forskere. Beslutningen blev truffet med 8 stemmer mod 2. I behandlingen, men ikke i afstemningen, deltog rådets formand, der imidlertid samtidig var foreslået til et forskningsprofessorat under et andet forskningsråd. Undervisningsministeriet fastslog, at formanden havde været inhabil, men fandt ikke, at dette indebar ugyldighed vedrørende afgørelsen i den pågældende sag eller i de øvrige sager om tildeling af forskningsprofessorater. Ombudsmanden henviste til, at en overholdelse af reglerne om inhabilitet efter det anførte ikke ville have medført et andet udfald af sagen, og fandt herefter »ikke ... tilstrækkeligt grundlag« for at kritisere Undervisningsministeriets afgørelse.

FO-udtalelse j. nr. 1987-1309-42: I en kommunalbestyrelses beslutning (med 11 stemmer for, 2 hverken for eller imod) om afskedigelse af kommunaldirektøren deltog et medlem, der samtidig var ansat i kommunens skatteforvaltning. Tilsynsrådet konstaterede, at den pågældende havde været inhabil, men fandt ikke anledning til at statuere ugyldighed. Ombudsmanden tiltrådte – efter at have indhentet oplysninger om det pågældende medlems rolle i drøftelserne forud for afstemningen – tilsynsrådets opfattelse.

Som en tredje modifikation kan nævnes *begunstigende afgørelser*, som den begunstigede – der ikke har haft kendskab til inhabilitetsfejlen – har indrettet sig på, eventuelt gennem længere tid. Når der ikke er grundlag for at antage, at afgørelsen efter sit indhold er urigtig, og når der ikke er noget at bebrejde den begunstigede borger, taler rimelighedsbetragtninger for, at man er tilbageholdende med at statuere ugyldighed.

Synspunktet finder ikke fuldt ud anvendelse ved udnævnelser; her vil inhabilitet som hovedregel føre til ugyldighed. Se *FOB 1976.150*: Et kommunalbestyrelsesmedlem, der var ansat som fast sygevikar ved en af kommunens skoler, blev anset for inhabil ved beslutningen om udnævnelse af en ny skoleinspektør ved den pågældende skole. Inhabilitetsfejlen måtte bevirke udnævnelsens ugyldighed allerede som følge af inhabilitetens konkrete væsentlighed, idet den inhabiles stemme havde været udslaggivende ved kommunalbestyrelsens afstemning. I sin udtalelse anførte ombudsmanden tillige nogle generelle betragtninger om retsvirkningen af inhabilitet i forbindelse med udnævnelsessager; det fremhævedes, »at en

tjenestemandsudnævnelse er væsentligt forskellig fra de almindelige rent begunstigende forvaltningsafgørelser (tilladelser, dispensationer, tilskuds- og lånetilsagn mv.). En tjenestemandsudnævnelse kan beskrives som en kombination af tildeling af visse goder, pålæg af visse pligter og tildeling af en vis kompetence. Der er her tale om en afgørelse, hvor den afvejning af offentlige hensyn og hensyn til adressaten, der indgår i vurderingen af gyldighedsspørgsmålet, må blive principielt forskellig fra den afvejning, der typisk anlægges, når spørgsmålet er, om en almindelig tilladelse er gyldig«. – Imod at statuere ugyldighed i en konkret ansættelsessag kan det dog tale, at den ansatte har været i god tro og på væsentlige punkter har indrettet sig i tillid til udnævnelsens gyldighed.

Indgår forvaltningsmyndigheder kontraktsmæssige forpligtelser på privatretligt grundlag, gælder FVLs inhabilitetsregler (jf. den udtrykkelige bestemmelse herom i § 2, stk. 2), se til eksempel *FO-udtalelse j. nr. 1986-34-42; optages i FOB 1988 (refereret s. 78)*. Men ugyldighedsvirkning vil normalt ikke indtræde på grund af inhabiliteten, medmindre aftalen er indgået med den inhabile selv. Herudover vil spørgsmålet om ugyldighed i det væsentlige afhænge af aftalelovens bestemmelser, f.eks. § 30 eller § 36.

III. Generel inhabilitet

A. Indhold og baggrund

Reglerne om generel inhabilitet er afledt af reglerne om den specielle inhabilitet. De indeholder en retsgrundsætning eller en praksis – der på visse områder har fundet udtryk i skrevne bestemmelser – hvorefter det er en almindelig forudsætning for at beklæde poster i forvaltningen, at man ikke samtidig er eller kommer i en position, hvorved man relativt hyppigt vil være afskåret fra at udføre sin forvaltningsmæssige funktion på grund af speciel inhabilitet.

Reglerne om speciel inhabilitet har som anført (jf. s. 73) et klart forebyggende sigte. En yderligere, endnu mere fremskudt forebyggelse etableres ved princippet om generel inhabilitet; det skal bidrage til at forhindre, at der overhovedet opstår sådanne tilfælde, som skal opfanges af reglerne om speciel inhabilitet.

Væsentlig i denne sammenhæng er også det rent praktiske hensyn til organets funktionsdygtighed. Tilfælde af speciel inhabilitet vil normalt skulle løses gennem substitution, hvilket ofte vil være besværligt, undertiden endda kompliceret og bekosteligt. Hyppige og forudseelige inhabilitetssituationer i forhold til den samme person søges derfor undgået ved reglen om, at vedkommende slet ikke bør kunne beklæde den pågældende post.

Afgørende vægt må derfor lægges på hyppigheden af den forventelige specielle inhabilitet. Det er dog ikke udelukkende et sådant kvantitativt kriterium, der skal lægges til grund for konstateringen af generel inhabilitet. I *FOB 1975.158* er det således udtalt, at der ikke alene skal »lægges vægt på det relative antal af sager, hvori den pågældende vil være inhabil, men også på disse sagers betydning«.

Modhensynet, der taler imod en vidtstrakt anvendelse af princippet om generel inhabilitet, består i det problematiske i at udelukke visse personer eller persongrupper fra bestemte hverv; det gælder i særlig grad medlemskab af folkevalgte organer.

Uden for reglerne om generel inhabilitet falder de særlige problemer, der kan opstå i en overgangsfase i forbindelse med et stillingsskift. At der i en vis periode, efter at en ansat har overtaget en ny stilling, kan optræde (måske talrige) tilfælde af to instans-inhabilitet (jf. § 3, stk. 1, nr. 4) på grund af den tidligere stilling, kan ikke afskære fra den nye stilling. Selv om problemet undertiden kan være ganske væsentligt, er det dog tidsbegrænset.

B. Medlemskab af organer

Som anført, findes der på en række særlige områder udtrykkelige bestemmelser om generel inhabilitet. Størst praktisk betydning har den kommunale styrelseslov § 29, stk. 2-4, om kommunalt ansattes medlemskab af de stående kommunale udvalg. Hovedbestemmelsen findes i stk. 2, hvorefter ingen, der er ansat af kommunalbestyrelsen, kan være medlem af det stående udvalg, hvorunder hans tjenstlige virksomhed henhører. En lærer eller bibliotekar kan således ikke være medlem af skole- og kulturudvalget, en socialrådgiver eller vuggestueleder af det sociale udvalg, etc.; se også som eks. *FOB 1979.99* (lederen af en fælleskommunal losseplads kunne ikke samtidig være formand for teknisk udvalg). Om økonomiudvalget findes en særlig regel i § 29, stk. 4. Endelig er der i stk. 4 givet en bestemmelse om generel inhabilitet på grund af ægteskab eller fast samlivsforhold med kommunalt ansatte; se til eks. (fra før den udtrykkelige bestemmelse i § 29, stk. 4) *FOB 1979.412*, hvorefter stadsingeniørens ægtefælle ikke kunne være medlem af teknisk udvalg.

Som andre eksempler på udtrykkelige regler om generel inhabilitet kan nævnes skolestyrelsesloven § 10, stk. 5, hvorefter medlemskab af skolenævnet er udelukket for enhver, der gør tjeneste ved den pågældende skole. Reglen omfatter ikke blot fastansatte lærere, men også faste vikarer, skolebetjente og rengøringspersonale; derimod er skolelæge, -tandlæge, -psykolog og andre, der ikke henhører under skolelederens kompetence, ikke afskåret fra medlemskab af skolenævnet.

En mindre vidtgående bestemmelse findes i menighedsrådsloven § 14. Præster og kirkefunktionærer er således ikke udelukket fra medlemskab af menighedsrådet (præster er endda fødte medlemmer), men de vil efter bestemmelsen ikke kunne deltage i behandlingen af visse sagstyper.

Kommunestyrelsesloven vedrører alene spørgsmålet om medlemskab af de stående udvalg og økonomiudvalget. Også andre typer af generel inhabilitet antages imidlertid ud fra almindelige retsgrundsætninger at gælde inden for det kommunale område. En kommunaldirektør vil således ikke kunne være medlem af kommunalbestyrelsen. Borgmesteren kan ikke samtidig være ansat i kommunens tjeneste eller fungere som kommunens advokat; derimod

fandt ombudsmanden i *FOB 1981.98* efter omstændighederne ikke grundlag for at kritisere, at kommunens advokat og borgmesteren var kompagnoner.

Ej heller inden for sit egentlige anvendelsesområde er § 29 udtømmende. Andre tilfælde af generel inhabilitet i forhold til udvalgene end de i bestemmelsen opregnede foreligger.

Se til eks. *FOB 1979.406*: En afdelingssygeplejerske og stedfortrædende leder af et selvejende plejehjem, som kommunen havde overenskomst med, måtte anses for afskåret fra at være medlem af det sociale udvalg.

Mens det er utvivlsomt, at der ikke uden videre kan slutes modsætningsvis fra § 29 – at bestemmelsen m.a.o. ikke er udtømmende – er det noget uklart, hvor langt man kan udstrække den generelle inhabilitet i forhold til den udtrykkelige bestemmelse. En meget tilbageholdende højesteretsafgørelse findes således i *UfR 1981.637 H*: Medindehaveren af et rådgivende ingeniørfirma, der bistod kommunen med en væsentlig del af dennes bygge- og anlægsarbejder, valgtes til 1. viceborgmester og medlem af økonomiudvalget. (Den pågældende havde i en tidligere valgperiode været formand for ejendomsudvalget, men var – i forbindelse med en klage til ombudsmanden – udtrådt af dette udvalg). Tilsynsrådet og Indenrigsministeriet fandt, at der forelå generel inhabilitet; landsrettens flertal var af samme opfattelse. Højesteret fandt imidlertid, at der ikke forelå generel inhabilitet, og lagde herved bl.a. vægt på, at den pågældende i sit hidtidige medlemskab af økonomiudvalget kun havde været speciel inhabil i 78 af i alt 2.891 dagsordenspunkter. – Dommen (hvis begrundelse og resultat har været kritiseret) afviser, at der på det her omhandlede felt skulle eksistere en egentlig »retsgrundsætning« uden for § 29, stk. 3's direkte anvendelsesområde (jf. *UfR 1982B s.2*). Den bygger tilsyneladende meget på forarbejderne og de formentlige intentioner bag en ændring, der i 1977 skete af § 29; og den bør derfor næppe anses for retningssgivende uden for denne lovændrings genstand, der (for så vidt angik *lempelser* i forhold til den hidtidige retstilstand) navnlig vedrørte medlemskab af økonomiudvalget.

C. Ansættelse

Det følger af det anførte, at medlemskab af visse udvalg, valg til borgmester mv. kan udelukke fra ansættelse som embedsmand, medmindre den pågældende opgiver medlemskabet af organet, borgmesterposten etc. (I praksis er det oftest den omvendte situation, der forekommer, således at den pågældende – eventuelt midlertidigt – fratræder sin ansættelse som følge af valget til en kommunalpolitisk post). Herudover er det imidlertid sjældent, at generel inhabilitet afskærer fra ansættelse i forvaltningen. Der findes dog enkelte eksempler. Således er det i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring § 6, stk. 2, fastsat, at arbejdsformidlingschefen skal være uafhængig af arbejdsgiver- og lønmodtagerinteresser; og i normeringsloven af 1958, § 142, bestemtes det, at medicinaldirektøren ikke må drive erhvervsmæssig lægepraksis.

For tjenestemænd gælder endvidere den almindelige regel i tjenestemandslovens § 17, at beskæftigelse ved siden af tjenestemandsstillingen kun er tillad-

delig, såfremt »det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandsstillingen knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid«. Bestemmelsen er for så vidt udtryk for en almindelig grundsætning om generel inhabilitet som følge af risiko for hyppige interessekollisioner i konkrete sager; men den er samtidig videregående, idet den også henviser til det almindelige decorum-krav.

IV. Myndighedsinhabilitet

A. Indledning

Ikke blot personer, men også myndigheder som sådanne kan rammes af speciel inhabilitet; myndigheden kan selv være part eller på anden måde have en særlig (og uvedkommende) interesse i sagens udfald. Kommunalbestyrelsen skal f.eks. tage stilling til spørgsmålet om dispensation fra nogle bebyggelsesregulerende bestemmelser i henhold til kommuneplanloven i en sag, hvor kommunen selv er bygherre; eller et statsamt skal træffe afgørelse om meddelelse af fri proces i en sag, der agtes anlagt mod amtet selv.

Beslægtet med de tilfælde, hvor myndigheden som sådan er inhabil, er situationer, hvor så mange enkeltmedlemmer (og suppleanter) af et kollegialt organ rammes af personlig inhabilitet, at organet mister beslutningsdygtigheden på grund af manglende quorum (se dog herved s. 99f).

I visse tilfælde vil myndighedsinhabilitet kunne opstå som følge af personlig inhabilitet hos myndighedens leder. Dette er tilfældet, hvor kompetencen er henlagt til lederen som sådan (f.eks. en minister), og der ikke inden for myndighedshierarkiet er en egentlig stedfortræder, eller hvor myndigheden i øvrigt er identificeret med personen (jf. herved s. 95). Er f.eks. Forbrugerombudsmanden personligt inhabil i en sag, vil embedet som sådant formentlig være afskåret fra at behandle klagen.

FVL indeholder ingen regler om myndighedsinhabilitet. Retstilstanden beror derfor hovedsagelig på den praksis, der har udviklet sig med rod i grundsætningerne og reglerne om den personlige inhabilitet. Det må dog herved fremhæves, at forholdene på flere punkter stiller sig forskelligt, alt efter om det drejer sig om personlig inhabilitet eller myndighedsinhabilitet; især vil det ofte være forbundet med langt større problemer at foretage substitution i tilfælde af myndighedsinhabilitet.

B. Substitution

Substitutionen kan ske på to måder: enten ved at sagen henskydes til en anden »sideordnet« myndighed, eller ved at den overtages af en overordnet myndig-

hed. – I begge tilfælde afhænger den faktiske mulighed for at foretage substitution af, hvorvidt den inhabile myndighed er en underordnet eller den øverste myndighed inden for det pågældende sagsområde.

1° Sideordnede myndigheder

Drejer det sig om den øverste myndighed, vil kun sideordnet substitution være mulig. Og selv denne form for substitution vil ofte være umulig eller dog betænkelig af til dels de samme grunde, som er anført i forbindelse med FVL § 4, stk. 1, først og fremmest manglende sagkundskab. F.eks. vil Justitsministeriets afgørelse af, hvorvidt der skal meddeles fri proces (i en sag mod ministeriet selv) ikke kunne træffes med samme sagkundskab af et andet ministerium, jf. *FOB 1981.135* (omtalt s. 247), uanset om det formelle grundlag for en kompetenceoverførsel blev tilvejebragt. Skyldes inhabiliteten derimod en personlig inhabilitet hos justitsministeren – til hvem kompetencen i medfør af retsplejelovens § 330, stk. 4, er henlagt – vil kravet om den fornødne sagkundskab kunne imødekommes ved, at en anden minister (ved kongelig resolution) overtager sagen og træffer beslutningen efter behandling og indstilling fra Justitsministeriets embedsmænd. Om det i konkrete tilfælde må anses for påkrævet at anvende en sådan fremgangsmåde, vil formentlig bero på sagens art (herunder om det drejer sig om en standardmæssig behandling og afgørelse) og inhabilitetsgrundens karakter.

I visse tilfælde er det muligt at foretage sideordnet substitution, uanset at det drejer sig om de øverste myndigheder. Et markant eksempel findes i *FOB 1987.211*: Undervisningsministeriet havde (angiveligt) truffet afgørelse som fondsmyndighed i henhold til fondsloven og herved godkendt, at en fond afhændede en bygning (der udgjorde en væsentlig part af fondens aktiver) til Undervisningsministeriet selv. Ombudsmanden påtalte, at ministeriet ikke havde erkendt sin dobbeltrolle i sagen og den deraf klart opståede myndighedsinhabilitet. Det påpegedes herved, at der havde foreligget en nærliggende substitutionsmulighed i form af Fondsregistret. Efter fondslovens § 38 kan fondsmyndighederne ved aftale med Fondsregistret henlægge disse opgaver til registret. Ombudsmanden erklærede Undervisningsministeriets afgørelse i sagen ugyldig og henstillede, at spørgsmålet om eventuel godkendelse af afhændelsen blev overladt til Fondsregistrets afgørelse, hvilket skete.

I specielle tilfælde kan sideordnet substitution ske ved, at der etableres en særlig ad hoc-myndighed til sagens behandling og afgørelse, f.eks. i tilfælde af Forbrugerombudsmandens inhabilitet (jf. s. 94).

2° Hierarkiske myndigheder

Drejer det sig om en underordnet myndighed, vil substitution til den overordnede myndighed normalt kunne ske, uden at kravet om sagkundskab tilside-sættes. Ofte vil der imidlertid foreligge formelle hindringer. Bortset fra visse tilfælde, f.eks. hvor den underordnede myndigheds kompetence beror på delegation, vil den overordnede myndighed ikke uden udtrykkelig hjemmel her-

for kunne overtage sagen og træffe afgørelse som første instans. I stedet vil der eventuelt kunne ske en forelæggelse af spørgsmålet for den overordnede instans, som i disse særlige tilfælde (jf. s. 64) må anses for beføjet til at afgive en konkret udtalelse om sagens afgørelse, som den underordnede myndighed så bør følge. Ligeledes vil den underordnede myndighed kunne foranledige, at en (for myndigheden »begunstigende«) afgørelse under alle omstændigheder indbringes til prøvelse for den overordnede myndighed.

Se til eksempel *FOB 1955.55*: Et amt afslog at meddele fri proces til en person, der ønskede at anlægge sag mod amtets vandløbsvæsen (i modsætning til den nugældende retstilstand med henholdsvis »statsamt« og »amtskommune« var der dengang tale om myndigheds-sammenfald). Ombudsmanden henstillede, at amtet genovervejede sagen, og udtalte, at der af principielle grunde kunne være anledning til at forelægge spørgsmålet for Justitsministeriet. Da amtet efter fornyet overvejelse fastholdt afslaget, henstillede ombudsmanden, at amtet indbragte sagen for Justitsministeriet.

Behovet for i tilfælde af myndighedsinhabilitet at kunne henskyde sagen til en overordnet instans er særlig udtalt for kommunernes vedkommende. Det er som anført problematisk, at de kommunale myndigheder træffer afgørelser om tilladelser, dispensationer mv. til kommunen selv, f.eks. inden for bygningslovgivningen, planlovgivningen og miljølovgivningen. På en række punkter er der efterhånden skabt hjemmel for henskydning til overordnede myndigheder (ofte amtsrådene) f.eks. ved dispensation fra bygningsreglementet i tilfælde, hvor kommunen er bygherre. Se herved *FOB 1978.186*, *FOB 1980.645* og *FOB 1980.746*.

Hviler den underordnede myndighedskompetence på delegation fra en overordnet myndighed (jf. s. 64), vil der efter omstændighederne kunne ske sideordnet substitution ved, at den overordnede myndighed delegerer kompetencen i den pågældende sag til en anden myndighed.

C. Behandling uanset inhabilitet

Et krav til myndighederne må selvsagt være, at man er fuldt opmærksom på tilfælde af mulig myndighedsinhabilitet og nøje overvejer, om der foreligger substitutionsmuligheder; jf. *FOB 1987.211* (refereret s. 95). I de tilfælde, hvor substitution ikke er mulig, må myndigheden så træffe afgørelsen, men samtidig i sin behandling af sagen tage hensyn til den foreliggende inhabilitet. Organisatorisk bør det tilstræbes, at forskellige medarbejdere og kontorer inden for myndigheden uafhængigt af hverandre varetager de forskellige funktioner og interesser i sagen. Er afgørelsen »begunstigende« for myndigheden, må der udvises særlig omhu for i begrundelsen af påvise, at afgørelsen er i fuld overensstemmelse med sædvanlig praksis på området.

I visse tilfælde kan der være anledning til at anlægge en i forhold til myndigheden noget strengere bedømmelse end den, der følges over for andre. I *FOB 1981.135* (omtalt s. 247) udtalte ombudsmanden således, »at konsekvensen af det foreliggende inhabilitetsproblem må være, at Justitsministeriet an-

lægger en forholdsvis lempelig bedømmelse ved afgørelsen af, om fri proces skal meddeles«. – Synspunktet har dog sin begrænsning; fri proces bør ikke være specielt let opnåelig, blot fordi sagsøgte er den myndighed, som skal meddele bevillingen hertil. Om man på andre områder – f.eks. ved kommuners meddelelse af dispensationer til sig selv – skal anlægge en strengere bedømmelse end sædvanligt, må i vidt omfang bero på en konkret vurdering af hensynet til den almene tillid til forvaltningen (jf. s. 73).

En anden konsekvens af, at afgørelser har måttet træffes uanset myndighedsinhabilitet, kommer frem under behandlingen af afgørelsen i eventuelle klageinstanser. Her må prøvelsen af afgørelsens indhold være særligt intensiv (i hvert fald hvor de involverede interesser for underinstansen er klart indbyrdes modstridende), også i tilfælde, hvor klageinstansen normalt foretager en mere begrænset prøvelse af sagens realitet.

Se herved *FOB 1978.186*: I forbindelse med en klage over, at en kommune havde givet tilladelse til opførelse af antennemaster til brug for et kommunalt byggeri, afstod Boligministeriet fra realitetsbehandling. Ministeriet henviste herved til, at man ud fra almindelige forvaltningsretlige principper kun i ganske særlige tilfælde anså sig for beføjet til at ændre eller omgøre begunstigende afgørelser til skade for adressaten. Ombudsmanden udtalte, at netop myndighedsinhabilitet må anses for et sådant særligt tilfælde, i hvilket en effektiv realitetsprøvelse skal foretages.

Også i sin egen realitetsprøvelse af klagesager går ombudsmanden mere intensivt til værks i tilfælde af myndighedsinhabilitet. I *FOB 1981.135* (omtalt s. 247) vedrørte klagen et afslag på fri proces. Sådanne afgørelser beror i vidt omfang på en skønsmæssigt præget vurdering, som ombudsmanden oftest er afskåret fra at undergive en nærmere efterprøvelse (jf. s. 246). På grund af myndighedsinhabiliteten fandt ombudsmanden det imidlertid rimeligt at foretage en noget videregående prøvelse end normalt i sager om afslag på fri proces.

V. Almindelig habilitet

Ved almindelig habilitet forstås de positive (jf. s. 72) krav, der skal være opfyldt, for at personer eller organer har den for myndighedsudøvelsen fornødne handleevne.

A. Personhabilitet

Til personhabilitet hører for det første, at der foreligger gyldig udnævnelse eller valg på tidspunktet for myndighedsudøvelsen. Den pågældende skal således overhovedet være udnævnt eller valgt, altså ikke blot udgive sig herfor. Udnævnelsen eller valget skal være gyldig, dvs. sket af den kompetente myndighed eller i overensstemmelse med den foreskrevne valgprocedure, og må ikke være behæftet med særlige ugyldighedsgrunde (f.eks. at ansættelses-

myndigheden har været inhabil; se herved *FOB 1976.150*, hvor et kommunalbestyrelsesmedlems inhabilitet medførte, at udnævnelsen af en skoleinspektør måtte anses for ugyldig). Ej heller må der være indtruffet omstændigheder, som har bragt udnævnelsen eller valget til ophør, såsom afskedigelse eller mistet valgbarhed (såfremt fortsat valgbarhed er en betingelse for fortsat medlemskab af organet).

For det andet skal visse generelle krav til den pågældende persons egenskaber og adfærd være opfyldt. Summarisk kan disse krav – hvis nærmere indhold varierer alt efter stillingens beskaffenhed – beskrives således, at forvaltningspersonalet skal være i stand til fysisk, psykisk og intellektuelt at opfylde den tillagte funktion. Der ligger ikke heri nogen præcisering af et bestemt kvalifikationsniveau, men alene det helt basale, at den pågældende ikke åbenbart må være ude af stand til at bestride hvervet. Hertil kommer et mere moralsk præget krav om uberygtethed. For tjenestemænd finder denne almindelige betingelse bl.a. udtryk i tjenestemandslovens § 10, stk. 1, hvorefter man såvel i som uden for tjenesten skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Kravet om en til stillingen svarende vandel benævnes undertiden »decorum officiale«.

Et særligt element i decorum-kravet er spørgsmålet om betydningen af, at den pågældende har været eller bliver domfældt for en strafbar handling. For ansatte er dette spørgsmål omfattet af den almindelige bestemmelse i tjenestemandslovens § 10 og de hertil svarende retsgrundsætninger.

For medlemmer af kollegiale organer findes der udtrykkelige bestemmelser inden for en række områder. Af særlig praktisk betydning er kommunevalglovens § 4, stk. 1, hvorefter valgbarheden fortabes, dersom vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af kommunale råd. I § 4, stk. 2, er der indføjet nogle forældelsesfrister, efter hvilke tidligere straffe ikke mere skal udelukke valgbarheden. Afgørelsen om fortabelse af valgbarhed på grund af straf træffes af et landsdækkende valgbarhedsnævn (§ 105), hvis formand er højesterets- eller landsdommer.

Som et andet eksempel kan nævnes menighedsrådsvalglovens § 3, stk. 1. Her er der ikke fastsat udtrykkelige forældelsesfrister. Afgørelsen træffes af rådet selv, men kan indbringes for kirkeministeren.

Under decorum-kravene hører også en række andre spørgsmål, bl.a. om modtagelse af småopmærksomheder fra dem, over for hvem der skal træffes afgørelse, eller særlige fordele for de ansatte f.eks. i forbindelse med køb af offentlig ejendom. Om sådanne krav til forvaltningspersonalets »rene hænder« foreligger en lang række ombudsmandsudtalelser.

Til de almindelige habilitetskrav hører endvidere en række specificerede betingelser vedrørende bestemte stillinger, hverv eller grupper heraf. Det kan dreje sig om en vis alder (f.eks. 18 år som forudsætning for medlemskab af en kommunalbestyrelse eller et menighedsråd), dansk indfødsret (bl.a. som betingelse for ansættelse som tjenestemand, jf. grundlovens § 27), tilhørsforhold til folkekirken (ved medlemskab af menighedsråd) etc. En lang række

bestemmelser vedrører krav om særlig sagkundskab, f.eks. i form af en bestemt kandidat- eller embedseksamen. Endvidere kan der ved udpegning af medlemmer til visse råd eller nævn være opstillet krav om en særlig repræsentativitet for enkelte eller flere af medlemmerne i form af tilhørsforhold til bestemte grupper, organisationer, myndigheder mv. Sådanne betingelser kan være udtryk for krav om særlig sagkundskab eller for, at bestemte interesser og holdninger skal være repræsenteret i organet, eller for en blanding af begge dele.

FOB 1983.163: Som Landbrugsministeriets repræsentant i Jordlovsudvalget havde ministeren udpeget en gårdejer, der ikke var ansat i ministeriet. I forarbejderne til lovbestemmelserne om Jordlovsudvalget var det forudsat, at »landbrugsministeriet gennem sin repræsentation i udvalget kan tilføre dette juridisk og administrativ viden om landbrugsloven, og at der kan sikres ministeriet et vist indseende med de afgørelser, der træffes af udvalget«. Ombudsmanden udtalte, at ministeren ikke var retligt forpligtet til at udpege en ansat i departementet som ministeriets repræsentant i udvalget, såfremt de nævnte forudsætninger kunne opfyldes på anden måde. Om dette var tilfældet i den konkrete sag, måtte imidlertid efterlade alvorlig tvivl, idet ministeriet havde fundet det påkrævet ved siden af den udpegede repræsentant at lade en observatør fra departementet deltage i udvalgets møder.

B. Organhabilitet

For kollegiale organer skal visse særlige krav være opfyldt, før organets habilitet er konstitueret.

Grundlæggende skal organet være korrekt og fuldstændigt sammensat. Enkeltmedlemmers manglende personhabilitet kan herved bevirke, at organet som sådant ikke opfylder habilitetskravene.

I forhold til de enkelte møder vil habilitetsbetingelserne typisk bestå i, at der skal være sket lovlig indkaldelse (herunder med det varsel, som måtte være foreskrevet, eller som i øvrigt må anses for rimeligt), og at de sager, der agtes fremmet til afgørelse, er fyldestgørende angivet i dagsordenen. – Disse to betingelser skal sikre, at organets medlemmer har mulighed for at forberede sig til mødet (herunder eventuelt drøfte sagerne med de grupper, organisationer etc., som det enkelte medlem måtte repræsentere), og at de véd, hvad de skal forberede sig på. For den særlige beslutningsproces, der finder sted i et kollegialt organ, er disse to forudsætninger af afgørende vigtighed; det er derfor reelt velbegrundet, at de henregnes til habilitetskravene og ikke blot betragtes som rent processuelle forskrifter.

En tredje betingelse for organets habilitet i dets møder vil være, at det såkaldte quorumkrav er opfyldt. Quorum angiver, hvor mange (og eventuelt hvem) af organets medlemmer, der mindst skal være til stede, for at organet er beslutningsdygtigt. Ofte findes der udtrykkelige bestemmelser herom; se til

eks. kommunestyrelseslovens § 11 og § 20, stk. 1 (mindst halvdelen i kommunalbestyrelsen og i udvalg).

I mangel af udtrykkelige regler vil quorum normalt antages at være mindst halvdelen af medlemmerne; ved meget små organer og ved overordnede organer af beskedent omfang bør kravene formentlig skærpes, eventuelt således at habiliteten er betinget af samtlige medlemmers tilstedeværelse.

C. Retsvirkning

Der kan ikke opstilles en generel regel om virkningen af, at habilitetskravene ikke er opfyldt. De afgørelser, der træffes uanset manglende habilitet, kan i visse tilfælde være gyldige uanset manglen (f.eks. hvor en beslutning er truffet af et organ, i hvilket en bestemt og forudsat sagkundskab ikke har været repræsenteret, men hvor dette forhold ikke har haft betydning for afgørelsens indhold). I de tilfælde, hvor ugyldighed må antages, vil det undertiden være i form af nullitetsvirkning (f.eks. hvor en person uden udnævnelse har foregivet at have de pågældende beføjelser), undertiden som anfægtelighed (f.eks. hvor en udnævnt person må antages at have mistet sin habilitet på grund af psykiske forstyrrelser, uden at der dog er tale om åbenbart urimelige afgørelser fra den pågældendes side).

Mangler vedrørende den særlige organhabilitet vil under visse omstændigheder kunne afhjælpes, således at ugyldighedsvirkning ikke indtræder. For kort indkaldelsesvarsel eller en ufuldstændig dagsorden vil således normalt ikke hindre organet i at træffe gyldige beslutninger, dersom alle medlemmer er til stede ved mødet og er indforståede hermed. Manglende quorum vil muligvis i visse tilfælde kunne afhjælpes ved, at de tilstedeværende medlemmers beslutning udsendes til efterfølgende skriftlig godkendelse hos de øvrige medlemmer; fremgangsmåden kan i hvert fald anvendes, såfremt der er hjemmel for at udsende sagen til skriftlig behandling og afgørelse.

Sker der ikke en sådan afhjælpning, må hovedreglen være, at manglende organhabilitet medfører ugyldighed.

Se til eks. *UfR 1967.424 Ø*: Et nyvalgt menighedsråd indkaldtes til konstituerende møde med for kort varsel. Kirkeministeriet, hvortil 8 medlemmer af rådet klagede, erklærede mødet for ugyldigt og pålagde indkaldelse til et nyt konstituerende møde med passende varsel. Herunder blev en anden formand valgt end det medlem, der var blevet valgt i det første konstituerende møde. Den tidligere valgte formand ville ikke udlevere protokoller mv., hvilket foranledigede en fogedsag. Under appel heraf udtalte landsretten, at »indkaldelserne til mødet ... er sket med så kort varsel, at den i mødet stedfundne konstitution af rådet, mod hvilken der straks er protesteret, bør anses ugyldig«.

§ 6

Vejledning og offentlighed

Af Jon Andersen

I. Vejledning

Den tætte og komplicerede regulering af samfundet har fremkaldt et betydeligt behov hos borgerne for at modtage information om deres rettigheder. Ved FVL § 7, stk. 1, er pålagt myndighederne en vis pligt til at yde vejledning og bistand til imødekommelse af dette informationsbehov.

Pligten gælder kun i afgørelsessager og i forhold til »personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde«. Det er klart, at pligten herefter foreligger, når parten i en konkret sag, der er eller vil kunne komme til behandling hos forvaltningsmyndigheden, udtrykkeligt anmoder om oplysninger vedrørende fortolkning og udfyldning af regelgrundlaget, praksis og formalia, som har klar betydning for partens varetagelse af sine interesser under sagen.

Myndigheden skal desuden på eget initiativ, når der er anledning til det, vejlede parterne i en partstvist om deres retsstilling med henblik på at undgå, at parterne indgår aftaler ud fra urigtige forudsætninger.

Ombudsmanden anså det i *FOB 1967.22* for en fejl, at parterne i en ægteskabssag ikke var blevet vejledt om, at en aftale om samværsret ikke var bindende for familieretsmyndighederne.

I *FOB 1980.695* ophævede et statsamt en aftale om børnebidrag som værende i strid med barnets tarv jf. børnelovens § 17. Aftalen gik ud på, at ingen af ægtefællerne, som hver havde fået forældremyndigheden over et barn, skulle betale børnebidrag. I forbindelse med indgåelsen af en sådan aftale er det af betydning, at parterne er klar over muligheden for, at aftalen kan ændres af statsamtet, bl.a. hvis en af parternes økonomiske forhold forringes, samt at der kan fastsættes »krydsende« bidrag. Ombudsmanden pegede på, at sagen illustrerede, at der foreligger et vejledningsproblem i forbindelse med sådanne aftaler.

Er der til en afgørelse knyttet en særlig rettighed, som forudsætter ansøgning fra borgeren, skal myndigheden oplyse herom.

Ejere af faste ejendomme, som skal betale frigørelsesafgift, har efter frigørelsesafgiftsloven en vis adgang til at kræve ejendommen overtaget af det offentlige. I *FOB 1975.94* henstillede ombudsmanden, at det blev overvejet i standardmeddelelserne om frigørelsesafgift at vejlede om denne adgang.

Er der hjemmel for opkrævning af gebyr for sagsbehandlingen, skal der gives borgerne oplysning herom på et tidligt stadium af sagsbehandlingen – i hvert fald hvis gebyret ikke er bagatelagtigt, jf. *FOB 1962.21*.

Myndighederne skal naturligvis oplyse herom, hvis en borger udtrykkeligt spørger om adgangen til at opnå dispensation f.eks. til et byggeri, som er blevet opført i strid med byggelovens regler om afstand til skel. Om myndigheden af egen drift skal vejlede om en dispensationsmulighed, beror på en konkret vurdering af borgerens interesse i at få dispensation og af, hvor realistisk muligheden er for at opnå dispensation er, jf. *FOB 1973.50*.

Der er endvidere vejledningspligt, når der i en sag foreligger omstændigheder, som viser, at parten er uvidende om relevante bestemmelser eller har misforstået reglerne.

I *FOB 1986.99* havde ejeren af en landbrugsejendom i en årrække været fritaget for landbrugslovens pligt til at bygge beboelsesbygning på ejendommen. I 1983 afslog Landbrugsministeriet at forlænge fristen for opførelse af en beboelsesbygning. Det fremgik af sagen, at ejeren var af den opfattelse, at hun efter fristens udløb ikke havde ret til at bygge, mens ministeriet fortolkede reglerne således, at byggeretten først kunne bringes til ophør ved en selvstændig afgørelse herom, og at denne afgørelse først kunne træffes, når ejendommen i to år uden ministeriets tilladelse havde været uden beboelsesbygning. Denne opfattelse blev ejeren først gjort bekendt med under sagens behandling for ombudsmanden på et tidspunkt, hvor ministeriet havde truffet afgørelse om ophævelse af byggeretten. Ombudsmanden fandt, at der burde være givet ejeren nærmere vejledning om retstilstanden ved en af de mange (tidligere) anledninger hertil under sagen.

Også i andre situationer end dem, der er omfattet af FVL § 7, stk. 1, kan myndighederne have vejledningspligt. En sådan videregående pligt kan følge af bestemmelser i særlovgivningen jf. eksempelvis arbejdsmiljølovens § 72, nr. 1, bistsandslovens § 28 og myndighedslovens § 27 a.

Der påhviler endvidere myndighederne en vis forpligtelse til at sørge for fornøden oplysning om deres ressortområde gennem f.eks. foldere, pjecer og TV-udsendelser. En vis vejledningspligt gælder endvidere i forbindelse med forvaltningens udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Vejledningen skal naturligvis være juridisk korrekt og så omfattende og detaljeret, at det konkrete informationsbehov imødekommes på en rimelig måde jf. *FOB 1987.237*.

En myndighed, som modtager en skriftlig henvendelse, der ikke vedrører myndighedens sagsområde, skal så vidt muligt videresende henvendelsen til rette myndighed, jf. FVL § 7, stk. 2. Pligten gælder kun skriftlige henvendelser og kun, hvis det af henvendelsen nogenlunde tydeligt fremgår, hvad sagen drejer sig om. Det følger af reglen, at en henvendelse i relation til ansøgnings- og klagefrister må anses for at være kommet frem, når den er modtaget af en myndighed, der har pligt til at videresende den til rette myndighed, medmindre borgeren i forbindelse med fremsendelsen har været vidende om kompetenceforholdene.

Manglende efterlevelse af vejledningspligt kan ikke håndhæves selvstændigt ved domstolene. Grove forsømmelser kan udløse tjenstligt ansvar og i særlige tilfælde pådrage myndigheden erstatningsansvar jf. eksempelvis *UfR 1983.1096 V* (omtalt s. 225). Ugyldighed i form af rettelse kan efter omstændighederne komme på tale som sanktion over for manglende eller mangelfuld vejledning.

Nogle ombudsmandsafgørelser kan illustrere, hvorledes rettelse kan blive aktuel. Samtidig skal det understreges, at der så vidt ses ikke foreligger domme, der statuerer ugyldighed på dette grundlag.

I *FOB 1978.649* gjorde klageren gældende, at han burde have haft ungdomsydelse med virkning fra et kvartal tidligere end fastsat af kommunen, fordi han ikke havde fået behørig vejledning om, at han skulle ansøge om tilskud, inden kvartalet begyndte. Ombudsmanden henstillede, at sagen blev genoptaget til fornyet overvejelse, der dog førte til, at afgørelsen blev fastholdt under henvisning til, at der var givet vejledning.

Den bevidste undladelse af at oplyse ejeren af en landbrugsejendom om en byggeret fik i *FOB 1986.99* (ref. s. 102) den følge, at ejeren fik tilladelse til at bygge.

I *FOB 1987.138* henstillede ombudsmanden til Skattedepartementets overvejelse at udvide den gældende praksis med hensyn til frafald af procenttillæg til et konkret tilfælde, hvor der ikke var givet vejledning om muligheden for at undgå procenttillæg ved at indbetale restskat, selv om en ændret årsopgørelse først kunne foreligge efter udløbet af fristen for sådan indbetaling.

II. Dokumentoffentlighed og egen access

A. Aktindsigt

1° Indledning

Offentlighedsloven sikrer befolkningen som helhed en mulighed for at få indblik i forvaltningens virksomhed gennem adgang til at gøre sig bekendt med dokumenter i den offentlige forvaltning.

Loven er bygget op efter følgende systematik: Indledningsvis fastslås hovedreglen, hvorefter der tilkommer borgerne aktindsigt. Dernæst gøres der undtagelser fra hovedreglen, og disse undtagelser præsenteres efter, hvor omfattende undtagelser, der er tale om. Først nævnes nogle *sagstyper*, der ikke eller ikke fuldt ud er omfattet af hovedreglen, dernæst begrænses adgangen til aktindsigt ved, at *dokumenttyper* i sager, som principielt er omfattet, undtages; og endelig åbnes der mulighed for, at *oplysninger* tilbageholdes på grund af deres karakter. Til sidst tages der stilling til fremgangsmåden ved behandlingen af ansøgninger om aktindsigt, herunder hvilke myndigheder, der skal træffe afgørelsen.

Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning jf. § 1, stk. 1. Organisatorisk er anvendelsesområdet afgrænset på samme måde som FVL. Dog er der ved § 1, stk. 2, sket en vis udvidelse, idet visse forsyningsvirksomheder er omfattet af loven, uanset hvorledes selskabet er stiftet, jf. i øvrigt nærmere gennemgangen i bogens § 3 af myndighedsbegrebet.

I modsætning til FVL gælder OFL for al virksomhed i det offentlige, dvs. både for afgørelsesvirksomhed, faktisk forvaltningsvirksomhed og forvaltningsorganernes udøvelse af privatretlig råden. En modifikation følger dog af § 4, der begrænser adgangen til aktindsigt til at omfatte »dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed«. Uden for retten til aktindsigt falder herefter dokumenter, der blot modtages til opbevaring i arkiver eller alene bliver undergivet rent teknisk bearbejdning såsom stempeling. Papirmateriale som f.eks. kort, bøger og brochurer er heller ikke omfattet, selv om det produceres af offentlige myndigheder, forudsat at de ikke indgår i administrativ sagsbehandling.

Materiale til brug for undervisning på politiskolen ansås ikke for undergivet aktindsigt i henhold til offentlighedsloven af 1970, jf. *FOB 1981.148*.

2° Hovedreglen

Efter OFL § 4, stk. 1, kan *enhver* med de undtagelser, der følger af de følgende bestemmelser i loven, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Retten tilkommer alle, uanset om der er tale om juridiske eller fysiske personer og uden hensyntagen til statsborgerskab, bopæl og som hovedregel også alder og mental tilstand. Dog er det forudsat, at ansøgeren skal opfylde de almindelige forvaltningsretlige krav om *ansøgerhabilitet*. Ud fra en konkret vurdering kan en ansøgning således afslås på grund af ung alder eller manglende evne til at handle fornuftsmæssigt.

Ansøgningen skal rettes til den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen i den pågældende sag, eller den myndighed, som ligger inde med dokumentet, jf. OFL § 15, stk. 1. Det erindres i denne forbindelse, at en ansøgning, der er stilet til en forkert myndighed, så vidt muligt af denne skal videresendes til rette myndighed, jf. § 7, stk. 2 i FVL.

Begæringen kan fremsættes skriftligt eller mundtligt. Dog kan myndigheden efter omstændighederne forlange en skriftlig præcisering af ansøgningens omfang, hvis begæringen giver anledning til tvivl herom eller hvis en forelæggelse for en anden myndighed er påkrævet i forbindelse med bedømmelsen af, om en af undtagelsesbestemmelserne kan anvendes.

I praksis ses nu og da, at ansøgninger afslås under henvisning til, at ansøgeren ingen interesse har i at få dokumenterne udleveret. En sådan praksis savner holdepunkt i loven, som netop tilsikrer almenheden en ubetinget adgang til at få indsigt i det offentliges sagsbehandling også blot for at tilfredsstille et almindeligt informationsbehov. Det må dog antages, at ansøgninger, der helt

savner et rimeligt formål, f.eks. fordi de fremsættes i klart chikanøst øjemed, kan afslås.

Beføjelsen gælder både løbende og afsluttede sager.

Det følger af OFLs formål (men er desuden blevet præciseret i § 4, stk. 1, 2. pkt.), at der er tale om en minimumslov, og at myndighederne kan give aktindsigt i videre omfang (meroffentlighed), end loven tilsiger, medmindre andet følger af tavshedspligtsreglerne. Denne lovfæstelse af meroffentlighedsadgangen må medføre, at myndighederne har pligt til på begæring at overveje meroffentlighed, og således ikke er beføjet til at etablere en praksis, hvorefter meroffentlighed aldrig eller så godt som aldrig gives. Afgørelser om meroffentlighed må i det hele taget træffes i overensstemmelse med de almindelige hjemmelskrav; det vil således ikke være tilladt i et enkelt tilfælde vilkårligt at fravige en almindeligt fulgt praksis om at give meroffentlighed.

Begæringer om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, jf. § 4, stk. 3.

Retten til aktindsigt omfatter alle dokumenter, der vedrører sagen – herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelsen må antages at være kommet frem til adressaten – samt indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sag, jf. § 5.

Udtrykket »dokumenter« er anvendt meget bredt og dækker ikke alene skriftstykker, men også tegninger, kort videobånd, mikrofilm, modeller, film, lydbånd, etc., såfremt de rummer oplysninger og er indgået i administrativ sagsbehandling. Et dokument, der opbevares på datalager, er omfattet af retten, uanset om det har været skrevet ud.

Kun de dokumenter, der vedrører sagens indhold, er omfattet af aktindsigtsadgangen. Dokumenter, som åbenbart er indgået på en sag ved en fejltagelse, eller som er tilbagekaldt af en privat person, inden de har været benyttet i sagsbehandlingen, falder udenfor. Er bilag, der er modtaget fra en privat, sendt tilbage til denne, har myndigheden ikke pligt til at søge dokumenterne rekonstrueret. Dokumenter, som er udlånt fra andre myndigheder, indgår som dokumenter i den sag, hvortil de er udlånt; dette gælder også, efter at akterne er tilbagesendt til udlånermyndigheden.

At et brev er betegnet »underhåndsbrev« bevirker ikke i sig selv, at det falder uden for sagens dokumenter. Om dette er tilfældet, beror på, om brevet efter sit indhold må betragtes som led i en privat brevveksling.

OFL ændrer ikke de gældende regler om kassation af arkivalier og rummer heller ikke en selvstændig pligt for myndighederne til at arkivere dokumenter; dog vil det være i strid med loven, om der sker kassation eller undlades arkivering for derved at udelukke adgangen til aktindsigt.

Indsigten i »journaler, registre og andre fortegnelser« kan give ansøgeren en oversigt over, hvilke dokumenter, der er indgået på den sag, ansøgningen angår, men hjemler ikke ret til at gennemse myndighedernes registre med henblik på at skaffe sig kendskab til sager af eventuel interesse. Adgangen til at se de her nævnte fortegnelser gælder, selv om fortegnelserne bliver ført på edb, jf. § 5, stk. 2. Blandt andet retten til indsigt i journalen må medføre, at myndigheden har pligt til at foretage journalisering af dokumenter snarest muligt, jf. *FOB 1974.193*.

3° Undtagelser

a. Sagstyper

Visse *sagstyper* er ikke omfattet af adgangen til dokumentoffentlighed efter § 4.

Loven gælder ikke for »sager inden for strafferetsplejen«, jf. § 2, stk. 1, 1. pkt. Hermed sigtes til alle sager vedrørende strafferetlige retsfølger, herunder også straffesager, der efter lovgivningen behandles af andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed.

Undtaget fra aktindsigt er således dokumenter, der produceres i forbindelse med politiets efterforskning af lovovertrædelser samt anklagemyndighedens funktioner i forbindelse med straffesagers behandling ved domstolene, herunder afgørelse af tiltalespørgsmålet. Om sagerne afsluttes indenretligt eller administrativt, er uden betydning i denne sammenhæng. I modsætning til partsaktindsigt efter kapitel 4 i forvaltningsloven falder sager om tilhold efter straffelovens § 265 uden for adgangen til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven, jf. s. 142. Også andre sager, hvor politiet kan nedlægge forbud, f.eks. mod visse gæsters ophold i bestemte restauranter i medfør af restaurationslovens § 31, stk. 2, hører til inden for strafferetsplejen.

Undtagelsen i § 2, stk. 1, gælder endvidere sager om anke- eller kæretilfærdelser i straffesager samt om fuldbyrdelse af straffedomme såsom benådning, genindsættelse, udsættelse med strafafsoning, udgangstilladelse samt ikendelse af disciplinærstraffe. Derimod er sager vedrørende forplejning, fritidsaktiviteter, bygningsmæssige forhold og undervisning i kriminalforsorgens institutioner ikke omfattet af undtagelsen.

Disciplinærsager inden for forsvaret, civilforsvaret og den civile værnepligt anses for sager inden for strafferetsplejen, mens disciplinærsager mod tjenestemænd falder uden for også i tilfælde, hvor sagen er rejst mod ansatte i politiet eller anklagemyndigheden i anledning af disses optræden under strafferetsplejesager.

En række forvaltningsmyndigheder, f.eks. miljømyndigheder og veterinærmyndigheder, udøver tilsynsopgaver i forhold til borgerne og kan som et led i tilsynet overgive sager til strafferetlig forfølgning. Sådanne sager er som udgangspunkt omfattet af OFL, men skifter fra det tidspunkt, da sagen overgives til politiet, til at være en sag inden for strafferetsplejen. At myndigheden har iværksat oplysningsskridt direkte med henblik på tiltalerejsning er normalt ikke tilstrækkeligt til, at sagen fra dette tidspunkt anses for strafferetlig; undtagelse må dog gøres, hvis myndigheden selv kan rejse tiltale, eller tiltalerejsning efter loven er betinget af en begæring fra vedkommende myndighed. Kun de dokumenter, der indgår i anklagemyndighedens sag, dækkes af undtagelsen.

For sager om *ansættelse eller forfremmelse* i det offentlige gælder kun bestemmelsen om notatpligt i § 6, jf. § 1, stk. 1, 2. pkt., jf. om ansøgernes adgang til partsaktindsigt s. 143. Undtagelsen omfatter ikke afskedigelse eller anvendelse af disciplinærmidler mod ansatte eller beskikkelse af personer, uden at der derved etableres et egentligt ansættelsesforhold.

Sager om *lovgivning* herunder bevillingslove er kun omfattet af OFL for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget, jf. § 2, stk. 2. Bestemmelsen rummer en tidsmæssig begrænsning i aktindsigtsadgangen, dog således at dokumenterne i et opgivet lovforslag, som aldrig er blevet fremsat i Folketinget, ikke på noget tidspunkt inddrages under OFL. Det må endvidere erindres, at

brevveksling mellem ministerier om lovgivning er undtaget fra aktindsigt i henhold til § 10, nr. 2, og at denne undtagelse også gælder, når et lovforslag er fremsat.

De dokumenter, der – når lovforslag er fremsat – er undergivet aktindsigt, vil typisk bestå i udtalelser fra interesseorganisationer og hørte myndigheder samt redegørelser og betænkninger fra sagkyndige udvalg eller arbejdsgrupper. Konkrete bevillingssager, som forelægges Folketingets Finansudvalg til godkendelse, må anses for omfattet af reglen i § 2, stk. 2, således, at disse dokumenter er undtaget, indtil sagen har været forelagt i Finansudvalget.

Sager om generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og vedtægter er ikke lovsager og er dermed på normal måde omfattet af OFL.

b. Dokumenter

Bestemmelserne i § 7 og § 10 undtager en række dokumenter fra aktindsigt.

Ifølge § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds *interne arbejdsdokumenter*. Som interne dokumenter anses dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed samt brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Ved afgrænsningen af, hvornår et dokument skal anses for internt, må der tages udgangspunkt i begrundelsen for, at disse dokumenter er undtaget: Ønsket om at sikre de ansatte en adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser af sagerne og udføre det forberedende arbejde uden det pres, en eventuel senere offentliggørelse af overvejelserne kan være.

I praksis er Landsskatterettens referat – og voteringsark – anset for interne, jf. *UfR 1968.278 H*. Elektricitetsrådets forhandlingsprotokol er ligeledes betragtet som intern, jf. *UfR 1969.301 H*. Ved *UfR 1970.47 H* blev det fastslået, at arbejdsskemaer, der anvendtes af et vurderingsankenævn ved fastsættelsen af lejeværdien af ejendomme, var undtaget fra aktindsigt.

Under en disciplinærsag mod en skibsfører under DSB afgav en skibsinspektør en kommentar, hvori han gav udtryk for sin opfattelse af sagen. Kommentaren blev i *FOB 1973.395* betragtet som intern, da den alene blev afgivet til Søfartschefen, under hvem inspektøren gjorde tjeneste.

Et lydbånd, der af en kommunalbestyrelse var optaget ved bestyrelsens behandling af et forslag til byplanvedtægt, var også internt, jf. *FOB 1975.312*.

Dokumenter, som den pågældende myndighed har modtaget fra andre myndigheder eller private, er eksterne og dermed ikke omfattet af § 7. Dette indebærer, at udtalelser, der afgives af et privat konsulentfirma, der udfører opgaver for en offentlig myndighed, som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt. Det samme gælder erklæringer fra særlige sagkyndige, f.eks. speciallæger, landinspektører og arkitekter, der er engageret til at udføre bestemte opgaver for myndigheden uden at blive knyttet til den ved et egentligt ansættelsesforhold.

FOB 1987.54 vedrørte Fiskeriministeriets afslag til en journalist, der havde søgt aktindsigt i en konsulentrapport og i brevveksling med konsulentfirmaet. Ombudsmanden fandt, at ansøgningen burde være imødekommet, da materialet ikke kunne undtages fra aktindsigt som internt arbejdsmateriale eller af hensyn til planlægningsvirksomhed. Det gjaldt også den del af materialet, som indeholdt navne på ansatte, der havde medvirket i konsulentfirmaets undersøgelse om ny struktur og lederudvikling i Fiskerikontrollen.

Formålet med at undtage internt arbejdsmateriale fra aktindsigt tilsiger kun at friholde dokumenter, der *forbliver* hos den pågældende myndighed, fra aktindsigt. Når et internt dokument eller en del heraf oversendes til anden myndighed eller i øvrigt afgives til en udenforstående, mister dokumentet i almindelighed sin interne karakter.

I *FOB 1974.373* fandt ombudsmanden det uberettiget af Landsskatteretten at afslå aktindsigt i den del af rettens referatark, der havde været sendt til Ligningsdirektoratet. Rigsrevisionens udkast til beretning til statsrevisorerne om den økonomiske og bevillingsmæssige centrale forvaltning i Ministeriet for Offentlige Arbejders departement kunne ikke, efter at udkastet var sendt til Ministeriet for Offentlige Arbejder til udtalelse, anses for internt arbejdsmateriale, jf. *FOB 1986.171*.

I det oprindelige forslag til en ny offentlighedslov var det foreslået, at afgivelse af et dokument til en udenforstående ikke skulle betage dokumentet dets interne status, hvis afgivelsen var påkrævet til opfyldelse af en lovhjemlet udleveringspligt, til brug for en anden myndigheds udøvelse af kontrol eller til gennemførelsen af et internt præget samarbejde. Forslaget blev dog ikke tiltrådt af Folketinget (Retsudvalget), der fandt undtagelsesbestemmelsen for vid, jf. FT 1984/85 tillæg B sp. 3087.

FO-udtalelse j. nr. 1988-190-69 (optages i *FOB 1988*) angik Sundhedsministeriets afslag på en anmodning fra en journalist om aktindsigt i det eksemplar af Sundhedsstyrelsens redegørelse fra juni 1985 om sygdommen AIDS, som var forsynet med indenrigsministerens håndskrevne bemærkninger. Ministeriet fandt, at ministerens påtegninger var af intern karakter og således undtaget fra aktindsigt i henhold til § 7. At dokumentet med påtegninger havde været udleveret til en landsdommer til brug for dennes undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med anvendelsen af ikke-screenet donorblod efter 1. januar 1986 kunne efter ministeriets opfattelse ikke medføre, at påtegningerne havde mistet deres interne karakter.

Ombudsmanden fandt, at landsdommeren og hans medhjælpere ved undersøgelsen måtte betragtes som udenforstående i forhold til Sundhedsministeriet, og at udgangspunktet herefter måtte være, at materialet var eksternt. Under hensyn til, at det forud for revisionen af offentlighedsloven var blevet overvejet, men opgivet, at udvide undtagelsen vedrørende internt arbejdsmateriale, konkluderede ombudsmanden, at udgangspunktet – at materialet var blevet eksternt ved afgivelse til en udenforstående – måtte opretholdes, men tog ikke herved stilling til, om ansøgningen skulle imødekommes.

FO-udtalelse j. nr. 1988-635-36 (optages i *FOB 1988*) udbygger udtalelsen i den lige nævnte sag. Sagen drejede sig om en journalists ansøgning om aktindsigt i et udkast til en redegørelse for udviklingen i naturgasprojektet, som i sin endelige form skulle afgives af energiministeren til Folketingets Energipolitiske Udvalg. Udkastet blev inden den endelige udarbejdelse sendt til medarbejdere i de regionale naturgasselskaber og i Dansk Naturgas. Ombudsmanden fandt, at udkastet derved var blevet eksternt, og at den omstændighed, at det kunne hævdes at være blevet udvekslet i et »internt præget samarbejde«, ikke var til-

strækkelig til at bibeholde dets interne karakter. Han henviste herved til, at det tydeligt af forarbejderne til OFL fremgik, at Folketinget ikke havde ønsket en generel udvidelse af beskyttelsesområdet vedrørende sådant samarbejde. Forarbejderne måtte endvidere tillægges en sådan betydning, at udkastet heller ikke kunne undtages i henhold til § 13, stk. 1, nr. 6 (jf. s. 114) af hensyn til den politiske parlamentariske proces.

Dokumenter, som afgives af en kommune til brug for de kommunale tilsynsmyndigheds udøvelse af legalitetskontrol, må ligeledes betragtes som eksterne, jf. *FO-udtalelse j. nr. 1988-1236-42* (optages i FOB 1988).

Ikke enhver afgivelse til en anden myndighed bevirker, at undtagelsesbestemmelsen mister sin betydning. Hverken materiale, som har været afgivet til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes undersøgelse af en sag, eller akter, der er blevet videregivet som et led i en anden myndigheds behandling af en klage over et afslag på aktindsigt, bliver derved undergivet aktindsigt.

I *FOB 1978.400* tilkendegav ombudsmanden, at den omstændighed, at Indenrigsministeriet – som tilsynsmyndighed i forhold til en amtskommune – havde rekvireret nogle redegørelser vedrørende sygehusforhold fra amtskommunen til brug for ministeriets stillingtagen til, om klageren havde krav på aktindsigt i dokumenterne, ikke i sig selv medførte, at dokumenterne mistede deres interne karakter. I *FOB 1975.318* blev det fastslået, at internt materiale, der afgives til ombudsmanden, ikke kan sidestilles med det materiale, som afgives som led i sædvanlige administrative ekspeditioner, og at sådanne dokumenter følgelig bevarer deres fritagelse for aktindsigt.

Et dokument mister ikke sin interne karakter ved at blive tilsendt andre afdelinger inden for samme myndighed. Se s. 51ff om afgrænsningen af myndigheder over for hinanden.

I § 7, nr. 3, er princippet om en kommunal enhedsforvaltning som udgangspunkt blevet opretholdt, således at brevveksling mellem en kommunes forskellige organer betragtes som intern. Det må dog samtidig erindres, at kommunale organer, der ved lov er blevet tillagt selvstændig kompetence (f.eks. det såkaldte afsnit VIII-udvalg, der i henhold til bistandsloven kan beslutte tvangsanbringelse af børn), eller som er oprettet i henhold til anden lovgivning end kommunestyrelsesloven, er selvstændige myndigheder. Dokumenter, der udveksles mellem sådanne organer og de kommunale organer eller de selvstændige organer indbyrdes er dermed eksterne, se i øvrigt bogens § 4.

Til den modifikation af bestemmelsen i § 7, der følger af praksis omkring afgivelse af dokumenter til udenforstående, følger sig nogle egentlige undtagelser fra bestemmelsen i § 7.

Retten til aktindsigt omfatter uanset § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når dokumentet alene gengiver indholdet af myndighedens beslutning vedrørende en sags afgørelse, jf. § 8, nr. 1.

Herefter omfatter adgangen til aktindsigt beslutningsprotokoller – i modsætning til voterings- og forhandlingsprotokoller – for kollegiale myndigheder. Er beslutningen op-

tegnet som en tiltrædelse af en indstilling fra sekretariatet, gælder retten til aktindsigt også indstillingen i det omfang, det er nødvendigt, for at få kendskab til beslutningens indhold.

Dokumenter, der *alene* indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter lovens § 6, er ligeledes omfattet af retten til aktindsigt, jf. § 8, nr. 2. Den nævnte bestemmelse i § 6 foreskriver, at en myndighed, som mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Pligten gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Notatpligten efter § 6 gælder kun i afgørelsessager, jf. s. 27ff om dette begreb. Pligten angår faktiske omstændigheder i modsætning til oplysninger om en sags retlige omstændigheder. Oplysningerne skal noteres, blot de har *betydning* for sagsforholdet; der stilles således ikke krav om, at oplysningerne skal være af væsentlig betydning, sammenhold § 11. Pligten indtræder, når sådanne oplysninger modtages hos myndigheden; om modtagelsen sker telefonisk, under et møde, ved besigtigelse, informationssøgning i andre sager, registre mv. eller under en samtale med en anden medarbejder ved samme myndighed er i denne henseende ligegyldigt. Der er for så vidt ikke pligt til at nedfælde oplysningerne på et særskilt ark med særlig farve, således som en del myndigheder bruger. Hvis der er noteret ned på et selvstændigt dokument, omfattes det af § 8, nr. 2. Er oplysningerne blot noteret i det interne referatark eller i en behandlingsjournal, er oplysningerne ikke omfattet af § 8, nr. 2; i stedet kan ansøgeren få aktindsigt i henhold til § 11, der dog fordrer, at oplysningerne har »væsentlig betydning«.

Det må påregnes, at oplysninger fremover i vid udstrækning vil blive udvekslet mellem myndigheder ved hjælp af elektronisk databehandling. I § 6, stk. 2, er justitsministeren blevet bemyndiget til på nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed at fastsætte regler om opbevaring mv. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages via edb. Bemyndigelsen er endnu ikke udnyttet.

Selvstændige dokumenter, som er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, er ligeledes omfattet af aktindsigtsadgangen, uanset dokumenternes interne karakter, jf. § 8, nr. 3.

Reglen sigter til rapportmateriale – besigtigelsesrapporter, afhøringsrapporter, døgnrapporter og analyserapporter – der tilvejebringes for at skaffe klarhed med hensyn til sagens faktum. Den omfatter også skemaer og blanketter, som indeholder resultatet af en myndigheds udspørgen af en privat.

Dokumenter, som indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper, er ifølge § 8, nr. 4, omfattet af aktindsigt.

Bestemmelsen, der blev indsat under Folketingets behandling af forslaget til offentligheds-

lov, sikrer almenheden adgang til at få de såkaldte »skuffecirkulærer« (interne retningslinier) udleveret. Det spiller ingen rolle, i hvilken form forskriften foreligger.

Som noget nyt har den, om hvis helbredsforhold, der er udarbejdet en sygehusjournal, uanset § 7 ret til aktindsigt i journalen, jf. OFL § 9. Retten kan dog begrænses i det omfang, partens interesse i aktindsigt findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private interesser, jf. § 9, stk. 2.

Bestemmelsen gælder kun for journaler, der er oprettet efter lovens ikrafttræden (1. januar 1987) og for tilførsler, der er foretaget efter dette tidspunkt, jf. § 17, stk. 3. Selv om der er tale om en partsbeføjelse, hører reglen naturligt hjemme i OFL og ikke i FVL, da patientbehandling i almindelighed ikke er afgørelsesvirksomhed. En detaljeret gennemgang af bestemmelsen findes i Indenrigsministeriets vejledning nr. 128 af 5. november 1986 om aktindsigt i sygehusjournaler.

I § 10 er opregnet en række dokumenter, som er undtaget fra hovedreglen om aktindsigt. Det drejer sig om statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre (samt dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder), brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove, dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler. Endvidere dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller overvejelse af, om retssag bør føres, samt materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Opregningen svarer i alt væsentligt til undtagelserne i FVL § 14, jf. s. 144, og tjener dels til beskyttelse af den politiske beslutningsproces og dels til varetagelse af de samme interesser, som ligger bag § 7 om internt arbejdsmateriale.

Undtagelsen af dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, må betragtes som en parallel til § 7. Som eksempel på tilfælde, hvor en myndighed er sekretariat for en anden, kan nævnes, at de amtskommunale socialcentre varetager sekretariatsfunktioner for amtsankenævnene og revaliderings- og pensionsnævnene, og at den kommunale skoleforvaltning betjener skolekommissionen. Den brevveksling, der i denne forbindelse foregår mellem sekretariat og den kompetente myndighed, er ikke omfattet af aktindsigt; dog må denne del af bestemmelsen forstås med det forbehold, at en sådan brevveksling drages ind under loven, hvis den afgives til en helt anden myndighed, f.eks. i en sag om førtidspension fra revaliderings- og pensionsnævnet til Den Sociale Ankestyrelse.

FO-udtalelse j. nr. 1988-675-140 (optages i FOB 1988) angik aktindsigt i Planstyrelsens sag om eventuel fredning af Cirkusbygningen i København. En privat person havde foreslået, at bygningen blev fredet, og forslaget blev af Planstyrelsen, som efter delegation fra Mil-

jøministeriet træffer afgørelse i visse bygningsfredningssager, forelagt for Det særlige Bygningssyn, som efter bygningsfredningsloven er sagkyndigt rådgivende organ i sager om bygningsfredning. Det særlige Bygningssyn behandlede spørgsmålet på et møde, og referatet af mødet tjente som bygningssynets indstilling i sagen. Planstyrelsen, som ifølge bekendtgørelse nr. 301 af 24. juni 1983 varetager bygningssynets sekretariatsopgaver, lod referatet indgå som bygningssynets indstilling i styrelsens sag, som endte med, at styrelsen afsløgte at frede bygningen. Forslagsstilleren ansøgte om aktindsigt og fik udleveret kopier af akterne på nær mødereferatet. Styrelsen henviste herved til, at referatet måtte anses for internt materiale. Miljøministeriets departement tiltrådte denne afgørelse og henviste i udtalelsen til ombudsmanden både til OFL § 7, nr. 1, og § 10, nr. 4. Ombudsmanden slog i sin udtalelse fast, at Planstyrelsen og Det særlige Bygningssyn var to forskellige myndigheder, samt at dokumentveksling mellem de to myndigheder i sager, hvor Planstyrelsen fungerer som afgørelsesmyndighed i bygningsfredningssager hverken er omfattet af § 7 eller § 10, nr. 4, i OFL. Ombudsmanden fremhævede, »at mødereferatet, når det anvendes af Planstyrelsen som fredningsmyndighed – som udtryk for den indstilling, der efter loven skal foreligge fra bygningssynets side – i offentlighedslovens forstand skifter karakter fra at være et dokument, der udveksles i forbindelse med, at Planstyrelsen udfører sekretariatsopgaver for Det særlige Bygningssyn, til at være et dokument, der indgår i Planstyrelsens sag som afgørelsesmyndighed i bygningsfredningssagen« og dermed undergivet aktindsigt.

Både § 7 og § 10 modificeres af § 11, hvorefter oplysninger i de anførte dokumenter, om *faktiske omstændigheder*, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, uanset disse bestemmelser skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Denne pligt til at ekstrahere oplysninger fra ellers undtagne dokumenter er fastlagt en smule snævrere end notatpligten i § 6, som kun taler om oplysninger af »betydning«; til gengæld gælder § 11 ikke kun i afgørelsessager.

c. Oplysninger

Adgangen til at få udleveret dokumenter gælder med den begrænsning, at oplysninger om *enkeltpersoners private* herunder økonomiske, forhold, ikke kan forlanges udleveret, jf. § 12, stk. 1, nr. 1.

Undtagelsen gælder uden hensyntagen til, om aktindsigt i oplysningerne rummer en konkret risiko for, at der forvoldes den person, oplysningerne angår, ulempe.

Kun oplysninger om *enkeltpersoner* er undtaget; oplysninger om juridiske personer kan således ikke undtages efter denne regel.

Oplysninger, der er omfattet af FVL § 28, stk. 1 – vedrørende rent private forhold – er naturligvis dækket af udtrykket »private forhold« og således undtaget fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1. Om afgrænsningen af § 28, stk. 1, se s. 125.

Også mindre følsomme oplysninger end dem, der er omfattet af § 28, stk. 1, kan imidlertid undtages. I praksis vil dette ofte dreje sig om oplysninger vedrørende den pågældendes private økonomi eller visse familiære forhold.

Oplysninger af mindre personlig karakter om enkeltpersoner, såsom udstedelse af pas og jagttegn, vedrører ikke private forhold og kan derfor ikke undtages fra aktindsigt.

Hvad en offentligt ansat tjener eller modtager til dækning af tjenesterejser, kan ikke betragtes som oplysninger om private forhold; derimod må oplysninger om, hvorledes de udbetalte beløb er benyttet af den pågældende i tiden uden for tjenesten, som udgangspunkt været undtaget fra aktindsigt. Tilsvarende må oplysninger om disciplinærforseelser som udgangspunkt betragtes som »offentlige«, men kun for så vidt forseelsen ikke udspringer af forhold i den pågældendes privatliv. Oplysninger om strafbare forhold, som bevirker, at den pågældende mister sit decorum, er uanset princippet om offentlighed i strafferetsplejen ikke omfattet af adgangen til aktindsigt. Det samme gælder oplysninger om sygdomsforhold eller om alkoholmisbrug, som har ført til ulovlige forsømmelser. Om den pågældende er gerådet i samarbejdsvanskeligheder eller har deltaget i en arbejdsnedlæggelse, hører derimod under hovedreglen om aktindsigt, jf. bl.a. *FOB 1976.130* og *U 1988.470 H*.

Grænsen mellem, hvad der anses for private og offentlige forhold, kan principielt ikke forrykkes ved tilkendegivelser fra borgerne eller myndighederne. Myndigheden kan således ikke ved at give *diskretionstilsagn* kvalificere en oplysning som privat, lige så lidt som en borger ved at tage *diskretionsforbehold* kan påvirke kvalifikationen. Et *samtykke* fra den, oplysningen vedrører, kan heller ikke fremkalde pligt for myndigheden til at udlevere en privat oplysning. Det er derfor af særlig vigtighed, at en myndighed sørger for at yde borgere, der fejlagtigt tror, at de kan bestemme, om en oplysning er undergivet aktindsigt, fornøden vejledning, inden oplysningen afgives, ligesom en myndighed ikke ved at love diskretion må fremkalde uberettigede forventninger med hensyn til muligheden for at holde oplysninger hemmelige.

En oplysning, der i forvejen er *offentlig tilgængelig*, f.eks. visse oplysninger i folkeregisteret, er normalt ikke omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1.

Retten til aktindsigt omfatter heller ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen imødekommes.

Hermed er *forretningshemmeligheder* i en vis udstrækning undtaget fra den almindelige offentlighedsordning. Det må dog fremhæves, at undtagelse kun kan ske, efter at der er foretaget en konkret vurdering dels af, om der foreligger en forretningshemmelighed, dels af, om aktindsigt vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade. Den konkrete stillingtagen vil normalt forudsætte, at den virksomhed eller person, oplysningen vedrører, bliver hørt, inden myndigheden tager stilling til begæringen om aktindsigt, jf. *FOB 1975.124*. Omvendt er det ikke tilstrækkeligt til at undtage oplysninger efter denne bestemmelse, at virksomheden udtaler sig imod en udlevering; det kræves, at virksomheden har sandsynliggjort en tilstrækkelig skadesrisiko.

FOB 1983.175: En lokalafdeling af et politisk parti anmodede Miljøstyrelsen om oplysninger vedrørende processpildevandet fra en virksomhed, der havde fået en tilladelse til at ud-

lede spildevand. Styrelsen afslog under henvisning til, at oplysninger om spildevandets sammensætning ville afsløre produktionsforhold og derfor måtte betragtes som forretningshemmelighed. Denne vurdering, som styrelsen byggede på en udtalelse fra virksomheden, blev ikke anfægtet af ombudsmanden, som imidlertid pegede på, at den med § 12, stk. 1, nr. 2, identiske regel i offentlighedsloven af 1970 måtte forudsætte en konkret vurdering af risikoen for skadevirkning ved, at oplysningerne blev udleveret. Da denne vurdering ikke var foretaget, henstillede ombudsmanden til Miljøstyrelsen at overveje sagen påny. Styrelsen fulgte henstillingen og traf – efter at have hørt virksomheden om de eventuelle skadevirkninger ved aktindsigt – afgørelse om at fastholde afslaget.

FOB 1987.242 angik Lemvig Kommunes afslag på en ansøgning fra SiD om at få udleveret vederlagsbestemmelserne i en overenskomst mellem kommunen og et lokalt redningsfirma om leje af en hjemmeplejebil. Redningsfirmaets advokat havde over for kommunen påberåbt sig, at en udlevering af overenskomstens vederlagsbestemmelser ville fremkalde en tabsrisiko for firmaet, idet et andet redningskorps, Falck, hvis ansatte var organiseret under SiD, ville kunne underbyde og dermed overtage overenskomsten. Ombudsmanden fandt ikke, at et eventuelt underbud ville være en følge af en eventuel aktindsigt, men derimod af den almindelige konkurrencesituation (sammenholdt med kommunens pligt til at antage det for kommunen mest favorable tilbud), og fandt dermed ikke, at der var påvist den fornødne tabsrisiko. Kommunen havde således ikke hjemmel i § 12, stk. 1, nr. 2, til at afslå anmodningen om aktindsigt.

Som et naturligt supplement til § 12 er det i § 13 bestemt, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af en række *offentlige interesser*.

De interesser, der nævnes, er følgende: statens sikkerhed eller rigets forsvar, rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser (herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner), forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrkelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, det offentliges økonomiske interesser (herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed).

Opregningen af hensyn er ikke udtømmende, hvilket i bestemmelsen er markeret ved, at undtagelse også kan gøres af hensyn til offentlige og private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det bemærkes, at også private interesser kan begrunde en begrænsning af aktindsigt.

I modsætning til den tilsvarende bestemmelse i FVL § 15 (jf. s. 144) skal der ved bedømmelsen af, om en oplysning kan undtages, ikke tages hensyn til ansøgerens særlige interesse i at få oplysningen udleveret som et modhensyn over for den pågældende beskyttelsesinteresse. Desuden anvendes i § 13 udtrykket »væsentlige«, mens § 15 taler om »afgørende« modhensyn.

Til brug for myndighedens afgørelse af, om der skal ske udlevering, kan det være nyttigt at indhente udtalelse herom fra den myndighed, hvis ressortområde er berørt af en eventuel

udlevering. Tilkendegivelser fra andre myndigheder f.eks. i form af »hemmeligstempling«, har imidlertid ingen selvstændig retlig betydning, men kan kun tjene som en vejledende udtalelse om interessens styrke.

Hensynet til retshåndhævelsen drejer sig i praksis ofte om, hvorvidt navne på personer, der har indgivet anmeldelse til en tilsynsførende myndighed, kan tilbageholdes. Praksis er gengivet s. 146.

Nogle journalister havde i *FOB 1986.171* anmodet om at få aktindsigt i Rigsrevisionens udkast til en beretning til statsrevisorerne om den økonomiske og bevillingsmæssige centrale forvaltning i Ministeriet for Offentlige Arbejders departement. Både Rigsrevisionen og Ministeriet for Offentlige Arbejder afslog anmodningerne. Som begrundelse anførte de bl.a., at adgangen til aktindsigt burde vige for væsentlige hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen samt beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (jf. § 2, stk. 2, nr. 2, og nr. 4 i 1970-loven). Ombudsmanden udtalte, at de påberåbte bestemmelser forudsætter dels, at hemmeligholdelse må anses for at være af væsentlig betydning for varetagelsen af offentlig kontrolvirksomhed mv., dels, at bedømmelsen heraf sker efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Da en udtalelse fra Rigsrevisionen til ombudsmanden havde efterladt det indtryk, at undtagelsesadgangen efter § 2, stk. 2, nr. 2, for så vidt angik beretningsudkast, efter Rigsrevisionens opfattelse var lige så vidtgående, som hvis et dokument, uanset dets afgivelse til anden myndighed, havde været omfattet af undtagelsesbestemmelsen for internt arbejdsmateriale (1970-lovens § 5, nr. 3), anså ombudsmanden afslaget for truffet på et urigtigt retligt grundlag.

