

OM ÆNDRING
AF ADMINISTRATIVE
AFGØRELSER

TRE AFHANDLINGER
AF ERIK HARDER

KØBENHAVN
JURISTFORBUNDETS FORLAG
1962

Printed in Denmark
Pedersen & Lefevres Bogtrykkeri
København V

FORORD

De tre efterfølgende afhandlinger bygger dels på erfaringer fra min virksomhed inden for dansk centraladministration, dels på undersøgelser, som denne virksomhed har inspireret til. Afhandlingerne, hvis tilblivelse har strakt sig over et længere tidsrum, beskæftiger sig med visse sider af nogle for al forvaltningsudøvelse ganske centrale problemer; men de repræsenterer ifølge sagens natur ikke nogen udtømmende undersøgelse af de behandlede emner.

Til udgivelsen er ydet støtte af det Finneske legat, for hvilken jeg retter en hjertelig tak til legatets efor professor, dr. jur. O. A. Borum.

Erik Harder.

INDHOLD

ADMINISTRATIV REKURS 1

I. Rækkevidden af klageprøvelsen er afhængig af kompetencefordelingen mellem over- og underinstans s. 6.

A. Kompetencer tillagt stedlige statsmyndigheder s. 6.

Politimestre s. 7, folkekirkens præster s. 8.

B. Kompetencer tillagt stedlige kollegiale myndigheder, der ikke er udgået af valg s. 9.

Bygningskommissionerne s. 9, sundhedskommissionerne s. 10, brandkommissionerne s. 10.

C. Kompetencer henlagt til kommunalbestyrelserne s. 15.

Forsorgslovgivningen s. 15, skolelovgivningen s. 18, vejlovgivningen s. 21, tidligere kommunale skatteligning s. 23, kommunal skattefritagelse s. 30, kommunal skatteeftergivelse s. 31, valglovgivningen s. 33, rotteudryddelse s. 38, nedlæggelse af lejligheder s. 38, bygningsnedrivning s. 39, mælkeordninger s. 40, tilladelser til omnibuskørsel s. 40, beværterbevillinger på landet s. 42. Konklusion s. 42.

D. Kompetencer henlagt til direktorater s. 45.

Terminologi s. 46, arbejdstilsynet s. 48, skibstilsynet s. 54, veterinærdirektoratet s. 57, sygekassedirektoratet s. 67, arbejdsdirektoratet s. 72, direktoratet for ulykkesforsikringen s. 73.

E. Konklusion s. 76.

II. Procesbesparende klagebegrænsning: klagefrister, s. 79.

Positive oprejsningsbestemmelser s. 80, landsskatteretsloven § 13, 1. stk., s. 81, forsorgsloven § 16, 3. stk., s. 81. Sundhedsvedtægternes fristforskrifter s. 83, bygningslovgivningens fristforskrifter s. 86. Konklusion s. 86.

REMONSTRATION 91

I. Remonstration uafhængig af nye oplysninger s. 91.

Remonstration efter forudgående summarisk behandling s. 95. Remonstration som alternativ til domstolsklage s. 97, ikke pligt til remonstration forud for domstolsklage s. 99, specielt hvor domstolsprøvelse begæres hos forvaltningen s. 101. Remonstration som alternativ til klage til højere

forvaltningsmyndighed s. 104, ikke krævet forud for administrativ rekurs s. 105, ikke udelukket ved udløb af klagefrist s. 108.

II. *Remonstration, hvor nye oplysninger er tilstede: genoptagelse* s. 118.

Genoptagelse af tidligere afgørelser på grundlag af principiel dom s. 120. Prækclusion af adgangen til at fremføre nye oplysninger s. 124. Udelukkelse af genoptagelsesadgang efter valgloven s. 127, ved forvaltningsakter med økonomisk indhold s. 129. Tidsforløbets betydning s. 131. Domstolens prøvelse af genoptagelsesbetingelserne s. 132.

FORVALTNINGENS ANFÆGTELSE AF FORVALTNINGSAKTER 139

Terminologiske forudsætninger s. 139. Ulovlighed kan normalt gøres gældende s. 146. Kan forvaltningsinteressen opgives s. 151. Lovhjemmel i valgloven s. 154. Hævdelse af forvaltningsaktens uhensigtsmæssighed s. 155, skønsmæssige grænser for forvaltningsinteressen s. 163. Kræves der nye oplysninger s. 164, snæver mulighed for prækclusion s. 164, ved manglende oplysninger s. 165, ved urigtige oplysninger s. 167. Forvaltningsmyndigheden skønner over, om den vil anfægte s. 169.

<i>Litterære forkortelser</i>	171
<i>Lovforkortelser</i>	173
<i>Lovregister</i>	175
<i>Domsregister</i>	178
<i>Sagregister</i>	179

ADMINISTRATIV REKURS

Forvaltningen virker til fuldbyrdelse af lovgivningens intentioner.¹ Dette har ikke mindst betydning for den del af dens virksomhed, der afvikles gennem udfærdigelse af forvaltningsakter, og det hvad enten forvaltningsakten betyder en udfyldning inden for lovens rammer i overensstemmelse med lovintentionen, eller indholdet af forvaltningsakten er fuldt ud normeret af loven. Forvaltningen virker aldrig fuldtud diskretionært; dens beføjelser forudsættes udøvet pligtmæssigt til virkeliggørelse af lovgivningsformålet.²

Lovgivningen sikrer ikke alene sine intentioners fuldbyrdelse gennem materielle retsregler om forvaltningens virksomhed. Også forvaltningsapparatets organisation og de regler, der gælder for dets procedure ved de konkrete retsakters udfærdigelse, er fastlagt af lovgivningen med det hensyn for øje, at akterne indholdsmæssigt skal blive udformet til virkeliggørelse af lovintentionen, hvorved bemærkes, at ikke alene de bestemte offentlige interesser, som primært skal tilgodeses af et bestemt forvaltningsorgan under gennemførelsen af et bestemt lovgivningsanliggende, men også indbegrebet af de interesser, som lovgivningen i det hele tilgodeser, herunder den private retssfære, indregnes under lovintentionen.

Virkeliggørelsen af forvaltningsformålet gennem forvaltningsakter kræver, at forvaltningens overvejelser omsættes i *afgørelser* af, med hvilket indhold forvaltningsakter skal udfærdiges eller om udfærdigelse helt skal undlades. Overvejelser og tilvejebringelse af oplysninger kan ikke fortsætte i det uendelige, men må tværtimod ofte afsluttes efter en mindre indgående behandling i forvaltningsorganisationens yderste forgreninger. Som enhver anden menneskelig beslutning er da også forvaltningens afgørelser undergivet muligheden for en efterfølgende kritik, derved at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt forvaltningsakten på rette måde virker

1. Ross, Dansk statsforfatningsret I, s. 207, og II s. 404–05.

2. I. c., s. 22.

til virkeliggørelse af lovens intention, eller sagt på en anden måde, hvorvidt forvaltningsakten er lovlig og indeholder en rigtig udfyldning af lovens rammer.

Den opfattelse, at indholdet af en forvaltningsafgørelse burde have været et andet, vil naturligvis hyppigst blive fremsat udefra, først og fremmest fra den af forvaltningsafgørelsen berørte borger. Lovgivningen har da også taget i betragtning som en mulighed, at en opfattelse kan blive revideret, og den indeholder i et vist omfang regler om, at en forvaltningsafgørelses indhold kan indrettes i overensstemmelse med resultatet af en ny sagsbehandling. Selve *påstanden* om, at en forvaltningsafgørelse ikke er lovlig eller hensigtsmæssig betegnes som en anfægtelse af forvaltningsafgørelsen.

Den retlige adgang til anfægtelse har sine begrænsninger. Ikke alene kan forvaltningsformålet kræve, at der ikke kan ændres ved en afgørelses indhold, men også hensynet til at forvaltningen skal overkomme andre opgaver, kan gøre begrænsninger i behandlingen af den enkelte sag påkrævede. I selve forvaltningens organisation ligger derfor et behov for begrænsninger, som tiltider, men langt fra generelt, er kommet til udtryk i lovgivningen.

Det er udgangspunktet i dansk ret, at spørgsmålet, hvorvidt en forvaltningsakt realiserer lovens intention, sådan som denne har fået udtryk i de fastsatte grænser for forvaltningens retsakter, kan påkendes af domstolene. Hvorledes domstolenes almindelige kompetence er afgrænsede med hensyn til at realitetsprøve en påstand om urigtighed i en forvaltningsafgørelses retlige punkter, har været genstand for mange teoretiske betragtninger uden i tilsvarende grad at have fremkaldt tvivl i retspraksis. Sondringen mellem om en urigtighedspåstand kan tages til påkendelse af domstolene eller ej, angives i det følgende på den måde, at den art urigtighed, som domstolene – bortset fra positiv udelukkelse – tager under påkendelse, betegnes som *ulovlighed*, medens den urigtighed, som falder uden for domstolenes efterprøvelse, betegnes som *uhensigtsmæssighed*, – uanset at denne betegnelse kan efterlade indtryk af en ubundethed, der netop ikke tilkommer forvaltningen.

En påstand om en forvaltningsafgørelses uhensigtsmæssighed kan indirekte komme til påkendelse ved domstolene, nemlig såfremt påstanden støttes på, at uhensigtsmæssigheden er en følge af, at reglerne vedrørende forvaltningens sagsfordeling eller sagsbehandling ikke har været fulgt.

Påstand om en formel mangel tages kun til påkendelse, når der påstås og sandsynliggøres en indholdsmæssig urigtighed.³ Forvaltningsakters ugyldighed på grund af formelle mangler falder imidlertid uden for den foreliggende afhandlings emne.

Den indholdsmæssige domstolskompetence er undertiden afskåret ved positiv retsforskrift, ubetinget eller betinget af en tidsfrists udløb. Hvor sådan klagebegrænsning foreligger, må der tages stilling til, om denne er udslag af et behov for uanfægtelighed, der også må gøre sig gældende i forhold til andre anfægtelsesmuligheder.

Sammenholdt med forvaltningsvirksomhedens omfang er anvendelsen af adgangen til at indbringe forvaltningsafgørelser for domstolene forsvindende. I praksis finder anfægtelse sted inden for forvaltningsorganisationens egne rammer. Den mest iøjnefaldende anfægtelsesmulighed i så henseende frembyder klage til en overordnet instans i en hierarkisk instansfølge, kaldet *administrativ rekurs*. Fordelingen af kompetencer til forvaltningsmyndigheder, der ikke er højeste myndighed i vedkommende forvaltningshierarki, forekommer jævnligt uden, at det er omtalt, hvorvidt forvaltningsmyndighedens afgørelse kan påklages til højere instans eller ej. Som regel består der i sådanne tilfælde klageadgang; men man kan ikke umiddelbart deraf, at den ene myndighed rangerer højere end den anden i forvaltningsorganisationen, drage den slutning, at den højere instans er bedre udrustet til at træffe afgørelse i de punkter, hvis rigtighed bestrides. Positive forskrifter om anfægtelsesadgang har hyppigt til baggrund, at der er behov for forskrifter, der begrænser klageinstansens kompetence, særlig i tidsmæssig henseende, eller at der med eller uden sådan begrænsning indrettes særlige klageorganer.

Der forekommer i lovgivningen adskillige bestemmelser, der omhandler adgangen til at rekurere administrative afgørelser. I en del tilfælde går reglerne ud på, at afgørelser kan påklages til særlige organer uden for det almindelige forvaltningshierarki; i andre tilfælde går forskrifterne ud på at fastslå, at der er adgang til klage over en afgørelse, der ellers

3. Kravet om, at en processuel indsigelse må være båret af et ønske om materiel korrektion, er kommet skarpt til udtryk i Østre landsretsdommen i U. 1952, s. 199, hvori det hedder (s. 201), at den begåede fejl ikke bør berøre den trufne afgørelse, »idet den ikke ses på noget punkt at have øvet indflydelse på denne, og sagsøgeren end ikke har anført, i hvilken henseende denne indflydelse skulle have fundet sted«. Jfr. også *Abitz* i Festskrift til Poul Andersen, København 1958, s. 47.

kunne formodes at være upåankelig, eller de udelukker en klageadgang, der ellers måtte formodes åben.