Planlægningsvirksomhed kan begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt, men typisk kun for en tid. Det må samtidig påpeges, at i samme udstrækning der i speciallovgivning er fastsat ordninger, som sikrer borgerne medindflydelse på planlægningsbeslutninger, vil betingelsen, at en undtagelse er »nødvendig« for at beskytte interessen, svigte. Sådanne medindflydelsesordninger er meget udbredte især inden for miljølovgivningen.

Det offentliges forretningsinteresser kan efter en konkret vurdering føre til, at statens indkøbsaftaler ikke er omfattet af retten til aktindsigt. På samme måde kan oplysninger vedrørende overenskomstforhandlinger undtages, i hvert fald indtil overenskomsten er indgået. De dele af forhandlingerne, som kan afsløre generelle forhold vedrørende det offentliges forhandlingsposition, samt oplysninger, hvis udlevering indebærer en nærliggende risiko for, at oplysninger af den art ikke vil blive tilvejebragt ved kommende forhandlinger, kan dog undtages permanent, jf. *FO-udtalelser j. nr. 1974-1658 og j. nr. 1979-261-39*.

Opsamlingsbestemmelsen i nr. 4 kan eksempelvis tænkes anvendt på eksamensopgaver, der begæres udleveret inden eksamen. Derimod kunne reglen ikke benyttes på videnskabelige undersøgelser om maleres sundhedstilstand, som var tilvejebragt af en lektor ved Århus Universitet og af denne indsendt til Direktoratet for Arbejdstilsynet, jf. *FOB 1976.96*, og normalt heller ikke til beskyttelse af den politiske parlamentariske proces, jf. *FO-udtalelse j. nr. 1988-635-36* (optages i *FOB 1988*) (jf. s. 108).

Både i § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, er det understreget, at det, dersom de anførte hensyn kun gør sig gældende for en del af et dokument, kun er denne del af dokumentet, der kan undtages.

Som et supplement til §§ 12 og 13 indeholder § 14 en begrænsning i aktindsigten, som støttes på såkaldte specielle tavshedspligtsbestemmelser. Ifølge § 14 gælder pligten til at meddele oplysninger ikke, såfremt der foreligger »sær-

lige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv«. Begrænsningen gælder ikke for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen.

De regler, der ifølge bestemmelsen kan begrænse aktindsigten, er alene sådanne specialbestemmelser, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til visse nærmere angivne forhold som eksempelvis banklovens § 50, stk. 3, kildeskattelovens § 87 og statskattelovens § 44, og tavshedsforskrifter i EF-forordninger eller i regler, der transformerer tavshedspligter i henhold til andre EF-retsakter end forordninger eller folkeretlige traktater.

Reglens selvstændige virkeområde er forholdsvis snævert, idet en begrænsning i almindelighed vil følge af § 12 eller § 13.

B. Kompetence og fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelse af aktindsigt

Anmodninger om aktindsigt i dokumenter, der indgår i afgørelsessager, afgøres af den myndighed, der har truffet eller skal træffe afgørelse. I andre tilfælde afgøres aktindsigtsspørgsmål af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse, jf. OFL § 15, stk. 1. Afgørelse af aktindsigtsspørgsmål kan påklages selvstændigt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Bestemmelsen svarer i princippet til § 16 i FVL og rejser nogle af de samme fortolkningsspørgsmål som denne, jf. s. 146.

Afgørelsen om aktindsigt skal træffes *snarest* efter modtagelsen af anmodningen, jf. § 16, stk. 1. Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter modtagelsen af anmodningen, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, jf. § 16, stk. 2.

Anmodningen kan imødekommes enten ved, at ansøgeren får adgang til at gennemse akterne på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi. Justitsministeriet har ved bekg. nr. 647 af 18. september 1986 fastsat regler om betaling for afskrifter og kopier. Betalingen, som udgør 10 kr. for første side og 1 kr. for hver påbegyndt følgende side, kan ikke opkræves, når myndigheden uden udtrykkelig begæring herom fra ansøgeren giver aktindsigt i form af afskrift eller kopi. Beløb på 25 kr. eller mindre kan ikke kræves betalt.

C. Egen access

Som en mellemting mellem almindelig aktindsigt efter offentlighedsloven og partsaktindsigt i henhold til kapitel 4 i FVL er der ved OFLs § 4, stk. 2, fastsat

en udvidet adgang til aktindsigt for personer, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument hos den offentlige forvaltning. Sådanne personer kan med de undtagelser, der er nævnt i OFL §§ 7-11 og § 14 forlange at blive gjort bekendt med de oplysninger, der vedrører deres forhold. Det gælder dog ikke i det omfang, de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod; jf. § 4, stk. 2, 2. pkt.

Det praktiske anvendelsesområde for § 4, stk. 2, er dels sager vedrørende faktisk forvaltningsvirksomhed, f.eks. rapporter fra psykologer i skole- eller socialforvaltningen, som alene udarbejdes i rådgivningsøjemed, dels i forhold til personer, der ikke er parter i en afgørelsessag, men som omtales i sagen (f.eks. en af forældrene, der ikke har forældremyndigheden i en sag om hjælpeforanstaltninger over for barnet).

Der kan ikke kræves betaling for dokumenter, der udleveres i henhold til § 4, stk. 2, jf. § 2, stk. 1, nr. 1, i bekg. nr. 647 af 18. september 1986.

III. Registerindsigt

Loven om offentlige myndigheders registre indeholder i kapitel 4 regler om de registreredes ret til at få udleveret de oplysninger, der er registreret om dem. Loven gælder for edb-registre, der føres for offentlige myndigheder, og som indeholder personoplysninger. Den træder på dette område i stedet for OFL, jf. OFL § 5, stk. 2.

Hovedreglen findes i § 13, stk. 1, hvorefter en registreret person, der fremsætter begæring herom, snarest muligt skal have meddelt de oplysninger, der er registreret om ham.

Bestemmelsen gælder dog ikke, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv, jf. § 13, stk. 5. Gør sådanne hensyn sig kun gældende for en del af oplysningerne, skal den registrerede gøres bekendt med de øvrige oplysninger.

En person, der har fået registerindsigt, har ikke krav på en ny meddelelse før 12 måneder efter sidste meddelelse, medmindre han kan godtgøre en særlig interesse heri, jf. § 13, stk. 7.

Loven har fastsat særlige regler om indsigt i patient- eller sygdomsregistre, jf. § 13, stk. 4, og § 14, stk. 2. Af særlig interesse er, at registerindsigten formidles gennem ansøgerens læge.

Tvivilsspørgsmål om retten til at få registerindsigt kan indbringes for Registertilsynet. Tilsynets afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 15. Afgørelserne kan på normal vis prøves af domstolene og Folketingets Ombudsmand, jf. bogens §§ 12 og 13.

IV. Andre typer af offentlighed

En nærliggende måde at give befolkningen indblik i offentlige myndigheders virksomhed er at lade forvaltningens møder afholde som offentlige. Der er ikke almindelige regler om, at møder, der holdes i den offentlige forvaltning, skal kunne overværes af andre end mødedeltagerne; og udgangspunktet må være, at sådanne møder kun er åbne, hvis det er specielt

hjemlet. Hvor lovgivningen ikke tager stilling til spørgsmålet om mødeoffentlighed, er det usikkert, om mødedeltagerne selv kan lade dørene åbne. Svaret må afhænge af mødets karakter og organets sammensætning og virkemåde.

På en række vigtige områder er det i lovgivningen bestemt, at offentligheden skal have adgang til at overvære møder eller dele af møderne. Ifølge kommunestyrelseslovens § 10 er kommunalbestyrelsens møder offentlige. Meningen med denne ordning er i første række at sikre befolkningen information om kommunalbestyrelsens virksomhed derved, at møderne kan overværes og refereres af pressen. En række sager egner sig på grund af deres fortrolige karakter ikke til sådan offentliggørelse. Der er derfor hjemmel i § 10 for kommunalbestyrelsen til at bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed.

En vis vejledning om, hvilke sagstyper, der bør behandles for lukkede døre, findes i normalforretningsordenen for kommunalbestyrelser § 1, stk. 2. Her foreskrives det, at sager, hvis afgørelse forudsætter en bedømmelse af personlige forhold, sager om køb og salg af faste ejendomme samt om overslag og tilbud vedrørende bygningsarbejder og leverancer skal behandles for lukkede døre, medmindre kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde træffer anden bestemmelse.

§ 10 gælder ikke for møder i de kommunale udvalg, der følgerig er omfattet af den almindelige ulovbestemte regel om, at møderne ikke er offentlige, og at en vedtagelse blandt medlemmerne om at holde møder for åbne døre kun vil være lovlig, for så vidt det er foreneligt med sagernes art og organets virkemåde i øvrigt.

På en række sagsområder, især vedrørende den fysiske planlægning, er der i lovgivningen fastsat en pligt for myndighederne til at fremlægge et dokument for offentligheden for på denne måde at invitere almenheden til at deltage i en drøftelse om et bestemt projekt. Denne form for offentlighed – projektoffentlighed – udgør f.eks. et væsentligt element i udformning af arealplaner i henhold til kommuneplanloven. Lokalplaner og kommuneplaner skal eksempelvis inden den endelige vedtagelse i byrådet være offentliggjort med en frist, inden for hvilken enhver vil kunne fremsætte indsigelser, der skal forelægges byrådet inden den endelige vedtagelse af planen, jf. lovens § 7 og § 21. Det påhviler tilmed kommunerne at sørge for udarbejdelse af et debatoplæg vedrørende et forslag til kommuneplan med henblik på at fremkalde en offentlig debat, jf. lovens § 6.

§ 7 Sagsoplysning

Af Kaj Larsen

I. Rammen for sagsoplysningen

A. Officialprincippet

Som et grundlæggende princip i forvaltningsretten gælder, at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, evt. i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog at foranledige, at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning. Princippet kaldes oftest official- eller undersøgelsesprincippet.

Forvaltningens sagsoplysning adskiller sig herved principielt fra sagsoplysningen inden for civilprocessen, hvor det normalt er sagens parter, der styrer sagsoplysningen. Efter retsplejelovens § 338 gælder således, at retten ikke kan tilkende en part mere, end han har påstået og kun kan tage hensyn til anbringender, som parten har gjort gældende.

Officialprincippet er ikke medtaget i FVL; det gælder på ulovbestemt grundlag.

Princippet hører til de såkaldte garantiforskrifter, hvis iagttagelse generelt er af væsentlig betydning for afgørelses lovlighed og rigtighed. Utilstrækkelig sagsoplysning vil kunne bevirke, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig eller føre til en henstilling fra ombudsmanden om, at myndigheden skal genoptage sagen og foretage de manglende undersøgelser. Spørgsmålet om konsekvenserne af manglende eller utilstrækkelig sagsoplysning behandles nærmere i forbindelse med domstolsprøvelse i § 12, s. 220.

I *UfR 1969.513 V* var en minkfarmer tiltalt for at have undladt at efterkomme en sundhedskommissions påbud om nedlæggelse af farmen på grund af væsentlige ulemper for de omboende. Påbudet var stadfæstet af Indenrigsministeriet som rekursmyndighed. Ministeriets afgørelse var truffet på grundlag af oplysninger om ulemper ved de dengang eksisterende ni minkfarme i området. I disse oplysninger indgik ikke nogen nærmere beskrivelse af vedligeholdelses- og renholdelsestilstanden specielt på tiltaltes farm eller nogen vurdering af, i hvilket omfang de konstaterede ulemper måtte antages at hidrøre fra denne. Ministeriets afgørelse blev tilsidesat som truffet på et utilstrækkeligt grundlag, og tiltalte blev frifundet.

I *FOB 1987.163* havde myndighederne afvist, at et bestemt hændelsesforløb kunne anses for et ulykkestilfælde i arbejdsskadeforsikringslovens forstand. Ombudsmanden fandt, at myndighederne burde have tilvejebragt et mere fyldestgørende grundlag for afgørelsen ved at indhente oplysninger fra skadelidte og to øjenvidner. Efter henstilling fra ombudsmanden genoptog myndighederne sagen, hvorefter hændelsesforløbet blev yderligere undersøgt og anerkendt som et ulykkestilfælde.

Kravene til forvaltningens sagsoplysning angår tilvejebringelsen af et fyldestgørende faktisk og retligt grundlag for afgørelsen. Et andet, men beslægtet spørgsmål vedrører kravet om, at forvaltningen skal forstå og opfatte grundlaget for afgørelsen korrekt. Ved misforståelser tales om henholdsvis faktisk og retlig vildfarelse. Sådanne vildfarelser kan forekomme, selv om kravene til sagsoplysningen må siges at være opfyldt. På den anden side er det sagsoplysningskravenes formål at undgå vildfarelser. I dette afsnit behandles alene kravene til sagsoplysningen.

Undersøgelsesprincippet gælder som udgangspunkt ved siden af eventuelle udtrykkeligt angivne regler om sagsoplysning i de enkelte love. I den følgende fremstilling ses der normalt bort fra særlige regler om sagsoplysning.

B. Hvad skal undersøges?

Officialprincippet retter sig både imod det faktiske og det retlige grundlag for en afgørelse. Oplysningen af faktum styres i første række af det retsgrundlag, som afgørelsen søges truffet efter. Myndigheden må derfor sideløbende med oplysningen af de faktiske omstændigheder tage stilling til eventuelle uklarheder vedrørende retsgrundlaget, f.eks. ved at fortolke eller udfylde en upræcis eller helt tom beskrivelse i lovtæksten af retsfaktum. Fortolkning og udfyldning behandles ikke nærmere i denne forbindelse. Her skal blot nævnes, at sagsoplysningen af de faktiske omstændigheder i sig selv kan have betydning for, hvilke kriterier myndigheden har pligt til at inddrage i grundlaget for en konkret skønsmæssig afgørelse.

For skønsmæssige afgørelser findes normalt en kerne af kriterier, som myndighederne inddrager og undersøger af egen drift. Hvis disse kriterier ikke er tilstrækkelige til bedømmelse af de foreliggende oplysninger, må myndigheden inddrage og undersøge yderligere kriterier. Det er f.eks. tilfældet, hvor en part fremkommer med usædvanlige faktiske oplysninger. I en sag efter by- og landzoneloven gjorde ansøgeren gældende, at ansøgningen burde imødekommes af særlige personlige grunde. Disse grunde burde zonelovsmyndighederne undersøge og tage hensyn til i den samlede afvejning, jf. *FOB 1974.52*. – Omvendt kan fremkomsten af et bestemt faktum under sagsoplysningen betyde, at yderligere undersøgelser er unødvendige, og at de kriterier, der sædvanligvis anvendes ikke bliver aktuelle. Det gælder f.eks. fakta, hvorefter det kan konstateres, at en grundlæggende betingelse for at træffe den pågældende afgørelse ikke er opfyldt.

Der kan også nævnes *UfR 1983.349 H*. En studerende havde fået afslag på kontanthjælp i henhold til bistandslovens § 37 alene under henvisning til en oplysning om, at han agtede på ny at tilmelde sig universitetet. Hertil udtalte Højesterets flertal: »En sådan tilmelding støtter vel en formodning om, at appellantens ikke længere ville opfylde betingelserne for bistandshjælp. Uanset denne formodning findes afgørelsen af, om appellantens fortsat ville være i stand til i tilstrækkelig grad at udnytte sine arbejdsmuligheder, imidlertid at måtte bero på en samlet vurdering af hans forhold. Da en sådan ikke ses foretaget, findes afgørelsen at burde tilsidesættes som ugyldig«. Dommen retter sig således mod utilstrækkelig inddragelse af kriterier og, som en følge heraf, utilstrækkelig sagsoplysning.

Officialprincippetets formål er som nævnt at sikre, at forvaltningsmyndighedernes afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige. Det forudsætter ikke alene, at alle relevante forhold er belyst ved det foreliggende materiale, men også, at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret, således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen. Om de nærmere krav til bevis henvises til s. 162.

Hvor det hører med til en forvaltningsmyndigheds opgave at vurdere spørgsmål, som forudsætter særlig sagkundskab, følger det af officialprincippet, at myndigheden har ansvaret for, at den nødvendige sagkundskab inddrages i de konkrete sager. Er myndigheden ikke selv i besiddelse af den fornødne sagkundskab, må der rettes henvendelse til andre myndigheder eller eventuelt til private virksomheder. F.eks. er det ved virksomhedsgodkendelser efter miljøbeskyttelsesloven almindeligt, at mindre kommuner inddrager rådgivende ingeniørfirmaer.

I *FOB 1987.74* havde Justitsministeriet uden at høre Landbrugsministeriet afslået en ansøgning om tredjeinstansbevilling i en sag om forlængelse af en jagtlejekontrakt. Ministeriet mente ikke, at sagen var af principiel karakter, jf. retsplejelovens § 371, stk. 1. Under sin behandling af en klage i sagen hørte ombudsmanden på eget initiativ Landbrugsministeriet, som er ressortministerium for jagtlovgivningen. Efter Landbrugsministeriets opfattelse var sagen af principiel karakter, og efter henstilling fra ombudsmanden meddelte Justitsministeriet herefter ansøgeren tredjeinstansbevilling.

Derimod vil en forvaltningsmyndighed normalt ikke uden særlig hjemmel være forpligtet til at inddrage rene meningstilkendegivelser fra andre myndigheder eller private organisationer, som varetager særlige interesser.

C. Undersøgelsens udstrækning

Af officialprincippet kan udledes det temmelig indlysende, at afgørelse først må træffes, når de nødvendige oplysninger foreligger. Omvendt er der ingen grund til at foretage yderligere undersøgelser, når de nødvendige oplysninger foreligger. Er det på et tidligt tidspunkt i et sagsforløb klart, at en grundlæggende betingelse for at imødekomme en ansøgning ikke er opfyldt, vil myndigheden kunne afslutte sin undersøgelse og træffe afgørelse.

Der gælder det selvfølgelig krav, at sagerne skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt. Dette må naturligvis ikke hindre en fuldt forsvarelig oplysning af sagerne. Den tid, som en forvaltningsmyndighed nødvendigvis må anvende til indhentelse af relevante oplysninger, vil normalt ikke

kunne give anledning til kritik. Ombudsmandens kritik af forvaltningsmyndigheders sagsbehandlingstid retter sig først og fremmest imod perioder, hvor sagens behandling har været gået helt i stå, jf. f.eks. *FOB 1983.27*. Det påhviler dog om nødvendigt den undersøgende myndighed at rykke for svar på sine høringer og undertiden sætte en frist for svar.

Visse sager kræver, at afgørelsen træffes meget hurtigt. Det gælder navnlig sager, hvor en hurtig afgørelse skønnes at kunne afværge eller mindske fare for menneskers liv eller helbred. Det kan f.eks. være sager om tvangsindlæggelse af sindssyge, tvangsfjernelse af børn fra hjemmet, ophævelse af samværsret eller sager inden for sundheds-, levnedsmiddel-, miljø-, arbejdsmiljø og trafikikkerhedslovgivningen. Spørgsmålet er da, om hensynet til at træffe en hurtig afgørelse for at undgå, at mennesker udsættes for alvorlig fare, i sig selv kan begrunde, at afgørelserne baseres på et oplysningsgrundlag, som normalt ikke kan anses for tilfredsstillende.

Der er ingen tvivl om, at der i sådanne sager gælder et krav om, at undersøgelsen skal fremskyndes mest muligt. Indhentelse af nogle oplysninger vil kunne foregå hurtigt ved anvendelse af telefon, telex, telefax eller lignende, mens indhentelse af andre oplysninger vil kunne tage tid, f.eks. undersøgelser af, om et produkt indeholder et bestemt stof. Udgangspunktet er imidlertid, at de sædvanlige krav til undersøgelsen og grundlaget for afgørelsen oprettholdes.

I *FOB 1983.105* fandt et psykiatrisk hospital det nødvendigt vedvarende at holde en mindreårig fastspændt til sin seng (bæltefikseret), mens myndighederne overvejede en afgørelse om overflytning til Sikringsanstalten ved amtssygehuset i Nykøbing Sj. Sagen var meget hastende, da den vedvarende bæltefiksering ville kunne ophæves ved overførsel til sikringsanstalten. Justitsministeriet fandt det nødvendigt at foretage skriftlige høringer af en statsadvokat, Sundhedsstyrelsen og Retslægerådet. Selv om vedvarende bæltefiksering var nødvendig indtil overførslen, accepterede ombudsmanden Justitsministeriets krav til omfanget af undersøgelsen. Men oplysningerne om den fortsatte fiksering burde have givet ministeriet anledning til yderligere at fremskynde afgørelsen om overførslen.

I Miljøankenævnets sag *j. nr. 733-I/1985* havde importøren af en meget udbredt modellervoks sendt en prøve til analyse på et teknologisk institut. Derfra fik Miljøstyrelsen telefonisk oplyst, at et stof i modellervoksen »synes identisk« med et kræftfremkaldende stof. Styrelsen nedlagde på den baggrund forbud mod salg, import, anvendelse eller anden overgivelse af produktet, jf. § 30, stk. 1, i lov om kemiske stoffer og produkter. Ankenævnet fandt grundlaget utilstrækkeligt. Nævnet henviste til, at der på tidspunktet for styrelsens afgørelse var usikkerhed om produktets sammensætning, som kunne begrunde yderligere undersøgelser og under alle omstændigheder mente nævnet, at styrelsen burde have afventet skriftligt svar fra det teknologiske institut.

I en sag klagede en person til Planstyrelsen over, at en kommune havde vedtaget et vejanlæg uden forudgående lokalplan. Klageren bad om, at klagen blev tillagt opsættende virkning for igangsætning af anlægsarbejderne. Klageren oplyste, at detastede, da der allerede blev arbejdet i to-holds skift på anlægsarbejdet. Planstyrelsen afviste anmodningen om opsættende virkning, men uden at undersøge, om det var rigtigt, at anlægsarbejdet var på-

begyndt. Det kritiserede ombudsmanden i *FO-udtalelse j. nr. 1983-936-142*. Han henviste til, at nærmere oplysninger om vejprojektet, herunder vedrørende tidspunktet for arbejdets igangsættelse, forholdsvis nemt kunne have været indhentet ved telefonisk henvendelse til kommunen.

Selv om de nævnte afgørelser peger i retning af, at der uanset en sags hastende karakter ikke kan anerkendes nogen væsentlig svækkelse af de almindelige krav til undersøgelsens omfang, må det kunne ske, når der er tale om nødretslignende situationer. Undersøgelsens udstrækning må i så fald afgøres ved en konkret vurdering af de foreliggende oplysninger sammenholdt med retsgrundlaget. Over for hensynet til de interesser, der taler for en hurtig afgørelse, må inddrages hensynet til så vidt muligt at træffe den materielt rigtige afgørelse. Det sidste hensyn har særlig vægt, hvor afgørelsen vil være meget byrdefuld over for en part. Såfremt der træffes en afgørelse på et summarisk grundlag, må myndigheden hurtigst muligt herefter træffe en endelig afgørelse efter en fuldstændig undersøgelse af sagen.

II. Oplysningsmetoder

Ved indsamling af oplysninger, som myndigheden selv ligger inde med (nedenfor A), og ved indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder (nedenfor B) gælder særlige begrænsninger i adgangen til at indhente *fortrolige oplysninger*. Efter straffelovens § 152, stk. 3, er en oplysning fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. FVL § 27, stk. 1, fastlægger nærmere området for fortrolige oplysninger. I § 27, stk. 1, er i nr. 1) til 6) opregnet eksempler på offentlige og private interesser, som kan begrunde tavshedspligt.

A. Myndighedens egne oplysninger

Den myndighed, som skal træffe afgørelse, ligger ofte selv inde med relevante oplysninger. Der kan være tale om oplysninger fra tidligere sager vedrørende samme part eller oplysninger, som myndigheden løbende indsamler som led i tilsyns- eller kontrolvirksomhed, f.eks. inden for arbejdstilsyn, miljøtilsyn, levnedsmiddelkontrol og monopoltilsyn. Hvor den foreliggende sag vedrører myndighedens eget personale, eller hvor en part henviser til myndighedens tidligere afgørelser, siger det sig selv, at myndigheden ligger inde med relevante oplysninger.

Videregivelse af fortrolige oplysninger inden for samme myndighed, f.eks.

fra et kontor til et andet, er ikke reguleret af bestemmelsen i FVL § 28, der alene vedrører videregivelse mellem forvaltningsmyndigheder, jf. nedenfor s. 125. Den almindelige hovedregel om, at videregivelse af en rent privat oplysning kræver partens samtykke, finder således ikke anvendelse ved videregivelse inden for myndigheden. Med hensyn til den nærmere fastlæggelse af, hvad der skal forstås ved »myndighed«, henvises til bogens § 3.

Indhentelse af rent private oplysninger i ansøgningssager kræver dog i et vist omfang samtykke, nemlig når der er tale om indhentelse fra »andre dele af forvaltningen«, jf. § 29. Med udtrykket »dele af forvaltningen« sigtes til forvaltningsmyndigheder, der varetager forskellige forvaltningsopgaver og derfor er opdelt i flere grene. Som eksempel henvises til udvalgsopdelingen af den kommunale forvaltning. Tilsvarende forhold, hvor samme myndighed varetager flere forskellige forvaltningsområder, findes også inden for det statslige område. Hvis f.eks. Indenrigsministeriets personalekontor behandler en ansøgning om ansættelse, vil kontoret ikke uden samtykke kunne indhente rent personlige oplysninger fra en sag, som ansøgeren tidligere har haft i ministeriets indfødsretskontor.

Indhentelse af fortrolige oplysninger inden for samme myndighed eller inden for samme del af myndigheden, er dog under alle omstændigheder undergivet bestemmelsen i FVL § 32, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgave. Bestemmelsen er ikke til hinder for, at nødvendige oplysninger indhentes.

Videregivelse af fortrolige oplysninger inden for myndigheden må i øvrigt bedømmes på grundlag af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt i §§ 152 ff, jf. nedenfor s. 130. Hverken straffelovens bestemmelser eller bestemmelsen i FVL § 32 er til hinder for, at myndighedens personale på sædvanlig måde samarbejder om afgørelsen af sager, hvori der indgår fortrolige oplysninger.

Med hensyn til oplysninger fra edb-registre, som indeholder personoplysninger, findes der ikke i registerloven bestemmelser, der regulerer videregivelse af registrerede oplysninger inden for myndigheden. I lovens § 12 er det dog bestemt, at der skal træffes de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysningerne misbruges eller kommer til uvedkommendes kendskab. Bl.a. på grundlag af denne bestemmelse er det i forarbejderne forudsat, at der i de individuelle forskrifter for registret skal være fastsat begrænsninger med hensyn til videregivelse *inden for* myndigheden. Der henvises i øvrigt til afsnittet om registerloven nedenfor s. 130.

B. Oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder

Officialprincippet forudsætter, at myndigheden kan søge bistand til sagsoplysningen hos andre myndigheder, når myndigheden ikke selv er i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger. Nedenfor omtales først de regler, der gælder for indhentelse af fortrolige oplysninger og derefter reglerne for indhentelse af almindelige, ikke-fortrolige oplysninger.

1° Fortrolige oplysninger

Efter bestemmelserne i FVLs kap. 8 om tavshedspligt og bestemmelserne i kap. 6 i registerloven gælder der almindelige begrænsninger i forvaltningsmyndigheders adgang til at udveksle fortrolige oplysninger. Disse begrænsninger, der kan anses som modifikationer til undersøgelsesprincippet, er mest restriktive for særligt følsomme personoplysninger.

Det er et gennemgående træk i bestemmelserne, at den person, som oplysningerne vedrører, skal kunne afgøre, om oplysninger om rent personlige forhold må videregives. Bestemmelsernes formål er at bevare tillidsforholdet mellem borgeren og forvaltningen, og de er endvidere af retssikkerhedsmæssig betydning. F.eks. vil en part i kraft af samtykkereglerne kunne gribe ind og hindre, at fejlagtige oplysninger videregives og lægges til grund for en afgørelse. Endvidere vil parten normalt få lejlighed til at vurdere, om en mulig fordel ved en personlig oplysnings videregivelse står i rimeligt forhold til de ulemper, der kan være forbundet med, at myndigheden får kendskab til oplysningen.

a. Forvaltningsloven

De nærmere regler om videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed findes i §§ 28-32 i FVLs kap. 8 om tavshedspligt. Bestemmelserne vedrører alene udveksling af oplysninger mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder. Forvaltningsmyndigheders udveksling af fortrolige oplysninger med andre offentlige myndigheder, f.eks. domstole, folketingsudvalg eller ombudsmanden, er ikke omfattet af bestemmelserne.

I FVLs bestemmelser om videregivelse af fortrolige oplysninger sondres der grundlæggende mellem 1) »oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold« (§ 28, stk. 1) og 2) »andre fortrolige oplysninger« (§ 28, stk. 3). Bestemmelserne kompliceres yderligere af, at der findes særlige regler for ansøgningssager i § 29, nedenfor s. 128.

1. Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold

§ 28, stk. 1, indeholder en ikke udtømmende opregning af oplysninger af denne karakter: oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, for-

eningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler.

Sådanne oplysninger må som udgangspunkt slet ikke videregives, medmindre den, oplysningen angår, har givet samtykke, jf. § 28, stk. 1, smh. med stk. 2, *nr. 1*). Det gælder, uanset om myndigheden har modtaget oplysningerne udefra, eller om oplysningerne stammer fra myndighedens egen vurdering eller iagttagelse af den pågældende person.

Samtykke skal i givet fald meddeles skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger, der må videregives, til hvem oplysningerne må videregives, og til hvilket formål. Skriftlighedskravet kan fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler for det, jf. § 28, stk. 4. Konkretiseringskravene vedrørende samtykkets indhold er der derimod ikke hjemmel til at fravige. Samtykke bortfalder senest 1 år efter, at det er givet, jf. § 28, stk. 5.

I FO-udtalelse, j. nr. 1987-1593-050 (optages i FOB 1988) om SSP-samarbejdet (samarbejdet mellem socialforvaltning, skolevæsen og politi vedrørende børn og unge) har ombudsmanden understreget, at skriftlighedskravet er lovens hovedregel. Fravigelse kan komme på tale, hvis indhentelse af skriftligt samtykke kan bevirke en uheldig forsinkelse af sagen. Der er derimod næppe grundlag for at fravige kravet om skriftlighed, alene fordi det findes hensigtsmæssigt at indhente samtykket under en personlig samtale med den pågældende. Hvis samtykke undtagelsesvis indhentes mundtligt, bør dette senere bekræftes skriftligt, i hvert fald i de tilfælde, hvor samtykket har betydning for fremtidige dispositioner. Der bør gøres notat om et mundtligt indhentet samtykke.

For børn og unge under myndighedsalderen må samtykke meddeles af forældremyndighedens indehaver og eventuelt tillige af den unge selv, såfremt vedkommende er moden nok til at overskue konsekvenserne af, at samtykke gives eller nægtes. Er der tale om en person, som ved sygdom eller fravær midlertidigt er forhindret i at varetage sine anliggender, kan det være nødvendigt med en ad hoc værgebeskikkelse efter myndighedslovens § 59. Er vedkommende varigt ude af stand til at handle fornuftsmæssigt, kan en samtykkesituation være anledning til, at vedkommende må søges umyndiggjort, således at samtykkespørgsmålet kan afgøres af værgen. Et samtykke fra en nær pårørende kan næppe accepteres som alternativ til ad hoc værgebeskikkelse eller umyndiggørelse, medmindre situationen kan henføres til § 28, stk. 2, nr. 3, jf. nedenfor.

Videregivelse kan efter § 28, stk. 2, *nr. 2*, ske uden samtykke, såfremt det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives. Bestemmelsen er anset for nødvendig af hensyn til særlovgivningens bestemmelser om oplysningspligt, der er almindelige inden for bl.a. sociallovgivningen og skattelovgivningen. Da de normalt er indført uden nærmere overvejelser om eventuelle samtykkeregler, bør det ved revision af de på-

gældende love overvejes, om der efter FVLs gennemførelse er grund til at opretholde dem. På den baggrund er det i forarbejderne til FVL forudsat, at myndigheden uanset en særregel om oplysningspligt indhenter samtykke, medmindre de reale hensyn, der ligger bag særreglen, taler herimod.

Efter § 28, stk. 2, *nr. 3*, kan videregivelse også ske uden samtykke, når videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår. Bestemmelsen forudsætter en konkret vurdering af de modstående hensyn i hvert enkelt tilfælde. Faste regler, hvorefter videregivelse konsekvent afslås, eller det modsatte, er uforenelige med bestemmelsen. Bestemmelsens alternative placering i forhold til nr. 1 taler endvidere for, at den normalt kun anvendes, når samtykke forgæves har været forsøgt indhentet, eller det på forhånd vides, at parten fysisk vil være ude af stand til at give samtykke (f.eks. på grund af længerevarende bevidstløshed). Det følger af bestemmelsens formulering, at hensynet til den private, som oplysningen angår, har prioritet, dvs. de modstående hensyn skal være ganske tungtvejende for, at undtagelsen kan anvendes. En nærmere vurdering af hensynet til den private, som oplysningen angår, forudsætter kendskab til de skadevirkninger, som oplysningens videregivelse kan have for parten. Såfremt det er muligt, kan det i den forbindelse være relevant at indhente en udtalelse herom fra vedkommende. En vurdering efter bestemmelsen vil f.eks. kunne komme på tale, hvor en socialforvaltning skal tage stilling til udlevering af oplysninger om en klients kriminelle handlinger til politiet. Hensynet til i det konkrete tilfælde at bevare tillidsforholdet til klienten vil da kunne være af afgørende betydning.

Ombudsmanden har i *FOB 1987.194* ved bedømmelse af en privat praktiserende læges tavshedspligt efter lægelovens § 9 (jf. straffelovens § 152 b) anvendt princippet i FVL § 28, stk. 2, *nr. 3*. Lægen havde på eget initiativ og uden at være forpligtet til det videregivet oplysninger om en patients helbredsforhold, herunder truende adfærd, til en medarbejder i socialforvaltningen. Ombudsmanden anså videregivelsen for uberettiget, bl.a. fordi der ikke var nogen nærliggende risiko for, at patienten ville være voldelig over for sagsbehandleren.

Videregivelse kan endelig også ske uden samtykke, når videregivelsen 1) er et nødvendigt led i sagens behandling eller 2) er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver, jf. § 28, stk. 2, *nr. 4*. »Sagen« i bestemmelsens *første led* sigter til afgivermyndighedens sag. Modtagermyndighedens interesse i videregivelsen kan ikke tillægges nogen betydning. Bestemmelsen vil f.eks. være anvendelig i tilfælde, hvor en myndighed som led i sin sagsbehandling er forpligtet til at indhente en anden myndigheds vurdering af sagen, og hvor denne vurdering ikke kan foretages uden kendskab til oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold.

Som eksempel vedrørende »nødvendigt led i sagens behandling« kan nævnes følgende: En elev har problemer i skolen, og skolen har derfor rejst en sag om elevens overflytning til en specialskole. Samtidig har forældrenes modstand imod, at eleven får blodtransfusion under en operation for en livstruende lidelse givet anledning til, at der verserer en sag om eleven i det særlige kommunale udvalg, som behandler sager om »hjælpeforanstaltninger uden samtykke« i henhold til bistandslovens kap. VIII. (Dette udvalg er i forhold til den øvrige kommunalforvaltning en selvstændig myndighed, jf. FVL § 28, stk. 6. Det gælder også efter de ændringer vedrørende ophævelse af det sociale udvalgs selvstændige kompetence, der ved lov nr. 389 af 7. juni 1989 er gennemført fra 1. januar 1990). Som led i sin sagsbehandling kontakter udvalgets sekretariat telefonisk skolen for at orientere om elevens fravær i forbindelse med den forestående operation. Under samtalen fortæller udvalgets medarbejder bl.a., at forældrenes modstand imod blodtransfusion skyldes deres tilknytning til Jehovas Vidner. Videregivelse af denne rent personlige oplysning om »religion« er ikke et nødvendigt led i udvalgets behandling af sin sag, og videregivelsen er derfor uberettiget i henhold til 1. led i nr. 4. Det gælder også, selv om oplysningen må antages at være relevant for den sag om elevens overflytning til en specialskole, som skolen har under behandling.

FO-udtalelse, j. nr. 1987-1386-050 (optages i FOB 1988): Ved fortolkningen af nødvendighedsbetingelsen i § 28, stk. 2, nr. 4, må der efter ombudsmandens opfattelse lægges vægt på, at der efter § 28, stk. 2, nr. 3, stilles forholdsvis strenge betingelser for videregivelse. En fortolkning, der indebærer en nærliggende mulighed for at omgå bestemmelsen i stk. 2, nr. 3, er uantagelig. Hensyn til samarbejde mellem to myndigheder eller hensyn til, at en myndighed som samarbejdspartner får optimale arbejdsvilkår kan ikke i sig selv begrunde en anvendelse af nr. 4.

Andet led i § 28, stk. 2, nr. 4, omfatter videregivelse, der er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver. Bestemmelsen omfatter tilfælde, hvor en overordnet myndighed, en tilsynsmyndighed eller en revisionsmyndighed foretager efterprøvelse af egen drift. Selv om det ikke direkte er nævnt i bestemmelsen eller i forarbejderne, må det endvidere antages, at bestemmelsen også omfatter videregivelse til en højere administrativ instans som led i rekurs, jf. at rekurs sædvanligvis omfatter »kontrolopgaver«. Hertil kommer, at en klager må være klar over, at en rekurs ikke kan gennemføres, uden at sagens akter videregives fra den indklagede myndighed.

2. Ansøgningssager

I FVL § 29 findes særlige bestemmelser om indhentelse af oplysninger om en ansøgers rent private forhold. I sager rejst ved ansøgning må sådanne oplysninger ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra anden forvaltningsmyndighed, medmindre ansøgeren har givet samtykke hertil, jf. § 29, stk. 2, nr. 1.

I modsætning til de øvrige bestemmelser i FVL kap. 8, der omfatter al forvaltningsvirksomhed, jf. § 2, stk. 3, gælder § 29 kun »sager«. Sagsbegrebet må her forstås på samme måde som i lovens § 2, stk. 1, dvs. sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. s. 27 ff. An-

søgningssager sigter efter forarbejderne til sager, der kan »rejses ved ansøgning fra den pågældende part.« Sager rejst på myndighedens initiativ eller på initiativ af andre falder uden for bestemmelsen. I sager med flere parter vil § 29 alene kunne anvendes i forhold til den part, der har rejst sagen. For andre parter må § 28 anvendes.

Det kan f.eks. komme på tale i en sag om samværsret, hvor hustruen søger om ophævelse af mandens ret til samvær med barnet på grund af mandens afvigende adfærd. Det kan i den forbindelse være nødvendigt for statsamtet at få underbygget hustruens oplysninger om mandens adfærd ved en henvendelse til politiet. En sådan henvendelse vil som hovedregel kræve samtykke fra manden i henhold til § 28, stk. 2, nr. 1. Hvis sagen yderligere kræver, at der indhentes lægelige oplysninger om barnet fra et hospital, skal hustruen som forældremyndighedens indehaver meddele samtykke i henhold til § 29, stk. 2, nr. 1.

Bestemmelsen i § 29 retter sig imod den modtagende (indhentende) myndighed, mens bestemmelsen i § 28 retter sig imod den afgivende myndighed. Der kunne herefter være grund til at tro, at indhentelse af oplysninger i ansøgningssager både kræver samtykke efter § 28, stk. 2, nr. 1 (til videregivelse) og § 29, stk. 2, nr. 1 (til indhentelse). I forarbejderne er det imidlertid anført, at samtykke efter § 29 er tilstrækkeligt.

Der stilles ikke som i § 28 særlige krav til samtykket – et mundtligt samtykke er efter § 29 tilstrækkeligt. Det kan f.eks. have praktisk betydning i ansættelsessager, hvor ansættelsesstedet kan nøjes med mundtligt samtykke fra en ansøger til at indhente rent private oplysninger om helbredsforhold fra et tidligere ansættelsessted i forvaltningen.

Samtykke efter § 29, stk. 2, nr. 1, skal være konkretiseret, jf. ordene »samtykke hertil«.

På sagsområder, hvor der anvendes ansøgningsblanketter, er det praktisk, at det nødvendige samtykke er formuleret i en fortrykt tekst. Samtykket må i givet fald formuleres præcist og ikke være mere omfattende end nødvendigt efter sagens art. Ved ansøgninger om kørekort blev der i en politikreds anvendt en generel formulering, hvorefter der blev givet samtykke til at indhente »de for sagsbehandlingen nødvendige oplysninger om mine rent private forhold, jf. FVLs § 29, jf. § 28, stk. 1.« Efter klage blev teksten på ansøgningsblanketten ændret, så det klart fremgik, at samtykket udelukkende drejede sig om oplysninger om straffbare forhold fra kriminalregistret og om lægelige oplysninger (ombudsmandens *j. nr. 1987-372-611*).

§ 29 omfatter også udveksling af oplysninger mellem »dele af forvaltningen« og ikke som § 28 kun mellem forvaltningsmyndigheder. Med dele af forvaltningen sigtes til forvaltningsmyndigheder, der som f.eks. kommunerne varetager forskellige forvaltningsopgaver og derfor er delt i flere grene, jf. s. 124.

Efter § 29, stk. 2, nr. 2, gælder forbudet mod indhentelse af rent private oplysninger i ansøgningssager ikke, hvis »andet følger af lov eller bestemmelser

fastsat i medfør af lov«. Ligesom ved den tilsvarende undtagelsesbestemmelse i § 28, stk. 2, nr. 2, er det i forarbejderne forudsat, at myndigheden uanset en særregel indhenter samtykke, medmindre de reale grunde, der ligger bag særreglen, taler herimod, jf. s. 126-127.

Endelig findes i § 29, stk. 2, nr. 3, en afvejningsregel, hvis anvendelse ligesom bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, forudsætter en konkret vurdering i hver enkelt sag. Det er i forarbejderne forudsat, at bestemmelsen kun anvendes i helt ekstraordinære situationer.

3. Andre fortrolige oplysninger

»Andre fortrolige oplysninger« er omtalt i § 28, stk. 3. »Andre« står i modsætning til de særligt følsomme personoplysninger i § 28, stk. 1. Andre fortrolige oplysninger kan være oplysninger, der er fortrolige af hensyn til offentlige interesser, f.eks. af hensyn til statens sikkerhed, udenrigspolitiske forhold osv., jf. nærmere opregningen i FVL § 27, nr. 1 til 5. Kategorien omfatter også visse »halvhemmelige« oplysninger om private forhold, dvs. oplysninger, som er fortrolige uden at være omfattet af § 28, stk. 1. Der kan f.eks. være tale om hensyn til private foreningers eller selskabers interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, jf. opregningen af private interesser i § 27, stk. 1, nr. 6 og 7. Juridiske personer som sådanne falder helt uden for anvendelsesområdet i § 28, stk. 1, der alene vedrører enkeltpersoner. Oplysninger om enkeltpersoners forhold vedrørende økonomi, skat, bolig, stilling, adresse, alder, familie og lignende vil i almindelighed ikke være »rent private forhold«, men kun »andre fortrolige oplysninger«.

Andre fortrolige oplysninger må videregives til anden forvaltningsmyndighed, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for en afgørelse, myndigheden skal træffe, jf. § 28, stk. 3.

Oplysninger af denne karakter kan således forholdsvis frit videregives. Der vil alene være tale om at bedømme modtagermyndighedens behov, og der skal ikke – som efter § 28, stk. 2, nr. 3 – foretages nogen afvejning i forhold til afgivermyndighedens eller en privat persons modstående interesser.

Når f.eks. en kommune behandler en ansøgning om byggetilladelse til et militært anlæg, må de militære myndigheder have ret (og dermed pligt, jf. § 31) til at videregive alle fortrolige oplysninger af væsentlig betydning for kommunens afgørelse om byggetilladelse. Tilsvarende gælder, hvor det er af væsentlig betydning for f.eks. arbejdstilsynet eller en kommunes miljøtilsyn at få nærmere oplysninger om fortrolige militære forhold.

b. Straffeloven

Straffelovens bestemmelser om tavshedspligt findes i kap. 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, §§ 152 ff. De oplysninger, som er omfattet af

straffelovens tavshedspligt, er i § 152, stk. 3, fastlagt på samme måde som i indledningen til FVL § 27, stk. 1. Til forskel fra straffeloven indeholder FVL § 27, stk. 1, en (ikke-udtømmende) opregning over offentlige og private interesser, som kan begrunde tavshedspligt.

Forvaltningslovens bestemmelse om tavshedspligt i § 27, stk. 1, gælder alene for den, der virker inden for den offentlige forvaltning. Straffelovens §§ 152 ff omfatter i det hele taget den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, altså ikke kun personer inden for forvaltningen, men også inden for domstolene og lovgivningsmagten mv. Endvidere omfatter straffelovens bestemmelser bl.a. den, som udøver eller har udøvet en virksomhed eller et erhverv i medfør af offentlig beskikkelse eller anerkendelse, jf. nærmere § 152 b. Når en forvaltningsmyndighed som led i sagsoplysningen ønsker fortrolige oplysninger fra f.eks. en domstol eller en privat praktiserende læge, må berettigelsen af oplysningens videregivelse således bedømmes på grundlag af straffelovens §§ 152 ff.

De personer, som er omfattet af straffelovens tavshedspligtsbestemmelser, må ikke »uberettiget« videregive fortrolige oplysninger, jf. bl.a. § 152, stk. 1. Efter § 152 e gælder tavshedspligten dog ikke, hvis den pågældende er forpligtet til at videregive oplysningen eller handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Straffeloven har ikke yderligere bestemmelser om, hvornår videregivelse er berettiget, og den er således på det område langt mindre detaljeret end FVL. Det må derfor antages, at der vil blive taget hensyn til de mere detaljerede bestemmelser i FVLs videregivelsesregler ved fortolkningen af straffelovens videregivelsesregler, jf. *FOB 1987.194*, der er omtalt ovenfor i forbindelse med FVL § 28, stk. 2, nr. 3.

c. Lov om offentlige myndigheders registre mv.

Som led i sagsoplysningen kan det være nødvendigt at indhente oplysninger fra registre, der er omfattet af registerloven.

Registerloven gælder for edb-registre, der føres for den offentlige forvaltning, og som indeholder personoplysninger, jf. lovens § 1, stk. 1. Ved personoplysninger forstås oplysninger, som kan henføres til bestemte personer, selv om det forudsætter kendskab til personnummer, registreringsnummer eller lignende særlige identifikationer, jf. § 1, stk. 3. Det er ikke afgørende, om registret efter traditionel sprogbrug kan kaldes et personregister. Loven omfatter således også tingsregistre, f.eks. motor- og ejendomsregistre, der indeholder oplysninger om ejerforhold, der kan henføres til bestemte personer. Efter loven stilles der særlige relevanskra for, at en oplysning overhovedet må registreres. Det følgende sigter til oplysninger, som allerede ligger i et register, og som en anden myndighed anser for relevante som led i sin sagsoplysning.

Registerloven indeholder i kap. 6 særlige bestemmelser om videregivelse af

registrerede oplysninger til offentlige myndigheder. Indholdsmæssigt svarer registerlovens videregivelsesregler stort set til videregivelsesreglerne i FVL § 28. Der sondres også her mellem »oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold«, hvor der som udgangspunkt kræves skriftligt samtykke, og »andre registrerede oplysninger«.

For så vidt angår oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, er der dog væsentlig forskel mellem FVL § 28, stk. 2, nr. 4, 1. led, og den parallelle bestemmelse i registerlovens § 21, stk. 2, nr. 4. Efter FVL kan videregivelse kun ske, når videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling, dvs. i behandlingen af afgivermyndighedens sag, jf. s. 127 f. Modtagermyndighedens interesse i oplysningen er uden betydning. Det modsatte gælder efter registerloven, hvor det afgørende er, om videregivelsen er nødvendig for udførelsen af (modtager-)myndighedens virksomhed eller for en afgørelse (modtager-)myndigheden skal træffe. Efter forarbejderne til registerloven, der på det punkt er nyere end FVL, er forskellen begrundet i »de særlige vilkår, der gælder ved førelse af edb-registre«.

Efter registerloven kan »andre registrerede oplysninger« også være almindelige, ikke-fortrolige oplysninger vedrørende enkeltpersoner. For så vidt forekommer registerloven umiddelbart at være lidt mere restriktiv end FVL. Det er dog formentlig uden praktisk betydning, da videregivelse af sådanne oplysninger kan ske, når oplysningen i forvejen er offentlig tilgængelig, eller når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. lovens § 21, stk. 3.

I forarbejderne til registerloven er det i øvrigt forudsat, at spørgsmålet om videregivelse af registrerede oplysninger til andre offentlige myndigheder nærmere reguleres i de individuelle forskrifter for de enkelte registre.

Med hensyn til videregivelse af fortrolige oplysninger er registerlovens anvendelsesområde tilsyneladende også omfattet af anvendelsesområdet for FVL kap. 8, jf. FVL § 2, stk. 3, hvorefter kap. 8 gælder for al forvaltningsvirksomhed. Under hensyn til registerlovens forholdsvis snævre område og karakter af speciallov må det dog antages, at alene denne lov skal og kan anvendes, når der er tale om videregivelse af personoplysninger direkte fra et edb-register. Ved en forvaltningsmyndigheds senere videregivelse af samme oplysning finder videregivelsesreglerne i FVL anvendelse.

For en myndigheds sagsoplysning vil der således stort set gælde samme regler for indhentelse af fortrolige oplysninger, hvad enten oplysningerne befinder sig uden for eller i et register, der er omfattet af registerloven. Dog vil der – set fra myndighedens side – være nemmere adgang til uden samtykke at indhente oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, når oplysningerne befinder sig i et register (medmindre andet følger af registrets individuelle forskrifter).

For folkeregistrene og *Det Centrale Personregister (CPR)* gælder en særlig lov, lov om folkeregistrering. De nærmere regler om offentlige myndigheders adgang til CPR er ikke fastsat i loven, men i Indenrigsministeriets cirkulære nr. 52 af 15. maj 1986. Efter cirkulæret har forvaltningsmyndigheder adgang til CPR i det omfang, oplysningerne har væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe. Bestemmelsen er således formuleret på samme måde som FVLs § 28, stk. 3, vedrørende »andre fortrolige oplysninger«. Da CPR også omfatter oplysninger om enkeltpersoners tilhørsforhold til folkekirken, er der ikke fuldstændig harmoni med videregivelsesreglerne i FVL, idet en oplysning om tilhørsforhold til folkekirken må anses som en personlig oplysning om »religion«, hvis videregivelse efter FVLs § 28 som praktisk hovedregel kræver samtykke.

Også for de kommunale *bygnings- og boligregistre (BBR)* gælder en særlig lov (nr. 243 af 12. maj 1976 med senere ændringer). Efter lovens § 5 skal der på begæring af en offentlig myndighed meddeles sådanne oplysninger, som har betydning for en sags afgørelse eller myndighedens virksomhed.

2° *Almindelige, ikke-fortrolige oplysninger*

Almindelige, ikke-fortrolige oplysninger kan ved en modsætningsslutning fra straffelovens § 152, stk. 3, angives som oplysninger, der ikke ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolige, eller som det ikke er nødvendigt at hemmeligholde af hensyn til væsentlige offentlige eller private interesser. Det gælder navnlig oplysninger, som i forvejen er offentligt tilgængelige, eller som vil kunne gøres tilgængelige for offentligheden, herunder oplysninger fra offentligt tilgængelige registre som folkeregistrene, selskabsregistrene og tingbøgerne. Det vil endvidere være karakteristisk for almindelige, ikke-fortrolige oplysninger, at de normalt vil kunne undergives aktindsigt for enhver i henhold til offentlighedsloven.

I forbindelse med omtalen af de særlige restriktioner for indhentelse/videregivelse af fortrolige oplysninger er der grund til at understrege, at fortrolige oplysninger kun udgør en del af forvaltningsmyndighedernes samlede sagsoplysningsvirksomhed.

For almindelige, ikke-fortrolige oplysninger gælder officialprincippet fuldt ud. Forvaltningsmyndighederne er uden videre berettigede til både at indhente og videregive sådanne oplysninger.

Der kan eksempelvis være tale om, at en kommune videregiver oplysninger fra en byggesag om en bygnings udseende og konstruktion til brug for en bygningsfredningssag i Planstyrelsen, at arbejdstilsynet videregiver støjmålingsresultater fra et offentligt tilgængeligt sted til kommunens miljøtilsyn, at Direktoratet for Statens Indkøb videregiver oplysninger om vildledende reklame til Forbrugerombudsmanden, eller at en børnehave videregiver oplysninger om et legetøjsprodukt til Miljøstyrelsen.

3° *Oplysningspligt*

I FVL kap. 8 om tavshedspligt er spørgsmålet om pligt til videregivelse reguleret i § 31, der indeholder følgende bestemmelser:

»I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder dog ikke anvendelse, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne.«

Retten – og dermed pligten – til at videregive oplysninger kan efter forarbejderne følge af såvel bestemmelserne i FVLs videregivelsesregler som af bestemmelser i anden lovgivning.

Efter forarbejderne må det endvidere antages, at § 31 også omfatter pligt til videregivelse af ikke-fortrolige oplysninger. Der kan således ikke i den forbindelse lægges afgørende vægt på, at bestemmelsen er placeret i lovens kap. 8, der i øvrigt kun vedrører fortrolige oplysninger. Oplysningspligten efter § 31 er generel og omfatter enhver oplysning.

Bestemmelsen i § 31 gælder kun direkte for forvaltningsmyndigheder. Om en forvaltningsmyndighed kan gøre en tilsvarende oplysningspligt gældende over for andre offentlige myndigheder uden særlig hjemmel, må anses for tvivlsomt. Spørgsmålet giver formentlig sjældent anledning til problemer i praksis.

4° Indhentelse af meningstilkendegivelser

Det er i praksis almindeligt, at en forvaltningsmyndighed indhenter eller modtager andre myndigheders eller private organisationers meningstilkendegivelse eller interessebetonede vurdering af sagen, ofte samtidig med faktiske oplysninger. Det er navnlig tilfældet på sagsområder, hvor det i lovgivningen er foreskrevet, at myndigheden inden afgørelsen skal indhente udtalelse, erklæring, indstilling, samtykke el. lign. fra en bestemt myndighed eller organisation. Sådanne ekspeditioner kaldes normalt høring.

Med hensyn til indhentelse af faktiske oplysninger, hvortil i denne forbindelse må henregnes sagkyndige vurderinger, henvises til afsnit 1° – 3° ovenfor.

Om indhentelse af meningstilkendegivelser gælder, at myndigheden ikke uden særlig hjemmel har pligt hertil. Det vil også kræve udtrykkelig hjemmel, såfremt myndigheden skal være forpligtet til at lægge en meningstilkendegivelse til grund for sin afgørelse.

Uden særlig hjemmel har den hørte myndighed ikke svarpligt. Myndigheden har som hovedregel ret til at svare, medmindre myndigheden som rekursinstans vil kunne komme til at behandle sagen. En udtalelse fra den senere rekursmyndighed vil harmonere dårligt med flerinstansprincippet. Rekursmyndigheden vil dog ikke være afskåret fra at udtale sig om de spørgsmål af generel karakter, som sagen rejser. Det forekommer i praksis navnlig, hvor re-

kursmyndigheden er det ministerium, som den pågældende lovgivning hører under.

En anden myndigheds vurdering af sagen vil normalt kræve, at sagens oplysninger, herunder fortrolige oplysninger, medsendes. Den hørende myndighed må i givet fald respektere videregivelsesreglerne i FVL §§ 28-29 og – for så vidt angår videregivelse til andre end forvaltningsmyndigheder – straffelovens kap. 16. Såfremt videregivelse af rent private oplysninger i forbindelse med høringen af en anden forvaltningsmyndighed er et nødvendigt led i afgivermyndighedens behandling af sagen, vil bestemmelsen i FVL § 28, stk. 2, nr. 4, kunne finde anvendelse. Det vil navnlig være tilfældet, hvis høringen er foreskrevet i lovgivningen. Sagens rent private oplysninger kan dog i almindelighed ikke videregives en bloc; det må vurderes for hver enkelt oplysning, om videregivelse er nødvendig.

C. Oplysninger fra parten

Efter officialprincippet kan myndigheden også søge bistand til sagsoplysningen hos sagens parter.

1° Sager rejst af parten

I ansøgnings- og klagesager og i andre sager, der rejses på partens initiativ, har parten en særlig tilskyndelse til at bidrage til sagsoplysningen, og i praksis er det derfor sjældent, at parten nægter at medvirke. Sker det alligevel, er myndigheden som udgangspunkt berettiget til at tillægge den manglende eller utilstrækkelige medvirken processuel skadevirkning. Det betyder, at myndigheden kan meddele parten, at sagen må afsluttes på det foreliggende grundlag, medmindre parten bidrager med de ønskede oplysninger. Afsluttes sagen på det foreliggende grundlag, kan det, for så vidt angår de af parten uoplyste punkter, indebære, at myndigheden må lægge en for parten ugunstig mulighed til grund. Forud for anvendelse af processuel skadevirkning bør myndigheden nærmere præcisere arten af de oplysninger, der ønskes, og eventuelt også vejlede parten om, hvordan han kan fremskaffe dem. Det tilsvarende gælder i tilfælde, hvor parten ikke ønsker at meddele samtykke i henhold til FVLs § 29 til indhentelse af rent private oplysninger i ansøgnings-sager.

Fra ombudsmandens utrykte praksis kan nævnes en sag (*FO-udtalelse, jr. nr. 1987-867-611*), hvor en person, der søgte om forlængelse af sin våbentilladelse, ikke ønskede at meddele samtykke til indhentelse af oplysninger fra Det Centrale Kriminalregister. Ombudsmanden anså det for utvivlsomt, at der i sager om våbentilladelse bl.a. kan lægges vægt på, om ansøgeren er straffet, og i bekræftende fald, for hvilket eller hvilke forhold, samt hvor-

når straffesagen er afsluttet. Ligeledes vil der kunne tages hensyn til, om ansøgeren har uafsluttede, relevante straffesager. På den baggrund måtte en henvendelse til kriminalregistret anses for nødvendig som led i sagens oplysning. Herefter kunne det ikke give ombudsmanden anledning til kritik, at myndighederne havde meddelt afslag på det foreliggende grundlag.

Processuel skadevirkning vil i sager med flere parter som udgangspunkt kun kunne anvendes over for den part, der har rejst sagen. Efter omstændighederne vil processuel skadevirkning dog også kunne anvendes over for modparten. Har modparten f.eks. under en partshøring bestridt en veldokumenteret oplysning fra den part, der har rejst sagen, vil myndigheden kunne opfordre modparten til at dokumentere sin opfattelse og i mangel af dokumentation lægge den foreliggende oplysning til grund for sagens afgørelse.

Det er almindeligt antaget, at parten ikke uden særlig hjemmel kan mødes med processuel skadevirkning over for oplysninger, som vil være særligt besværlige eller omkostningskrævende for parten at skaffe. Eksempelvis vil en kommunal aftenskole, som har fået overtegnet sit hold til handicapsvømning, ikke kunne kræve, at ansøgerne til brug for kommunens prioritering og fordeling af pladserne, for egen regning fremlægger en speciallægeerklæring om deres behov for at deltage.

Endvidere gælder, at forvaltningen ikke uden særlig hjemmel kan kræve af parten, at denne udfylder særlige ansøgningsskemaer eller andre blanketter i forbindelse med sagsoplysningen. Når blot parten meddeler de relevante oplysninger, er formen underordnet, og manglende overholdelse af et formkrav kan ikke i sig selv begrunde anvendelse af processuel skadevirkning.

I de almindelige principper for sagsoplysning indgår også et socialt element. Den enkelte part må ikke pålægges sådanne krav med hensyn til sagens oplysning, som kun vil kunne opfyldes af personer med særlige forudsætninger i form af uddannelse eller lignende, eller som nødvendiggør, at borgeren må søge sagkyndig bistand. Er parten ikke i stand til at efterkomme forvaltningens krav til sagsoplysning, må myndigheden normalt selv sørge for eller bistå med fremskaffelsen af sagens oplysninger.

Den processuelle skadevirkning kan efter de ovenfor anførte retningslinier anvendes uden særlig hjemmel. En egentlig oplysningspligt, som kan gennemtvinges ved domstolene, for parter eller andre private, kræver derimod særlig hjemmel.

2° Sager rejst af forvaltningen

Hvor sagen er rejst af forvaltningen eller en modpart, vil parten normalt ikke kunne blive mødt med »processuel skadevirkning« og vil ikke uden særlig hjemmel have oplysningspligt, jf. forudsætningsvis *FOB 1984.92* (spec. s. 99) om en tjenestemands pligt til at afgive en lægeerklæring til brug for myndig-

hedernes overvejelse om uansøgt afskedigelse. Særlige bestemmelser om oplysningspligt er dog meget almindelige i lovgivningen.

Tilsidesætter en part sin oplysningspligt efter loven, vil der ofte i loven være hjemmel til at gennemtvinge oplysningspligten, f.eks. ved idømmelse af tvangssbøder. Afhængig af lovgrundlaget vil partens tilsidesættelse af oplysningspligten også i nogle tilfælde kunne indebære en slags »processuel skadevirkning« i bevismæssig henseende, således at en bebyrdende afgørelse kan træffes på det foreliggende grundlag. Det gælder f.eks. hvor skattemyndighederne i mangel af en selvangivelse foretager ansættelsen skønsmæssigt, eller når miljømyndighederne på det foreliggende grundlag griber ind over for en forurenende virksomhed, som ikke har efterkommet pligten til at meddele oplysninger til bedømmelse af forureningen.

D. Oplysninger fra andre private

Ved »andre private« forstås der personer eller virksomheder i den private sektor, som ikke er parter i sagen, og som heller ikke er antaget til at bistå forvaltningsmyndigheden med sagens behandling. Der vil f.eks. kunne være tale om personer, der indgiver anmeldelse om et forhold, som får myndigheden til at rejse sag, eller om personer, der som en slags vidner sidder inde med oplysninger af betydning for sagen.

Myndigheden vil kunne opfordre sådanne personer til frivilligt at bidrage med oplysninger, men uden særlig hjemmel vil myndigheden ikke kunne gøre en oplysningspligt gældende.

Hvis de pågældende ønsker at være anonyme over for sagens part(er), vil forvaltningsmyndigheden som udgangspunkt ikke kunne respektere et sådant ønske. Det skyldes, at myndigheden normalt vil have pligt til at underrette parten om oplysningerne i forbindelse med partshøring eller til eventuelt at meddele aktindsigt i oplysningerne.

Anonymitetsønsker vil alene kunne imødekommes i det omfang, parternes interesse i at kende personens identitet findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende eller offentlige interesser, jf. FVL § 15, stk. 1, smh med § 19, stk. 2, nr. 4. Se f.eks. sagen i *FOB 1987.197*.

E. Særlige undersøgelsesskridt

Ved »særlige undersøgelsesskridt« forstås undersøgelser, som indebærer væsentlige indgreb vedrørende en borgers person eller ejendom. Der kan f.eks. være tale om lægelige undersøgelser for at konstatere, om en person kan tvangsindlægges, eller om et barn har været udsat for mishandling; eller om

tekniske undersøgelser med henblik på indgreb over for en forurenende virksomhed eller en defekt bil. Det antages, at gennemtvungelse af sådanne undersøgelser kræver udtrykkelig lovhjemmel, jf. legalitetsprincippet.

Det er almindeligt antaget, at den myndighed, der foretager særlige undersøgelser, har pligt til at legitimere sig på begæring. Endvidere anses det for en selvfølge, at formålet med undersøgelsen og lovhjemmelen herfor bliver oplyst under undersøgelsesforretningen, hvis omstændighederne taler for det.

Det er den overvejende opfattelse i den juridiske litteratur, at grundlovens § 72 også finder anvendelse uden for strafferetsplejen. For en del af de omtalte undersøgelser må legalitetsprincippet således suppleres af denne bestemmelse, hvorefter husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, og telegraf- og telefonhemmeligheden kun må ske efter retskendelse, »hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse«. Bestemmelsen vedrører alene kompetencen; den indeholder ingen skærpelse af det almindelige legalitetsprincip. For forvaltningsprocessuelle lovbestemmelser inden for § 72's område er det karakteristisk, at det næsten aldrig angives, at retskendelse skal indhentes, jf. betænkning 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, s. 84.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for tvangsmæssigt at iværksætte særlige undersøgelsesskridt, vil ofte forudsætte en særlig processuel afgørelse, som i sig selv vil være omfattet af det almindelige forvaltningsretlige undersøgelsesprincip. Ud fra det almindelige proportionalitetsprincip må bl.a. nødvendigheden af det særlige undersøgelsesskridt nærmere overvejes. En sådan afgørelse må formentlig også – når den træffes af en forvaltningsmyndighed – anses for en afgørelse i FVLs forstand, jf. bogens § 2 s. 29.

I tilfælde, hvor myndigheden ikke anser særlige undersøgelsesskridt for nødvendige, kan det ske, at parten alligevel ønsker sådanne foretaget, f.eks. en besigtigelse. I ombudsmandens udtalelser er det for sådanne situationer fast antaget, at kravet kan afvises, når sagen må anses for tilstrækkeligt oplyst ved det allerede foreliggende materiale, jf. f.eks. *FOB 1980.294*.

§ 8

Partsmedvirken

Af Jon Andersen

I. Grundlag

Partsmedvirken er en fællesbetegnelse for en række beføjelser, der giver parten mulighed for at øve indflydelse på behandlingen af den sag, hvori han er part, jf. om partsbegrebet s. 31. Indtil vedtagelsen af forvaltningsloven var sådanne beføjelser hovedsagelig bestemt ved specialregler, der var udformet specielt med henblik på en bestemt afgørelsestype og/eller myndighed.

Som eksempler på sådan specialregulering kan nævnes tjenestemandsløvens § 31 og §§ 19 – 25 om partshøring i forbindelse med afskedigelse af tjenestemænd henholdsvis diskretionært og disciplinært.

Ifølge bistandslovens § 125, stk. 1, skal forældrene have lejlighed til at udtale sig, inden der træffes afgørelse om anbringelse af et barn uden for hjemmet uden samtykke fra forældremyndighedens indehavere. Samtidig skal forældrene have tilbud om advokatbistand.

Inden Overfredningsnævnet tager stilling til visse klagetyper, skal nævnet foretage besigtigelse samt afholde et offentligt møde om sagen. Til mødet skal bl.a. parterne indkaldes jf. naturfredningslovens § 27.

Til gennemførelse af hegnsynsforretninger hører afholdelse af en åstedsforretning, hvortil de berørte ejere og brugere indkaldes jf. hegnslovens § 34, stk. 3.

Personer med retlig interesse i ekspropriationen er sikret adgang til at udtale sig både under ekspropriationskommissionens besigtigelse og afholdelsen af den egentlige ekspropriationsforretning jf. §§ 12, 15 og 17 i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.

Ifølge § 53, stk. 2, i lov om arbejdsskadeforsikring skal Sikringsstyrelsen, før der træffes visse nærmere opregnede afgørelser, give sagens parter lejlighed til at gøre sig bekendt med de foreliggende oplysninger og til at udtale sig om sagen.

Denne speciallovgivning er dog tilfældig, for så vidt som områder med samme behov for særregler som de opregnede er ulovregulerede, og de fastsatte partsmedvirkensregler til tider har et fragmentarisk præg. Afskedigelse af ikke-tjenestemandsansat personale er eksempelvis ikke omfattet af regler svarende til tjenestemandsløvens § 31, og bistandslovens § 126 slår blot princippet om partshøring fast, uden at det specificeres, på hvilken måde, hvilket tidspunkt samt hvilket grundlag *kontraktion* skal foregå.

Regulering af partens deltagelse ved *almindelig* lovgivning dvs. regler, der gælder for hele eller i hvert fald et betragteligt udsnit af den offentlige forvaltning og alle afgørelsestyper er først for alvor blevet taget op i de sidste 30 år. Når der bortses fra den meget snævre adgang til aktindsigt i henhold til lov af

2. februar 1866 om erklæringers meddelelse til ansøgere og klagere, startede denne udvikling med partsoffentlighedsloven af 1964. Denne lov afløstes af offentlighedsloven af 1970, som dels befæstede partens beføjelser dels indeholdt nye regler om almenhedens adgang til aktindsigt. Næste skridt i udviklingen blev taget ved gennemførelse af FVL, som i kapitel 4 og 5 indeholder regler om partsaktindsigt og automatisk kontradiktion. Reglerne om aktindsigt er i alt væsentligt en videreførelse af kapitel 2 i offentlighedsloven af 1970. Derimod udgør kapitel 5 i forvaltningsloven en væsentlig nydannelse, idet kontradiktionstanken hermed er blevet knæsat som almindeligt princip i forvaltningsprocessen

Reglerne er blevet til som resultat af et vekselspil mellem lovgivningsmagten og Folketingets Ombudsmand. De første almindelige lovregler er fortløbende blevet suppleret med krav, ombudsmanden har støttet på ulovbestemte grundsætninger og principper om god forvaltningsskik. Dele af disse krav er undervejs blevet lovfæstet, senest ombudsmandens faste praksis med hensyn til automatisk partshøring ved forvaltningslovens § 19. Der er imidlertid ingen grund til at tro, at retsudviklingen skulle være standset hermed; tværtimod gælder fortsat ved siden af forvaltningsloven supplerende ulovbestemte krav om partsmedvirken.

Det retspolitiske grundlag for partsmedvirkensreglerne er delvis sammenfaldende med de bærende synspunkter bag officialprincippet jf. ovenfor s. 119. Parten vil ofte være den, der kender sagen bedst, og det vil derfor være uforvarsomt at lægge oplysninger til grund, uden at parten forinden har haft lejlighed til at supplere eller korrigere dem. Med til en forsvarlig bedømmelse og retlig kvalifikation af sagsfaktum hører endvidere i mange tilfælde, at der gives parten adgang til at argumentere over for myndigheden. Endelig stemmer det bedst med det almindelige lighedsprincip, at der i sager med flere parter gives dem alle adgang til at kommentere sagens fælles bedømmelsesgrundlag. Ud over disse garantiprægede synspunkter er reglerne om partsmedvirken utvivlsomt båret af et ønske om at tilgodese almenhedens og partens tillid til, at myndighedsudøvelsen foregår på en upartisk og betryggende måde.

Disse retssikkerhedsorienterede tanker står ved udformningen af detaljerede regler over for nogle praktisk betonedede vanskeligheder. Det er indlysende, at partsmedvirkensregler besværliggør sagsbehandlingen og udløser personalebehov.

Reglerne må derfor udformes under hensyn på den ene side til partens påvirkningsmuligheder og på den anden side økonomiske og administrative effektivitetsbetragtninger. Afvejningen får imidlertid karakter af et valg, for så vidt som der er en klar sammenhæng mellem fordyrelse og reglernes partsbeskyttende effekt. Den videstgående partsindflydelse tilvejebringes gennem regler, der pålægger myndighederne at tage initiativ til at inddrage parten i sagsbehandlingen og samtidig sætte ham ind i bedømmelsesgrundlaget. Net-

op sådanne ordninger rummer imidlertid den videstgående bureaukratisering og er følgelig også mest omkostningskrævende, mens mindre effektive partsbeskyttelsesordninger, som eksempelvis § 21 i FVL, der sikrer parter ret til på begæring at kunne fremkomme med en udtalelse i sagen, ikke er nær så ressourcekrævende. På dette område er der således tale om et ret direkte valg mellem retssikkerhed og økonomi.

I det følgende gennemgås de *almindelige* regler, hvorved der sikres parten indflydelse på sagsbehandlingen. Specialbestemmelser om partsmedvirken er kun medtaget i den udstrækning, omtale af dem hører med til beskrivelsen af de almindelige regler – især deres anvendelsesområde. Gennemgangen omfatter såvel lovbestemte som ulovbestemte ordninger. Først gennemgås ordninger, hvor initiativet er lagt hos parten og dernæst følger en fremstilling af de automatiske kontradiktionsordninger.

II. Partsaktindsigt

Reglerne om partens adgang til indsigt i sagens dokumenter er placeret i FVLs kapitel 4.

Hovedreglen er indeholdt i § 9, stk. 7, hvorefter »den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter«. I lighed med reglen i OFL § 4, stk. 1, skal begæringen »angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med«, jf. s. 105.

Parten kan begære aktindsigt, mens sagen verserer, og efter at den er afsluttet. Det er dog tydeligt, at bestemmelserne tager sigte på, at parten på denne måde skaffer sig kendskab til bedømmelsesgrundlaget, mens sagen verserer, til brug for sin procesførelse. Forudsat at parten er klar over, at en sag verserer, og at han har beføjelserne i kapitel 4, er beføjelsen til partsaktindsigt utvivlsomt et betydningsfuldt middel for parten til at øve indflydelse – navnlig når den almindelige partshøringspligt efter FVL § 19 svigter.

I forhold til de nært beslægtede regler i offentlighedsloven om almindelig dokumentoffentlighed og egen access og i lov om offentlige myndigheders registre om registerindsigt (jf. s. 103) giver bestemmelserne om partsaktindsigt på nogle punkter parten en bedre retsstilling. Adgangen til partsaktindsigt er mere omfattende end indsigt efter de nævnte regler, gennemførelsen er lettere for parten i visse henseender, og partens begæring om aktindsigt er tillagt suspensiv virkning på sagens afgørelse og i en vis udstrækning på klagefrister. Bestemmelser om tavshedspligt – hverken specielle eller almindelige – begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter kapitel 4, jf. FVL § 9, stk. 2.

*A. Undtagelser**1° Sagstyper*

Sager om strafferetlig forfølgning er ikke omfattet af hovedreglen jf. FVL § 9, stk. 3.

I alt væsentligt svarer denne undtagelse til OFL § 2, stk. 1, der undtager »sager inden for strafferetsplejen« fra almindelig aktindsigt. De forskellige formuleringer dækker dog over en forskel; udtrykket »strafferetlig forfølgning« afgrænser de undtagne sagstyper snævrere end OFL § 2, stk. 1. Sager om tilhold i henhold til straffelovens § 265 og om fuldbyrdelse af straffedomme er således ikke undergivet almindelig aktindsigt, men omfattet af partsaktindsigtsreglerne. Uden for begge regelsæt falder dokumenter, der indgår i politiets efterforskning af lovovertrædelse og i udøvelsen af anklagemyndighedens funktioner i forbindelse med behandlingen af straffesager ved domstolene, herunder afgørelsen af tiltale-spørgsmålet. Undtagelsen gælder tillige forvaltningens afgørelser om strafprocessuelle forhold i straffesager, sager om udlevering af personer til strafforfølgning i udlandet, sager om disciplinærstraffe inden for forsvaret og civilforsvaret samt andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndigheds særligt hjemlede udøvelse af anklagefunktioner f.eks. inden for afgifts- og skattelovgivningen.

Afgrænsningen af, hvilke dokumenter der indgår i sager om strafferetlig forfølgning, rejser en række retlige detailspørgsmål, som er gennemgået foran s. 106 i forbindelse med gennemgangen af offentlighedsloven.

Som noget nyt er der i FVL § 18 indsat hjemmel for en begrænset adgang for parten til at få indsigt i dokumenter i sager om strafferetlig forfølgning. Reglen, som er en kodifikation af en administrativ praksis, hvorefter der blev givet meroffentlighed i straffesager, giver parten ret til aktindsigt, »når sagen er afgjort«. Beføjelsen kan altså ikke benyttes som et led i partens sagsførelse, men er en adgang for parten til *efterfølgende* at få udleveret dokumenterne. En endelig afgørelse af sagen foreligger, når sager, der er indbragt for retten, er afgjort ved en upåankelig dom og ellers, når straffesagen må anses for administrativt afsluttet enten ved et vedtaget bødeforelæg eller opgivelse eller frafald af tiltale. Eventuel adgang til administrativ rekurs, genoptagelse eller anketilladelse må anses for uden betydning for tidspunktet for aktindsigt i henhold til § 18. Mens sagen verserer, gælder retsplejelovens regler om udlevering af dokumenter, jf. navnlig retsplejelovens § 745.

§ 18 giver parten ret til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter »i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelse af den pågældendes interesser og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særligt hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod.« I øvrigt gælder undtagelsesbestemmelserne i FVL §§ 12 – 14. Parten har således ikke uden videre krav på aktindsigt, men skal godtgøre en retlig interesse heri f.eks. en domfældts ønske om at påvise fejl i sagsbehandlingen eller et offers interesse i at gøre erstatningsansvar gældende over for en sigtet. Foreligger sådanne hensyn, skal begæring om aktindsigt

imødekommes, medmindre de anførte modhensyn af efterforskningsmæssig art foreligger.

Parten har kun begrænset adgang til indsigt i sager om *ansættelse og forfremmelse* nemlig kun i dokumenter mv., der vedrører partens egne forhold, jf. FVL § 10, stk. 2. Ansøgere til stillinger eller advancementer har således ikke ret til at få udleveret oplysninger om medansøgere, uanset oplysninger om samtlige ansøgere må anses at indgå på en samlet sag om besættelse af den pågældende stilling. Da sager om ansættelse og forfremmelse er holdt helt uden for OFL, jf. ovenfor s. 106, har parten heller ikke på dette grundlag mulighed for at skaffe sig sådanne oplysninger. Begrænsningen har yderligere til følge, at partshøring i sådanne sager ikke omfatter oplysninger, der angår sammenligningen af ansøgere, inden den endelige udvælgelse sker, jf. FVL § 19, stk. 2, nr. 4, og nedenfor s. 154.

Ansøgere til *tjenestemandstillinger* har ifølge tjenestemandsløven § 5, stk. 3, når ansøgningsfristen er udløbet, ret til at få udleveret en liste over navne og eventuelle andre identifikationsoplysninger om medansøgere. På forlangende fra ansøgere kan ansættelsesmyndigheden udstede offentliggørelsesforbud, jf. tjenestemandsløven § 5, stk. 4 og 5; derved er der sat en spærre for journalisters mulighed for gennem ansøgning til »interessante« stillinger at skaffe stof til en historie om, hvem der har søgt stillingen.

2° Dokumenter

En række aktstykker, som alene er oprettet til myndighedernes interne brug, er som udgangspunkt undtaget fra partsaktindsigt, jf. FVL § 12. Sådanne *interne arbejdsdokumenter* er også undtaget fra almindelig dokumentoffentlighed, jf. OFL § 7. Begrebet er afgrænset ens i de to love; der kan derfor i det hele henvises til fremstillingen ovenfor s. 107.

En række dokumenter, der må anses for interne, er alligevel omfattet af partsaktindsigt. Under forudsætning af, at dokumentet foreligger i *endelig form*, drejer det sig om følgende:

Dokumenter, der alene gengiver myndighedens *endelige beslutning* vedrørende en sags afgørelse, jf. FVL § 13, nr. 1. Notater, der er udarbejdet i henhold til OFL § 6 (§ 6-notater), er ligeledes omfattet, jf. § 13, nr. 2. Endelig er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags omstændigheder, f.eks. besigtigelsesrapporter, omfattet af aktindsigtsadgangen, jf. FVL § 13, nr. 3. Disse modifikationer til undtagelsen i § 12 svarer til bestemmelserne i OFL § 8, nr. 1-3, der er omtalt mere udførligt s. 109.

Når der ikke i FVL er optaget en bestemmelse svarende til OFL § 8, nr. 4 – om skuffecirkulærer – hænger det sammen med, at FVLs kapitel 4 alene omhandler *partens* aktindsigt; der vil typisk ikke være parter i sager om udarbejdelse af interne retningslinier. Loven har heller ikke en særregel om *hospitalsjournaler* som OFLs § 9, idet FVL ikke gælder for fak-

tisk forvaltningsvirksomhed. Dette hindrer ikke, at sygehusjournaler kan være omfattet af partsaktindsigt, hvis de indgår i administrative sager f.eks. om tildeling af førtidspension eller behandling af klage over lægebehandlingen. I så fald vil journalen typisk miste sin karakter af internt arbejds materiale og være omfattet af hovedreglen om partsaktindsigt.

Oplysninger vedrørende sagens *faktiske omstændigheder*, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene er indeholdt i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i § 12, stk. 1, meddeles i overensstemmelse med reglerne i kapitel 4, jf. FVL § 12, stk. 2. Sådanne oplysninger skal altså ekstraheres og udleveres, medmindre der gør sig sådanne hensyn gældende, som er omtalt i § 15. Reglen i FVL § 12, stk. 2, svarer til OFL § 11, jf. s. 112.

b. En række *dokumenter* med det fælles træk, at de har en *fortrolig karakter*, er ifølge § 14 ikke omfattet af partsaktindsigt. Bestemmelsen, der i alt væsentligt svarer til OFL § 10, undtager fra partsaktindsigt, statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til brug for sådanne møder. Udenfor er også holdt dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed. Dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler samt myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, er heller ikke genstand for aktindsigt.

§ 14 gælder i lighed med OFL § 10 med den begrænsning, at oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i dokumenter som omhandlede i § 14, skal meddeles i overensstemmelse med lovens kapitel 4. Om OFL § 10 se ovenfor s. 111.

3° Oplysninger

Den afgørende forskel på almindelig dokumentoffentlighed og partsaktindsigt ligger i FVL § 15. Efter denne bestemmelse kan retten til aktindsigt begrænses »i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser.« De hensyn, der bl.a. kan begrunde en sådan begrænsning i aktindsigten, er opregnet i bestemmelsen. Det drejer sig om statens sikkerhed eller rigets forsvar, rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til andre magter eller mellemfolkelige institutioner. Endvidere kan hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straf fuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning begrunde en undtagelse. Det samme gælder hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- el-

ler planlægningsvirksomhed eller påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen eller det offentlige økonomiske interesser herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed.

Bestemmelsen åbner mulighed for, at bestemte oplysninger efter en konkret vurdering undtages fra aktindsigt. Vurderingen skal ifølge bestemmelsens ordlyd forløbe som en afvejning af på den ene side »partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv« og på den anden side »afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser«, der taler imod, at oplysningerne udleveres. Hvilke modhensyn, der blandt andre kan tale mod aktindsigt, er opregnet i § 15, stk. 1.

Reglen er i to henseender snævrere end de tilsvarende undtagelsesbestemmelser i OFL §§ 12-14. Med udtrykket »afgørende« er indiceret, at de undtagelsesbetingede modhensyn skal være særligt tungtvejende, dvs. at udgangspunktet: partsaktindsigt, har en præference ved afvejningen. For det andet skal vurderingen altid være individuel og må ikke udstrækkes til flere oplysninger end dem, der er omfattet af eventuelt foreliggende modhensyn. Dette sidste er præciseret i § 15, stk. 2, ifølge hvilken parten skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, såfremt modhensynene i § 15, stk. 1, kun gør sig gældende for en del af dokumentet; jf. s. 112 om OFL §§ 12 og 13.

I praksis er reglen – og de tilsvarende bestemmelser i offentlighedsloven af 1970 og partsoffentlighedsloven – i overensstemmelse med formuleringen blevet anvendt restriktivt.

Hensynet til parten selv er i en del tilfælde blevet påberåbt til støtte for afslag på partsindsigt i lægelige oplysninger. I sagerne *FOB 1977.112, 146 og 459* har ombudsmanden understreget, at et afslag ikke kan støttes på udtalelser fra lægeligt sagkyndige alene, men må undergives en selvstændig og konkret bedømmelse af den myndighed, i hvis sag oplysningerne indgår. I *FOB 1982.108* fandt ombudsmanden det ikke godtgjort, at en udlevering af lægeerklæringer, der var afgivet til brug for en invalidepensionssag, måtte befrygtes at have sådanne skadevirkninger for partens helbred, der kunne begrunde en undtagelse fra aktindsigt. Sundhedsstyrelsen havde som begrundelse for afslaget henvist til, at parten måtte betragtes som paranoid, og til, at psykiatrisk erfaring viser, at denne patienttype er tilbøjelig til at fejlfortolke oplysninger; jo mindre materiale en sådan patient har, des større sandsynlighed er der for, at der kan ske en tålelig indkapsling og afgrænsning af informationernes for patienten truende og uforståelige tankeindhold. Udleveringen kunne eventuelt medføre en eskalering af patientens vrangforestillinger. Disse mere almene betragtninger var i ombudsmandens øjne ikke tilstrækkelige til at begrunde et afslag.

FOB 1983.137 angik en advokats anmodning om aktindsigt for en asylsøger bl.a. i en indberetning fra den danske ambassade i Ankara i Tyrkiet. Justitsministeriet afslog ansøgningen bl.a. på baggrund af, at Udenrigsministeriet havde anført, at en offentlig omtale af sagen kunne bringe sikkerheden for ambassadens hjemmelsmænd i fare og medføre vanskeligheder for ambassadens fremtidige arbejde med asylsager. Ombudsmanden fandt, at disse hensyn lå inden for kredsen af hensyn, der kunne begrunde en undtagelse. Hensynene gjorde sig imidlertid ikke gældende med samme vægt for alle afsnit i indberetningen – ombudsmanden henstillede derfor, at det blev overvejet at meddele delvis aktindsigt i indberetningen.

En del sager har angået parter anmodning om at få udleveret navne på andre private, der har været indblandet i sagen typisk som klager eller anmeldere, der har givet anledning til, at sagen er blevet rejst og en byrdefuld afgørelse truffet i forhold til parten. Modhensynet i disse sager er den offentlige interesse i en effektiv retshåndhævelse. I *UfR 1970.554* fandt Østre Landsret det berettiget, at Monopoltilsynet havde tilbageholdt navnene på to anmeldere over for det anmeldte firma. Højesteret fandt i *UfR 1972.949* ikke tilstrækkeligt grundlag for at underkende Boligministeriets afgørelse om, at navnene på en kreds af beboere, som ved deres klage til kommunen havde udvirket, at en virksomhed blev pålagt at flytte til andre lokaliteter, skulle hemmeligholdes over for virksomheden. Ombudsmanden fandt det i *FOB 1984.217* ikke godtgjort, at der forelå vægtige interesser, der kunne begrunde, at navnene på forældre, der havde skrevet under på en henvendelse til skolenævnet på en kommuneskole, blev nægtet udleveret til en lærer på skolen, hvis fagfordeling var blevet ændret bl.a. i anledning af forældrehenvendelsen. I samme retning går *UfR 1988.470 H* ganske vist i en sag om almindelig aktindsigt; en borger kunne forlange at få udleveret navnene på lærere ved en skole, som havde nedlagt arbejdet i protest mod indskrænkninger i skolevæsenet. I *FOB 1987.197* fremtræder afvejningstemaet i disse sager særligt klart. Foranlediget af en klage meddelte Levnedsmiddelkontrollen i Hillerød et selskab påbud vedrørende et produkt. Selskabet anmodede om at få oplyst klagerens navn og fik afslag under henvisning til kontrolsystemets og retshåndhævelsens effekt. Ombudsmanden præciserede, at dette hensyn ikke generelt kan bruges til at sikre anmelderes anonymitet, men at der må foretages en konkret vurdering af de modstående hensyn. Forhåndstilsagn om anonymitet er ikke i sig selv af betydning for afgørelsen. Ombudsmanden fandt dog ikke grundlag for at kritisere den konkrete afgørelse, da kendskab til anmelderens identitet ikke kunne antages at være af væsentlig betydning for producentens varetagelse af sine interesser under sagens behandling.

B. Afgørelse af partsaktindsigtsspørgsmål og aktindsigtens gennemførelse

Afgørelsen af partsaktindsigt henhører under den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, jf. FVL § 16, stk. 1. Normalt vil disse spørgsmål herefter blive afgjort af den myndighed, der i første instans træffer realitetsafgørelse. I klagesager træffes afgørelsen dog af klageinstansen, også vedrørende dokumenter, der er udlånt af underinstansen, og uanset, at begæringen om aktindsigt er indgivet til underinstansen. Forelægges sager for andre myndigheder til udtalelse, bliver kompetenceforholdene lidt komplicerede. Har den myndighed, der bliver hørt, ikke selv truffet afgørelse i forhold til den, der har søgt om partsaktindsigt, træffer den hørende myndighed afgørelse om partsaktindsigtsspørgsmålet, også for så vidt angår dokumenter, der er udlånt fra den adspurgte myndighed. Dokumenter, der indgår i den sag, der er baggrunden for, at den anden myndighed er blevet hørt, og som er forblevet hos denne, træffer den hørte myndighed afgørelse om; men efter offentlighedsloven, da den hørte myndigheds sag ikke er en afgørelsessag. Har den adspurgte myndighed selv truffet afgørelse i forhold til parten, kan parten selvstændigt søge partsaktindsigt hos den hørte myndighed, der samtidig vil være den myndighed, der skal tage stilling til ansøgningen.

Stillington til partsaktindsigt – og i øvrigt også aktindsigt i henhold til of-

fentlighedsloven er afgørelser i FVLs forstand, jf. s. 29. Ved behandlingen af sådanne ansøgninger skal FVLs sagsbehandlingsregler iagttages, det vil navnlig sige §§ 19 og 22 om henholdsvis partshøring og begrundelse.

Aktindsigtsspørgsmålet skal ekspederes snarest og senest inden 10 dage efter, at henvendelsen er modtaget. Er der ikke inden denne frist truffet afgørelse, skal parten underrettes om grunden samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge, jf. FVL § 16, stk. 2.

Normalt gennemføres aktindsigten ved, at der udleveres kopier af dokumenterne. En anmodning om kopier kan dog nægtes, hvis dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form med afgørende vægt taler imod, jf. FVL § 16, stk. 3. Første sæt af kopier udleveres gratis, mens der for de følgende kan kræves 10 kr. for første side og 1 kr. for de følgende, jf. herved Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 646 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og kopier, der udleveres i henhold til FVL. Er der ved lov eller i henhold til lov fastsat højere betaling for udlevering af et bestemt dokument gælder denne takst.

Der kan klages særskilt over afgørelser vedrørende aktindsigt til »den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører«, jf. § 16, stk. 4. I modsætning til andre processuelle afgørelser kan klage således indgives uden at afvente realitetsafgørelsen.

Er den underliggende sag ikke undergivet klageadgang, kan aktindsigtsspørgsmål heller ikke påklages. Afgørelser i henhold til miljøbeskyttelsesreglementet om miljøgener fra husdyrhold kan eksempelvis ikke påklages til Miljøstyrelsen. Kommunens stillingtagen til partsaktindsigtsspørgsmål kan folgelig heller ikke rekureres. Er den pågældende myndighed undergivet tilsyn fra en statslig myndighed, vil parten kunne forelægge aktindsigtsspørgsmålet i håb om, at tilsynsmyndigheden i den anledning vil undersøge, om der er sket en tilsidesættelse af reglerne om partsaktindsigt. Denne mulighed har især praktisk betydning i forhold til kommunale organer, idet de kommunale tilsynsmyndigheder påser, at de handler i overensstemmelse med loven, jf. kommunestyrelseslovens § 61. I det nævnte eksempel vil et afslag på partsaktindsigt således kunne forelægges for tilsynsrådet – ikke som en egentlig klageadgang, men som en forelæggelse, rådet for så vidt kan vælge at afvise. I praksis afviser de kommunale tilsynsmyndigheder dog sjældent sådanne spørgsmål.

Det er usikkert, om henvisningen i stk. 4 også gælder eventuelle klagebegrænsninger. Klagefrister og særlige begrænsninger i de klageberettigedes kreds har formentlig ingen relevans for påklage af aktindsigtsspørgsmål. Derimod er det usikkert, om saglige begrænsninger i klageadgangen også gælder aktindsigtsspørgsmål. Konsekvensen af en bekræftende besvarelse på spørgsmålet, om saglige begrænsninger også gælder klage over aktindsigtsafgørelser, vil eksempelvis være, at når klageadgangen til Planstyrelsen i henhold til kommuneplanlovens § 48 kun omfatter »retlige spørgsmål«, kan klage over afslag på aktindsigt kun optages til realitetsbehandling, hvis klagen støtter sig på retlige indsigelser. Tilsvarende kan afgørelser om aktindsigt i sociale sager kun indbringes for Den Sociale Ankestyrelse som tredjeinstans, såfremt sagen er af principiel betydning, idet klageadgangen inden for det sociale område i almindelighed er begrænset på denne måde. For at antage, at de saglige begrænsninger også gælder aktindsigtsafgørelser, taler, at de synspunkter, der ligger bag klagebegrænsningen – typisk ønske om ressourcebesparelser.

Heroverfor kan anføres, at aktindsigtsafgørelser vil være ret fåtallige, samt at det vil stemme bedst med retssikkerhedshensyn ikke at lade begrænsningerne udstrække så vidt.

C. Udsættelse af sagen og begæring om at fremsætte udtalelse

Som et naturligt supplement til partens adgang til gennem aktindsigt at varetage sine interesser, mens sagen verserer, er det i FVL § 11 bestemt, at en begæring om partsaktindsigt, der skal imødekommes, medfører, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med dokumenterne. Denne suspension indtræder dog ikke, hvis den vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser taler imod udsættelsen.

Det har i praksis vist sig, at bestemmelsen hyppigt overses, og at anmodninger om partsaktindsigt i stedet ekspederes ved, at akterne sendes samtidig med den endelige afgørelse, jf. således *FOB 1981.301*, *FOB 1982.47*, *FOB 1982.32*, *FOB 1983.173*, *FOB 1984.26*, *FOB 1986.66* og *FOB 1986.113*.

Principielt uafhængig af partsaktindsigt, men en beføjelse, der i praksis ofte vil blive benyttet i kombination med aktindsigt, er fastsat i FVL § 21. Parten kan efter denne bestemmelse på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Retten viger dog, hvis en udsættelse fører til overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, strider mod væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser, eller hvis der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive udtalelse, inden afgørelse træffes, jf. § 21, stk. 2.

Beføjelsen kan benyttes uafhængig af, om der er søgt aktindsigt, og gælder i *alle* sager, hvori der træffes afgørelse, dvs. også sager om ansættelse og forfremmelse i den offentlige forvaltning samt sager om strafferetlig forfølgning, hvori parten som nævnt foran kun har begrænset adgang til aktindsigt, sml. s. 142.

Begæring i henhold til § 21 skal ikke opfylde bestemte formelle krav. Der skal hverken henvises til § 21 eller udtrykkeligt anføres, at sagen ønskes udsat. Blot det af sammenhængen kan ses, at parten ønsker at afgive en udtalelse inden afgørelsen, indtræder pligten til at stille afgørelsen i bero, jf. *FOB 1972.163*, *FOB 1976.206*, *FOB 1981.71* og *FOB 1982.47*.

I modsætning til reglen i FVL § 19 om automatisk partshøring omfatter udtaleretten i § 21 både sagens faktiske og retlige grundlag. Beføjelsen kan ikke afskæres under henvisning til, at en udtalelse må påregnes at angå et spørgsmål, som myndigheden anser for uvæsentligt, jf. *FOB 1984.182*.

Beføjelsen kan sammen med beføjelserne i *kapitel 4* benyttes på den måde, at parten ved sagens start bedes om løbende at få aktindsigt samt adgang til, når sagen er færdigoplyst, at afgive udtalelse. Når bestemmelsen i praksis

sjældent bliver påberåbt, skyldes det antagelig en blanding af uvidenhed hos borgerne om reglens eksistens og manglende tradition hos store dele af befolkningen for aktiv deltagelse i forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling.

III. Regler, der pålægger myndighederne at inddrage parten

A. Forvaltningslovens §§ 19 og 20

Med vedtagelsen af §§ 19 og 20 i FVL er der nu gennemført en *almindelig* pligt for forvaltningsmyndighederne til, inden der træffes bebyrdende afgørelser, at høre parten, dvs. til *automatisk kontradiktion*.

Reglerne er det foreløbige punktum på et langt udviklingsforløb. Allerede i 1924 (Om ugyldige forvaltningsakter s. 130) tilkendegav *Poul Andersen* sympati for en sådan pligt. Senere (Dansk Forvaltningsret, 3. udgave, 1956, s. 326) formulerede han synspunktet således, »at Forvaltningsmyndighederne i Almindelighed maa være forpligtet til, hvis ikke særlige Grunde taler derimod, t. eks. Nødvendigheden af at træffe en hurtig Afgørelse, at give den Private, i hvis Rettigheder eller Interesser den paatænkte Forvaltningsakt gør Indgreb, Lejlighed til at udtale sig, inden Indgrebet finder Sted.« Samtidig erkendte han, at opfattelsen ikke havde tilstrækkelig klar støtte i domspraksis til, at den kunne fremsættes som udtryk for gældende ret. Både *Abitz* i Festskrift til Poul Andersen 1958 s. 36-60 og *N. Eilschou-Holm* i disputatsen, Det kontradiktoriske Princip i Forvaltningsprocessen, 1968, bakkede synspunktet op med en uddybning og forfinelse af argumentationen.

Indtil dette tidspunkt måtte diskussionen føres stort set uden baggrund i praksisdannende afgørelser. Spørgsmålet havde været fremme i nogle få trykte domme – *UfR 1945.399*, *UfR 1951.733* og *UfR 1955.246* – som ikke gav grundlag for antagelser om en almindeligt gældende grundsætning om kontradiktionspligt. Fra begyndelsen af 1970'erne fremkom Folketingets Ombudsmand med udtalelser, der hurtigt udviklede sig til en forholdsvis præcis formulering af et krav om kontradiktion, der måtte anses for gældende stort set i alle tilfælde, hvor myndighederne træffer bebyrdende afgørelser i forhold til borgerne. De første udtalelser blev formuleret forsigtigt som krav, der fulgte af »god forvaltningsskik« eller »god forvaltningspraksis«, jf. eksempelvis *FOB 1972.40*. Siden blev denne vending ændret til en udtalelse om, at inddragelse af parten var »rigtigst«, d.v.s. udtryk for gældende ret. Den sidste formulering er f.eks. anvendt i *FOB 1980.294*, der angik Fredningsstyrelsens behandling af en sag om rørlægning af en bæk. Ombudsmanden formulerede sin opfattelse af kontradiktionskravet således: »Jeg har i en række sager, bl.a. under henvisning til den forvaltningsretlige litteratur om emnet, givet udtryk for den opfattelse, at det må anses for rigtigst, at en myndighed, der som led i en sags behandling uden en parts vidende modtager oplysninger af ikke uvæsentlig betydning for sagen, forelægger oplysningerne for parten og giver ham adgang til at udtale sig – i hvert fald når der er rimelig grund til at regne med muligheden af, at parten kan imødegå eller supplere de pågældende oplysninger. (Jeg forudsætter, at oplysningerne ikke ville være unddraget adgang til aktindsigt, såfremt parten fremsatte begæring herom, jf. offentlighedslovens kapitel II). Se bl.a. sagerne omtalt i min beretning for 1974, s. 56 ff., og 1979, s. 464 ff.«

Den ovenfor citerede opfattelse havde karakter af at være en grundmodel for kontradiktion, som skulle følges i alle sager. På enkelte sagsområder eller i særlige tilfælde fandt ombudsmanden, at der kunne stilles yderligere krav til forvaltningen. Det gjaldt f.eks. i sager

om uansøgt afsked, jf. nærmere nedenfor, samt i tilfælde, hvor der var fremkaldt et iøjnefaldende behov for, at parten ikke alene blev hørt om faktiske forhold, men også fik lejlighed til at udtale sig om det retsgrundlag, myndigheden agtede at benytte.

I øvrigt henvises til *Lars Nordskov Nielsens* gennemgang af ombudsmandspraksis i Festskrift til Rolf Ryssdal, 1984, s. 393-412.

I forarbejdsbemærkningerne til § 19 henvises til ombudsmandens ovennævnte praksis, som efter Justitsministeriets opfattelse burde »søges lovfæstet i en generel forvaltningslov, idet bestemmelser udformet efter disse retningslinier af lovtekniske grunde må foretrækkes frem for en mere abstrakt formuleret regel, hvorefter det pålægges vedkommende forvaltningsmyndighed at gennemføre en partshøring forud for udfærdigelsen af bestemte typer af forvaltningsafgørelser.« Jf. FT 1985/86 tillæg A spalte 94.

Efter § 19 er *hovedreglen*, at forvaltningsmyndighederne har pligt til partshøring, når parten ikke kan antages at være bekendt med (1), at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder (2), hvis oplysningerne er til ugunst for parten (3) og af væsentlig betydning for sagens afgørelse (4). Når disse betingelser er opfyldt, har myndigheden pligt til at gøre parten bekendt med oplysningerne og give denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Betingelserne vil, som det ses nedenfor, kunne give anledning til en del tvivlsspørgsmål. I denne forbindelse bør det derfor erindres, at § 19 suppleres af ulovbestemte regler om kontradiktion, og at disse supplerende regler ofte vil have betydning netop i sådanne grænsetilfælde.

Den første betingelse – at parten ikke kan antages at vide, at oplysningerne indgår i sagen – er opfyldt, selv om parten kender oplysningerne, men blot ikke ved, at de vil blive brugt i den aktuelle sammenhæng. Har socialforvaltningen fra skoleforvaltningen modtaget oplysninger til brug for en sag om anbringelse af et barn uden for hjemmet, skal oplysningerne forelægges forældrene, selv om det drejer sig om oplysninger, forældrene selv har afgivet, idet forældrene ikke kan antages at være bekendt med, at oplysningerne er gået videre til socialforvaltningen og dermed er blevet relevante i en ny sammenhæng. På samme måde må Sikringsstyrelsen partshøre om oplysninger, der rekvireres fra et hospital til brug for en arbejdsskadeforsikringssag, også selv om styrelsen forinden har indhentet samtykke i henhold til FVL § 29 til indhentelsen af oplysningerne, idet parten ikke kan antages i detaljer at kende indholdet af hospitaloplysningerne. Myndighederne kan således ikke ved at bringe parten i »ond tro« med hensyn til indhentelse af oplysninger fra en anden myndighed frigøre sig fra partshøringspligten. Dog må meddelelser f.eks. i ansøgningsblanketter om, at *nærmere konkretiserede* oplysninger, som parten formodes at være bekendt med, vil blive indhentet fra nærmere angivne myndigheder som grundlag for afgørelsen, føre til en sådan frigørelse fra partshøringspligten.

I visse tilfælde må det forhold, at en myndighed undervejs skifter retsopfattelse, sidestilles med, at myndigheden inddrager nye oplysninger. En sådan situation forelå i FO-udtalelse j. nr. 1988-69962 (optages i FOB 1988). I denne sag havde ægtemanden, der var bidragspligtig, klaget til Familieretsdirektoratet over størrelsen af det bidrag, statsamtet havde pålagt ham at betale til sin tidligere hustru. Klagen blev forelagt for hustruen, som fremkom med bemærkninger om udmålingsgrundlaget, dvs. de foreliggende indkomstoplysninger. Hustruen havde imidlertid på et tidspunkt etableret et økonomisk fællesskab med en anden mand, og i den anledning havde statsamtet nedsat bidraget til nul. Da fællesskabet ophørte, udmålte statsamtet på ny bidrag, og det var dette bidrag, manden havde klaget over, men som anført ud fra udmålingsmæssige synspunkter. Familieretsdirektoratet fandt imidlertid, at bidragsspørgsmålet måtte afgøres på grundlag af den faste praksis, der er udviklet omkring tredjemandsforhold, og som bl.a. går ud på, at et bidrag, der er blevet nedskrevet til nul som følge af den bidragsberettigedes etablering af økonomisk samliv med en anden mand, ikke genoplives, hvis samlivet har haft længere varighed. Direktoratet fandt – i modsætning til statsamtet – at hustruens samliv med den anden mand havde været af en sådan varighed, at bidraget ikke burde genoplives, og nedsatte følgelig bidraget til nul. Ombudsmanden fandt, at direktoratet burde have meddelt hustruen, at dette nye retsgrundlag blev indført i sagen, og bedt hende fremkomme med en kommentar til de af sagens oplysninger, der som følge heraf blev relevante – nemlig oplysningerne om samlivets karakter og varighed.

Kontradiktionspligten omfatter kun »oplysninger vedrørende (sagens) faktiske omstændigheder«. Sagens juridiske elementer falder således udenfor. Sondringen, som går igen i FVL § 12, stk. 2, og § 14, stk. 2, samt OFL §§ 6 og 11, peger på noget typisk, men rejser afgrænsningsproblemer. Bevisfakta, dvs. oplysninger, der er af betydning for vurderingen af, om et forhold foreligger, f.eks. om et barn har været udsat for mishandling, er omfattet af pligten. Det samme gælder oplysninger, der beror på andre myndigheders eller særligt sagkyndiges kvalifikation af faktum såsom, om en vej er farlig, en person sindssyg, en bygning bevaringsværdig o.s.v. Til de faktiske oplysninger hører også forudsigelser om, hvorledes et faktisk forhold vil ændre sig f.eks. prognoser om et sygdomsforløb. Kun i visse tilfælde omfatter pligten myndighedens bevisbedømmelse.

Et illustrerende eksempel på grænsedragningen mellem faktum og den juridiske kvalifikation heraf er de indhentede lægelige oplysninger i sociale pensionssager til brug for vurderingen af ansøgernes erhvervsevne. Oplysningerne om sygdomsforhold er utvivlsomt omfattet af § 19. Det gælder også en speciallæges bedømmelse af erhvervsevnen på grundlag af helbredsoplysningerne. Derimod er myndighedens egen lægekonsulents bedømmelse af de foreliggende oplysninger og navnlig af eventuelt indbyrdes modstridende lægeerklæringer om erhvervsevne ikke omfattet af partshøringspligten.

Der er derimod ikke pligt til at høre parten over myndighedens abstrakte fortolkning af den regel, der påtænkes anvendt, den konkrete subsumption, dvs. myndighedens konkrete anvendelse af reglen på sagens faktum, eller de juri-

diske konsekvenser, myndigheden drager af retsanvendelsen. Heller ikke abstrakte udtalelser fra andre myndigheder om sagens juridiske spørgsmål eller oplysninger om praksis af betydning for sagen er omfattet af høringspligten i § 19. Det må dog fremhæves, at sådant materiale efter omstændighederne skal forelægges parten (eller parterne) til udtalelse i henhold til ulovbestemte regler, jf. s. 155.

I praksis kan denne grænsedragning mellem jus og faktum være vanskelig. Dette skyldes i første række, at sontringen er kunstig og flydende. Samme forhold er i en sammenhæng faktum, i en anden sag hører den til jussiden. Et eksempel kan illustrere hvorledes: Indhenter en kommune en vejledende udtalelse fra Byggestyrelsen til brug for en konkret sag om, hvorvidt en bestemt konstruktion må anses for en bygning, der er omfattet af byggeloven, må styrelsens udtalelse henregnes til sagens faktiske grundlag. Kommunens egen vurdering af spørgsmålet hører til jussiden og er således ikke omfattet af høringspligten i FVL § 19.

Disse uklarheder og vilkårligheder afbødes i en vis udstrækning af videregående ulovbestemte regler om partshøring. Desuden vil myndigheden som oftest have ret til at udvide høringstemaet i forhold til minimumspligten i § 19 og derved både medvirke til at lette administrationen og undgå urimeligheder.

Kun de oplysninger, der er til *ugunst* for parten, er omfattet af kontradiktionspligten. Om dette er tilfældet, vil ofte kunne aflæses af det underliggende retsgrundlag. Når afgørelser om samværsret skal træffes under hensyn til, hvad der er bedst for barnet, jf. myndighedslovens § 24, stk. 2, er det utvivlsomt, at en oplysning om, at barnet modsætter sig samværsret, at den, der søger samværsret har mishandlet barnet, eller om, at barnet og ansøgeren ikke har haft forbindelse igennem mange år, er til ugunst for den, der ønsker samværsret. Oplysningernes tendens kan imidlertid ikke altid afgøres på grundlag af lovtæksten. Det er f.eks. ikke på grundlag af myndighedslovens § 24 altid lige enkelt at afgøre, om oplysninger om forældrenes uddannelsesmæssige og økonomiske forhold er gunstige eller til skade for en af parterne. Eventuel tvivl i denne henseende må løses ved, at der – for en sikkerheds skyld – gives kontradiktion.

Den fjerde betingelse – at oplysningen skal være væsentlig – giver anledning til samme usikkerhed som kravet om, at oplysningen skal være til ugunst. Oplysningernes relevans beror på det retsgrundlag, der skal anvendes. Er retsgrundlaget helt præcist, er afgørelsen enkel. I sager om ordinært børnetilskud er oplysninger om barnets alder, bopæl, forældrenes forsørgerstatus eksempelvis væsentlige, mens oplysninger om antallet af søskende og størrelsen af forældrenes indkomst er irrelevante, jf. børnetilskudslovens §§ 2 og 12. Er lovgrundlaget upræcist, beror oplysningernes relevans på myndighedernes *udfyldning* af reglerne. Sker udfyldningen på grundlag af interne regler, vil disse danne grundlag for kvalifikationen af oplysningerne. Lægges der i praksis ved meddelelse af tilladelser i henhold til by- og landzoneloven

vægt på, om ansøgeren er handicappet, vil oplysninger til belysning af dette kriterium være væsentlige. Derimod spiller andre personlige forhold i praksis ingen rolle i sådanne sager og oplysninger herom er følgelig ikke omfattet af høringspligten.

Af det s. 208 omhandlede forbud mod at opstille alt for håndfaste interne regler for skønsudøvelsen følger, at der bør udvises forsigtighed med at benytte interne regler til at diskvalificere oplysninger som uvæsentlige. Eksempelvis kan nævnes, at selv om statsamterne i praksis ved udmålingen af ægtefællebidrag som vejledende udgangspunkt beregner bidraget til $\frac{1}{4}$ af forskellen mellem parternes bruttoindtægter, korregeret for eventuelle forsørgerpligter over for børn, kan andre oplysninger om parternes økonomiske forhold, f.eks. om udgiftsforhold, ikke uden videre frakendes betydning for sådanne sager.

Det må antages, at parten kan vælge imellem at gennemføre partshøringen enten ved, at han fremkommer med et skriftligt indlæg eller mundtligt fremlægger sine bemærkninger. Parten har derimod ikke krav på at kunne udtale sig umiddelbart over for den eller de personer, der skal træffe afgørelse i sagen. En bistandsklient har med andre ord ikke krav på foretræde i det sociale udvalg, inden udvalget tager stilling til en ansøgning om kontanthjælp, jf. s. 67 om intern kompetencedelegation.

Selv om betingelserne i § 19, stk. 1, er opfyldt, kan partshøring i visse tilfælde undlades:

For det første viger pligten, hvis det efter oplysningernes *karakter og beskaffenhed* må anses for *ubetænkeligt* at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag, jf. FVL § 19, stk. 2, nr. 1. Af forarbejderne ses, at der sigtes til oplysninger, der er fremskaffet eller registreret på en særligt betryggende måde, der giver oplysningerne et autentisk præg. Det gælder normalt oplysninger om civilstand, socialindkomst, skattepligtig indkomst, når der foreligger endelig upåklaget ligning, nationalitet samt fødselsdato. Sådanne oplysninger vil parten normalt ikke kunne anfægte eller supplere relevant, og partshøring vil derfor være overflødig.

Kravet om, at det skal være ubetænkeligt at træffe afgørelse, er dog ikke opfyldt, såfremt der undtagelsesvis er rejst tvivl om oplysningernes rigtighed, f.eks. rejst skattesag vedrørende det indkomstår, en indkomstoplysning vedrører. Reglen fordrer også, at der ved vurderingen af, om undladelse af kontradiktion er ubetænkelig, tages hensyn til *sagens beskaffenhed*. I sager om fratagelse af næringsrettigheder, frihedsberøvelse og tilsvarende afgørelser af indgribende betydning, hvor kravet til bedømmelsesgrundlagets pålidelighed og alsidighed er skærpet, vil selv den mindste tvivl om en ellers autoritativt registreret oplysning udløse partshøringspligt.

Hvis partshøringen fører til overskridelse af en *lovbestemt frist* for sagens afgørelse, kan den undlades, jf. FVL § 19, stk. 2, nr. 2. Sådanne frister er

sjældne, men forekommer. Som eksempler kan nævnes: Ifølge § 11, stk. 2, i lov om Den Sociale Ankestyrelse skal ankestyrelsens afgørelser i sager, der kan indbringes for domstolene efter reglerne i retsplejelovens kapitel 43a, foreligge inden to måneder efter, at klagen er modtaget. Ifølge skattestyrelseslovens § 3, stk. 5, skal skatteansættelsen være foretaget senest 31. marts i det andet kalenderår efter det indkomstår, ansættelsen vedrører. Partshøring kan kun undlades, hvis fristoverskridelsen skyldes partshøringskravet. Partshøring kan imidlertid hyppigt gennemføres meget hurtigt f.eks. gennem en telefonopringning, og i så fald kan bestemmelsen ikke påberåbes. Skyldes fristoverskridelsen myndighedens forhaling af sagen med henblik på at undgå partshøring, kan der selvsagt heller ikke gøres undtagelse fra § 19, stk. 1. § 19, stk. 2, nr. 2 vil således i praksis have begrænset betydning.

Findes partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, gælder kontradiktionspligten heller ikke, jf. FVL § 19, stk. 2, nr. 3. Det er kun væsentlige modhensyn, der kan begrunde en undtagelse, og bestemmelsen forudsætter, at der foretages en konkret vurdering af de omhandlede hensyn. I praksis kan bestemmelsen bl.a. benyttes over for en part, der søger at forhale en sag til skade for modparten, eller i sager, hvor tungtvejende samfundshensyn nødvendiggør et øjeblikkeligt indgreb.

Partshøringsreglen må naturligvis samordnes med reglerne om partsaktindsigt. Pligten til partshøring viger derfor, hvis parten ikke har ret til partsaktindsigt, jf. FVL § 19, stk. 2, nr. 4. En vigtig praktisk konsekvens heraf er, at der ikke er partshøringspligt efter § 19, stk. 1, i sager om strafferetlig forfølgning. Disse sager er imidlertid omfattet af retsplejelovens regler om partsmedvirken.

Hvis den påtænkte afgørelse berører en *videre ubestemt kreds* af personer, virksomheder mv., gælder pligten til partshøring ikke. Denne undtagelse sigter især på miljø- og planlægningssager, som hyppigt berører et så stort antal personer, at en individuelt orienteret procedure som den, der er foreskrevet i stk. 1, er praktisk umuligt eller meget vanskelig at gennemføre. På samme måde kan partshøring undlades, såfremt forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt er forbundet med væsentlige vanskeligheder, f.eks. fordi partens opholdssted er ukendt, eller han er bortrejst til ukendt bestemmelsessted, og sagen ikke tåler udsættelse, til han vender tilbage, jf. FVL § 19, stk. 2, nr. 5.

Som den *almindelige* regel er det naturligt, at § 19 må vige for eventuelle specialregler om partshøring. Ifølge § 19, stk. 2, nr. 6, viger kontradiktionsreglen i § 19, stk. 1, hvis der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, som sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes. Ikke enhver partshøringsregel fortrænger den almindelige kontradiktionsregel. Specialreglen skal sikre parten både indsigt i bedømmelsesgrundlaget og en udtalelse.

leret, dvs. tillægge mindst samme partsbeføjelser som § 19, stk. 1. Reglen omhandler således partsmedvirkensordninger, som med hensyn til fremgangsmåde er særligt tilpasset en bestemt sagstype, f.eks. §§ 47 og 48 i lov om offentlige veje om åstedsforretninger og §§ 3, 4 og 9 i skattestyrelsesloven, hvorved parten bl.a. er sikret adgang til mundtlig forhandling, inden Ligningskommissionen eller Skatterådet træffer afgørelse i en klagesag.

Ifølge § 20 kan partshøringsproceduren i visse tilfælde erstattes af en art efterfølgende kontradiktion. Partshøring kan undlades i sager, hvor myndigheden efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen, såfremt sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det. Er partshøring undladt, skal afgørelsen ledsages af de oplysninger, som parten ellers skulle være gjort bekendt med efter § 19. Samtidig skal parten gøres bekendt med adgangen til at få sagen genoptaget. Myndigheden kan fastsætte en frist for fremsættelse af begæring om genoptagelse.

Den grundlæggende betingelse for anvendelsen af § 20 er, at sagen frit kan genoptages på partens begæring. Den kan således ikke benyttes i sager, der implicerer flere parter, eller sager, hvor afgørelsen af hensyn til offentlige interesser må have en endelig karakter. De øvrige betingelser, at sagens karakter og hensynet til parten taler for benyttelsen af den forenkede procedure, udelukker, at der gøres undtagelse fra partshøringspligten i sager, hvor der er tale om indgreb over for parten. Bestemmelsens praktiske anvendelsesområde er i første række sager om tildeling af ydelser. Har en kommunal socialforvaltning modtaget en anmodning om kontanthjælp til dækning af en række udgifter, kan det være en fordel både for parten og forvaltningen, at ansøgningen straks imødekommes, for så vidt angår en del af udgiftsposterne, og at der meddeles afslag på en enkelt. Parten kan senere begære sagen genoptaget, for så vidt angår den afslåede post, og fremkomme med indsigelser baseret på de fremsendte oplysninger, hvorefter sagsbehandlingen kan koncentreres om det spørgsmål, hvorom der er uenighed. Afslutningsvis må det understreges, at § 20 ikke giver hjemmel til en afsvækkelse af officialprincippets krav om et forsvarligt oplysningsgrundlag.

B. Ulovbestemt pligt til partshøring

1° Selv med indførelsen af den almindelige regel i FVL § 19, stk. 1, er der »plads« for ulovbestemte regler om partshøring. Betydningen af sådanne regler er dog selvsagt væsentligt mindre nu end under den tidligere retstilstand, hvor modstykket til specialbestemmelser om partshøringspligt var en uklar og omtvistet pligt til at inddrage parten, når der var behov herfor.

Gennemførelsen af den almindelige pligt til partshøring har påvirket forholdet mellem lovbestemt og ulovbestemt pligt. Ulovfæstede principper

kommer fremover i første række til at virke afklarende i nogle tilfælde, hvor § 19 er upræcis samt udfyldende med hensyn til den fremgangsmåde, der skal følges i forbindelse med kontradiktionens gennemførelse. Den nedennævnte grundsætning om partshøring i forbindelse med uansøgt afskedigelse supplerer eksempelvis § 19 på to måder; den uklare sondring mellem faktum og jus, som er indbygget i § 19, spiller ingen rolle i denne type sager og processen, der skal følges, er blevet lagt mere fast end § 19's helt åbne krav om, at parten skal »gøres bekendt med« og »gives lejlighed til at fremkomme med en udtalelse«. Herudover vil de ulovbestemte regler have en selvstændig funktion i forhold til retlige dispositioner, som ikke er afgørelser f.eks. visse indstillinger samt forhåndsbesked.

I det følgende omtales nogle ulovbestemte regler om partshøringspligt, som var udviklet før FVLs ikrafttræden, og som må anses for fortsat at gælde som et supplement til § 19. Reglerne er medtaget i den skikkelse, det underliggende retskildemateriale giver grundlag for uden hensyntagen til, om reglerne nu er delvis sammenfaldende med FVL § 19. Når de omtales, er det samtidig lagt til grund, at reglerne ikke er blevet fortrængt ved gennemførelse af den almindelige regel i § 19. FVL er gennemført som en minimumslov og giver dermed ikke støtte for modsætningsslutninger, et synspunkt, som er understreget flere steder i vejledningen om loven. Specielt for så vidt angår partshøring, er opfattelsen formuleret i pkt. 105, hvorefter »partshøring derfor bør foretages også i tilfælde, hvor parten skønnes at kunne have nogen interesse i at få lejlighed til at se og eventuelt kommentere afgørelsesgrundlaget, medmindre hensynet til offentlige eller andre privates interesser taler imod det«.

2° Den ulovbestemte kontradiktionsregel, der har det sikreste grundlag og klareste indhold, angår *uansøgt afsked* og anvendelse af *sanktioner* i øvrigt over for det offentliges personale. I forhold til tjenestemænd og personer, der er ansat på tjenstemandslignende vilkår, gælder specialregler om partsmedvirken; bl.a. de foran omtalte bestemmelser i tjenstemandsloven § 31 og §§ 20-24. Overenskomstansatte er i almindelighed ikke beskyttet af sådanne særregler. Ud over den som oftest beskedne beskyttelse, der kan være aftalt som et led i overenskomsten, må disse grupper nøjes med den tilsikring af partsmedvirken, der er indeholdt i FVL, hvis ikke der på ulovbestemt grundlag opstilles et krav om videregående beskyttelse. Netop i afskedigelsessager er § 19 mindre adækvat som beskyttelsesgrundlag, idet bevismæssige vurderinger og retlige kvalifikationer af de foreliggende oplysninger som oftest er mindst lige så vigtige for sagens udfald som afgrænsningen af det faktum, der inddrages i sagen. Det er som anført foran usikkert, hvorvidt pligten til partshøring efter § 19 gælder de rene vurderinger, og dermed, om høringspligten omfatter myndighedens bedømmelse af faktum.

Nyere retspraksis indeholder klare vidnesbyrd om, at domstolene på dette område regner med en regel, som ikke alene giver parten ret til at kommentere

det faktiske grundlag, men også de vurderingsmæssige elementer, i hvert fald når et væsentligt formål med afgørelsen er at løse en personstrid, jf. herved *UfR 1971.830 V*, *UfR 1973.190 V* og landsrettens dom i *UfR 1980.130 H*. Folkeetingets Ombudsmand har siden begyndelsen af 70'erne udviklet en praksis med hensyn til partshøring forud for afgørelser om uansøgt afsked på grund af påstået uegnethed og samarbejdsvanskeligheder, som implicerer pligt til at forelægge myndighedens syn på sagen for den ansatte, inden den endelige afgørelse træffes.

Ombudsmandens opfattelse fik den endelige udformning i *FOB 1975.202*: »Det er min opfattelse, at der i sager om uansøgt afsked på grund af påstået uegnethed, påståede samarbejdsvanskeligheder mv., inden afskedigelse sker, i almindelighed bør gives den ansatte en redegørelse, der efter omstændighederne bør være skriftlig, for grundlaget for den påtænkte afskedigelse; jeg sigter hermed til en redegørelse, der angiver de forhold fra den pågældendes side, der lægges vægt på, og som – for så vidt der foreligger bevismæssige spørgsmål – angiver det bevismæssige grundlag for, at de pågældende forhold antages at foreligge. Endvidere bør der efter min opfattelse gives den pågældende lejlighed til derefter at fremkomme med en udtalelse, der kan indgå i grundlaget for afskedigelsesmyndighedens endelige stillingtagen. Denne opfattelse, som jeg har givet udtryk for i andre sager (også om andre ansatte end tjenestemænd), har en vis støtte i princippet i tjenestemandslovens §§ 20 og 31, stk. 1, og er endvidere begrundet i ønskeligheden af, at det offentlige fører en hensynsfuld personaleadministration. Efter min opfattelse er den nævnte fremgangsmåde også rigtigst ud fra almindelige forvaltningsretlige synspunkter vedrørende partsmedvirken (kontradiktion) i sager vedrørende bebyrdende forvaltningsakter.«

Retsopfattelsen har siden været lagt til grund i ombudsmandens praksis, jf. *FOB 1977.658*, *FOB 1978.169*, *FOB 1983.21*, *FOB 1986.60* samt *FOB 1987.59*. Ombudsmanden går i øvrigt i sin praksis ud fra, at den beskrevne fremgangsmåde følger af et bredere princip om kontradiktion i sager som de foreliggende, som også bør følges på områder, hvor der gælder – mindre præcise – særregler om partshøring, jf. *FOB 1978.169* og *FOB 1986.60*.

Ombudsmandens opfattelse er blevet tiltrådt i en dom afsagt d. 21. september 1988 af Civilretten i Sønderborg (BS nr. 282/1987). Sagen drejede sig om afskedigelse af en lektor fra Handelshøjskole Syd. Det var ubestridt, at den pågældende ikke inden afgørelsen havde fået lejlighed til at udtale sig om den påtænkte afgørelse og om grundlaget herfor. Skolen gjorde imidlertid gældende, at der ikke er en almindelig høringspligt i sager om afskedigelse af offentligt personale. Heri var retten ikke enig og henviste som begrundelse for sin anderledes opfattelse til citatet ovenfor fra *FOB 1975.202*. Herefter fandt retten afskedigelsen ulovlig med den følge, at sagsøgeren havde krav på erstatning, som blev fastsat til 25.000 kr.

3° De samme reale grunde, som ligger bag partshøringsreglen, der er beskrevet s. 156, taler for, at et tilsvarende krav om partshøring stilles i forbindelse med afgørelser om *inddragelse af næringsretlige tilladelser* såsom beværterbevilling, autorisation som gas- og vandmester, tilladelser til buskørsel osv. En vis – svag – støtte for et sådant krav giver højesteretsdommen *UfR 1977.495*, der kendte et afslag på en ansøgning om hyrevognsbevilling ugyldig på grund af manglende partshøring om nogle stærkt nedsættende oplysning-

ger, den bevilgende myndighed (Esbjerg Kommune) havde modtaget fra en konkurrerende taxasammenslutning om ansøgerens personlige forhold.

4° Administrative indgreb i den personlige frihed bør heller ikke kunne besluttes, uden at der forinden er givet parten lejlighed til at udtale sig om *hele* beslutningsgrundlaget; såvel jus som faktum. Synspunktet har solid støtte i klassiske retssikkerhedsbetragtninger fra retsplejen. Ombudsmanden fandt i *FOB 1975.494*, at »almindelige forvaltningsretlige principper om partsmedvirken (kontradiktion) i sager vedrørende udstedelse af bebyrdende forvaltningsafgørelser« talte for, at der (på ulovbestemt grundlag) gennemførtes en ordning, hvorefter der gaves forældrene orientering om grundlaget og lejlighed til at udtale sig herom, inden foreløbig beslutning i henhold til bistandslovens § 127 om anbringelse af børn uden for hjemmet besluttes. For at omgærde denne type beslutninger med så betryggende sagsbehandlingsregler som muligt, herunder en videregående partshøringspligt end § 19 i FVL, taler desuden, at der ved grundlovens § 71, stk. 6 og 7, er sikret en særlig domstolsprøvelse i forhold til sådanne afgørelser.

Denne partshøringsregel må dog gælde med det naturlige forbehold, at partshøring i visse tilfælde må undlades, hvis ikke afgørelsens øjemed skal forspildes. Det vil eksempelvis gælde en del tvangsindlæggelser i henhold til lov om sindssyge.

5° En række domme – *UfR 1945.399 Ø*, *UfR 1955. 246 H* og *UfR 1953.614 Ø* – må læses som udtryk for et krav om, at forvaltningen, når den træffer afgørelse i tvister mellem private, har pligt til at give begge parter adgang til at udtale sig om bedømmelsesgrundlaget – i hvert fald den del, som er tilvejebragt gennem partsindlæg. Opfattelsen har også støtte i ombudsmandspraksis, jf. herved *FOB 1974.311* og *FOB 1982.151*.

6° Endelig kan den – lidt vage – regel opstilles, at myndighederne har pligt til at partshøre i videre udstrækning end FVL foreskriver, hvor der er behov herfor, jf. vejledningens pkt. 105. Behovet vil især foreligge i de tilfælde, hvor myndigheden skifter syn på sagen undervejs.

Et par ombudsmandsafgørelser kan belyse tankegangen. I *FOB 1984.139* skulle Overfredningsnævnet tage stilling til, om en fredning kunne tillades lempet således, at der på området kunne gennemføres en udvidelse af en nærliggende golfbane. På et tidspunkt under sagen ændrede Overfredningsnævnet opfattelse og fandt, at sagen måtte bedømmes på grundlag af et overordnet principielt synspunkt, hvorefter fredningsændringer kræver en »begrundelse i tungtvejende samfundsmæssige hensyn«. Ombudsmanden fandt, at nævnet, da det under voteringen »blev klart, at nævnets afgørelse måtte baseres på et andet bedømmelsesgrundlag end det, parterne havde forventet og indrettet deres argumentation efter, burde have udsat sagens afgørelse, således at parterne eventuelt på et nyt møde fik lejlighed til at redegøre for, hvilke konsekvenser dette bedømmelsesgrundlag efter deres opfattelse måtte få for afgørelsen af den foreliggende sag.«

I *FO-udtalelse nr. 1986-1174-140* tog ombudsmanden stilling til en fredningskendelse. Overfredningsnævnet havde inden den endelige kendelse udsendt et foreløbigt udkast til

kendelse til de implicerede lodsejere. En af lodsejerne mente, at der var uoverensstemmelse mellem »agterskrivelsen« og den endelige kendelse, idet den sidste, men ikke den første, indeholdt udtrykkelige bestemmelser om forbud mod dyrehegn, og at han som følge heraf ikke havde haft lejlighed til at udtale sig herom. Ombudsmanden fandt, at der gjaldt en ulovbestemt pligt til i et tilfælde som det foreliggende at forelægge alle følger af afgørelsen til kontradiktion, men også, at pligten rent faktisk var blevet efterlevet, idet den foreløbige afgørelse indeholdt vilkår, som ganske vist var formuleret anderledes end den endelige afgørelse, men indeholdt samme konsekvenser.

IV. Repræsentation

Ifølge FVL § 8, stk. 1, kan den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Der er ikke i bestemmelsen fastsat krav om, hvem der kan repræsentere eller bistå en part. Parten kan således forlange at blive repræsenteret både af sagkyndige som advokater, revisorer, socialrådgivere, konsulentfirmaer og andre, eksempelvis ægtefæller, samlever og pårørende.

Omkostningerne ved repræsentationen må bæres af parten selv, medmindre der er hjemmel til at dække udgifterne, eller myndigheden efter almindelige erstatningsregler er forpligtet til at dække dem.

I *FOB 1978.267* fandt ombudsmanden – i modsætning til Tilsynsrådet for Frederiksborg amt og Indenrigsministeriet – at Helsingør Kommunalbestyrelse lovligt kunne påtage sig at dække et advokathonorar for et skolenævn ved en af kommunens skoler. Skolenævnet havde antaget advokaten til at påklage kommunens udbygningsplan for skolevæsenet og fået medhold i klagesagen af Undervisningsministeriet.

Parten bestemmer selv, hvornår og i hvilket omfang han ønsker at lade sig repræsentere. Har parten eller repræsentanten ikke præciseret omfanget, må forvaltningen gå ud fra, at repræsentanten varetager alle partens interesser i sagen. Er myndigheden i tvivl med hensyn til repræsentationsomfanget, må myndigheden tage initiativ til at få spørgsmålet afklaret.

Ombudsmanden udtalte i *FOB 1962.37*, at der burde være givet en part lejlighed til i en toldsag at konferere med sin advokat om, hvorvidt denne var i stand til at komme til stede under et møde mellem parten og toldvæsenet.

Invalideforsikringsretten blev i *FOB 1965.125* kritiseret i anledning af, at en ansøger ikke havde fået lejlighed til under et retsmøde at forelægge sin sag sammen med den socialrådgiver, der bistod den pågældende.

I *FO-udtalelse j. nr. 1988-810-063* (optages i *FOB 1988*) kritiserede ombudsmanden, at et amtsankenævn i en sag om overflytning af beboere på et plejehjem til beskyttet bolig alene havde sendt sagsakter til partshøring hos parten, og ikke til en person, som parten tidligere i sagen havde meddelt bistod hende. Samtidig udtalte ombudsmanden, at »i det omfang (undladelsen af at anerkende repræsentationsforholdet) ... ikke blot beroede på en

forglemmelse, men beroende på, at nævnet var i tvivl om, hvorvidt De repræsenterede én eller flere beboere, burde nævnet have taget initiativ til at afklare den opståede tvivl.«

Den myndighed, der behandler sagen, kan efter omstændighederne forlange dokumentation for repræsentationsforholdet f.eks. i form af fremlæggelse af skriftlig fuldmagt. Er repræsentanten medlem af en stand, der almindeligvis optræder som partsrepræsentant f.eks. revisor, landinspektør, socialrådgiver eller advokat, vil der normalt kun kunne forlanges dokumentation, hvis der foreligger forhold, der gør repræsentationsforholdets (fortsatte) eksistens tvivlsom.

I *FOB 1956.212* kritiserede ombudsmanden, at en anmelder ikke havde fået underretning af politiet om afslutningen af en undersøgelse, anmelderen havde givet anledning til, men at der i stedet var givet meddelelse til en advokat, som politiet antog repræsenterede anmelderen. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at anmeldelsen var indgivet af anmelderen selv, og at et brev fra advokaten ikke gav anledning til at tro, at advokaten fortsat var repræsentant i sagen.

Myndigheden kan nægte at anerkende repræsentation, hvis partens personlige medvirken har betydning for sagens afgørelse, jf. FVL § 8, stk. 1, 2. pkt. Er det påkrævet for sagen, at der sker personundersøgelse eller personligt fremmøde af bevismæssige grunde, kan parten selvsagt ikke give møde med en repræsentant; dette vil eksempelvis være tilfældet ved udstedelse af kørekort og pas samt behandling af sager om førtidspension.

Hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, gælder reglen om ret for parten til at lade sig repræsentere ikke, jf. FVL § 8, stk. 2. Retten viger også, hvor andet er fastsat ved lov. Nægtelse af at lade en person blive repræsenteret forudsætter en konkret afvejning af på den ene side partens interesse i at få bistand og på den anden side modstående hensyn til sagsbehandlingen, opretholdelse af ro og orden eller andre parters varetagelse af deres interesser. Det må kræves, at modhensynene er forholdsvis tungtvejende. Bestemmelsen kan tænkes anvendt, hvis repræsentanten er ganske uegnet til at varetage partens interesse eller ligefrem modvirker partens ønsker. Skifter en part uafledelig repræsentant, og får de hyppige skift til følge, at sagsbehandlingen trækkes ud til skade enten for andre privates eller offentlige interesser, må reglen også kunne anvendes.

Klage over nægtelse af repræsentation må indgives sammen med klager over sagens realitet og kan ikke påklages særskilt, mens sagen verserer. Uberettiget nægtelse af repræsentation eller tilsidesættelse af repræsentationsforholdet kan efter omstændighederne medføre afgørelsens ugyldighed.

§ 9

Bedømmelse og beslutning

af *Karsten Loiborg*

I. Afgørelsesgrundlaget

Dette kapitel tager særligt sigte på de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden skal træffe en konkret afgørelse på et retligt normeret område. Det er i denne forbindelse principielt ikke afgørende, om den retlige normering har karakter af skreven eller uskreven ret. I disse tilfælde træffes myndighedens afgørelse ved en undersøgelse og vurdering af sagens faktiske og retlige grundlag – dels ved en bedømmelse af sagens faktiske grundlag, dels ved at henhøre det faktum, som myndigheden lægger til grund i sagen, under de relevante retsregler.

Den beskrevne proces er dog kun sjældent delt op i to adskilte faser. Der foregår som regel under sagens forberedelse et løbende samspil mellem sagens faktiske grundlag (*faktum*) og retlige grundlag (*jus*). Det faktum, der foreligger oplyst, vil afgrænse de retsregler, sagen skal afgøres efter. Omvendt vil der i sagen skulle inddrages de oplysninger, som efter sagens jus vil være relevante. Jævnligt vil der ved sagens start være flere mulige retsgrundlag og i forhold hertil uafklarede faktiske grundlag. Målet med sagsforberedelsen (sagsoplysningen) er at foretage en præcisering og afgrænsning af faktum og jus, således at ét bestemt faktum til sidst kan sammenholdes med ét bestemt retsgrundlag. Denne proces skal forvaltningsmyndigheden foretage af egen drift. Af bogens § 7 fremgår nærmere, hvad der gælder i relation til myndighedens oplysning af sagens faktum. Efter officialprincippet er det myndighedens ansvar at påse, at sagens faktum er tilstrækkeligt oplyst. Ligeledes påhviler det myndigheden at tilvejebringe det for sagens afgørelse nødvendige og relevante retlige grundlag. I denne forbindelse må myndigheden både overveje retsfaktum (dvs. de retsstiftende kendsgerninger, der efter en given retsregel er relevante) og retsfølgen (dvs. hvilke konkrete retsvirkninger myndighedens afgørelse skal indeholde).

Hjemmelsgrundlaget i forbindelse med konkrete afgørelser varierer mellem to yderpunkter: fra de fuldt lovbundne til de udpræget skønsmæssige afgørelser. I relation til det førstnævnte udgangspunkt vil selve afgørelsen have karakter af en simpel subsumption (en simpel henhøring af et bestemt faktum under en bestemt retsregel), medens der i relation til sidstnævnte udgangspunkt vil være tale om en efter omstændighederne ganske kompliceret afgrænsning af lovlige kriterier samt i forlængelse heraf inddragelse og afvejning af sådanne.

Jævnligt vil forvaltningsmyndigheden skulle foretage en bevisbedømmelse for at afgøre, om sagens faktum kan sidestilles med retsfaktum i en bestemt retsregel. I forbindelse med forvaltningens bevisbedømmelse gælder ingen almindelige, formelle regler. Som udgangspunkt gælder for forvaltningen ligesom for domstolene grundsætningen om den frie bevisbedømmelse. Dette indebærer imidlertid ikke, at forvaltningen kan foretage en vilkårlig eller subjektiv bevisbedømmelse. Bevisbedømmelsen må være udtryk for en objektiv afvejning af almindeligt kommunikerbare bevisdata. I forskellige sagstyper vil der være forskellige beviskrav. Ved afgørelsen af, hvilke beviskrav der må kræves i forbindelse med forskellige sagstyper, vil proportionalitetssynspunkter have en vis vægt; jo mere indgribende afgørelsen er i forhold til borgeren, jo strengere beviskrav må i almindelighed stilles. I almindelighed må det antages, at beviskravene i en sag for en forvaltningsmyndighed vil være de samme som i en tilsvarende sag for domstolene, idet domstolene i forbindelse med en prøvelse af forvaltningens afgørelse må forventes at ville lægge domstolenes egne beviskrav til grund; se i øvrigt bogens § 12, s. 196ff, om domstolsprøvelse.

Oplysninger fra offentlige myndigheder antages normalt at have en høj troværdighed, smh. herved til dels også FVL § 19, stk. 2, nr. 1, om såkaldte autentiske oplysninger, som parten ikke forventes at kunne korrigere eller supplere, og som derfor ikke behøver at blive sendt til partshøring.

I visse tilfælde har lovgivningen foretaget en vis regulering af nogle praktisk vanskelige bevissituationer.

Således anses der i medfør af statsskattelovens § 5, litra a, at foreligge »spekulationshensigt«, dersom fast ejendom eller værdipapirer sælges »inden to år efter erhvervelsen, medmindre det modsatte godtgøres at være tilfældet«. Reglen løser bevistvivlen i en række tilfælde, hvor det ellers vil være meget vanskeligt at afgøre, om der foreligger en spekulationshensigt.

Arbejdsskadesforsikringslovens § 10 indeholder følgende bestemmelser til afklaring af bevissspørgsmål i arbejdsskadesager: Efter stk. 1 kan en sygdom anerkendes som en erhvervssygdom, dvs. en sygdom, som »efter medicinsk og teknisk erfaring er forårsaget af særlige påvirkninger, som bestemte persongrupper gennem deres arbejde eller de forhold, hvorunder dette foregår, er udsat for i højere grad end personer uden sådant arbejde«. En person, der har pådraget sig en erhvervssygdom, har efter stk. 2 krav på ydelser efter loven, »medmindre det anses for overvejende sandsynligt, at pågældendes sygdom skyldes andre forhold end de erhvervsmæssige«. Efter stk. 3 skal der for andre sygdomme end erhvervssygdomme føres et mere konkret bevis for årsagssammenhængen mellem pågældendes arbejde og sygdommen.

II. Afgørelsesproceduren

A. Hierarkisk opbyggede organer

Hierarkisk opbyggede organer har én chef – det være sig en politiker (typisk en minister) eller en embedsmand (f.eks. en direktør, en statsamtmand, en statsadvokat, en politimester, en distriktstoldchef, en amtsskatteinspektør). Myndighedens øverste chef har i princippet den kompetence, der tilkommer myndigheden, men myndighedens opgaver er i praksis fordelt til forskellige interne led inden for myndigheden ved intern delegation, jf. herom bogens § 4, s. 66f.

Det praktiske udgangspunkt er det modsatte af det teoretiske: en sag behandles af den sagsbehandler, som efter den interne arbejdsfordelingsplan eller efter en overordneds konkrete beslutning får tildelt sagen. Sagsbehandleren kan f.eks. være en kontoruddannet medarbejder, en ansat med en mere specialiseret uddannelse (f.eks. en socialrådgiver, en teknisk assistent eller en ansat med en såkaldt etatsuddannelse (assistentuddannelse) fra politiet, toldvæsenet, skattevæsenet eller postvæsenet) eller en akademisk sekretær/fuldmægtig. I alle fald i centraladministrationen har en sag traditionelt også skullet behandles af en overreferent, dvs. en ældre og mere erfaren sagsbehandler. I moderne administration er overreferent-systemet dog i vid udstrækning blevet erstattet af forskellige andre systemer spændende fra enereferat (dvs. at en sagsbehandler alene kan færdigbehandle en sag) over systemer, hvor to ligestillede sagsbehandlere efter behov kan forelægge sager for hinanden, til formaliserede sagsbehandlergrupper. Sidstnævnte system har visse lighedstræk med den kollegiale afgørelsesform. *UfR 1980.276 Ø*, der angår afskedigelse af en socialrådgiver, illustrerer, hvorledes sagsbehandlingen i en kommunal socialforvaltning kan være tilrettelagt.

Hvis en sag ikke skal afgøres på sagsbehandler-niveau, forelægges den – som regel skriftligt – for næste led i hierarkiet. Ofte vil forelæggelsen ske i form af et notat, et referat (dvs. en sammenfatning af sagens faktum og jus og en indstilling om, hvad der videre skal ske i sagen) og/eller et koncept (dvs. et forslag til myndighedens næste skrivelse – eventuelt afgørelsen i sagen). Sådanne dokumenter er typiske eksempler på interne arbejdsdokumenter, jf. OFL § 7, nr. 1, og FVL § 12, stk. 1, nr. 1.

I departementerne er de følgende interne led efter sagsbehandlerniveauet: kontorchefen, afdelingschefen, departementschefen og ministeren. I de mindre departementer findes dog ingen afdelingschef. Hvilket internt led, der skal afgøre sagen, følger af skrevne og – især – uskrevne regler samt almindelige sædvaner. Sådanne regler og sædvaner vil være ret forskellige fra myndighed til myndighed. Det er dog en almindelig sædvane, at sager til Folketinget (f.eks. besvarelse af spørgsmål til ministeren fra medlemmer eller udvalg) er ministersager. Ligeledes er det almindeligt, at ministerielle bekendtgørelser underskrives af ministeren.

B. Kollegiale organer

1° Sagens forberedelse mv.

Kommunerne (kommunalbestyrelsen, de under denne hørende udvalg og – i magistratskommunerne – den samlede magistrat) samt råd og nævn er kollegiale organer. Sagsforberedelsen foretages typisk ikke af det kollegiale organ selv, men af et sekretariat, evt. under formandens ledelse. I visse tilfælde kan sagen i øvrigt afgøres af sekretariatet, formanden eller et udvalg under det kollegiale organ efter intern delegation, jf. bogens § 4, s. 67ff.

Dersom sagen skal afgøres af det samlede kollegiale organ (eller et underudvalg), må organet (eller underudvalget) *indkaldes til møde*, jf. herom i øvrigt bogens § 5, s. 99f, om organhabilitet.

I forlængelse heraf må der udsendes en *dagsorden*, hvorpå sagen er optaget, jf. herom i øvrigt bogens § 5, s. 99f.

Om udsendelse af dagsorden mv. gælder ingen almindelige, skrevne regler. Efter kommunestyrelseslovens § 8, stk. 3, og § 9, stk. 2, skal (amts)borgmesteren »inden kommunalbestyrelsens møder i videst muligt omfang (give) medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet«. I kommunalretlig praksis antages det, at ethvert medlem som hovedregel kan kræve, at der kun træffes afgørelse i sager, som er optaget på dagsordenen. Sager af særligt hastende karakter, hvis afgørelse ikke kan udsættes til et senere møde, og sager, som medlemmerne åbenbart vil kunne afgøre på stedet uden nærmere undersøgelser og overvejelser, kan dog formentlig ikke kræves udsat til et senere møde. De nævnte regler må antages at være almindeligt gældende også på andre områder, hvis der ikke findes herfra afvigende regler eller retssædvaner.

Ofte vil der forud for mødet i et kollegialt organ også blive udsendt et sekretariatspapir med en (kort) gengivelse af sagen og ofte en indstilling om dennes afgørelse, samt evt. (visse af) sagens akter. Dokumenter, der udarbejdes af et kollegialt organs sekretariat til brug for organets medlemmer, er omfattet af OFL § 7 og FVL § 12, stk. 1, om interne arbejdsdokumenter eller de særlige bestemmelser i OFL § 10, nr. 4, og FVL § 14, stk. 1, nr. 2, om sekretariatsdokumenter.

2° Sagens forhandling

Sager, som skal afgøres i kollegiale organer, vil som regel inden afgørelsen blive drøftet mundtligt i det samlede organ. Drøftelsen ledes af organets formand. Oftest vil formanden indlede den mundtlige drøftelse af sagen med et kort resume af denne og fremkomme med et forslag til beslutning. Til tider vil der ikke fra medlemmernes side være bemærkninger til sagen, men jævnligt vil medlemmerne – som kan være interesserepræsentanter eller særligt sagkyndige – have bidrag til drøftelserne i sagen.

I visse tilfælde foregår forhandlingerne om sagen ikke mundtligt, men ved skriftlig votering (ved cirkulation af sagen eller ved samtidig udsendelse af kopier af dennes akter mv. til medlemmerne). En skriftlig votering vil i almindelighed være mulig, såfremt alle organets medlemmer er enige herom. Hvis

parten ønsker at benytte sig af en ret til personligt fremmøde for det samlede organ, eller hvis der i øvrigt er regler om umiddelbar bevisoptagelse for det samlede organ, kan skriftlig votering dog være udelukket.

Hjemmel til afgørelse af sager ved skriftlig cirkulation findes f.eks. i udlændingelovens § 56, stk. 1, 3. pkt., hvorefter Flygtningenævnet kan behandle visse sager skriftligt i det omfang, der er enighed herom, samt i forretningsordenerne for amtsankenævn § 9, stk. 2, for revaliderings- og pensionsnævn § 9, stk. 2, og for Den Sociale Ankestyrelse § 10, stk. 1, hvorefter sager efter formandens beslutning kan udsendes til medlemmerne til skriftlig afgørelse og herefter kun drøftes på et møde, dersom et medlem kræver dette.

3° Afstemning mv.

For at en sag kan behandles i et kollegialt organ – og der dermed kan træffes afgørelse i sagen – skal organet være beslutningsdygtigt; se i øvrigt angående quorumspørgsmålet bogens § 5 (s. 99f) om organhabilitet.

I mange tilfælde vil formanden efter drøftelsen af en sag kunne konkludere, at der er enighed om eller flertal for en bestemt afgørelse af sagen, og i så fald er en formel afstemning ikke nødvendig. Begærer et medlem imidlertid afstemning, må der foretages afstemning for og imod et bestemt eller flere bestemte forslag til sagens afgørelse. Det er formandens opgave at lede afstemningen. I mere komplicerede tilfælde kan der være både procedureforslag (f.eks. om afvisning af sagen af formelle grunde eller udsættelse sagen med henblik på yderligere sagsoplysning) og flere forslag til en realitetsafgørelse i sagen. I så fald må der først stemmes om procedureforslagene, og dernæst om realitetsforslagene i en orden, der sikrer, at de mest vidtgående (ændrings)forslag sættes til afstemning først.

Vedtagelse af et forslag kræver et simpelt flertal af de afgivne stemmer, medmindre andet følger af loven. Traditionelt opstilles der dog en almindelig formodning for, at formandens stemme i tilfælde af stemmelighed er udslagsgivende. Det må i dag forekomme tvivlsomt, om denne formodning kan opretholdes uden for tilfælde, hvor det følger af organets funktion og sagens beskaffenhed, at der nødvendigvis må træffes en afgørelse i sagen, og hvor denne afgørelse ikke blot kan bestå i, at de(t) fremsatte forslag bortfalder.

En udtrykkelig regel svarende til den nævnte formodningsregel findes jævnligt i den pågældende lov eller forretningsorden, jf. f.eks. forretningsorden for revaliderings- og pensionsnævn § 12, stk. 2, 2. pkt., forretningsorden for Den Sociale Ankestyrelse § 16, stk. 1, 2. pkt., samt skattestyrelseslovens § 8, stk. 5, 3. pkt. (skatterådet), § 12, stk. 2, 2. pkt. (Ligningsrådet), og § 22, stk. 4, 3. pkt. (Landsskatteretten), samt brandlovens § 2 a, stk. 4, 2. pkt., og civilforsvarslovens § 16, stk. 6, 2. pkt. (civilforsvarskommissionen og beredskabskommissionen).

Modsat gælder efter forretningsorden for amtsankenævn § 13, stk. 2, 1. pkt., at sager »afgøres ved enstemmighed eller flertal«. Reglen skal ses i sammenhæng med, at nævnet kun har 3 medlemmer, jf. socialstyrelseslovens § 18 a, 2. og 3. pkt., og at quorum er alle,

jf. forretningsordenens § 13, stk. 1. Udlændingeloven indeholder i § 56, stk. 2, 2. pkt., også en regel, der afviger fra den almindelige formodningsregel: i tilfælde af stemmelighed skal det for klageren (udlændingen) gunstigste resultat være gældende.

Formodningen om, at formandens stemme er udslagsgivende, gælder heller ikke i kommunalforvaltningen; kommuniststyrelseslovens § 11, stk. 3, om beslutninger i kommunalbestyrelsen og § 20, stk. 1, 3. pkt., om udvalgsbeslutninger fastsætter, at »beslutninger træffes ved stemmeflertal« (dvs. at der skal være mindst én stemme mere for end imod et forslag, for at det er vedtaget). Visse kommunalbestyrelsesbeslutninger træffes dog efter andre regler, jf. f.eks. lovens § 24, stk. 1 i.f. om lodtrækning og § 25, jf. § 24, stk. 3, om forholdstalsvalg.

Efter miljølovens § 79, stk. 2, træffes afgørelser i Miljøankenævnet ved »stemmeflerhed«.

I forbindelse med visse beslutninger – typisk af særligt indgribende karakter over for parten – kan der i loven være regler om kvalificeret flertal eller ligefrem énstemmighed.

Eksempelvis kræves der efter bistandslovens § 126, stk. 1, 2. pkt., to tredjedele flertal for at træffe afgørelse om foranstaltninger uden samtykke over for børn og unge (tvangsfjernelse mv.) og i de tilfælde, hvor der efter lov om svangerskabsafbrydelse skal tilladelse til et abortindgreb, kan indgrebet kun foretages, hvis der er enighed herom i det efter lovens § 4, stk. 1, nedsatte samråd eller det efter lovens § 4, stk. 2, nedsatte ankenævn, jf. lovens § 4, stk. 3. En lignende ordning gælder for så vidt angår sterilisation i tilfælde, hvor dette indgreb efter sterilisationsloven kræver tilladelse, jf. lovens § 5, stk. 4.

Et kollegialt organs beslutninger indføres almindeligvis i en beslutningsprotokol. Som almindelig regel må gælde, at ethvert medlem har ret til at få tilført beslutningsprotokollen sin afvigende opfattelse af sagen.

Jævnligt fremgår den almindelige regel udtrykkeligt af loven eller forretningsordenen, jf. eksempelvis kommuniststyrelseslovens § 13, 2. pkt., om kommunalbestyrelsens medlemmer og § 20, stk. 2, 4. pkt., om udvalgsmedlemmer, samt forretningsordnerne for amtsankenævn § 14, 2. pkt., for revaliderings- og pensionsnævn § 13, 2. pkt., og for Den Sociale Ankestyrelse § 19, 2. pkt.

En væsentlig baggrund for den almindelige regel må søges i hensynet til (efterfølgende) at kunne klarlægge ansvarsforholdene i forbindelse med vedtagelse af eventuelle ulovlige, ansvarspådragende eller forkerte afgørelser. Et mindretal skal internt kunne tage afstand fra flertallets afgørelse. Derimod kan der ikke af reglen om retten til at få dissens tilført beslutningsprotokollen udledes noget om, hvorvidt oplysninger om eventuel dissens skal medtages i begrundelsen for afgørelsen udadtil. Herom gælder, at der ikke i begrundelsen skal redegøres for eventuelle dissenser, medmindre noget sådant følger af de gældende regler om begrundelsens indhold (jf. FVL § 24 og bogens § 10 (s. 69f) om sammensatte flertal) eller udtrykkeligt er krævet i loven. Eksempelvis

indeholder skattestyrelseslovens § 33, stk. 2, et udtrykkeligt krav om, at Landsskatterettens kendelser skal gengive dissenser både mht. disse tilslutning (stemmetal), resultat og begrundelse. Se i øvrigt bogens § 10 (s. 168ff) om begrundelse.

§ 10

Begrundelse og klagevejledning

Af Hans Gammeltoft-Hansen

I. Begrundelse

A. Indledning

Spørgsmålet om forvaltningens pligt til at begrunde afgørelser er for så vidt et formelt problem. At der i realiteten altid skal foreligge en (intern) begrundelse for administrative afgørelser, følger af de almindelige principper om lovmæssig og saglig forvaltning mv. Spørgsmålet er alene, om borgeren har krav på at få oplysning om disse grunde, og hvor indgående de meddelte begrundelser i givet fald skal være. – Principielt består spørgsmålet om begrundelsespligten og dens omfang derfor væsentligst i en afvejning af rent ressourcemæssige hensyn over for begrundelsernes funktion som retsgarantier mv.