Den positive regulering af rekursadgangen er ikke udtømmende, idet der hyppigt er adgang til at rekurere afgørelser truffet af underordnede forvaltningsmyndigheder, uden at der i det enkelte tilfælde er udtrykkelig lovhjemmel for rekursen. Da det på forhånd er mindre sandsynligt, at der skulle forekomme tilfælde, hvor en ulovhjemlet rekurs kun kan gå til en melleminstans uden at kunne viderebringes til den højeste instans i forvaltningshierarkiet, kan man ved en undersøgelse af den ulovhjemlede rekurs stort set begrænse sig til at betragte afgørelsens indklagelse for vedkommende minister.

Forvaltningens organisation er opstået ved en i tidens løb foretaget fordeling af kompetencer til forskellige organer ud fra administrative hensyn, der kan gøre sig gældende med forskellig vægt på de forskellige forvaltningsområder. Fordelingen af administrative kompetencer kan være foretaget ud fra hensynet til at opnå, at bestemte forvaltningsanliggender afgøres af forvaltningsorganer, der besidder særlige kvalifikationer, eller den kan være foretaget, fordi det var hensigtsmæssigt med en arbejdsdeling, som forvaltnings-teknisk blev tilvejebragt ved en fordeling af arbejdet på lavere instanser. I sidste fald kan man samtidig opnå, at forvaltningsorganet repræsenterer den stedlige eller personlige indsigt, der på anden måde måtte tilføres det overordnede forvaltningsorgan, hvis dette selv skulle træffe afgørelsen.

Det er ikke muligt at angive nogen udtømmende opregning af de administrative hensyn, der har ført til den bestående opdeling af kompetencer inden for det samlede forvaltningshierarki. Det forekommer, at et forvaltningsorgan er oprettet som klagemyndighed,⁴ men når andre hensyn har dikteret kompetencefordelingen, må disse hensyn tale for, at de pågældende forvaltningsanliggender behandles af den myndighed, som kompetencen er henlagt til, og der kan derfor ikke bestå nogen formodning for en almindelig rekursadgang. Så meget mindre kan der bestå nogen formodning for, at en rekursadgang skal bestå uden nogen form for begrænsning. Hvis en afgørelse må anses henlagt til en bestemt forvaltningsmyndighed, fordi denne med hensyn til afgørelsen som helhed eller visse af dens punkter er udrustet med kvalifikationer, som ikke imøde-

4. Se *Bent Christensen*, s. 64 ff og s. 83 ff.

kommes hos noget højere organ i forvaltningshierarkiet, må man regne med, at der ikke består fuld klageadgang. Den højere forvaltningsmyndighed hverken kan eller må tage den kompetente myndigheds afgørelse til realitetsprøvelse, så langt dennes særlige kvalifikationer rækker. Hvis derimod henlæggelsen af kompetence til en underordnet forvaltningsmyndighed må anses at være dikteret af ønsket om en arbejdsdeling med hensyn til afgørelsernes tilblivelse, først og fremmest for at gennemføre en aflastning af centralforvaltningen, er der grund til at forvente en rekursadgang. Ikke mindst hensynet til enhed i forvaltningens praksis vil trække stærkt i retning heraf, men også hensynet til at søge de omtvistede spørgsmål afgjort af den overordnede og bedre udrustede forvaltningsmyndighed kan tale derfor. Arbejdsdelingssynspunktet kan dog også trække i modsat retning og give anledning til, at man afskærer en rekursadgang.

Som oftest vil funktionsdelingen bero på en flerhed af administrative hensyn, bundet af de faktiske muligheder. Vil man da ud fra forholdets natur finde grundlag for en rekursadgang, der ikke er udtrykkelig fastsat, må man være opmærksom på, at forholdets natur lige så vel omvendt kan tilsige begrænsninger i rekursadgangen, hvad enten denne er lovhjemlet eller ej. *Rekursadgangen er altså ikke et enten-eller.*

Ud fra disse betragtninger skal det i det følgende søges belyst, hvorledes henlæggelsen af forskellige kompetencer til en række underordnede forvaltningsmyndigheder har haft betydning for rekursens omfang, altså om rekursadgang foreligger, og om den er begrænset til bestemte klagegrunde. Dernæst skal der undersøges nogle forskellige spørgsmål, der rejser sig ud af forskrifter, der positivt begrænser en iøvrigt bestående klageadgang.

Kun den på lovgivningsmagtens bestemmelse beroende fordeling af kompetence til underordnede forvaltningsmyndigheder er taget i betragtning, og undersøgelsen beskæftiger sig således ikke med rekursadgangen, hvor den underordnede forvaltningsmyndigheds kompetence beror på en delegation fra den overordnede. Det er dog ikke sandsynligt, at reglerne for sidstnævnte situation adskiller sig fra førstnævnte.

I

REKURSADGANGENS AFHÆNGIGHED AF KOMPETENCEFORDELINGSGRUNDLAGET

Det antages, at der efter dansk ret består en almindelig adgang til at påklage forvaltningsafgørelser for højere forvaltningsmyndighed, i sidste instans for vedkommende minister.⁵ Udelukkelse af klageadgangen må da kræve positiv hjemmel. Efter det foran udviklede må dette forudsætte, at henlæggelse af kompetence til en hierarkisk lavere forvaltningsinstans aldrig er sket under hensyn til dennes fortrinlige kvalifikationer; men dette holder ikke stik. Man må derfor formode, at der ved formuleringen af det nævnte grundprincip ikke er taget stilling til, om klageadgangen er begrænset i henseende til klagegrunde, og at grundprincippet derfor alene skal forstås således, at visse klagegrunde altid kan optages til prøvelse af ministeren, medmindre det positivt er udelukket. Denne formodning skal nærmere uddybes i det følgende.

A. Kompetencer tillagt stedlige statsmyndigheder.

Det må på forhånd ventes, at henlæggelse af kompetence til stedlige statsmyndigheder er sket for at aflaste centraladministrationen. Udgangspunktet må derfor være, at der er adgang til for vedkommende minister at påkende klager over de stedlige myndigheders afgørelser.

Det er nu særlig klart, at den stedlige forvaltningsmyndigheds umiddelbare kendskab til lokale forhold ikke forlener den med nogen fortrinlig kvalifikation til at træffe afgørelser vedrørende lovbundne forvaltningsakter, således politimesterens udfærdigelse af næringsbevis efter næringslovens § 2 eller sønæringsbevis efter bemandingslov nr. 208 af 7. juni 1958 § 36. Den sidstnævnte bestemmelse indeholder da også udtrykkelig rekursforskrift. Selv i tilfælde, hvor det er foreskrevet, at den lokale myndigheds afgørelse umiddelbart kan indbringes for domstolene, således næringslovens § 37, 3. stk., og færdselslovens § 18, 7. stk., er det ikke i praksis udelukket at få påkendt en administrativ rekurs til vedkommende minister. Endvidere må den højere myndighed være udrustet til at reali-

5. Poul Andersen, s. 495.

tetspåkende klager over afgørelser, der af den stedlige myndighed er truffet på grundlag af sagens akter, og hvor klageinstansen derfor har samme faktiske grundlag som underinstansen, således f. eks. ved klage over en præsts afgørelse i henhold til dåbsforordningen af 30. maj 1828 § 18 af, om et fornavn kan anses passende. Om en lang række af de beføjelser, som er tillagt politimesteren til at meddele tilladelse og give dispensationer gælder det, at sagerne bliver afgjort på grundlag af skriftlig forelagte oplysninger, og uden at det umiddelbare lokale kendskab får nogen indflydelse, f. eks. afgørelser i forbindelse med udstedelse af førerbevis af spørgsmålet om den tilstrækkelige åndelige og legemlige førrlighed, færdselslov § 18, 2. stk., eller om førerbevis kan fornyes uden aflæggelse af prøve, færdselslov § 18, 6. stk.,⁶ tilbagetagelse af tilladelse til handel med dyr efter lov nr. 256 af 27. maj 1950 § 17, tilladelse til køb af stærkt fyrværkeri efter lov nr. 184 af 7. juni 1958 § 3, 2. stk., og som eksempel på de amtmænd tillagte beføjelser afgørelser i henhold til strandingslov nr. 103 af 10. april 1895.⁷

Efter den måde, hvorpå de stedlige statsmyndigheder er organiseret med hensyn til stillingsindehaverens kvalifikationer m. v., vil han ikke være bedre egnet end de overordnede instanser til ud fra foreliggende oplysninger at træffe en afgørelse i overensstemmelse med en given lov-hjemmel. Den særlige indsigt beror på, at han gennem sit umiddelbare kendskab til personer og lokaliteter kan tage omstændigheder, der vel er relevante, men vanskeligt lader sig nedfælde i sagens aktstykker, i be-tragtning. Det er utvivlsomt, at det ved en lang række kompetencer har væsentlig betydning for afgørelsens indhold, at den stedlige forvaltnings-myndighed netop har dette umiddelbare kendskab til de forhold, som loven har anset at skulle være bestemmende f. eks. ved meddelelse af lejlighedstilladelser m. v. efter beværterlovens §§ 21–24, tilladelser efter

6. Denne bestemmelse foreskriver, at »Politiet bestemmer, om vedkommende kan fritages for at aflægge ny prøve«. Nærmere retningslinier for politiets afgørelse af dette spørgsmål er indeholdt i bek. nr. 58 af 18. marts 1958 § 29 og uddybet i cirk. nr. 73 af 12. maj 1958, afsn. II 5. Herudover har justmin. fået forelagt klagesager, jfr. principiel afgørelse i cirkulærskr. af 31. juli 1958, pkt. 6, utrykt.
7. I U. 1953, s. 616, anføres af justmin., at »det er sædvanlig praksis inden for administrationen, når en afgørelse påklages uden fremførelse af væsentlige nye momenter, at afgøre den på grundlag af de akter, der har foreligget for underinstansen«.

lukkelov nr. 221 af 27. maj 1950 § 2, 3. stk., og § 12, 2. stk., tilladelse til indretning af parkeringsplads, færdselslov § 57, godkendelse af bus-holdepladser efter bekendtgørelse nr. 281 af 23. oktober 1935 § 16, en række tilladelser og forbud efter politivedtægten.

I alle de nævnte eksempler forekommer det, at den stedlige myndigheds afgørelser indklages og undergives realitetsbehandling. Praksis viser imidlertid, at rekursprøvelse kun finder sted i det omfang, hvor klage-myndigheden kan sætte sig i besiddelse af det samme bedømmelsesgrundlag som underinstansen i henseende til de punkter i afgørelsen, der er påklaget. Justitsministeriet påkender således klager over tilsidesættelse af køreprøver, færdselslovens § 18, hvis det hævdes, at grunden til, at køreprøven ikke er bestaaet, var manglende evne til at udføre en manøvre, der normalt ikke kræves ved køreprøven, hvorimod man ikke tager stilling til klager over den motorsagkyndiges bedømmelse af vedkommendes almindelige kørefærdighed. Justitsministeriet påkender endvidere klager vedrørende inddragelse af nummerplader til motorkøretøjer efter færdselslovens § 13 i det omfang man for de tekniske spørgsmåls vedkommende kan sikre sig yderligere motorsagkyndig bistand.