Begrundelser kan (ligesom inden for retsplejen) på forskellig måde bidrage til en forøgelse af retssikkerheden.

Først og fremmest er begrundelserne udtryk for, at den borger, der berøres af myndighedernes afgørelse, også bør have fuld information om grundlaget og baggrunden for afgørelsen. Det er ikke nok at vide, *hvad* afgørelsen går ud på; man vil ofte (især hvis afgørelsen er bebyrdende) have behov for også at vide *hvorfor*. Kendskab hertil kan i bedste fald lette accepten af den afgørelse, som går én imod, og styrke tilliden til forvaltningen.

Hertil kommer, at pligten til at meddele en begrundelse næppe udelukkende er et formelt spørgsmål. Tværtimod vil pligten til eksternt at skulle give en begrundelse for afgørelsen antagelig kunne føre til større grundighed i de forudgående undersøgelser og overvejelser. Begrundelsespligten griber på denne måde ind i selve sagsbehandlingen og bidrager til sikring af, at afgørelsesgrundlaget er sagligt og fyldestgørende, og til at ræsonnementerne er korrekte og konsistente.

Til disse to hovedfunktioner af begrundelsespligten føjer sig visse andre gavnlige virkninger.

I relation til klage over afgørelser udgør begrundelsen et væsentligt grundlag både for borgeren i overvejelserne om, hvorvidt der skal klages og med hvilken argumentation; på denne måde kan begrundelserne også bidrage til, at udsigtsløse klager undgås, og til at indgivne klager bygger på et relevant grundlag. Også klageinstansen selv får gennem kendskabet til underinstansens begrundelse bedre mulighed for at vurdere afgørelsens holdbarhed. –

Det sidstnævnte hensyn vil dog også kunne imødekommes i og med, at klageinstansen indhenter en (begrundet) udtalelse fra underinstansen i anledning af klagen.

For så vidt angår begrundelser af klageinstansers afgørelser – og afgørelser fra overordnede instanser i det hele taget – gør de ovennævnte hovedhensyn sig gældende, dvs. information over for borgeren og øget garanti for grundig sagsbehandling. Hertil kommer, at overordnede instansers begrundelser i et vist omfang vil kunne tjene som vejledning for underordnede myndigheder om den praksis, der bør følges på det pågældende område.

De anførte hensyn bag begrundelsespligten kan indgå med vekslende vægt ved udformningen af de forskellige regler om begrundelse. Når f.eks. FVL § 22 undtager afgørelser, hvorved der gives den pågældende fuldt ud medhold, indebærer det en særlig betoning af hensynet til information af borgeren med henblik på grundlaget for hans eventuelle klageovervejelser. Andre regler om fuld begrundelsespligt for alle afgørelser (bl.a. inden for det sociale område, se til eks. lov om Den Sociale Ankestyrelse, § 10, stk. 1) tillægger i lige så høj grad hensynet til vejledning af underordnede instanser betydning.

Hovedbestemmelserne om begrundelsespligt findes i FVL kap. 6 (§§ 22-24). Herudover findes der en lang række bestemmelser i særlovgivningen, bl.a. inden for lovgivningen om skatter og afgifter, ekspropriation, monopoler og – som nævnt – sociale foranstaltninger mv. Endvidere vil der ofte være givet udtrykkelige regler om begrundelse af kollegiale organers afgørelser. Uanset de specielle begrundelsesregler skal FVLs bestemmelser under alle omstændigheder følges som minimum. Er de specielle begrundelsesregler videregående end FVLs regler, skal også de specielle reglers krav opfyldes, jf. FVL § 36.

FVLs regler bygger i betydeligt omfang på Begrundelsesudvalgets betænkning nr. 657/1972, men er i visse henseender videregående end udvalgets forslag, bl.a. i henseende til pligten til samtidig begrundelse i stedet for begrundelse efter begæring. For så vidt angår kravene til begrundelsens indhold, svarer FVLs regler i vidt omfang til de retningslinier, der er blevet udviklet i ombudsmandens praksis. Mere alment om betydningen af forvaltnings begrundelser har ombudsmanden udtalt sig i *FOB 1978.132 (134)*.

Den efterfølgende fremstilling vedrører i det væsentlige FVLs regler.

B. Begrundelsespligten

Efter FVL § 22 skal en afgørelse, der meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Begrundelsespligten påhviler – i overensstemmelse med FVLs almindelige gyldighedsområde – *alle myndigheder*, der udgør en del af den offentlige forvaltning.

Særligt kan der være grund til at fremhæve, at begrundelsespligten gælder uafkortet også for kollegiale organers afgørelser. Undertiden opfyldes begrundelseskravet ved votering, udkast til skriftlig begrundelse og efterfølgende vedtagelse – dvs. på samme måde som i kollegiale retter. Oftest vil det kollegiale organs begrundelse dog bestå i en henvisning til et sekretariatsoplæg,

hvori indstilling til afgørelsens udfald samt begrundelse herfor er indeholdt. Tiltrædes indstillingen ikke, påhviler det formanden at sikre, at organet i tilstrækkeligt omfang tager stilling til begrundelsens indhold og udformning.

Foreligger der forskellige opfattelser i organet, omfatter begrundelsespligten ikke en angivelse af indholdet af egentlige dissenser. Drejer det sig om en afgørelse, hvor udfaldet er tiltrådt med forskellige begrundelser, må dette sammensatte grundlag for afgørelsen anføres i dens begrundelse.

Kun *afgørelser* skal begrundes. Afgørelser forstås i overensstemmelse med FVLs almindelige afgørelsesbegreb (se s. 27 ff), dvs. at f.eks. et afslag på at meddele aktindsigt eller en afvisning af at behandle sagen er omfattet af begrundelsespligten; se herved *FOB 1987.91* (refereret s. 175).

Pligten til at meddele samtidig begrundelse gælder kun *skriftlige* afgørelser. Oftest meddeles forvaltningens afgørelser skriftligt; se nærmere herom s. 183ff. Om begrundelse af *mundtlige* afgørelser gælder den særlige regel i FVL § 23, hvorefter begrundelse skal meddeles efter begæring, medmindre der ved afgørelsen gives den pågældende fuldt ud medhold.

Om pligten til efterfølgende begrundelse af mundtlige afgørelser gælder visse fristregler. Begæringer om begrundelse skal således fremsættes inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen. Denne frist er foreskrevet med henblik på, at myndigheden skal kunne opfylde kravet om en begrundelse, mens sagen og dens overvejelser endnu er i frisk erindring. Er det muligt for myndigheden at efterkomme en senere begæring om begrundelse – f.eks. fordi der foreligger tilstrækkelige notater (se herved s. 110) om grundlaget for afgørelsen – skal dette ske.

Myndigheden skal snarest muligt meddele den begærede begrundelse; jf. § 23, stk. 2. Er begæringen ikke besvaret inden 14 dage efter modtagelsen, skal myndigheden underrette den pågældende om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

At der er pligt til på begæring at meddele en efterfølgende begrundelse, har ikke i sig selv betydning for, hvornår afgørelsens retsvirkninger indtræder. Hvis afgørelsens retsvirkninger i øvrigt indtræder i og med, at den meddeles mundtligt, ændres dette forhold ikke, selv om den pågældende part forlanger en skriftlig begrundelse for afgørelsen.

Begrundelsespligten gælder kun i forhold til *parter*; dette fremgår af bestemmelse-ernes formulering (se § 22 in fine, § 23, stk. 1 og 2, og § 24, stk. 3). På denne baggrund falder begrundelsespligten bort i henseende til generelle afgørelser, idet der normalt ikke vil være personer med partsstatus i forhold til sådanne afgørelser (jf. s. 34).

Pligten til at meddele parten begrundelse forudsætter som udgangspunkt, at parten i øvrigt har krav på individuel underretning om afgørelsen. Dette vil normalt være tilfældet. Undertiden er individuel underretning af parter dog ikke en nødvendighed, se til eksempel miljøbeskyttelsesloven § 65, stk. 2, hvorefter også parter kan underrettes gennem offentlig annoncering; i relation til en sådan annoncering gælder begrundelsespligten efter § 22 ikke.

I *FOB 1987.36* (hvis grundlag er nærmere omtalt s. 30) henviste Forligsmanden bl.a. til, at begrundelsespligten kun gælder i forhold til parter, der efter forvaltningsrettens almindelige regler har krav på at få underretning om afgørelsen. Samtidig bemærkede Forligsmanden, at bl.a. forligsmandslovens § 4, stk. 3 (om offentliggørelse af mæglingforslag), kan betragtes som et fortolkningsbidrag til støtte for den antagelse, at Forligsmanden ikke har pligt til at give andre end de overenskomstparter, der er omfattet af et mæglingforslag, meddelelse om dette. – Ombudsmanden underkendte denne opfattelse. Han fastslog herved, at i det foreliggende tilfælde udgjorde konstateringen af, at en udeholdt overenskomstpart havde partsstatus i FVLs forstand i relation til Forligsmandens mæglingforslag og sammenkædningsbeslutning, grundlaget for forpligtelsen til at meddele en begrundelse til den pågældende part. Om der efter forligsmandsloven eller på andet grundlag gælder en snævrere eller videre pligt til at give underretning om mæglingforslaget mv., var i denne sammenhæng uden betydning for begrundelsespligten.

Begrundelsespligten bortfalder, såfremt den pågældende part *fuldt ud får medhold* ved afgørelsen.

Alle bebyrdende afgørelser (f.eks. forbud eller afslag) skal således begrundes; men også herudover vil der i et vist omfang være begrundelsespligt – «bebyrdende afgørelse» er et snævrere begreb end »afgørelser, hvorved der ikke fuldt ud opnås medhold.«

I partstvister vil der altid være (mindst) én part, som ikke fuldt ud får medhold. I sådanne sager vil der således altid være begrundelsespligt over for den eller de pågældende parter.

Ved visse afgørelsestyper kan der bestå tvivl om, hvorvidt der er givet den pågældende part fuldt ud medhold. Det drejer sig navnlig om afgørelser, hvorved der tillægges en (i princippet skønsmæssigt fastsat) økonomisk ydelse, samt afgørelser, til hvilke der er knyttet vilkår eller betingelser. Generelt vil den pågældende part kunne siges fuldt ud at have fået medhold, såfremt ydelsen eller vilkårene har standardmæssig karakter, dvs. svarer til den almindelige praksis på området. Det samme gælder, dersom parten på forhånd har erklæret sig indforstået med en ydelse på det tildelte niveau eller med de givne vilkår for den meddelte tilladelse. Er der derimod tale om individuelt fastsatte begrænsninger i ydelsen eller tilladelsen, vil afgørelsen skulle begrundes. Dette er ligeledes tilfældet, hvor der for så vidt er tale om standardydelse eller -vilkår, men hvor den pågældende part har gjort gældende, at der i forhold til ham bør ske positive fravigelser fra det sædvanlige. Har parten givet udtryk for en subjektiv forventning om noget, der ikke er hjemmelsmæssigt grundlag for at imødekomme, vil begrundelsen alene kunne bestå i en påpegning af den manglende hjemmel.

Et delvis beslægtet problem foreligger ved fortolkningen af FVL § 19, stk. 1, hvorefter partshøring kun skal foretages vedrørende oplysninger, der er til ugunst for den pågældende part (jf. s. 152) – og altså ikke lægger op til en afgørelse, hvorved der fuldt ud gives medhold. Se også § 25, stk. 1, 2. pkt.

Får parten fuldt ud medhold, men træffes denne afgørelse med en anden begrundelse end den af parten påberåbte, må begrundelsen anføres.

C. Begrundelsens indhold

Bestemmelserne i § 24, stk. 1 og 2, omtaler tre elementer, der skal indgå i begrundelsens indhold:

- Henvisning til de relevante retsregler,
- en kort redegørelse vedrørende sagens faktum, og
- angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende ved skønsmæssige afgørelser.

Kravene til indholdet gælder både samtidige begrundelser af skriftlige afgørelser (§ 22) og efterfølgende begrundelser af mundtlige afgørelser (§ 23). Bestemmelserne er i vidt omfang udtryk for også tidligere bestående grundsætninger om indholdet af begrundelser, således som de navnlig er blevet udviklet i ombudsmandens praksis. Også ved begrundelser uden for FVL §§ 22-23's område vil regler svarende til § 24 derfor i det væsentlige gælde som minimumskrav til begrundelsernes indhold, i hvert fald i det omfang sådanne begrundelser er pligtmæssige.

Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de *retsregler*, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Henvisningen skal være klar og specifik, dvs. omtale retsreglerne, så de uden videre kan identificeres af den pågældende (ved lovens sædvanlige kaldenavn eller ved angivelse af lovens eller bekendtgørelsens nummer og dato samt ved præcis angivelse af de relevante bestemmelsers §, stk., litra eller nummer, etc.).

Se til eksempel *FOB 1983.192*: I forbindelse med en ekspropriationsbeslutning havde Ministeriet for Offentlige Arbejder alene henvist til, at afgørelsen »havde hjemmel i vejloven«. Ombudsmanden kritiserede, at ministeriet ikke havde anført, hvilken bestemmelse i loven afgørelsen var truffet på grundlag af. – *FO-udtalelse, j.nr. 1987-871-224*: Et amtsskatteinspektorat havde som led i begrundelsen for en afgørelse henvist til en bestemmelse i »pensionsbeskatningsloven, således som denne var affattet med virkning for de nævnte indkomstår«. Inspektoratets begrundelse måtte i øvrigt forstås således, at netop ændringer i pensionsbeskatningsloven var af væsentlig betydning for afgørelsen. Ombudsmanden foranledigede, at Statsskattedirektoratet henstillede til amtsskatteinspektoraterne at henvise til lovens nummer og dato i Lovtidende.

Det er ikke noget krav, at den eller de relevante retsregler citeres; men ofte vil det være hensynsfuldt over for borgeren at gøre det. I tilfælde, hvor der træffes mange afgørelser på grundlag af bestemte regler, vil reglerne kunne optages i et trykt bilag til afgørelserne eller aftrykkes på bagsiden af afgørelseskrivelsen.

Er afgørelsen truffet på grundlag af uskrevne regler (f.eks. vedrørende offentligretligt erstatningsansvar), må kravet om henvisning til retsregler forstås således, at begrundelsen skal indeholde en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag, således som myndighederne forstår og anvender det.

Beslægtet med denne situation er de tilfælde, hvor der nok er tale om skrevne regler, men hvor der foreligger flere fortolkningsmuligheder. Her må myndigheden anføre indholdet af den fortolkning, der er blevet lagt til grund for afgørelsen.

I begrundelsen for skønsmæssige afgørelser skal endvidere angives de *hovedhensyn*, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Ofte vil der til grund for skønsudøvelsen foreligge en bestemt praksis. Falder den aktuelle afgørelse i tråd med denne praksis, vil det være tilstrækkeligt at beskrive praksis, dvs. dens indhold og grundlag. Er sådanne beskrivelser offentligt tilgængelige, vil en henvisning kunne være tilstrækkelig, på samme måde som ved retsregler; de pågældende beskrivelser vil også kunne vedlægges.

En almindelig beskrivelse af de hensyn, der danner grundlag for praksis, vil dog efter omstændighederne ikke være tilstrækkelig. Undertiden må det i forbindelse med den konkrete afgørelse anføres, hvilke blandt de anførte (måske delvis modstridende) hensyn, der er blevet tillagt afgørende vægt. – Se om et tilsvarende spørgsmål *UfR 1988.177H* (refereret s. 207).

Særlig betydning vil en beskrivelse af praksis kunne få i de tilfælde, hvor begrundelsens tema er negativt, dvs. går ud på, at visse særlige omstændigheder *ikke* kan antages at foreligge. Dette er f.eks. tilfældet ved afslag på at dispensere fra en regel, hvor myndighedens dispensationsbeføjelse er betinget af, at der foreligger »særlige grunde« e.l.; se f.eks. retsplejelovens § 331, hvorefter justitsministeren kan meddele fri proces (uanset at de almindelige betingelser herfor ikke er opfyldt), »når særlige grunde taler derfor«. Ofte vil der i disse tilfælde ikke kunne gives anden begrundelse for afslaget end en beskrivelse af, hvad der i hidtidig praksis er blevet anset for særlige grunde, sammenholdt med en konstatering af, at ingen af disse foreligger i den aktuelle sag.

FO-udtalelse, j. nr. 1987-1769-613: En statsløs palæstinenser, der boede i USSR, havde fået afslag på en ansøgning om visum for at besøge sin bror her i landet. I begrundelsen for afslaget henviste Justitsministeriet til de relevante bestemmelser i udlændingeloven. Dernæst oplystes det, at efter praksis meddeles der som udgangspunkt alene visum til statsløse palæstinensere, som ønsker at komme til Danmark i forbindelse med et dokumenteret forretningsbesøg, eller som har retskrav på opholdstilladelse i Danmark. Herudover meddeles visum kun, såfremt der foreligger tungtvejende grunde – hvilket der altså efter ministeriets opfattelse ikke forelå i ansøgerens tilfælde. Denne udformning af begrundelsen kunne ikke give ombudsmanden anledning til kritik; ombudsmanden krævede m.a.o. ikke en angivelse (eller eksemplifikation) af, hvad der skulle eller kunne forstås ved »tungtvejende grunde«.

I henhold til § 24, stk. 2, skal begrundelsen om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens *faktiske omstændigheder*, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Oplysning om de faktiske omstændigheder kan være overflødig, fordi de i forvejen er parten bekendt (og der i øvrigt ikke kan herske tvivl om deres relevans for afgørelsens udfald, se nedenfor). Bekendt for parten kan oplysningerne være, fordi han selv har meddelt myndigheden dem, eller fordi de er notoriske. Han kan også under sagens forløb være blevet bekendt med oplysningerne i forbindelse med aktindsigt eller partshøring; dette bør i virkeligheden være det normale i medfør af hovedreglen i § 19, stk. 1 (jf. s. 173).

Indeholder sagen flere faktiske elementer, der kunne tænkes at være af relevans for afgørelsens udfald, men er kun nogle af dem blevet tillagt vægt, må dette fremgå af begrundelsen. I visse tilfælde vil denne del af begrundelsen glide over i – eller være en del af – den angivelse af hovedhensyn, som skal medtages i begrundelsen for skønsmæssige afgørelser (jf. s. 150).

Særlig væsentligt er det at angive det faktiske grundlag for afgørelsen i de tilfælde, hvor faktum er omtvistet, mellem to parter eller mellem en part og myndigheden. En særlig variant af denne situation består, hvor der i sagen foreligger flere, indbyrdes modstridende, sagkyndige erklæringer (sådanne erklæringer sidestilles processuelt med faktum, også for så vidt angår erklæringernes vurderende afsnit). I praksis vil dette hyppigt være tilfældet med lægeerklæringer i sager om førtidspension, arbejdsskader og erhvervssygdomme mv.; i disse sager vil angivelsen af det faktiske grundlag tillige kunne tjene det formål at forklare indholdet af de relevante lægeerklæringer (der ofte er holdt i en unødigt indforstået jargon) over for borgeren.

Som eksempel på utilstrækkelig (eller manglende) angivelse af de relevante faktiske omstændigheder kan nævnes *FOB 1983.57*: I forbindelse med nogle tekstilarbejders arbejdsnedlæggelse – hvilket havde ført til udelukkelse fra ret til dagpenge i 5 uger – påpegede ombudsmanden, at hverken Arbejdsdirektoratet eller Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen havde anført, hvad der bevismæssigt var lagt til grund for afgørelsen om karantæne, herunder vedrørende de pågældende arbejders påstand om, at temperaturforholdene på tidspunktet for arbejdsnedlæggelsen ikke havde været i overensstemmelse med de gældende arbejdsmiljøregler. Ankenævnet henholdt sig til, at det var blevet tilkendegivet, at afgørelsen var »truffet på grundlag af et samlet skøn over de foreliggende omstændigheder«. Dette kritiserede ombudsmanden som værende en utilstrækkelig begrundelse.

FOB 1987.144: I forbindelse med et afslag på lempelse af skat efter statsskattelovens § 37 kritiseredes det, at Skattedepartementet havde undladt at anføre, hvilke indkomst- og formueforhold departementet havde lagt til grund ved behandlingen af sagen. Sagens forløb viste, at dersom departementet allerede i sin første afgørelse havde oplyst klageren om de økonomiske forhold, som departementet havde lagt vægt på, ville sagen have været løst på et langt tidligere tidspunkt.

Om sager med indbyrdes modstridende erklæringer kan nævnes *FOB 1978.132*: Om Den Sociale Ankestyrelses begrundelser af afgørelser i visse sager udtalte ombudsmanden bl.a. »... undertiden foreligger der flere lægeerklæringer, hvis konklusioner strider mod hinan-

den, således at en erklæring måske anbefaler højeste invalidepension, medens en anden anbefaler lavere eller ingen invalidepension. I disse tilfælde finder jeg det påkrævet, at Den Sociale Ankestyrelse i sin begrundelse fremhæver, hvilke lægelige oplysninger ankestyrelsen særligt har lagt vægt på.«

Hvis begrundelsen ikke opfylder de ovennævnte krav, er den selvsagt utilstrækkelig. Selv om kravene for så vidt er opfyldt, er det imidlertid ikke givet, at begrundelsen fremtræder som *tilstrækkelig*, dvs. som en fyldestgørende forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

En generel angivelse af, hvor udførlige begrundelser skal være, er ikke mulig. Spørgsmålet må vurderes konkret, bl.a. under hensyn til afgørelsens art (herunder hvor indgribende den er), sagens mere eller mindre komplicerede karakter samt partens egen udførlighed i forbindelse med sagen. Der består ikke en almindelig pligt til i begrundelsen at gå ind på samtlige anbringender mv. fra partens side; men i det omfang der er tale om relevante anbringender, er der en formodning for, at de skal berøres i begrundelsen.

»Allerede fordi«-begrundelser er tilladelige i samme omfang, som sådanne begrundelser finder anvendelse ved domstolene. Ganske vist kan begrundelser af denne art ikke siges at være udtømmende. Men en pligt til at gå ind på forhold og anbringender, som ikke får betydning, fordi andre og mere dominante forhold afgør sagen, ville for så vidt være en pligt til at tage stilling til hypotetiske forhold. Er en tilladelse f.eks. betinget af en bestemt alder samt en vis uddannelse e.l., er der ingen pligt til at gå nærmere ind på, om den uddannelsesmæssige baggrund er til stede, såfremt det er klart, at tilladelsen må nægtes på grund af manglende opfyldelse af den aldersmæssige betingelse.

Se til eks. færdselsloven § 56, stk. 2, og lov om adgang til præstestillinger i folkekirken (lbekg. nr. 274 af 13. maj 1987) § 2.

Såfremt der anvendes »allerede fordi«-begrundelser, bør det klart fremgå, at der er tale om en begrundelse af denne art; jf. *FOB 1986.68*: På baggrund af en konkret sag henlede ombudsmanden Justitsministeriets opmærksomhed på, om det ikke ville være rigtigst, at ministeriet i sager som den foreliggende præciserede, at et afslag på fri proces var meddelt, allerede fordi de økonomiske betingelser for meddelelse af fri proces ikke sås at være opfyldt, og at ministeriets afgørelse således ikke indeholdt en stillingtagen til sagens realitet.

Som eksempel på utilstrækkelig begrundelse kan nævnes *FOB 1987.91*: Flygtningenævnet afslog en begæring om genoptagelse af en asylsag. Begæringen fremsattes med henvisning til, at asylsøgeren nu var kommet i besiddelse af et originalt dokument, hvoraf det fremgik, at der i hjemlandet var udstedt arrestordre på ham for politiske aktiviteter. Nævnet begrundede afslaget med, at dokumentet efter nævnets opfattelse ikke indeholdt sådanne oplysninger, at der var grundlag for at genoptage sagen. I to senere svar til asylsøgerens advokat fremkom nævnet imidlertid med nærmere begrundelser og konkluderede, at dokumentet bedømt såvel ud fra indhold som udformning ikke forekom at være ægte. – Ombudsmanden konstaterede, at den oprindelige begrundelse havde været utilstrækkelig.

Om en begrundelse er tilstrækkelig, har ikke noget at gøre med dens faktiske omfang. Selv meget kortfattede begrundelser kan efter omstændighederne være fuldt tilstrækkel-

ge. Dette gælder bl.a., hvor man i begrundelsen kan betjene sig af henvisninger. F.eks. vil begrundelsen for afgørelser i ankeinstansen kunne bestå i en henvisning til den begrundelse, der er meddelt i tilslutning til den påklagede afgørelse.

Begrundelsen skal være *korrekt*. Heri ligger to krav: dels skal de angivelser om faktiske forhold, retsregler etc., som er indeholdt i begrundelsen, i sig selv være rigtige; dels skal selve begrundelsen være korrekt i den forstand, at den skal være et sandt udtryk for de forhold og overvejelser (også selv om de er tvivlsomme eller ligefrem ulovlige), der har ført myndigheden frem til den truffe afgørelse. Det sidstnævnte krav vil f.eks. være tilsidesat, dersom myndighederne i en afskedigelsessag (urigtigt) henviser til samarbejds vanskeligheder i stedet for til tjenesteforfeelser (som indebærer en mere kompliceret afskedigelsesprocedure).

I *FOB 1986.93* kritiseredes det, at Kirkeministeriet havde begrundet en afgørelse om afskedigelse af en organist på en sådan måde, at det måtte give anledning til tvivl om, hvorvidt de påberåbte forhold kunne bebrejdes organisten som tjenesteforfeelser. – Derimod blev der ikke fundet grundlag for kritik af, at ministeriet havde bedømt forholdene således, at der var fornødent grundlag for at afskedige organisten på grund af samarbejds vanskeligheder.

Inden for områder med mange, ensartede sager vil begrundelsernes udformning normalt være tilsvarende ensartede. At man ved udformningen af begrundelser – eller bestemte elementer i begrundelserne – bygger på paradigmer eller ligefrem udarbejder fortrykte *standardbegrundelser*, er både naturligt og praktisk. Blot må det fastholdes, at kravene til begrundelsens indhold også gælder for standardbegrundelser.

Se herved *FOB 1984.174*: Den Sociale Ankestyrelses afvisning af at behandle en klage – idet sagen ikke fandtes at være af principiel betydning – blev begrundet med en fortrykt standardtekst. Ombudsmanden tiltrådte, at begrundelsen kunne gives ved anvendelse af en standardskrivelse med oplysning om, efter hvilke kriterier anmodninger om principiel behandling vurderes, og om, at en sag ikke har principiel betydning, alene fordi den har videregående betydning for klagerens situation. Ombudsmanden understregede imidlertid, at han herved gik ud fra, at ankestyrelsen – hvis der i den enkelte sag findes at være behov derfor – udarbejder en mere individuel begrundelse. Han gik endvidere ud fra, at ankestyrelsen er indstillet på – hvis klageren fremsætter ønske derom – at give yderligere vejledning om årsagen til en afvisning.

Efter FVL § 24, stk. 3, kan begrundelsens indhold begrænses, »i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser«.

Formuleringen svarer til den indledende bestemmelse i § 15 (hvortil der og-

så udtrykkeligt henvises i § 24, stk. 3). De undtagelser og modifikationer i reglerne om partsindsigt, som opregnes i § 15, gør sig således også gældende i henseende til begrundelser; der henvises derfor i det hele til gennemgangen 144 ff.

§ 24, stk. 3, omhandler begrænsninger i henseende til begrundelsens *indhold*. En begrænsning af selve begrundelsespligten – således at visse afgørelser e.o. kunne tænkes at fremtræde helt uden begrundelse – kan ikke udledes af bestemmelsen. Men i nogle tilfælde vil begrænsningerne af indholdet kunne være ganske vidtgående; bl.a. vil administrative afgørelser inden for strafferetsplejen undertiden kunne forekomme med en meget beskåret begrundelse, f.eks. af efterforskningsmæssige hensyn eller med henblik på beskyttelse af vidner (jf. § 15, stk. 1, nr. 3).

Som eksempel på den afvejning af modstridende hensyn, der skal foretages i medfør af § 24, stk. 3, kan nævnes *FOB 1987.36* (hvis nærmere grundlag er omtalt s. 30): Imod begrundelse til en overenskomstpart, der var udeholdt fra en omfattende sammenkædning, anførte Forligsmanden dels den særlige tavshedspligtsbestemmelse i forligsmandslovens § 13, dels hensynet til Forligsinstitutionens neutralitet i forhold til parternes senere forhandlinger. Ombudsmanden ville ikke afvise, at disse momenter burde tillægges betydning ved afvejningen. Han fandt det imidlertid ikke tilstrækkelig godtgjort, at den udeholdte overenskomstparts interesse – med henblik på fremtidige forhandlinger – i at opnå kendskab til begrundelsen for ikke at være medtaget i sammenkædningen burde vige for afgørende hensyn til de nævnte offentlige interesser.

II. Klagevejledning

A. Indledning

De almindelige regler om klagevejledning findes i FVL kap. 7 (§§ 25 og 26). Hertil føjer sig en række bestemmelser i særlovgivningen, der i det væsentlige svarer til FVLs regler, omend de undertiden pålægger en noget videregående vejledningspligt.

Behovet for at yde klagevejledning udspringer ikke mindst af de ofte ganske komplicerede og uoverskuelige regler om administrative klageveje (se herom s. 255 ff). Endvidere knytter princippet om klagevejledning sig til begrundelsespligten i den forstand, at når en væsentlig grund til at meddele begrundelser består i, at borgeren skal have mulighed for at vurdere grundlaget for en eventuel klage over afgørelsen (jf. s. 168f), så bør der også gives oplysning om de formelle og praktiske spørgsmål vedrørende indgivelse af klage.

Klagevejledningsreglerne i FVL §§ 25-26 bygger i vidt omfang på Begrundelsesudvalgets betænkning nr. 657/1972. Spørgsmålet blev taget op, bl.a. efter henstilling fra ombudsmanden og på grundlag af en lang række udtalelser, i hvilke ombudsmanden siden begyndelsen af 1970'erne har givet udtryk for, at det følger af god forvaltningskik, at der meddeles klagevejledning, ikke mindst hvor der er sat frister for indgivelse af klage; se til eksempel *FOB 1974.101* og *FOB 1986.16*.

Indholdet af reglerne om klagevejledning svarer på væsentlige punkter til bestemmelserne om begrundelsespligt. Det gælder således betingelserne om, at vejledningen skal meddeles *samtidig* med afgørelsen, og at pligten knytter sig til *skriftlige afgørelser*; endvidere at pligten kun består i de tilfælde, hvor der ikke ved afgørelsen gives den pågældende *fuldt ud medhold* (jf. § 25, stk. 1). – Om den nærmere forståelse af disse betingelser henvises til s. 170f.

Det samme gælder, for så vidt angår klagevejledningens *form*, herunder at standardtekster kan anvendes, men at meddelelse skal ske individuelt i forbindelse med den enkelte afgørelse; se herved *FOB 1983.83*.

B. Prøvelsesadgangens art

Af indledningen til FVL § 25 fremgår det, at klagevejledning skal gives i de tilfælde, hvor afgørelsen kan påklages til anden forvaltningsmyndighed. Hertil kommer bestemmelsen i § 26 om klagevejledning vedrørende indbringelse for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist.

Vejledningen omfatter den almindelige, umiddelbare klageadgang til en højere forvaltningsmyndighed (s. 255f). Om klageadgangen hviler på lovbestemt grundlag eller ej, påvirker ikke i sig selv pligten til at meddele klagevejledning, for så vidt angår afgørelser vedrørende sagens realitet. For procesledende beslutninger mv. gælder klagevejledningspligten kun, såfremt der er fastsat en udtrykkelig adgang til særskilt påklage af beslutningen. Afviser en myndighed at tage en sag under behandling eller at genoptage en sag, og kan denne afgørelse påklages, skal der gives klagevejledning herom.

Instanser, der står uden for den almindelige, umiddelbare klageadgang, er ikke omfattet af vejledningspligten efter § 25. Det gælder således ombudsmanden samt tilsynsmyndigheder – den almindelige kommunale tilsynsmyndighed eller specielle tilsynsmyndigheder – der selv kan tage sager op, eventuelt på grundlag af henvendelser.

For så vidt angår domstolene, findes den særlige bestemmelse i § 26, hvorefter klagevejledning (kun) skal gives, såfremt der er sat lovbestemte frister for sagens indbringelse for domstolene. Udtrykket »kun« vedrører alene fristen; vejledningspligten består også, selv om der ved siden af den (fristbestemte) særlige adgang til domstolsprøvelse tillige består den almindelige prøvelsesadgang i henhold til grundlovens § 63.

På en række områder er der fastsat bestemmelser, hvorefter der består en særlig let adgang til at indbringe administrative afgørelser for domstolene. Oftest består de i, at den pågældende myndighed selv på begæring skal sørge for, at sagen indbringes for retten, se til eks. grundloven § 71, stk. 6, og retsplejelovens § 469, stk. 1.

Ofte vil det i sådanne tilfælde tillige være fastsat, at der skal gives vejledning om adgan-

gen til domstolsprøvelse. Et eksempel herpå er lov om inddrivelse af underholdsbidrag (lbekg. nr. 631 af 15. september 1986) § 16, hvoraf det fremgår, at spørgsmålet om lovligheden af afsoning af bidraget af skyldneren kan forlanges indbragt for domstolene efter reglerne i retsplejelovens kapitel 43a. »Skyldneren skal samtidig med bestemmelsen om afsoning gøres bekendt hermed«. I *FO-udtalelse, j. nr. 1988-665-62* (optages i FOB 1988) anholdtes en person i forbindelse med udrejse, idet det konstateredes, at han var efterlyst til afsoning af børnebidrag; ca. 10 timer senere afhentedes han af politiet fra den pågældende kreds og kørtes direkte til afsoning. 4 dage senere blev han løsladt efter at have betalt beløbet. Ombudsmanden fandt det meget beklageligt, at der hverken i forbindelse med anholdelsen, afhentningen eller i de følgende dage blev givet vejledning om adgangen til domstolsprøvelse. Sagen gav i øvrigt ombudsmanden anledning til at rejse det generelle spørgsmål, om ikke afgørelser om hensættelse til afsoning af underholdsbidrag bør meddeles parten skriftligt, og således at vejledningen om domstolsprøvelse indgår som en del af skrivelsen.

I tilfælde, hvor der er sat en bestemt frist for den særlige adgang til domstolsprøvelse, vil vejledningspligten følge af § 26. Selv om der ikke findes udtrykkelige bestemmelser om vejledning (og der ikke er sat nogen frist for indbringelsen for domstolene), vil en klagevejledningspligt dog følge af god forvaltningsskik. – Se til eks. *FOB 1987.21*: I retsplejeloven § 998, stk. 1, fastslås det, at spørgsmål om straffedommes fortolkning, beregning af frihedsstraf mv. af anklagemyndigheden indbringes for retten efter domfældtes begæring. Ombudsmanden beklagede, at Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke i en konkret prøveløsladelsessag, som indeholdt en stillingtagen til et spørgsmål om straftidens beregning, havde vejledt domfældte om muligheden for domstolsbehandling efter § 998. Endvidere blev der efter ombudsmandens henstilling etableret en ordning, hvorefter afgørelser, der meddeles skriftligt, og som indeholder en stillingtagen til straftidens beregning, ledsages af oplysning om adgangen til domstolsprøvelse.

Det ville for så vidt være nærliggende at slutte analogt fra FVL § 26 til sådanne tilfælde, hvor der er sat lovbestemte frister for prøvelse ved instanser uden for den almindelige klageadgang (ombudsmanden og tilsynsmyndigheder). Umiddelbart vil sådanne analogier imidlertid ikke være i overensstemmelse med baggrunden for §§ 25 og 26. For klager til ombudsmanden gælder således en lovbestemt frist på 1 år (ombudsmandslovens § 6, stk. 2); men som anført har det klart været meningen, at muligheden for at klage til ombudsmanden ikke er omfattet af vejledningspligten efter § 25.

Dersom man tænkte sig i situationer, hvor der var tale om relativt korte frister for henvendelse til eksterne klageinstanser, kan det dog ikke udelukkes, at en generel vejledningspligt måtte følge af god forvaltningsskik. I konkrete tilfælde vil det samme formentlig ofte gælde i medfør af FVL § 7, stk. 1; se herom nedenfor.

FVL § 25-26 om klagevejledning vedrører et særligt (og vigtigt) område inden for den almindelige vejledningspligt, der i henhold til § 7, stk. 1 (se herom s. 101f) og principperne for god forvaltningsskik påhviler myndighederne i forhold til borgerne. I en række tilfælde, som ikke omfattes af §§ 25 og 26, vil der således kunne blive tale om at vejlede om prøvelsesmuligheder, når omstændighederne taler herfor. Dette gælder bl.a. oplysninger om muligheden for at klage til ombudsmanden, underrette tilsynsmyndigheder eller indbringe sagen for domstolene (jf. ovenfor). Også muligheden for at anfægte afgørelsen på anden måde end ved rekurs (f.eks. ved remonstration eller ved genoptagelse) kan efter omstændighederne være omfattet af den almindelige vejled-

ningspligt; et eksempel på en udtrykelig bestemmelse herom findes i FVL § 20, stk. 2, 2. pkt. Som et yderligere eksempel på klagevejledningspligt – såfremt der skønnes at være et konkret behov herfor – uden for §§ 25 og 26's område kan nævnes afgørelser, der meddeles mundtligt.

C. Klagevejledningens indhold

Klagevejledningen skal indeholde angivelse af klageinstansen og af fremgangsmåden ved indgivelse af klagen. Det skal således fremgå, hvor klagen skal eller kan indgives (undertiden vil det i øvrigt være til den afgørende myndighed, der således får anledning til at vedføje en udtalelse i forbindelse med klagens fremsendelse til klageinstansen; myndighedens adresse bør anføres. Det bør ligeledes fremgå af klagevejledningen, hvorvidt bestemte oplysninger skal medfølge eller dokumenter vedlægges.

Gælder der tidsfrister for klagens indgivelse, skal de oplyses i vejledningen. I disse tilfælde bør det endvidere fremgå klart, hvornår klagen skal være kommet frem til den pågældende myndighed for at være rettidigt indgivet.

Såfremt der er særlige begrænsninger i klageinstansens prøvelsesmulighed – f.eks. således, at kun afgørelser af principiel betydning behandles, eller kun visse sider af afgørelsen prøves – bør dette fremgå af klagevejledningen. Det samme gælder, dersom klageadgangen er betinget af en særlig tilladelse.

Klagevejledningen meddeles sammen med afgørelsen, dvs. den gives til enhver, der modtager afgørelsen. Er kredsen af modtagere videre end kredsen af klageberettigede, bør det fremgå af indholdet, hvem der er klageberettigede. – Drejer det sig om partstvister, hvor den ene part fuldt ud har fået medhold, bør der efter omstændighederne vejledes om, at den anden part har klageadgang, samt om virkningen heraf, f.eks. at modpartens indgivelse af rettidig klage har suspensiv virkning.

D. Fravigelser

§ 25, stk. 2, indeholder bemyndigelse til at fravige reglerne i § 25, stk. 1, inden for bestemte sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende. Bemyndigelsen er tillagt vedkommende ressortminister efter forhandling med justitsministeren.

Bestemmelsen tager sigte på områder, hvor det vil være mere hensigtsmæssigt at give klagevejledningen på anden måde end ved individuel meddelelse, eller hvor det i øvrigt kunne være forbundet med særlige praktiske vanskeligheder at give klagevejledningen på den i § 25, stk. 1, foreskrevne måde.

I bestemmelsens forarbejder nævnes det eksempelvis, at klagevejledning i kriminalforsorgens anstalter kunne tænkes indført i de reglementbøger, der udleveres til de indsatte, eller på undervisningsanstalter meddeles i form af opslag. Ved bekg. nr. 564 af 23. september 1988 er det bestemt, at værnepligtiges mulighed for at klage over afgørelser, truffet af civilforsvarskorpsets afdelinger og af det kommunale civilforsvar, meddeles i de værnepligtiges grundbøger.

§ 11

Afgørelsens form og meddelelse

Af Karsten Loiborg

I. Generelle retsforskrifter

A. Form mv.

Det følger af forholdets natur, at generelle administrativt fastsatte retsforskrifter må være skriftlige. Dette gælder både generelle forskrifter, fastsat af en central forvaltningsmyndighed (ministerielle bekendtgørelser mv.) og forskrifter fastsat af lokale forvaltningsmyndigheder (vedtægter, regulativer mv.).

Generelle administrative retsforskrifter skal i deres formulering være klare og koncise, og formuleringen og opbygningen af forskrifterne skal i øvrigt være lovteknisk korrekt. Om disse krav kan i det hele henvises til bogens bind 2, særligt § 2.I og II (s. 23 ff) om udformningen af love og til Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter mv., særligt kapitel 2-8 og 10.

B. Kundgørelse

Ministerielle bekendtgørelser mv. kundgøres normalt i Lovtidende A, jf. lovtidendelovens § 2, 2. pkt. Rettsforskrifter udstedt af lokale forvaltningsmyndigheder kundgøres oftest på anden måde end i Lovtidende.

Bestemmelse om kundgørelse af ministerielle anordninger mv. på anden måde end i Lovtidende træffes ved Kongelig Anordning, jf. lovtidendelovens § 2, 2. pkt. Forrest i hver årgang af Lovtidende findes en fortegnelse over forskrifter, der ikke er optaget i Lovtidende, men som i stedet er offentliggjort på anden måde. Det er særligt detaljerede tekniske forskrifter, der især retter sig mod en afgrænset personkreds, som ikke optages i Lovtidende. Som eksempler kan nævnes stærkstrømsreglementet (jf. A nr. 38 af 23. februar 1924), bygningsreglementet (jf. A nr. 23 af 7. januar 1977), forskrifter for de kommunale budgetter mv. (jf. A nr. 560 af 13. november 1975 og bekg. nr. 563 af 18. november 1975), registerforskrifter for offentlige myndigheders registre (jf. A nr. 73 af 5. marts 1979) og tekniske forskrifter om skibe (jf. A nr. 957 af 15. december 1986 og bekg. nr. 958 af s.d.).

Som eksempler på retsforskrifter, som er udstedt af lokale forvaltningsmyndigheder, og som ikke optages i Lovtidende, kan nævnes kommunale styrelsesvedtægter (jf. kommunestyrelseslovens § 2, stk. 2, i.f.), politivedtægter (jf. politilovens § 3 og bekg. nr. 171 af 16. december 1871), brandvedtægter (jf. brandlovens § 3, stk. 4), civilforsvarsvedtægter (jf. civilforsvarslovens § 21) og vandløbsregulativer (jf. vandløbslovens § 13).

Frikommuneloven indeholder i §§ 5-6 særlige kundgørelsesbestemmelser angående de

for et frikommuneforsøg gældende regler: reglerne for et frikommuneforsøg fastsættes i et frikommuneregulativ, som skal være fremlagt de samme steder som kommunalbestyrelsens mødedagsorden mv., jf. kommunestyrelseslovens § 8, stk. 4, og § 9, stk. 3, og som tillige (delvist) optages i et eller flere lokale blade. Frikommuneregulativet skal godkendes af vedkommende minister, og en meddelelse om godkendelsen kundgøres ved en ministeriel bekendtgørelse i Lovtidende A.

Forskriftsmæssig kundgørelse af en administrativ retsforskrift er en gyldighedsbetingelse (dvs. en betingelse for, at forskriften kan håndhæves over for borgerne), jf. f.eks. *UfR 1972.800 V*, hvorefter der ikke kunne træffes en afgørelse i medfør af en ny – endnu ikke kundgjort og dermed ikke gældende – sundhedsvedtægt, men kun i medfør af den gamle, herefter fortsat gældende vedtægt. Se også *FOB 1984.213*.

Generelle tjenestebefalinger til underordnede ansatte i den samme myndighed eller til underordnede myndigheder skal meddeles vedkommende. Tjenestebefalinger retter sig ikke mod borgerne og er ikke afgørelser, jf. bogens § 2, s. 28. Generelle tjenestebefalinger til underordnede myndigheder udformes ofte som et cirkulære eller en cirkulæreskrivelse. Visse cirkulærer mv. af mere almindelig interesse optages i Ministerialtidende, jf. lovtidendelovens § 5. Optagelsen i Ministerialtidende har ingen kundgørelsesvirkning.

II. Konkrete afgørelser

A. Afgørelsens form mv.

1° Skriftlighed

Der er i dansk forvaltningsret ingen almindelig regel om, at forvaltningens afgørelser skal være skriftlige. Bestemmelsen i FVL § 23, hvorefter der kan kræves en efterfølgende skriftlig begrundelse af mundtlige afgørelser, forudsætter da også, at der ikke er et almindeligt krav om skriftlighed. En afgørelse, som lovligt er meddelt mundtligt, men som senere bekræftes i skriftlig form (f.eks. i forbindelse med besvarelsen af en § 23-anmodning), har virkning fra den mundtlige meddelelse. Dette indebærer, at afgørelsen kan håndhæves fra dette tidspunkt, og at en eventuel frist for klage eller indbringelse for domstolene også regnes fra dette tidspunkt.

Se om FVL § 23 i øvrigt bogens § 10 (s. 170). *UfR 1951.372 Ø* fastslog, at en i loven fastsat 4-ugers frist for indbringelse af et nævns afgørelse for domstolene måtte regnes fra myndighedens mundtlige meddelelse af afgørelsen til adressaten i nævnets møde og ikke fra den senere skriftlige meddelelse af afgørelsen.

Mundtligt meddelte afgørelser bør noteres på sagen. Dette må gælde, uanset om der i øvrigt skal noteres oplysninger på sagen i medfør af notatpligtbestemmelsen i OFL § 6 (se herom bogens § 6, særligt s. 110).

Det almindelige udgangspunkt, hvorefter afgørelser kan meddeles mundtligt, modificeres i praksis kraftigt af nogle almindelige forbehold. Det følger af god sagsbehandlingsskik, at skriftlige henvendelser besvares skriftligt, medmindre borgeren erklærer sig enig i, at en mundtlig besvarelse er tilstrækkelig. Endvidere følger det af god sagsbehandlingsskik, at en part – også selv om betingelserne for efter FVL § 23 at begære en efterfølgende skriftlig begrundelse ikke er opfyldt (fordi afgørelsen giver parten fuldt ud medhold, eller fordi der er gået mere end 14 dage efter den mundtlige meddelelse om afgørelsen) – normalt har krav på at få en skriftlig bekræftelse på en mundtlig afgørelse. Endelig kan det jævnligt følge af god sagsbehandlingsskik, at afgørelser af rent bevismæssige hensyn må bekræftes skriftligt. Det sidste gør sig især gældende mht. afgørelser, der er byrdefulde for adressaten. Efter omstændighederne bør særligt indgribende afgørelser også meddeles adressaten skriftligt.

I *FOB 1963.39* udtalte ombudsmanden i forbindelse med en sag om Boligministeriets dispensation fra et generelt byggestop, at »det principielt er det rigtigste, at skriftlige ansøgninger besvares skriftligt«. Se også *FOB 1977.365* (især s. 370, 1. sp.). I *FOB 1962.38* og *1964.110*, der begge angik henvendelser fra offentligt ansatte om deres løn- og ansættelsesforhold (beregning af anciennitet hhv. ydelse af kvalifikationstillæg) udtalte ombudsmanden, at det principielt rigtigste er, at skriftlige ansøgninger fra ansatte besvares skriftligt af vedkommende myndighed. *FOB 1980.674* angår et tilfælde, hvor en fagforening havde rettet skriftlig henvendelse til Undervisningsministeriet om fortolkningen af bestemmelser i en af ministeriet udstedt bekendtgørelse. Ombudsmanden udtalte i sagen bl.a., at »efter min mening tilsiger god forvaltningsskik, at skriftlige ansøgninger, klager og forespørgsler til en forvaltningsmyndighed i almindelighed besvares skriftligt. Noget andet er, at skriftlige besvarelser naturligvis efter omstændighederne kan udelades, hvis den, der har henvendt sig til myndigheden, f.eks. under en mundtlig, eventuelt telefonisk, drøftelse vedrørende sagen, frafalder et ønske om skriftlig besvarelse. Men selv i sådanne tilfælde kan hensynet til forebyggelse af uklarhed med hensyn til besvarelsens indhold tilsige, at besvarelsen gives skriftligt.« I den konkrete sag fandt ombudsmanden forespørgslen lidet egnet til mundtlig besvarelse, og fandt videre, at sagsbehandleren burde have noteret på sagen, at fagforeningen under telefonsamtalen havde frafaldet en skriftlig besvarelse, og at dette burde have været skriftligt bekræftet over for fagforeningen. I *FOB 1957.94* havde en klager fået meddelt en telefonisk afgørelse af myndigheden, og det aftaltes under telefonsamtalen, at sagen skulle sættes i bero på, at klageren senere skulle meddele, om hun ønskede en skriftlig afgørelse. Da klageren ikke havde ladet høre fra sig i ca. ½ år, henlagde myndigheden sagen. Ombudsmanden fandt, at myndigheden inden henlæggelsen burde have rettet henvendelse til klageren eller i hvert fald givet skriftlig underretning om henlæggelsen. Se i øvrigt *FOB 1956.124* om henlæggelse uden meddelelse til parten.

I *FO-udtalelse j. nr. 1988-665-62* (optages i *FOB 1988*) rejste ombudsmanden det spørgsmål, om ikke afgørelser om afsoning af underholdsbidrag, der træffes i medfør af § 10 i lov om inddrivelse af underholdsbidrag (jf. lbkg. nr. 631 af 15. september 1986), bør meddeles den bidragspligtige skriftligt, selv om loven ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse om skriftlig meddelelse af sådanne afgørelser. Ombudsmanden anførte herved følgende: »For afgørelser om hensættelse til afsoning af bidrag gælder dog det særlige, at der er tale om bebyrdende afgørelser, som kan indebære meget væsentlige indgreb i den personli-

ge frihed. For sådanne afgørelser er det vigtigt, at parten fuldt ud er klar over afgørelsens nøjagtige indhold, dens begrundelse og den prøvelsesmulighed, der er.« Efter lovens § 16, sidste pkt., skal der gives vejledning om muligheden for domstolsprøvelse, jf. retsplejelovens kapitel 43 a og grundlovens § 71, stk. 6. Se også *FOB 1973.65*, hvor ombudsmanden fandt, at afgørelser efter sindssygelovens § 10 – såkaldte farlighedsdekreter – normalt bør udfærdiges skriftligt, og at der i tilfælde, hvor det undtagelsesvis er nødvendigt at meddele afgørelsen mundtligt, bør ske en så vidt muligt omgående skriftlig bekræftelse af afgørelsen.

Ikke blot myndighedens afsluttende svar (afgørelse) bør jævnligt meddeles eller bekræftes skriftligt; dette gælder også visse forhold i forbindelse med sagsbehandlingen. I *FOB 1968.96* udtalte ombudsmanden således i forbindelse med en sag om hjælp til anskaffelse af ortopediske sko, at »selv om der måtte gives socialdirektoratet ret i, at myndighedernes oplysnings- og vejledningspligt i et tilfælde som det foreliggende nemmest kan opfyldes ved en mundtligt (telefonisk) kontakt med vedkommende ansøger, måtte jeg finde det rigtigst, at underretning om en sags afgørelse eller dens berostillelse meddeles skriftligt, eventuelt i tilslutning til den førte orienterende samtale«.

I en del tilfælde er det udtrykkeligt fastsat i den pågældende lovgivning, at afgørelser skal meddeles skriftligt. I sådanne tilfælde er den skriftlige meddelelse normalt en betingelse for, at afgørelsen kan håndhæves.

Udtrykkelige bestemmelser om skriftlige afgørelser findes bl.a. i lov om den sociale ankestyrelse § 10, stk. 1, socialstyrelseslovens § 18 b, stk. 6, (amtsankenævn) og forretningsordenen for revaliderings- og pensionsnævn § 17. Efter miljølovens § 65, stk. 1, 1. pkt., meddeles afgørelser skriftligt, men efter 2. pkt. kan afgørelser meddeles mundtligt i nogle nærmere beskrevne tilfælde, hvor en hurtig indskriden fra myndighedens side er nødvendig. Efter 3. pkt. skal mundtlige afgørelser snarest muligt bekræftes skriftligt. Efter vandforsyningslovens § 72, stk. 1, 1. pkt., og stk. 3, meddeles afgørelser skriftligt. Efter lovens § 71, stk. 1, 2. pkt., kan »påbud og forbud foreløbigt meddeles mundtligt«, »når særlige grunde foreligger«.

Efter udlændingelovens § 56, stk. 2, 3. pkt., skal Flygtningenævnets afgørelser »ledsages af grunde«, og i forretningsordenen for Flygtningenævnet (jf. § 15, stk. 1, i bekg. nr. 89 af 6. marts 1984) var fastsat, at »nævnets afgørelser udfærdiges skriftligt med begrundelse ...«. I *FOB 1986.79* udtalte ombudsmanden bl.a., at »det er almindeligt antaget, at lovbestemmelser, der udtrykkeligt foreskriver samtidig begrundelse af en forvaltningsafgørelse, som udgangspunkt må forstås således, at de tillige indeholder en forudsætningsvis udtrykt forskrift om skriftlig form – for så vidt angår såvel begrundelsen som selve afgørelsen. ... Det er endvidere ganske fast antaget, at forskrifter, der påbyder skriftlighed med hensyn til bestemte typer af forvaltningsafgørelser, tillige indebærer et tilsvarende formkrav, for så vidt angår meddelelsen af de pågældende afgørelser til adressaten.« I den konkrete sag måtte det på baggrund af bestemmelserne i loven og forretningsordenen antages »ikke blot, at Flygtningenævnets afgørelser skal foreligge skriftligt, men tillige, at afgørelser skal meddeles asylansøgeren (eller dennes repræsentant) i skriftlig form«. Ombudsmanden havde ikke bemærkninger til, at nævnet havde fulgt den praksis umiddelbart efter det møde, hvori sagen var behandlet, mundtligt at orientere asylansøgeren om sagens udfald, men fandt det »klart uforeneligt« med reglen om skriftlige afgørelser, hvis nævnets afslag på asyl blev effektueret, forinden afslaget er meddelt asylansøgeren i skriftlig form; ombudsmanden fandt det derfor »overordentligt kritisabelt, at man ... hidtil i praksis »normalt« har gennemført udsendelser af asylansøgere, før Flygtningenævnets afgørelse har forelig-

get i skriftlig form«. På baggrund af ombudsmandens kritik ændrede Justitsministeriet praksis, således at udsendelse af asylansøgere først kunne ske, efter at den pågældende havde fået udleveret Flygtningenævnets afslag på asyl i skriftlig form.

I visse tilfælde er det ikke direkte fastsat, men dog alligevel forudsat i lovgivningen, at en forvaltningsafgørelse skal være skriftlig. Dette vil således som udgangspunkt gælde, hvis der i loven er en særlig regel om samtidig begrundelse af afgørelsen, jf. *FOB 1986.79*. Også i andre tilfælde vil en sådan forudsætning kunne udledes af loven.

Således er det i lovgivningen forudsat, at ligningsmæssige afgørelser vedrørende indkomst, formue mv. skal være skriftlige, jf. bl.a. skattestyrelseslovens § 9, stk. 2, 2. pkt., hvorefter »skatterådets afgørelse træffes ved kendelse, der skal indeholde en begrundelse..« (og de tilsvarende bestemmelser i lovens § 18, stk. 5, 3. pkt., om Amtsligningsrådets afgørelser og § 33, stk. 1, 1. pkt. om Landsskatterettens afgørelser), sammenholdt med lovens § 27, stk. 1, 2. pkt., hvorefter den til Landsskatteretten påklagede afgørelse »skal følge med (klagen) i original eller bekræftet afskrift«. Efter færdselslovens § 56, stk. 1, 2. pkt., skal føreren på forlangende »vise« sit kørekort til politiet, og efter paslovens § 4, stk. 1, er enhver ved ind- og udrejse af landet forpligtet til at »forevise sit pas eller anden rejselegitimation«. Skal en afgørelse efter loven tinglyses – f.eks. forbud efter kommuneplanlovens § 17, afgørelser om gårdrydning, jf. byggelovens § 15, stk. 6, 2. pkt., og afgørelser om kondemnering af en ejendom, jf. byfornyelseslovens § 73, stk. 5, 1. pkt., – må den også være skriftlig.

Også uden specifikke holdepunkter i loven kan det følge af forholdets natur – og især afgørelsens funktion – at den må være skriftlig. Foruden offentlige legitimationsdokumenter som kørekort og pas må dette gælde for f.eks. et sygesikringsbevis, der tjener som bevis for indehaverens ret til ydelser efter sygesikringsloven, jf. dennes § 5, stk. 1.

2° Krav til udseende, læselighed og sproglig form

En forvaltningsafgørelse skal være forsynet med udstedermyndighedens betegnelse og adresse samt være underskrevet. Underskriften behøver ikke at være læselig, men skal gentages med maskinskrift eller stempel, jf. *FOB 1959.201* og Statsministeriets skrivelse af 25. juni 1960. Ligeledes bør myndighedens telefonnummer være anført. I øvrigt skal afgørelsen være let læselig og rent udseendemæssigt have en rimelig standard.

I *FOB 1971.108* kritiserede ombudsmanden den skriftlige form, en skatterådskendelse var meddelt i; kendelsen var skrevet på dårligt papir, to halve stykker papir var slået sammen med en hæftemaskine, og kendelsen indeholdt hverken udstedermyndighed, adressat eller underskrift.

Afgørelsens sproglige form bør ikke være unødigt afvisende, men så vidt muligt venlig, hensynsfuld og imødekommende.

Se hertil *FOB 1971.65* og *1983.57* (specielt s. 64, sp. 2) samt vejledning nr. 224 af 15. oktober

1969 om sproget i love og andre retsfor skrifter, Statsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 70 af 25. februar 1972, Indenrigsministeriets cirkulæreskrivelse af 17. marts 1972 og Justitsministeriets vejledning om FVL (1986), pkt. 214. I *FOB 1972.182* henstillede ombudsmanden til Undervisningsministeriet at overveje »foranstaltninger til sikring af, at indstillinger fra bedømmelsesudvalg afgives i en omhyggelig, velafbalanceret og sober form, der er uden følelsesladet karakteristisk af ansøgeren eller dennes egenskaber, og som ikke kan være egnet til at vække tvivl om, at bedømmerne anlægger en objektiv vurdering«. Henstillingen førte til indføjel sen af en hertil sigtende regel i bekendtgørelsen om ansættelse i professorstillinger, videnskabelige adjunkt/lektorstillinger og eksterne lektorater ved de højere uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet (jf. bekg. nr. 597 af 3. december 1975 § 8, stk. 1). I *FOB 1983.259* fandt ombudsmanden det »overordentligt uheldigt«, at en skrivelse fra en social- og sundhedsforvaltning til en klient var formuleret på en måde, som måtte karakteriseres som stærkt krænkende i forhold til klienten. Ombudsmanden anførte herved: »Skrivelsen er i sin form befalende, udskældende og truende og berører private forhold, der klar falder udenfor, hvad en social- og sundhedsforvaltning kan beskæftige sig med«.

3° Berigtigelse

Det må antages, at forvaltningsmyndigheder har den samme adgang til berigtigelse af forvaltningsafgørelser, som domstolene har til at berigtige retsafgørelser. Efter retsplejelovens § 221, stk. 1, kan retten »til enhver tid i embeds medfør eller ifølge begæring berigtige skrivefejl, som er indløbet i henseende til ord, navne eller tal, blotte regnefejl samt sådanne fejl og forglemmelser, som alene vedrører udfærdigelsens form«. Berigtigelsesadgangen efter retsplejeloven omfatter ikke afgørelsens dispositive del – dvs. kan ikke medføre nogen ændret stillingtagen til de materielle spørgsmål, afgørelsen angår, jf. herved retsplejelovens § 221, stk. 2, og *UfR 1972.947 H*.

I *FOB 1986.106* fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at Miljøankenævnet havde berigtiget en fejlagtig afvisning af en zonelovsklage fra naturfredningsforeningen og taget sagen under realitetsbehandling; den oprindelige afvisning skyldtes, at nævnet (ved en fejl fra amtskommunens side) oprindelig ikke var gjort bekendt med, at der telefonisk var klaget rettidigt til amtskommunen. Miljøankenævnets forretningsorden indeholder en bestemmelse om berigtigelse af nævnets afgørelser, der ganske svarer til bestemmelsen i retsplejelovens § 221, stk. 1. Ombudsmanden fandt, at den konkrete berigtigelse faldt uden for rammerne af denne bestemmelse, men anførte videre: »Med støtte i den forvaltningsretlige litteratur har ombudsmanden tidligere antaget, at forvaltningsmyndigheder i almindelighed har en videregående adgang til at berigtige fejl ... Det er således antaget, at en fejl ekspedition i et vist omfang kan redresseres inden for rammerne af forvaltningsrettens almindelige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsakter. Det vil i den forbindelse være af betydning, om fejlen er mere eller mindre åbenbar, og om der er hengået kortere eller længere tid, siden afgørelsen blev meddelt.« I den konkrete sag lagde ombudsmanden bl.a. vægt på, at amtskommunen straks efter modtagelsen af naturfredningsforeningens telefoniske klage telefonisk underrettede adressaten for zonelovstilladelsen om klagen, og at den uberettigede afvisning af klagen til Miljøankenævnet blev berigtiget i løbet af forholdsvis kort tid. Se også *FOB 1982.262* om Sikringsstyrelsens berigtigelse af en tidligere af styrelsen given fejlagtig meddelelse om en afgørelse fra Dagpengeudvalget.

Jævnligt vil adgangen til tilbagekaldelse være langt videre end adgangen til berigtigelse. Berigtigelsesadgangens praktiske betydning ligger således hovedsagelig i, at berigtigelse kan ske uden den – især i partstvister – komplicerede afvejning, der må gennemføres forud for afgørelsen af, om tilbagekaldelse kan ske ud fra almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

4° Krav til den indholdsmæssige klarhed

Afgørelsen bør være klart disponeret. Der findes ingen almindelige retningslinier for, hvorledes forvaltningsafgørelser skal disponeres. En optimalt formuleret afgørelse vil dog normalt indeholde følgende elementer: a) en klar og utvetydig identifikation af sagen, b) en sagsfremstilling (i nødvendigt omfang et referat af sagens opståen, og hvad der hidtil er sket i sagen, herunder evt. de væsentligste af myndighedens sagsbehandlingsskridt), c) en begrundelse (se om begrundelsens indhold bogens § 10, s. 172ff), d) en klar og utvetydig konklusion (afgørelsens retsfølge, og herunder både hovedretsfølgen og eventuelle vilkår) og e) en eventuel klagevejledning (se herom bogens § 10, s. 177ff). De nævnte elementer vil ofte være anført i den angivne rækkefølge, men de kan også være anført i en anden orden. F.eks. praktiserer nogle forvaltningsmyndigheder at anføre konklusionen straks efter sagsidentifikationen. Angår sagen flere af hinanden uafhængige hovedspørgsmål, kan det være en hensigtsmæssig systematik at behandle hvert hovedspørgsmål for sig.

Afgørelsens enkelte elementer og ord skal også være så sprogligt klare som muligt. Kancellisprog og lange sætninger bør undgås. Komplicerede ord og fagudtryk bør enten erstattes af almindeligt forståelige ord eller – hvis dette ikke er realistisk – forklares. På den anden side bør tvetydige ord og uklare begreber undgås.

Se i øvrigt Justitsministeriets vejledning om FVL (1986), pkt. 214-216 (217). I *FOB 1970.51* kritiserede ombudsmanden, at det i Ministeriet for Offentlige Arbejders svar på en klage over en kommunes afgørelse angående en VVS-autorisations geografiske udstrækning ikke udtrykkeligt var anført, at ministeriets svar alene var en vejledende udtalelse (idet der ikke efter loven var nogen rekursadgang til ministeriet). I *FOB 1983.105* fandt ombudsmanden det beklageligt, at Sundhedsstyrelsens afgørelse i anledning af en klage fra en mindreårig over en særdeles langvarig bæltefiksering havde fået en udformning, der umiddelbart måtte efterlade det indtryk, at der var foretaget en nærmere undersøgelse i anledning af klagen (hvilket ikke var tilfældet, idet styrelsen havde baseret sin afgørelse udelukkende på akterne i en anden sag, som indeholdt nogle forældede oplysninger om grundlaget for bæltefikseringen). I *FOB 1987.42* fandt ombudsmanden et svar fra forligsmanden til Vagt- og sikkerhedsfunktionærernes Landssammenslutning ufyldstgørende, bl.a. fordi svaret kun indirekte gav udtryk for, at forligsmanden ikke agtede at imødekomme sammenslutningens anmodning om – ud fra nogle nærmere angivne grunde – at foretage en tilbagekaldelse af det mæglingsforslag, som forligsmanden havde fremsat vedrørende sammenslutningens overenskomstområde. Forligsmanden havde besvaret sammenslutningens anmodning med, at »Deres brev af 7/7 har ikke givet og giver mig ikke anledning til nogen bemærkninger«.

I *FOB 1984.151*, hvor en medarbejder ved Danmarks Radio havde klaget til ombudsmanden over DRs behandling af en lytterklage over et af medarbejderen produceret indslag, fandt ombudsmanden det »beklageligt, at generaldirektøren dels på det (åbne) møde den 1. november 1983, dels i den efterfølgende brevveksling med afdelingens ledelse udtalte sig på en måde, der kunne efterlade – og rent faktisk efterlod – det indtryk, at der i forbindelse med den programmæssige efterkritik tillige var meddelt (medarbejderen) en disciplinær påtale.« Generaldirektøren havde brugt udtryk som »den påtale, (medarbejderen) har fået« og »jeg skriftligt har afgivet påtale«, endskønt det lå klart, der ikke på noget tidspunkt var meddelt nogen tilkendegivelse direkte over for medarbejderen, og endskønt det heller ikke på noget tidspunkt havde været på tale at meddele medarbejderen en disciplinær påtale.

I forbindelse med afskedigelsesafgørelser er det væsentligt, at afskedigelsesgrunden angives klar og præcist. I *UfR 1950.73 H* tildeltes der en timelærer ved Sorø Akademi erstatning i anledning af, at Undervisningsministeriet havde afskediget ham med en begrundelse, der led af en sådan uklarhed, at den var egnet til at fremkalde det indtryk, at ministeriet frakendte timelæreren faglige kvalifikationer i videre omfang end berettiget. I *FOB 1955.92* kritiserede ombudsmanden, at Forsvarsministeriet i forbindelse med beskrivelsen af grundlaget for afskedigelsen af en ansat, imod hvem der havde været gennemført en auditørundersøgelse, havde anført, »ligesom der ej heller synes konstateret kriminelle forhold«, når der i forbindelse med auditørundersøgelsen faktisk ikke var konstateret strafbare forhold. I *FOB 1982.224* fandt ombudsmanden, at generaldirektoratets beskrivelse af nærmere angivne forseelser, der var grundlag for afskedigelse af en kontorfunktionær ved DSB, ikke kunne anses for fuldt ud dækkende for karakteren af disse. Se også *UfR 1986.894 H*.

Sagens faktum skal ligeledes beskrives på en måde, der ikke giver anledning til tvivl om den retlige kvalifikation af faktum, jf. f.eks. *FOB 1986.93*. I denne sag kritiserede ombudsmanden, at Kirkeministeriet i forbindelse med afskedigelsen af en organist i medfør af tjenstemandslovens § 31 (såkaldt diskretionær afskedigelse) på baggrund af samarbejds vanskeligheder havde formuleret sig på en måde, der måtte give anledning til tvivl om, hvorvidt de forhold, der begrundede afskedigelsen, kunne bebrejdes organisten som tjenesteforfeelser. Ministeriet havde bl.a. anført, at organisten ved henvendelser til pressen havde anvendt en sprogbrug, »der ikke sømmer sig« for en tjenestemand, ligesom ministeriet havde fundet, at disse forhold havde givet anledning til »at undergrave respekten for menighedsrådets arbejde« og i visse relationer »belastet kirkens forhold til andre institutioner«.

Se også *FOB 1987.128*, hvor ombudsmanden fandt, at vendingen »godkendelse ... af bolognært svinebrug for mere end 15 dyreenheder ...« i en offentlig annoncering af en miljøgodkendelse, der omfattede et svinebrug med indtil 70 dyreenheder (omkring 500 svin), var for upræcis til at opfylde annonceringens formål.

På de punkter, hvor en forvaltningsafgørelse måtte være uklar, fortolkes den normalt mod affatteren, og risikoen for en uklar formulering påhviler således forvaltningen.

I *UfR 1954.70 H* havde en smedemester 2 gange i 1947-48 fået afslag på ansøgninger om opførelse af en benzintank med tilhørende servicestation på en ejendom i Humlebæk; ansøgningerne havde været bilagt tegninger af det påtænkte anlæg. I skrivelse af 18. april 1948 til sognerådet Asminderød-Grønholdt Kommune anførte smedemesteren bl.a.: »Under tegnede ansøger herved på ny det ærede sogneråd om tilladelse til at oprette benzintank med service på min ejendom ...«. Sognerådet meddelte herefter i skrivelse af 20. maj 1948

smedemesteren: »I anledning af Deres fornyede andragende om tilladelse til at opstille en benzintank på Deres ejendom, skal man herved meddele, at sognerådet har behandlet sagen på sit møde den 19. ds. og har vedtaget at meddele den ansøgte tilladelse.« Ved dommen statueredes, at smedemesteren havde ret til at opføre såvel benzintank som servicestation.

B. Afgørelsens meddelelse

1° Til hvem skal afgørelsen meddeles?

Afgørelsen skal meddeles til afgørelsens adressat og til andre parter i sagen. Om partsbegrebet kan i det hele henvises til bogens § 2 (s. 31ff).

I *FOB 1963.63* kritiserede ombudsmanden, at Generaldirektoratet for DSB ikke af egen drift havde underrettet en lokomotivfører, der havde været inddraget i en disciplinærundersøgelse i anledning af en togulykke, om, at sagen for hans vedkommende var sluttet uden påtale.

Samtlige ansøgere til en stilling skal have særskilt underretning om afgørelsen om stillingens besættelse, også selvom det måtte være offentliggjort, hvem der er blevet ansat, jf. *FOB 1972.58*. I *FOB 1971.87* kritiserede ombudsmanden, at ansøgerne til nogle stillinger, som var opslået med forbehold om bevillingsmæssig tilslutning, ikke umiddelbart efter, at besættelsen af stillingerne af bevillingsmæssige grunde havde måttet opgives, havde modtaget skriftlig underretning herom.

I *FOB 1955.63* kritiserede ombudsmanden, at en klager ikke var blevet underrettet om afslutningen af den af klageren startede sag. Om meddelelse af beslutninger om påtaleopgivelse til anmeldere og sigtede, se *FOB 1955.99*, jf. *1956.17*, *FOB 1956.126*, *FOB 1956.212*, *FOB 1962.32* og *FOB 1963.22* samt retsplejelovens § 749, stk. 2 og stk. 3, 1. pkt.

I tilfælde, hvor parten lader sig repræsentere ved en anden, jf. FVL § 8, kan afgørelsen meddeles til partsrepræsentanten – forudsat at det ligger bevismæssigt klart, at et partsrepræsentationsforhold fortsat består. Partsrepræsentanten kan på den anden side ikke kræve, at afgørelsen kun meddeles til ham. Det står myndigheden frit for også at sende afgørelsen til parten selv, og parten kan i øvrigt til enhver tid helt eller delvist ophæve partsrepræsentationsforholdet og dermed også bestemme, at afgørelsen skal sendes til parten selv.

Om partsrepræsentation i øvrigt se bogens § 8 (s. 159f). I *FOB 1956.212* kritiserede ombudsmanden, at meddelelse om henlæggelse af en straffesag på grund af bevisets stilling var givet til en advokat, som politiet fejlagtigt antog repræsenterede anmelderen, og ikke direkte til anmelderen. Ombudsmanden anførte herved, at anmelderen selv havde indgivet anmeldelsen, og at en skrivelse fra advokaten ikke gav fornødent grundlag for at antage, at advokaten repræsenterede anmelderen.

Ligningsmyndighederne (ligningskommissionerne, skatterådene og Landsskatteretten) giver i praksis rutinemæssigt meddelelse om deres afgørelser til såvel skatteyderen selv som dennes repræsentant (typisk advokat eller revisor), jf. herved også *FOB 1958.191* og *FOB 1981.69*.

2° *Hvorledes skal afgørelsen meddeles?*

Afgørelsen må normalt meddeles *direkte til parten* af den myndighed, der har truffet afgørelsen. Er andre myndigheder eller led i det administrative hierarki interesseret i afgørelsen, bør disse ikke underrettes om afgørelsen ved, at den til parten stiledes afgørelse sendes via disse til videre foranstaltning. Underretningen bør i stedet ske ved en anden – samtidig – skrivelse.

At afgørelser fra overordnede myndigheder skal meddeles direkte til vedkommende part, blev fastslået som en hovedregel allerede ved Statsministeriets cirkulære nr. 245 af 23. november 1923 (pkt. 5). Det har dog næppe været helt let at afskaffe de nedarvede systemer, hvorefter overordnede myndigheders afgørelse meddeles »ad tjenstlig vej«, jf. *FOB 1956.122, FOB 1973.122 og FOB 1977.365*. I dag, hvor der lægges større vægt på en hurtig, smidig og serviceorienteret betjening af borgerne, og hvor mangfoldiggørelsen af en afgørelse ikke er noget problem, må det dog følge af god forvaltningsskik, at afgørelser meddeles parten direkte, medmindre helt ekstraordinære omstændigheder i den konkrete sag stiller sig i vejen herfor, se herved også Eilschou Holm i J 1986.251-52.

I en række tilfælde må en afgørelse meddeles skriftligt, jf. s. 184ff. I visse tilfælde er kravet om skriftlighed suppleret med et krav om, at meddelelsen skal ske ved anbefalet brev eller – i helt sjældne tilfælde – ved stævningsmand.

Især inden for miljø- og planlovgivningen anvises offentlig meddelelse om en afgørelse (typisk ved annoncering i lokale blade) som en mulighed eller kræves ligefrem som et supplement til den individuelle skriftlige meddelelse.

Efter miljølovens § 65, stk. 2, 3. pkt. kan underretning »eventuelt finde sted ved offentlig annoncering«, og efter 4. pkt. skal godkendelse af særligt forurenende virksomheder altid tillige meddeles ved offentlig annoncering. Efter zonelovens § 9, stk. 9, skal tilladelser offentliggøres. Efter vandforsyningslovens § 72, stk. 2, 3. pkt., kan meddelelse til andre end adressaten evt. finde sted ved offentlig annoncering, og efter havmiljølovens § 29, stk. 2, 3. pkt., gælder det samme i forhold til andre end adressaten og de myndigheder, der har været inddraget i sagens behandling. Efter naturfredningslovens § 20, stk. 1, skal Fredningsnævnets afgørelser meddeles i Statstidende og de lokale dagblade.

3° *Meddelelsens retsvirkning*

En forvaltningsafgørelse kan først få virkning, når den er meddelt i den foreskrevne form af den dertil bemyndigede myndighed. Mere eller mindre tilfældigt kendskab til afgørelsen, som parten har fået ad omveje, kan ikke gøre det ud for en meddelelse om afgørelsen. Før afgørelsen er forskriftsmæssigt meddelt, kan den ikke håndhæves over for adressaten. Men omvendt kan parten normalt heller ikke støtte ret på en afgørelse, der ikke er forskriftsmæssigt meddelt.

I *UfR 1934.271* havde en overassistent ved Københavns Belysningsvæsen den 1. september 1932 forladt sit arbejde i deprimeret sindstilstand. Den 19. s.m. og i senere henvendelser til

belysningsvæsenet og magistraten bad overassistenten om at måtte genindtræde i sin stilling. Den 14. november 1932 besluttede magistraten, at overassistenten »betragtes som bortgået af tjenesten«. Denne afgørelse fandt dommen var en – berettiget – beslutning om afskedigelse uden varsel, men dommen fandt imidlertid, at afgørelsen først kunne få virkning fra det tidspunkt, den var meddelt adressaten, hvorfor overassistenten først kunne »betragtes som afskediget fra den dag – efter det oplyste mellem 19. og 25. november – da denne resolution kommuniseredes ham«. *UfR 1972.428 V* omhandler den dagældende vejbestyrelseslovs §§ 35 og 36, hvorefter beslutninger om adgangsreguleringer dels skulle bekendtgøres i Statstidende, dels meddeles ejeren i anbefalet brev. En adgangsregulering vedrørende en autoophuggers ejendom var bekendtgjort i Statstidende den 11. april 1960, men blev først meddelt autoophuggeren ved anbefalet brev den 3. oktober 1963. Dommen statuerede, at afgørelsen først var retlig virksom i forhold til autoophuggeren med virkning fra 3. oktober 1963, hvor adressaten havde fået individuel meddelelse om afgørelsen. I *FOB 1985.93* var der den 8. august 1975 udfærdiget en resolution om børnebidrag. Den bidragspligtige blev imidlertid først bekendt med afgørelsen den 26. april 1984 i forbindelse med en mod ham verserende sag om inddrivelse af børnebidrag, der forskudsvis var udlagt af det offentlige. Ombudsmanden fandt, at bidragsresolutionen måtte anses som en nullitet i forhold til den bidragspligtige, idet afgørelsen ikke i forbindelse med dens udfærdigelse var meddelt den pågældende, og tidspunktet for at afhjælpe denne mangel efter 8 års forløb måtte anses for forlængst at være forpasset. I forlængelse heraf fandt ombudsmanden i øvrigt ikke, at der kunne træffes en ny afgørelse om bidragspligt med tilbagevirkende kraft.

En ny dom – *UfR 1989.442* – viser markant betydningen af, at der gives individuel meddelelse af en forvaltningsafgørelse til adressaten. Efter § 1, stk. 2, i lov nr. 328 af 18. juni 1969 om tilbudspligt kan Miljøministeriet (Planstyrelsen) efter indstilling fra kommunalbestyrelsen bestemme, at ejendomme på 6.000 m² og derover, der er beliggende i et nærmere angivet område, skal tilbydes kommunen, forinden ejendommen overdrages til anden side. Lovens § 1, stk. 2, 2. pkt. indeholder følgende bestemmelse: »Kommunalbestyrelsen giver meddelelse herom til ejerne af de ejendomme, som omfattes af tilbudspligten«. I den konkrete sag havde Planstyrelsen ved skrivelse af 15. maj 1986 tilsluttet sig, at ejendomme på over 6.000 m² i et område i Allerød Kommune (»Lommen«) blev undergivet tilbudspligt. Kommunen lod den 16. maj 1986 en deklaration om tilbudspligten tinglyse på ejendommen E, som kommunen forgæves havde forsøgt at købe af A til byudviklingsformål. A havde siden begyndelsen af maj 1986 forhandlet med B og C om overdragelse af E til disse, og en skriftlig aftale om denne overdragelse blev indgået den 23. maj 1986 under medvirken af en landbrugskonsulent. Forinden underskrivelsen af overdragelsesaftalen var landbrugskonsulenten ved henvendelse til kommunen mundtligt blevet oplyst om Planstyrelsens afgørelse om tilbudspligt, og oplysningen var blevet videregivet til A, B og C. Kommunen gav ved anbefalet brev af 30. maj 1986 A meddelelse om tilbudspligten. Skøde fra A til B og C på E blev underskrevet den 2. juni 1986 og indleveret til tinglysning den 13. juni 1986, hvor det fik retsanmærkning om den tinglyste tilbudspligt. Dommen statuerer, at afgørelser efter loven om tilbudspligt ikke kan meddeles ved tinglysning, men må meddeles individuelt til ejerne af de berørte ejendomme. Højesterets flertal fandt herefter ikke, at kommunen kunne håndhæve tilbudspligten i forhold til A, B og C, idet det herved anførtes, at en individuel meddelelse af afgørelsen til ejeren »... efter almindelige forvaltningsretlige principper (må) være en betingelse for, at de pligter, som pålægget medfører for ejeren, kan kræves opfyldt«, og at »meddelelse om Planstyrelsens beslutning af 15. maj 1986 først er kommet frem til ejeren af ejendommen den 31. s.m., på hvilket tidspunkt endelig aftale om salg ... var indgået«. Højesterets mindretal fandt som flertallet, at den individuelle meddelelse af afgørelsen til ejeren ikke blot var en ordensforskrift, men ville konkret opretholde tilbuds-

pligten under henvisning til, at en bindende overdragelsesaftale først blev indgået ved den skriftlige aftale den 23. maj, og at såvel ejendommens ejer som køberne forinden via landbrugskonsulenten mundtligt af kommunen var blevet gjort bekendt med tilbudspligten.

FOB 1983.251 angik spørgsmålet om meddelelse af karakteren for en fælles specialeafhandling ved det humanistiske fakultet ved Københavns Universitet. Efter de gældende regler skulle eksamenskarakteren meddeles eksaminanden ved, at denne får tilsendt en kopi af den endelige vurdering, som i original med censors og eksaminators underskrift fremsendes til specialebiblioteket (og indføres i eksamensprotokollen). To studerende, der ved denne procedure havde fået meddelt karakteren 9, mente tidligere at have fået meddelt karakteren 10. Ombudsmanden gav dog ikke de studerende medhold, idet han fandt, at hverken en skriftlig (principielt foreløbig) vurdering, hvoraf det (fejlagtigt) fremgik, at afhandlingen måtte vurderes som »meget god« (svarende til mindst karakteren 10) eller en telefonsamtale med eksaminator, hvorunder denne havde vurderet specialet til 10, kunne gøre det ud for en meddelelse af eksamenskarakteren. I *FOB 1986.163* havde Undervisningsministeriets departement i en skrivelse af 7. december 1984 til Direktoratet for De Videregående Uddannelser bedt direktoratet om at tage kontakt med Århus og Københavns Tandlægehøjskoler med henblik på at undersøge mulighederne for en overflytning af en studerende fra Århus til København. I skrivelse af 28. marts 1985 meddelte departementet den studerende, at man kunne tilslutte sig, at han ikke kunne fortsætte studiet i Århus, og at departementet havde undersøgt mulighederne for, at studiet kunne færdiggøres i København, men at man var nået til, at dette heller ikke kunne tillades. Den studerende, der var blevet bekendt med departementets skrivelse af 7. december 1984 ved at begære aktindsigt efter OFL af 1970 (jf. nu FVL kap. 4), klagede til ombudsmanden over, at departementet havde tilbagekaldt sin afgørelse af 7. december 1984. Ombudsmanden konstaterede, at skrivelsen ikke tilsigtede at afslutte den iværksatte sagsbehandling i form af en afgørelse i forhold til den uddannelsessøgende, og at denne netop heller ikke var blevet underrettet om skrivelserns indhold; ombudsmanden fandt videre, at kendskab til indholdet af en skrivelse fra en offentlig myndighed til en anden offentlig myndighed, der var opnået ved at anvende reglerne i OFL, ikke kunne antages at udgøre en sådan efterfølgende bekendtgørelse af skrivelser i forhold til den, der havde begæret aktindsigten, at der herefter skulle kunne rejses spørgsmål om tilbagekaldelse af forvaltningsakter.

En afgørelse er meddelt, når den er kommet frem til adressaten. Af retstekniske grunde kan det ikke kræves, at afgørelsen skal være kommet til adressatens kundskab. Hvis subjektivt kendskab til afgørelsen krævedes, ville adressaten kunne forhindre meddelelsen af en formodet bebyrdende afgørelse ved at holde sig i forsættlig uvidenhed om denne.

Det tidspunkt, hvor afgørelsen er kommet frem til parten, er almindeligvis også afgørende for, hvornår en eventuel klagefrist begynder at løbe. Af *FOB 1982.43* fremgår, at begyndelsestidspunktet for en klagefrist er det tidspunkt, hvor meddelelsen om afgørelsen må antages at være kommet frem til vedkommende (medmindre loven fastsætter noget andet). Se i øvrigt bogens § 10 (s. 177ff) om klagevejledning.

4° Underretning om afgørelsen til andre end sagens parter

I tilfælde, hvor der efter lovgivningen er tillagt andre end sagens parter (det være sig andre privatpersoner, private foreninger og organisationer eller of-

fentlige myndigheder) klageret, vil der også i loven være bestemmelser om, at disse skal underrettes om afgørelsen, evt. ved offentlig annoncering.

Se eksempelvis naturfredningslovens § 20, sammenholdt med § 26, miljølovens § 65, stk. 2-3, zonelovens § 9, stk. 8, 2. og 3. pkt., og stk. 9, sammenholdt med § 11, stk. 1, samt vandforsyningslovens § 72, stk. 2-3, sammenholdt med §§ 80 og 83.

En klagefrist regnes fra det tidspunkt, hvor der er givet forskriftsmæssig underretning til den klageberettigede. Hvis forskriftsmæssig underretning til en klageberettiget først gives efter at afgørelsen er meddelt adressaten, kan adressaten risikere, at afgørelsen bliver påklaget (og evt. ændret) efter det tidspunkt, hvor adressaten påregner, at klagefristen udløber. Det er derfor vigtigt, at underretning til de klageberettigede gives samtidig med afgørelsens meddelelse til adressaten. Reglerne om offentlig annoncering (jf. s. 191) skal delvis også ses på baggrund heraf. Se i øvrigt bogens § 10 (s. 177ff) om klagevejledning og bogens § 14 (s. 257f og s. 259ff) om administrativ rekurs.

Underretning om afgørelsen vil i en del tilfælde på ulovbestemt grundlag skulle eller kunne gives til andre myndigheder eller private, som har været inddraget i sagen. Rekurs- eller tilsynsmyndigheden skal give meddelelse om afgørelsen til den myndighed, hvis afgørelse er efterprøvet, og ofte vil en anden myndighed, der har været hørt i sagen, have en sådan naturlig interesse i administrationen på det konkrete område og i den konkrete sags udfald, at den bør underrettes om afgørelsen. Private, der har været hørt i sagen, og som ikke har partsstatus, kan efter omstændighederne alligevel have en sådan interesse i sagen, at det kan være rimeligt at underrette dem om afgørelsen.

Det er ikke uden videre givet, at underretningen kan ske ved en fremsendelse af afgørelsen i sin helhed. I denne forbindelse må der konkret tages stilling til, om det vil være berettiget at videregive de oplysninger, afgørelsen indeholder. I forhold til andre offentlige myndigheder må spørgsmålet normalt afgøres efter FVL § 28, stk. 2, nr. 4, 2. led, og stk. 3. Disse bestemmelser vil jævnligt føre til, at underretning om hele afgørelsen til myndigheder, hvis afgørelse en rekurs- eller tilsynsmyndighed har taget stilling til, vil være berettiget – bl.a. fordi det ofte vil være nødvendigt for »overinstansens« varetagelse af sine tilsyns- og kontrolopgaver, at »underinstansen« kender hele indholdet af »overinstansens« afgørelse (for herved at kunne forstå denne og uddrage retningslinier for fremtidige sager). Om det vil være berettiget at videregive alle oplysningerne i afgørelsen til en myndighed, der har været hørt, vil jævnligt bero på en konkret afvejning af den hørte myndigheds interesse i oplysningerne over for disses karakter. Underretning til en række (typisk underordnede) myndigheder med henblik på oplysning om praksis hos den myndighed, der har truffet afgørelsen, bør jævnligt ske i en anonymiseret form, som fuldt ud vil kunne tilgodese informationsformålet. Om FVL § 28 se i øvrigt bogens § 7 (s. 125ff). Underretning om afgørelsen på ulovbestemt grundlag til private, der ikke er parter, kan formentlig ikke ske i helt samme omfang som til andre offentlige myndigheder. Dog må det antages, at det til private, som har en rimeligt begrundet interesse i sagens udfald, altid vil være berettiget at videregive sådanne oplysninger, som den pågældende private ville have krav på aktindsigt i efter OFL, jf. i øvrigt bogens § 6 (s. 103ff).

Endelig kan der nævnes visse mere specielle tilfælde, hvor myndigheden skal underrette andre offentlige myndigheder om en afgørelse. En tilsynsmyndighed kan have krav på underretning om en afgørelse med henblik på evt. at reagere over for denne. Eksempelvis kan Miljøministeriet efter miljølovens § 54, stk. 1, pålægge en (amts)kommune at give ministeriet underretning om en afgørelse med henblik på evt. at udnytte call-in-bestemmelsen i miljølovens § 69 a, 1. pkt. Ligeledes vil der i visse tilfælde skulle gives underretning til en anden myndighed om en afgørelse af hensyn til denne anden myndigheds registreringsvirksomhed. Eksempelvis skal – jf. § 4 i lov om folkeregistrering – offentlige myndigheder efter nærmere administrativt fastsatte bestemmelser »meddele oplysninger til folkeregistre og det centrale personregister«. Således skal statsamterne give underretning til vedkommende folkeregister om bl.a. ændring af navn eller civilstand med henblik på ajourføring af oplysningerne herom i folkeregistret.

Underretningen af andre end sagens parter kan ske på flere måder: ved en selvstændig skrivelse, ved en såkaldt notits (eller noticeskrivelse) eller ved en kopi af skrivelsen til parten. Selvstændige skrivelser bruges ved underretning af andre end parten i tilfælde, hvor der skal gives en særlig meddelelse, som ikke samtidig skal gives til parten, og/eller i tilfælde, hvor ikke alle oplysningerne til parten skal videregives til ikke-parten. En noticeskrivelse er en skrivelse til en anden end adressaten for afgørelsen, hvori skrivelsen til parten citeres ordret og i fuld udstrækning, og hvor der efter citatet kan gives en særlig meddelelse til adressaten for noticeskrivelsen. Genpart eller kopi af skrivelsen til parten bruges i tilfælde, hvor der skal gives underretning til ikke-parter om hverken mere eller mindre end indholdet af afgørelsen.

§ 12

Domstolsprøvelse

Af Jon Andersen

I. Processuelle spørgsmål

A. »Domstole« og »Øvrighedsmyndighed«

Ifølge grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt, er »domstolene berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser«. Denne kortfattede bestemmelse udgør den væsentligste del af det retlige grundlag for adgangen til at indbringe forvaltningens virksomhed, herunder myndighedernes afgørelser, for domstolene.

De organer, der i bestemmelsen betegnes som *domstole*, og som ifølge reglen kan efterprøve forvaltningens virksomhed, er de almindelige domstole, d.v.s. byretterne, de to landsretter, Højesteret samt Sø- og Handelsretten i København.

De organer, hvis virksomhed kan efterprøves, er i bestemmelsen angivet som »øvrighedsmyndigheden«. Dette er en gammeldags betegnelse for forvaltningen; både de traditionelle forvaltningsorganer såsom centraladministrationens departementer og styrelser samt kommunerne og de mere specielle myndigheder som eksempelvis Danmarks Nationalbank, Lønmodtageres Garantifond, Statsanstalten for Livsforsikring, jf. s. 37. I denne forbindelse spiller en mere præcis afgrænsning af »forvaltningsmyndighed« en underordnet rolle, idet domstolene på andet grundlag end § 63 kan prøve såvel Folketingets som private virksomheders og enkeltpersoners dispositioner. På et enkelt punkt opstår dog et afgrænsningsproblem: En række organer ligner i procesmåde, sammensætning og saglig kompetence domstolene så meget, at det er mindre nærliggende at betragte dem som forvaltningsmyndigheder. Det drejer sig især om de mange ankenævn, f.eks. Landsskatteretten, Den sociale Ankestyrelse og Miljøankenævnet samt ekspropriations- og taksationsskommissionerne. Alternativet er at kategorisere dem som domstole med den følge, at de ikke er undergivet prøvelse i henhold til § 63. I praksis står det dog fast, at disse myndigheder alle hører til »øvrighedsmyndigheden«. Tvivl foreligger med hensyn til Arbejdsretten, de to tjenestemandssretter og landvæsensretterne. Ifølge lovgrundlaget for disse organer kan kun spørgsmålet, om de er gået uden for deres saglige kompetence ved enten at afvise forhold, som ligger inden for deres kompetence, eller påkende spørgsmål uden for deres virksomhedsområde, indbringes for domstolene, jf. § 11 sammenholdt med § 9 i arbejdsretsloven, § 43 i landvæsensretsloven og § 53, stk. 3 i tjeneste-

mandsloven. Disse organer må anses for specielle forvaltningsdomstole, der ikke (fuldt ud) er omfattet af prøvelseskompetencen efter § 63.

Ifølge grundlovens § 63, stk. 2, 1. pkt. kan spørgsmål om prøvelse af forvaltningens virksomhed ved lov henlægges til »en eller flere forvaltningsdomstole«. Forudsætningen er dog, at de afgørelser, sådanne forvaltningsdomstole træffer, skal kunne indbringes for »rigets øverste domstol«. Sådanne *almindelige forvaltningsdomstole* er ikke blevet oprettet. De omtalte »specielle forvaltningsdomstole« er ikke omfattet af domstolsbegrebet i § 63, stk. 2.

B. Søgsmålskompetence

Langt størsteparten af de offentliggjorte prøvelsessager føres som civile retssager og anlægges i almindelighed af en borger mod forvaltningen. En sådan sag kan kun anlægges, såfremt sagsøgeren har *retlig interesse* i søgsmålet. Hertil kræves, at sagsforholdet har en vis aktualitet, at sagen er egnet for domstolsbehandling, samt at sagvolderen har en vis nær tilknytning til sagsanliggendet.

Anerkendelsessøgsmål tillades i retspraksis i videre omfang til prøvelse af offentlige myndigheders virksomhed end mellem private. Der kan eksempelvis anlægges sag til prøvelse af lovligheden af handlinger, der har udspillet sig, og af, om påtænkte handlinger er i strid med reguleringslovgivning, der er sanktioneret med straf, jf. *Bernhard Gomard*: Civilprocessen, s. 195-197.

Det er klart, at personer, som direkte er blevet pålagt byrder, frataget rettigheder eller tillagt begunstigelser ved konkrete afgørelser, er søgsmålsberettigede. Usikkerheden drejer sig om personer med afledede interesser i afgørelser, der umiddelbart gælder for andre. Ved afgørelsen af, om sådanne personer har søgsmålskompetence, får de samme betragtninger, som er udslagsgivende for, om de kan anerkendes som parter i relation til FVL og klageberettigede i forbindelse med administrativ rekurs, betydning, jf. s. 31 og s. 257. Retsspraksis er en anelse svingende; tendensen i nyere praksis er dog at strække søgsmålsretten vidt. Konkurrerende firmaer kan således anfægte monopolmyndighedernes afgørelser vedrørende andre selskaber, medansøgere til stillinger i det offentlige kan indbringe udnævnelsesafgørelsen for domstolene, og de nærmeste naboer til byggeri, hvortil der er givet dispensation, er ligeledes søgsmålskompetente. Derimod kan personer med afledede økonomiske interesser – f.eks. ansatte i en virksomhed, der er blevet pålagt et miljøvilkår, der truer virksomhedens eksistens – næppe påregne at blive accepteret som sagvoldere. Heller ikke »vagthundeorganisationer« som f.eks. Danmarks Naturfredningsforening har søgsmålskompetence alene på grundlag af den abstrakte foreningsinteresse.

C. Sagsøgte

Hvem der skal optræde som procespart på forvaltningens side, giver i de fleste tilfælde sig selv. Det er særlig klart, hvor lovgivningen pålægger en myndighed at indbringe afgørelsen for domstolene, som f.eks. ordningen ved prøvelse af administrativ frihedsberøvelse i henhold til retsplejelovens kapitel 43a og domstolsprøvelse i henhold til en række lovbestemmelser af afgørelser, der forbyder eller begrænser virksomhed, der fordrer offentlig autorisation. Er en afgørelse truffet af en underordnet instans, og er afgørelsen ikke påklaget, vil den pågældende underinstans være procespart for det offentlige. Har afgørelsen været påklaget, vil ankeinstansen almindeligvis være part. I skattesager følges dog den praksis, at Skattedepartementet er procespart, selv om den anfægtede afgørelse er truffet af Landsskatteretten; og i sager, der i sidste instans er afgjort af Monopolankenævnet, er Monopoltilsynet part. Går påstanden ud på et pengekrav, må procesparten på forvaltningens side efter budgetrettens regler kunne forpligte den pågældende kasse eller formue; og kræves der erstatning, må det organ, der hævdes at have begået den erstatningsfremkaldende fejl, sagsøges.

D. Udnyttet rekurs

Selv om procesøkonomiske hensyn taler herfor, kan det ikke i almindelighed kræves, at administrativ *rekurs* skal være *udnyttet*, inden sagen indbringes til prøvelse for domstolene. I en del lovbestemmelser er det dog bestemt, at en bestående klagemulighed skal være benyttet, før en sag kan anlægges, jf. f.eks. monopollovens § 18, stk. 10.

E. Søgsmålsfrist

Der gælder ingen almindelig *frist*, inden for hvilken sagen skal være anlagt. Dog kan prøvelse nægtes, enten fordi sagen ikke længere kan oplyses forsvarligt, eller fordi den tid, der er hengået, må sidestilles med passivitet fra borgers side.

En række lovbestemmelser fastsætter i bestemte relationer søgsmålsfrister. Søgsmål til prøvelse af afgørelser truffet i henhold til kommuneplanloven skal således ifølge § 49 anlægges inden 6 måneder. Overholdelsen af sådanne frister påses i almindelighed *ex officio* af domstolene. Fristerne er normalt bindende. Er en overskridelse undskyldelig, eller er det ved sagsanlægget sandsynliggjort, at der foreligger grove retlige mangler, vil domstolene i praksis acceptere søgsmålet uanset overskridelsen.

F. Forhandlingsprincippet

Prøvelsessager uden for strafferetsplejen behandles efter civilprocessens almindelige regler. Det betyder, at sagens ramme fastlægges ved parternes på-

stande og anbringender. Domstolen kan ikke tilkende en part mere, end han har påstået, og må ikke tage hensyn til anbringender, som ikke er gjort gældende af parterne. Dette procesprincip, der kaldes forhandlingsprincippet, modificeres på forskellige måder. Visse sager prøves efter et officialprincip, dvs. et princip, hvorefter domstolen har ansvaret for sagens afgrænsning, oplysning og udfald. Det gælder bl.a. prøvelse af administrativ frihedsberøvelse, jf. retsplejelovens kapitel 43a. Endelig sætter det offentligtretlige legalitetsprincip visse rammer for den offentlige procesparts formulering af påstande og anbringender, idet processtilkendegivelserne skal udfærdiges i overensstemmelse med de almindelige saglige krav.

Den offentlige part er i almindelighed bundet af lovgivningen og har således ikke fri rådighed over sagsgenstanden. Retten må for at forebygge, at en indholdsmæssig urigtig dom danner grundlag for en urigtig administrativ praksis, i særlig grad være opmærksom på og gennem spørgsmål påvirke parterne til at fremlægge stoffet på en hensigtsmæssig måde, jf. *Civilprocessen* s. 279-280.

G. Nova

Udgangspunktet er, at parterne frit kan fremføre nyt processtof under prøvelsessagen i forhold til det, der indgik i grundlaget for den forvaltningsafgørelse, som er under prøvelse. Denne adgang til at inddrage *nova* gælder både oplysninger, som kunne være inddraget i forbindelse med administrationens behandling af sagen og senere tilkommende kendsgerninger. Prøvelsen går med andre ord ikke ud på at fastslå, om forvaltningen på det grundlag, som forelå, da forvaltningsafgørelsen blev truffet, handlede korrekt.

Udgangspunktet må fraviges i visse tilfælde. Påstanden kan gå ud på, at prøvelsen alene retter sig mod afgørelsens lovlighed bedømt på det da foreliggende oplysningsgrundlag, som f.eks. i sager om lovligheden af en tvangsindlæggelse i henhold til sindssygeloven. Loven kan desuden være formuleret således, at mellemkommende fakta må anses for irrelevante. Dette er bl.a. tilfældet med regler om tilskud, hvorom ansøgning skal være indgivet inden en bestemt frist. Endelig synes retspraksis at være mindre tilbøjelig til at anerkende nye påstande og anbringender, hvor den anfægtede afgørelse er truffet af et domstolslignende forvaltningsorgan såsom Den Sociale Ankestyrelse, Landsskatteretten eller Monopolankenævnet.

H. Sager uden for civilprocessen

Domstolsprøvelse i henhold til grundlovens § 63 kan komme på tale under alle former for retssager, ikke kun en civilsag anlagt af borgeren mod forvaltningen. Er overholdelsen af en forvaltningsafgørelse sanktioneret med straf, kan domstolene påkende afgørelsens lovlighed under den straffesag, anklagemyndigheden rejser i anledning af overtrædelsen. Under tvangsfuldbyr-

delse af forvaltningsafgørelser kan fogedretten tage stilling til afgørelsens lovlighed, f.eks. af afgørelser om udpantning, jf. bl.a. *UfR 1975.453 V*. Tinglysningsdommeren kan i sjældne tilfælde komme til at prøve forvaltningens afgørelser f.eks. et kommunalt afslag på samtykke i henhold til kommuneplanlovens § 36 til stiftelse af en servitut.

II. Prøvelsens indhold

A. Almindeligt om prøvelsesintensitet

Prøvelsestemaet er i § 63, stk. 1, blot angivet som spørgsmål vedrørende »øvrighedsmyndighedens grænser«. Denne formulering, som stammer fra den første grundlov af 1849, har givet anledning til usikkerhed i praksis og uenighed i teorien. Diskussionen kan sammenfattes under betegnelsen »prøvelsesintensitet«, dvs. spørgsmålet om, hvor mange og hvilke af de elementer, der indgår i forvaltningsafgørelsen, retten inddrager under sin stillingtagen.

Poul Andersen gik i sine fremstillinger af forvaltningsretten ud fra, at formuleringen af § 63 lagde op til en begrænsning i domstolenes adgang til at prøve forvaltningens frie (dvs. unormerede) skøn samt i forhold til afgørelser, der ifølge lovbestemmelser, de såkaldte endelighedsbestemmelser, var blevet friholdt for domstolsprøvelse. Uanset disse begrænsninger kunne domstolene dog efter *Poul Andersen*'s opfattelse altid prøve, om der var begået formelle fejl, der kunne påvirke afgørelsens gyldighed, om der var inddraget ulovlige hensyn i skønsafvejningen, eller om afgørelsen måtte anses for at stride mod lighedsgrundsætninger, jf. *Poul Andersen*, 1965, s. 592-614.

I afhandlingen »Øvrighedsmyndighedens grænser«, 1969, tog *Ole Krarup* principielt afstand fra *Poul Andersen*'s ovennævnte forståelse af § 63. Ingen del af forvaltningens virksomhed er efter *Ole Krarup*'s opfattelse undtaget fra den grundlovsbestemte prøvelsesret, men prøvelsen varierer rent faktisk i intensitet. De faktorer, som bevirker, at domstolene i visse tilfælde er tilbageholdende i deres prøvelse er bl.a. de samme momenter, som *Poul Andersen* havde opstillet som egentlige prøvelsesbegrænsninger; at loven er upræcist formuleret, og forvaltningen derved har fået overladt et skøn, samt at prøvelsen er blevet begrænset ifølge en endelighedsbestemmelse. I forhold til *Poul Andersen* er det afgørende nye i *Ole Krarup*'s tese, at de nævnte forhold ikke er ene om at styre prøvelsesintensiteten, tværtimod spiller en række andre forhold, der ikke kan udledes af § 63's ordlyd, en nok så betydningsfuld rolle.

I de to nyeste fremstillinger af domstolsprøvelsen, *Bent Christensen*: Domstolsprøvelse af forvaltningsakter, 1988 og *Jørgen Mathiasen*: Domstolskontrol med forvaltningen i Forvaltningsret, Almindelige emner 2. udgave, 1989, side 318 ff, er gennemgangen lagt til rette uden en direkte stillingtagen til det principielle spørgsmål om rækkevidden af § 63.

I retspraksis forstås bestemmelsen som en overordnet tilkendegivelse om, at domstolenes prøvelse skal tage udgangspunkt i gældende ret. Borgerne skal kunne opnå domstolenes stillingtagen til, om forvaltningen har overholdt de

gældende regler for udformningen af afgørelser, hvilke sagsbehandlingsprincipper der skal følges i forbindelse med afgørelsens tilblivelse, samt hvilket indhold afgørelserne kan få. Udsagnets realindhold kan tydeliggøres ved at fastslå, hvad der *ikke* kan danne grundlag for prøvelsen: rene moralske normer og teknisk faglige normer. Selv om der i praksis er en flydende overgang mellem sådanne normer og retsnormer, er denne skillelinie meget karakteristisk for prøvelsen. Det særegne er, at domstolene i prøvelsessager holder forvaltningens handlemåde op over for et sæt af juridiske normer, som i løbet af de sidste 60-70 år har fået nogenlunde fast indhold.

Selv i forhold til retlige spørgsmål varierer prøvelsesintensiteten. Over for visse spørgsmål, visse sagstyper og visse myndigheder er prøvelsen så dybtgående, at der ligefrem er tale om fuldstændig og ny behandling af sagen. I andre tilfælde er prøvelsen mere formel. Hvor dybtgående prøvelsen bliver, styres især af følgende forhold:

- den mangelstype, som er sagens stridspunkt,
- om de anvendte regler er præcist eller mindre præcist formulerede,
- parternes tilrettelæggelse af procesmaterialet for domstolen,
- domstolens fortrolighed med det sagsområde, afgørelsen vedrører,
- domstolens opfattelse af behovet for en mere indgående prøvelse, især tidligere erfaringer med den pågældende myndighed, og det indgreb, afgørelsen repræsenterer,
- samt om der er påvist fejl i forbindelse med forvaltningens behandling af sagen.

B. Almene juridiske spørgsmål

En række retlige spørgsmål har en universel karakter og hører til de problemstillinger, fagjurister i særlig grad er trænede i at bedømme. Opstår sådanne spørgsmål i prøvelsessager, behandler domstolene dem fuldt ud.

Til denne kategori hører spørgsmål om forvaltningsafgørelsers forenelighed med grundloven.

I *UfR 1977.32 H* blev det bl.a. gjort gældende, at et kommunalt pålæg til en restauratør om at betale en afgift på 8.000 kr. årligt for opstilling af en spilleautomat, ikke kunne have hjemmel i restaurationslovens § 26, da det ville være uforeneligt med grundlovens § 43 (hvorefter ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov) at overlade til en kommunalbestyrelse at fastsætte størrelsen af fiskale afgifter. Samme indsigelse blev anført i *UfR 1977.37 H* imod et pålæg om en afgift for offentlig dans på 100 eller 50 kr. pr. tilladelse. Indsigelserne blev undergivet en tilbundsående prøvelse, som resulterede i, at domstolen ikke fandt det uforeneligt med § 43 at overlade til en kommunalbestyrelse at fastsætte størrelsen på en afgift – som efter rettens opfattelse havde fornøden hjemmel i restaurationslovens § 26.

I et stort antal prøvelsessager rejses der tvivl om forvaltningens bemyndigelse til at træffe afgørelse. Også sådanne indsigelser hører til den kerne af juridiske spørgsmål, som altid kan påregnes prøvet indgående.

I *UfR 1958.1275 Ø* tog retten stilling til retsgrundlaget for en afgift, politiet i Lyngby-Tårnbæk opkrævede af teltholderne på Dyrehavsbakken for det tilsyn, der blev ført med parken. Afgiften, der kom Gentofte-Lyngby hospital tilgode, ansås (efter at spørgsmålet var overvejet nøje) at have hjemmel i en århundrede gammel administrativ praksis.

Justitsministeriet fik i *UfR 1985.973 Ø* medhold i, at A.P. Møllers Familiefonds beslutning om at flytte hjemsted fra København til Liechtenstein efter almindelige fondsretlige grundsætninger (som siden er blevet lovfæstet ved fondsloven) ikke var gyldig uden Justitsministeriets tiltræden.

UfR 1980.73 H: Danmarks Apotekerforening blev i 1967 frivilligt registreret i henhold til momsloven for den del af foreningens virksomhed, som ikke var omfattet af lovens registreringspligt. Der opstod i midten af 70'erne uenighed mellem toldmyndighederne og foreningen om, hvorvidt foreningens kursusvirksomhed var omfattet af den frivillige eller pligtige registrering. Toldmyndighederne kaldte 1. oktober 1977 med virkning fra 1. januar 1978 hele den frivillige registrering tilbage og tilbød samtidig en ny registrering, der udtrykkeligt undtog kursusvirksomheden. Foreningen modtog den nye registrering, men rejste samtidig indsigelse imod tilbagekaldelsen af registreringen. Retten fandt med henvisning til en udførlig argumentation, der refererede til den almindelige lære om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter, at tilbagekaldelsen havde været berettiget, uanset at den ikke havde udtrykkelig lovhjemmel.

Ministeriet for Offentlige Arbejder havde i *UfR 1975.63 H* givet KTAS pålæg om at etablere et »rådighedskredsløb« udelukkende til brug for militære eller beredskabsmæssige formål i krisesituationer. Pålægget, som var ganske omkostningskrævende for selskabet, havde efter rettens mening ikke tilstrækkelig hjemmel i § 5, stk. 1, i lov om det civile beredskab om at pålægge virksomheder »at have nærmere fastsatte minimumsbeholdninger af varer og produktionsmidler.«

Østre Landsret tog i *UfR 1988.732* stilling til gyldigheden af et forbud mod medtagelse af hunde på et kommunalt bibliotek. Bemyndigelsen til at udstede forbudet udsprang efter rettens opfattelse af den almindelige beføjelse for en offentlig institution til at fastsætte regler om forholdet mellem institutionen og publikum (anstaltsordninger).

Til kategorien af almene retlige spørgsmål, som undergives fuld prøvelse hører ligeledes:

- om en lov er trådt i kraft,
- hvilken af indbyrdes modstridende regler, der skal anvendes i det konkrete tilfælde,
- om forvaltningen har udvist passivitet, eller afgørelser er bortfaldet ud fra forældelseslignende synspunkter,
- om en tilkendegivelse fra forvaltningen er en bindende afgørelse eller blot en forhåndsbesked,
- om myndighedens brug af omgængelsesbetragtninger har været holdbare.

Ifølge kommuneplanlovens § 43, stk. 1, må ingen del af en bygnings ydervægge være hævet mere end 8,5 m over det omgivende terræn. I *UfR 1985.326 H* gjorde nogle naboer gælden

de, at Brøndby kommunes tilladelse til opsætning af en 17,5 m høj antennemast var omfattet af denne bestemmelse, og at tilladelsen derfor burde være givet som dispensation efter denne lovs § 47, der bl.a. foreskriver nabohøring. Tilladelsen var givet i medfør af det dagældende bygningsreglement, som var udstedt i henhold til byggeloven, og som indeholdt en særbestemmelse om tilladelse til bebyggelse over lovlig bygningsprofil til bl.a. fritstående antenner. Sagen angik den tilsyneladende uforenelighed mellem kommuneplanloven og byggeloven, der begge af retten fandtes at gælde for antennemaster. Højesterets flertal nåede til det resultat, at dispensation fra § 43 var uforuden og følgelig, at bygningsreglementet indeholdt fornøden hjemmel til en tilladelse som den foreliggende. Problemet blev af de implicerede dommere anset for overordentligt tvivlsomt. Tvivlen afholdt imidlertid ikke dommerne fra at tage selvstændig stilling til spørgsmålet.

I *UfR 1985.1000 H* ansås Århus Kommune for at have udvist passivitet over for en vognmand, der siden 1950 havde drevet vognmandsvirksomhed på en ejendom i strid med en servitut, i forhold til hvilken kommunen havde påtaleret. I hvert fald siden 1968 havde kommunen haft kendskab til benyttelsen uden at reagere og fandtes derfor afskåret fra i 1981 at forbyde hans benyttelse af ejendommen.

Kirkeministeriet nægtede i *UfR 1988.127 H* at notere en ret for H, der var blevet skilt fra M (som var berettiget til tjenestemandspension) til enkepension efter M. Grundlaget for en sådan ret er ifølge loven, at der er bidragspligt mellem M og H. I det foreliggende tilfælde havde M ved aftale påtaget sig et månedligt bidrag på 10 kr. over for H. Dette blev af ministeriet betragtet som en omgåelse af kravet om bidragspligt; retten tiltrådte dette synspunkt (jf. *Bent Unmack Larsens* kommentar til dommen i *UfR 1989 B s. 31*).

C. Fortolkning

Opstår der under prøvelsen spørgsmål om den rette forståelse af en bestemt tekst som helhed eller enkelte ord og vendinger, vil forvaltningens generelle regelforståelse blive prøvet fuldt ud af domstolene.

Bistandslovens § 8 hjemler det offentlige ret til at indtræde i en hjælpsmodtagers ret til at kræve bidrag fastsat eller forhøjet. Ved fastsættelsen eller forhøjelsen kan myndigheden tilsidesætte en aftale om bidrag, der må anses for indgået med det formål at hindre det offentlige i at indtræde i retten til bidrag. I *UfR 1984.97 H* slog retten fast, at en hustru, der under en skilsmisssag havde taget bekræftende til genmæle over for mandens påstand om, at han ikke skulle pålægges bidragspligt, ikke var »bidragsberettiget«, og at der følgelig ikke var hjemmel i bestemmelsen til at kræve bidrag fastsat.

Ifølge kommuneplanlovens § 45, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen modsætte sig, at »bestående boligbebyggelse eller ubebyggede arealer i området tages i brug til miljøforringende erhvervsformål«. Højesteret fortolkede – i modsætning til forvaltningen – i *UfR 1985.125* vendingen således, at den ikke omfattede anvendelse af lokaler, der hidtil har været brugt til erhverv. Herefter kunne bestemmelsen ikke bruges til at forbyde, at to ejerlejligheder, hvori der tidligere havde været drevet brødsalg og elinstallationsforretning, blev indrettet til smørrebrødsforretning og kiosk.

Ved bedømmelsen af forvaltningens konkrete anvendelse af reglerne – subsumptionen – er udgangspunktet også, at der foretages en tilbundsgående prøvelse:

Dette gælder også over for regelanvendelse, der forudsætter teknisk sagkundskab, idet domstolene er i stand til at inddrage den fornødne sagkundskab bl.a. gennem afholdelse af syn og skøn, jf. kapitel 19 i retsplejeloven.

I *UfR 1981.897 Ø* fandt retten ikke, at en folkepensionist ved at benytte 100.000 kr. af sin formue til at tegne en livsforsikring med sine børn som begunstigede derved kunne anses at have udvist uordentligt eller ødselt levned. Forvaltningens modsatte opfattelse, som havde ført til, at der var blevet foretaget en afkorting i den pågældendes folkepension i henhold til den dagældende folkepensionslovs § 7, blev dermed underkendt og forvaltningen dømt til at anerkende, at pensionisten havde krav på at oppebære fuld pension. I mange sager, bl.a. i *UfR 1985.308 H* og *UfR 1988.906 H*, har domstolene taget stilling til skattemyndighedernes afgørelser om at anse salg af fast ejendom for sket som et led i skatteyderens erhverv med den følge, at fortjenesten anses for indkomstskattepligtig.

Drejer striden sig om forståelsen af såkaldte vage og elastiske bestemmelser (f.eks. »mellemstore købstæder«, »rådighed for arbejdsmarkedet«, »stærk bymæssig bebyggelse«, »tilfredsstillende tjenesteforhold«, »afgørende ulempe«), vil domstolene normalt tage stilling til generelle afgrænsningsspørgsmål.

I *UfR 1980.782 V* tog retten stilling til, hvorledes udtrykket »afgørende ulempe for virksomhedens drift« i en arbejderbeskyttelseslov skulle forstås. Arbejdstilsynet havde fortolket udtrykket således, at kun rent driftsmæssige produktivitetshensyn var omfattet af bestemmelsen, mens retten fandt, at bestemmelsen gjaldt både produktionstekniske og økonomiske hensyn.

Mere usikkert er det, om retten går ind i en prøvelse af den konkrete subsumption under sådanne vage regler. Er forvaltningen gået ud over den yderste ordgrænse for reglen (f.eks. kvalificeret en landsby som »stærkt bymæssigt bebygget«), vil domstolene utvivlsomt korrigere, men ligger anvendelsen inden for denne ydergrænse, vil konkrete forhold, navnlig retssagens tilrettelæggelse og domstolens fortrolighed med området, være afgørende for, hvor dybtgående prøvelsen bliver.

Dommene *UfR 1986.393 V* og *UfR 1986.834 Ø* er eksempler på, at domstolene har taget stilling til, om en person stod til rådighed for arbejdsmarkedet, jf. arbejdsløshedsforsikringslovens §§ 58 og 59, og dermed havde ret til dagpenge. I den ovennævnte dom *UfR 1980.782 V* gik retten ind i en tæt vurdering af, om der i det konkrete tilfælde havde været afgørende ulemper ved at placere et stormagasins fødevarerafdeling et andet sted end i kælderetagen, hvor de ansatte måtte arbejde uden tilgang af dagslys.

Indehaveren af en buskoncession fik i *UfR 1975.144 H* tilladelsen inddraget under henvisning til, at ruten blev drevet utilfredsstillende. Denne bedømmelse, som retten betegnede som et »skøn«, fandtes ikke at ligge uden for rammerne af den anvendte bestemmelse (§ 5, stk. 3, i lbekg. nr. 346 af 14. juli 1970).

Forskellen i prøvelsesintensitet i de refererede domme beror ikke på regelgrundlaget, men

på andre faktorer. Som arbejdsløshedssagerne blev forelagt domstolene, afsløredes et klart kontrolbehov på området, hvilket formentlig er baggrunden for den ret tætstående prøvelse i disse sager. I *UfR 1980.782 V* blev ulempestørgsmålet belyst meget grundigt af sagsøger, hvilket gav retten mulighed for at gå tilsvarende dybt ind i dette problem. I *UfR 1975.144 H* forelå der ikke holdepunkter for et særligt kontrolbehov; ej heller præsenteredes retten for et særligt udbygget bedømmelsesgrundlag.

D. Udfyldningsspørgsmål

I den udstrækning, en lovbestemmelse er upræcis, foretager forvaltningen ved den konkrete retsanvendelse en udfyldning. Domstolenes prøvelse af denne udfyldende virksomhed er væsentligt mere forsigtig end prøvelsen af de tidligere omtalte typer af spørgsmål. Dette beror på flere forhold, men især på, at der bag lovens ufuldstændige beskrivelse af de retsbetingende kendsgerninger hyppigt ligger en erkendelse hos lovgiver af, at forvaltningen har de bedste saglige forudsætninger for at udforme retstilstanden. Når dette ofte – men langt fra altid – er baggrunden for forvaltningens skønsmæssige beføjelser, er det naturligt, at domstolene er tilbageholdende med at indgå på en prøvelse heraf, og i stedet koncentrerer opmærksomheden om principperne for skønsudøvelsen. Nu og da går prøvelsen dog videre end til principperne, nemlig når der undtagelsesvis foreligger en retlig målestok for skønnet, f.eks. i form af en fast intern regel.

1° Stillingtagen til, om loven kræver udfyldning

Selv om en lovbestemmelse i sin formulering lægger op til et skøn, kan lovgivers mening have været, enten at der slet ikke skal være spillerum for forvaltningen, eller at spillerummet er væsentligt snævrere, end den sproglige formulering tilsiger. Et klassisk eksempel på dette fænomen er »kan«-bestemmelser, som ret forstået er »skal«-regler.

UfR 1975.181 H tog stilling til en sådan påstand. Den dagældende boligstøttelov indeholdt i § 10 en bestemmelse om godkendelse af almennyttige boligselskaber. Bestemmelsen var formuleret helt åbent med hensyn til, under hvilke omstændigheder godkendelse kunne meddeles. Sagsøgeren – et boligselskab, der var nægtet godkendelse – gjorde gældende, at reglen måtte forstås således, at selskabet havde et retskrav på godkendelse, når blot vedtægterne for selskabet opfyldte visse betingelser. Heri fik selskabet ikke medhold ved dommen. I *UfR 1983.361 H* var stridsspørgsmålet, om en lov om støtte til kollegiebyggeri, der hjemlede undervisningsministeren ret til at yde lån til projekter og til at eftergive sådanne lån, hvis byggeriet ikke kom til udførelse, skulle forstås som en skønsmæssig beføjelse eller som en pligt til eftergivelse, hvis den manglende gennemførelse af projektet ikke kunne bebrejdes bygherren. Højesteret tiltrådte den sidste opfattelse under hensyn til, at sådan havde retsstillingen været under den tidligere kollegielovgivning, og at det efter forarbejderne ikke kunne antages at have været tilsigtet at ændre retstilstanden på dette punkt.

Opstår der tvivl om rækkevidden af skønsbeføjelsen, prøver domstolene det til bunds.

2° Korrekt anvendelse af kriterier

Indsigelser om, at et ulovligt kriterium har været inddraget i skønssafvejningen, hører til de mest almindelige i prøvelsessager. Der er fast tradition for, at domstolene – ligesom ved abstrakt fortolkning – udtømmende tager stilling til, om et påberåbt kriterium er lovligt. For visse hyppigt forekommende kriterier har der ligefrem udviklet sig et vist mønster i retspraksis. For så vidt angår prøvelse af, om et kriterium har været inddraget, se s. 207.

I en del tilfælde har domstolene taget stilling til, om en afgørelse var båret af ønsket om at tilgodese det offentlige *finansielle interesser*. I *UfR 1928.675 H* gjorde en bogtrykker, der var tiltalt for at have hængt plakater op på steder, hvor det ifølge politivedtægten var forbudt, gældende, at forbudet skyldtes en henstilling fra Københavns Kommune, som havde overdraget selskabet A/S Københavns Plakatsøjler eneret på offentlig opslag af plakater. Hverken byretten eller Højesteret gik nærmere ind på denne indsigelse. Landsretten derimod gav tiltalte medhold og ville derfor frifinde.

Ved *UfR 1929.452 H* anså retten det for uberettiget, at Randers kommune havde afbrudt levering af gas og elektricitet til forbrugere, der skyldte i skat.

Politivedtægten for Horsens gav politiet og byrådet hjemmel til at pålægge busser at benytte bestemte holdepladser. Politiet kunne ifølge *UfR 1932.1022 H* ikke benytte hjemmelen til at give pålæg om benyttelse af en (betalingspligtig) holdeplads, der var ejet af et privat selskab, som havde indgået kontrakt med kommunen om leje af den grund, holdepladsen lå på.

Der foreligger en omfattende praksis om afslag på tilladelser, vilkår for tilladelser og om, hvorvidt ekspropriationsbeslutninger er begrundet i ønsket om at billiggøre en ekspropriation. I visse tilfælde fremgår det af hjemmelsgrundlaget, at afgørelsen kan forfølge dette formål. Findes sådanne holdpunkter ikke, går retspraksis ud på, at billiggørelsessensynet ikke er lovligt i denne sammenhæng. I *UfR 1973.657 H* blev en beslutning om at udstrække en ekspropriation til en jordlod, der var blevet afskåret fra ekspropriatus' landbrugsejendom, underkendt, idet beslutningen fandtes at være truffet, for at jordloden kunne indgå i vejmyndighedernes forhandling med en anden landmand, der også måtte afstå jord til anlægget.

Også på andre områder har der udviklet sig en forhåndsformodning imod lovligheden af finansielle hensyn. Om et sådant hensyn undtagelsesvis – f.eks. støttet på forarbejder – kan anses for lovligt, vil blive efterprøvet fuldt ud af domstolene. I *UfR 1986.864 H* lagde retten til grund, at en bestemmelse i Frederikshavns Kommunes affaldsregulativ, hvorefter erhvervsvirksomhedernes brændbare affald skulle afleveres til kommunens forbrændingsanstalt, og at kørslen skulle forestås af kommunen, skyldtes ønsket om at nedbringe kommunens underskud ved driften af renovationsvæsenet. Efter sammenhængen mellem udgifterne til renovationsvæsenet og afgifterne ved forbrænding fandtes dette ønske imidlertid ikke at kunne føre til tilsidesættelse af den fastsatte ordning; det finansielle hensyn var med andre ord lovligt.

Et andet kriterium, som har givet anledning til en omfattende retspraksis, er myndighedernes varetagelse af *fagforeningsinteresser*. Denne praksis har sit udgangspunkt i en fast antagelse om, at partipolitiske hensyn ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan legitimere

myndighedernes afgørelser. Det følger uden videre af dette udgangspunkt, at myndighederne ikke ved konkrete afgørelser må inddrage en hensyntagen til politisk dominerede fagforeninger for på denne måde at støtte et bestemt eller bestemte politiske partier. Esbjerg Byråd kunne ikke bestemme, at kommunale arbejder udelukkende måtte overlades til entreprenører, der benyttede arbejdere, der var medlemmer af de socialdemokratiske dominerede fagforeninger. Bestemmelsen blev ved *UfR 1932.505 H* anset for ugyldig over for Kristelig Dansk Fællesforbund, hvis medlemmer derved udelukkede fra at deltage i kommunens arbejder. Ved *UfR 1954.143* kendtes en eksklusivaf tale, dvs. en overenskomst mellem arbejdsgiver og en fagforening om udelukkende at beskæftige medlemmer af den pågældende fagforening, ugyldig som grundlag for en kommunes beslutning om at afskedige en gasværksarbejder, der havde meldt sig ud af den pågældende forening. Synspunktet er af domstolene blevet videreført til en underkendelse af krav om indmeldelse i arbejdsløsheds-kasser med umiddelbar tilknytning til en fagforening. Manglende indmeldelse i eller udmeldelse af sådanne kasser er således ikke lovlige kriterier for afskedigelser, jf. herved *UfR 1958.868 H*, *UfR 1967.58 H* og *UfR 1978.626 H*. Ved den sidste dom blev afskedigelsen dog anset for berettiget ud fra nødretlige betragtninger. Siden er afskedigelse på grund af foreningsforhold udtrykkeligt blevet forbudt ved lov nr. 285 af 9. juni 1982 bl.a. for at opfylde Danmarks forpligtelser efter bestemmelsen i art. 11 i Den europæiske Menneskerettigheds-konvention. Ved *UfR 1986.898 H* fik nogle buschauffører, der var blevet afskediget fra HT, efter at de havde udmeldt sig af Specialarbejderforbundet, tilkendt godtgørelse og erstatning efter denne lov, jf. også *UfR 1989.249 H*. Ved *UfR 1988.748 Ø* blev det dog ikke anset for ulovligt, at Københavns kommune havde besluttet at fritage en brandmand, der havde meldt sig ud af sin fagforening, Dansk Kommunalarbejderforbund, fra arbejde. Den pågældende var fortsat ansat og oppebar løn.

Især kommunale myndigheder har vist sig tilbøjelige til at inddrage parternes *stedlige og personlige tilknytning* som et kriterium i udøvelsen af skønsmæssige beføjelser. Dette hensyn er ofte, men ikke altid, udtryk for en variant af finansiell magtfordrejning. Kriteriet har været bedømt i en række ældre domme. I *UfR 1936.765 V* og *UfR 1937.797 V* blev det lagt til grund, at Thisted Byråd ikke lovligt kunne gøre forskel på inden- og udenbysboende ved reguleringen af torvehandel. I den sidste dom blev byrådet frifundet for en påstand om ugyldighed, fordi den anfægtede beslutning – om at flytte torvehandelen til en mere afsidesliggende plads end hidtil – ikke ansås motiveret af ønsket om at varetage byens fastboende næringsdrivendes interesser, men af politimæssige hensyn. I *UfR 1958.455 Ø* underkendtes et afslag på at give en udenbysboende frugtplantageejer fritagelse for ejendoms-skyld. Det fremgik under sagen, at kommunens øvrige tre – indenbys boende – plantageejere alle havde fået fritagelse. Vejle Byråd havde i sin tjenestevedtægt pålagt de ansatte bopælspligt; ved *UfR 1963.129 H* blev en beslutning om at afskedige en bibliotekar, som i strid med vedtægtsbestemmelsen tog bopæl uden for kommunen, underkendt som uberettiget, og den pågældende blev tilkendt erstatning. Ved *UfR 1983.986 Ø* blev det (delvis på grundlag af den færøske hjemmestyreløvs § 10, stk. 2, 2. pkt.) fastslået, at der ikke ved meddelelse af tilladelse til at blive beskattet efter en bestemt færøsk skatteregel måtte gøres forskel på »etniske færinger« og andre.

Ikke alene i forhold til de mere velkendte kriterier, men også over for anvendelsen af sjældent forelagte kriterier, sker en udtømmende prøvelse.

I *UfR 1961.369 H* påkendte retten, om der i henhold til den dagældende færdselslovs § 57, stk. 3, kunne udfærdiges forbud eller påbud, der ikke havde deres begrundelse i færdselsmæssige forhold, men i det konkrete tilfælde var udstedt for at sikre parkeringsplads til personer med ærinde i den franske ambassade. Dette mere almene hensyn fandtes lovligt.

Ved *UfR 1959.813* antog retten, at Monopoltilsynet var uberettiget til ved sine afgørelser at tage sociale hensyn, som rettelig burde varetages efter lukkelovgivningen. Ved afslag på nedlæggelse af en lejlighed kunne kommunen ifølge *UfR 1959.535* ikke tage egentlig byplanmæssige hensyn. I *UfR 1988.177 H* blev en ansøgning om fornyelse af en alkoholbevilling afslået under hensyn til, at der i forbindelse med ansøgerens hidtidige drift af et etablerement på Strøget i København havde været et stort antal politiforretninger. Bevillingsmyndighederne havde inddraget disse oplysninger, uanset at ikke alle politiaktionerne havde sammenhæng med forhold, der kunne bebrejdes bevillingshaveren eller hans ansatte. Denne helhedsvurdering fandt retten lovlig.

Prøvelsen af, om et givet kriterium rent faktisk har været lagt til grund, er også tilbundsgående. Bevismæssigt er det dog op til borgeren at godtgøre tilstedeværelsen af et ulovligt kriterium; lykkes det ikke, lægges det til grund, at kriteriet ikke har været anvendt.

3° Skønsafvejningen

Tesen hos *Poul Andersen* om, at forvaltningens skøn er friholdt for domstolsprøvelse, har fæste i praksis, for så vidt angår den rene skønsudøvelse, dvs. forvaltningens afvejning af lovlige kriterier over for hinanden. Kun hvis der foreligger særlige – retligt orienterede – holdepunkter herfor, indgår domstolene på en (typisk abstrakt) prøvelse af disse rene skønselementer. Foreligger sådanne holdepunkter ikke, afstår domstolene fra prøvelse.

I de sager, hvor det er blevet prøvet, om forvaltningen har inddraget et ulovligt kriterium, og hvor dette findes ikke at være tilfældet, går domstolene i almindelighed ikke videre til at påse, om afvejningen i øvrigt har været i orden.

I en del domme er en afvisning af en ugyldighedspåstand udtrykkeligt begrundet med, at påstanden forudsatte en underkendelse af forvaltningens skøn, og at dette ligger uden for domstolsprøvelsen. I *UfR 1981.369 Ø* var en udlænding blevet udvist ved Justitsministeriets beslutning. Retten fandt ikke, at der var blevet bibragt ham en forventning om, at han ved at samarbejde med politiet under opklaringen af en narkotikaforbrydelse kunne undgå udvisning. Retten bemærkede, efter at have gjort op med dette synspunkt, at der måtte gives ministeriet medhold i, at myndighedernes »skøn ikke kan efterprøves af domstolene«.

UfR 1987.733 Ø angik et delspørgsmål i den såkaldte »Villo-sag«, der fandt sin endelige afgørelse ved *UfR 1987.311 H*. Villo Sigurdsson, der var borgmester for Københavns Kommunes Magistrats 4. afdeling, havde vundet en retssag mod Københavns Kommune ved landsretten angående en beslutning i Borgerrepræsentationen om at overføre bl.a. lokalplansagerne fra Magistratens 4. afdeling til Overborgmesterens afdeling. Dommen blev af kommunen påanket til Højesteret, og under ankesagen fik Sigurdsson bevilget fri proces. Han påstod under den her omtalte sag et afslag på fri proces *under landsretssagen* kendt ugyldigt. Heri gav landsretten ham ikke medhold, bl.a. under henvisning til, at »der ikke ... fra nogen af parternes side (var) tilvejebragt sådanne oplysninger om Justitsministeriets praksis, at det er muligt derigennem af betydning for sagen at fastlægge nærmere rammer for udøvelsen af det meget vide skøn, der efter bestemmelsens tilblivelse og ordlyd tilkommer ministeriet ved afgørelsen af, om der bør meddeles fri proces efter retsplejelovens §

331.« Da der heller ikke blev påvist fejl med hensyn til kriterieanvendelsen, blev Sigurdssons påstand om, at afslaget var ugyldigt, ikke taget til følge.

Nogle spørgsmål vedrørende *rammerne* for skønsafvejningen bliver dog prøvet. I ganske mange retssager er det blevet påberåbt, at skønsafvejningen enten er blevet helt afskåret eller begrænset alt for voldsomt i forhold til, hvad der har været forudsat af lovgiver ved overladelsen af den skønsmæssige beføjelse. Denne indsigelse om, at »skønnet er sat under en regel«, tages sjældent til følge. I et par nye domme er det dog sket.

Den vigtigste dom er *UfR 1983.349 H*. Ved denne dom fik en studerende, der søgte om midlertidig kontanthjælp i henhold til bistandslovens § 37, medhold i, at hans ansøgning måtte afgøres på grundlag af en samlet bedømmelse af hans forhold. Da afslaget var blevet meddelt alene under hensyn til en oplysning om, at han agtede på ny at tilmelde sig Københavns Universitet, fandtes afgørelsen ugyldig. I *UfR 1988.239 Ø* fandt retten, at der ved bedømmelsen af, om en lejrchef på en campingplads stod til rådighed for arbejdsmarkedet i vintersæsonen, måtte bortses fra en intern regel, der bestemte, at en lejrchef ikke var berettiget til arbejdsløshedsdagpenge ved sæsonens afslutning, såfremt beskæftigelsen forventedes genoptaget i den efterfølgende sæson. Når der kunne bortses fra reglen, skyldtes det ifølge dommens præmisser, at »afgørelsen af, om et medlem af en arbejdsløshedskasse opfylder lovgivningens betingelser om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, må bero på en konkret vurdering af samtlige foreliggende oplysninger om det pågældende medlem«.

I *UfR 1988.963 Ø* tog retten indgående stilling til, om der havde udviklet sig en afvejningsregel, gående ud på, at stillinger som skoledirektør ved det kommunale skolevæsen normalt skal besættes med personer, der er uddannet som lærer i folkeskolen. Nykøbing-Rørvig Kommune besatte en nyoprettet stilling som skoledirektør med en person, der var uddannet cand. mag., og som havde undervist i folkeskolen, men som altså ikke havde uddannelse som folkeskolelærer. Herefter etablerede Danmarks Lærerforening blokade over for kommunens skolevæsen, og retssagen angik lovligheden heraf. Parterne var enige om, at den person, der var blevet ansat, opfyldte kvalifikationskravene i tjenestemandslovens § 4. Herudover gjaldt ifølge lærerforeningen det nævnte uddannelseskrav, der måtte være en minimumsbetingelse for ansættelse i den pågældende stilling. Dette krav kunne ifølge dommen hverken støttes på folkeskolelovens § 27 eller på en udbredt administrativ praksis, hvorefter sådanne stillinger besættes med folkeskolelæreruddannede. Blokaden kendtes bl.a. på denne baggrund ulovlig.

I praksis tages endvidere stilling til, om en foreliggende (lovlig) intern regel er anvendelig i det konkrete tilfælde.

I *UfR 1988.892 H* blev en demonstratrice ved Toms Chokoladefabrikker ikke anset for berettiget til at benytte standardfradraget for handelsrejsende for merudgifter til fortæring, telefon, porto og repræsentation ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Det nævnte fradrag er bestemt i de vejledende anvisninger til ligningsmyndighederne, men følges (lovligt) helt fast i praksis; den pågældende blev blot ikke af retten anset for »handelsrejsende«. I *UfR 1975.181 H* gjorde et nystiftet boligselskab bl.a. gældende, at Boligministeriets afslag på at godkende selskabet stred mod ministeriets egen praksis, sådan som den havde fundet udtryk i afgørelser siden 1967. Dette anbringende blev påkendt, men ikke taget til følge.

Prøvelsen vil i praksis ofte ske på grundlag af et anbringende om, at en fravigelse af praksis er sagligt ubegrundet og derfor udtryk for en tilsidesættelse af lighedsbetragtninger. Anbringender om, at skønsafvejningen er foretaget på en uligelig måde, vil imidlertid også blive taget under påkendelse, selv om de ikke søges underbygget med, at der er sket brud på en fast praksis.

I *UfR 1985.254 H* gjorde sagsøger – et selskab, der havde fået afslag efter sommerhus- og campingloven på tilladelse til erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse, og som agtede at opføre og udleje huse i »time-sharing« – gældende, at Dansk Folke Ferie havde fået tilladelse til en udlejningsvirksomhed, som ganske kunne sidestilles med den, sagsøger planlagde. Retten fandt, at Folke Ferie »efter sit formål og karakter (indtager) en sådan særstilling«, at der ikke var tale om diskrimination. I *UfR 1987.733 Ø* havde sagsøger fået fri proces under en sag, der var under anke til Højesteret. Han gjorde under den her omhandlede retssag gældende, at Justitsministeriets afslag i sin tid på at meddele fri proces, da sagen verserede ved landsretten, stred mod en forvaltningsretlig lighedsgrundsætning. Hertil bemærkede retten, at det forhold, at sagsøger havde fået fri proces ved Højesteret, ikke fandtes at kunne føre til, at sagsøgte nu var forpligtet til med tilbagevirkende kraft at ændre sit afslag på fri proces for landsretten.

Navnlig nyere retspraksis viser eksempler på, at domstolene tager stilling til, om forvaltningens skønsudøvelse er foretaget i overensstemmelse med prioriteringsregler. Prøvelsen er dog meget forsigtig.

Efter zonelovens § 8, stk. 2, skal tilladelse til anden erhvervsmæssig udnyttelse af nedlagte landbrugsbygninger end landbrug gives, medmindre den ønskede virksomhed er af en sådan art eller omfang, at udøvelsen vil stride på afgørende måde mod lovens formål. I *UfR 1976.999 Ø* var ejeren af en landbrugsejendom tiltalt for overtrædelse af denne bestemmelse ved uden tilladelse at have indrettet 2 rum på ialt 26 m² til fabrikation af sprøjtestøbte plastikdele på ejendommen. Han gjorde gældende, at reglen gav ham et retskrav på at få tilladelse til at drive virksomheden. Retten idømte ham en bøde på 1.000 kr. samt pålagde ham tvangsbøder, idet der ikke fandtes grundlag for at »tilsidesætte det af Boligministeriet udøvede skøn, hvorefter en tilladelse til fabriktionsvirksomhed i de pågældende lokaler må anses for afgørende i modstrid med lovens formål.« *UfR 1988.33 H* angik Kirkeministeriets beslutning om (i medfør af § 28, stk. 3, i lov om vedligeholdelse af kirker og kirkegårde m.v., jf. Forordning af 23. april 1845 om jords afståelse til kirkegårdes udvidelse), at ekspropriere 6.580 m² af sagsøgerens landbrugsejendom. Det afståede areal, der lå vest for Gudum Kirke, skulle bruges til udvidelse af kirkegården. Sagsøger gjorde under sagen gældende, at udvidelsen burde være gennemført på et areal, der lå nord for kirken, og som han også ejede. 1845-forordningens § 4, 1. pkt., indeholdt en prioriteringsregel, der gik ud på, at hvis ekspropriatus blev tilføjet et »særdeles tab«, måtte eksproprianten nøjes med »anden omend noget mindre bekvem jord«. Retten gik ud fra, at det vestlige areal var mere værdifuldt som landbrugsjord for sagsøgeren end det nordlige, men at det også var bedst egnet til kirkegårdsudvidelsen. Det springende punkt for, om valget af arealer kunne underkendes efter § 4, var herefter, om der var påført ekspropriatus et »særdeles tab«; det fandt retten ikke var tilfældet, og sagsøgte fandtes derfor at have været berettiget til at ekspropriere det vestlige frem for det nordlige areal.

Den forsigtige linie i de to nævnte domme følges dog ikke altid. I *UfR 1985.85 Ø* frifandt nogle restauratører for overtrædelse af en afgørelse, politimesteren i Holbæk havde truffet om at indskrænke de tilladte åbningstider. Indskrænkningen var båret af to hensyn:

et ønske om at forenkle administrationen af nattilladelser ved at gøre åbningstiderne i beværtningerne i tre sommerhuskommuner ensartede samt om at undgå, at gæsterne kørte spirituspåvirkede fra den ene beværtning ved lukketid til den anden. Ingen af disse (lovlige) hensyn kunne dog ifølge retten begrunde det foretagne indgreb i de tiltaltes hidtidige næring, der hvilede på en natbevilling, som de havde indrettet sig efter; de blev derfor frifundet.

E. Sagsbehandlingskrav

Den overvejende del af de forvaltningsprocessuelle regler er formulerede enten i lov, anordning eller i andre administrative forskrifter. Selve prøvelsen af reglernes indhold foregår på samme måde som af de saglige krav, som er indeholdt i nogenlunde præcise regler, dvs. uden tilbageholdenhed, og omfatter både den abstrakte forståelse af kravets indhold, og om der i det konkrete tilfælde er gået frem i overensstemmelse hermed.

I *UFR 1968.663 Ø* påberåbte et vurderingsankenævn sig, at bestemmelsen i § 10, stk. 1, i den dagældende lejevurderingslov, der gav lejerer ret til at begære personligt foretræde for ankenævnet, ikke gjaldt klagesager, men kun omvurderingssager. Heri fik ankenævnet ikke medhold af retten, der også tog stilling til, om en lidt uklart formuleret passage i et brev fra lejerer til ankenævnet kunne anses for en begæring, der udløste pligten til at give ham lov til personligt fremmøde.

Hovedproblemet i *UFR 1960.915 H* var, om en afskedigelse af en politibetjent uden pension fordrede afholdelse af tjenesteforhør, og om den fremgangsmåde, der rent faktisk var blevet fulgt, opfyldte kravene i den dagældende tjenestemandsløvs § 8, stk. 4 (der indeholdt et mindre vidtgående partshøringskrav end tjenesteundersøgelse). Landsrettens flertal fandt, at reglerne ikke var blevet overholdt, men Højesterets flertal kom til det modsatte resultat, men i begge tilfælde dog efter indgående vurdering af både forvaltningens abstrakte og konkrete forståelse af bestemmelserne.

Domstolene skaber undertiden selv processuelle krav til forvaltningen (jf. eksempelvis s. 158 om udviklingen af et kontradiktionskrav i partstvistssager). Det mest iøjnefaldende træk ved domstolsprøvelsen er dog, at domstolene er tilbageholdende med opstilling af sådanne krav. Formentlig hænger denne lidt defensive prøvelsesstil på netop dette område sammen med, at ombudsmanden anser det for en af sine hovedopgaver at medvirke til udviklingen af sagsbehandlingskravene, samt at de fleste prøvelsessager hovedsageligt bliver procederet på hjemmelsmangler.

Karakteristisk for denne rollefordeling er udviklingen af partsmedvirkensregler, jf. s. 149, samt at det partsmedvirkensproblem, som hyppigst forelægges for domstolene, er procedurefordrejning, som kan kategoriseres både som et hjemmelskrav og et formelt krav.

I lighed med vurderingen af almene retlige problemer er domstolene i særlig grad egnede til at efterprøve de faktiske omstændigheder, forvaltningsafgø-

relsen bygger på. Det er således naturligt, at denne del af prøvelsen er tilbundsående, for så vidt parternes tilrettelæggelse af sagen lægger op hertil.

Et illustrerende eksempel på, hvor tæt prøvelsen af faktum kan være, er *UfR 1987.311 H*. Et flertal i Københavns Borgerrepræsentation havde besluttet at overføre lokalplansagerne fra Magistratens 4. afdeling til Overborgmesterens afdeling. Sagens hovedspørgsmål var, om overførslen rent faktisk havde været begrundet i strukturelle overvejelser, eller om der var tale om en sanktion over for borgmesteren for Magistratens 4. afdeling, Vilho Sigurdsson. Højesteret kom ikke til at tage stilling til dette spørgsmål, men landsretten gjorde. Efter en omfattende bevisbedømmelse, der bl.a. omfattede udtalelser i massemedierne, fandt retten det godtgjort, at beslutningen blev truffet for at løse de problemer, som efter flertallets mening var opstået ved Vilho Sigurdssons administration af lokalplansagerne. Da dette motiv var ulovligt, og da kommunen ikke havde godtgjort, at hensigten med beslutningen var at skabe en hensigtsmæssig omstrukturering, underkendte landsretten afgørelsen som ugyldig.

Det centrale problem i *UfR 1980.782 V* var, om en flytning af en fødevareafdeling fra kælderetagen i et stormagasin til en højere beliggende etage ville påføre forretningen »afgørende ulempe«. Til belysning af dette spørgsmål forelå syns- og skønserklæringer fra en lektor ved Handelshøjskolen i Århus og en dyrlæge ved Danmarks Tekniske Højskole om henholdsvis principper for vareplacering i selvbetjeningsbutikker og den misfarvende effekt på fødevarer af henholdsvis dagslys og kunstlys. Retten viste ingen tilbageholdenhed i anvendelsen af det herved fremkomne teknisk prægede faktum, og statuerede, at en flytning ville påføre afgørende ulemper.

Finder retten, at forvaltningen har misforstået faktum, lægger den sin egen opfattelse af forholdet til grund. Denne prøvelsesstil får til følge, at faktisk vildfarelse som selvstændigt grundlag for underkendelse af afgørelser er uhyre sjælden. Nogle enkelte domme synes dog at tillægge en faktisk vildfarelse hos forvaltningen en mere indirekte betydning for prøvelsen, nemlig som grundlag for opstilling af en bevisbyrderegel til skade for forvaltningen samt for en mere intensiv prøvelse end ellers.

I *UfR 1973.755 V* foretog domstolene således en overordentlig indgående vurdering af, hvor længe og hvor fast en person, amtet fandt havde vundet navnehævd på navnet »Grøndahl«, rent faktisk havde brugt navnet. Under sagen kom det frem, at statsamtet havde lagt fejlagtige oplysninger herom til grund.

F. Områder, hvor prøvelsen afviger fra det normale

Fremstillingen foran under A-E angår den normale prøvelsesstil hos domstolene. Der kan imidlertid peges på sagsområder eller særlige afgørelsestyper, som er undergivet enten en mere intensiv eller mere ekstensiv kontrol fra domstolenes side.

Er der i loven indsat en bestemmelse, der fastslår, at forvaltningens afgørel-

se ikke kan indbringes for domstolene – en såkaldt *endelighedsbestemmelse* – er der i retspraksis en tendens til en forsigtigere prøvelsesstil end ellers.

Endelighedsbestemmelserne har givet anledning til en række teoretiske diskussioner og er i det hele taget et lidt besynderligt fænomen. Umiddelbart kan det forekomme uforeneligt med grundlovens § 63, at lovgiver anses for beføjet til at afskære eller begrænse domstolsprøvelsen. Forklaringen på, at disse bestemmelser, som er ret sjældne i nyere lovgivning, i det hele taget er blevet accepteret som forfatningsmæssige, er historisk. Ved grundlovsvedtagelsen i 1849 var det en dominerende opfattelse, at domstolsprøvelsen alene omfattede spørgsmål om, hvorvidt et anliggende hørte under forvaltningens eller under domstolenes kompetence. Denne lære – kompetencetvistlæren – har ikke på noget tidspunkt i sig selv været gældende ret, men den har alligevel påvirket retsopfattelsen på en sådan måde, at der med udgangspunkt i synspunktet har udviklet sig en retssædvane, der groft sagt går ud på, at § 63 har fået en uskreven tilføjelse: »medmindre andet er bestemt ved lov«. Retsstillingen er i praksis blevet yderligere usikker ved, at domstolene aldrig har draget den logiske konsekvens af endelighedsbestemmelser og afvist sager, der er omfattet af sådanne bestemmelser; visse spørgsmål – bl.a. sagbehandlingsfejl, magtfordrejning, usaglig forskelsbehandling og umulighed – har altid været betragtet som omfattet af domstolsprøvelse, selv om der var indsat en endelighedsbestemmelse i loven. Desuden har domstolene generelt haft en reserveret holdning over for endelighedsbestemmelser og undergivet dem indskrænkende fortolkning. Denne tendens i retspraksis i retning af at begrænse rækkevidden af endelighedsbestemmelser har resulteret i en retstilstand, som af *Ole Krarup* i »Øvrighedsmyndighedens Grænser« er blevet beskrevet således, at endelighedsbestemmelser *ikke* kan anses for *konstitutive*, men blot *deklarative*, dvs. som signaler til domstolene om en tilbageholdende prøvelse.

I forhold til de såkaldte *værdiskøn* – dvs. fastlæggelsen af værdier, der indgår i præcise regler, men som er usikre på grund af manglende bevis eller dokumentation for, hvilken talstørrelse der er korrekt – er udgangspunktet, at efterprøvelsen af den konkrete værdifastsættelse er tilbageholdende, mens generelle spørgsmål, f.eks. vedrørende betingelserne for at udøve værdiskøn, er undergivet fuld prøvelse. Udgangspunktet fraviges dog i ekspropriationssager, formentlig under indtryk af grundlovens § 73, stk. 3, 1. pkt., men fastholdes i skattesager og sager om lejefastsættelse. På disse områder griber domstolene kun ind, hvis der er væsentlig forskel mellem domstolenes egen og forvaltningens vurdering, jf. *Bent Christensen*: Domstolsprøvelse af forvaltningsakter s. 112 ff.

En *mere indgående* prøvelse foretages på områder, hvor der i grundloven er indsat specialbestemmelser om domstolsprøvelse som i § 71, stk. 6, om administrativ frihedsberøvelse og i § 73, stk. 3, om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse. Prøvelsen af administrativ frihedsberøvelse – herunder tvangsanbringelse af børn uden for hjemmet – har i praksis en så intensiv karakter, at der kan tales om fuldstændig ny behandling af sagerne.

En række specielle lovbestemmelser om indbringelse af bestemte afgørelsestyper for domstolene opfattes i praksis som en indikation fra lovgivningsmagten om, at der forventes en skærpet indsats i prøvelsen.

Efter vejtransportlovens § 19 kan tilbagekaldelse af vognmandstilladelser forlanges indbragt for domstolene. Bestemmelsen praktiseres således, at domstolene prøver både afvejningsspørgsmål og spørgsmål om konkret subsumption under vage og elastiske lovbestemmelser til bunds, jf. bl.a. *UfR 1980.727 H*. Tilsvarende gælder prøvelse af tilbagekaldelse af hyrevognstilladelser, luftfartscertifikater og alkoholbevillinger.

Endelig har der på visse områder udviklet sig en tradition for særlig intensiv prøvelse af vage og elastiske lovbestemmelser. Om en tjenestemand kan anses for »forflyttet«, eller om en afskedigelse af en tjenestemand bygger på omstændigheder, der kan »tilregnes« den pågældende, undergives i retspraksis en tilbundsgående prøvelse. Der er domme, bl.a. *UfR 1984.487 H*, der tyder på, at det samme gælder forvaltningens anvendelse af regler, der omhandler personers »vandel«, hvadenten det drejer sig om decorumkrav til ansatte eller krav om ordentlig livsførelse for at opnå næringsretlige tilladelser eller sociale ydelser.

Tendensen til skærpet prøvelse kan naturligvis ikke opretholdes over for klare signaler i lovgivningen om en mere tilbageholdende prøvelse, f. eks. ved indsættelse af endelighedsbestemmelser.

UfR 1961.592 H angik Nyker Sogneråds beslutning om at nægte at godkende et medlems valgbarhed. Det pågældende medlem var 3 år forinden blevet idømt 10 dagbøder á 20 kr. for injurier, hvilket sognerådets flertal fandt gjorde ham uværdig til at være medlem af rådet. Ifølge den dagældende kommunalvalglovs § 34 henhørte den endelige afgørelse af medlemmernes valgbarhed under sognerådet selv. Selv om både forarbejderne til og ordlyden af § 34 indicerede, at en straf som den pålagte var for beskeden til at diskvalificere et sognerådsmedlem, og der under sagen oplystes omstændigheder, der tydede på, at rådsafgørelsen forfulgte et ulovligt formål (hævn), frifandt et flertal i Højesteret sognerådet for en påstand om ugyldighed. Retten bemærkede bl.a.: »Som § 34, stk. 1, herefter er affattet, findes den af appellanterne trufne afgørelse om, at indstævnte på grund af den ham overgæede straf skulle udtræde af sognerådet, kun at kunne tilsidesættes som værende i strid med lovens § 2, såfremt det måtte anses utvivlsomt, at den handling, for hvilken straffen blev idømt, ikke i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af kommunale råd.«

III. Prøvelsens resultat

A. Almindeligt om reaktionsmuligheder

Resultatet af domstolsprøvelsen kan naturligvis blive, at domstolen ikke finder, at der er begået fejl af forvaltningen. I så fald tilkendegives dette i form af frifindelse for påstande om ugyldighed eller erstatning, domfældelse af borgeren, hvis myndigheden står som sagsøger, eller ikendelse af straf for tilsidesættelse af den prøvede afgørelse. Disse tilfælde giver ikke anledning til teoretisk tvivl. Reaktionsmønsteret, når domstolen finder, at der er begået fejl, er derimod mere kompliceret.