Muligheden for at vedkommende minister kan påkende en rekurs foreligger ikke altid. Når det således efter ægteskabslov nr. 276 af 30. juni 1922 § 30, 4. stk., er bestemt, at biskoppen afgør, hvorvidt en præst af religiøse grunde er afskåret fra at foretage en vielse, kan dette spørgsmål ikke indbringes for kirkeministeren. Heller ikke til præsters afgørelse af spørgsmålet om lægfolks adgang til ved en begravelse at tale enten ved kisten eller ved graven, jfr. lov nr. 100 af 19. april 1907, har kirkeministeriet ment at kunne tage stilling.⁸ Der er her tale om en samlet bedømmelse af risikoen for, at noget usømmeligt skulle finde sted, som kirkeministeriet ikke kan udøve, og de principielle spørgsmål, der kan opstå, er så begrænsede, at man anser klagemuligheden afskåret. Er der derimod i forbindelse med en kirkelig handling tale om et retligt spørgsmål, tager kirkeministeriet en klage til påkendelse, selvom samvittighedsgrunde påberåbes.⁹

8. *Kirkemin.* skr. af 22. januar 1951.

9. *Kirkemin.* skr. af 12. januar 1948.

B. Kompetencer tillagt stedlige kollegiale myndigheder, der ikke er udgået af almindelige valg.

Et stærkere islæt af lokal kvalifikation kan man se i visse lokale forvaltningsorganer, der ikke er led i det statslige hierarki, nemlig bygningskommissioner, sundhedskommissioner og brandkommissioner.¹⁰ Disse forvaltningsmyndigheder er i deres sammensætning præget af, at de skal kunne forene den stedlige, ofte umiddelbare, indsigt med en vis sagkundskab. Det er jo netop for at få sagkyndige, stedlige forvaltningsmyndigheder uden at skabe yderligere statshierarki, at disse kommissioner er opstået. På den anden side yder kommissionerne efter deres sammensætning ikke nogen betydelig garanti ved afgørelsen af fortolkningsspørgsmål, der opstår i forbindelse med deres virksomhed.

De kompetencer, der har været henlagt til disse kommissioner, hører til de i videre forstand *politimæssige forvaltningsopgaver*, og de har da også for købstædernes vedkommende været betragtet som *øvrighedsanliggender*.¹¹ Heller ikke købstadkommunalloven af 1868 § 17 i. f., der ophævede bestående kommunale kommissioner, tog sigte på de heromhandlede kommissioner.

Bygningskommissionerne blev – efter enkelte forløbere – almindeligt foreskrevet i købstæderne ved anordningen af 6. april 1832 om brandvæsenet i købstæderne § 13. De skulle bestå af borgmesteren, hvis der var en politimester da denne, af brandinspektøren samt 4 medlemmer, der alle udpegedes af amtmanden. Ved købstadanordningen af 24. oktober 1837 § 19 blev det henlagt til borgerrepræsentanterne at vælge de 4 medlemmer. Fra 1858 skulle endvidere bygningsinspektøren være medlem, når en sådan fandtes. Ordningen genfindes ret uforandret i købstadkommunallovens § 19. I landkommunerne er bygningskommissioner blevet oprettet i henhold til bygningsreglementer, der er tilvejebragt efter lov nr. 20 af 11. februar 1876. Ifølge normalbygningsreglementets § 3 består bygningskommissionen på landet af 2 af sognerådet og 2 af amtet udpegede medlemmer samt af brandinspektøren, hvis en sådan er udnævnt. I København er magistraten den almindelige bygningsmyndighed, medens bygningskommissionen, der har et særligt kompetenceområde, er af en sammensætning, der i udpræget grad understreger dens karakter

10. Om skolekommissioner, se nedenfor s. 19 f.

11. Schou, Købstædernes forfatning og styrelse, Kbhv. 1901, s. 391 ff.

af selvstændigt, sagkyndigt forvaltningsorgan, jfr. Københavns bygge lov § 63. Fra 1. april 1961 vil i henhold til reglerne i landsbyggelovens § 8 bygningsmyndigheden i købstæderne blive udøvet af byrådet og på landet af sognerådet eller amtsrådet.

Sundhedskommissionerne er oprettet under de i henhold til lov af 12. januar 1858, jfr. lov af 28. marts 1868, stadfæstede sundhedsvedtægter. I deres tidligste form bestod sundhedskommissionerne i købstæderne af politimester, stadslæge og 4 valgte medlemmer, medens de på landet bestod af politimester, kredslæge og 2 valgte medlemmer. I købstæderne er der ikke sket nogen væsentlig forandring af kommissionernes sammensætning, dog at borgmesteren efter købstadkommunallovens § 19 kan gøres til formand. I København består sundhedskommissionen af politidirektøren, vedkommende borgmester, stadslægen samt to valgte medlemmer, hvoraf det ene skal være bygningskyndigt. På landet består sundhedskommissionen efter den nugældende normalvedtægts § 2 af 5 valgte medlemmer.

Brandkommissioner findes kun i købstæder, jfr. lov nr. 28 af 21. marts 1873 om brandvæsenet i købstæder. Brandkommissionen har efter købstadkommunallovens § 19 den samme sammensætning, som bygningskommissionen, og i vid udstrækning er det de samme personer, der er blevet valgt til de to kommissioner. I København tilkommer i henhold til lov af 15. maj 1868 de brandmæssige beføjelser kommunalbestyrelsen, medens disse efter lov nr. 174 af 31. marts 1926 på landet tilkommer amtmanden og politimesteren. Efter lov nr. 247 af 10. juni 1960 er det fra 1. april 1961 kommunalbestyrelserne, der i første række forestår brandvæsenets organisation i de enkelte kommuner i overensstemmelse med en brandvedtægt. De brandpolitimæssige beføjelser tilkommer dog stadig i købstæderne en brandkommission og på landet politimester og amtmand.

Kommissionernes tilblivelse og sammensætning viser deres stilling som stedlige myndigheder, som skal varetage gennemførelsen af regler givet til sikring af almindelige samfundsinteresser. Denne deres stilling er jo også understreget ved, at der i landkommunerne tilkommer amtmanden en betydelig kompetence på bygnings- og brandpolitiområdet, og at det om sundhedskommissionerne i normalsundhedsvedtægten hedder, at de virker som bistand for politimesteren og kredslægen, hvem tilsynet med sundhedsforholdene og sundhedslovgivningens overholdelse påhviler.

Det må være en følge af kommissionernes udøvelse af en kompetence,

der i sin konkrete anvendelse indebærer varetagelsen af en almindelig samfundsinteresse, at der principielt består en mulighed for, at centralmyndigheden kunne udøve kompetencen. Der har heller aldrig været tvivl om adgangen til at klage over kommissionernes afgørelser. For bygningskommissionens vedkommende fulgte dette oprindeligt af den almindelige adgang til at klage til kancelliet, som bestod ifølge de konstitutionelle forhold før grundloven. En udtrykkelig klageadgang var også omtalt i bygningslov for København nr. 77 af 12. april 1889 § 71, jfr. bygningslov for Frederiksberg nr. 57 af 11. april 1890 § 1, og kom derfor med i bekendtgørelserne af disse love nr. 211 og 212 af 1. august 1912. Derimod fandtes der ikke nogen positiv rekursforskrift. I bygningslov for købstæderne af 1858, senere lovebekendtgørelse nr. 210 af 1. august 1912 fandtes alene en positiv rekursforskrift i § 34, der som den eneste af lovens bestemmelser indeholdt en diskretionær beføjelse, men bygningsvedtægterne har til stadighed indeholdt forskrifter om klageadgang. I normalbygningsreglementet for landkommunerne § 8 er der foreskrevet en klageadgang til amtet og derfra til ministeriet. I denne principielle opfattelse, at ministeriet er øverste klageinstans, er der ikke sket nogen forandring med klagereglerne i landbyggeovens § 14.

For sundhedskommissionernes vedkommende har der altid i praksis været anerkendt en adgang til klage, men først et stykke ind i det 19. århundrede er det blevet sædvane, at der er indføjet udtrykkelig bestemmelse herom i sundhedsvedtægterne.

I loven af 21. marts 1873 om brandvæsenet i købstæderne § 34 in fine var der hjemlet en klageadgang over brandkommissionens afgørelser og tilsvarende gælder efter lov nr. 247 af 10. juni 1960 § 29. Derimod fandtes der ikke nogen tilsvarende udtrykkelig klageadgang udtalt i Københavnsloven af 15. maj 1868. Det har dog altid i praksis været anset muligt også i København at klage til justitsministeriet.

En sag er imidlertid, at der består en klageadgang; en anden sag er det, i hvilket omfang klagemyndigheden realitetspåkender en konkret klage. Forholdet er jo det, at decentralisation – eller deconcentration om man vil – og centralisation ikke er modsætninger. Også under en centraliseret forvaltningsudøvelse vil den væsentligste del af de konkrete afgørelsers indhold blive udformet af en stedlig myndighed, og der er på forhånd ingen grund til at tro, at en decentralisation med tilhørende rekursadgang skulle forandre i dette forhold, – bortset fra at en klagebehandling jævnlige

vil fremkalde en fornyet og udvidet undersøgelse af de faktiske forhold udover, hvad den stedlige myndighed normalt præsterer i sagerne.¹²

En henlæggelse af kompetencen til stedlige myndigheder indebærer i virkeligheden alene, at den del af kompetencen, der ellers ville blive udøvet af centralmyndigheden, er lagt ud til den stedlige myndighed, og det er denne del, der vil blive taget op under en klagebehandling. Det reelle indhold i klageadgangen er således betydeligt snævrere, end det umiddelbart fremgår af klageforskrifterne. Hertil kommer, at der inden for de heromhandlede forvaltningsområder i praksis kun på få punkter vil blive taget stilling til lovfortolkningsspørgsmål under klagesager, idet rekursinstanserne samtidig har kompetence til at dispensere fra de gældende forskrifter, og derfor kan afgøre en omstridt sag med en dispensation, medmindre netop afgørelsen vil have principiel betydning.

Inden for sundhedsvedtægtsområdet forekommer det især, at indenrigsministeriet må tage stilling til, om der er hjemmel i vedtægten til nedlæggelsen af forbud,^{13a} og der kan i det hele taget siges at være en tilbøjelighed til at bedømme en sag ud fra retlige overvejelser.^{13b} Hvis en af sundhedskommissionen forbudt tilstand faktisk bringes til ophør under klagesagen, vil man betragte klagen som bortfaldet, hvis den vedrører spørgsmålet om sundhedsmæssige forhold, medens man, hvis klagen vedrører spørgsmålet om forbudets lovlighed, kan være tilbøjelig til desuagtet at udtale sig derom, fordi det så får almindelig betydning.¹⁴ Ministeriet vil også under klagesager tage stilling til spørgsmålet om forlængelse af frister for et forbuds gennemførelse såvel som til spørgsmålet om den vægt, man kan tillægge den omstændighed, at en tilstand har bestået længe uden at have givet anledning til påtale. Også almindelige afvejelser af de bestående samfundsmæssige ulemper over for de samfundsmæssige

12. Se f. eks. *indmin.* skr. af 5. decbr. 1957 (Sognerådstidende 1958/59, s. 66).

13a. I anledning af en klage over et af sundhedskommissionen i Tinglev nedlagt forbud mod svinehold i en villahave svarede *indmin.*, at forbudet havde hjemmel i sundhedsvedtægten, skr. af 14. okt. 1957 (utrykt).

13b. Se om praksis *Jørgen H. Koch* i Sundhedsplejen 1959, s. 18–22.

14. Sagen angik en klage over et forbud mod forhandling og udstilling af levnedsmidler i fri luft, hvor klageren mente, at forbudet ikke kunne gælde rå kartofler med skræl, hvidkålshoveder m.v. Uagtet virksomheden var bragt til ophør og ikke kunne genåbnes, udtalte *indmin.*, at den af sundhedskommissionen truffene afgørelse havde hjemmel i sundhedsvedtægts bestemmelser, *indmin.* skr. 18. dec. 1957 (utrykt).

tab, der kan opstå ved en afhjælpning, f. eks. en fabriks nedlæggelse, tager ministeriet stilling til.