Visse reaktionstyper – ikendelse af disciplinærstraf og tilkendegivelse af kritik – kan domstolene ikke benytte. Det må i denne forbindelse erindres, at disse sanktionsformer kan benyttes af forvaltningen selv; endvidere at ombudsmandens væsentligste sanktionsmiddel er kritik, og at en sådan reaktion ikke sjældent fører til, at myndigheden gør tjenstlige reaktioner gældende. I praksis spiller disse reaktioner over for retlige mangler således en nok så betydningsfuld rolle blot ikke i forbindelse med domstolsprøvelse.

Domstolene kan benytte tre reaktionsformer: straf, erstatning eller ugyldighed. Straf kan komme på tale i forbindelse med tilsidesættelse af tavshedspligtsbestemmelsen i straffelovens § 152, mens muligheden for at ikende de ansatte straf for undladt opfyldelse af tjenestepligter, grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenesten, jf. straffelovens §§ 156 og 157 sjældent bringes i anvendelse.

Både erstatning og ugyldighed benyttes hyppigt som reaktion over for myndighedsfejl. Erstatning som sanktionsmiddel forudsætter dog, at en række specielle betingelser – som mest nærliggende og traditionelt fremstilles i erstatningsretten – er opfyldt; derfor gøres der i denne fremstilling kun enkelte bemærkninger herom. Hovedvægten lægges i stedet på anvendelsen af *ugyldighed* som sanktion.

Ved ugyldighed forstås, at *domstolen bestemmer, at den prøvede afgørelse på grund af en retlig mangel ikke skal have retsvirkninger svarende til afgørelsens indhold*. Betegnelsen dækker over flere situationer, som kan beskrives ved angivelse af nogle yderpunkter. Den mindst vidtgående form for ugyldighed foreligger, når domstolene *annullerer* en afgørelse, dvs. fjerner retsvirkningerne uden samtidig at sætte nogle andre i stedet. I de fleste tilfælde er denne form for ugyldighed tilstrækkelig til at imødekomme borgerens interesser, f.eks. annullation på grund af en hjemmelsmangel, af et strafbelagt forbud mod en bestemt næring eller af et pålæg om betaling af et beløb. Over for afslag er annullation en nærmest intetsigende reaktion; også i visse andre tilfælde kan en annullation vise sig at være en rent foreløbig sanktion, idet myndigheden ved senere at rette f.eks. en sagsbehandlingsfejl kan gentage den annullerede afgørelse. I det andet yderpunkt af ugyldighedsskalaen ligger de tilfælde, hvor domstolen træffer den endelige afgørelse af retsforholdet mellem forvaltningen og borgeren, f.eks. ved at bestemme, hvilket erstatningsbeløb der skal betales ved en ekspropriation, eller hvilket beløb en skatteyder skal betale i skat for et bestemt skatteår. Denne sidste reaktionsform kaldes *rettelse*. Mellem disse yderpunkter forekommer mellemtyper, hvor domstolen vel ikke gør endeligt op med tvisten mellem borger og myndighed, men alligevel ved sin præmisudformning binder forvaltningen til at følge en bestemt linie ved en eventuel ny afgørelse, f.eks. ved at udelukke visse kriterier som ulovlige eller nogle retsfølger som for vidtgående.

Uanset hvilken form for ugyldighed, der tales om, skal tre grundbetingelser være opfyldt, for at sanktionen kan anvendes. Der skal foreligge en *retlig mangel*, mangelen skal af domstolen anses for *væsentlig*, og endelig må der *ikke* forekomme *momenter* typisk af *undskyldende karakter*, der med styrke taler for at opretholde afgørelsen, uanset at de første to betingelser er opfyldt (tertiære momenter).

Både væsentlighedsbetingelsen og den sidste betingelse bliver i det følgende omtalt i forbindelse med omtalen af henholdsvis hjemmelsmangler og formelle mangler. I dette indledende afsnit skal dog gøres nogle mere almindelige bemærkninger herom.

I relation til visse fejl får det i praksis ingen selvstændig betydning, at manglerne skal være væsentlige; manglerne er allerede efter deres art væsentlige. Det gælder f.eks. fortolkningsfejl og grove sagsbehandlingsfejl, såsom udstedelse af mundtlige kørekort eller manglende bekendtgørelse af påbud for adressaten. I andre tilfælde skydes væsentlighedskravet ind, fordi mangelen efter sin type ikke udelukker, at den trufne afgørelse kan være rigtig og lovlig. Det kan i sådanne tilfælde virke formalistisk at tvinge domstolene til at statuere ugyldighed. Det vil eksempelvis være tilfældet, hvis der er sket en tilsidesættelse af partshøringsreglerne, og det samtidig under retssagen bliver godtgjort, at en høring af parten med sikkerhed ikke ville have ændret resultatet; eller hvis det lykkes forvaltningen at overbevise retten om, at en afgørelse, der er truffet under inddragelse af et ulovligt kriterium, kunne bæres af andre – lovlige – kriterier.

De såkaldte terciære momenter hviler på tankegange, der er beslægtet med væsentlighedsbetingelsen; det kan i visse tilfælde forekomme urimeligt, at en retlig mangel skal føre til ugyldighed til skade for en borger eller til skade for betydelige almene samfundsinteresser. Der tages derfor ved afgørelsen af ugyldighed hensyn til, *om* ugyldigheden er til skade for den eller de implicerede private parter, *om* den retlige mangel først gøres gældende lang tid efter, at den er blevet kendt, *om* borgeren har været i god eller ond tro ved modtagelsen af afgørelsen, samt *om* ugyldighed får videregående følger for andre, f.eks. i form af nedrivning af en bygning eller underkendelse af andre afgørelser, der er truffet i konsekvens af den påkendte afgørelse.

B. Hjemmelsmangler

Hovedreglen er, at hjemmelsmangler som minimum fører til *annullation*. Udgangspunktet følges både i de tilfælde, hvor ugyldighed bliver til gavn for borgeren, og hvor der er skadevirkning for borgeren ved en underkendelse.

I *UfR 1975.454 V* fandt retten, at en kommunal tilladelse til at indrette et kælderrum i et område, der ved en bygningsvedtægt var udlagt til åben lav boligbebyggelse, til opbevaring af færdigbehandlede indpakkede fedevareer til brug for en engrosvirksomhed, stred mod byggeloven. Tilladelsen blev anset for ugyldig, selv om virksomheden havde været drevet i adskillige år, og virksomhedsindehaveren havde været i god tro med hensyn til fejlen. Tilsvarende blev tilbagekaldelsen af en udnævnelse af en skorstensfejmester, der ikke opfyldte brandlovens uddannelseskrav, ved *UfR 1968.54 H* opretholdt som gyldig, selv om der ikke var grundlag for at bebrejde den pågældende noget i forbindelse med udnævnelsen. Østre Landsret fandt i *UfR 1988.956*, at en adoptionsbevilling udstedt til et ægtepar, stred mod adoptionsloven, for så vidt angik manden, idet han en uge inden bevillingens udstedelse var afgået ved døden; retten tiltrådte derfor, at Københavns Overpræsidium havde pålagt hustruen at tilbagesende bevillingen til påtegning om, at den kun gjaldt hende.

Rent undtagelsesvis kan berettigede forventninger hos borgeren om fortsat at kunne nyde godt af en mangelfuld afgørelse føre til opretholdelse af afgørelsen. Retspraksis viser dog, at der skal særligt tungtvejende omstændigheder til.

Ved *UfR 1887.640 H* (læbæltedommen) opretholdtes en næringstilladelse, der var udstedt til ejeren af Store Lyngby Kro, uanset at tilladelsen stred mod en bestemmelse i den dagældende næringslov, der forbød handel som den tilladte inden for en bestemt afstand af den nærmeste købstad, i dette tilfælde Hillerød. Når tilladelsen opretholdtes som gyldig, skyldtes det flere undskyldelige omstændigheder; at fejlen beroede på en mindre fejlberedning, som ikke kunne lastes bevillingshaveren, men derimod beroede på myndighedernes forhold, at fejlen var begået mere end 20 år, før sagen rejstes, at den nuværende bevillingshaver havde udnyttet tilladelsen i flere år, samt at han havde været i god tro.

Ved *UfR 1969.108 H* fik interessenterne i et udstykningsforetagende medhold i, at indtægterne fra udstykningsforetagendet for skatteårene 1957/58 – 1960/61 ikke kunne ansættes til indkomstskat. Baggrunden for dommen var, at Landsskatteretten i forhold til den ene af interessenterne i 1952 havde afsagt en kendelse, gående ud på, at der ikke var tale om et i drift værende udstykningsforetagende. Højesteret mente ikke, at Landsskatteretten i 1964 på stort set samme grundlag som i 1952 kunne ændre sin bedømmelse for de pågældende skatteår, idet skatteyderne med føje havde tilrettelagt deres dispositioner på grundlag af 52-kendelsen.

Nogle domme tyder på, at afgørelser, hvorved der skabes en retlig status, og som derfor af offentligretlige grunde bør have en særlig bestandighed, kan forventes opretholdt, selv om der er begået – mindre graverende – hjemmelsmangler ved deres udstedelse.

Godkendelsen af et sognerådvalg kunne ifølge *UfR 1923.10 H* ikke ændres to måneder efter under hensyn til nogle fejl i forbindelse med indleveringen af en kandidatliste. Afgørelsen for Højesteret var, at der ikke var fremkommet nye oplysninger ved ændringsafgørelsen i forhold til den oprindelige godkendelse. Ved *UfR 1950.252 Ø* opretholdtes en indfødsretstilladelse, Indenrigsministeriet havde udstedt i 1926, men tilbagekaldt i 1946 under henvisning til, at den pågældende ikke (som i sin tid lagt til grund) havde haft fast bopæl i de sønderjydske landsdele i tiden 1. oktober 1918 til 15. juni 1920, hvilket var en betingelse efter

den særlige naturalisationslov nr. 247 af 12. juni 1922. Ved *UfR 1973.755 V* ansås en navnetilladelse for gyldig, selv om navnelovens betingelser for navnehævd ikke var opfyldt.

Hjemmelsmangler er normalt i sig selv væsentlige. I sjældne situationer vil sådanne mangler dog kunne betragtes som uvæsentlige. En af disse situationer foreligger, når en påberåbt hjemmel for en afgørelse viser sig ikke at holde stik, men det samtidig oplyses, at afgørelsen kunne være truffet i henhold til en anden bestemmelse. Problemet har foreligget i flere domme, og afgørende for, om afgørelsen er blevet opretholdt, synes at være, om henholdsvis den anvendte og den korrekte bestemmelse er nogenlunde ens med hensyn til beskrivelse af retsfaktum.

I *UfR 1941.634 Ø* havde Køge Byråd afskediget en gasværksbestyrer i henhold til en regel, der hjemlede ret til opsigelse uden varsel, hvis den pågældende havde gjort sig skyldig i grov forsømmelse. Retten fandt, at afskedigelsen kunne være besluttet i henhold til en anden regel i tjenestevedtægten om opsigelse med tre måneders varsel, men annullerede alligevel afskedigelsen som ugyldig, da der ikke kunne bortses fra, at byrådets urigtige opfattelse af, at bestyrerens adfærd kunne betegnes som forsømmelse, havde været bestemmende for beslutningen.

Værløse Kommunes beslutning om ekspropriation til udvidelse af et skoleidrætsanlæg blev ved *UfR 1969.223 Ø* opretholdt som gyldig, uanset at kommunen havde henvist til købstadskommunallovens § 23, stk. 4, der var ophævet på det tidspunkt, afgørelsen blev truffet, og afløst af § 56 i landsbyggeloven. Der var ikke tvivl om, at denne sidste bestemmelse kunne legitimere afgørelsen.

Et tilsvarende problem med hensyn til, om mangelen kan anses at have påvirket udfaldet på afgørende måde, opstår, når det under prøvelsessagen viser sig, at forvaltningsafgørelsen er bygget på både lovlige og ulovlige kriterier. Retspraksis synes at fastholde udgangspunktet om ugyldighed, medmindre det godtgøres både, at der oprindeligt har været inddraget lovlige kriterier, og, at de lovlige kriterier i sig selv kunne begrunde resultatet.

Et forbud mod opslag af plakater blev ved *UfR 1928.675 H* opretholdt som gyldigt, selv om meget tydede på, at forbudet tjente kommunale økonomiske interesser. Retten fandt imidlertid, at afgørelsen også fremmede æstetiske og ordensmæssige hensyn, som måtte anses for lovlige kriterier. Ved *UfR 1937.797 V* blev en beslutning om at flytte torvehandelen i Thisted fra et centralt til et mere afsides liggende torv anset for begrundet i det lovlige kriterium, politimæssige hensyn. Dommen må ses i sammenhæng med *UfR 1936.765 V*, hvorved retten underkendte Thisted Byråds fastsættelse af en stadeafgift på 5 kr. pr. dag pr. stadeplads som ugyldig, idet den betragtedes som motiveret af ønsket om at fremme de indenbys boende handlendes interesser over for udefra kommende torvehandlende. Ved 1937dommen lå det klart, at flytningen af torvehandelen var et nyt forsøg fra byrådets side på at komme torvehandelen til livs; alligevel opretholdtes byrådets beslutning med den ovennævnte begrundelse.

I *UfR 1958.455 Ø* gjorde kommunen gældende, at afslaget på at fritage den eneste af kommunens fire frugtplantageejere, der ikke havde bopæl i kommunen, fra ejendoms-

skyld, beroede på, at den pågældendes plantage ikke blev drevet erhvervsmæssigt. Det lykkedes imidlertid ikke under retssagen at dokumentere, at dette ellers lovlige kriterium havde faktisk grundlag, og afgørelsen blev erklæret ugyldig som udtryk for usaglig forskelsbehandling.

Er en afgørelse forsynet med et ulovligt vilkår, rammer mangelen i almindelighed kun vilkåret, der bortfalder som ugyldigt, mens afgørelsens hovedindhold opretholdes som gyldig. Undtagelsesvis kan et ulovligt vilkår være udtryk for en mangel, der har påvirket hele afgørelsen, der derfor bliver ugyldig i sin helhed.

Når et vilkår for en hyrevognstilladelse om, at bevillingshaveren tilsluttede sig en arbejdsgiversammenslutning, ved *UfR 1976.698 U* blev anset for ugyldigt, faldt alene vilkåret bort, mens bevillingen som sådan opretholdtes som gyldig. Havde der i stedet været tale om et vilkår om indbetaling af et beløb på sagsbehandlerens personlige bankkonto, måtte også bevillingen være blevet annulleret.

Foreligger der en hjemmelsmangel, og er betingelserne for annulation opfyldt, kan domstolene gå det skridt videre at *rette* mangelen ved selv at træffe en mangelfri afgørelse.

I nogle tilfælde kan rettelse være foreskrevet i loven eller forudsat som den sædvanlige reaktion, når en afgørelse anses for ugyldig. Af den særlige prøvelsesadgang i grundlovens § 71, stk. 6, i forhold til administrativ frihedsberøvelse udledes således, at en underkendelse skal føre til rettelse i form af eksempelvis udskrivning fra psykiatrisk hospital eller hjemgivelse af tvangsanbragte børn.

Når loven ikke giver støtte for, om rettelse kommer på tale, er retsstillingen den, at domstolen kan rette, hvis parternes påstande og anbringender giver mulighed herfor, og det påberåbte retsgrundlag og processtof i øvrigt sætter domstolen i stand til at bedømme retsforholdet udtømmende. Om en sådan situation foreligger, beror på flere forhold. Er der tale om en såkaldt fuldt lov-bunden afgørelse (f. eks. udbetaling af børneydelser) vil betingelserne for rettelse stort set altid være opfyldt. Er lovgrundlaget mindre præcist, kræves yderligere, at processtoffet afgrænser prøvelsesetemaet på en sådan måde, at domstolen står over for valget mellem enten blot at annullere den trufne afgørelse eller udstede en afgørelse med et bestemt indhold – en såkaldt alternativ-situation. Er betingelserne for rettelse opfyldt, vil domstolene sædvanligvis også anvende denne ugyldighedsform; der er dog enkelte eksempler på, at domstolen i en sådan situation har foretrukket annulation.

Ved *UfR 1987.410 Ø* havde en person, som var slettet som medlem af en arbejdsløshedskasse, i en periode ikke fået arbejdsløshedsunderstøttelse, idet han – naturligt nok – ikke efter sletningen gav fremmøde på arbejdsformidlingen. Ved en dom af 2. april 1985 fik han med-

hold i, at sletningen af ham havde været uberettiget. Ved 1987-dommen fik han medhold i, at han ikke, så længe sletningen stod på, havde haft nogen naturlig anledning til at kontakte arbejdsformidlingen. Da det desuden under sagen var ubestridt, at han opfyldte de øvrige betingelser for at få arbejdsløshedsdagpenge, fulgte retten hans påstand om, at arbejdsløsheds-kassen skulle betale ham 84.085 kr. for perioden 1. oktober 1984 til 20. juli 1985. Sagsforløbet sammenholdt med sagsøgt manglende indsigelse imod rettelse skabte i denne sag alternativsituationen. Det samme var tilfældet i *UfR 1984.487 H*, hvor uenigheden mellem borgeren og myndigheden udelukkende gik på, om den private havde optrådt nationalt uværdigt under besættelsen. Når retten nåede til det resultat, at der ikke var tale om en national uværdig handle-måde, var myndigheden (Den sociale Ankestyrelse) enig i, at der kunne udbetales invaliditetserstatning efter lov om erstatning til besættelsestidens ofre, hvilket blev domsresultatet. I *UfR 1955.104 H* afgjorde retten, at Svendborg Kommune kunne opkræve 1 kr. 50 øre i afgift pr. jernbanevogn for den såkaldte uegentlige havnetrafik til og fra Svendborg Havn og ikke 5 kr. pr. vogn som bestemt ved den afgørelse, der var blevet indbragt til prøvelse. I denne sag blev valgmuligheden skabt ved fremlæggelse af et overordentligt fyldigt regnskabsmateriale, bestående både af oplysninger og revisorerklæringer. I *UfR 1988.177 H* gik sagsøgerens principale påstand ud på, at Landsbevillings-nævnet skulle tilpligtes at anerkende, at han havde krav på at få fornyet bevillingerne til tre restaurationer. For at få medhold i denne påstand måtte retten være i stand til at afgøre, om han opfyldte betingelserne i restaurationsloven for at få bevilling. Østre Landsret frifandt nævnet for denne påstand med følgende præmisser: »De under domsforhandlingen fore-liggende oplysninger giver ikke det fornødne grundlag for at bedømme, om sagsøgeren op-fylder alle betingelserne for at opnå den ansøgte fornyelse af alkoholbevillingen. Sagsøge-rens principale påstand kan allerede af denne grund ikke tages til følge.« Ved *UfR 1983.986 Ø* fastslog retten, at det færøske landsstyre ikke lovligt kunne nægte en person, der arbej-de som sygehuslæge i Thorshavn, tilladelse til beskatning efter de lempeligere færøske skat-teregler under henvisning til, at han ikke ved opvækst havde fået fast og naturlig tilknytning til Færøerne. Alligevel gav retten ham ikke medhold i en påstand om, at han havde ret til at blive beskattet efter den pågældende regel i den færøske lov. Retten bemærkede herom følgende: »Det af indstævnte i øvrigt anførte findes imidlertid ikke at kunne føre til, at domstolene udøver landsstyrets kompetence i henhold til skattelovens § 9, stk. 7. Herefter findes dispensationsspørgsmålet at burde henvises til fornyet behandling af landsstyret.«

C. Formelle mangler

Om tilsidesættelse af sagsbehandlingsregler, formkrav eller andre formelle krav til forvaltningsafgørelser fører til ugyldighed, beror på, om der er tale om overtrædelse af visse helt fundamentale krav, garantiforskrifter, eller den manglende efterlevelse af ordensforskrifter.

Er regler om quorum, bekendtgørelse af afgørelser for adressaten, udtryk-keligt krav om skriftlighed tilsidesat, eller foreligger der grove brud på kom-petenceregler eller officialprincippet, annullerer domstolene afgørelsen uden en nærmere vurdering af, om mangelen kan betragtes som væsentlig. Eller anderledes udtrykt: Sådanne mangler er altid væsentlige.

Et boliganvisningsudvalgs afgørelse blev ved *UfR 1954.156 Ø* underkendt som følge af, at to af udvalgets fire medlemmer ikke var behørigt indkaldt til mødet og deres suppleanter heller ikke. Ved *UfR 1967.424 Ø* anså retten ligesom Kirkeministeriet et konstitutionsvalg i menighedsrådet i Thorshavn for ugyldigt, fordi mødet var indkaldt med for kort varsel

(nogle timer). En adgangsbegrænsning for en ejendom fandtes ved *UfR 1972.428 V* ugyldig, da der ikke som foreskrevet i loven var givet ejeren underretning om afgørelsen ved anbefalet brev.

Særligt klart har opfattelsen fundet udtryk *UfR 1989.442 H*. Et areal i Allerød Kommune blev på kommunens foranledning af Planstyrelsen besluttet inddraget under tilbudspligt i henhold til § 1, stk. 2, i lov nr. 328 af 18. juni 1969. Afgørelsen blev meddelt kommunen ved brev af 15. maj 1986, men først sendt til ejeren af ejendommen den 31. maj 1986. Den 23. maj 1986 blev ejendommen solgt til to private købere, og det var gyldigheden af denne handel, sagen drejede sig om. Både byretten og landsretten underkendte handelen som stridende mod kommunens forkøbsret, mens Højesterets flertal opretholdt aftalen under henvisning til, at pålægget om tilbudspligt først havde gyldighed fra den 31. maj 1986. En sådan meddelelse måtte »efter almindelige forvaltningsretlige principper være en betingelse for, at de pligter, som pålægget medfører for ejeren, kan kræves opfyldt«. Mindretallet var enigt med flertallet i, at kravet om underretning »ikke blot er en ordensforkrift«, som landsretten i sine præmisser havde anført, se også s. 192.

Over for mangler af denne type vil tertiære momenter kun i helt ekstraordinære tilfælde kunne påberåbes som grundlag for opretholdelse af afgørelsen som gyldig. Navnlig vil der sjældent kunne tages hensyn til, at der er tale om en begunstigende afgørelse.

En række regler har det klare sigte at skabe garanti for, at afgørelsen behandles mere grundigt og alsidigt. Hovedparten af FVLs regler har karakter af sådanne *garantiforskrifter*. Det gælder utvivlsomt habilitetsreglerne, reglerne om partsaktindsigt og partshøring og muligvis også kravene om begrundelse og vejledning. Derimod kan reglerne om videregivelse af fortrolige oplysninger ikke betragtes på denne måde. Af eksempler på sådanne krav uden for FVLs område kan nævnes bestemmelser om obligatorisk høring, officialprincippet, projektoffentlighedsregler samt bestemmelser om saglig kompetencefordeling. Tilsidesættes sådanne krav, svigter en garanti for afgørelsens rigtighed, og der må derfor gælde en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen. Denne formodning kan imidlertid i det enkelte tilfælde vise sig ikke at slå til, idet afgørelsen kan tænkes at have fået et korrekt indhold, uanset den manglende overholdelse af formalia. Med andre ord kan der i forbindelse med garantimangler sondres mellem mangelens *generelle* og *konkrete væsentlighed*. I praksis er det ikke ganske klart, om domstolene for at erklære en afgørelse ugyldig, kræver, at mangelen både generelt og konkret bedømt er væsentlig. Den bedst dækkende beskrivelse af nyere praksis er vist denne: Dokumenteres det under sagen, at afgørelsen lider af en garantimangel, annulleres afgørelsen, medmindre det lykkes forvaltningen at godtgøre, at manglen har været uden betydning i det konkrete tilfælde. Påvisningen af konkret uvæsentlighed kan ske dels ved at retten overbevises om, at afgørelsen materielt set er rigtig, dels ved en sandsynliggørelse af, at fejlen ikke har påvirket forløbet, f.eks. fordi der er tale om en mindre fragivelse fra den foreskrevne procedure. Hvor vidtgående krav, der stilles i denne henseende, beror bl.a. på, hvilken mangel, der er tale om, og domstolens vurdering af behovet for at statuere uylldighed af præventive grunde.

Kirkeministeriet havde i *UfR 1967.424 Ø* begået en kompetencefejl, idet ministeriet havde taget stilling til en klage over Thorshavns menighedsråds valg af formand, selv om afgørelsen burde have været truffet af biskoppen. Alligevel opretholdtes ministeriets afgørelse – ophævelse af valget af formand – under hensyn til, at der var indkaldt til konstituerende møde med for kort varsel. Opretholdelsen blev begrundet med, at ministeriets afgørelse indholdsmæssigt var korrekt. Flertallet af Højesteret synes i *UfR 1971.126* at have lagt til grund, at en taksationskommission i forbindelse med en afgørelse om at nedsætte en ekspropriationserstatning fra 330.000 til 300.000 kr. havde begået både en partshøringsfejl og en begrundelsesfejl. I modsætning til mindretallet og landsretten nægtede flertallet at tage ekspropriatus' påstand om ugyldighed til følge, fordi fejlene bestod i mindre afvigelser fra den korrekte fremgangsmåde: Sagsøger havde fået lejlighed til at udtale sig om det centrale tema, blot ikke alle dets aspekter, og som sagen havde forløbet, lå det klart, hvad kommissionen havde lagt vægt på, selv om det ikke var udtrykkeligt angivet i kendelsen.

At Arbejdsnævnet med urette havde taget stilling som klageinstans til en afgørelse om tilbagebetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse, førte ikke til underkendelse af afgørelsen som ugyldig ved *UfR 1969.240 Ø*, idet retten fandt det godtgjort, at den forsikrede havde begået svig, og at tilbagebetalingskravet derfor var berettiget.

UfR 1977.349 V angik en lovliggørelsesdispensation i henhold til naturfredningsloven. Ejeren af en ejendom i Aabenraa opførte et svømmebassin inden for strandbyggelinien uden at have fået tilladelse hertil. Da Fredningsnævnet gjorde ham opmærksom herpå, søgte han og fik lovliggørelsesdispensation. Denne sag blev af Fredningsplanudvalget indbragt for Overfredningsnævnet, der ophævede dispensationen og samtidig pålagde ejeren at fjerne svømmebassinet. Da ejeren ikke efterkom pålægget, blev der rejst tiltale mod ham, og under straffesagen gjorde han gældende, at ophævelsen af dispensationen var ugyldig, fordi der ikke som foreskrevet i forretningsordenen for Overfredningsnævnet var blevet indkaldt til møde og besigtigelse af området, inden afgørelsen blev truffet. Heri gav retten ham medhold, og retten fandt under hensyn hertil og til, at det ikke over for ejeren var blevet tilkendegivet, at afgørelsen ville blive truffet uden besigtigelse, at der var knyttet så væsentlige mangler til afgørelsen, at ejeren måtte have krav på en fornyet behandling af ansøgningen. I både *UfR 1971.830 V* og *UfR 1980.276 Ø* tillagde retten partshøringsfejl den virkning, at fejlen blev tillagt bevismæssig betydning til fordel for sagsøgeren – som i begge tilfælde var en ansat, der blev udsat for negative personaleafgørelser – således at afgørelsens berettigelse skulle godtgøres af den pågældende myndighed. I 1971-afgørelsen lykkedes det ikke myndigheden at godtgøre, at afskedigelsen var berettiget, mens retten i 1980-dommen anså det for bevist, at afgørelsen var sagligt begrundet. Selv om dommene ikke udtrykkeligt taler om underkendelse som følge af fejlene, går de reelt ud på at statuere, at mangelen som udgangspunkt fører til ugyldighed, medmindre forvaltningen påviser, at den konkret vurderet har været uvæsentlig.

Der findes et mindre antal domme, som underkender uden at indgå på en konkret bedømmelse af fejlen. Et afgiftsnævns afgørelse om den afgiftspligtige værdi af grammofoonplader blev ved *UfR 1963.973 H* kendt uforbindende for det selskab, der forhandlede pladerne, fordi de tilforordnede branchesagkyndige måtte anses for inhabile, uden at retten beskæftigede sig med, om inhabiliteten havde indvirket på afgørelsen. En lejeansættelse blev ved *UfR 1968.663 Ø* kendt ugyldig, fordi Vurderingsankenævnet ikke havde imødekommet ejerens anmodning om at give personligt møde for nævnet og fremføre sine synspunkter. Retten tog ikke stilling til nævnets indsigelse om, at et indlæg fra ejeren ikke kunne have påvirket sagens udfald. Ved *UfR 1983.1117 Ø* blev et krav om tilbagebetaling af konstanthjælp efter bistandsloven tilsidesat, bl.a. fordi der ikke i forbindelse med hjælpens udbetaling udtrykkeligt blev henvist til, at hjælpen var tilbagebetalingspligtig i henhold til bistandslovens § 26, stk. 1, nr. 3 (om tilbagebetalingspligt i de tilfælde, hvor den økonomiske

trang er forbigående, og det kan forventes, at hjælpsmodtageren i løbet af kort tid vil kunne betale den tilbage), uden at retten tog stilling til, om betingelserne for at gøre hjælpen tilbagebetalingspligtig var opfyldt.

For alle tre domme gælder, at der er en særlig forklaring på, at domstolene standsede ved en generel vurdering af væsentlighedsspørgsmålet. I 1963-dommen var der tale om en grov krænkelse af inhabilitetsprincippet. Retten var i 1968-sagen af processuelle grunde afskåret fra at gå ind på en konkret væsentlighedsvurdering, og det formalistiske standpunkt i 1983-dommen stemte overens med en fast praksis, som var formuleret af Socialministeriet på grundlag af almenpræventive synspunkter.

Reglerne i offentlighedsloven om aktindsigt, forskrifter om anvendelse af blanketter, krav om klagevejledning, visse kompetenceregler og efterfølgende begrundelse har karakter af at være ordensforskrifter og frembyder ingen særlig garanti for afgørelsens rigtighed. Tilsidesættelse af sådanne regler kan derfor ikke sanktioneres med ugyldighed.

At Københavns Overpræsidium i strid med kompetencereglerne havde truffet afgørelse om ægtefællebidrag i stedet for Vejle Amt, førte i *UfR 1972.812 V* ikke til ugyldighed, da den stedlige kompetencefordeling mellem amterne måtte opfattes som en ren arbejdsfordeling. Tilsidesættelse af tjenstemandsvedtægts § 31, stk. 3 (om indhentelse af en administrativ udtalelse om tjenstemands krav på pension) kunne efter *UfR 1986.962 V* alene betragtes som en intern ordensforskrift og derfor ikke føre til annullation af en afgørelse om afskedigelse af en kommunal tjenestemand på grund af samarbejdsvanskeligheder.

De tertiære momenter har deres største betydning i forhold til garantimangler, der må anses for væsentlige. Hovedreglen er, at sådanne mangler ikke fører til annullation af begunstigende afgørelser. Der gælder dog undtagelser herfra; således vil grove tilsidesættelser af officialprincippet også medføre, at begunstigende afgørelser anses for ugyldige. Det samme gælder speciel inhabilitet og inkompetence som følge af ulovlig delegation, hvis afgørelsens adressat var i ond tro om manglerne, da han modtog afgørelsen.

Anses en afgørelse for ugyldig som følge af formelle mangler, bliver der almindeligvis kun tale om annullation; rettelse kommer stort set ikke på tale. I særlige tilfælde kan domstolen dog rette på den måde, at det sagsbehandlingsskridt, der har været undladt eller mangelfuldt udført, bliver foretaget af retten, og retten dernæst træffer den endelige afgørelse. Betingelsen herfor må dog være, at der er nedlagt påstande, der muliggør en sådan reaktion, samt at retten i øvrigt finder at have tilstrækkeligt retligt og faktisk grundlag for afgørelsen. Der vil i praksis være en glidende overgang mellem domme, der frifinder forvaltningen på grund af konkret uvæsentlighed og domme, hvorved en fejl rettes.

UfR 1988.730 Ø illustrerer, hvorledes rettelses- og væsentlighedssynspunkter glider over i hinanden. Ved dommen blev det statueret, at Fyns Amtskommunes afskedigelse af viceforstanderen på det psykiatriske hospital i Middelfart var gyldig. Under sagen blev det under-

søgt uhyre grundigt ved fremlæggelse af et omfattende bilagsmateriale og mange vidneforklaringer, at der som påberåbt af amtskommunen forelå massive samarbejds vanskeligheder mellem viceforstanderen og forstanderen samt dele af personalet. Under disse omstændigheder kunne en mindre partshøringsfejl (der bestod i, at indstillinger fra de øvrige ledere til sygehusinspektøren, som dannede grundlag for dennes indstilling til amtsrådet om at afskedige den pågældende, ikke var blevet forelagt for ham inden afgørelsen) ikke føre til ugyldighed. Om resultatet ses som udtryk for, at manglen var konkret uvæsentlig, eller at den manglende partshøring blev rettet under retssagen, er vist en smagssag.

UfR 1978.919 H omhandlede et retligt problem, der både havde karakter af en hjemmelsmangel og en formel fejl. Holstebro Kommune havde ansat en person som afdelingstandlæge ved kommunens skoletandpleje i strid med normeringsbestemmelserne stadfæstet af Kommunernes Lønningsnævn. Det fremgik af sagen, at nævnet for så vidt kunne have godkendt ansættelsen, hvis det var blevet spurgt inden ansættelsen, men at en forespørgsel sandsynligvis var blevet afslået, idet en godkendelse ville betyde et brud på en fast praksis. Da denne blanding af hjemmels- og kompetencemangel blev opdaget, rykkede kommunen afdelingstandlægen over i en almindelig tandlægestilling, og det var denne annullation af udnævnelsen, retten skulle tage stilling til. Landsretten fandt ikke, at betingelserne for ugyldighed var opfyldt, og gav derfor den pågældende medhold i, at han burde stilles, som om han var blevet afskediget i forbindelse med nedlæggelse af stillingen; landsretten lagde herved vægt på, at den ansatte havde været i god tro med hensyn til fejlen, samt at anfægtelsen først skete efter 4 års forløb. Højesteret mente derimod, at annullationen havde været berettiget, og hæftede sig bl.a. ved, at kommunen ikke blot havde annulleret ansættelsesafgørelsen, men søgt at rette den ved, at der blev ydet tandlægen et ikke pensionsgivende tillæg, der skulle nedskrives ved alle fremtidige lønstigninger. Under forudsætning af, at påstande og anbringender åbnede mulighed herfor, er det ikke utænkeligt, at retten i forbindelse med en stillingtagen til ansættelsens lovlighed kunne være nået til samme resultat.

D. Erstatning

Fejlagtige afgørelser kan, hvad enten de underkendes som ugyldige eller ej, pådrage forvaltningen erstatningsansvar. Erstatningsansvar udløses således ikke af de samme betingelser som ugyldighed. Hovedbetingelserne er, *at* der er begået en fejl fra forvaltningens side, *at* der er lidt et tab hos en privat, *at* der er en nogenlunde klar årsagsforbindelse mellem fejlen og tabet, samt *at* skadelidte ikke har udvist egen skyld.

Den korrekte og mest adækvate fremstilling af det offentliges ansvarsgrundlag i disse tilfælde har været omstridt i teorien gennem de sidste 100 år og giver fortsat anledning til teoretisk uenighed. Herhjemme er problemet blevet indgående behandlet i *Henning Skovgård*: Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 1983. Afhandlingens grundsyndpunkt, at ansvaret ikke kan beskrives på grundlag af en culpastandard, men som en integreret ansvarsstandard, blev tiltrådt af *Bent Christensen* og *Bernhard Gomard* i *UfR 1984.B.145*, men forkastet af *Henrik Zahle* samme sted s. 149 ff. I Norge er spørgsmålet for nylig blevet behandlet af *Viggo Hagstrøm*: Offentligrettslig erstatningsansvar, 1987; hans konklusion er, at ansvaret i norsk retspraksis hviler på culpa-reglen. Heller ikke den norske teori er dog enig om domsfortolkningen, jf. *Torstein Eckhof*: Lov og Rett, 1988, s. 307 ff. og *Hagstrøms* svar samme sted s. 317 ff. I svensk ret er spørgsmålet undersøgt af *Bertil Bengtsson* i bogen: Skadestånd vid myndighetsutövning, 1978.

Erstatningssanktionen er i en del tilfælde blevet anvendt som sanktion over for afgørelser, der ikke kunne underkendes som ugyldige, enten fordi *ikke alle ugyldighedsbetingelserne var opfyldt*, eller fordi den pågældende fejl af faktiske grunde ikke kunne sanktioneres med ugyldighed.

Ved dommene *UfR 1950.73 H* og *UfR 1986.894 H* blev henholdsvis en timelærer ved Sorø Akademi og en bogholder ved en kommune tilkendt erstatning for den forringelse af beskæftigelsesmulighederne, der var resultatet af, at ansættelsesstedet i forbindelse med afskedigelse af dem gav misvisende begrundelse for afskedigelsesårsagen.

Det er hovedreglen, at mangelfulde afskedigelsesafgørelser ikke i strid med den offentlige arbejdsgivers ønsker kan erklæres ugyldige med den følge, at den afskedigede fortsat er ansat; i en del tilfælde har domstolene sanktioneret sådanne fejl med erstatningsansvar, jf. eksempelvis *UfR 1971, 830 V* sammenholdt med *UfR 1973.167 H*. I *UfR 1988.488 H* havde Planstyrelsen først pålagt en kommune at tilbagekalde en tilladelse til, at der blev indrettet dagligvaresalg i en bygning, hvilket betød, at ejeren udredede 200.000 kr. til en forretningskæde, der havde lejet lokalerne. Efter ca. et halvt år tilbagekaldte Planstyrelsen pålægget. Derpå anlagde ejeren sag og påstod styrelsen tilpligtet at erstatte ovennævnte beløb. Heri fik han medhold under henvisning til, at han havde disponeret i berettiget tillid til den første afgørelse, og til, at denne afgørelse var truffet, uden at ejeren forinden var blevet hørt og under indflydelse af en faktisk vildfarelse om, at ejeren ikke havde disponeret på grundlag af kommunens tilladelse.

Hvis afgørelsen er blevet erklæret ugyldig, kan der pålægges erstatningsansvar for det tab, afgørelsen påfører parten. Hovedspørgsmålet for den private bliver at påvise kausalitet mellem fejl og tab. Ved påbud og opkrævninger er det umiddelbare tab forholdsvis enkelt at påvise, mens årsagsforbindelsen kan være mere besværlig at godtgøre ved ugyldige afslag.

Sæby kommune havde i *UfR 1983.1096 V* med urette givet (stiltiende) afslag på kontanthjælp til et ægtepar, der på grund af sygdom stod uden beskæftigelse, hvilket bl.a. havde til følge, at ægteparret solgte et ny erhvervet hus og flyttede i en lejebolig. Det viste sig imidlertid, at denne disposition indebar, at parrets boligudgifter steg. Afslaget i sig selv havde næppe kunnet udløse erstatningsansvar; når kommunen blev pålagt at betale 30.000 kr. i erstatning, beroede det på, at kommunen ud over det uberettigede afslag på hjælp havde tilrådet parret at flytte i lejlighed.

Erklæres en afgørelse ugyldig til skade for adressaten, kan den forvoldte skade ofte udlignes ved erstatning. Denne situation forekommer hyppigst ved hjemmelsemangler, og spørgsmålet er da, om der kan sættes lighedstegn mellem fejlen og tilstedeværelsen af et erstatningsretligt ansvarsgrundlag. Praxis viser, at dette ikke er tilfældet, idet undskyldelig retsvildfarelse kan disculpere.

Det må i denne forbindelse erindres, at retsgrundlaget kan være så uklart, at fortolkning kan få karakter af et rent valg mellem lige gode forståelser, og at det kan forekomme mindre rimeligt at lade en førsteinstans bære den økonomiske risiko for, at Højesteret – måske med dissens – vælger et andet resultat end myndigheden.

§ 13

Folketingets ombudsmand

Af Kaj Larsen

I. Almindeligt om institutionen

A. Indledning

Folketingets Ombudsmand vælges af Folketinget efter hvert folketingsvalg samt ved embedsledighed. Ombudsmanden skal på Folketingets vegne have indseende med statens civile og militære forvaltning samt delvis kommunernes forvaltning. Organisatorisk er institutionen således knyttet til Folketinget.

Som prøvelsesinstans for forvaltningsretlige afgørelser vil ombudsmanden ofte blive inddraget som alternativ til en domstolsprøvelse. Det skyldes dels, at der først kan klages til ombudsmanden, når administrativ rekurs er udnyttet, dels at en ombudsmandsundersøgelse er uden retsafgift og normalt også uden advokatomkostninger samt normalt væsentlig hurtigere end en retssag.

Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag er i vidt omfang identisk med domstolenes. På visse punkter er det dog væsentligt bredere, idet ombudsmanden f.eks. kan tage stilling til spørgsmål om god forvaltningsskik, rimelig sagsbehandlingstid, korrekt optræden af de ansatte, indretning af institutioner mv.

Det er karakteristisk for ombudsmanden, at han ikke som en administrativ rekursinstans eller som domstolene kan ændre en forvaltningsmyndigheds afgørelse. Ombudsmanden kan som hovedregel alene udtale sin opfattelse af sagen. Ombudsmanden vil f.eks. kunne kritisere en afgørelse eller henstille til myndigheden, at den ændres eller overvejes på ny. Sådanne henstillinger følges så godt som altid.

Et andet særkende ved institutionen er, at ombudsmanden dels kan afvise sager, selv om de almindelige klagebetingelser er opfyldt, dels kan tage sager op til undersøgelse af egen drift. Ombudsmandens undersøgelse af en klage er således ikke som ved domstolene bundet af klagerens påstande og anbringender.

B. Lovgrundlag

Ombudsmandsinstitutionen blev indført i forbindelse med grundlovsændringen i 1953. Grundloven af 1953 indeholder i § 55 følgende bestemmelse:

»Ved lov bestemmes, at Folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af Folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning.«

Efter vedtagelsen af ombudsmandsloven i 1954 påbegyndte ombudsmanden sin virksomhed den 1. april 1955. Ved en ændring af ombudsmandsloven i 1961 blev kommunerne – der ikke er nævnt i grundlovsbestemmelsen – i et vist omfang inddraget under ombudsmandens virksomhed. Bortset herfra er loven kun blevet ændret på mindre væsentlige punkter.

På grundlag af lovens § 3, 1. pkt., kan Folketinget i en instruks fastsætte almindelige bestemmelser for ombudsmandens virksomhed. I øvrigt er ombudsmanden i sit hverv uafhængig af Folketinget, jf. lovens § 3, 2. pkt. Den gældende instruks er fra 9/2 1962 (bkg. nr. 48). Ombudsmandens virksomhed er i øvrigt omtalt i de årlige beretninger, som ombudsmanden efter lovens § 10, stk. 2, skal afgive til Folketinget om sin virksomhed.

C. Valg, afskedigelse mv.

Folketingets valg af ombudsmand foretages efter hvert folketingsvalg og ved embedsledighed. Valget foretages efter indstilling fra Folketingets Retsudvalg. Tidligst to dage efter, at retsudvalgets indstilling er omdelt, foretages valget i et møde uden forhandlinger, jf. § 17, stk. 2, i Folketingets forretningsorden.

Efter loven skal ombudsmanden have den juridiske uddannelse, og han må ikke være medlem af Folketinget. I Folketingets praksis lægges der ved valget navnlig vægt på, at den pågældende kan betragtes som partipolitisk neutral, og at valget kan forventes støttet af alle eller af et meget bredt flertal af Folketingets partier.

Hvis ombudsmanden ikke længere nyder Folketingets tillid, kan Folketinget afskedige ham, jf. lovens § 1, stk. 4.

Såfremt ombudsmanden i en sag anser sig for inhabil (dvs. der foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om hans fuldstændige upartiskhed) skal han underrette retsudvalget, der herefter bestemmer hvem der skal udøve ombudsmandens funktioner i sagen, jf. § 16, stk. 2, i instruksen. Bestemmelsen benyttes jævnligt i praksis, navnlig i tilfælde, hvor ombudsmanden i sine tidligere hverv har deltaget i sagens behandling.

Efter lovens § 15 antager og afskediger ombudsmanden selv sine medhjælpere. Personalet omfattede pr. 1. april 1989 16 juridiske medarbejdere, 8 kontorfunktionærer og et antal juridiske studerende.

II. Kompetence

I dette afsnit behandles spørgsmålet om, hvilke myndigheder, der helt eller delvis er undergivet ombudsmandens virksomhed og – modsætningsvis – hvilke, der ikke er.

A. Hovedregel: den offentlige forvaltning

Kompetenceområdet er i lovens § 1, stk 1, angivet som »statens civile og militære forvaltning samt kommunernes forvaltning«. Denne beskrivelse svarer i det væsentlige til begrebet »den offentlige forvaltning« i FVL og OFL. Herom henvises bogens til § 3, hvor der er foretaget en nærmere afgrænsning af den offentlige forvaltning over for Folketinget, domstolene og private.

Der er dog enkelte tilfælde, hvor ombudsmanden udtrykkeligt efter loven er eller har anset sig for inkompetent, selv om myndigheden må anses for omfattet af »den offentlige forvaltning« i FVLs og OFLs forstand. I det følgende omtales alene disse tilfælde.

B. Kommuner mv. delvis udenfor

Kommunerne er som udgangspunkt undergivet ombudsmanden, jf. lovens § 1, stk. 1. Ved kommuner forstås primær- og amtskommuner. Kompetencen over for kommuner er dog begrænset efter regler i loven, der kort kan gengives således:

1° Kompetencen omfatter kun sagsområder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed, jf. § 4, stk. 2, 1. pkt.

2° Den samlede kommunalbestyrelses virksomhed er ikke undergivet ombudsmandens virksomhed, jf. § 4, stk. 2, 2. pkt.

3° Begrænsningerne under 1° og 2° gælder dog ikke, hvis ombudsmanden tager sagen op af egen drift. I så fald kræves, at der efter ombudsmandens vurdering er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser, jf. lovens § 6, stk. 5.

Hvis klage indgives på et område, hvor der er rekurs til en statsmyndighed, vil ombudsmandens undersøgelse i første række være rettet imod rekursmyndighedens afgørelse. Men har rekursmyndigheden f.eks. stadfæstet en kritis-

bel kommunal afgørelse, vil ombudsmanden kunne rette sin kritik mod såvel rekursmyndigheden som kommunen.

Kritikken vil dog ikke kunne rettes direkte mod kommunen, såfremt den kommunale afgørelse er truffet af den samlede kommunalbestyrelse. Det skyldes, at den samlede kommunalbestyrelses virksomhed ikke er undergivet ombudsmanden, jf. § 4, stk. 2, 2. pkt. Begrænsningen kan i tilfælde af rekursmyndighedens stadfæstelse virke noget formel, da kommunalbestyrelsen formentlig vil opfatte ombudsmandens kritik af rekursmyndigheden som en indirekte kritik af kommunalbestyrelsens tilsvarende afgørelse.

Begrænsningen gælder alene for kommunalbestyrelsen i modsætning til andre kommunale organer, herunder de stående udvalg. Hvis der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser, kan ombudsmanden tage sagen op af egen drift uanset begrænsningen, jf. § 6, stk. 5.

Se som eksempel *FOB 1987.237* vedrørende en kommunes udsendelse af et brev til medarbejderne, som kunne skabe en sådan usikkerhed om retstilstanden vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, at medarbejderne ville være unødigt tilbageholdende med at deltage i den offentlige debat.

Er rekursen begrænset til retlige spørgsmål (jf. f. eks. kommuneplanlovens § 48, stk. 1), antages ombudsmandens kompetence over for kommunerne at være begrænset tilsvarende.

Efter lovens § 4, stk. 3, skal ombudsmanden ved udøvelsen af sine beføjelser tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker. Efter forarbejderne forudsættes det, at ombudsmanden afholder sig fra at udøve kritik af »rene småfejl i den kommunale administration.«

Visse lokale forvaltningsmyndigheder anses i forhold til ombudsmandsloven for kommunale. Det gælder f.eks. huslejenævn, byfornyelsesnævn og lokalradionævn. Afgørelser fra disse myndigheder er ikke undergivet rekurs til en statsmyndighed, og en ombudsmandsundersøgelse forudsætter således anvendelse af egen drift-beføjelsen i lovens § 6, stk. 5, 2. pkt. (jf. f. eks. de to sager i *FOB 1984.235* og *236* om huslejenævn).

Menighedsråd anses i forhold til ombudsmandsloven for en del af den statslige (lokal)forvaltning, og er som andre statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af ombudsmandens kompetence – i hvert fald i det omfang de ikke handler som bestyrelse for en selvvejende kirke eller et præsteembedes hjemmemidler, jf. *FO-udtalelse j. nr. 790/72*. Efter instruksens § 2, stk. 2, er spørgsmål, der direkte eller indirekte vedrører kirkens lære eller forkyndelse ikke undergivet ombudsmandens virksomhed.

Over for myndigheder under det færøske og grønlandske hjemmestyre anser ombudsmanden sig for inkompetent. Færøske og grønlandske anliggender, der er undergivet danske forvaltningsmyndigheder, er som hovedregel omfattet af ombudsmandens kompetence.

C. Kommunale fællesskaber: helt udenfor

Kommunale fællesskaber, som skal godkendes i henhold til § 60 i kommune-styrelsesloven, anses for omfattet af begrebet den offentlige forvaltning i OFLs og FVLs forstand. Sådanne kommunale fællesskaber er derimod ikke omfattet af ombudsmandens kompetence, jf. FOB 1981.12. Om begrebet kommunale fællesskaber henvises i øvrigt nærmere til § 3. (s. 50).

D. Bistandslovens selvejende institutioner: udenfor

Efter bistandsloven kan kommuner og amtskommuner opfylde deres forpligtelser med hensyn til forskellige former for institutionspladser ved at indgå overenskomst med private, selvejende institutioner. Hvor de indgåede overenskomster i det væsentlige følger de standardoverenskomster, som Socialministeriet har udarbejdet, er institutionerne undergivet så intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, at de må henregnes til den offentlige forvaltning, jf. s. 49. For så vidt er der tale om et brud med det almindelige udgangspunkt, hvorefter selvejende institutioner falder uden for den offentlige forvaltning.

Ombudsmanden anser sig for inkompetent også over for selvejende institutioner med driftsoverenskomst i henhold til bestemmelser i bistandsloven. (f. eks. *FO-udtalelse j.nr. 1988-1257-00* vedrørende Kofoeds Skole).

E. Betydningen af dommermedvirken

Ombudsmanden har anset sig for inkompetent over for visse domstolslignende myndigheder, bl.a. de lokale fredningsnævn og Advokatnævnet. Det beror bl.a. på, at det i ombudsmandsloven er fremhævet, at dommeres virksomhed ikke er undergivet ombudsmandens virksomhed, jf. lovens § 1, stk. 1, 2. pkt. For fredningsnævn og Advokatnævnet kræves i lovgivningen, at formanden er dommer.

I andre tilfælde har ombudsmanden dog anset sig for kompetent, selv om lovgivningen også her kræver, at formanden er dommer. Det gælder f.eks. Ankenævnet for Uddannelsessstøtten, Værnepligtsnævnet, Landinspektørnævnet og Flygtningenævnet.

Det er i *FOB 1981.II* anført, at ved afgørelser om ombudsmandens kompetence over for nævn med dommerrepræsentation tages hensyn til, om loven udtrykkeligt kræver dommermedvirken. Hvis loven blot kræver medvirken af personer, der opfylder kravene til at blive udnævnt til dommer, anser ombudsmanden sig for kompetent, selv om hvervet faktisk varetages af en dommer. Men selv lovkrav om dommermedvirken medfører ikke uden

videre inkompetence. Der lægges her vægt på, hvad der har været begrundelsen for dette krav samt den pågældende myndigheds funktion og sagsbehandlingsform, idet der har været utilbøjelighed til at afskære kompetencen i forhold til myndigheder, der udøver rent administrative funktioner og ikke virker under domstolslignende sagsbehandlingsregler. Deres dommers udøvelse af hvervet ikke ville kunne indbringes for Den særlige Klageret (jf. retsplejelovens §§ 49 og 54), taler det for at anse ombudsmanden for kompetent (og omvendt). I *FOB 1984.75* vedrørende Flygtningenævnet blev der yderligere lagt vægt på, hvorvidt nævnet var undergivet domstolsprøvelse i henhold til grundlovens § 63, således at muligheden for domstolsprøvelse talte for at anse nævnet for omfattet af ombudsmandens kompetence.

F. Harmonisering med forvaltningsloven?

Under forberedelsen af forslagene til forvaltningslov og revideret offentlighedslov overvejede Justitsministeriet at søge gennemført en ændring af ombudsmandsloven, så kompetenceområdet blev fastlagt på samme måde som i FVL og OFL. Efter drøftelser med bl.a. Dommerforeningen opgav justitsministeren imidlertid at fremsætte forslag til ændringer i ombudsmandsloven, da »initiativer med hensyn til ændringer i ombudsmandens virksomhedsområde bør udgå fra Folketinget og ikke fra regeringen« (fremsættelsestalen i Folketinget den 15/3 1984 FT 1983-84, 2. samling, sp. 2247). Spørgsmålet har ikke været drøftet i Folketinget siden.

G. Kompetence over for enkeltpersoner/myndigheder

Når ombudsmanden er kompetent over for en myndighed, omfatter hans virksomhed som udgangspunkt alle personer, som virker i myndighedens tjeneste, jf. lovens § 4, stk 1 og 2. Det er således uden betydning, om der er tale om ansatte, folkevalgte eller interesserepræsentanter, ligesom det er uden betydning, om de pågældende modtager løn eller vederlag for deres virksomhed i myndigheden. Såfremt myndigheden søger bistand fra en person i den private sektor, vil personen dog ikke herved blive direkte undergivet ombudsmandens kompetence, medmindre der etableres et egentligt ansættelsesforhold.

Ombudsmandslovens og instruksens bestemmelser er i øvrigt generelt formuleret ud fra en forudsætning om, at ombudsmanden primært skal kontrollere de enkelte personer, der virker inden for den offentlige forvaltning. Det gælder i særlig grad lovens § 9 om sanktioner, som først omtaler ombudsmandens rolle ved rejsning af straffesager og disciplinærsager mod personer inden for den offentlige forvaltning, og § 7, stk. 3, som giver en indklaget tjenestemand ret til at lade sagen overgå til behandling som tjenestemandssag. Allerede fra starten i 1955 har ombudsmandsinstitutionen dog virket således, at næsten alle ombudsmandens undersøgelser og udtalelser rettes mod myndigheder, ikke enkeltpersoner.

Når forvaltningsmyndigheder søger bistand fra en person i den private sektor til løsning af myndighedens opgaver, vil myndighedens ansvar for den virksomhed, som overlades til den private, fortsat være undergivet ombudsmandens virksomhed. I *FO-udtalelse j.nr. 1986-34-42* (optages i FOB 1988) kritiserede ombudsmanden f. eks., at en kommune havde overdraget opgaver til en advokat, som var inhabil i den pågældende sag. Se også *FOB 1985.209*, hvor ombudsmanden fandt det betænkeligt, at en kommune havde overladt sagsbehandling i en erstatningssag mod kommunen til kommunens forsikringsselskab. For så vidt vil ombudsmanden indirekte kunne tage stilling til den bistand, som personer i den private sektor yder forvaltningsmyndigheder.

III. Kompetencemæssige prøvelsesbegrænsninger

A. Vedrørende domstolene

Domstolene falder som nævnt uden for ombudsmandens kompetence. Hvis en forvaltningsretlig afgørelse har været bedømt af domstolene, skal ombudsmanden enten afvise at undersøge sagen eller lægge domstolens afgørelse uprøvet til grund. Det sidste kan f.eks. være relevant, hvor domstolen kun delvis har taget stilling til de forhold, der er forelagt ombudsmanden.

Det anførte gælder samtlige de organer, som i forhold til ombudsmandsloven anses for domstole. Ud over de almindelige domstole – herunder fogedretter og skifteretter, og specielle domstole som Arbejdsretten, boligretter, husdyrvoldgiftsretter, landvæsensretter og tjenestemandssretterne – gælder det f. eks. fredningsnævn og hegnssyn.

Efter fast praksis afviser ombudsmanden klager, så snart retssag er anlagt, jf. retten til at afvise klager efter ombudsmandslovens § 6, stk. 4.

Visse afgørelser fra myndigheder, der efter ombudsmandsloven anses for domstole, kan påklages til en administrativ instans, som er omfattet af ombudsmandens kompetence. I så fald kan ombudsmanden realitetsbehandle afgørelsen fra den administrative instans, selv om han herved indirekte kommer til at tage stilling til den underliggende domstolsafgørelse. Det anførte gælder f.eks. for fredningsnævnens afgørelser, der kan påklages til Overfredningsnævnet, der er omfattet af ombudsmandens kompetence. Det tilsvarende gælder for skifteretternes arveafgiftsberegninger, der kan indbringes for Ministeriet for Skatter og Afgifter.

B. Vedrørende Folketinget

Ombudsmandens kompetence omfatter den offentlige forvaltning. Heraf følger modsætningsvis, at Folketinget og dets organer, herunder folketingsudvalgene og de enkelte folketingsmedlemmer, falder uden for ombudsmandens kompetence. Ombudsmanden skal således afvise klager over f.eks. Fol-

ketingets vedtagelse af en bestemt lov eller klager, hvori det gøres gældende, at en lov er i strid med grundloven.

Hvis en forvaltningsmyndigheds afgørelse har været bedømt af Folketinget eller et folketingsudvalg gælder som for den tilsvarende situation ved domstolene, at ombudsmanden må afvise at tage stilling til afgørelsen eller uprøvet lægge Folketingets bedømmelse til grund.

En egentlig, retlig inkompetence for ombudsmanden forudsætter en udtrykkelig stillingtagen fra Folketingets (folketingsudvalgets) side til det spørgsmål, der samtidig behandles eller senere indbringes for ombudsmanden. Hvor Folketinget eller folketingsudvalget alene har undersøgt sagen uden at tage stilling, er ombudsmanden ikke forpligtet til at afvise klagen. Men efter omstændighederne vil der af hensyn til tilliden til ombudsmandens politiske neutralitet kunne være grund til at afvise sagen i henhold til lovens § 6, stk. 4. Når sagen har været behandlet i et folketingsudvalg, forudsætter ombudsmandens nærmere afgørelse af kompetencespørgsmålet, at han kan få oplysninger om, hvorvidt det klagetema, der foreligger for ombudsmanden, har været genstand for stillingtagen fra udvalgets side.

På enkelte lovområder er en forvaltningsmyndigheds afgørelse betinget af, at sagen har været forelagt for et folketingsudvalg. Efter undergrundslovens §§ 6 og 23 (lov nr. 293 af 10. juni 1981) kan energiministeren således først meddele visse tilladelser, efter at sagen har været forelagt Folketingets Enerkipolitiske Udvalg, og efter § 1 i loven om forbud mod handel med Sydafrika og Namibia (lov nr. 289 af 4. juni 1986) kan industriministeren først meddele dispensation, når sagen har været forelagt for Folketingets Udenrigsudvalg. Ved klager over sådanne tilladelser og dispensationer må ombudsmanden erklære sig inkompetent, jf. bd. 2, s. 16.

Efter instruksens § 5, stk 4, skal ombudsmanden henvise klager over behandlingen af personer, der er berøvet deres personlige frihed uden for straffetretsplejen, til det tilsyn, som Folketinget har nedsat i henhold til grundlovens § 71, stk 7.

Spørgsmålet om ombudsmandens forhold til Folketinget mv. er nærmere omtalt i *FOB 1978.11-12* og i *FOB 1981.9-10*.

C. Vedrørende ministre

Efter ombudsmandslovens § 4, stk 1, er ministrene omfattet af ombudsmandens virksomhed. Bestemmelsen forstås sådan, at ombudsmandens kontrol omfatter alle sider af ministres embedsførelse, bortset fra ministrenes virksomhed i forhold til Folketinget. Ombudsmanden anser sig således for inkompetent til at behandle klager over ministres lovforslag, aktstykker til Finansudvalget, svar på folketingsspørgsmål eller andre udtalelser til Folketinget.

get, herunder et folketingsudvalg eller et folketingsmedlem. Tilsvarende gælder klager over manglende eller mangelfuld information til Folketinget, jf. f. eks. *FOB 1973.66*. Men ombudsmanden kan efter omstændighederne gøre Folketinget (udvalget) opmærksom herpå, jf. *FOB 1987.211* vedrørende undervisningsministerens forelæggelse af en sag for Folketingets Finansudvalg.

I praksis omfatter ministres besvarelser af spørgsmål fra Folketinget ofte konkrete sager, hvor ministeriet har truffet afgørelse i forhold til en borger. Det forhold, at afgørelsen har været omtalt af ministeren over for Folketinget, er ikke i sig selv til hinder for, at ombudsmanden undersøger sagen.

Se som eksempel *FOB 1987.54*, hvor en journalist klagede over, at fiskeriministeren først efter vedvarende pres imødekom en ansøgning om aktindsigt. Samtidig med meddelelsen af aktindsigt offentliggjorde han materialet. Over for Folketinget begrundede ministeren offentliggørelsen med den interesse, der havde været for sagen og hensynet til, at der ikke skete mytedannelse. Journalisten gjorde gældende, at offentliggørelsen skyldtes ministerens erkendelse af, at der efter OFL var pligt til at imødekomme anmodningen om aktindsigt. Ministerens begrundelser over for Folketinget måtte ombudsmanden undlade at tage stilling til. På den anden side kunne ombudsmanden tage stilling til de begrundelser, som ministeren (direkte) havde meddelt journalisten.

Det forhold, at en minister handler – eller siges at handle – som medlem af regeringen eller på regeringens vegne, er i sig selv uden betydning for ombudsmandens kompetence. Såfremt en minister meddeler en borger en afgørelse efter forudgående drøftelse eller beslutning på et regeringsmøde (eller i et regeringsudvalg), vil ombudsmanden ikke af den grund være afskåret fra at behandle en klage herover.

Ofte vil det ikke fremgå af en sag, om den har været behandlet i regeringen, men det anførte gælder også, hvor det udtrykkeligt fremgår. Ombudsmanden skal således ikke på samme måde som ved afgørelser fra Folketinget eller domstolene uprøvet lægge regeringens bedømmelse af en sag til grund.

Se f.eks. *FOB 1977.710*, hvor ombudsmanden tog stilling til en afgørelse om udvisning af en mexikansk statsborger med den begrundelse, at hans ophold her i landet ikke var ønskelig af hensyn til statens sikkerhed. Beslutningen om udvisning blev truffet i Regeringens sikkerhedsudvalg, hvorefter afgørelsen blev meddelt den pågældende af Justitsministeriet. Beslutningen i Regeringens sikkerhedsudvalg er ikke omtalt i ombudsmandens beretning, men fremgår af FT 1977-78 sp. 1310-11.

Se også *FOB 1984.156*.

Ombudsmanden er heller ikke afskåret fra at behandle klager over afgørelser, der er truffet i henhold til grundlovens regeringsprærogativer. Efter fast praksis behandler ombudsmanden således klager over afslag på benådning, jf. grundlovens § 24, 1. pkt.

Noget andet er, at sager, der behandles i regeringen, meget ofte vil være af en sådan »politisk« karakter, at ombudsmanden af hensyn til embedets politiske neutralitet må afvise at behandle sagen.

IV. Sagsrejsning på grundlag af klage

A. Klageberettigede, enhver

Enhver kan klage til ombudsmanden, jf. lovens § 6, stk 1. Der stilles ikke som ved administrativ rekurs eller domstolene krav om individuel, væsentlig interesse i sagens udfald. Men efter bestemmelsen i lovens § 6, stk 4, vil ombudsmanden kunne afvise klagere uden væsentlig eller rimelig interesse i sagen.

En klager kan efter praksis lade sig repræsentere eller bistå af andre. Efter omstændighederne vil en person, som normalt ikke optræder som partsrepræsentant, blive afkrævet en skriftlig fuldmagt. Også folketingsmedlemmer eller offentlige myndigheder, f. eks. en socialforvaltning, vil kunne være partsrepræsentanter.

Underordnede forvaltningsmyndigheder vil ikke kunne forvente at få behandlet klager over, at de er blevet underkendt af en overordnet myndighed, som har givet en borger medhold, jf. *FOB 1985.10*. Hvis myndigheden i det konkrete sagsforhold kan sidestilles med en privatperson, vil en klage over en anden myndighed dog normalt blive anerkendt. Det vil f.eks. gælde i tilfælde, hvor kommuner på lige fod med private kan ansøge en statslig myndighed om en tilladelse eller en ydelse.

Folketinget eller et folketingsudvalg vil næppe kunne indgive klage til ombudsmanden, idet en sådan klageret ville være uforenelig med bestemmelsen i lovens § 3, 2. pkt., hvorefter ombudsmanden i sit hverv er uafhængig af Folketinget, jf. *FOB 1973.66*. Enkeltmedlemmer af Folketinget vil ikke på samme måde være afskåret fra at indgive klage, men hvis klagen er af »politisk« karakter, vil den af hensyn til ombudsmandens politiske neutralitet kunne blive afvist i henhold til lovens § 6, stk 4, jf. *FOB 1987.135* om et folketingsmedlems klage over skatteministeriets annoncering af skattereformen.

For det folketingsudvalg, der er nedsat i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, og som har til opgave at føre tilsyn med administrativt frihedsberøvede, gælder en særlig ordning. Efter instruksens § 5, stk. 4, kan dette udvalg overdrage ombudsmanden at medvirke ved behandlingen af klager, for så vidt de er rettet mod nogen, der henhører under ombudsmandens virksomhed, jf. *FOB 1957.39*.

B. Formkrav

Klagers navn og bopæl skal fremgå af klagen, jf. lovens § 6, stk. 2. Klagen skal så vidt muligt være affattet skriftligt og være bilagt bevisligheder, jf. instruksens § 4, stk. 3. I praksis stilles ofte yderligere det krav, at klagen bør være nærmere begrundet. Manglende begrundelse kan bevirke afvisning efter lovens § 6, stk. 4. Indgives klagen på et fremmed sprog, vil ombudsmanden om nødvendigt sørge for oversættelse.

C. 1 års frist

En klage skal være indgivet inden 1 år efter, at forholdet er begået, jf. lovens § 6, stk. 2. Fristen regnes fra den øverste rekursmyndigheds afgørelse. Tilsvarende gælder, når ombudsmanden har bedt en klager afvente svar fra en tilsynsmyndighed eller lignende, før klageren tager stilling til, om der er grund til at klage til ombudsmanden.

Såfremt den øverste rekursmyndighed afviser at genoptage sagen uden at anføre andre grunde herfor end de, der lå bag den tidligere afgørelse, vil fristen stadig blive regnet fra den oprindelige afgørelse (medmindre der i forbindelse med remonstrationen har foreligget væsentlige nye oplysninger). Det har f.eks. betydning i sager, hvor en minister henholder sig til en tidligere afgørelse truffet af departementet. Da ministeren ikke er en selvstændig myndighed i forhold til departementet vil fristen blive regnet fra departementets (første) afgørelse i sagen.

D. Udnyttelse af rekurs

For *afgørelser* gælder efter lovens § 6, stk. 3, at rekurs skal være udnyttet, før der kan klages til ombudsmanden. Afgørelsesbegrebet forstås her på samme måde som i FVL § 2, stk. 1, jf. s. 27ff. Kravet om udnyttelse af administrativ rekurs gælder efter loven alene for afgørelser, og ombudsmanden vil således kunne behandle klager over f. eks. sagsbehandling, sagsbehandlingstid og faktisk forvaltningsvirksomhed, selv om rekurs ikke er udnyttet. Ombudsmanden vil dog normalt bede klageren om også i disse tilfælde at udnytte en eventuel mulighed for klage til højere administrativ myndighed, inden han tager stilling til, om der er grundlag for at klage til ombudsmanden.

Ved rekurs forstås klageordninger, hvorefter klageren – når de processuelle betingelser er opfyldt – har retskrav på at få behandlet sin klage af en overordnet administrativ myndighed. Dersom klageren har en sådan mulighed, skal det fremgå af skriftlige afgørelser, der ikke fuldt ud giver klageren medhold, jf. FVL § 25. Hvor klageren alene kan opfordre en tilsynsmyndighed til at undersøge sagen, vil ombudsmanden ikke kunne afvise sagen i henhold til lovens § 6, stk. 3. Men ofte vil ombudsmanden oversende sagen til tilsynsmyndigheden med henblik på afklaring af, om denne vil foretage noget i sagen, jf. § 6, stk. 4. Rekurs er først udnyttet, når den øverste rekursmyndighed på sædvanlig måde har gjort adressaten bekendt med sin afgørelse. Klagerens kendskab til f.eks. udfaldet af et ankenævnsmøde er ikke tilstrækkeligt, så længe klageren ikke har modtaget nævnets skriftlige afgørelse.

For så vidt angår den særlige klageordning på det sociale område, hvorefter Den Sociale Ankestyrelse alene behandler klager af principiel betydning, af-

viser ombudsmanden ikke klager over et amtsankenævns afgørelse, selv om klagen ikke har været søgt indbragt for ankestyrelsen, og fristen for en sådan indbringelse er overskredet, jf. *FOB 1984.163*.

Det er i øvrigt en selvfølgelig forudsætning for ombudsmandens behandling af enhver klage, at vedkommende forvaltningsmyndighed har taget stilling til de spørgsmål, klagen angår. Er det ikke tilfældet, eller er der tvivl herom, vil ombudsmanden normalt bede myndigheden meddele klageren sin stillingtagen til det pågældende forhold. Samtidig vil ombudsmanden bede klageren afvente myndighedens svar, inden han tager stilling til, om der er grundlag for at klage til ombudsmanden.

E. Tilstrækkelig anledning

Efter ombudsmandslovens § 6, stk. 4, gælder, at ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse. Bestemmelsen giver ombudsmanden ret til at afvise klager, selv om de almindelige forudsætninger for at indgive klage er opfyldt. Ombudsmanden er således ikke på samme måde som domstolene og de administrative rekursinstanser forpligtet til at undersøge enhver klage, der opfylder de grundlæggende proceskrav.

Ombudsmandens afgørelse af, hvornår der er grundlag for at afvise en klage, beror på et skøn. Som grundlag herfor kan det være nødvendigt i et vist omfang at gennemgå sagens akter på samme måde som ved en egentlig realitetsbehandling. Ofte er der derfor ingen skarp grænse mellem en skønsmæssig afvisning og en realitetsudtalelse, som ikke giver klageren medhold.

Bestemmelsen i § 6, stk. 4, opfattes først og fremmest som en »bagatelgrænse«. Efter instruksens § 6, stk. 1, afvises således klager der er grundløse eller af uvæsentlig betydning. Det kan f. eks. være tilfældet, hvor klageren har opnået den ønskede afgørelse, men alligevel ønsker en tidligere, negativ afgørelse bedømt af ombudsmanden.

Afvisning kan også foretages ved mere »tunge« sager, idet der ved afgørelsen om afvisning i almindelighed tages hensyn til, om en nærmere undersøgelse af en klage vil stå i rimeligt forhold til undersøgelsens forventede omfang og til undersøgelsens forventede resultat sammenholdt med ombudsmandens begrænsede ressourcer. Udfaldet af en afvejning efter disse kriterier vil i et vist omfang kunne variere i forhold til det aktuelle sagspres ved ombudsmandsinstitutionen. Bestemmelsen giver for så vidt ombudsmanden adgang til løbende at foretage en vis prioritering af de klager, som undergives en nærmere undersøgelse.

Selv om afvisning som udgangspunkt afgøres efter en konkret vurdering, har der i praksis udviklet sig nogle typetilfælde.

Som nævnt må bestemmelsen antages at danne hjemmel for afvisning af klager af »politisk karakter« samt afvisning af klager fra uvedkommende eller ubegrundede klager. Også praksis med at kræve udnyttelse af rekurs ved klager over sagsbehandling mv. og afvisning af klager, hvor retssag verserer eller kan forventes, må siges at have hjemmel i § 6, stk. 4.

Ofte afvises klager over afslag på ansøgninger om asyl, som er afgjort som »åbenbart grundløse« i henhold til de særlige bestemmelser i udlændingelovens § 53 a, stk. 3, hvorefter Dansk Flygtningehjælp har afgørende indflydelse på, om en ansøgning afslås som »åbenbart grundløs«. Også disse afvisninger foretages i henhold til lovens § 6, stk. 4.

Bestemmelsen anvendes også på lovgivningsområder, hvor der er en særlig adgang til domstolsprøvelse, eller denne prøvelse i øvrigt må anses for særligt egnet. Her henviser ombudsmanden normalt klagere til at udnytte denne prøvelsesadgang og afstår dermed fra at behandle klagen, jf. nærmere *FOB 1981.10*. Tilsvarende gælder tilfælde, hvor klagens afgørelse forudsætter bevisførelse – gennem vidneafhøringer mv. – eller hvis afgørelsen beror på regler af privatretlig karakter, som falder uden for rammerne af, hvad ombudsmanden normalt beskæftiger sig med. Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen i lovens § 7, stk. 4, hvorefter ombudsmanden kan indkalde personer til at afgive forklaring for retten, ikke hidtil er blevet anvendt i praksis.

Bestemmelsen i § 6, stk. 4, anvendes på nogle områder mere som hjemmel for en begrænsning af prøvelsens indhold end som en egentlig afvisningsbestemmelse.

Det er f. eks. tilfældet i det omfang en sag direkte eller indirekte skal bedømmes efter EF-retlige regler. Her vil ombudsmanden ofte være tilbageholdende, idet ombudsmandsembetet må anses for et mindre egnet forum for afklaringen af tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler. Ombudsmanden har ikke som domstolene ret (eller pligt) til at forelægge sådanne spørgsmål for EF-domstolen til præjudiciel afgørelse, jf. EF-traktatens artikel 177 og *FOB 1981.12*.

Skal personalesager eller andre sager afgøres på grundlag af overenskomster eller aftaler, der er indgået mellem på den ene side det offentlige og på den anden side private organisationer, vil ombudsmanden også ofte være tilbageholdende eller eventuelt helt afvise at tage stilling. Sådanne aftaler indgås mellem i princippet ligestillede parter, hvoraf kun den offentlige part er omfattet af ombudsmandens kompetence, jf. *FOB 1981.13*. Hertil kommer, at aftalerne ofte vil indeholde bestemmelser, der giver mulighed for prøvelse af sagen i et andet forum, f.eks. en voldgift.

Om prøvelsens indhold henvises i øvrigt til afsnit VIII.

V. Sagsrejsning af egen drift

Efter ombudsmandslovens § 6, stk. 5, kan ombudsmanden af egen drift optage en sag til undersøgelse. I den forbindelse gælder ikke som ved klager en 1 års frist eller krav om udnyttelse af administrativ rekurs.

Også kommunale sagsområder, hvor der ikke er rekurs til en statsmyndighed, kan undersøges af egen drift. Det samme gælder den samlede kommunalbestyrelses virksomhed. I begge tilfælde er det dog en betingelse, at der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser, jf. § 6, stk. 5, 2. pkt.

I tilslutning til disse bestemmelser er der i instruksens § 3 fastsat nærmere regler om ombudsmandens ret til at foretage inspektioner. Efter § 3, stk. 3, er ombudsmanden berettiget til at inspicere ethvert tjenestested under staten.

Kommunale tjenestesteder kan derimod kun inspiceres under behandlingen af en sag vedrørende den kommunale forvaltning. Siden særforborgens udlægning fra staten til amtskommunerne har ombudsmanden således ikke været beføjet til at inspicere særforborgsinstitutioner som led i sin almindelige inspektionsvirksomhed, jf. *FOB 1981.12*. Sådanne inspektioner forudsætter vedkommende amtskommunes accept.

Afgørelsen om at undersøge en sag af egen drift eller at foretage inspektion beror – ligesom afgørelser om afvisning – på et skøn. Ved afgørelsen vil der ofte blive taget hensyn til, om en nærmere undersøgelse og udfaldet heraf må forventes at være af væsentlig generel retssikkerhedsmæssig eller administrativ betydning.