Er der derimod tale om en klage, der påberåber sig, at den af sundhedskommissionen forbudte tilstand ikke repræsenterer nogen sundhedsfare, kan indenrigsministeriet alene støtte sig til en sagkyndig bedømmelse tilvejebragt gennem sundhedsstyrelsen, der vil vurdere den ud fra sundhedsmæssige, teknisk-saglige retningslinier eller efter omstændighederne lade foretage en direkte, sagkyndig undersøgelse af forholdene.¹⁵ Forholdet mellem den lokale og den centrale andel i en afgørelse kan imidlertid forskyde sig, hvis en sag frembyder teknisk-saglige problemer af en størrelsesorden, som den lokale myndighed ikke er i stand til at bedømme. I så fald er der intet naturligt kompetenceområde tilbage for den lokale myndighed. Da der i forbindelse med opførelsen af et olieraffinaderi i en sognekommune opstod spørgsmål om raffinaderiets indvirkning på de sanitære forhold i området, vedtog den lokale sundhedskommission at anmode sundhedsstyrelsen om bistand til bedømmelsen af konsekvenserne, hvilket blandt andet måtte ske gennem indhentning af sagkyndige erklæringer fra udlandet. På denne baggrund tog indenrigsministeriet sagen op til umiddelbar afgørelse på grundlag af sundhedsstyrelsens udtalelse, men tilføjede, at man ved behandlingen af de efterfølgende spørgsmål vedrørende de for den meddelte godkendelse opstillede vilkår ville give sundhedskommissionen lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, forinden endelig afgørelse blev truffet.¹⁶

Klagerne inden for sundhedsvedtægtsområdet er få, og vender man sig til bygningsvedtægtsområdet, er de endnu mere sparsomme. Denne manglende interesse for klageadgangen over bygningsmyndighedernes afgørelser må formodes at hænge sammen med, at der her er tale om – sålænge dispensation er uformøden – at opnå en tilladelse, til hvilken der kun kan knytte sig visse begrænsede betingelser f. eks. vedrørende adgang til vej, pålæg om forskellige konstruktive forhold, afløbsforhold m. v.,¹⁷ og disse giver ikke anledning til større divergenser, end at borgeren fore-

15. Se f. eks. sundhedsstyrelsens årsberetning 1953, s. 46.

16. *Indmin.* skr. af 26. juli 1960 (utrykt). Formelt begrundede indenrigsministeriet sin kompetence ved at henvise til, at der forelå en direkte henvendelse fra olieselskabet, men dette kunne ikke med føje betragtes som en anke, da sundhedskommissionen ikke havde truffet nogen realitetsafgørelse.

17. F. eks. pkt. 2.8, pkt. 5.2, pkt. 12.2 i det ved bekg. nr. 39 af 1. marts 1961 udsendte bygningsreglement.

trækker at indrette sig derefter fremfor at udsætte arbejdets udførelse under forsøget på en rekurs, hvis udfald i bedste fald ikke kan forudses. Der er fra ministeriets side ingen tilbøjelighed til at tage sig af de tekniske forhold.¹⁸ Man må imidlertid gøre sig klart, at udeblivelsen af klager meget vel kan bero på, at der består en klageadgang, som i givet fald kan benyttes. Den potentielle klageadgang tjener nemlig til at styrke det retlige udgangspunkt for meddelelsen af bygningstilladelser, at disse, når dispensation fra højere myndighed ikke udkræves, *skal* meddeles – alene med indfølgelse af eventuelle konstruktive korrektioner. Rejser der sig mere principielle spørgsmål, således hvor en bygningsmyndighed nægter tilladelse til anvendelse af et nyt fabrikat af bygningsmaterialer, vil man se spørgsmålet indanket for ministeriet. Herudover forekommer klager i tilfælde, hvor en hævde af bygningsreglementet får karakter af et forbud, f. eks. hvor man skrider ind mod helårsbeboelse af et sommerhus¹⁹ eller mod beboelse af et kælderrum²⁰ under henvisning til bestemmelserne herom. Opstår der under sådanne sager tekniske spørgsmål, støtter boligministeriet sig til bygningskyndige konsulenter. Det er derfor naturligt, at man, når der i København er oprettet en bygningskommission af særlig sagkyndig karakter, Københavns byggelov § 63, har fundet det naturligt at begrænse adgangen til rekurs til ministeriet over magistratens afgørelser, således som det er sket ved lovens § 9. I realiteten betyder denne forskrift ikke nogen begrænsning i klagemuligheden.

Landsbyggeloven § 14 indeholder nu en positiv forskrift om rekursens begrænsning til bestemte klagegrunde, nemlig forståelse af loven eller en i medfør af denne udfærdiget bestemmelse, når amtsrådets afgørelse som ankeinstans ønskes påklaget til boligministeren. Herudover er der adgang for boligministeren til at bevilge påkendelse af klager over andre afgørelser af principiel karakter eller som er af større betydning for klageren. Reglerne svarer dermed til den klageordning, der faktisk har været gældende.

Inden for brandpolitilovgivningens område forekommer klager praktisk taget ikke.

18 *Boligmin.* har således meddelt en af en bygningskommission nægtet dispensation til en altan på vilkår, at bygningskommissionen godkender altanens konstruktion, skr. af 19. febr. 1959 (utrykt). Også cirkulære nr. 165 af 14. dec. 1954 om dispensationer m. h. t. loftshøjden henlægger udfærdigelsen af de konstruktive vilkår til bygningskommissionerne.

19. *Boligmin.* skr. af 5. febr. 1959 (utrykt).

20. *Boligmin.* skr. af 29. jan. 1959 (utrykt).

C. Kompetencer henlagt til kommunalbestyrelserne.

Kommunerne indtager en betydningsfuld plads i den danske forvaltningsorganisation. Det er vel oven i købet således, at kommunen er den offentlige institution, som borgerne hyppigst kommer i berøring med, og de til kommunestyret knyttede organer er da også på en række områder udrustet med kompetence til at træffe afgørelser, der har afgørende betydning for borgernes daglige tilværelse. Den forbindelse, der er mellem en kommunalbestyrelse og det territorium, som dens virksomhed omfatter, kunne nok vække formodning om, at sager, i hvilke kompetencen er lagt på det kommunale plan, til deres afgørelse kræver en lokal indsigt eller et mandat, der udelukker overordnet prøvelse af afgørelserne.

Uden her at gå ind på nogen undersøgelse af, hvad der ligger i udtrykket det kommunale selvstyre, må det dog fastslås, at man ikke af dette politisk prægede slagord kan slutte noget om kommunalbestyrelsernes kompetence til at gribe ind i borgernes rettighedssfære ved forvaltningsakter. Hvad man end måtte kunne vinde ved en nærmere bestemmelse af det kommunale selvstyres indhold, er det sikkert, at det ikke dækker over nogen almindelig stedlig højeste retsmagt i forhold til borgerne. Det er derfor heller ikke muligt ved en henvisning til det kommunale selvstyre at begrunde, at kommunalbestyrelsernes afgørelser skulle være helt eller delvis upåankelige.

Kommunalinddelingens tilblivelse giver heller ikke grundlag for at antage, at de forvaltningsopgaver, som oprindeligt blev henlagt til kommunerne, skulle kræve afgørelser i forhold til borgerne, som kun kan træffes af den stedlige myndighed. Tværtimod må det erindres, at kommunerne opstod som forvaltningsområder på et tidspunkt, hvor man stod over for løsningen af opgaver, der samfundsmæssigt trængte sig på, og som staten anså det for nødvendigt at få løst. Da disse forvaltningsopgaver ikke kunne væltet over på de eksisterende myndigheder, måtte der tilvejebringes nye stedlige forvaltningsmyndigheder, der kunne afvikle disse opgaver og helst uden påløbende administrationsomkostninger.

Allerede fra den ved reglementerne af 5. juli 1803 skete oprettelse af sognekommisioner til varetagelse af *forsorgsvæsenet* var det klart, at disse kommissioner trådte frem som stedlige forvaltningsmyndigheder, der løste en almindelig samfundsopgave, delvis opfattet som politimæssige

foranstaltninger over for tiggeriet.²¹ Det blev ikke overladt til kommissionernes egen rådighed, hvad de ville eller ikke ville, og reglementerne indeholdt udtrykkelige forskrifter om sagers forelæggelse for kancelliet.²² Sognekommisionernes opgave efter fattigreglementet var i første række at træffe de praktiske foranstaltninger til fattigforsørgelsens gennemførelse, herunder særlig at tage stilling til, hvorledes forsørgelsesmåden skulle være. Der måtte naturligvis i forbindelse hermed også tages stilling til de enkelte fattiges begæring om forsørgelse, hvorved der ikke alene kunne opstå spørgsmål om den pågældendes trang, men også om hans adgang til overhovedet at blive forsørget på stedet. Over disse afgørelser kunne der klages til amtets fattigdirektion og derfra til kancelliet,²³ siden til indenrigsministeriet. Klageadgang i forsorgssager bestod også under fattigloven af 1891; det var derfor ikke nogen klagehjemmel, men en begrænsning i adgangen til at klage til ministeriet, når det i alderdomsunderstøttelsesloven af 1908 § 11 blev foreskrevet, at den private kun kunne klage til amtet.

Nogen forandring i forhold til det bestående var det ikke, at der blev givet udtrykkelig forskrift om rekurs i forsorgsloven af 1933 § 50 og folkeforsikringsloven af 1933 § 69.²⁴ Tværtimod fandt der en understregning sted af enkeltafgørelsernes plads i forvaltningsordningen derved, at administrationen af forsorgen henlagdes til det sociale udvalg; kommunalbestyrelsens væsentligste indflydelse var herefter at træffe bestemmelser om den almindelige ramme om forsørgelsesmåden i kommunen, f. eks. med hensyn til oprettelse af alderdomshjem.

På baggrund af socialudvalgets selvstændige kompetence måtte det være nærliggende at spørge, om en særlig begrænsning af klageadgangen foreligger, hvor en kompetence er henlagt til selve kommunalbestyrelsen. Nogen reverens til kommunalbestyrelsens særlige kvalifikationer var ikke gjort ved den nu bortfaldne bestemmelse i forsorgslovens § 308 vedrørende adgangen til at ophæve fattighjælpsvirkningen af ydet kommunehjælp. Kommunalbestyrelsens afslag på en indstilling herom fra det sociale

21. *Harald Jørgensen*, s. 32 f.

22. Fattigreglement for købstæder § 2, fattigreglement for landet § 4.

23. *Harald Jørgensen*, s. 49, s. 55 ff.

24. Fra 1. april 1961 findes klagereglens i folkepensionslovens § 25, 1. stk. Det er i overensstemmelse med det nedenfor udviklede, at der ikke kan klages over kommunalbestyrelsens beslutning efter § 4, 8. stk., om at kræve hel eller delvis betaling for modtaget hjemmehjælp.

udvalg er nemlig kun endelig, såfremt mindre end $\frac{1}{3}$ af kommunalbestyrelsens medlemmer stemmer for fattighjælpsvirkningens bortfald, medens afslag, der er vedtaget med mindre end $\frac{2}{3}$ majoritet kan påklages til amtmanden. Reglen viser således en udpræget tendens i retning af at begrænse rekursadgangen af praktiske grunde i mere oplagte tilfælde.²⁵ På samme måde må man da opfatte den manglende klageadgang ved kommunalbestyrelsens nægtelse af at nedsætte det tidsrum, for hvilket hjælpen skulle have valgretsfortabende virkning, jfr. forsorgsloven af 1933 § 305, 1. stk., § 306, 6. stk. og § 307, 7. stk.

En helt anden situation foreligger, når kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse af, hvem der skal optages i en ledig plads i det kommunale alderdomshjem, jfr. folkepensionslovens § 18. Over kommunalbestyrelsens afgørelse i medfør af denne kompetence kan der vel klages, hvis kommunalbestyrelsen er gået ud fra, at den pågældende ikke er berettiget til optagelse i alderdomshjemmet, eller hvis man vil hævde, at kommunalbestyrelsen har lagt vægt på omstændigheder, som ikke sagligt måtte tages i betragtning.²⁶ Den inden for rammerne foretagne sammenligning mellem i betragtning kommende ansøgere til afgørelse af, hvem der har mest behov for optagelse i alderdomshjemmet, afgøres endeligt af kommunalbestyrelsen. For denne afgørelse kan der ikke formuleres kriterier, der kan lægges til grund ved en højere myndigheds efterprøvelse.

Kommunalbestyrelsen har en tilsvarende kompetence med hensyn til tilståelse af folkepensionistboliger efter boligstøttelovens § 74.²⁷

En kompetence, der må henføres til forsorgsvæsenets område, er ved lov nr. 234 af 7. juni 1952 om husmoderafløsere henlagt endeligt til

25. Dette var endnu klarere efter Steinckes udkast, hvorefter kommunalbestyrelsen skulle beslutte hjælpens valgretsfortabende virkning, og hvor denne beslutning var endelig, når den var enstemmig og vedrørte åbenbare tilfælde, medens den iøvrigt kunne eller skulle forelægges højere myndighed; *Steincke II*, s. 184.

26. I *socialmin.* skr. af 10. marts 1954 (utrykt), hedder det, at afgørelsen af, om en person skal optages på det kommunale alderdomshjem, må bero på et skøn over samtlige de i betragtning kommende forhold, herunder også forholdet mellem antallet af ansøgere og antallet af de til rådighed værende pladser, og at ministeriet ikke i det foreliggende tilfælde har fundet grundlag for at tilside-sætte det af kommunalbestyrelsen udøvede skøn. Socialministeriet har anset sin kompetence for kassatorisk, for så vidt det skøn, der i det enkelte tilfælde er udøvet, måtte være urimeligt, men man har ikke tænkt sig i stedet at træffe nogen realitetsafgørelse.

27. Se *socmin.* skr. af 16. juni 1948.

kommunalbestyrelserne. Efter lovens § 3, 2. stk., skal kommunalbestyrelsen endeligt afgøre, såvel om der i det enkelte tilfælde kan tilstås husmoderafløsning, som størrelsen af den betaling, der i så fald skal svares. Afskærelsen af rekurs af afgørelsen om hjælpens nødvendighed har en naturlig begrundelse allerede i det tidsmæssige moment; inden rekursbehandlingen var kommet igang, ville tidspunktet være forpasset. Men det er ikke mindre nødvendigt at bemærke, at afgørelsen beror på en bedømmelse, der, når den ikke helt henholder sig til en foreliggende lægeerklæring, må hvile på et umiddelbart kendskab til forholdene, som ikke lader sig rekonstruere for en overinstans. Der ville derfor ikke være vundet noget ved en klageadgang, fordi afgørelsen så godt som udelukkende beror på momenter, som klageinstansen alligevel ikke foretager nogen fornyet bedømmelse af. Det samme gælder imidlertid ikke den anden del af kommunalbestyrelsens endelige kompetence, nemlig afgørelsen af betalingsspørgsmål. Her er forklaringen en anden. Ifølge lovens § 3, 1. stk., skal socialministeren angive de nærmere retningslinier for, hvorledes betalingen skal beregnes, og det herom udfærdigede cirkulære indebærer en så håndfast regulering af betalingsberegningen med udgangspunkt i modtagerens statsskat,²⁸ at der ikke skulle være spørgsmål at klage over. Ud fra denne reale baggrund for klagebegrænsningen må man gå ud fra, at hvis der opstår konkrete spørgsmål vedrørende betalingsberegningen, f. eks. på grund af retlig tvivl om skattens størrelse, vil socialministeriet påkende sager vedrørende cirkulærets bestemmelser.²⁹

Noget andet billede af kommunalbestyrelsens selvstændige kompetence kommer ikke frem ved en betragtning af den anden af kommunestyrets oprindelige opgaver, *skolevæsenet*. Folkeskolen omtales i folkeskolelovens § 1 som den kommunale skole, og om dens styrelse siges det i tilsynslovens § 1, 1. stk., at kommunalbestyrelsen træffer bestemmelse om alle forhold vedrørende folkeskolen, som ikke er henlagt til andre myndigheder. Det er dog kun inden for visse rammer, at kommunalbestyrelserne har haft frihed til at træffe beslutninger vedrørende skolevæsenet; en indgående normering af undervisningsordningen forelå allerede ved anordningerne af 29. juli 1814, og det stedse stigende behov for en udvidelse

28. Cirkulære nr. 119 af 12. juni 1952.

29. F. eks. hvis folkepensionsbidrag medregnes, cirkulære nr. 163 af 23. sept. 1957 afsnit I D. At tvivl kan opstå, se Sognerådstidende 1956/57, s. 168.

af undervisningens omfang og kvalitet har ført til stadig stigende krav i så henseende til kommunerne. Det var således administrationen af en almindelig samfundsopgave, der ved skoleanordningerne af 1814 blev henlagt til de samtidig oprettede skolekommissioner; man benyttede den samme udvej som ved forsorgsvæsenets etablering at tilvejebringe lokale forvaltningsmyndigheder uden at skaffe nye embedsmænd.

Skolekommissionerne vedblev at bestå også efter kommunestyrets oprettelse med den kompetencefordeling, at kommunalbestyrelserne var pligtige at tilvejebringe midlerne, for at børn i den undervisningspligtige alder kunne få den lovbefalede undervisning, medens styrelsen af det tilstedeværende undervisningsapparat og af undervisningen kom til at ligge hos ministeriet, skoledirektionen og skolekommissionen.³⁰ Skolekommissionen indtager således en vis selvstændig stilling i forhold til kommunalbestyrelsen, men har på den anden side ikke nogen sammensætning, der sikrer et sagkyndigt element svarende til dens forvaltningsmæssige stilling. Medlemmer udpeges af kommunalbestyrelsen efter reglerne i tilsynslovens § 4 og § 9.

Til trods for den omstændighed, at skolevæsenet er en institution, som praktisk taget alle før eller senere kommer i berøring med, giver dets administration kun anledning til afgørelser over for borgerne af få arter, og da af en så enkel karakter, at der sjældent bliver tale om klage. Det er skolekommissionen, der har de væsentligste kompetencer i forhold til borgerne. Den træffer ifølge tilsynslovens § 6, 5. stk., endelig afgørelse af, om et barn skal oprykkes eller ej, og der er endvidere i folkeskolelovens § 48, 5. stk., tillagt skolekommissionen kompetence til endeligt at beslutte, hvad der skal foretages i anledning af ulovlige skoleforsømmelser. Bortset herfra er der ikke udtrykkeligt taget stilling til mulighederne for klage over skolekommissionernes afgørelser, men det har stedse været antaget, at der bestod en almindelig klageret til de overordnede skolemyndigheder.³¹ Klageadgangen har særlig haft betydning med hensyn til adgangen til udskrivning³² og hjemmeundervisningens indretning. Under-

30. *Krarup*, Haandbog for Sogneraadsmlemmer, 2. udg. Kbhvn. 1885, s. 123. Se endvidere lov nr. 47 af 18. marts 1871 om skolekommissionernes område og virksomhed i landkommunerne.

31. *Barfod*, Håndbog i Lovgivningen om den danske folkeskole, Kbhvn. 1950, s. 22–23.

32. Indskrivning og udskrivning er som regel lovbundne akter, hvorfor ministeriet kan foretage en fuldstændig prøvelse, se *undervisningsmin. skr. af 1. marts*

visningsministeriet har ved behandlingen af sådanne klager ikke set sig i stand til at tage stilling til, hvorledes det konkrete tilsyn med hjemmeundervisningens tilstrækkelighed skal føres,³³ men man har indskrænket sig til at se, om skolekommissionen har holdt sig inden for lovlige rammer.³⁴ Selvom ministeriet ikke har udtalt, at det ikke vil efterprøve skolekommissionens afgørelse med hensyn til en hjemmeundervisnings tilstrækkelighed, må man forstå de trufne afgørelser således, at man kun vil påse, at skolekommissionens afgørelse ligger inden for et lovligt skøns rammer. Det er derfor tvivlsomt, om der i realiteten er nogen særlig forskel mellem denne prøvelse og ministeriets stilling til en klage over, at en ikendelse af multer var gået ud over lovens rammer.³⁵ Afskærelsen af rekurs ifølge folkeskolelovens § 48, 5. stk., beror derfor ikke på nogen særlig kvalifikation hos skolekommissionen. Det kan tænkes, at bestemmelsen i folkeskolelovens § 17, 7. stk., om fordeling af børn fra 6. skoleår i klasser for henholdsvis boglig linie og almen linie kan fremkalde tvivl. Bestemmelsen udtaler, at fordelingen skal foretages efter skolens skøn og under hensyn til forældrenes ønsker; men den siger intet om afgørelsens endelighed. Lovens krav om hensyntagen til forældrenes ønske kan kun forstås således, at dette i tvivlstilfælde må give udslaget, – ellers vil der jo ikke blive taget hensyn til det.³⁶ Spørgsmålet om den vægt, der skal tillægges forældrenes ønske i forhold til de andre lovbestemte kriterier, såsom barnets evner og resultatet af afholdte prøver, må kunne gøres til genstand for prøvelse under en klage.

På enkelte punkter træder kommunalbestyrelsen direkte frem over for beboerne. Dette er således tilfældet, når der skal tages stilling til transporten af fjerntboende børn til og fra skole. Såfremt skolen gennem et almindeligt arrangement sørger for transport af børn fra et bestemt distrikt, jfr. folkeskolelovens § 50, 2. stk., bliver der ikke spørgsmål om

1948 og 2. sept. 1949, der dog begge var forhåndsudtalelser. Men klageadgang består også i det i folkeskolelovens § 43, 3. stk., omhandlede tilfælde.

33. *Undervisningsmin.* skr. af 22. juni 1944.

34. *Undervisningsmin.* skr. af 28. juli 1950.

35. *Undervisningsmin.* har påkendt en klage over tilsidesættelse af fremgangsmåden ved ikendelse af multer, skr. af 25. juni 1948.