Anledningen til egen drift undersøgelser kan være presseomtale, artikler i faglige tidsskrifter eller opfordringer udefra. Endvidere giver konkrete klagesager ofte anledning til at undersøge andre spørgsmål end de, klagen direkte vedrører. Det gælder navnlig, hvis spørgsmålene er aktuelle i flere sager. Undersøgelse af sådanne andre spørgsmål vil også kunne foretages som led i ombudsmandens officialvirksomhed ved undersøgelsen af klager.

Andelen af egen drift sager har tidligere kun udgjort nogle få procent af det samlede antal realitetsbehandlede sager. En styrkelse af egen drift funktionen skete ved, at ombudsmanden i 1987 besluttede af og til at indhente et større antal sager fra en bestemt myndighed, typisk samtlige sager af en bestemt art inden for en angiven tidsperiode, jf. nærmere *FOB 1987.9*. Den første undersøgelse af denne art omfattede 70 sager fra Familieretsdirektoratet (rapporten om undersøgelsen optages i *FOB 1988*).

VI. Suspensiv virkning?

En klage til ombudsmanden har ikke suspensiv virkning for den afgørelse, som klagen angår. Endvidere er ombudsmanden ikke beføjet til at tillægge en klage denne virkning. Om en klage til ombudsmanden kan tillægges suspensiv virkning, må afgøres af vedkommende myndighed. Såfremt ombudsmanden beslutter at undersøge klagen, vil myndigheden ofte være indstillet på at imødekomme en anmodning fra klageren om suspensiv virkning.

Hvis en forvaltningsmyndighed afviser en anmodning om suspensiv virkning, vil der særskilt kunne klages herover til ombudsmanden. Men ombudsmanden vil normalt ikke kunne tage stilling til en sådan klage, førend i forbindelse med ombudsmandens eventuelle stillingtagen til realitetsafgørelsen i sagen, smh. *FOB 1986.75*.

VII. Ombudsmandens sagsbehandling

Overskriften vedrører den sagsbehandling, der finder sted, når ombudsmanden har besluttet at undersøge en klage (undergive den realitetsbehandling).

Ombudsmanden er ikke en del af den offentlige forvaltning, og de almindelige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, herunder FVL og OFL, finder derfor ikke direkte anvendelse ved ombudsmandens sagsbehandling. Tilsvarende principper anvendes dog i vidt omfang.

Som led i sagsoplysningen anmodes klageren i givet fald om nærmere at præcisere og/eller begrunde klagen samt om at indsende relevante bilag. Ombudsmanden vil dog ikke være bundet til at begrænse sin sagsoplysning til det tema, som klageren angiver, jf. herved at sagsoplysningen er undergivet et officiaalprincip. Hertil kommer beføjelsen til at rejse sager af egen drift.

Når ombudsmanden ønsker at fremme en klage, skal klagen, medmindre aldeles afgørende hensyn til sagens oplysning taler derimod, snarest muligt forelægges den indklagede, jf. lovens § 7, stk. 3.

Det er i ombudsmandens praksis antaget, at høring af den indklagede myndighed undtagesvis kan undlades, når ombudsmandens undersøgelse kan afsluttes på grundlag af klagerens oplysninger, og når undersøgelsen ikke fører til nogen reaktion over for myndigheden. Der har i så fald ikke været tale om at »fremme« klagen, jf. § 7, stk. 3, og myndigheden har ikke haft nogen grund til at »forsvare« sig imod en uønsket reaktion fra ombudsmandens side.

Det sædvanlige er, at ombudsmanden skriftligt hører de indklagede myndigheder og anmoder om udlån af myndighedernes akter.

Sagsoplysningen vil også kunne foretages telefonisk eller eventuelt ved møder med myndigheden. I visse tilfælde kan der endvidere være behov for at foretage besigtigelse eller inspektion.

Myndighederne har efter lovens § 7 oplysningspligt over for ombudsmanden. Der gælder undtagelser svarende til retsplejelovens regler om vidnefritagelse og vidneudelukkelse, jf. § 7, stk. 2.

Efter lovens § 7, stk. 1, har ombudsmanden krav på at låne myndighedernes »dokumenter og protokoller«. Det er i den forbindelse uden betydning om, dokumenterne er undergivet aktindsigt; afgørende er, at dokumenterne er indgået i grundlaget for sagens afgørelse. Det må antages, at ombudsmanden også har ret til at låne referatark og tilsvarende internt materiale.

Internt materiale, der udleveres til ombudsmanden, mister ikke herved sin interne karakter i forhold til bestemmelserne om aktindsigt i OFL og FVL, jf. *FOB 1975.318*.

Anmodninger om aktindsigt i det materiale, som ombudsmanden har modtaget fra myndighederne, kan ikke afgøres af ombudsmanden. En sådan anmodning vil sammen med

det udlånte materiale blive returneret til vedkommende myndighed, således at myndigheden i overensstemmelse med OFL § 16, stk. 1 eller FVLs § 16, stk. 1 kan tage stilling til anmodningen om aktindsigt.

De høringssvar, som ombudsmanden modtager, vil ofte blive sendt til klageren som led i en form for partshøring. Det gælder dog ikke i det omfang høringssvarene indeholder fortrolige oplysninger, som ikke må videregives til klageren, eller hvis svarene ikke skønnes at give klageren anledning til bemærkninger.

I sager, hvor der er tvist mellem to eller flere parter, kan der rejses det spørgsmål, om ombudsmanden kan nøjes med at inddrage den klagende part i sin sagsbehandling. Giver ombudsmanden klageren medhold, vil dette kunne føre til, at myndigheden efter henstilling fra ombudsmanden træffer en ny afgørelse til ugunst for den ikke-klagende part. I sin hidtidige praksis har ombudsmanden ment at kunne nøjes med at inddrage den klagende part, idet hensynet til modparten vil kunne tilgodeses under myndighedens eventuelle genoptagelse af sagen.

Er myndighedens høringssvar utilstrækkelige, kan der blive tale om supplerende høringer eller eventuelt høring af andre myndigheder.

Se f. eks. *FOB 1987.161*, hvor Retslægerådet på ombudsmandens initiativ blev inddraget i en arbejdsskadesag. I *FOB 1987.74* blev Landbrugsministeriet på samme måde inddraget i en sag, hvor der var klaget over Justitsministeriets afslag på at meddele tredje-instans bevilling.

VIII. Prøvelsens indhold

Efter lovens § 5 har ombudsmanden indseende med, om de personer – det vil normalt sige myndigheder – der er undergivet ombudsmandens virksomhed, gør sig skyldige i fejl eller forsømmelse. Bestemmelsen suppleres af instruksens § 3, stk. 1, hvorefter det påhviler ombudsmanden at være opmærksom på, om nogen, der er omfattet 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 udførelsen af tjenesten. I lovens § 11 er det endvidere forudsat, at ombudsmanden skal være opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser.

Prøvelsens indhold er i øvrigt nærmere fastlagt gennem ombudsmandens praksis. Grundlaget for prøvelsen består i vidt omfang af det traditionelle forvaltningsretlige bedømmelsesgrundlag, som også domstolene anvender, jf. nedenfor afsnit A. Derudover anvender ombudsmanden et videregående bedømmelsesgrundlag ved sin stillingtagen til f.eks. spørgsmål om god forvalt-

ningsskik, rimelig sagsbehandlingstid, institutionsindretning, menneskeværdig behandling af patienter og fanger mv., jf. nedenfor afsnit B.

A. Sædvanligt forvaltningsretligt bedømmelsesgrundlag

1° Almene juridiske spørgsmål

Ombudsmanden er ligesom domstolene i særlig grad egnet til at bedømme almene juridiske spørgsmål.

Som nævnt er det dog en konsekvens af ombudsmandens inkompetence over for Folketinget, at han ikke kan tage stilling til, om en lov eller lovbestemmelse, vedtaget af Folketinget, er i strid med grundloven. På den anden side kan ombudsmanden efter lovens § 11 gøre opmærksom på mangler ved bl.a. love. Bestemmelsen må forstås således, at der sigtes til forhold af lovteknisk, administrativ eller retssikkerhedsmæssig karakter, f.eks. uklare, modstridende, inkonsekvente eller på anden måde mangelfulde lovbestemmelser.

Se f.eks. *FOB 1983.40*, hvor det efter de da gældende bestemmelser i arbejdsløshedsforsikringsloven var uklart, om modtagelse af en udenlandsk, social pension medførte, at retten til efterløn bortfaldt, eller om forholdet alene medførte, at efterlønnen skulle reduceres. Ombudsmanden udtalte over for Arbejdsministeriet, at der burde tilvejebringes en lovgivningsmæssig stillingtagen til spørgsmålet. Det skete senere, jf. *FOB 1984.250*.

Hvor der er tale om administrativt fastsatte bestemmelser, vil ombudsmanden kunne foretage en sædvanlig hjemmelsmæssig bedømmelse.

I *FOB 1982.39*, jf. *FOB 85.222*, tog ombudsmanden stilling til, om en bestemmelse i Boligministeriets bekendtgørelse nr. 157 af 24/4 1975 om almennyttig boligvirksomhed havde fornøden lovhjemmel.

I *FOB 1987.47* vedrørende Finansministeriets cirkulære af 9/11 1987 om statslige myndigheders fastsættelse af gebyrer for særlige ekspeditioner og regulering af bestående gebyrer mv. fandt ombudsmanden, at cirkulærets indhold var misvisende i forhold til det almindeligt gældende krav om lovhjemmel for gebyroprokrævning. Efter henstilling fra ombudsmanden blev cirkulæret ophævet.

FOB 1984.213 vedrørte et spørgsmål om, hvorvidt Undervisningsministeriet havde tilstrækkeligt hjemmelsmæssigt grundlag for at anvende en bestemt ansøgningsfrist ved ansøgninger om rentetilskud i henhold til lov om gældssanering af statsgaranterede studielån. Ministeriet, der efter loven var bemyndiget til at fastsætte ansøgningsfristen, havde bekendtgjort denne ved bl.a. annoncering i samtlige dagblade og ved OBS-indslag i TV. Men fristen var ikke blevet fastsat i bekendtgørelsesform og kunne derfor efter ombudsmandens opfattelse ikke anvendes.

2° Fortolkning

Spørgsmål om abstrakt fortolkning prøves som udgangspunkt af ombudsmanden på samme måde som ved domstolene.

Den fortolkningsstil, som anvendes af ombudsmanden, må nok karakteriseres som motivrettet, formentlig også i højere grad og mere konsekvent end den tendens, der synes at præge domstolene. Lovforarbejder indgår således med stor vægt i ombudsmandens virksomhed, jf. herved at ombudsmanden efter lovens § 1, stk. 1, udøver sin kontrol på »Folketingets vegne«. Det er derfor nærliggende for ombudsmanden at lægge betydelig vægt på Folketingets forudsætninger og intentioner ved fortolkning af lovbestemmelser.

Det anførte gælder som udgangspunkt såvel ombudsmandens fortolkning af materielle som processuelle lovbestemmelser. For en del processuelle lovbestemmelser gælder der dog det særlige, at de i høj grad er bygget på eller motiveret af retsgrundsætninger eller retningslinier for god sagsbehandlingsskik, som forud for lovfæstelsen har været præciseret eller udviklet i ombudsmandens praksis. Det er navnlig tilfældet for de regler, som nu findes i forvaltningsloven vedrørende speciel inhabilitet, vejledning, partshøring, begrundelse og klagevejledning. Ombudsmandens praksis må for så vidt siges at være et centralt element i lovens motiver og derfor af væsentlig betydning for fastlæggelsen af bestemmelsernes nærmere indhold. Ombudsmanden vil derfor have en særlig forpligtelse til at fastlægge det nærmere indhold af den praksis, som loven således tilsigter at lovfæste. En lovfæstelse af ombudsmandens praksis kan i øvrigt ikke være til hinder for, at ombudsmanden i tilslutning til lovens bestemmelser (fortsat) søger at præcisere indholdet af forvaltningsprocessuelle retsgrundsætninger eller udvikler (yderligere) principper for god forvaltningsskik, jf. herved FVLs karakter af at være en minimumslov.

Det er karakteristisk for ombudsmanden, at han i sin fortolkning nok i højere grad end domstolene inddrager andre love og regelsæt end den lov, fortolkningen umiddelbart angår. Det har formentlig sammenhæng med det almene overblik over forvaltningens forhold, som ombudsmanden og hans medarbejdere løbende erhverver sig.

FOB 1985.70 vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt der på det kommunale område gjaldt en regel om offentligt udbud ved salg af kommunale ejendomme til kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunalt ansatte. Ved bedømmelsen af dette spørgsmål inddrog ombudsmanden en række lignende regelsæt på andre områder.

I *FOB 1985.129*, jf. *FOB 1987.250*, havde zonelovsmyndighederne modsat sig udstykning af en skov under henvisning til de i lovens formålsbestemmelse anførte hensyn til befolkningens rekreative interesser og bevarelsen af landskabelige værdier. På grundlag af bestemmelser i skovloven, naturfredningsloven og landbrugsloven fandt ombudsmanden det meget usikkert, om afslaget på udstykningstilladelse ydede noget selvstændigt yderligere bidrag til opfyldelsen af de angivne hensyn.

Ombudsmanden vil som udgangspunkt også kunne tage stilling til den konkrete subsumption. Det gælder også, når der er tale om vage eller elastiske lovbestemmelser. Se f. eks. *FOB 1983.178* om, hvorvidt et varmekær kunne betegnes som »større« byggearbejde i henhold til kommuneplanlovens § 16, stk. 3.

Såfremt bedømmelsen af den konkrete subsumption forudsætter særlig sagkundskab, vil ombudsmanden i almindelighed ikke kunne tage stilling til subsumptionen. Ombudsmanden har normalt ikke som domstolene mulighed for at inddrage uvildig sagkundskab. I sager, hvor der kræves lægelig sagkundskab, vil der dog undtagelsesvis kunne foretages høring af Retslægerådet, jf. f.eks. *FOB 1987.161*.

3° Skøn

Som udgangspunkt anvender ombudsmanden samme bedømmelsesgrundlag ved skønmæssige afgørelser som domstolene, jf. *FOB 1982.9*. Ombudsmanden kan således tage stilling til spørgsmål om lovligheden af en eventuel begrænsning eller afskæring af afvejningen, om lovligheden af anvendte kriterier, om hvorvidt alle relevante kriterier er inddraget, om kriteriernes relevans i den konkrete sag og om hvorvidt eventuelle regler vedrørende kriteriernes vægt er iagttaget. Det samme gælder spørgsmål om usagligt begrundet forskelsbehandling.

I adskillige sager har ombudsmanden taget stilling til spørgsmål vedrørende begrænsning eller afskæring af afvejningen. I litteraturen er dette spørgsmål om »skøn under regel« bl.a. omtalt af *Bent Christensen* i Hjemmels-spørgsmål (1980). Her anføres det, at gældende ret navnlig bygger på ombudsmandens udtalelser, men at ingen domme har ladet forbudet medføre ugyldighed (s. 164). Sådanne domme er siden kommet til, bl.a. på ombudsmandens initiativ.

I *FOB 1980.103* havde de sociale myndigheder uden en nærmere vurdering afvist at yde en studerende kontanthjælp i henhold til bistandsloven. Myndighederne henviste til, at den pågældende agtede at tilmelde sig et universitet. Ombudsmanden fandt det tvivlsomt, om myndighederne af den grund kunne undlade at foretage en sædvanlig samlet bedømmelse af den pågældendes behov for hjælp. Ombudsmanden fandt det ønskeligt, at spørgsmålet blev endeligt afklaret under en retssag, og den studerende fik efter henstilling fra ombudsmanden fri proces. I *UfR 1983.349* udtalte Højesterets flertal sig på linie med ombudsmanden og fandt afgørelsen ugyldig, jf. s. 208.

I tilfælde, hvor afvejningen lovligt er afskåret eller begrænset, vil ombudsmanden sædvanligvis efterprøve, om afgørelsen er truffet i overensstemmelse med de opstillede (interne) regler.

Ombudsmanden tager meget ofte stilling til lovligheden af anvendte kriterier. Derimod vil han jævnligt være tilbageholdende med at udtale sig om den konkrete subsumption, navnlig når en bedømmelse heraf forudsætter særlig sagkundskab.

I *FOB 1987.129* var ombudsmanden enig med Planstyrelsen i, at støjforhold generelt er et lovligt kriterium ved fastsættelse af bestemmelser i en lokalplan. Planstyrelsen havde imid-

lertid ikke taget stilling til hensynets betydning i den konkrete sag. Bl.a. af den grund henstillede ombudsmanden, at sagen blev genoptaget. Men hvis Planstyrelsen konkret havde vurderet støjforholdene, ville ombudsmanden formentlig under henvisning til manglende sagkundskab have afstået fra en nærmere stillingtagen.

Ombudsmanden prøver nok i højere grad end domstolene, om alle relevante kriterier har været inddraget i en skønsmæssig afgørelse. Forklaringen kan være, at ombudsmanden i sine undersøgelser følger et officialprincip og kan undersøge spørgsmål af egen drift. Ombudsmanden påser i særlig grad, at almene kriterier, herunder kriterier der stemmer med de idealer, der ligger bag grundloven, inddrages i afvejningen, når det er relevant.

FOB 1977.435 drejede sig om adgangen til at benytte offentlige vejarealer til plancheudstillinger med meningstilkendegivelser over for offentligheden. Ud over de primære hensyn efter vejlovgivningen (trafikareal og »lysningsareal«) burde myndighederne have taget hensyn til borgernes mulighed for at fremsætte deres synspunkter over for offentligheden, jf. grundlovens bestemmelser om ytrings- og forsamlingsfrihed.

Se tilsvarende *FOB 1983.101*, hvor et byråd havde undladt at inddrage hensynet til størst mulig offentlighed omkring kommunalbestyrelsens arbejde – og som en vigtig side heraf pressens adgang til at informere om kommunalbestyrelsens virksomhed – da byrådet traf beslutning om at nægte en journalist adgang til rådhusets foyer af ordensmæssige grunde.

I FO-udtalelse j.nr. 1987-1160-64 (optages i *FOB 1988*) tog ombudsmanden generelt stilling til Adoptionsnævnets meget restriktive praksis vedrørende godkendelse af adoptionsansøgninger fra medlemmer af Jehovas Vidner. Bl.a. under henvisning til diskriminationsforbudet i grundlovens § 70 fandt ombudsmanden, at nævnets praksis burde ændres i retning af en mere individualiseret bedømmelse af adoptionsansøgninger fra Jehovas Vidner.

Ved skønsmæssige afgørelser er ombudsmanden også i særlig grad opmærksom på, om almene kriterier fra de internationale konventioner om menneskerettigheder inddrages i afvejningen, når det er relevant. Det gælder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I *FOB 1982.156 (159)* var der tale om efter endt strafudstælse at udvise en thailandsk kvinde, som alene havde forældremyndigheden over to små børn. Børnene havde under moderns afsoning været anbragt på en kommunal børne- og ungdomspension. De sociale myndigheder ville muligvis nægte »hjemgivelse« af børnene, såfremt en afgørelse om udvisning af moderen blev effektueret. Bl.a. under henvisning til bestemmelsen om respekt for retten til familieliv i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention henstillede ombudsmanden, at der blev skabt yderligere klarhed om børnenes forhold, inden udvisningen eventuelt blev effektueret. Udvisningen blev senere ophævet ved dom, jf. *FOB 1983.279*.

Af *FOB 1983.205* fremgår det, at der efter henstilling fra ombudsmanden skete en skærpelse af regler og praksis vedrørende et socialt udvalgs adgang til at afbryde forældrenes forbindelse med et barn, der er anbragt uden for hjemmet, jf. bistandslovens § 67. Ombudsmanden henviste bl.a. til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Om bistandslovens § 67 se yderligere *FOB 1987.147*.

I en sag, der blev afsluttet i 1988 (*j.nr. 1987-1580-613*, optages i FOB 1988), henstillede ombudsmanden til Justitsministeriet, at der blev meddelt besøgsvisum til en tyrkisk kvinde, hvis mand afsonede en længerevarende fængselsstraf her i landet. Også denne henstilling blev bl.a. begrundet med henvisning til bestemmelsen i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Kvinden fik herefter besøgsvisum.

Selve afvejningen, dvs. vægten af de enkelte kriterier og resultatet af afvejningen af de modstående hensyn, afstår ombudsmanden ligesom domstolene fra at tage stilling til. Ombudsmanden henviser standardmæssigt til, at han efter de regler og den praksis, der gælder for hans virksomhed, kun kan tage stilling til skønsmæssigt prægede afgørelser, såfremt der foreligger særlige omstændigheder. Det anses for en selvfølge, at ombudsmanden ikke bør kritisere en afgørelse eller henstille ændring, blot fordi han ikke selv ville have truffet den, hvis han havde været i administrationens sted.

Efter instruksens § 3, stk. 1, har ombudsmanden imidlertid mulighed for at gribe ind over for »urimelige afgørelser«. Det er i den forbindelse antaget, at ombudsmanden kun bør statuere »urimelighed« i tilfælde, hvor det kritiserede forhold er åbenbart urimeligt eller klart stridende mod god forvaltnings-skik. Ombudsmanden vil dog kunne tilkendegive meninger baseret på rent humanitære hensyn til f.eks. behandlingen af fanger eller handicappede på institution.

FOB 1978.369 vedrørte bortvisning af en klient fra et dagcenter for handicappede. Bortvisningen var begrundet med klientens undergravende virksomhed, der sigtede på at mistænkeliggøre handicapcentrets arbejde og omdømme. Efter at ombudsmanden havde opregnet de relevante kriterier for en sådan skønsmæssig afgørelse om bortvisning, tog han stilling til den konkrete subsumption. Ombudsmanden fandt, at kommunen ikke burde have truffet afgørelse om bortvisning og henstillede, at en eventuel ansøgning fra klienten om påny at blive optaget på et dagcenter blev imødekommet.

Ombudsmandens henstilling i den foran nævnte sag vedrørende besøgsvisum til en tyrkisk kvinde (*j.nr. 1987-1580-613*, optages i FOB 1988), blev afgivet med henvisning til, at der ikke forelå sådanne forhold »som på rimelig måde kan begrunde et afslag på visumansøgningen«.

Der er offentliggjort meget få ombudsmandssager, hvor ombudsmanden har statueret »urimelighed«. Det kan bl.a. skyldes, at myndighederne under ombudsmandens behandling af sagen har ændret afgørelsen, evt. fordi ombudsmanden under sagens oplysning har stillet myndigheden kritiske spørgsmål vedrørende rimeligheden af skønsudøvelsen.

4° Sagsbehandling

De retlige krav til sagsbehandlingen efterprøves som udgangspunkt fuldt ud af ombudsmanden. Det gælder både den abstrakte prøvelse af reglernes indhold, og om sagsbehandlingsreglerne i det konkrete tilfælde er fulgt. Hvor

sagsbehandlingsreglerne overlader myndigheden et skøn, f.eks. bestemmelser om fakultativ høring, er prøvelsen begrænset på samme måde som ved skønsmæssige hjemmelsspørgsmål. Det samme gælder i det omfang, bedømmelsen af det konkrete sagsbehandlingsskridt forudsætter særlig sagkundskab.

Med hensyn til eksempler henvises til de ombudsmandssager, der er omtalt i bogens afsnit om sagsbehandling.

5° Faktum

Udgangspunktet for ombudsmandens prøvelse er det faktum, som vedkommende forvaltningsmyndighed har lagt til grund for den påklagede afgørelse. Prøvelsen omfatter spørgsmålene *om*, hvorvidt foreliggende faktiske oplysninger er forstået eller opfattet korrekt, *om* sagen er tilstrækkeligt belyst, eller om der bør tilvejebringes yderligere oplysninger, og *om* oplysningerne efter en sædvanlig bevismæssig vurdering kan lægges til grund for afgørelsen.

Se f. eks. *FOB 1987.163*. Sikringsstyrelsen burde have tilvejebragt et mere fyldestgørende grundlag for en afgørelse i en arbejdsskadesag ved at indhente oplysninger fra tilskadekomne og to øjenvidner, eller i det mindste have gjort tilskadekomne bekendt med de foreliggende oplysninger og givet hende mulighed for at udtale sig om disse. På den baggrund henstillede ombudsmanden, at sagen blev genoptaget.

Bedømmelse af fakta, som kræver en nærmere bevisførelse i form af vidneafhøring mv., vil ombudsmanden normalt ikke have mulighed for at foretage. Bestemmelsen i ombudsmandslovens § 7, stk. 4, om muligheden for at foretage vidneafhøring i retten, er hidtil ikke blevet anvendt i praksis.

6° Prøvelsesintensitet

Ligesom ved domstolene forekommer der variationer i prøvelsesintensiteten. For ombudsmandens vedkommende har det sammenhæng med muligheden for at undersøge forhold uden for klagetemaet og for at tage spørgsmål op af egen drift.

Åbenbare fejl, sjusk, mange klager på sagsområdet og tidligere kritik af tilsvarende afgørelser vil kunne bevirke, at prøvelsen skærpes eller udvides.

Særligt vil ombudsmanden være opmærksom på, om de enkelte konkrete sager inden for et sagsområde peger på systematiske fejl eller andre generelle problemer, som der kan være anledning til at undersøge nærmere.

Såfremt en myndighed på grund af manglende substitutionsmulighed må træffe afgørelse uanset myndighedsinhabilitet, vil ombudsmanden foretage en mere indgående prøvelse end normalt, jf. f. eks. *FOB 1981.135* vedrørende Justitsministeriets afslag på en ansøgning om fri proces under en erstatnings-sag mod ministeriet selv.

B. Videregående bedømmelsesgrundlag

Som nævnt i indledningen til afsnit VIII anvender ombudsmanden et bedømmelsesgrundlag, der er videregående end det traditionelle forvaltningsretlige bedømmelsesgrundlag, som domstolene anvender.

1° God forvaltningsskik

Prøvelsen af god forvaltningsskik retter sig primært mod forvaltningens sagsbehandling, og kan give ombudsmanden grundlag for at udtale kritik, selv om den pågældende sagsbehandling ikke kan anses for retsstridig. I dette bedømmelsesgrundlag indgår krav af retssikkerhedsmæssig og humanitær art til fordel for borgerne, som f. eks. krav om hensynsfuldhed, krav om information, åbenhed og medindflydelse samt krav om, at eventuel magtudøvelse foretages så lempeligt som muligt. Endvidere indgår krav om sikker og effektiv indretning af forvaltningen, så fejl, mangler og uhensigtsmæssige, bureaukratiske rutiner ved sagsbehandlingen undgås.

En del af disse principper er medtaget i Justitsministeriets vejledning om FVL (1986) under afsnit XII. Her omtales bl.a. principper for hurtig og smidig sagsbehandling (pkt. 200), effektive erindringssystemer (pkt. 205), underretning af borgeren, når sagsbehandlingen trækker længere ud end sædvanligt (pkt. 207), omgående besvarelse af rykkere (pkt. 208), at afgørelser bør meddeles skriftligt (pkt. 209) og om letlæselig, forståelig, venlig og hensynsfuld udformning af skrivelser (pkt. 214).

Se f. eks. *FOB 1983.259*, hvor ombudsmanden kritiserede, at en skrivelse fra en socialforvaltning var formuleret på en måde, som måtte karakteriseres som stærkt krænkende i forhold til modtageren, en klient i socialforvaltningen. Ombudsmanden fandt skrivelsen »befalende, udskældende og truende«.

I *FOB 1981.158* udtalte ombudsmanden, at det havde været ønskeligt om politiet havde undladt at titulere en person »strafafsoner« i en vidneindkaldelse til en indsat.

I *FOB 1975.202* udtalte ombudsmanden sig generelt om »ønskeligheden af, at det offentlige fører en hensynsfuld personaleadministration«.

2° Sagsbehandlingstid

Ombudsmanden tager ofte stilling til rimeligheden af sagsbehandlingstiden i konkrete sager. Der har ikke i ombudsmandens praksis udviklet sig faste normer for sagsbehandlingstid. De enkelte sager vurderes konkret under hensyn til bl.a. sagens karakter og omfanget af nødvendige undersøgelser sammenholdt med myndighedens arbejdsmængde og ressourcer.

FOB 1979.243: Kritik af, at Arbejdsdirektoratet havde været mere end 1 år om at afgive en udtalelse til Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen.

FOB 1980.674: Kritik af, at Undervisningsministeriet var over 16 måneder om at besvare en forespørgsel.

FOB 1983.105: Uforsvarligt, at Sundhedsstyrelsen ikke straks undersøgte en klage fra en patient, der havde været spændt fast til sin seng i 14 dage.

FOB 1987.228: Aldeles utilstedeligt, at Undervisningsministeriet var mere end 8 ½ år om at behandle en sag om beregning af en lærers pensionsalder.

I tilfælde, hvor der er generelle problemer med sagsbehandlingstiden, er det sædvanligt, at ombudsmanden løbende holder sig orienteret, jf. f.eks. *FOB 1985.217* om udviklingen i Den Sociale Ankestyrelse, som ombudsmanden jævnligt har omtalt i de årlige beretninger siden 1974.

3° Krav til institutioner

Ved inspektion af institutioner som f.eks. fængsler, psykiatriske afdelinger, børne- og ungdomsinstitutioner, åndssvageinstitutioner og militære kaserner tager ombudsmanden stilling til mange forskellige forhold vedrørende institutionernes indretning og drift samt vedrørende behandlingen og beskæftigelsen af institutionens brugere. Ombudsmandens krav er også i den forbindelse præget af krav om retssikkerhed, hensynsfuld og menneskeværdig behandling af borgerne. Som følge af ombudsmandens begrænsede kompetence over for kommunerne har ombudsmanden dog ikke siden særforso-rgens udlægning til kommuner og amtskommuner haft ret til at foretage inspektion på særforso-rgsinstitutioner. De seneste års inspektioner vedrører derfor fortrinsvis fængsler.

FOB 1983.141: Ved inspektion af Statsfængslet ved Nr. Snede tog ombudsmanden bl.a. stilling til spørgsmål vedrørende brandsikring, antallet af filmforevisninger og biblioteksbe-tyjningen.

FOB 1984.78: Ved inspektion af Statsfængslet ved Sdr. Omme tog ombudsmanden bl.a. stilling til bygningernes vedligeholdelsestilstand, reglerne for benyttelse af badmintonhal-len og besøgsordningen.

FOB 1987.97: Ved inspektion af Statsfængslet i Nyborg tog ombudsmanden bl.a. stilling til krav om AIDS-test ved køkkentjeneste, forbud mod at male egen celle og information af udenlandske indsatte.

Ved inspektion af Rigshospitalets psykiatriske afdeling (*j.nr. 1987-1626-618*, optages i *FOB 1988*) tog ombudsmanden bl.a. stilling til de fysiske rammer (utidssvarende, instituti-onsprægede, triste, kolde), patienternes manglende mulighed for at være sig selv (end ikke en væg at vende sig imod) beskæftigelsesmuligheder (for få aktivitetstilbud), patientsam-mensætningen (evt. adskillelse af senilconfuse patienter fra andre patientgrupper) og tvangsfiksering (uacceptabelt og ydmygende, at den fikserede må ligge alene og for åben dør).

Ved inspektioner bedømmer ombudsmanden normalt også spørgsmål af me-re traditionel retlig karakter, navnlig i forbindelse med anvendelse af tvang (fastspænding i bælte, tvangsmedicinering, brug af lukkede afdelinger, isola-tionscelle mv.).

IX. Prøvelsens resultat

A. Almindeligt om reaktionsmulighederne

Efter lovens § 9, stk. 1, kan ombudsmanden pålægge anklagemyndigheden at rejse straffesag ved de almindelige domstole for forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv. Efter stk. 2 kan ombudsmanden pålægge vedkommende statslige styrelse eller kommunale myndighed at rejse disciplinærsag. I hidtidig praksis har ombudsmanden ikke udstedt sådanne pålæg. Tættest har ombudsmanden været i et par sager, hvor han har oversendt sagens akter til anklagemyndigheden eller vedkommende tjenestested, således at myndigheden selv kunne afgøre, om der var grundlag for at foretage videre.

Bortset fra »pålæg« efter § 9, stk. 1 og 2, der er uden nævneværdig betydning i praksis, har ombudsmanden ikke beføjelser til bindende at instruere forvaltningen om, hvordan den skal forholde sig. Ombudsmanden kan f. eks. ikke som domstolene eller en rekursinstans bindende ophæve eller ændre en påklaget afgørelse.

Ombudsmandens vigtigste reaktionsmiddel består i retten til at fremsætte sin opfattelse af sagen over for den pågældende, jf. lovens § 9, stk. 3.

B. Henstilling, kritik mv.

Såfremt ombudsmanden finder, at en afgørelse bør ophæves eller ændres, afgiver han normalt en henstilling herom til vedkommende myndighed. I praksis følges ombudsmandens henstillinger næsten altid, og en ombudsmands udtalelse får for så vidt samme virkning som en dom.

I ombudsmandens henstillinger lægges der afgørende vægt på en grundig og overbevisende argumentation. Han er valgt af Folketinget, og har på dets vegne indseende med forvaltningen. Såfremt en henstilling ikke følges, må myndigheden regne med muligheden for, at Folketinget eller vedkommende folketingsudvalg følger sagen op.

Hvis en myndighed undtagelsesvis afviser at følge en henstilling fra ombudsmanden, vil han efter instruksens § 6, stk. 2, kunne henstille, at der meddeles klageren fri proces efter bestemmelserne i retsplejelovens kap. 31. Sådanne henstillinger, der rettes til vedkommende statsamt eller Justitsministeriet, følges i praksis uden undtagelse. Opfylder klageren ikke den almindelige økonomiske betingelse for fri proces, anvendes bestemmelsen i retsplejelovens § 331.

De sager, som offentliggøres i FOB, opfølges i senere beretninger med oplysninger om et eventuelt videre sagsforløb, herunder en eventuel retssag. Se f. eks. en sag om arbejdsløs-

hedsdagpenge til en sæsonbeskæftiget lejrchef i *FOB 1983.52* (henstilling om genoptagelse), *FOB 1984.250* (myndigheden fastholder) og *FOB 1986.183* (medhold ved dom i landsretten, jf. *UfR 1986.834 Ø*).

Ved formulering af ombudsmandens opfattelse af en sag er der betydelige valgmuligheder, idet der ikke i loven eller instruksen er fastsat nærmere bestemmelser herom. Udtaler han, at myndighedens afgørelse ikke kan give ham anledning til bemærkninger eller grundlag for kritik, kan det dække over en reel enighed med myndigheden i den trufne afgørelse; men det kan også være udtryk for, at de særlige prøvelsesbegrænsninger (især i henseende til skønsmæssige afgørelser, jf. s. 246) hindrer ombudsmanden i at tage nærmere stilling og eventuelt udtale kritik.

På grænsen til at udtale kritik bruges vendinger som f. eks.: Det vil have været »ønskeligt«, »mere hensynsfuldt« eller »ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere«. Af og til udtales en opfattelse med tilføjelse af, at den ikke skal opfattes som kritik, f. eks. hvis ombudsmanden anser en myndigheds forståelse af loven for tvivlsom.

Ved egentlig kritik bruges vendinger, som »rigtigst«, »burde«, »måtte være klar over«, »uheldigt«, »ikke stemmende med god forvaltningsskik«, »uberegtiget«, »retsstridig«, »vildledende«, »misvisende«, »kritisabelt«, »beklageligt« og i de alvorligere tilfælde »uforsvarligt«. Til nogle af vendingerne kan føjes forskellige grader som f. eks. »meget« eller »overordenligt«. Reaktionen alvor kan yderligere understreges ved underretning af Folketinget (Retsudvalget) i henhold til lovens § 10, stk. 1, om »fejl eller forsømmelser af større betydning«.

Se som eksempel på en sag med alvorlig kritik og underretning af Retsudvalget *FOB 1983.105* om en mindreårig, der næsten uafbrudt i ialt 48 døgn var fastspændt til sin seng på et psykiatrisk hospital, mens forskellige myndigheder behandlede spørgsmål om en ændret anbringelse af ham. Ombudsmanden fandt det bl.a. uforsvarligt, at Sundhedsstyrelsen ikke straks efter modtagelsen af en klage fra den mindreårige over de første 14 dages bæltefiksering iværksatte en undersøgelse af klagen.

Se også *FOB 1987.228*, hvor det blev fundet aldeles utilstedeligt, at Undervisningsministeriet var mere end 8½ år om at behandle en sag om beregning af en lærers pensionsalder.

C. Udtalelser om konsekvenser af retlige fejl

Ved bedømmelsen af eventuelle konsekvenser af retlige fejl ved konkrete afgørelser giver ombudsmanden sjældent udtryk for, om fejlen må antages at medføre ugylldighed eller erstatningsansvar. Ombudsmanden vil ofte nøjes med at påpege fejl og så ved en henstilling om fornyet overvejelse overlade det til vedkommende myndighed, at drage eventuelle konsekvenser.

Men forud for en beslutning om, hvorvidt der er grundlag for en henstilling om fornyet overvejelse, vil ombudsmanden ofte internt foretage overvejelser om en fejls eventuelle konsekvenser, svarende til de overvejelser, der finder sted forud en domstols stillingtagen til ugyldighedsspørgsmål. Det gælder navnlig den centrale ugyldighedsbetingelse om væsentlighed, jf. s. 216ff.

Bliver resultatet af disse overvejelser, at det ikke kan udelukkes, at den retlige fejl har haft indflydelse på sagens udfald, vil ombudsmanden så godt som altid henstille til myndigheden at overveje sagen på ny, forudsat det stadig er meningsfuldt at ændre afgørelsen. I øvrigt vil ombudsmanden gøre myndigheden bekendt med sin eventuelle kritik. Generelt reagerer ombudsmanden med henstilling om fornyet overvejelse i væsentligt videre omfang, end domstolene statuerer ugyldighed. F. eks. vil ombudsmanden ofte ved uklarheder i afgørelsesgrundlaget gennem en henstilling overlade det til vedkommende myndighed at foretage de manglende undersøgelser, således at ombudsmanden afstår fra selv at foretage disse.

Når en retlig fejl ikke giver anledning til en henstilling om fornyet overvejelse, kan klageren som regel gå ud fra, at ombudsmanden er ret sikker på, at fejlen ikke vil kunne bevirke en ændret afgørelse. Undtagelsesvis sker det, at ombudsmanden udtaler sig over for vedkommende myndighed om en retlig fejls konsekvenser, f. eks. fordi klagen direkte angår dette spørgsmål.

I *FOB 1976.150* fandtes udnævnelsen af en skoleinspektør ugyldig på grund af speciel inhabilitet.

I *FOB 1984.127* burde Planstyrelsen have annulleret en kommunal beslutning om ikke at udarbejde lokalplan som ugyldig.

I *FOB 1987.211* ansås Undervisningsministeriets beslutning som fondsmyndighed om samme ministeriums overtagelse af en fonds bygning ugyldig (en nullitet).

D. Retsskabende virksomhed

Ombudsmanden er af og til i den situation at skulle give udtryk for en retsopfattelse på et område, hvor der ikke findes regler, retssædvaner, retspraksis mv. Ombudsmanden vil da på samme måde som domstolene kunne være retsskabende. For ombudsmandens vedkommende gælder dette yderligere, når han første gang skal afgøre, om en bestemt fremgangsmåde er i overensstemmelse med principperne for god forvaltningsskik.

Ombudsmanden har i meget betydeligt omfang bidraget til præcisering og udvikling inden for det forvaltningsprocessuelle område. De regler, som nu findes i FVL – navnlig reglerne om speciel inhabilitet, vejledning, partshøring, klagevejledning og begrundelse – er i vidt omfang udformet på grundlag af ombudsmandens praksis.

Med hensyn til forvaltningsretlige hjemmelspørgsmål har ombudsmanden navnlig bidraget til retsudviklingen inden for det administrative skøn, herunder ved i særlig grad at være opmærksom på, om almene kriterier svarende til idealerne bag grundlovens frihedsrettigheder og de internationale konventioner om menneskerettigheder kan inddrages i de skønsmæssige afvejninger.

Ombudsmandens påvirkning af retsudviklingen har endvidere grundlag i bestemmelsen i ombudsmandslovens § 11, hvorefter han skal være opmærksom på mangler ved gældende love og administrative bestemmelser, og instruksens § 10, stk. 1, hvorefter han kan foreslå foranstaltninger, som han finder nyttige til fremme af retssikkerheden eller til forbedring af administrationen. Disse bestemmelser giver ombudsmanden en betydelig frihed til at foreslå løsninger, som efterhånden kan blive almindeligt anerkendt som god forvaltningsskik eller som egentlige retsregler. Forslagene udformes normalt som henstillinger til vedkommende myndighed og med underretning af Folketingets Retsudvalg i henhold til lovens § 11.

Som nævnt kan ombudsmanden også ved brug af beføjelsen til at henstille fri proces bidrage til, at der sker afklaring af retstilstanden på forskellige områder.

Ombudsmandens årlige beretninger indeholder i stikordsregistret en omfattende oversigt over »Love og administrative bestemmelser, henstillinger om ændring af«, som ombudsmanden har afgivet gennem årene.

§ 14

Administrativ rekurs m.v.

Af Karsten Loiborg

I. Indledning. Administrativ kontrol

Administrativ kontrol er en fællesbetegnelse for remonstration, tilbagekaldelse, (administrativ) rekurs, specialtilsyn (sektortilsyn) og kommunaltilsyn (det almindelige tilsyn med kommunerne). De forskellige former for administrativ kontrol har det til fælles, at der herigennem af forvaltningen udøves en kontrol med rigtigheden (herunder lovligheden) – og i visse tilfælde – hensigtsmæssigheden af forvaltningens virksomhed. Kontrollen har et dobbelt formål: dels at betrygge borgernes retsstilling, dels at udgøre et styringsinstrument for centrale forvaltningsmyndigheder over for lokale forvaltningsmyndigheder. De to formål varierer ganske meget i styrke på forskellige administrative områder; i denne fremstilling vil styringsfunktionen ikke blive særskilt behandlet.

De 4 forskellige former for administrativ kontrol – remonstration, tilbagekaldelse, rekurs og tilsyn – adskiller sig fra hinanden på baggrund af to variabler: dels ud fra, hvor det retligt betingende initiativ til kontrollen (prøvelsen) kommer fra (borgeren eller en forvaltningsmyndighed), dels ud fra, om kontrollen foretages af den forvaltningsmyndighed, hvis virksomhed kontrolleres (efterprøves), eller af en anden forvaltningsmyndighed.

Ved remonstration og rekurs sker prøvelsen på borgerens initiativ. Til forskel herfra forudsætter tilbagekaldelse og tilsynsmyndigheders reaktion ikke et borgerinitiativ, men sker på en myndigheds eget initiativ (noget andet er, at en henvendelse fra en borger kan være den konkrete, faktiske anledning til myndighedens initiativ). Ved remonstration og tilbagekaldelse foretager den forvaltningsmyndighed, der oprindeligt har behandlet sagen, den administrative efterprøvelse. I modsætning hertil er rekurs og tilsynsmyndighedernes prøvelse karakteriseret ved, at en anden myndighed end den, der oprindeligt har behandlet sagen, foretager den administrative kontrol.

En forvaltningsmyndigheds adgang til *berigtigelse* behandles ikke i denne § i bogen, men i bogens § 11 (s. 187f).

Set i forhold til antallet af forvaltningssager, der hvert år behandles af en forvaltningsmyndighed i 1. instans, er antallet af forvaltningsafgørelser, der indbringes for de »eksterne« prøvelsesinstanser – domstolene og ombudsmanden – ganske beskedent. Den administrative kontrol er således – i alle fald kvantitativt, den vigtigste form for kontrol med forvaltningen.

Det er ikke muligt præcist at angive antallet af sager i forvaltningen. Det er imidlertid sikkert, at det årlige antal forvaltningssager skal tælles i millioner.

På et enkelt – men praktisk væsentligt – forvaltningsområde findes dog en samlet opgørelse over antallet af sager, herunder prøvelsessager. Af betænkning 1105/1987 om appelbegrænsning for det offentlige i skattesager (s.26 ff) fremgår, at der i kalenderåret 1985 var godt 4,4 mill. skattepligtige (personer og selskaber) – og dermed mindst lige så mange nye sager. Da der for hvert år i forhold til hver skatteyder skal træffes mindst én afgørelse angående den skattepligtiges indkomst (og formue), har antallet af skatteafgørelser i 1985 været over 4,4 mill. I 1985 foretoges i 1. instans ca. 579.000 ansættelsesændringer (heraf ca. 378.000 forhøjelser). Samme år indgik der ca. 16.600 klager til ligningskommissionerne, 11.616 klager til skatterådene og 3.842 til Landsskatteretten. Hertil skal lægges et ukendt antal tilfælde, hvor de overordnede skattemyndigheder af egen drift har taget underinstansernes upåklagede ansættelser op til undersøgelse. Ligeledes i 1985 blev afsagt 68 landsretsdomme og 22 højesteretsdomme i skattesager. I beretningsåret 1985 afsluttede ombudsmanden i alt 26 realitetssager vedrørende skattemyndighederne.

Til sammenligning kan tjene, at der i perioden 1955-1987 (begge år incl.) er oprettet i alt knap 43.800 ombudsmandssager angående stort set alle forvaltningsområder; af disse har ombudsmanden realitetsbehandlet i alt godt 15.900 sager. Dette svarer til gennemsnitligt godt 480 realitetsbehandlede ombudsmandssager pr. år i den angivne godt 30-årige periode. Antallet af ombudsmandssager har i de senere år ligget væsentligt over det nævnte gennemsnit; i beretningsåret 1987 indkom således 1.784 nye sager, medens der afsluttedes 864 realitetsbehandlede sager. Der findes ingen statistiske opgørelser over, hvor mange forvaltningssager, der i alt indbringes for domstolene. Antallet af domstolssager ligger dog næppe meget over antallet af ombudsmandssager (snarere tværtom). Selvom det ikke er muligt at skønne over det samlede antal tilfælde, hvor der foretages administrativ kontrol, er det dog hævet over enhver tvivl, at dette antal overstiger antallet af sager for ombudsmanden og domstolene mange gange.

Remonstration, tilbagekaldelse og tilsyn vil ikke blive nærmere omtalt, idet en nærmere redegørelse for disse former for administrativ kontrol ville sprænge fremstillingens rammer. Administrativ rekurs er derimod behandlet mere indgående i det følgende.

II. Rekurs

A. Indledning

Ved administrativ rekurs forstås det forhold, at en borger klager over en forvaltningsmyndigheds afgørelse eller sagsbehandling til en anden forvaltningsmyndighed, som har pligt til at realitetsbehandle klagen, hvis visse grundlæggende formelle betingelser er opfyldt.

Rekursadgangen kan enten være hjemlet ved den almindelige retsgrund sætning, hvorefter der kan klages over en underordnet myndighed til en overordnet, eller ved særlige lovbestemmelser. Rekursmyndigheden kan enten være en overordnet myndighed, der indgår i det almindelige administrative

myndighedshierarki eller en ved lovgivningen særlig institueret klageinstans (ofte et nævn).

Som eksempler på rekursordninger, hvor der i lovgivningen er institueret særlige rekursmyndigheder, kan nævnes en del af skatteområdet (hvor ligningsmæssige afgørelser rekreres fra Ligningskommissionen til Skatterådet og videre til Landsskatteretten), det sociale område (hvor det sociale udvalgs afgørelser rekreres til Amsankenævnet og eventuelt videre til Den Sociale Ankestyrelse, og hvor revaliderings- og pensionsnævnets afgørelser rekreres til ankestyrelsen), miljøområdet (hvor afgørelser fra de under Miljøministeriet hørende styrelser i vid udstrækning rekreres til Miljøankenævnet) og arbejdsløshedsforsikringsområdet (hvor afgørelser fra Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen rekreres til Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen). Som eksempler på administrative områder, hvor rekursordningen hviler på det almindelige administrative hierarki, kan nævnes politiet (hvor der i forbindelse med straffesager er rekurs fra den lokale politimester til statsadvokaten, rigsadvokaten og Justitsministeriet), toldvæsenet (hvor der er rekurs fra det lokale distriktstoldkammer til Direktoratet for Toldvæsenet og eventuelt videre til Skatteministeriet), en anden del af skatteområdet (hvor afgørelser, truffet af et amtsskatteinspektorat på egne vegne, rekreres til Statsskattedirektoratet og videre til Skattedepartementet), kriminalforsorgen (hvor der er rekurs fra de lokale institutioner til Direktoratet for Kriminalforsorgen) og arbejdstilsynet (hvor der er rekurs fra de lokale tilsynskredse til Direktoratet for Arbejdstilsynet). Se i øvrigt bogens § 3, s. 42f og s. 52f, om forvaltningsmyndigheder.

Hviler en forvaltningsmyndigheds kompetence på ekstern delegation, vil der normalt være rekurs til den oprindeligt kompetente myndighed, jf. bogens § 4, s. 64. Ekstern kompetencedelegation vil oftest ske til underordnede myndigheder, men kan også – med fornøden hjemmel – tænkes at ske til andre myndigheder. Bortset fra ved delegation mellem sideordnede myndigheder må der antages at være rekurs til den oprindeligt kompetente myndighed.

Afskæring af en rekursadgang kræver udtrykkelig lovhjemmel. Dette gælder også de ulovbestemte rekursadgange til overordnede myndigheder og myndigheder, der har delegeret en kompetence.

Den almindelige, ulovbestemte rekursadgang fra en underordnet til en overordnet myndighed kan således kun afskæres med udtrykkelig lovhjemmel. Ligeledes kan der i forbindelse med en lov- eller ulovbestemt delegation ikke uden udtrykkelig lovhjemmel ske afskæring af rekursadgangen til den oprindeligt kompetente myndighed. Eksempler på en sådan hjemmel findes på Undervisningsministeriets område, jf. f.eks. universitetsstyrelseslovens § 35 a, stk. 2, og skolestyrelseslovens § 81, stk. 2, samt på boligministeriets område, jf. § 65, stk. 2, i lov om individuel boligstøtte om afskæring af den ulovbestemte rekurs fra Boligstyrelsen til Boligministeriets departement, og boligbyggerilovens § 91, stk. 2, om afskæring af rekursadgangen fra Byggestyrelsen til Boligministeriets departement. På told- og afgiftsområdet kan afgørelser, der er truffet af et distriktstoldkammer, rekreres til Direktoratet for Toldvæsenet, men som hovedregel ikke videre til Skatteministeriet, jf. lov nr. 925 af 19. december 1986, § 24 i arbejdsmarkedsbidragsloven og bekg. nr. 115 af 10. marts 1988 om klageadgang mv. efter told- og forbrugsafgiftslovgivningen og lov om arbejdsmarkedsbidrag.

Efter FVL § 16, stk. 4, og OFL § 15, stk. 2, kan afgørelser om aktindsigtsspørgsmål påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt angår. Meningen med bestemmelserne er dels at sikre en særskilt rekursadgang i forbindelse med aktindsigtsafgørelser, dels at henvise aktsindsigtsklager til det på området almindeligt gældende rekursystem. Er der med udtrykkelig hjemmel i særlige lovbestemmelser sket en afskæring af den almindelige, ulovbestemte rekursadgang til en overordnet myndighed (eller i øvrigt en myndighed, der har delegeret sin kompetence) for så vidt angår realitetsafgørelserne på et område, er det tvivlsomt, om rekursbegrænsningen også gælder afgørelser, der er truffet i medfør af FVL og OFL. Dette kan nok ikke antages uden holdepunkter i vedkommende særlov for, at rekursbegrænsningen også skal gælde afgørelser efter FVL eller OFL. Problemet kan dog efter omstændighederne have begrænset praktisk rækkevidde i tilfælde, hvor den overordnede myndighed stadig efter rekursbegrænsningen har tilsynsbeføjelser over for underinstansen. Se i øvrigt bogens § 8 (s. 147f).

B. Processuelle spørgsmål

1° Formelle betingelser

a. Klageberettigelse

Klageberettigede er som udgangspunkt kun den eller de, der har været (part)er i sagen i forbindelse med 1. instansens behandling af sagen. Mht. afgrænsningen af partsbegrebet kan i det hele henvises til bogens § 2, s. 31ff. Kredsen af klageberettigede kan dog på visse forvaltningsområder efter omstændighederne antages at være noget videre end dette.

Som eksempel herpå kan nævnes *FOB 1986.109*: Ombudsmanden fandt, at Grindsted Miljøgruppe måtte være berettiget til at klage til Miljøankenævnet over Miljøstyrelsens afgørelse efter miljøloven vedrørende virksomheden Grindsted Products. Ombudsmanden fandt – ved en lovfortolkning med særlig støtte i forarbejderne til miljøloven – at der i forbindelse med vurderingen af, om en forening (som en selvstændig juridisk person) har en »individuel, væsentlig retlig interesse i sagens udfald«, jf. miljølovens § 74, stk. 1, nr. 3, navnlig måtte lægge vægt på to forhold: 1) »om et betydeligt antal af foreningens medlemmer berøres af den trufne afgørelse på en sådan måde, at de selv ville kunne påklage beslutningen«, og/eller 2) »om foreningen ved sit navn, formålsbestemmelse eller på anden måde almindeligt fremtræder som repræsentant for interesser, der beskyttes gennem klageadgangen efter § 74, stk. 1, nr. 3, det vil sige miljøbeskyttelsesinteresser, der er knyttet til medlemmernes ejendom, bolig eller arbejde mv. i nærheden af den forurenende virksomhed«.

Smh. i øvrigt bogens § 12 (s. 197) om, hvem der har søgsmålskompetence ved domstolene, og bogens § 2 (s. 31ff, spec. s. 35f) om partsbegrebet.

I visse love – især på miljøområdet – er private (typisk foreninger eller organisationer) samt myndigheder, som efter de almindelige ulovbestemte regler ikke ville være klageberettigede, tillagt klageret.

Eksempelvis kan efter naturfredningslovens § 26, jf. § 20, Fredningsnævnets afgørelse påklages af enhver, som har fremsat ønske om særskilt underretning om afgørelsen. Efter miljølovens §§ 74 og 80 kan en afgørelse, der er truffet af kommunalbestyrelsen, amtsrådet eller Hovedstadsrådet – ud over af parterne i sagen – altid påklages af vedkommende embedslæge, ligesom vedkommende kommunalbestyrelse eller amtsråd og Hovedstadsrådet samt Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Danmarks Havfiskerforening, Dansk Fiskeriforening, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Forbrugerrådet i visse tilfælde er klageberettigede, også til Miljøankenævnet. Efter zonelovens § 11, stk. 1, kan klage til Miljøankenævnet – foruden af parterne – indgives til amtsrådet (Hovedstadsrådet) hhv. kommunalbestyrelsen. Efter vandforsyningslovens §§ 80 og 83 er også embedslægeinstitutionen, naturfredningsforeningen, sportsfiskerforeningen, Forbrugerrådet, kommunalbestyrelsen, amtsrådet og Hovedstadsrådet i en vis udstrækning klageberettigede.

b. Krav til klagens form og indhold

Der stilles normalt ingen krav til en klages indhold og form – ud over, at det af klagen må fremgå, hvem klageren er (navn og adresse), og hvad klagen angår. Selv disse beskedne krav kan ikke tages alt for rigoristisk. Officialprincippet og forvaltningens almindelige vejledningspligt (jf. FVL § 7) indebærer, at myndigheden – inden for rimelighedens grænser – må søge klarlagt en klagers identitet (fuldstændige og korrekte adresse) og søge præciseret, hvad en klage angår.

Undtagelsesvis er der i lovgivningen stillet krav om, at en klage skal være skriftlig eller skal have et nærmere angivet indhold.

Skattestyrelseslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., 1. led, og § 9, stk. 1, 1. pkt., kræver, at en klage til Ligningskommissionen og Skatterådet skal være »skriftlig og begrundet«. Efter lovens § 27 skal klage til Landsskatteretten ske skriftligt, den påklagede afgørelse skal vedlægges, ligesom »klagen skal angive, på hvilke punkter den trufne afgørelse påklages, og de kendsgerninger, synspunkter og bevisligheder, hvorpå klagen støttes, idet bevislighederne skal følge med i original eller bekræftet afskrift«; i lovens § 28, nr. 3, er i fortsættelse heraf fastsat, at en klage til Landsskatteretten kan afvises, »såfremt klagen er udformet eller begrundet på en for sagens videre behandling åbenbart utilstrækkelig måde, og mangelen ikke afhjælpes inden en fastsat frist«. I *FOB 1986.54* fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at Landsskatteretten i medfør af skattestyrelseslovens § 28, nr. 1, (hvorefter en indgivet klage afvises, hvis klageadgangen (til i dette tilfælde Skatterådet) ikke er udnyttet) havde afvist at realitetsbehandle en klage fra en skatteyder. Sagens baggrund var, at en skatteyder S på selvangivelsen havde fradraget forskellige udgifter »i forbindelse med udøvelsen af erhverv«, og herunder omkostninger i forbindelse med S's deltagelse i en valgkamp. Ligningskommissionen nægtede at godkende fradraget, og S klagede herover til Ligningskommissionen. I klagen henviste S til grundlovens § 74 (hvorefter »Alle indskrænkninger i den fri og lige adgang til erhverv, som ikke er begrundede i det almene vel, skal hæves ved lov«) og til, at »det er en grundlovssikret ret at fradrage udgifter i forbindelse med udøvelsen af erhverv«. Ligningskommissionen fastholdt sin afgørelse, og S klagede til Skatterådet, som bad S begrunde klagen som foreskrevet i skattestyrelseslovens § 9, stk. 1. A anførte hertil, at »vi har et pilråddent skattesystem«, og at »min skatteansættelse ... ikke er i overensstemmelse med grundlovens § 74 og statsskattelovens § 6, stk. 1, litra a«. Sidstnævnte

bestemmelse omhandler fradrag i den skattepligtige indkomst for »Driftsomkostninger, dvs. de udgifter, som i årets løb er anvendt til at erhverve, sikre og vedligeholde indkomsten ...«. Skatterådet afviste at realitetsbehandle klagen, og S klagede dernæst til Landsskatteretten, der ligeledes afviste sagen.

c. Klagefrister

Der gælder ingen almindelig frist for udnyttelsen af en rekursmulighed. Almindelige privatretlige synspunkter og -regler om forældelse kan ikke anvendes. Således gælder der ikke en almindelig 5-årig forældelsesregel i lighed med bestemmelserne i lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer.

Efter omstændighederne vil en rekursmyndighed dog alligevel kunne afvise at behandle en klage over en meget gammel afgørelse. Dette må formentlig gælde, hvis afgørelsen ikke længere har nogen retlig eller faktisk betydning, og klageren derfor ikke har nogen retlig interesse i at få afgørelsen ændret, eller hvis forholdet ikke længere lader sig oplyse. Som det fremgår, må der foretages en helt konkret vurdering, og der kan ikke angives nogen absolut tidsgrænse.

Som et eksempel fra administrativ praksis kan nævnes: En tidligere patient P klagede i slutningen af 1970'erne til Sundhedsstyrelsen over, at hun var blevet fejlbehandlet under en indlæggelse på et psykiatrisk hospital omkring 1950. Sundhedsstyrelsen fik ved henvendelse til hospitalet oplyst, at det kunne bekræftes, at P havde været indlagt i en nærmere angiven kortere periode omkring 1950, men at de implicerede læger i mellemtiden var afgået ved døden, og at de væsentligste dokumenter i forbindelse med indlæggelsen (bl.a. P's journaler) ikke længere forefandt. Sundhedsstyrelsen afviste at realitetsbehandle klagen under henvisning til, at sagen ikke længere kunne oplyses forsvarligt. P klagede herover til Indenrigsministeriet, der tilsluttede sig styrelsens afgørelse.

Det er imidlertid efterhånden ganske almindeligt, at der i de enkelte love er fastsat klagefrister. Fristernes længde varierer en del, og det er ikke muligt at tale om én eller nogle få »standard-klagefrist(er)« i forbindelse med administrativ rekurs.

En klagefrist på 4 uger er dog ganske udbredt, jf. f.eks. arbejdsmiljølovens § 81, stk. 1 og 2, miljølovens § 71, 1. pkt., og § 81, stk. 1 og 2, bistandslovens § 15, stk. 1, 1. pkt., og skattestyrelseslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., og § 9, stk. 1, 1. pkt. (om klage til Ligningskommissionen og Skatterådet, cfr. § 23, hvorefter der gælder en 8-ugers klagefrist til Landsskatteretten).

Ligeledes varierer den nærmere formulering af fristens længde i de forskellige love. Det er derfor ganske velbegrundet, at der som led i klagevejledningen i medfør af FVL § 25 skal gives oplysning om klagefristens længde (jf. herom nærmere bogens § 10, s. 180).

Beregningen af klagefrister har i praksis givet anledning til vanskeligheder og tvivl. Som et bidrag til afklaringen heraf har Justitsministeriet i vejledningen om FVL (1986), pkt. 212, optaget nogle almindelige retningslinier herfor. Se f.eks. også pkt. 9 i Socialministeriets vejledning nr. 14 af 11. januar 1988 om klageret og tilsyn på det sociale område.

En klagefrist vil i øvrigt kunne suspenderes i visse tilfælde. Efter FVL § 17 kan en myndighed bestemme, at en klagefrist suspenderes, hvis der af en part fremsættes begæring om aktindsigt i tidsrummet mellem en realitetsafgørelses meddelelse og udløbet af klagefristen i forhold til denne; klagefristen løber i så fald videre fra det tidspunkt, hvor aktindsigtsafgørelsen er meddelt parten – dog således, at »restklagefristen« er mindst 14 dage. En tilsvarende regel om suspension af en klagefrist findes i FVL § 20, stk. 3, for så vidt angår tilfælde, hvor parten i de af § 20 omfattede særlige tilfælde remonstrerer afgørelsen (se om remonstration s. 254). I tilfælde, hvor der i strid med FVL § 25 (eller en eventuel videregående, speciel regel) ikke er givet (fyldestgørende) klagevejledning, antages virkningen heraf ikke at være ugyldighed, men derimod, at klagefristen suspenderes, indtil (en fyldestgørende) klagevejledning er givet (se i øvrigt om klagevejledning bogens § 10, s. 177ff). Ligeledes må det antages, at i alle fald alvorligere begrundelsesmangler vil bevirke suspension af klagefristen (se i øvrigt om begrundelsens indhold bogens § 10, s. 168ff). Uanset grunden til klagefristens suspension må der i forbindelse med, at fristen (igen) begynder at løbe, gives underretning om, hvornår klagefristen herefter udløber, ikke blot til parten, men også til eventuelle andre klageberettigede, jf. også den udtrykkelige bestemmelse i FVL § 17, sidste pkt.

Det er ganske sædvanligt, at der i tilfælde, hvor der i loven er fastsat en klagefrist, også i loven findes en bestemmelse, hvorefter rekursmyndigheden kan bortse fra en overskridelse af klagefristen, f.eks. »når der foreligger (ganske) særlige omstændigheder«, som – typisk – ikke skal kunne tilregnes parten (dvs. være »undskyldelige«). I relation til sådanne dispensationsbestemmelser opstår helt sædvanlige fortolknings- og udfyldningsspørgsmål.

Sådanne bestemmelser om oprejsningsbevilling findes f.eks. i arbejdsmiljølovens § 81, stk. 4, skattestyrelseslovens § 4, stk. 1, 3. pkt., § 9, stk. 1, 2. pkt. og § 28, nr. 2, 2. led, samt bistandslovens § 15, stk. 4, 3. pkt.

Et andet spørgsmål er, om rekursmyndigheden har mulighed for at meddele en sådan oprejsningsbevilling i tilfælde, hvor der ikke er udtrykkelig hjemmel hertil i loven. Spørgsmålet vil på en del områder være noget tvivlsomt, men der vil uden for partstvist eller partstvistlignende forhold normalt ikke være vægtige – endsige afgørende – hensyn, der taler imod at anerkende en sådan adgang, smh. *FOB 1984.104* (spec. s. 106-07), der dog især angår beregningen af klagefristen efter miljøloven i forbindelse med en klage til Miljøankenævnet. På områder, hvor en ulovbestemt adgang til at give oprejsningsbevilling anerkendes, må der i det konkrete tilfælde lægges vægt på de samme momenter som i forbindelse med oprejsningsafgørelser efter de typiske, upræcise lovbestemmelser, dvs. klagefristens længde, fristoverskridelsens længde og årsag samt afgørelsens betydning for klageren og for offentlige interesser eller private.

I *FOB 1979.181* udtalte ombudsmanden – hvilket Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen erklærede sig enig i – at ankenævnet ikke var retligt afskåret fra at bortse fra klagefristens overskridelse, selvom loven ikke indeholdt en oprejsningsbestemmelse; ombudsmanden henstillede dog, at der af informationsmæssige grunde i loven blev optaget en udtrykkelig bestemmelse. Ligeledes udtalte ombudsmanden i *FOB 1979.340*, at Arbejdsministeriet ikke kunne anses for afskåret fra at bortse fra fristen i ferieloven for klage over Direktoratet for Arbejdstilsynets afgørelse til Arbejdsministeriet i tilfælde, hvor hensynet til en modpart ikke taler for at fastholde fristen (den konkrete sag angik spørgsmålet om, hvorvidt et feriepengebeløb skulle udbetales til Arbejdsmarkedets Feriefond eller til lønmodtageren).

d. Udnyttelse af administrativ rekurs?

Er der på et område mere end én rekursinstans, må det antages, at borgeren ikke uden særlig hjemmel kan springe en rekursinstans over – f.eks. klage over førsteinstansens afgørelse til en tredjeinstans.

Efter skattestyrelseslovens § 4, stk. 3, jf. § 3, stk. 5, kan skatteyderen indbringe en klage over Ligningskommissionens ansættelser for Skatterådet, selvom kommissionen endnu ikke har truffet afgørelse i sagen, dersom der er gået mere end 3 måneder efter, at klagen er indbragt for kommissionen, og samtidig mere end 1 år og 3 måneder efter udløbet af det kalenderår, ansættelsen vedrører. I Ebeltøft Kommune er med hjemmel i frikommunelovens § 30a etableret et frikommuneforsøg, hvorefter skatteyderen selv kan vælge at indbringe klager over Ligningskommissionens ansættelse direkte for Landsskatteretten og dermed springe Skatterådet over som rekursinstans, jf. bekg. nr. 605 af 18. september 1987.

2° Suspensiv virkning?

a. I nogle tilfælde er spørgsmålet om, hvorvidt klage har opsættende virkning, direkte reguleret i loven. I så fald vil det i reglen være ret klart, om en klage i sig selv har eller af underinstansen og/eller rekursinstansen (typisk efter begæring) kan tillægges opsættende virkning.

Som eksempler på, at spørgsmålet om opsættende virkning er reguleret i loven, kan nævnes: miljølovens § 72, hvorefter klage over påbud eller forbud som udgangspunkt har opsættende virkning (dvs. at adressaten ikke skal rette sig efter afgørelsen, så længe klagesagen verserer); såvel underinstansen som rekursinstansen kan derimod bestemme, at klage ikke skal have opsættende virkning. Klage over godkendelser eller tilladelser har derimod som udgangspunkt til en vis grad opsættende virkning, idet bygge- og anlægsarbejder, der er nødvendige for at udnytte en godkendelse eller tilladelse, som hovedregel ikke må påbegyndes inden klagefristens udløb, og som hovedregel heller ikke må påbegyndes, hvis der klages inden klagefristens udløb. Se i øvrigt *FOB 1987.121* angående spørgsmålet om særskilt påklage til Miljøankenævnet af en afgørelse i medfør af miljølovens § 72 om opsættende virkning. Medmindre Miljøankenævnet bestemmer andet, har en klage til nævnet opsættende virkning for et forbud eller påbud, jf. miljølovens § 81, stk. 2. Arbejdsmiljølovens § 81, stk. 3, bestemmer, at klage over afgørelser – dog undtaget forbud efter lovens § 77, stk. 2 – har opsættende virkning, medmindre rekursmyndigheden bestemmer andet. Efter monopollovens § 18, stk. 7, har klage over Monopoltilsynets afgørelse til Monopolankenævnet ikke – med nogle nærmere opregnede undtagelser – opsættende virkning.

Klage over en skatteansættelse har ikke opsættende virkning, jf. statsskattelovens § 38, stk. 2; dette fremgår også indirekte af kildeskattelovens § 89 om »midlertidig fritagelse for betaling af A-skat eller B-skat« og i medfør heraf udstedte administrative forskrifter. Efter disse regler kan der under særlige omstændigheder gives henstand med skattebetalingen i forbindelse med en klage; ved afgørelsen heraf vurderes skatteyderens økonomiske forhold, men derimod ikke udsigten til at få medhold i klagen. I § 18 i forretningsorden for amtsankenævn er fastsat, at ankenævnets afgørelser ikke kan »tillægges opsættende virkning med henblik på, at de indbringes for den sociale ankestyrelse«. Efter udlændingelovens § 33, stk. 3 jf. stk. 1, har klager over Direktoratet for Udlændinges afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, beslutninger om inddragelse af opholdstilladelse eller visse beslutninger om udvisning, for så vidt angår 3 nærmere opregnede grupper af udlændinge opsættende virkning (hvilket indebærer, at udlændingen har ret til at opholde sig her i landet, medens klagesagen verserer), hvis direktoratets afgørelse påklages »inden 7 dage efter, at den er meddelt«.

b. I tilfælde, hvor der ikke i loven er taget stilling til spørgsmålet om opsættende virkning, har klagen ikke uden videre suspensiv virkning. Spørgsmålet om opsættende virkning må afgøres ud fra en – i nogle tilfælde ganske kompliceret – afvejning af forskellige almindelige hensyn. Rekursinstansen – og normalt også underinstansen – kan tage stilling til, om en (eventuel eller aktuel) klage skal have opsættende virkning. Myndighederne har mulighed for at bestemme, hvornår der skal tages skridt til afgørelsens tvangsfuldbyrdelse, og må derfor som det mindre i det mere kunne træffe afgørelse om eventuel suspensiv virkning under en rekurs sag. Grænserne for, hvad der i denne forbindelse kan besluttes, må være vide: for så vidt angår recursinstansen inden for omgørelsesmuligheden i sager af den pågældende art, og for så vidt angår underinstansen i alle fald inden for tilbagekaldelsesmuligheden i den pågældende sag. Uden for partstviser eller partstvistlignende sager må der særlige holdpunkter til, førend lovbestemmelser om opsættende virkning kan anses for at være udtømmende. Med andre ord kan myndighederne i disse tilfælde normalt ikke være retligt afskåret fra at tillægge en klage opsættende virkning, selvom den ikke har det ifølge loven.

Af *FOB 1986.75* fremgår, at (Direktoratet for Udlændinge og) Justitsministeriet er beføjet til at tillægge klage til ministeriet over en afgørelse fra direktoratet opsættende virkning (ved at forlænge udrejsefristen) i tilfælde, hvor klagen ikke efter de udtrykkelige regler i udlændingelovens § 33 har opsættende virkning, og at en vurdering af sandsynligheden for, at ministeriets realitetsafgørelse i sagen vil ændre direktoratets realitetsafgørelse, i et sådant tilfælde må indgå som et væsentligt element i ministeriets afgørelse af spørgsmålet om opsættende virkning. Ombudsmanden afviste i øvrigt at tage stilling til den konkrete sag, jf. bogens § 13 (s. 236-37 og 239).

Den myndighed, til hvilken en part retter begæring om opsættende virkning, er forpligtet til at tage stilling til begæringen. Hvis afgørelsen af spørgsmålet om opsættende virkning skal kunne få nogen reel betydning, må en rekursin-

stans tage stilling hertil inden afgørelsen over klagen over underinstansens indholdsmæssige afgørelse, jf. *FOB 1981.269*, hvor ombudsmanden kritiserede, at Den Sociale Ankestyrelse ikke straks efter modtagelsen af en klage over et amtsankenævns afslag på en anmodning om opsættende virkning havde taget stilling til dette spørgsmål, men havde ventet hermed indtil ankestyrelsens afgørelse af klagen over ankenævnets materielle afgørelse i sagen.

c. Spørgsmålet om opsættende virkning giver i praksis anledning til størst tvivl i de konkrete tilfælde, hvor spørgsmålet ikke er løst af loven, og hvor der heller ikke i den konkrete sag af underinstansen eller af rekursinstansen er truffet afgørelse om spørgsmålet.

I sådanne uregulerede tilfælde har bestemmelsen i grundlovens § 63 – hvorefter sagsanlæg mod forvaltningen ved domstolene ikke har opsættende virkning – en vis betydning. § 63 giver imidlertid ikke hele svaret; dertil er forholdene for forskelligartede inden for de forskellige dele af forvaltningen. Der må derfor foretages en konkret afvejning med følgende hovedelementer: 1) vil underinstansens afgørelse i væsentlig grad miste sin betydning, eller vil øjemedet hermed ligefrem forspildes, hvis klage har opsættende virkning, og 2) vil klageadgangen blive gjort mere eller mindre illusorisk, hvis klagen ikke tillægges opsættende virkning. Ad 1) kan nævnes, at påbud og – især – forbud, der har til formål at imødegå væsentlig fare for sundhed eller sikkerhed, jævnligt må have virkning straks uanset eventuel klage. Ad 2) inddrages bl.a. en vurdering af, om en ændring af afgørelsen i rekursinstansen faktisk vil kunne ophæve virkningerne af underinstansens afgørelse. Dette er f.eks. ikke tilfældet, hvis underinstansens afgørelse går ud på at pålægge afgørelsens adressat at nedrive en bygning eller foretage omfattende (og kostbare) ændringer af tekniske indretninger. Dette vil ligeledes ikke kunne være tilfældet, hvis udnyttelsen af en godkendelse eller en tilladelse (f.eks. ud fra værdispildsbetragtninger) vil indskrænke rekursinstansens mulighed for at ændre afgørelsen.

3° Klagesagens ramme

Det principielle udgangspunkt i forbindelse med de fleste rekursordninger er, at rekursinstansen skal træffe den materielt rigtige afgørelse i den rekurerede sag. Modsat i civile domstolssager (se bogen § 12, s. 196ff) gælder ikke ved administrativ rekurs et forhandlingsprincip, men et officialprincip. Officialprincippet indebærer som minimum, at det er rekursmyndighedens ansvar, at rekursagen er tilstrækkeligt oplyst (jf. herom § 7, s. 119ff). Rent faktisk vil klagen ofte afgrænse de spørgsmål, rekursinstansen behandler og tager stilling til, og det praktisk vigtigste spørgsmål om sagens ramme er derfor, hvorvidt rekursinstansen af egen drift kan tage stilling til spørgsmål i sagen, som ikke er indeholdt i klagen. Dette vil oftest være tilfældet, i alle fald for så vidt angår indholdsmæssige spørgsmål til gunst for parten, og formentlig også for så vidt angår alle sagsbehandlingsspørgsmål.

Spørgsmålet om, hvorvidt rekursinstansen af egen drift kan tage stilling til spørgsmål i sagen, som ikke er indeholdt i klagen, giver anledning til størst tvivl i det tilfælde, hvor der

i loven er institueret et særligt rekursystem, og hvor klageadgangen særligt har betryggelse af partens retssikkerhed for øje. I sådanne tilfælde kan spørgsmålet dog være afklaret i loven. Eksempelvis fastsætter skattestyrelseslovens § 9, stk. 3, at »skatterådet er uanset klagens indhold berettiget til at optage ansættelsen i sin helhed til kendelse«; en lignende bestemmelse findes i lovens § 33, stk. 1, 2. pkt. for så vidt angår Landsskatteretten. Efter § 9, stk. 2, i lov om Den Sociale Ankestyrelse er ankestyrelsen ikke bundet af parternes påstande.

På den anden side er der ingen begrænsning i klagerens adgang til for rekursinstansen at fremføre nye påstande, anbringender og faktiske omstændigheder (nova). Noget andet er, at en sag som følge af nova efter omstændighederne kan ændre sig så væsentligt, at dette får afgørende indflydelse på prøvelsens udfald (hjemvisning til fornyet behandling i 1. instans).

C. Prøvelsens genstand og indhold

Det principielle udgangspunkt er enkelt: prøvelsen er en fuldstændig efterprøvelse af hele sagens faktum og af alle sagens retlige spørgsmål (sagens jus) – og i forlængelse heraf en stillingtagen til den konkrete subsumption i sagen; denne stillingtagen omfatter også afgørelsens rimelighed og hensigtsmæssighed. Dette gælder, hvad enten der er tale om en almindelig, ulovbestemt rekursordning eller en lovbestemt rekursordning. I almindelighed antages det dog, at særlige ved lov etablerede rekursorganer, som ikke samtidig har almindelige overordningsbeføjelser (og herunder især tilsynsbeføjelser) over for underinstanserne, ikke kan behandle isolerede sagsbehandlingsklager. Med andre ord kan sådanne særlige rekursorganer ikke tage stilling til klager over underinstansens sagsbehandling, som ikke fremsættes samtidig med en klage over underinstansens afgørelse, eller som dog efter sin art ikke har betydning for afgørelsens indhold (f.eks. uhøflig optræden eller – i typiske tilfælde – sagsbehandlingstiden). Sådanne isolerede klager kan i stedet indgives til en myndighed, der er (sektor)tilsynsmyndighed for vedkommende underinstans.