36. I *undervisningsmin.* cirkulære nr. 166 af 29. nov. 1958 synes man at opfatte stillingen således, at forældrenes ønske kun kan komme i betragtning, når det falder sammen med skolens skøn; men dette kan dog ikke antages at have været lovens mening.

enkeltafgørelser. Det anses imidlertid muligt for kommunen at ordne sig på en måde, der involverer afgørelser i enkelttilfælde, f. eks. ved tilståelse af cykler eller kørselsgodtgørelse.³⁷ Der kan da opstå tvivl om, hvilke børn der på grund af deres bopælsforhold har krav på denne kommunale støtte. Det må være en følge af, at ordningen skal godkendes af skoledirektionen, at kommunalbestyrelsens afgørelser i hvert fald kan indbringes for denne, men rimeligt er det at antage, at den almindelige klageret til undervisningsministeriet også må gælde i dette tilfælde.³⁸ I virkeligheden er der nemlig ikke derved, at kommunalbestyrelsen ordner sig med eleverne enkeltvis, sket nogen forandring i dens kompetence, der netop går ud på indførelse af en almindelig ordning af børnenes transportforhold; det er denne ordnings nærmere indhold, der fastsættes og afgrænses gennem afgørelserne i de enkelte tilfælde. Kommunalbestyrelsen er endvidere kompetent, når der er tale om bortvisning af elever fra en kommunal skole. En herom truffet beslutning vil kunne indbringes for undervisningsministeriet.³⁹

Selvstændig kompetence tilkommer kommunalbestyrelsen, når den træffer afgørelse vedrørende skolelokalernes benyttelse til andet formål end skoleundervisning, folkeskolelovens § 60, 1. stk., jfr. dog 2. stk. Den afgørelse, som kommunalbestyrelsen her træffer, har mindre karakter af en forvaltningsakt i sædvanlig forstand, men indebærer en råden over dens ejendom. Alligevel vil spørgsmålet om de retlige grænser for en afgørelse kunne tages under påkendelse af undervisningsministeriet.⁴⁰

Endelig har kommunerne fra gammel tid haft forvaltningsopgaver med hensyn til *vejvæsenet*. På dette område krævedes der dog en teknisk indsigt og samlet planlægning, som ikke i samme omfang kunne lægges ud til nogen lokal forvaltningsorganisation. En egentlig deling af forvaltningsretlig kompetence på dette område kan man først tale om ved loven af

37. Jfr. Håndbog for danske kommuner II, Kbhvn. 1955, s. 885.

38. Således *Barfod*, l. c. s. 19, note 31. Når det her hedder, at en klage over skoledirektionens afgørelse næppe med rette vil kunne afvises, men at det aldrig er sket, at ministeriet er gået ind på en realitetsbehandling, kan meningen med denne dunkle udtryksform formentlig kun være, at ministeriet ikke går ind i en bedømmelse af de særlige stedligt betingede hensyn.

39. *Undervisningsmin. skr. af 11. aug. 1960*, Danmarks kommunale efterretninger 1960, s. 469.

40. *Undervisningsmin. skr. af 24. jan. 1946*.

21. juni 1867. Efter denne lovs § 15 har indenrigsministeren, senere ministeren for offentlige arbejder, den øverste afgørelse af alle klager over de kommunale myndigheders afgørelser i vejsager.

Den væsentligste opgave for kommunerne med hensyn til vejvæsenet består i den praktiske administration af vejenes anlæggelse og vedligeholdelse, og der bliver under udøvelsen heraf anledning til at træffe beslutninger af mere generel karakter, f. eks. efter vejbestyrelseslovens §§ 17–18 med hensyn til, hvor nye veje skal anlægges, eller om en privat vej skal overtages som offentlig, såvel som om nedlæggelse af en offentlig vej efter lovens § 20. I alle disse tilfælde er der mulighed for klage efter lovens § 22, men en sådan klage har kun den betydning, at den sætter den overordnede myndighed i virksomhed som tilsynsmyndighed.

Kompetence til at træffe individuelle afgørelser foreligger kun i få situationer, f. eks. når der er tale om at give tilladelse til anlæg af overkørsler eller overgange og til tilslutninger for veje og stier til offentlige veje. Disse afgørelser, der skal træffes ud fra vejtekniske og færdselsmæssige hensyn, kan påklages efter reglen i vejbestyrelseslov § 33, 2. stk. I disse sager råder klageinstansen over en sagkyndig bistand, der muliggør en prøvelse også af de almindelige tekniske momenter, f. eks. det færdselsmæssige behov for, at en bestemt vejstrækning er facadeløs. I mange tilfælde vil afgørelserne fremtræde som udslag af en underforstået generel retsakt af samme art som f. eks. beslutninger om byggelinier efter lovens §§ 40 og 41, hvilke beslutninger kan påklages i henhold til § 43.

Inden for vejvæsenets område har kommunalbestyrelserne endvidere kompetence til at træffe afgørelser vedrørende fordeling af bidrag, der pålægges grundejerne ved overtagelse af private veje eller endelig belægning af offentlige veje efter lov af 14. december 1857 § 4 eller efter de i overensstemmelse hermed med hjemmel i købstadkommunalloven af 1868 § 21 og lov nr. 85 af 1. april 1925 og senere love udfærdigede vedtægter. Ifølge købstadvedtægternes bestemmelser er der adgang til anke til ministeriet,⁴¹ medens der for sognekommunerne er foreskrevet anke til amtsrådet.⁴² Også om fordelingen af udgifterne ved vedligeholdelse af private veje kan kommunalbestyrelserne træffe afgørelser i henhold til lov af 14. april 1865, ifølge hvis § 7 der er adgang til at påklage sådanne afgørelser for

41. Lov af 14. dec. 1857 § 17.

42. Lov nr. 90 af 23. marts 1932, stk. 9.

købstædernes vedkommende til amtmænd og for sognekommunernes vedkommende til amtsrådet.

De omtalte kommunale forvaltningsområder viser, at henlæggelsen af en forvaltningsopgave til en lokal myndighed ikke har nogen betydning for trangen til en klageadgang ved forvaltningsakter. Enkeltafgørelser vil i betydelig grad indeholde momenter, der ikke er stedligt betinget, men som tværtimod ofte må afgøres ud fra hensynet til ensartethed mellem de forskellige lokalforvaltningsområder. Klageadgangen bevirker da, at de stedlige myndigheders afgørelser bliver truffet under hensyn til de almindelige interesser, der er udtrykt i lovgivningen. På den ene side vil klagemyndighedens mulighed for prøvelse altså afhænge af den enkelte kompetences indhold, og på den anden side vil klageadgangens tilstedeværelse påvirke kompetencens indhold bort fra det lokalt konkrete. Denne problemstilling afspejler sig tydeligt i den udvikling, som den kommunale skattepåligning har gennemgået.

Ved den i 1803 foretagne omorganisation af fattigvæsenet blev det henlagt til de samtidig oprettede sognekommissioner at foretage en *påligning af udgifterne* på den stedlige befolkning efter formue og lejlighed.⁴³ Nogen nyhed var dette ligningsgrundlag vel ikke; for fattigvæsenets vedkommende havde allerede forordningen af 24. september 1708 om betlere angivet en påligning af forsørgelsesudgifterne efter bidragydernes evne.⁴⁴ Medens de tidligere forskrifter aldrig effektivt havde sat sig igennem, blev dette derimod tilfældet med 1803-ordningen, og sognekommissionernes kompetence til at påligne borgerne skattebidrag kunne derfor nok give anledning til konkrete problemer af forvaltningsmæssig karakter. De i 1814 oprettede skolekommissioner fik tilsvarende hjemmel med hensyn til påligning af skoleskat.⁴⁵ Allerede i fattigreglementerne var der givet forskrifter om adgangen til klage over den foretagne ligning,⁴⁶ og denne omstændighed fik en væsentlig indflydelse på udviklingen af den omhandlede kompetences indhold. Hvorledes udtrykket formue og lejlighed skulle forstås som repartitionsgrundlag var ikke nærmere defineret i de oprindelige forskrifter. Meningen var, at beboerne skulle sættes til at bidrage til de

43. Fattigreglement for købstæderne § 31. Fattigreglement for landet § 35.

44. *Harald Jørgensen* s. 5–9.

45. Anordning for købstæderne § 49; anordning for landet § 56.

46. Fattigreglement for købstæderne § 35; fattigreglement for landet § 39.

fælles udgifter med beløb, der var passende efter deres økonomiske evne. Ligningen byggede således i udpræget grad på en relativ bedømmelse af bidragsyderne, og det er derfor muligt, at man ved klageforskrifterne ikke har tænkt andet end at præcisere borgernes adgang til at væge sig imod lokale myndighedsmisbrug. I hvert fald er ligningen efter formue og lejlighed en kompetence, hvis udøvelse kræver et kendskab til de lokale forhold, som klageinstansen ikke udtømmende kan sætte sig ind i.

Ved anordningen af 24. oktober 1837 angående købstædernes økonomiske bestyrelse blev ligningen efter formue og lejlighed indført for den almindelige kommuneskat, og ligningen blev henlagt til bystyret eller til en særlig valgt ligningskommission. Det sidste blev hurtigt det almindelige. Ifølge anordningens § 22 måtte borgere, der var utilfredse med det dem pålignede beløb først gøre indsigelse over for ligningsmyndigheden, der så skulle overveje, hvorvidt den ville foretage nogen forandring i det pålignede beløb på grundlag af klagen. Såfremt borgeren ikke blev tilfredsstillet ved den afgørelse, som ligningsmyndigheden traf, var der åbnet ham adgang til gennem amtmanden at indgive klage til kancelliet. På landet blev ved anordningen om landkommunalvæsenet af 13. august 1841 § 15 ligningskompetencen henlagt til sogneforstanderne, og således at der fremtidig kunne klages over disses afgørelser til amtsrådet.

Den i sognekommunerne gældende ordning for klage over ligning efter formue og lejlighed undergik ingen ændringer ved landkommunalloven af 1867 § 20 eller kommuneskatteloven af 1937 § 12, og den består fremdeles efter kommuneskattelovens ændring ved lov nr. 66 af 9. marts 1959 i det omfang, hvori ligningen efter lejlighed er opretholdt. For købstadkommunernes vedkommende skete der en ændring ved købstadkommunalloven af 1868 § 27, ved hvilken der oprettedes en særlig klagemyndighed, overligningskommissionen, bestående af den af indenrigsministeren i henhold til lovens § 24 udnævnte overligningskommissær i købstaden samt overligningskommissærerne fra de to nærmeste købstæder. Klage skulle ifølge lovens § 27 fremsættes som indsigelse over for ligningskommissionen og kunne først efter dennes fornyede afgørelse indbringes for overligningskommissionen. Denne klageordning opretholdtes, indtil ligningen efter formue og lejlighed i købstæderne endelig ophævedes ved den nævnte lov af 9. marts 1959.

Medens rekursordningen således i sin ydre form har kunnet bestå uforandret, er der med hensyn til selve kompetencens indhold sket en ud-

vikling, der er præget af vekselvirkningen mellem den primære ligningsmyndighed og klagemyndigheden. Det er vanskeligt at danne sig nogen forestilling om, med hvilken frihed ligningen på formue og lejlighed oprindeligt blev foretaget. Nogle spredte trykte skrivelser synes at vise, at man gerne har villet holde fast ved det tilvante system, særlig med det holdepunkt for påligningen af skat, som besiddelsen af fast ejendom frembød, udvidet med visse enkelte andre åbenbare kriterier som besiddelse af formueeffekter, næring eller fast indtægt.⁴⁷ Den følgende tidsperiodes udvikling af ligningsvæsenet såvel som pengeøkonomiens fremtrængen måtte fremkalde ændringer i ligningsmåden, idet man i stigende grad måtte henholde sig til mere eller mindre præcise antagelser om borgernes indtægter og udgifter som udtryk for deres skatteevne. For denne udvikling er den bestående klageadgang af ikke ringe betydning. Reglen om ligning på formue og lejlighed undergår hermed en udfyldning, som gør det muligt for klagemyndigheden at tage stilling til de enkelte klager. Det hedder således i en af indenrigsministeriet i 1850 truffet afgørelse, at ligningskommissionen ikke alene må ligne på grundlag af den årlige indtægt, men at det må være den overladt at tage hensyn til andre tilstrækkeligt begrundede momenter, når blot dens skøn er således motiveret, at de grunde, hvorpå det er bygget, kan oplyses for klagemyndigheden i tilfælde af klage. Hertil kommer, at der ved skatteligningen i dens helhed må være fulgt et princip, som ligningskommissionen nærmere kan gøre rede for. Da der i den pågældende sag fra ligningskommissionens side ikke kunne oplyses noget princip for ligningen, og da den heller ikke tilstrækkeligt kunne begrunde de to ankede skatteansættelser, blev det pålagt den at gøre hele ligningen om.⁴⁸

Det fremgår altså, at man af hensyn til klagemuligheden anser ligningsmyndigheden forpligtet til at følge visse regler med hensyn til ligningen i den pågældende kommune, således at klagemyndigheden i den enkelte sag kan påse, om disse regler er fulgt.

Den bestående klageadgangs betydning for en nærmere normering af

47. Se f. eks. skr. af 23. febr. 1805 (Reskriptsaml.); kgl. resolution af 12. maj 1810 (Kollegialtid.); skr. af 3. sept. 1816 (Reskriptsaml.): »foruden Hartkornet ogsaa den Paagjældendes øvrige Formuesforfatning og samtlige Omstændigheder, som have Indflydelse paa hans Evne til at udrede Fattighjælpen, bør komme i Betragtning, forsaavidt de af Kommissionen med nogen Sikkerhed kunne bestemmes«.

48. *Indmin.* skr. af 3. okt. 1850 (Reskriptsaml.).

ligningen på formue og lejlighed kom også tydeligt frem i en lidt senere sag, der viser, at man i denne periode bevægede sig hurtigt henimod, at det måtte blive borgernes indtægtsforhold, der dannede udgangspunktet for påligningen af skatter. Ministeriet fremhævede dette, når det fandt anledning til at indskærpe over for en kommunalbestyrelse, »at den ved Ansættelse efter Formue og Leilighed til Bidrag til Kommunen for Fremtiden har at gaae frem, vel ikke efter en paa en minutieus og inkvisitorisk forudgaaet Undersøgelse af Skatteydernes Indtægter og Udgifter med mathematisk Nøiagtighed baseret Udregning af deres Evne til at bære Skatten, men dog, hvad Forholdets Natur, naar den hele Ligning ei skal blive aldeles subjektiv, løs og vilkaarlig, tilsiger, efter en til, i Tilfælde af Paaanke for overordnede Autoriteter, paaviselige Data støttet samvittighedsfuld Bedømmelse af hver enkelt Beskattets Indtægter og nødvendige Udgifter og saaledes tillige af den Overskudsindtægt, i Forhold til hvilken den Enkelte bliver at medtage under Beskatningen jevnside med de øvrige efter Formue og Leilighed Beskattede«. ⁴⁹

Som det vil ses, havde der i købstæderne udviklet sig noget i retning af det synspunkt, at den enkelte skatteydere anslåede overskudsindtægt kunne benyttes som ligningsgrundlag, således at alle skatteydere skulle svare en ensartet procent heraf. En yderligere simplificering var det, når man visse steder kom ind på at dele skatteyderne i klasser efter ansat evne til at svare et bestemt skattebeløb, og dette ansås ikke ulovligt, når der blot var et passende antal klasser, som stod i et rimeligt forhold til hinanden, idet man derved undgik at give repartitionen skinnet af »en Absolutthed og Nøiagtighed, som den ifølge sin ikkun kalkulatoriske Natur i Virkeligheden ikke kan have«. Men det tilføjes, at hvadenten ansættelsen fremtræder som en fordeling efter klasser eller efter individer må den stedse bero på »en nøiagtig, samvittighedsfuld og til i Tilfælde af Paaanke for høiere Autoriteter paaviselige Data støttet Bedømmelse af enhver enkelt Skatteydere relative Evne til at tage Deel i Skatten, og af hans Overskudsindtægt i Forhold til hans Medborgere«. Efter en beskrivelse af, hvorledes overskudsindtægten udfindes, fastslås det, at selvom der efter beskatningsmådens natur altid må blive et spillerum tilbage for ligningskommissionens skøn, er det dog nødvendigt, at dette skøn bindes til et vist bestemt princip, der anvendes ens for alle, så at »de overordnede

49. *Indmin. skr. af 22. maj 1855 (Reskriptsaml.)*.

Autoriteter, og navnlig Ministeriet, for deres Bedømmelse af Sagen faae et fast Holdningspunkt, der ellers aldeles vil savnes«. ⁵⁰

Nogen formel ændring i indholdet af ligningsmyndighedernes kompetence sker der ikke ved kommunallovne af 1867 og 1868; de skal stadig påligne de personlige skatter efter formue og lejlighed. Der blev dog samtidig i købstadkommunalloven af 1868 optaget hjemmel for udfærdigelse af styrelsesvedtægter, hvori også kunne indeholdes de nærmere regler for ligningen, og indenrigsministeriet udarbejdede i denne anledning en normalvedtægt, hvori det udtaltes, at ligningen foretages på grundlag af en ansættelse, ved hvilken i det hele følges de forskrifter, som indeholdes i lov om en overordentlig skat af 25. juli 1867 § 3.

Udviklingen i købstæderne i den sidste del af århundredet er kendetegnet ved, at ligningen efter formue og lejlighed opnår en stærk regelbundethed med udgangspunkt i skatteydernes indtægter. Ligningskommissionerne anlægger i stor udstrækning ligningsskalaer, hvori også gives bestemt nedsættelse under hensyn til forsørgerstatus og børneantal, og i en del tilfælde stadfæster indenrigsministeriet vedtægtsbestemmelser, der fastsætter retningslinierne for ligningen. ⁵¹ Baggrunden for reglerne er de bestemmelser, som fandtes i Københavns indkomstskattelov af 19. februar 1861 §§ 11 og 14 og lov om statsindkomstskat af 2. juli 1870 § 7. Indenrigsministeriet finder dog også anledning til at understrege, at reglerne ikke må afskære muligheden for hensyntagen til konkrete forhold, ⁵² og man anser det for stridende mod princippet om ligning efter formue og lejlighed, at påligningen finder sted efter en progressiv skala. ⁵³

I sognekommunerne synes en vis fasthed i ligningen først at have udviklet sig i den allersidste del af århundredet, hvilket formentlig står i

50. *Indmin.* skr. af 16. maj 1856 (Reskriptsaml.).

51. Ministeriet har således nægtet at godkende vedtægtsbestemmelser, hvorefter ligningskommissionen, når skatteindtægten var ansat, kunne foretage »de Forandringer i den anslaaede Indtægt, som Commissionen finder at burde gjøre for at udfinde vedkommende Skatteydere Skatteevne (Formue og Lejlighed)«, Skr. af 7. april 1888 (utrykt). Den heromhandlede vedtægt blev stadfæstet med den ordlyd, at kommissionen kunne anføre »de Omstændigheder, som findes at burde bevirke en Nedsættelse af Indtægten til Skats Beregning, saasom Indtægts Udlægg, Familieførelse, Indtægts Beskaffenhed, byrdefuld Gjæld og deslige«, og herefter angive hvilken nedsættelse de konkrete omstændigheder kunne føre med sig.

52. *Indmin.* skr. af 12. nov. 1875 (Min.tid.).

53. *Indmin.* skr. af 24. marts 1894 (utrykt).

forbindelse med, at de personlige skatter omkring dette tidsrum begynder at blive mærkbare.⁵⁴ En række amtsråd gennemfører vejledninger for sognerådene ved ligningen, efter hvilke man på grundlag af faste kriterier søger at finde et udtryk for den enkeltes skatteevne. De trykte amtsrådsforhandlinger, der begynder at udkomme i 1870'erne, viser op mod århundredeskiftet en stigende tilbøjelighed til at imødekomme klager over skatteansættelser, selvom langt det største antal klager ikke fører til nogen ændring. Amtsrådenes nedsættelser kan være begrundet med f. eks., at en aftægtsydelses værdi er fastsat ud fra forkerte synspunkter, eller at man med rette eller urette har taget i betragtning, at en ejendoms hartkornsansættelse efter matrikulen er meget lav, men den hyppigste begrundelse er en omregning efter det i amtsrådenes vejledninger angivne pointssystem. Det er også forekommet, at et amtsråd direkte har instrueret et sogneråd om ved ligningen at holde sig reglerne efterrettelige.

Med et åbenbart behov for at kunne følge faste retningslinier ved ligningen var det en naturlig følge af udviklingen, at kommuneskatteloven nr. 85 af 15. maj 1903 kom til at indeholde en mere udførlig angivelse af ligningskompetencen end den hidtidige lovgivning havde gjort. I lovens § 7 blev der givet hjemmel for udfærdigelse af skattevedtægter indeholdende vejledende regler for forhøjelser og nedsættelser af de indtægter, der efter indførelsen af en almindelig statsindkomstskat blev fastsat som led i ligningen af denne.⁵⁵ Forhøjelserne og nedsættelserne forudsættes herved foretaget efter bestemte retningslinier, hvilket ikke mindst blev understreget ved, at der blev givet en udtrykkelig hjemmel for, at nedsættelse ved de helt små indtægter kan ske efter ligningsmyndighedens fri skøn. Den lovmæssige ramme om ligningen efter formue og lejlighed blev yderligere indsnævret ved kommuneskattelov nr. 73 af 29. marts 1924, idet der da indføres faste nedslag for børn samt gives bestemte regler for, hvorledes der ved ligningen kan tages hensyn til, om indtægten efter sin art har særlig skatteevne, den såkaldte kildeartsbeskatning. Praxis virker dog stadig med større regelbundethed, end loven forudsætter, idet der i

54. Se oversigten i *Indberetning* til Folketinget fra den af dette i Henhold til Beslutning af 28. Marts 1900 nedsatte Kommission angaaende Beskatningsforholdene, Kbhv. 1900, s. 69 ff.

Medvirkende har måske også været, at *Schou*, Landkommunernes Forfatning og Styrelse, Kbhvn. 1881, s. 180 ff, gengiver de af indenrigsministeriet i forhold til købstæderne hævdede regler som almindeligt gældende.

55. Se *indmin.* skr. af 25. febr. 1904 § 2 B om købstadskattevedtægternes ordlyd.

byerne og de større sognekommuner anvendes ganske faste skalaer for forhøjelse og nedsættelse af indtægten; men indenrigsministeriet fastholder, at sådanne skalaer alene må være vejledende.⁵⁶ Endelig sker der ved kommuneskatteloven af 1937 § 9 en anerkendelse af ligningsskalaerne, der betegnes som regler for forhøjelse eller nedsættelse af indtægten efter lejligheden, og yderligere hedder det med henblik på kommuner, der ikke vil indføre ligningsskala, at forhøjelsen eller nedsættelsen af indkomsten skal være den samme for skattepligtige med tilsvarende indtægter.

Udviklingsgangen har således været, at adgangen til klage over afgørelser i henhold til en kompetence, der indebar en stærkt konkret bedømmelse efter stedlig og personlig indsigt, fremkaldte en bundethed i afgørelserne til retningslinier efter bestemte kriterier. Denne regelbundethed, der i de større lokale samfund forstærkes af en administrativ nødvendighed for skematisk behandling af sagerne, går efterhånden over i de positive forskrifter. Hermed afsvækkes klagemyndighedens praktiske virksomhed.

I købstæderne har antallet af klager til overligningskommissionerne igennem lang tid været stærkt dalende. Heller ikke adgangen for sognekommunernes skatteydere til at klage til amtsrådet over ligningen efter formue og lejlighed har i nyeste tid været benyttet i nogen videre udstrækning, og eksempler på, at et amtsråd har taget en klage til følge, er meget sparsomme. Samtidig med at lejlighedsskatten helt bortfaldt i købstæderne og en lang række sognekommuner ved loven af 9. marts 1959, blev også overligningskommissionerne ophævede, hvorimod der stadig i de landkommuner, der har bevaret lejlighedsskatten, består klageadgang til amtsrådet.

Når en kompetences indhold, således som det var tilfældet med ligningen efter formue og lejlighed, efter sin natur vil tendere imod en udfyldning ved regeldannelse, vil klageadgangen befordre denne tendens.