Eksempelvis indgives klager over Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringens afgørelse om et A-kasemedlems dagpenge til Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen, medens klager over direktoratets sagsbehandlingstid indgives til Arbejdsministeriet.

Klager over underinstansens stillingtagen til anmodninger om aktindsigt, der er fremsat over for underinstansen efter dennes realitetsafgørelse af en sag (efterfølgende aktindsigtsafgørelser) kan betegnes som en isoleret sagsbehandlingsklage. FVL § 16, stk. 4, 1. pkt., og OFL § 15, stk. 2, har dog fastsat den almindelige ordning for klager over både forudgående og efterfølgende aktindsigtsafgørelser, at rekursinstansen i forhold til sagens realitet også er rekursinstans i forhold til aktindsigtsafgørelser. Efter FVL § 16, stk. 5, og OFL § 15, stk. 3, kan vedkommende minister dog ved bekendtgørelse fravige denne almindelige

ordning; dette er sket på skatteområdet, hvor klage over samtlige ligningsmyndigheders aktindsigtsafgørelser uanset de almindeligt gældende rekursystemer indgives direkte til Skattedepartementet, jf. bekg. nr. 865 af 11. december 1986.

I forbindelse med nogle lovbestemte rekursordninger er der fastsat særlige begrænsninger i rekursinstansernes prøvelse. Dette gælder især i forbindelse med klager over afgørelser, der i 1. instans er truffet af (amts)kommunale myndigheder.

De funktionelle ankebegrænsninger i kommuneplanlovens § 48, stk. 1, byggelovens § 23 og lov om Den Sociale Ankestyrelse § 6, stk. 3, nr. 4, er omtalt i bogens § 4, s. 62. Hertil kan føjes miljølovens § 27, stk. 8, hvorefter kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 27, stk. 1-7, (om udgifter ved udførelse, drift og vedligeholdelse af spildevandsanlæg) »kan påklages for så vidt angår retlige spørgsmål«, og § 63, stk. 2, i lov om individuel boligstøtte, hvorefter amtsankenævnenes afgørelser ikke kan rekreres til Boligministeriet, medmindre det af ministeriet »skønnes, at sagen er af principiel betydning«.

Forretningsordenen for amtsankenævn indeholder i § 12 en ganske særegen bestemmelse: »Ved behandlingen af skønsmæssige afgørelser, der er truffet af sociale udvalg eller social- og sundhedsforvaltningen på det sociale udvalgs vegne, bør nævnet tage udgangspunkt i, at det udøvede skøn kun tilsidesættes, hvis det ikke er lovligt eller rimeligt«. Forretningsordenen for Den Sociale Ankestyrelse indeholder i § 15 en tilsvarende bestemmelse. Da der ikke er hjemmel til, at Socialministeriet således begrænser rekursinstansernes prøvelse, må bestemmelserne opfattes som en ikke retligt bindende henstilling til amtsankenævnene og ankestyrelsen om ikke at foretage en for tæt efterprøvelse af »det kommunale serviceniveau«. En sådan henstilling hører ikke hjemme i en bekendtgørelse og kan i øvrigt give anledning til retlige betænkeligheder, bl.a. ud fra lighedsgrundsætninger.

Rekursinstansens efterprøvelse af sagens faktum er i princippet ubegrænset. I praksis vil rekursinstansen dog i visse tilfælde kunne lægge faktum i underinstansens sag til grund i rekursagen. Dette gælder, hvis følgende betingelser samtidig er opfyldt: faktum er ubestridt, der er ikke i klagesagen af en part inddraget nyt faktum, og rekursinstansen finder, at underinstansens sagsoplysning har været tilstrækkelig set i forhold til det retsgrundlag, som rekursinstansen finder relevant i sagen.

En part i en rekurs sag har ikke krav på, at rekursmyndigheden foretager bestemte sagsoplysningsskridt. Hvilke sagsoplysningsskridt, rekursinstansen skal foretage, må afgøres på baggrund af officialprincippet, jf. bogens § 7 (s. 119).

En part i en rekurs sag vedrørende en fast ejendom kan således ikke kræve, at rekursinstansen foretager besigtigelse, hvis rekursinstansen på grundlag af underinstansens sag kan danne sig et tilstrækkeligt indtryk af forholdene på stedet, jf. bl.a. *FOB 1980.294* (især s. 305-06).

Mellem sagens faktum og jus ligger hensigtsmæssighedsskøn og teknisk-sagkyndige vurderinger. Sådanne forhold kan principielt også efterprøves fuldt ud af rekursinstansen, men særlig sagkundskab hos underinstansen og mangel på samme hos rekursinstansen kan rent faktisk bevirke en begrænsning af prøvelsen heraf.

At rekursinstansen ikke selv er i besiddelse af den samme sagkundskab som underinstansen, begrænser ikke nødvendigvis prøvelsen af det sagkyndige skøn, hvis rekursinstansen kan skaffe sig sagkyndig bistand fra anden side. Eksempelvis kan en rekursinstans i visse tilfælde efterprøve en lægefaglig vurdering hos underinstansen, som rekursinstansen ikke selv har sagkundskab til at gå nærmere ind i, ved at indhente en udtalelse fra Retslægerådet eller fra andre lægeligt sagkyndige. Hvis flere sagkyndige vurderinger er helt eller delvist modstridende, må rekursinstansen – som underinstansen – efter bedste evne afgøre, hvilken vurdering der skal lægges til grund i sagen.

Sagens jus kan efterprøves fuldstændigt af rekursinstansen, medmindre udtrykelige lovbestemmelser måtte fastsætte begrænsninger i denne del af prøvelsen. Dette gælder med hensyn til både almene juridiske spørgsmål, fortolkning, udfyldning og skøn (inddragelse og afvejning af kriterier), smh. bogens § 12 (s. 201ff) om domstolsprøvelsen.

D. Prøvelsens resultat

Hvis ikke andet følger af loven, kan rekursinstansen reagere ved afvisning, stadfæstelse, ændring, ophævelse og hjemvisning.

Afvisning sker, hvis procesforudsætningerne ikke er til stede (jf. bogens § 14, s. 257ff), f.eks. hvis klageren ikke er klageberettiget, eller hvis klagefristen er overskredet, og der ikke bortses herfra. Afvisning indebærer, at sagen ikke undergives realitetsbehandling.

Stadfæstelse sker, hvor procesforudsætningerne har været opfyldt, og hvor rekursinstansen efter realitetsbehandling af klagen ikke finder grundlag for at ændre eller ophæve underinstansens afgørelse.

Ændring sker, hvor rekursinstansen efter realitetsbehandling af sagen finder, at underinstansens afgørelse skal ændres, og hvor rekursinstansen herefter sætter sin egen afgørelse i stedet.

Ophævelse sker, hvor der ikke er hjemmel til den af underinstansen truffene afgørelse, og hvor rekursinstansen ikke har hjemmel til eller ønsker at sætte sin egen (indholdsmæssigt ændrede) afgørelse i stedet. Ophævelse sker ligeledes, hvor underinstansens sagsbehandling har været så mangelfuld, at det ikke vil være forsvarligt for rekursinstansen at træffe afgørelse i sagen som – i virkeligheden – 1. instans. Dette er i alle fald aktuelt, hvor underinstansen har begået sagsbehandlingsfejl, som bevirker afgørelsens ugyldighed (se om ugyld-

dighed bogens § 12, s. 214ff) – og herunder sagsbehandlingsfejl i underinstansen, som rekursinstansen ikke kan reparere.

Hjemvisning kan ske, hvor afgørelsen ophæves på grund af sagsbehandlingsfejl, eller i tilfælde, hvor sagen på grund af nova har ændret sig væsentligt, og hvor det samtidig – bl.a. af hensyn til at parten fortsat har en rekursmulighed – bør overlades til førsteinstansen at træffe afgørelse i sagen på det nye grundlag.

I nogle tilfælde er rekursinstansens reaktionsmuligheder reguleret i loven, jf. f.eks. socialstyrelseslovens § 18 b, stk. 2 og § 9 i lov om Den Sociale Ankestyrelse om hhv. amtsankenævnenes og ankestyrelsens reaktionsmuligheder (som er identiske med de ovenfor beskrevne).

Efter almindelige rekursregler er der ikke noget til hinder for, at rekursinstansen i tilfælde, hvor afgørelsen ikke berører andre private, tilkender klageren mere end påstået i forbindelse med klagen. Det samme må som udgangspunkt også antages i partstvister eller partstvistlignende forhold, i alle fald hvis underinstansens afgørelse rekurres inden udløbet af en eventuel klagefrist.

I tilfælde, hvor rekursordningen ikke har noget andet formål end at give den enkelte klager en ekstra retsbeskyttelse, og hvor der ikke er tale om en partstvist, er det et spørgsmål, om rekursinstansen kan ændre afgørelsen til skade for parten (om der med andre ord gælder et forbud mod *reformatio in pejus*). Efter en nærmere, konkret vurdering af retsgundlaget vil dette efter omstændighederne kunne være tilfældet.

Således har ombudsmanden i *FOB 1978.230* (spec. s. 243 og 250), jf. *FOB 1979.59*, antaget, at eksaminator og censor ved universiteter og højere uddannelsesinstitutioner i forbindelse med en klage over en eksamenskarakter ikke kan nedsætte karakteren, og at det samme på det foreliggende retsgrundlag måtte gælde for ankekommissionerne. Undervisningsministeriet optog herefter en bestemmelse angående spørgsmålet i censorbekendtgørelsen. Herefter kunne en bedømmelse kun ændres til skade for eksaminanden, hvis bedømmelsen »er åbenbart i strid med gældende retsregler, der er almindeligt bekendtgjort på institutionen«. I *FOB 1984.32* fandt ombudsmanden, at Arbejdsdirektoratet (nu Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen) – på baggrund af direktoratets kompetence som tilsynsmyndighed over for A-kasserne – kunne ændre en påklaget afgørelse fra en A-kasse til skade for klageren, og at også Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen i visse tilfælde kunne ændre en afgørelse til skade for klageren. Derimod fandt ombudsmanden, at ankenævnet ikke som sket i den konkrete sag kunne ændre en afgørelse fra direktoratet (hvorefter klageren ikke fandtes at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, hvorfor klageren skulle dokumentere rådighed, inden dagpenge kunne udbetales) til skade for klageren (idet ankenævnet havde fundet, at klageren havde udvist arbejdsvægring, hvorfor klageren blev ikendt 2 ugers karantæne og skulle dokumentere 5 ugers uafbrudt arbejde, før der igen kunne udbetales dagpenge).

Litteratur

(De litteraturforkortelser, der er anvendt i bind 4, er på listen anført i parentes)

- Andersen, Ernst:* Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen (1940).
Andersen, Jon: Den sociale Ankestyrelses adgang til at optage sager af principiel betydning til behandling. J. 1985 s. 91 ff.
Andersen, Jon: Forvaltningsret (1986).
Andersen, Jon: Tavshedspligt i forvaltningen 2, J. 1988 s. 159 ff.
Andersen, Jon: Partsmedvirken i forbindelse med forvaltningsmyndigheders personaleafgørelser UfR 1988 B s. 299 ff.
Andersen, Poul: Om ugyldige forvaltningsakter (1924).
Andersen, Poul: Forsinkelse i den offentlige forvaltning J. 1965 s. 193 ff.
Andersen, Poul: Dansk Forvaltningsret (5. udgave 1965)
Basse, Ellen Margrethe: Miljøankenævnet (1987)
Basse, Ellen Margrethe: Forvaltningsret. Almendelige emner (2. udg. 1989)
Basse, Martin: Åbenhed i forvaltningen (1986)
Basse, Martin: Fortrolighed i forvaltningen (1988)
 Beretning fra Rigsrevisor om habilitetsproblemer m.m. for visse tjenestemænd (1989)
 Betænkning nr. 273/1961 om ombudsmanden og den kommunale forvaltning
 Betænkning nr. 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs
 Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision
 Betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v.
 Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen
 Betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret
 Betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt
 Betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen
Busck, Lars: Folketingets kontrol med forvaltningen (1988) (Lars Busck, 1988)
Christensen, Bent: Nævn og Råd (1958)
Christensen, Bent: Forvaltningsrettens grænseområder N.A.T. 1972, s. 239 ff.
Christensen, Bent: Retssikkerhed og effektivitet, Forhandlingerne ved det 26. nordiske juristmøde 1972 s. 395 ff.
Christensen, Bent: Domstolskontrol med forvaltningen UfR 1976 B s. 109 ff.
Christensen, Bent: Forvaltningsret. Hjemmelsspørgsmål (1980)
Christensen, Bent: Domstolsprøvelsens grundlag belyst ved prøvelsen af en lokalplan, UfR 1982 B, s. 209 ff.
Christensen, Bent: Forvaltningsret. Forvaltningens opgaver og organisation (1987) (Bent Christensen, 1987)
Christensen, Bent: Domstolsprøvelse ved ekspropriationserstatningens størrelse UfR 1988 B. s. 145 ff.
Christensen, Bent: Forvaltningsret. Domstolsprøvelse af forvaltningsakter (1988)
Espersen, Preben: De kommunale beslutninger (1970)
Espersen, Preben: De kommunale beslutninger II (1973)
Espersen, Preben: Beslutning og samtykke (1974)
Espersen, Preben: Delegation i kommunestyret (1985)

- Espersen, Preben*: Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (6. udgave 1985)
- Espersen, Preben*: Kommunal Bevillingsret (1987)
- Espersen, Preben*: Nogle spørgsmål i forbindelse med det almindelige tilsyn med kommunalforvaltningen J. 1988 s. 137 ff.
- Festskrift til Poul Andersen (1958)
- Festskrift til Stephan Hurwitz (1971)
- Finansministeriets Budgetvejledning (1985)
- Frihagen, Arvid*: Innhabilitet etter forvaltningsloven (1985)
- Frost, J.L.*: Domstolenes prøvelse af forvaltningsakters lovlighed uanset lovbestemmelser, der henlægger den endelige afgørelse til administrationen, J. 1966 s. 1 ff.
- Frøbert, Knud Aage*: Offentlighed i forvaltningen (1986)
- Garde, Jens*: Grundlovens frihedsrettigheders betydning i forvaltningens praksis, N.A.T. 1986, s. 168 ff.
- Garde, Jens*: Forvaltningsret, Almindelige Emner (2. udgave 1989)
- Gersing, J.*: Kommentar til UfR 1981.473 H, UfR 1982 B s. 2 ff.
- Gomard, Bernhard*: Civilprocessen (2. udg. 1984)
- Harder, Erik*: Om ændring af administrative afgørelser (1962)
- Harder, Erik*: Kommunalfuldmagten (1965)
- Harder, Erik*: Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver og Tilsyn (1979)
- Harder, Erik*: Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (6. udgave 1985)
- Harder, Erik*: Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver (2. udgave 1987)
- Harder, Erik*: Dansk Kommunalforvaltning I (5. udgave 1988) (Harder, 1988)
- Holm, Niels Eilshou*: Det kontradiktoriske princip i forvaltningsretten (1968)
- Holm, Niels Eilshou*: Offentlighedsloven med kommentarer (1971) (Den kommenterede offentlighedslov, 1971)
- Holm, Niels Eilshou*: Forvaltningsprocesreform J. 1977 s. 313 ff.
- Holm, Niels Eilshou*: Folketingets Ombudsmand og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Skrifter tillägnade Gustaf Petrén 1984, s. 29 ff.
- Holm, Niels Eilshou*: Forvaltningsloven som minimumslov, J. 1986 s. 227 ff.
- Hurwitz, Stephan*: Kritik af skønmæssige afgørelser, Lov og Rett, 1962 s. 21
- Højesteret 1661-1961, 1961
- Jensen, Asbjørn m.fl.*: Forvaltningsloven med kommentarer (1987) (Den kommenterede forvaltningslov, 1987)
- Jensen, Asbjørn m.fl.*: Offentlighedsloven med kommentarer (1986) (Den kommenterede offentlighedslov, 1986)
- Jensen, Claus Haagen*: Kommunalret (1972)
- Jensen, Claus Haagen*: Forhåndsbesked i forvaltningen J. 1976 s. 49 ff.
- Jensen, Claus Haagen*: Administration og Borger (3. udgave 1988)
- Jensen, Claus Haagen*: Forvaltningsret, Almindelige Emner (9. udgave 1989)
- Jensen, Orla Friis*: Taksationsproces (1974)
- Jensen, Orla Friis*: Forhåndsbesked i forvaltningen J. 1976 s. 49 ff.
- Jensen, Orla Friis*: Erstatning i forbindelse med ugyldige forvaltningsakter, UfR 1979 B s. 21 ff.
- Jensen, Orla Friis*: Erstatning som alternativ til ugyldighed, UfR 1980 B s. 133 ff.
- Jensen, Orla Friis*: Forvaltningsret. Almindelige Emner (2. udgave 1989)
- Jensen, Svend Gram*: Folketingets Ombudsmand, Juristen 1967 s. 413 ff.
- Jørgensen, Oluf*: Åbenhed i forvaltningen (1986)
- Jørgensen, Oluf*: Fortrolighed i forvaltningen (1988)
- Kragemose, K.M.*: Kommentarer til ombudsmandsloven og instruksene, Karnov 11. udgave (1986), bd. 1, s. 33 ff.
- Krørup, Ole*: Øvrighedsmyndighedens grænser (1969)

- Krarup, Ole*: Elementær forvaltningsret (3. udgave 1975)
- Lauridsen, Preben Stuer*: Retslære (1977)
- Madsen, Helle Bødker*: Forvaltningsret. Almindelige emner (2. udgave 1989)
- Mathiassen, Jørgen*: Domstole og forvaltningsmyndigheder, TFR 1965, s. 36 ff.
- Mathiassen, Jørgen*: Ombudsmanden og forvaltningsret N.A.T. 1971, s. 225 ff
- Mathiassen, Jørgen*: Aftaler i forvaltningsretten (1974)
- Mathiassen, Jørgen*: Elementær Forvaltningsret (3. udgave 1975)
- Mathiassen, Jørgen*: Forvaltningsret i 10 år J. 1975 s. 297 ff og s. 501 ff.
- Mathiassen, Jørgen*: Om formelle mangler ved domme og især forvaltningsakter J 1976, s. 217 ff.
- Mathiassen, Jørgen*: Offentlige retssagers tilrettelæggelse i praksis UfR 1981 B., s. 21 ff.
- Mathiassen, Jørgen*: Domstolskontrollen med forvaltningen og domstolenes præjudikatskabende funktion, J. 1983, s. 1 ff.
- Mathiassen, Jørgen*: Om administrative endelighedsbestemmelser og afkald på domstolskontrol med forvaltningen UfR 1983 B. s. 21 ff.
- Mathiassen, Jørgen*: Forvaltningsret. Almindelige Emner (2. udgave 1989)
- Meyer, Poul*: Om delegation af administrativ kompetence UfR 1954 B, s. 29-39
- Moe, Mogens*: Forvaltningen og den enkelte J. 1983 s. 289 ff.
- Mortensen, Peter Bak*: Klage over kommunale forvaltninger – samspillet mellem det almindelige kommunaltilsyn og sektormyndighederne, J 1986, s. 168 ff.
- Nielsen, Kurt*: Hvor omfattende bør en kommende forvaltningslov være, og bør der gælde visse særregler for kommunerne J. 1978 s. 319 ff.
- Nielsen, Lars Nordskov*: Folketingets Ombudsmand 1955-1980, J. 1980, s. 261 ff.
- Nielsen, Lars Nordskov*: Kontradiktion i forvaltningsprocessen, Et festskrift til Rolf Ryssdal 1984, s. 393 ff.
- Nielsen, Lars Nordskov*: Forvaltningsret. Administrativ rekurs og Folketingets Ombudsmand (Det samfundsvidenskabelige Fakultets Repocenter)
- Nielsen, Thomas Philbert*: Søgsmålsfrister ved prøvelse af forvaltningsakter UfR 1981 B s. 21 ff.
- Nørgaard, Carl Aage*: Bemærkninger om domstolenes stilling til en lighedsgrundsætning i dansk forvaltningsret J. 1965, s. 1 ff.
- Nørgaard, Carl Aage*: Nye forvaltningsprocessuelle regler J 1973 s. 169 ff.
- Nørgaard, Carl Aage*: Forvaltningsret, Sagsbehandling (3. udgave 1987) (Carl Aage Nørgaard, 1987)
- Nørgaard, Carl Aage*: Administration og Borger (3. udgave 1988)
- Pedersen, Erik*: Tillidshensyn i habilitetssager J. 1986 s. 191
- Revsbech, Karsten*: Planer og forvaltningsret (1986)
- Revsbech, Karsten*: Om forvaltningslovens partsbegreb UfR 1988 B s. 220 ff.
- Revsbech, Karsten*: Forvaltningsret. Almindelige emner (2. udgave 1989)
- Ross, Alf*: Om Ret og Retfærdighed (1953)
- Ross, Alf*: Statsforfatningsret I-II (3. udgave 1980)
- Rønsholt, Steen*: Nogle retssikkerhedsbetragtninger omkring kontrollen med det kommunale selvstyre J 1976 s. 269-282
- Rønsholt, Steen*: Ombudsmandens kontrol med det kommunale selvstyre N.A.T. 1977 s. 14-42
- Rønsholt, Steen*: Kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet J. 1980 s. 395-426
- Rønsholt, Steen*: Kommunalbestyrelsesmedlemmers generelle habilitet J. 1982 s. 259-284
- Rønsholt, Steen*: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet (1987)
- Sejr, Lis*: Sociale myndigheders adgang til at anfægte egne afgørelser J. 1983 s. 197
- Sejr, Lis*: Forvaltningsret. Almindelige emner (2. udgave 1989)

- Skovgaard, Henning*: Offentlige myndigheders erstatningsansvar (1983)
- Spleth, P.*: Kommentar til UfR 1965 399 og 444 H, UfR 1965 B s. 250 ff.
- Spleth, P.*: Mere om dommen i UfR 1975.698 Ø, J. 1976 s. 369 ff.
- Sørensen, Max*: Kan domstolene efterprøve forvaltningens skønsmæssige afgørelser UfR 1950 B s. 273-95
- Sørensen, Max*: Et spørgsmål om begrundelse af forvaltningsakter i EF-retligt perspektiv UfR 1980 B s. 749 ff.
- Sørensen, Max*: Statsforfatningsret (2. udgave 1973)
- Tønnesen, Claus*: Domstolsprøvelse af forvaltningsakter, et eksempel fra praksis J. 1980 s. 61-77
- Tønnesen, Claus*: Forvaltningsret (1983)
- Zahle, Henrik*: Om de civile domstoles behandling af offentligretlige sager J. 1979 s. 313-348
- Zahle, Henrik*: Dansk statsforfatningsret I-V, 1986-87
- Zahle, Henrik*: Kommunal inhabilitet UfR 1988 B. s. 25-31

Afgørelsesregister

Ugeskrift for Retsvæsen

UfR 1887.640 H 217	UfR 1958.455 Ø 207, 218	UfR 1973.190 V 157
UfR 1923.10 H 217	UfR 1958.868 H 206	UfR 1973.657 H 206
	UfR 1958.1275 Ø 201	UfR 1973.755 V 212, 217
UfR 1928.675 H 205, 218	UfR 1959.535 207	UfR 1975.63 H 202
UfR 1929.452 H 205	UfR 1959.813 207	UfR 1975.144 H 204
UfR 1932.505 H 206	UfR 1960.915 H 211	UfR 1975.181 H 205, 209
UfR 1932.1022 H 206	UfR 1961.369 H 207	UfR 1975.379 H 23
UfR 1934.271 191	UfR 1961.592 H 214	UfR 1975.453 V 199
UfR 1936.765 V 207, 218	UfR 1963.129 H 207	UfR 1975.454 V 61, 216
UfR 1937.797 V 207, 218	UfR 1963.973 H 89, 222	UfR 1976.698 U 218
UfR 1941.634 Ø 217	UfR 1967.58 H 206	UfR 1976.999 Ø 210
UfR 1944.1178 V 70	UfR 1967.424 Ø 54, 61, 100, 220, 221	UfR 1977.32 201
UfR 1945.399 Ø 149, 158	UfR 1968.54 H 216	UfR 1977.37 H 201
UfR 1948.654 Ø 68	UfR 1968.278 H 107	UfR 1977.349 V 222
UfR 1950.73 H 189, 224	UfR 1968.663 Ø 211, 222	UfR 1977.495 157
UfR 1950.252 Ø 217	UfR 1969.108 H 217	UfR 1978.626 H 206
UfR 1951.372 Ø 183	UfR 1969.223 Ø 218	UfR 1978.919 H 223
UfR 1951.733 149	UfR 1969.240 Ø 222	UfR 1980.73 H 201
UfR 1952.662 60	UfR 1969.301 H 107	UfR 1980.130 H 157
UfR 1953.614 Ø 158	UfR 1969.513 V 119	UfR 1980.276 Ø 163, 222
UfR 1954.70 H 189	UfR 1970.47 H 107	UfR 1980.727 H 213
UfR 1954.143 206	UfR 1970.554 146	UfR 1980.782 V 204, 211
UfR 1954.156 Ø 68, 220	UfR 1971.126 221	UfR 1981.369 Ø 208
UfR 1955.104 H 219	UfR 1971.830 V 157, 222, 225	UfR 1981.637 H 93
UfR 1955.246 H 149, 158	UfR 1972.428 V 192, 220	UfR 1981.897 Ø 203
UfR 1956.289 H 31	UfR 1972.800 V 183	UfR 1983.349 H 120, 208, 244
	UfR 1972.812 V 62, 223	UfR 1983.361 H 205
	UfR 1972.947 H 187	UfR 1983.986 Ø 207, 220
	UfR 1972.949 146	UfR 1983.1096 V 103, 225
	UfR 1973.167 H 225	UfR 1983.1117 Ø 222
		UfR 1984.10 H 81
		UfR 1984.97 H 203
		UfR 1984.487 H 213, 219
		UfR 1985.85 Ø 210

UfR 1985.125 203	UfR 1986.962 V 223	UfR 1988.593 82
UfR 1985.254 H 209		UfR 1988.730 Ø 223
UfR 1985.308 H 203	UfR 1987.311 H 208, 211	UfR 1988.732 202
UfR 1985.326 H 202	UfR 1987.410 219	UfR 1988.748 Ø 206
UfR 1985.973 Ø 201	UfR 1987.733 Ø 208, 209	UfR 1988.892 H 209
UfR 1985.1000 H 202		UfR 1988.906 H 203
	UfR 1988.33 H 210	UfR 1988.956 216
UfR 1986.393 V 204	UfR 1988.127 H 202	UfR 1988.963 Ø 209
UfR 1986.411 Ø 76	UfR 1988.177 H 173, 207,	
UfR 1986.834 Ø 204, 251	219	UfR 1989.249 H 206
UfR 1986.864 H 206	UfR 1988.239 Ø 208	UfR 1989.442 H (dom af
UfR 1986.894 H 189, 224	UfR 1988.470 H 113, 146	9.3.89) 192, 220
UfR 1986.898 H 206	UfR 1988.488 H 225	

Folketingets Ombudsmands beretninger

FOB 55.55 96	FOB 64.110 184	FOB 74.23 70
FOB 55.63 190		FOB 74.52 120
FOB 55.92 189	FOB 65.125 159	FOB 74.101 177
FOB 55.99 190		FOB 74.193 105
	FOB 67.22 101	FOB 74.262 73
FOB 56.17 190		FOB 74.311 158
FOB 56.122 191	FOB 68.96 185	FOB 74.373 108
FOB 56.124 184		
FOB 56.126 190	FOB 70.30 81	FOB 75.94 101
FOB 56.162 70	FOB 70.51 188	FOB 75.124 113
FOB 56.212 160, 190		FOB 75.158 91
	FOB 71.65 186	FOB 75.191 78
FOB 57.39 235	FOB 71.87 190	FOB 75.202 157, 248
FOB 57.94 184	FOB 71.108 186	FOB 75.312 107
		FOB 75.318 109, 240
FOB 58.191 190	FOB 72.40 149	FOB 75.494 158
	FOB 72.58 190	
FOB 59.201 186	FOB 72.93 70	FOB 76.96 115
	FOB 72.163 148	FOB 76.130 113
FOB 62.21 101	FOB 72.182 187	FOB 76.139 50
FOB 62.32 190		FOB 76.150 90, 98, 252
FOB 62.37 159	FOB 73.50 102	FOB 76.206 69, 148
FOB 62.38 184	FOB 73.65 185	FOB 76.367 53
	FOB 73.66 234, 235	
FOB 63.22 190	FOB 73.122 191	FOB 77.112 145
FOB 63.31 68	FOB 73.166 53	FOB 77.146 145
FOB 63.39 184	FOB 73.208 69	FOB 77.242 76
FOB 63.63 190	FOB 73.326 68	FOB 77.365 184, 191
	FOB 73.395 107	FOB 77.435 245

FOB 77.459 145	FOB 81.98 93	FOB 84.92 136
FOB 77.553 68	FOB 81.126 54, 81, 89	FOB 84.104 260
FOB 77.649 76	FOB 81.135 95, 96, 97, 247	FOB 84.127 252
FOB 77.658 157	FOB 81.148 104	FOB 84.139 158
FOB 77.710 234	FOB 81.158 248	FOB 84.151 189
	FOB 81.171 80	FOB 84.156 234
FOB 78.11f 43, 233	FOB 81.269 263	FOB 84.163 237
FOB 78.132 169, 174	FOB 81.301 148	FOB 84.174 176
FOB 78.169 157		FOB 84.182 148
FOB 78.186 96, 97	FOB 82.9 244	FOB 84.213 183, 242
FOB 78.222 78	FOB 82.32 148	FOB 84.217 146
FOB 78.230 267	FOB 82.39 242	FOB 84.235 229
FOB 78.267 159	FOB 82.43 193	FOB 84.236 229
FOB 78.369 246	FOB 82.47 148	FOB 84.250 242, 251
FOB 78.400 109	FOB 82.108 145	
FOB 78.649 103	FOB 82.151 158	FOB 85.10f 24, 235
FOB 78.742 70, 71	FOB 82.156 (159) 245	FOB 85.48 68
	FOB 82.204 69	FOB 85.50 61, 62
FOB 79.59 267	FOB 82.224 189	FOB 85.70 243
FOB 79.99 92	FOB 82.262 187	FOB 85.75 79
FOB 79.181 261	FOB 82.267 76, 84	FOB 85.93 192
FOB 79.211 78		FOB 85.116 66
FOB 79.243 248	FOB 83.21 157	FOB 85.129 243
FOB 79.257 54	FOB 83.27 122	FOB 85.153 33
FOB 79.288 35, 36	FOB 83.40 242	FOB 85.209 66, 232
FOB 79.340 261	FOB 83.52 251	FOB 85.217 249
FOB 79.406 93	FOB 83.57 174, 186	FOB 85.222 242
FOB 79.412 92	FOB 83.83 178	
FOB 79.457 82	FOB 83.101 31, 245	FOB 86.16 177
FOB 79.531 33	FOB 83.105 122, 188, 249, 251	FOB 86.44 78
		FOB 86.54 258
FOB 80.103 244	FOB 83.137 145	FOB 86.60 157
FOB 80.151 51	FOB 83.141 249	FOB 86.66 148
FOB 80.294 138, 149, 265	FOB 83.154 88	FOB 86.68 175
FOB 80.388 75	FOB 83.163 99	FOB 86.70 68
FOB 80.645 96	FOB 83.173 148	FOB 86.75 239, 262
FOB 80.670 54	FOB 83.175 113	FOB 86.79 185, 186
FOB 80.674 184, 248	FOB 83.178 243	FOB 86.90 54, 55
FOB 80.695 101	FOB 83.192 172	FOB 86.93 176, 189
FOB 80.746 96	FOB 83.205 245	FOB 86.99 102, 103
	FOB 83.251 193	FOB 86.106 187
FOB 81.8f 39	FOB 83.259 187, 248	FOB 86.109 257
FOB 81.9f 43, 233	FOB 83.279 245	FOB 86.113 31, 148
FOB 81.10 238		FOB 86.163 193
FOB 81.11 230	FOB 84.26 148	FOB 86.171 43, 53, 108, 115
FOB 81.12 230, 238, 239	FOB 84.32 267	FOB 86.183 251
FOB 81.13 238	FOB 84.59 80	
FOB 81.69 190	FOB 84.67 54	FOB 87.9 239
FOB 81.71 148	FOB 84.75 231	FOB 87.21 179
FOB 81.79 80	FOB 84.78 249	

FOB 87.36 30, 33, 171,
177
FOB 87.42 188
FOB 87.47 242
FOB 87.54 108, 234
FOB 87.59 157
FOB 87.64 32
FOB 87.74 121, 241
FOB 87.91 170, 175
FOB 87.97 249
FOB 87.119 86
FOB 87.121 261
FOB 87.128 189
FOB 87.129 244
FOB 87.131 34
FOB 87.135 235
FOB 87.138 103
FOB 87.144 174
FOB 87.147 245
FOB 87.155 23
FOB 87.161 241, 244

FOB 87.163 119, 247
FOB 87.194 127, 131
FOB 87.197 137, 146
FOB 87.199 23, 65, 69
FOB 87.211 95, 96, 234,
252
FOB 87.228 249, 251
FOB 87.237 102, 229
FOB 87.242 114
FOB 87.250 243

FOB 88 Udt. J.nr. 1986-
34-42 78, 91, 232
FOB 88 Udt. J.nr. 1987-
1160-64 245
FOB 88 Udt. J.nr. 1987-
1386-050 128
FOB 88 Udt. J.nr. 1987-
1580-613 246
FOB 88 Udt. J.nr. 1987-
1593-050 126

FOB 88 Udt. J.nr. 1987-
1626-618 249
FOB 88 Udt. J.nr. 1988-
190-69 45, 108
FOB 88 Udt. J.nr. 1988-
635-36 108, 115
FOB 88 Udt. J.nr. 1988-
665-62 179, 184
FOB 88 Udt. J.nr. 1988-
675-140 111
FOB 88 Udt. J.nr. 1988-
694-62 151
FOB 88 Udt. J.nr. 1988-
699-62 151
FOB 88 Udt. J.nr. 1988-
810-063 159
FOB 88 Udt. J.nr. 1988-
849-70 84
FOB 88 Udt. J.nr. 1988-
1236-42 109

Oversigt over anvendte forkortelser for love m.v.

(Love m.v., hvortil der i den løbende tekst samtidig er henvist til nr. og dato i Lovtidende, er ikke medtaget i oversigten).

adoptionsloven: lbekg. nr. 629 af 15.09.1986.

amtsankenævn, forretningsorden for: bekg. nr. 120 af 28.03.1985 af forretningsorden for amts-
ankenævnene.

arbejdsløshedsforsikringsloven: lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring, jf.
lbekg. nr. 480 af 08.08.1988.

arbejdsmarkedsbidragsloven: lov nr. 840 af 18.12.1987 om arbejdsmarkedsbidrag.

ATP-loven: lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, jf. lbekg. nr. 3 af 05.01.1988.

arbejdsmiljøloven: lbekg. nr. 646 af 18.12.1985 som ændret ved lov nr. 220 af 22.04.1987.

arbejdsskadeforsikringsloven: lov om arbejdsskadeforsikring, jf. lbekg. nr. 450 af 25.06.1987.

arbejdsretsloven: lov nr. 317 af 13.06.1973 om arbejdsretten.

arveafgiftsloven: lov om afgift af arv og gave, jf. lbekg. nr. 62 af 06.02.1987 som senest ændret
ved lov nr. 360 af 01.07.1988.

bankloven: lov om banker og sparekasser m.v., jf. lbekg. nr. 374 af 15.08.1985.

bistandsloven: lov om social bistand, jf. lbekg. nr. 171 af 25.03.1987 som senest ændret ved lov
nr. 353 af 01.07.1988.

boligfællesskaber, lov om: lov om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber, jf. lbekg.
nr. 361 af 25.07.1985.

boligbyggeri, lov om: lbekg. nr. 291 af 26.05.1988.

boligreguleringsloven: lov om midlertidig regulering af boligforholdene, jf. lbekg. nr. 525 af
11.08.1986 som senest ændret ved lov nr. 377 af 10.06.1987.

brandloven: lbekg. nr. 365 af 28.07.1983.

busloven: lov nr. 115 af 29.03.1978 om buskørsel.

byfornyelsesloven: lov om byfornyelse og boligforbedring, jf. lbekg. nr. 501 af 21.07.1987

byggeloven: lbekg. nr. 834 af 09.12.1986.

børneloven: lov nr. 200 af 18.05.1960 om børns retsstilling.

børnetilskudsloven: lov nr. 350 af 04.06.1986 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af
børnebidrag.

civile beredskab, lov om det: lbekg. nr. 279 af 03.06.1985.

civilforsvarsloven: lbekg. nr. 517 af 18.07.1987.

Danmarks Statistik, lov om: lbekg. nr. 15 af 12.01.1972.

ejendomsvurderingsloven: lov om vurdering af landets faste ejendomme, jf. lbekg. nr. 437 af
14.08.1984.

ekspropriationsprocesloven: lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedr. faste ejen-
domme, jf. lbekg. nr. 62 af 21.01.1984.

embedslægeloven: lov nr. 381 af 13.06.1973 om embedslægeinstitutioner m.v.

EF-traktaten: bilag til lov nr. 447 af 11.10.1972.

Etisk Råd, lov om: lov nr. 353 af 03.06.1987 om oprettelse af et Etisk Råd og regulering af visse
biomedicinske forsøg.

FFL 1989: forslag til finanslov for finansåret 1989 (lovforslag nr. L 36, 1987-88 (2. samling)).

folkehøjskoler m.v., lov om: lov om folkehøjskoler, landbrugsskoler, husholdningsskoler og ef-
terskoler, jf. lbekg. nr. 661 af 26.10.1988.

folkeregistrering, lov om: lbekg. nr. 508 af 14.09.1978.

folkeskoleloven: lov om folkeskolen, jf. lbkg. nr. 541 af 21.08.1986 som senest ændret ved lov
nr. 826 af 21.12.1988.

Folketingets forretningsorden (som vedtaget 17.12.1953 med ændringer, senest af 12.05.1989).
forbrugerklagenævnsloven: lov om forbrugerklagenævnet, jf. lbekg. nr. 282 af 10.05.1988.
forskningsråd og Planlægningsrådet for Forskningen, lov om: lbekg. nr. 765 af 06.11.1986.
fremgangsmåden ved inddrivelse af skatter og afgifter, lov om: lov nr. 278 af 26.05.1976.
frikommuneloven: lov om frikommuner, jf. lbekg. nr. 316 af 15.06.1988.
FVL: forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19.12.1985.
færdselsloven: lbekg. nr. 58 af 17.02.1986.
grundloven: Danmarks Riges Grundlov, lov nr. 169 af 05.06.1953.
gældssanering af statsgaranterede studielån, lov om: lov nr. 292 af 09.06.1982.
hegnsløven: lov om hegn, jf. lbekg. nr. 799 af 11.12.1987.
hovedstadsråd, lov om et: lbekg. nr. 315 af 20.06.1984.
hyrekørselsloven: lov nr. 296 af 08.06.1978 om hyrekørsel.
individuel boligstøtte, lov om: lbekg. nr. 467 af 01.08.1988.
kemiske stoffer og produkter, lov om: lov nr. 212 af 23.05.1979.
kildeskatteløven: lov om opkrævning af indkomst- og formueskat for personer m.v. (kildeskat), jf. lbekg. nr. 554 af 16.09.1988 som senest ændret ved lov nr. 763 af 14.12.1988.
kommunale valglov, den: lov om kommunale valg, jf. lbekg. nr. 139 af 26.03.1985.
kommuneplanloven: lov om kommuneplanlægning, jf. lbekg. nr. 391 af 22.07.1985 som ændret ved lov nr. 387 af 13.05.1987.
kommunestyrelsesloven: lov om kommunernes styrelse, jf. lbekg. nr. 313 af 20.06.1984.
Københavns Kommunes styrelse, lov om: lbekg. nr. 314 af 20.06.1984.
landbrugsloven: lov om landbrugsejendomme, jf. lbekg. nr. 424 af 01.07.1986.
landvæsensretsloven: lov om landvæsensretter, jf. lbekg. nr. 133 af 06.03.1970.
lejeløven: lbekg. nr. 524 af 11.08.1986 som senest ændret ved lov nr. 376 af 10.06.1987.
lodsloven: lov nr. 116 af 21.03.1979.
lægeløven: lov om udøvelse af lægegerning, jf. lbekg. nr. 426 af 19.08.1976 som ændret ved lov nr. 72 af 05.03.1979.
lægemiddelloven: lov om lægemidler, jf. lbekg. nr. 451 af 06.08.1982 som ændret ved lov nr. 157 af 11.04.1984.
Lønmodtagernes Garantifond, lov om: lbekg. nr. 77 af 12.02.1988.
Menneskerettighedskonvention, Den europæiske: bekg. nr. 20 af 11.06.1953 (LTC) som ændret ved bekg. nr. 67 af 23.11.1964 (LTC) og bekg. nr. 35 af 22.03.1972 (LTC).
miljøloven: lov om miljøbeskyttelse, jf. lbekg. nr. 85 af 08.03.1985 som senest ændret ved lov nr. 863 af 23.12.1987.
monopolloven: lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger, jf. lbekg. nr. 108 af 11.03.1986 som ændret ved lov nr. 853 af 23.12.1987.
myndighedsloven: lbekg. nr. 443 af 03.10.1985.
Nationalbankloven: lov om Danmarks Nationalbank, lov nr. 116 af 07.04.1936 som senest ændret ved lov nr. 67 af 15.03.1967.
naturfredningsloven: lbekg. nr. 530 af 10.10.1984 som senest ændret ved lov nr. 108 af 05.03.1988.
navneløven: lov nr. 193 af 29.04.1981 om personnavne.
OFL: offentlighedsloven, lov nr. 572 af 19.12.1985 om offentlighed i forvaltningen (eller – hvis dette udtrykkeligt fremgår – lov nr. 280 af 10.06.1970 om offentlighed i forvaltningen).
ombudsmandsloven: lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lbekg. nr. 642 af 17.09.1986.
pasloven: lov om pas til danske statsborgere m.v., jf. lbekg. nr. 586 af 01.09.1986.
politiløven: lov nr. 21 af 04.02.1871 indeholdende bestemmelser om politiet udenfor København som senest ændret ved lov nr. 243 af 08.06.1978.
radio- og fjernsynsloven: lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jf. lbekg. nr. 559 af 20.09.1988.
registerloven: lov om offentlige myndigheders registre, jf. lbekg. nr. 621 af 02.10.1987.
restaurationsloven: lov om restaurations- og hotelvirksomhed, jf. lbekg. nr. 186 af 25.03.1988.

retspejleloven: lov om rettens pleje, jf. lbekg. nr. 567 af 01.09.1986 som senest ændret ved lov nr. 420 af 13.07.1988.

revaliderings- og pensionsnævn, forretningsorden for: bekg. nr. 121 af 28.03.1985 af forretningsorden for revaliderings- og pensionsnævnene.

revisionen af statens regnskaber, lov om: lov nr. 321 af 26.06.1975.

råstofloven: lbekg. nr. 617 af 24.09.1987 som ændret ved lov nr. 108 af 05.03.1988.

sindssygeloven: lov nr. 118 af 13.04.1938 om sindssyge personers hospitalsophold som senest ændret ved lov nr. 225 af 07.06.1972.

skattestyrelsesloven: lov om skattemyndighedernes organisation og om klageadgang m.m., jf. lbekg. nr. 573 af 14.11.1984 som ændret ved lov nr. 363 af 01.07.1988.

skolestyrelsesloven: lov om styrelse af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v., jf. lbekg. nr. 492 af 25.07.1986.

skovloven: lbekg. nr. 231 af 04.05.1979.

social pension, lov om: lbekg. nr. 624 af 28.09.1987 som senest ændret ved lov nr. 353 af 01.07.1988.

Sociale Ankestyrelse, forretningsorden for Den: bekg. nr. 119 af 28.03.1985 af forretningsorden for Den Sociale Ankestyrelse.

Sociale Ankestyrelse, lov om Den: lbekg. nr. 530 af 13.08.1986.

socialstyrelsesloven: lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, jf. lbekg. nr. 526 af 13.08.1986.

sommerhus- og campingloven: lov om sommerhuse og camping m.v., jf. lbekg. nr. 357 af 15.07.1985.

statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål, lov om: lbekg. nr. 61 af 14.02.1983.

Statens Uddannelsesstøtte, lov om: lbekg. nr. 468 af 02.08.1988.

statsskatteloven: lov nr. 149 af 10.04.1922 om indkomst- og formueskat til staten som senest ændret ved lov nr. 360 af 01.07.1988.

stempelloven: lov om stempelafgift, jf. lbekg. nr. 805 af 01.12.1986.

sterilisationsloven: lov om sterilisation og kastraktion, jf. lbekg. nr. 632 af 15.09.1986.

straffeloven: borgerlig straffelov, jf. lbekg. nr. 607 af 06.09.1986 som senest ændret ved lov nr. 385 af 10.06.1987.

sundhedsvæsenets centralstyrelse, lov om: lov nr. 397 af 10.06.1987.

svangerskabsafbrydelse, lov om: lbekg. nr. 633 af 15.09.1986.

sygedagpengeloven: lov om dagpenge ved sygdom og fødsel, jf. lbekg. nr. 949 af 23.12.1986 som senest ændret ved lov nr. 165 af 23.03.1988.

sygesikringsloven: lov om offentlig sygesikring, jf. lbekg. nr. 490 af 21.07.1986 som ændret ved lov nr. 948 af 23.12.1986.

teknika, lov om: lbekg. nr. 61 af 05.02.1987.

teknologinævnsløven: lov nr. 272 af 06.06.1985 om et teknologinævn.

teknologisk service, lov om: lbekg. nr. 140 af 15.03.1988.

tjenestemandsløven: lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, jf. lbekg. nr. 671 af 02.10.1986 som ændret ved lov nr. 885 af 23.12.1987.

udlændingeløven: lbekg. nr. 462 af 26.06.1987.

universitetsstyrelsesloven: lov om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner, jf. lbekg. nr. 161 af 17.03.1987.

vandforsyningsloven: lov om vandforsyning, jf. lbekg. nr. 337 af 04.07.1985 som ændret ved lov nr. 355 af 13.05.1987.

vandløbsloven: lov nr. 302 af 09.06.1982 om vandløb som ændret ved lov nr. 250 af 23.05.1984.

vejtransportloven: lov nr. 293 af 23.05.1983 om godstransport med motorkøretøjer.

zoneløven: lov om by- og landzoner, jf. lbekg. nr. 446 af 03.10.1985.

ægteskabsloven: lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, jf. lbekg. nr. 630 af 15.09.1986 som ændret ved lov nr. 223 af 22.04.1987.

Sagregister

- Administrativ enhed 53 ff
 Administrative retsforskrifter, se Generelle retsforskrifter
 Administrativ frihedsberøvelse 233, 235
 – prøvelse af 197, 198, 213, 219, 233, 235
 Administrativ kontrol 254 ff
 – administrativ rekurs 254 f
 – kommunalt tilsyn 254
 – remonstration 254 f
 – special tilsyn 254 f
 – tilbagekaldelse 254
 Administrativ praksis 142
 – som retskilde 24 ff
 Administrativ rekurs 63, 67, 86, 128, 142, 179, 194, 197, 198, 226, 228, 229, 236 f, 254 ff
 – afskæring af adgang til 256, 265
 – aktindsigtsafgørelser 257
 – definition 236
 – formkrav til klage 258
 – formål 267
 – instanser 88, 134
 – klageberettigede 197, 235
 – krav til indhold af klage 258
 – officialprincipper 263
 – overspringelse af en rekursinstans 261
 – prøvelsens genstand og indhold 264 f
 – rejsning af sager af egen drift 263
 – rekursinstansers reaktionsmuligheder 266 f
 – suspensiv virkning 261 ff
 – udnyttelse inden klage til ombudsmanden 236 f
 Afgørelser 101, 182 ff
 – bebyrdende 18, 157, 171, 184, 193, 197
 – begrebet 27
 – begrundelse 168 ff, 183, 186, 197
 – af mundtlige 170
 – af skriftlige 170
 – begunstigende 18, 90, 96 f, 223
 – berigtigelse af 187
 – domstolsprøvelse af 196
 – efterfølgende skriftlig begrundelse 183
 – forenelighed med Grundloven 201
 – form 182 ff
 – fortolkning 189
 – håndhævelse 185, 191
 – manglende meddelelse 220
 – meddelelse 182
 – mundtligt meddelte 184
 – notat om mundtligt meddelte 183
 – ombudsmandens prøvelse 251
 – retsvirkning af meddelte 191
 – sanktioneret med straf 199
 – skønmæssige 83, 120, 161, 173 f, 244, 245, 246, 251
 – tilbagekaldelse af 188, 254 f
 – underretning til andre end sagens parter 193
 Afskedigelse 188
 Afvejning 130, 188, 244 ff
 – af lovlige kriterier 161
 – ombudsmandens prøvelse af 244 ff
 Afvisning
 – ombudsmandens afvisningsmulighed 237
 – rekursinstansers reaktionsmuligheder 266
 Aktindsigt 27, 28, 29, 31, 32, 34, 36, 53 f, 86, 103 ff, 133, 137, 139, 140 ff, 174, 194
 – afgørelseskompetence 116
 – ansættelses- og forfremmelsessager 143, 148
 – ansøgning om 104
 – begrundelse 170
 – begrænsning
 – hensyn til offentlige interesser 114
 – hensyn til private interesser 114
 – tavshedsbestemmelser 115 f
 – beslutningsprotokoller 109
 – fremgangsmåde 147
 – interne arbejdsdokumenter 52, 109, 144, 240
 – partsaktindsigt 116, 141 ff, 154, 221
 – pligtmæssige notater 110
 – suspension af klagefrist ved anmodning om 260
 – sygehusjournaler 111, 143
 – særlig adgang til rekurs i afgørelser om 257, 264

- tilsidesættelse af OFL's regler om 222 *f*
- undtagelser til 106
 - dokumenter 111, 143
 - forretningshemmeligheder 113
 - oplysninger 112, 144
- Almindelige forvaltningsdomstole 197
- Alternativsituation 219
- Amtsrådsforeningen i Danmark 47
- Anerkendelsessøgsmål 197
- Ankenævn, se Nævn
- Annulatio, se Ugyldeghed
- Anordninger 20, 22, 23
 - definition 21
 - kundgørelse 182
 - ministerielle 182
 - om sagsbehandlingskrav 210
- Ansvar
 - tjenestligt 103
 - ved inhabilitet
 - disciplinært 88
 - strafferetligt 88
- Bebyrdende afgørelser 18, 157, 171, 184, 193, 197
- Bedømmelse
 - beviser 162
 - grundlag 161
- Begrundelse 27, 28, 147, 168ff, 188, 189, 243, 252
 - bortfald af pligt til 171
 - efterfølgende 170, 172
 - efterfølgende skriftlig (FVL § 23) 183 *f*
 - formkrav 159 *f*, 172
 - frist 170
 - indhold 175, 176, 177
 - pligt 21, 168ff, 177 *f*
 - samtidig 172, 186
 - standardbegrundelser 176
 - suspension af klagefrist ved manglende 260
 - tilsidesættelse af reglerne om efterfølgende skriftlig 222 *f*
- Begunstigede afgørelser, se endvidere Afgørelser 18, 90, 96 *f*
- tilbagekaldelse af 202
- Bekendtgørelser 28, 64, 66
 - kundgørelse af 182
 - ministerielle 163, 182
- Berettigede forventninger 216
- Berigtigelse 187, 254
- Beslutninger
 - afvisnings- 29
 - grundlag for 161
 - processuelle 29, 30
 - typer af 30
 - vedrørende sagsbehandlingen 28
- Beslutningsdygtighed, se Quorum
- Beslutningsprotokol 166
- Beslutningstyper, se Beslutninger
- Bødeforelæg, 142
- Call-in 195
- Centraladministrationen 42, 163
- Cirkulærer 20, 22, 23, 25, 26, 28, 83, 183
 - kundgørelse af 183
 - sproget i 187
- Civile retssager 197
- Decorum 93 *f*, 98, 113, 213
- Delegation 53, 63, 69, 70, 96, 256
 - bekendtgørelse 70
 - ekstern 60, 63ff, 256
 - forbud mod (udtrykkeligt) 66ff, 70 *f*
 - generel 63
 - indenfor kollegiale organer 67
 - intern 60, 63, 66 *f*, 86, 153, 163 *f*
 - konkret 63
 - lovbestemt 256
 - saglig kompetence 54, 60 *f*
 - stedlig kompetence 61
 - til private 65 *f*
 - ulovbestemt 64, 256
- Departementer 42, 163, 196, 236
- Direktorater 42
- Disciplinærsager
 - ombudsmandens rolle ved rejsning af 231, 250
- Dispensation 102
- Dokumentation 160
- Dokumenter 111 *f*, 146
 - arbejdsdokumenter
 - interne 109, 144, 163
 - begrebet 107
 - eksterne 107 *f*
 - interne 107ff
- Dokumentoffentlighed 103ff, 141, 143, 144
- Dommerundersøgelse 45

- Domstolene 15, 16, 88 f, 103, 106, 117, 131, 136, 154, 156, 162, 178 f, 196 ff, 235
- almindelige 44, 196, 232
 - frist for indbringelse 183
 - inddragelse af nova 199
 - ombudsmandens kompetence overfor 232
 - prøvelse jf. GRL § 63 196 ff
 - prøvelse af forvaltningens frie skøn 200, 204 f
 - prøvelse af forvaltningsafgørelser 196 ff
 - prøvelsens indhold 199
 - prøvelsens resultat 214
 - reaktionsmuligheder
 - erstatning 214 f
 - straf 214 f
 - ugyldighed 214 f
 - specielle 44, 232
 - syn og skøn 203
 - særlig adgang til prøvelse 238
 - søgsmålskompetence ved 257
 - udveksling af fortrolige oplysninger med andre offentlige myndigheder 125
- Domstolslignende forvaltningsorganer 199
- ombudsmandens kompetence overfor 230
- EF-ret 17, 22
- Egen access 103, 116, 141
- Egen drift
- ombudsmanden 238 f, 240, 247
 - rekursinstanser 263
- Ekspropriation 70, 206, 210, 213, 218
- erstatning 221
 - rettelse 215
 - værdiskøn ved 213
- Endelighedsbestemmelser 200, 212 ff,
- indskrænkende fortolkning af 213
 - retspraksis 212 ff
- Erstatningsansvar, offentligretligt 21, 223, 251
- kausalitet 225
 - reaktionsmiddel for domstolene 214
- Erstatningskrav
- mod det offentlige 28, 33, 103, 198
- Etisk Råd 44
- Europæiske Menneskerettighedskonvention, Den 22, 24, 245
- Faktum 151 f, 156, 158, 161 f, 163, 174, 189
- administrativ rekurs 264 ff
 - domstolsprøvelse 211 f
 - ombudsmandens prøvelse 247
- Flerinstansprincippet 134
- Flygtningsnævnet 185
- Fogedretten 199
- Fogedsag 100
- Folkeret 17
- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 22, 24, 245
 - EF-retlige regler 22
 - konventioner 22, 25, 253
 - menneskerettigheder 17, 22, 24, 245, 253
- Folketinget 232 f, 235
- medlemmer 234
 - Ombudsmandens inkompetence overfor 242
 - Ombudsmandens underretning af 251
 - udvalg 232 ff, 235
 - udvalgs udveksling af fortrolige oplysninger med offentlige myndigheder 125
 - valg af ombudsmand 226, 227
- Folketingets Ombudsmand, se Ombudsmanden
- Folketingets organer 43
- Forbrugerombudsmanden 94
- Forhandlingsprincippet (RPL § 338) 119, 198
- Formalitetsafvisning 68
- Formelle mangler 215, 220, 223
- formkrav 220
 - fundamentale krav 220
 - garantiforskrifter 220
 - grove sagsbehandlingsfejl 215 f
 - hjemvisning ved salgsbehandlingsfejl 267
 - kompetenceregler 220
 - krav om skriftlighed 220
 - meddelelse af afgørelser 220
 - officialprincippet 220
 - ordensforskrifter 220
 - quorum 220
 - sagsbehandlingsregler 220
- Formkrav
- manglende opfyldelse af 220
 - til sagsoplysning 136
- Formålsfortolkning 30, 31, 36, 56
- Forskelsbehandling 244
- Forsyningsvirksomheder 103
- Fortolkning 15, 18, 20, 22 ff, 26, 120, 173, 260
- abstrakt 151, 205, 241

- fortolkningsfejl 215
- indskrænkende ved endelighedsbestemmelser 213
- uklare forvaltningsafgørelser 189
- ved administrativ rekurs 266
- ved domstolsprøvelse 203
- ved ombudsmandens prøvelse 242
- Fortrolige oplysninger 123 ff, 130, 135, 221
- ansøgningssager 125
- definition 123
- indhentelse
 - andre forvaltningsmyndigheder 125
 - domstolene 131
 - edb registre 124
 - FVL's regler om 125
 - private 131
 - samme myndighed 124
- offentlige interesser 123
- ombudsmanden 241
- private interesser 123, 125, 127
- udveksling med andre offentlige myndigheder 125
- videregivelse
 - FVL's regler om 125
 - indenfor samme myndighed 123, 124
 - mellem forvaltningsmyndigheder 124
 - samtykke til 126 f
- Forvaltningens skøn, se Skøn
- Forvaltningens virksomhed 197
- Forvaltningsakter, se endvidere Afgørelser 28
- bebyrdende 157
- Forvaltningsdomstole, almindelige 197
- Forvaltningsdomstole, specielle 196
- Forvaltningsmyndigheder 37 ff, 103
- adgang til berigtigelse af afgørelser 187
- ad-hoc-forvaltningsmyndighed 45
- centrale 182, 254
- GRL § 63 196 ff
- hierarkisk opbyggede 163
- lokale 43, 182, 229, 254
- regionale 43
- sideordnede 61, 256
- statslige 51 ff, 235
- særlige 41 f
- Forvaltningsorganer, se endvidere Forvaltningsmyndigheder, 28
- domstolslignende 199
- »Forvaltningsskik, god« 24, 140, 149, 177, 179, 184, 191, 226, 241, 243, 246, 248, 251, 252, 253
- god sagsbehandlingsskik 184
- Frihedsrettigheder, Grundlovens 17
- Frikommuner 182, 261
- Fri proces 95, 173, 175, 208, 209, 247, 250
- ombudsmandens henstilling om 250, 253
- Færøske hjemmestyre
- ombudsmandens kompetence overfor 229
- Gebyr
 - for sagsbehandling 101, 116
 - ved aktindsigt 147
- Generelle retsfor skrifter 182 f
- sproget i 187
- Generelle tjenestebefalinger, se Cirkulærer
- Genoptagelse 26, 68, 103, 142, 155, 175, 236
- »God forvaltningsskik«, se »Forvaltningsskik, god«
- Grundloven 21, 38, 137, 233, 241, 245
- domstolsprøvelse (§ 63) 196 ff, 212, 231, 263
- magtfordelingslæren (§ 3) 15, 38
- ombudsmandsinstitutionen (§ 55) 226
- regeringsprærogativ (§ 14) 40, 52, 60, 65, 234
- Grundlovens frihedsrettigheder 17, 253
- § 72 137
- Grønlandske hjemmestyre
- ombudsmandens kompetence overfor 229
- Gyldighedsbetingelse, se Ugyldighed
- Henskydning 64, 94, 96
- Henstillinger, se endvidere Ombudsmanden 24
- Hensyn 216
- almene 253
- billiggørelseshensyn 206
- domstolsprøvelse af 205 ff, 216
- fagforeningsinteresser 206
- finansielle 206
- lovlige 205 ff, 216, 218
- ombudsmandens prøvelse af 244 ff
- partipolitiske 206
- personlig tilknytning 207
- rekursinstansers prøvelse af 266
- stedlig tilknytning 207
- ulovlige 205 ff, 216, 218
- Hjemmel
 - 'sgrundlag 161
 - 'skrav 105
 - 'smangler, se Materielle mangler

- 'sspørgsmål 247
- Hjemvisning 88, 264
- rekursinstansers reaktionsmuligheder 266 f
- Hovedstadsrådet 43
- Høring 135
- fakultativ 247
- indhentelse af 134
- ombudsmanden 240, 244
- parts, se partshøring
- pligt til 152 f, 156, 221
- Håndhævelse
- af forvaltningsafgørelser 185, 191

- Ikrafttræden 202
- Individuelinteresse, se Interesse
- Indkaldelse
- af kollegiale organer 99
- Inhabilitet 27, 54, 72ff
- absolut inhabilitet 72
- afgørelse om 86
- almindelige habilitetskrav 98
- ansættelsesforhold 93f
- begunstigende afgørelser 90
- betinget inhabilitet 72
- decorum officiale 93f
- dommeres 75, 79
- FVL's regler om 74ff, 221
- generel inhabilitet 72, 91ff
- indirekte 85
- materielle regler 75
- myndighedsinhabilitet 64, 72, 94, 96f, 247
- negative habilitetskrav 72, 97
- oplysningspligt 85f
- organhabilitet 99, 100, 164f
- partiskhed (FVL § 3, stk. 1, nr. 5) 75, 77, 78, 81
- partshabilitet 75
- personlig inhabilitet 72, 74, 76, 94f, 97, 99
- positive habilitetskrav 72, 97
- repræsentationsinhabilitet 75ff, 81
- retsvirkninger 87, 100f
- selskabsinhabilitet 75, 77, 79, 81
- slægtskabsinhabilitet 75f, 81
- speciel inhabilitet 72ff, 94, 223, 243, 252
- substitution 73, 95f
- toinstansinhabilitet 53f, 80f, 92
- Instruktionsbeføjelse
- generel 64
- konkret 64

- Interesse
- individuel 32, 34, 36, 235, 257
- retlig 33, 34, 197, 238, 257, 259
- væsentlig 32, 33, 36, 235, 238, 257
- Internt materiale, se endvidere Aktindsigt
- udlevering til ombudsmanden 240

- Jordlovsudvalget 43f
- Jus 152, 156, 158, 161, 163, 264, 266

- Klage
- formelle betingelser v. adm. rekurs 257f
- formkrav v. ombudsmandsprøvelse 235
- fremgangsmåde for indgivelse 180
- opsættende virkning v. adm. rekurs 261f
- ret til, se Klageberettigede
- Klageberettigede 35, 147, 180, 194, 197, 257f
- administrativ rekurs 257f, 266
- andre end sagens parter 194
- ombudsmanden 235
- Klagefrist 68, 102, 141, 147, 180, 183, 193, 194, 260f
- administrativ rekurs 259ff, 266f
- domstolene 183
- ombudsmanden 179, 236
- suspension af 260
- Klagevejledning 21, 168ff, 177ff, 188, 193, 243, 252, 259
- form 178
- indhold 178, 180
- ombudsmandens udtalelser 177
- pligt til 178, 180
- suspension af klagefrist v. manglende 260
- tilsidesættelse af pligt til 222f
- undtagelser til 180
- Kollegiale organer 43, 65, 67, 82, 85, 86, 90, 98, 164
- afstemning 165
- delegation indenfor 67
- habilitet 99
- simpelt flertal 166
- stemmelighed 166
- Kommunalbestyrelser, se endvidere Kommunal forvaltning
- ombudsmandens egen drift-sager 238
- ombudsmandens kompetence overfor 228
- valgbarhed til 71, 98
- Kommunale fællesskaber 47, 50, 62
- ombudsmandens kompetence overfor 230

- Kommunale organer 42
 Kommunale tilsynsmyndigheder 62, 147, 254
 Kommunal forvaltning 55ff, 70, 164, 196, 235
 – ombudsmandens kompetence overfor 228
 – udvalg 56ff, 70, 92f, 118, 153
 Kommunalfuldmagten 41, 61
 Kommuner, se Kommunal forvaltning
 Kommunernes Landsforening 47
 Kompetence 59ff, 163,
 – delegation af kompetence 63ff, 95, 153
 – funktionel kompetencefordeling 62
 – intern kompetencedelegation 66ff
 – manglende 220
 – saglig 60f, 196, 221
 – stedlig 61f
 – tilsidesættelse af regler om 222f
 – ulovlig delegation 223
 Koncessionerede selskaber 46
 »Konkret uvæsentlig« 61, 221ff, 223
 Kontradiktion 139, 149f, 152f, 154, 157f, 241
 – automatisk 140f, 149
 – efterfølgende 155
 – gennemførelse af 156
 – pligt til 151f, 154
 – ulovbestemt 156
 Kriterier, se Hensyn
 Kundgørelse 182f
 – generelle tjenestebefalinger (cirkulærer) 183
 – ministerielle anordninger 182
 – som gyldighedsbetingelse 183
- Legalitetskontrol 109
 Legalitetsprincippet 138, 198
 Lighedsgrundsætning 25, 140, 200, 209
 Lokal statsforvaltning 42
 Lovgivningsmagten 15, 131, 140
 Lovhjemmel 64f
 Lovlige kriterier, se Hensyn
 Lovtidende 23, 71, 182, 183
- Magtfordrejning 20
 – finansiel 207
 Mandatsynspunktet 61, 65
 Mangler, retlige, se Retlige mangler
 Materielle mangler, se Retlige mangler
- Meroffentlighed 105
 »mindre i det mere, Det« 262
 Ministerialtidende 23, 26, 183
 Ministerier 42
 Ministre 233, 236
 – ombudsmandens kompetence overfor 233f
 Myndighedshabilitet 64, 72, 94, 96f, 247
 Mødeoffentlighed 71, 117
 – kommunalbestyrelsesmøder 118
 – kommunale udvalg 118
 – ulovhjemlet 118
- Notater 143
 – ved mundtlig meddelte afgørelse 183
 Notatpligt 106, 110
 – afskedigelses- el. disciplinærsager 106
 – ansættelses- el. forfremmelsessager 106
 – meddelelse af mundtlige afgørelser 183
 Nova
 – inddragelse ved administrativ rekurs 264, 267
 – inddragelse ved domstolene 199
 Nullitet, virkning 100
 Nævn 21, 39, 42, 43, 196
 – ombudsmandens kompetence overfor nævn med dommerrepræsentation 230f
 – som særlig klageinstans 256
 Nødret 123
- Offentlig forvaltning 37ff, 103, 228
 – afgrænsning overfor domstolene 44
 – afgrænsning overfor Folketinget 43
 – afgrænsning overfor private 45f
 – fastlæggelse af begrebet 39
 – ombudsmandens kompetence overfor 228, 232
 – socialområdet 49
 – statslig 51ff
 – undervisningsområdet 49
 Offentlighed 101ff
 Officialprincippet 21, 119ff, 133, 135, 138, 140, 155, 161, 198, 221, 258
 – brud på 220, 223
 – ved administrativ rekurs 263, 265
 – ved ombudsmandens prøvelse 239, 240
 Ombudsmanden 24, 88, 89, 109, 117, 140, 157, 172, 177, 211, 226ff
 – afvisning af sager 237
 – begrænsninger i kompetence 228, 232

- EF-retlige regler 238
- egendrift-sager 238f, 240, 245
- formkrav til klage 235
- Grundloven (§ 55) 226
- henstillinger 226, 250ff
 - om fri proces 250, 253
 - om genoptagelse 119
- henvisning til særlig adgang til domstolsprøvelse 238
- inhabilitet 227
- inspektioner 240, 249
- instruks for ombudsmandens virksomhed 227, 250f
- klageberettigede 235
- klagefrist 179
- kompetence 38f, 43, 228ff
 - se endvidere Ombudsmandens kompetence
- kontrol af forvaltningen 16
- krav om udnyttet rekurs 236
- kritik 226, 250f
 - af sagsbehandlingstid 122, 248
- officialprincippet 239, 240, 245
- ombudsmandsloven 227, 231, 251
- reaktionsmuligheder 214, 250
- retsskabende virksomhed 252
- 'ssagsbehandling 240
- udtalelser 20, 21, 24, 68, 70, 73, 89, 93f, 95, 96, 98, 102, 103, 138, 149, 184
 - se endvidere *afgørelsesregisteret*
- udveksling af fortrolige oplysninger med offentlige myndigheder 125
- underretning af Folketinget 251
- undersøgelser af egen drift 226, 228, 229
- Ombudsmandens kompetence 38f, 43, 228ff, 232
 - begrænsninger i 228, 231
 - domstolslignende myndigheder 230
 - Folketing og folketingsudvalgene 232, 241
 - færøske hjemmestyre 229
 - grundlovens regeringsprærogativer 234
 - grønlandske hjemmestyre 229
 - kommunalbestyrelser 228f
 - kommunale fællesskaber 230
 - lokale forvaltningsmyndigheder 229
 - ministre 233f
 - regeringen 234
- Omgørelse 262
- Ophævelse
 - rekursinstansers reaktionsmuligheder 266
- Oplysningspligt 136f, 185
 - fortrolige oplysninger 134
 - FVL's regler 133f
 - ikke-fortrolige oplysninger 134
 - myndighedernes - overfor ombudsmanden 240
- Oprejsningsbevilling 260
- Opsættende virkning 180
 - administrativ rekurs 261ff
 - klage til ombudsmanden 239
- Originær kompetence 56f, 63, 65
- Pantefogeder 44
- Part 31ff, 180, 190, 194
 - aktindsigt 116, 141ff, 154, 221
 - begrebet 27, 31ff, 139, 170, 257
 - habilitet 75
 - medvirken af 138, 139ff, 154, 156ff, 211
 - repræsentation for 190, 235
- Partsbeføjelser 29, 31, 36, 111, 155
- Partshøring 27, 28, 29, 31, 34, 136, 139, 143, 147, 150, 152ff, 162, 171, 174, 216, 221, 241, 243, 252
 - automatisk 140f, 148
 - krav til 154
 - pligt til 141, 150f, 154ff, 158
 - procedure 154
 - tilsidesættelse af reglerne om 216
 - ulovbestemt pligt til 155
 - underretningspligt (til parten) 137
- Passivitet 198, 202
- Personundersøgelse 160
- Procesparter 198
- Processuel skadevirkning 135ff
- Projektoffentlighed 118, 221
- Proportionalitetsprincippet 138, 162
- Prøvelse
 - domstolene 162, 196ff
 - inddragelse af nova v. domstolene 199
 - ombudsmanden 226ff
- Prøvelsesinstanser 19, 25, 88
 - domstolene 162, 196ff, 254
 - eksterne administrative 254ff
 - ombudsmanden 226ff, 254
- Prøvelsesintensitet 199ff
 - ved ombudsmandens prøvelse 247

- Quorum 85, 87, 94, 99f, 165
 – definition 99f
 – manglende 220
- Reformatio in pejus
 – forbud mod – – ved administrativ rekurs 267
- Registre 105, 131ff
 – indsigt 117
 – loven 124, 131
 – lov om folkeregistrering 133, 195
 – offentlig registreringsvirksomhed 195
- Rekurs, se Admistrativ rekurs
- Remonstration 236, 254f
 – suspension af klagefrist 260
- Repræsentation 159f, 190
 – dokumentation for repræsentationsforhold 160
- Retlige mangler 61, 214, 216ff, 225
 – væsentlighedskravet 215f
- Retlig interesse, se Interesse
- Retsakter 27
- Retsfaktum 161f, 189, 217
- Retsfølger 161
- Retskilder 15ff, 19, 20, 22, 24, 26
- Retspraksis 20, 21, 156, 197, 199f, 205, 206
 – berettigede forventninger hos borgeren 216
 – endelighedsbestemmelser 212
 – ulovlige hensyn 206, 218
- Rettelse 103, 215, 219, 223
- Rettighedsfratagelse 197
- Råd 39, 42
- Saglig kompetence, se Kompetence
- Sagsbehandlingsfejl, se Formelle mangler
- Sagsforberedelse 119ff, 161, 164
- Sagsoplysning 119ff, 136, 161
 – ansøgningssager 128
 – domstolene 198
 – ombudsmandens prøvelse 240
- Samtykke 113, 124ff, 132, 135, 139
- Selvejende institutioner 48f
- Simpelt flertal 165
- Skøn 83, 205, 207ff
 – administrativt 19, 253
 – begrænsende 25
 – domstolsprøvelse af 200, 204f, 207
 – inddragelse af hensyn 207
 – interne regler for 153
 – ombudsmandens prøvelse 244, 246
 – pligtmæssigt 25, 208, 244
 – rekursinstansers prøvelse 266
 – skønsmæssige afgørelser 173
 – skønsudøvelse 173
 – »Skøn under regel« 25, 208, 244
- Specielle forvaltningsdomstole 196
- Stadfæstelse
 – rekursinstansers reaktionsmuligheder 266
- Statsforfatningsret 17
- Statslig forvaltning 51ff
- Stedlig kompetence, se Kompetence
- Straf
 – reaktionsmiddel ved domstolene 214
- Straffesager 106, 148
 – ombudsmandens rolle ved rejsning af 231, 250
 – rekurs 256
- Straffuldbyrdelse 142, 144
- Styrelser 42, 196
- Substitution 73, 84f, 91, 94ff, 247
- Subsumtion
 – administrativ kontrol af 264f
 – domstolsprøvelse af 203f
 – konkret 151, 213, 243f, 264
 – simpel 161
- Suspension
 – af klagefrist 260
- Suspensiv virkning 180
 – administrativ rekurs 261ff
 – klage til ombudsmanden 239
- Svarpligt 134
- Syn og skøn
 – ved domstolsprøvelse 203
- Sædvane 67, 163
 – dannelse af sædvane ved fortolkning af GRL § 63 212
- Søgsmålsberettigede, se endvidere Klageberettigede 197
- Søgsmålsfrister 198
 – overskridelse af 198
- Søgsmålskompetence, se Søgsmålsberettigede
- Tavshedspligt 27, 105, 123ff, 141
 – forvaltningslovens bestemmelser 125
 – straffelovens bestemmelser 130f
- Tertiære momenter 215, 216, 221, 223

- Tilbagekaldelse 188, 254f, 262
 Tilsynsmyndigheder 194, 236, 254f
 - specialtilsyn 254f
 - underretningspligt til 195
 Tjenestebefalinger, se endvidere Cirkulærer 20, 28
 Tjenesteforskrifter, se Tjenestebefalinger
 Toldfogeder 44
 Tvangsfuldbyrdelse 199, 262
 Tvangsindgreb 137, 233
 - administrative 157
 - Grundlovens § 72 137
 - personundersøgelse 160
 - prøvelse af administrativ frihedsberøvelse 197, 198, 213, 219, 233, 235
 - retskendelse 137
 - tvangsindlæggelse i h.t. sindssygeloven 199
 - undersøgelsesforretning 137
- Udfyldning 22, 26, 120, 260
 - domstolsprøvelse af 204f
 - rekursinstansers prøvelse af 266
 Udleveringspligt
 - lovhjemmel 108
 »Udøvende magt, Den« 15
 Ugyldighed 26, 100, 103, 160, 214ff, 220ff, 251
 - administrativ rekurs 266
 - inhabilitet 88ff
 - inkompetence 62
 - manglende kundgørelse af administrativ retsforskrift 183
 - manglende sagsoplysning 119, 214ff
 - reaktionsmiddel for domstolene 214ff
 - »skøn under regel« 244
 - væsentlighedskravet 252
 Ulovlige kriterier, se Hensyn
 Underretning
 - til andre end sagens parter 193ff
- Underretningspligt
 - til parter 137
 - til tilsynsmyndigheder 195
 Undersøgelsesprincippet, se Officialprincippet
 Undskyldende momenter
 - ved retlige mangler 215
- Vejledning 101ff, 221, 241, 252
 - manglende 103
 - pligt 101ff, 177, 179, 185, 258
 Vejledninger 20, 23
 Vidnefritagelse 240
 Vidneudelukkelse 240
 Vildfarelse
 - faktisk 120, 211
 - retlig 120, 225
 Vilkår
 - domstolsprøvelse 206
 - ulovlige 218
 Votering
 - skriftlig 164
 Værdiskøn 213
 Væsentlighedskrav 216, 252
 - formelle mangler 220
 - generel væsentlighed 221
 - konkret væsentlighed 221
 - retlige mangler 215
 Væsentlig interesse, se Interesse
- Ændring
 - domstolenes reaktionsmuligheder 214ff
 - ombudsmandens reaktionsmuligheder 250
 - rekursinstansers reaktionsmuligheder 266
- Øvrighedsmyndigheden, se Forvaltningsmyndigheder