En udvikling svarende til den, der er foregået med ligningen efter formue og lejlighed, er der nu lagt op til ved de i den kommunale ejendomsskatte- lov af 1961 § 4 indførte regler om adgang til klage over amtsrådets fastsættelse af forholdet mellem ligningen på indkomst og fast ejendom i sognekommunerne. Som klageinstans indsættes et ankenævn; men der er ikke ved loven givet nogen som helst vejledende regler med hensyn til de principper, efter hvilke fastsættelsen af ligningsforholdet skal finde sted. Kompetencen til fastsættelsen af ligningsforholdet har hidtil tilkommet

56. *Indmin. skr.* af 16. dec. 1931.

amtsrådet endeligt, hvad der har været naturligt under hensyn til dens politiske indhold; men uoverensstemmelser mellem sogneråd og amtsråd gav stødet til nyordningen, der på sin side har ført ankenævnet til at søge efter retningslinier for, hvorledes forskellige kriterier kan tillægges udslagsgivende relevans for en saglig begrundet afgørelse. Over et længere tidsrum vil heraf kunne tænkes at udvikle sig indholdsmæssige kriterier for ligningsforholdets fastsættelse, hvis ikke hele ordningen går i sin grav forinden.

I visse nærmere angivne tilfælde tilkommer der kommunalbestyrelserne en beføjelse til at meddele *fritagelse for den kommunale skattepligt*, jfr. kommuneskatteloven § 3, 4. stk., og den kommunale ejendomsskattelev §§ 8–9 og § 20. Hvis en kommunalbestyrelse giver afslag på et andragende om skattefritagelse, er der ingen mulighed for klage, selvom det må anses for en almindelig interesse, at der sker en skattefritagelse.⁵⁷ Denne begrænsning i klageadgangen beror på, at kommunalbestyrelsens kompetence involverer et afkald på indtægter, hvilket er en anden form for tilståelse af en begrænset kommunal støtte til bestemte formål. En klageadgang ville altså betyde, at klagemyndigheden kunne pålægge kommunen at yde sådan støtte, men en sådan kompetence kan ikke tilkomme en overordnet myndighed uden udtrykkelig lovhjemmel.⁵⁸ En anden sag er, at man kan få indenrigsministeriet til at tage sig af en klage vedrørende lovlighedsspørgsmål, f. eks. hvorvidt en institution har den i kommuneskattelevens § 3, 4. stk., omhandlede karakter, som gør en skattefritagelse mulig.

En kommunalbestyrelse kan ikke meddele skattefritagelse ud over de lovhjemlede tilfælde; selvom det måtte være lovligt at yde kommunal støtte til en eller anden virksomhed eller til personer, kan denne støtte ikke gives i form af skattefritagelse.⁵⁹

57. *Indmin.* har givet udtryk for, at ministeriet anser det for naturligt og ønskeligt, at friluftorganisationernes bestræbelser for at tilvejebringe feriekolonier m. v. modtager støtte fra kommunal side ved fritagelse for kommunale ejendomsskatter i alle tilfælde, hvor der opnås fritagelse for ejendomsskatter til staten, jfr. Friluftsrådets årsberetning 1952–53, s. 28.

58. Således kommunal ejendomsskattelev § 7, 3. stk.

59. En kommune antages at kunne yde tilskud til afsides beliggende øer, jfr. landkommunallovens § 24, 4. stk., 2. pkt., f. s. v. angår amtsfonden; men man kan ikke i stedet meddele hel eller delvis skattefritagelse for øens beboere, *indmin.* skr. af 29. sept. 1949 (utrykt).

Beslægtet med skattefritagelsen er spørgsmålet om kommunalbestyrelsens adgang til at meddele *eftergivelse af pålignede skatter*. Dette spørgsmål må ikke forveksles med de problemer, der opstår i forbindelse med skatteinddrivelsen. Virksomheden med inddrivelsen af skatterne kan give anledning til meget alvorlige beslutninger, såvist som betalingspligten må håndhæves med fasthed, uden at man dog kan gå så hårdhændet til værks, at man forringer en skyldners mulighed for senere at blive en mere fordelagtig skatteyder eller måske direkte udsætter ham for at falde det offentlige til byrde. I forbindelse med skatteinddrivelsen kan der da blive tale om at træffe beslutninger, også på skatteyderens begæring, om at afstå fra den tvangsmæssige inddrivelse; men adgangen til at træffe sådanne beslutninger fremkalder ikke noget rekursproblem i sædvanlig forstand, fordi beslutninger i forbindelse med den tvangsmæssige gennemførelse af forvaltningsakter ikke er undergivet de almindelige regler for forvaltningsakter.

Anderledes stiller det sig, når der er tale om egentlig eftergivelse af pålignet skat. Her foreligger der en forvaltningsakt, hvorved der foretages en ændring i den tidligere påligning, og dermed rejser sig spørgsmålet om skatteyderens adgang til at klage over en nægtelse af hel eller delvis eftergivelse af den pålignede skat. Nogen klageadgang består dog ikke; men for at forstå denne afskærelse af klageadgangen er det nødvendigt at betragte eftergivelseskompetencens udvikling.

Nogen udtrykkelig hjemmel for kommunalbestyrelsen til at meddele skatteeftergivelse har oprindelig ikke foreligget. Eftergivelse blev dog i vidt omfang praktiseret, og dette måtte også naturligt ventes, når skattepåligningen hvilede på en ansættelse af skatteyderens øjeblikkelige skatteevne. I konsekvens af denne sammenhæng mellem skattepåligningen og eftergivelsen antog indenrigsministeriet, at eftergivelse kun lovligt kunne finde sted efter en i hvert enkelt tilfælde foretaget undersøgelse af vedkommende skatteydere økonomiske forhold.⁶⁰ For skatteyderen var det af væsentlig betydning, at han opnåede en retlig eftergivelse af de kommuneskatter, som han ikke kunne betale, fordi han derved undgik at miste den kommunale valgret.⁶¹ Ind i dette århundrede fandt eftergivelse sted i stigende grad, først stimuleret af den i statsskatteoven af 1903 hjemlede adgang til eftergivelse af statsskatterne, senere især befordret ved de al-

60. *Indmin.* skr. af 15. sept. 1899 og 29. dec. 1905 (utrykte).

61. *Indmin.* cirk. nr. 366 af 15. dec. 1908, note 7, ad lovens § 1.

mindelige eftergivelseslove under den første verdenskrig,⁶² og resultatet blev, at man i 1924 indførte en udtrykkelig lovforskrift om kommunernes adgang til at meddele skatteeftergivelse. Baggrunden for at tilvejebringe denne udtrykkelige lovhjemmel var ikke at skaffe hjemmel til eftergivelse – en sådan forelå jo uomtvistet i praksis – men meningen var at gøre begrænsninger i adgangen til skatteeftergivelse, da man mente, at der i et vist omfang fandt misbrug sted. Ved de formelle forskrifter om eftergivelsen søgte man at bringe den tilbage til den skattemæssige sammenhæng og afskaffe en praksis, hvorefter det var hensynet til valgretten, der motiverede eftergivelserne.⁶³ Først da skatteydelse ophævedes som betingelse for kommunal valgret, skete der ved lov nr. 285 af 14. december 1957 en udvidelse af eftergivelsesadgangen, der herefter er hjemlet i kommuneskattelovens § 39.

Den funktion, som skatteeftergivelsen opfylder nu, er ikke alene en formel opgivelse af skatter, der ikke bør tvangsinddrives, men den er et led i den almindelige skattepolitik, hvorefter det også må være muligt at give borgerne lejlighed til at ændre indtægtsvilkår, f. eks. for at skaffe sig en uddannelse eller give afkald på en hustruindtægt. Dette fører til, at der mange steder udvikles en fast praksis for skatteeftergivelserne, og det må jævnlige føles som en urimelighed, hvis der ikke kan skabes overensstemmelse mellem eftergivelse af statsskat og kommuneskat eller mellem eftergivelsespraksis i forskellige kommuner.

På et enkelt område er der givet kommunerne bemyndigelse til at eftergive statsskat i samme omfang, som kommuneskatten eftergives, således at der i tilfælde af afslag kan klages for så vidt angår eftergivelsen af statsskat.⁶⁴ Bortset herfra indhentes altid udtalelse fra vedkommende

62. Lovene nr. 59 af 10. febr. 1917 og nr. 163 af 20. marts 1918 tilsigtede at skabe hjemmel for, at der blev eftergivet skat for en bestemt gruppe borgere, nemlig først og fremmest de, der blev indkaldt til sikringsstyrken. Lovene var begrænset til de enkelte skatteår, og indmin. måtte i de følgende år flere gange give udtryk for, at eftergivelse ikke kan begrundes i arbejdsløshed, sygdom el. lign., men at der må kræves en individuel undersøgelse af skatteyderens økonomiske forhold, jfr. således skr. af 17. jan. 1921.

63. Det var derfor noget ejendommeligt, at bestemmelsen kom ind i den kommunale valglov nr. 101 af 29. marts 1924 § 7; men spørgsmålet blev rejst på et tidspunkt, hvor kommuneskatteloven var færdigbehandlet i folketinget og oversendt til landstinget (R. T. 1923/24, till. B., sp. 1474). Først i 1937 blev bestemmelsen optaget i kommuneskatteloven.

64. *Skattedep.* cirk. nr. 96 af 12. april 1949.

kommune, forinden der tages stilling til et andragende om nedsættelse eller eftergivelse af statsskat. I praksis erklærer kommunalbestyrelserne ofte, at man agter at eftergive kommuneskatten i samme omfang, som statsskatten eftergives. Dette viser, at den afgørelse, der skal træffes i det enkelte tilfælde, ikke afhænger af omstændigheder, som ikke kan bedømmes af statsmyndighederne.

Forklaringen på, at der ikke er adgang til at klage over en kommunalbestyrelses afslag på en ansøgning om skatteeftergivelse, må da søges i, at eftergivelsen historisk har været en økonomisk støtte til enkeltmand ydet gennem et afkald på et tilgodehavende. Traditionen opfatter skatteeftergivelse, på samme måde som skattefritagelse, som en disposition over kommunens midler.⁶⁵

Den manglende rekursadgang kan befordre en ulighed i retstilstanden, der ikke altid virker tilfredsstillende. Det er forekommet, at en kommunalbestyrelse har nægtet at lempe indkomstskatten på visse friaktiebeløb på udenlandske aktier, uagtet ejere af de samme aktier, der havde bopæl i andre kommuner her havde opnået sådan fritagelse.⁶⁶ Skatteeftergivelse ville iøvrigt være i overensstemmelse med skattedepartementets praksis over for de pågældende friaktiebeløb. På ejendomsskatteområdet er muligheden for uensartethed i retstilstanden i de forskellige kommuner med hensyn til fritagelse for de kommunale ejendomsskatter imødegået ved lovrevisionen i 1961, idet fritagelse efter den nugældende lovs § 8 er knyttet til, at den pågældende ejendom er fritaget for grundskyld til staten.

Inden for *valglovgivningens område* er der tillagt kommunalbestyrelserne nogle kompetencer. Det påhviler således kommunalbestyrelserne at udarbejde valglisten både til folketingsvalg og kommunale valg, og i forbindelse dermed skal kommunalbestyrelserne påkende fremkomne klager over personers optagelse eller udeladelse af valglisten. Nægtes herefter en person optagelse på valglisten, er der hjemlet adgang til at indbringe kommunalbestyrelsens afgørelse for domstolene.⁶⁷ Denne fremgangsmåde

65. Således må man også opfatte den i lov om selvangivelse m. v. nr. 392 af 12. juli 1946 § 13, 3. stk., indeholdte bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen med kvalificeret majoritet kan eftergive de kommuneskatten vedrørende bødebeløb, der fastsættes for selvangivelse. Bødebeløbet tilfalder efter lovens § 17 kommunekassen.

66. *Indmin.* skr. af 14. marts 1961.

67. Kommunevalglovens § 7; folketingsvalgloven § 15.

til afgørelse af tvistigheder om optagelse på valglisten går for folketingsvalglistens vedkommende helt tilbage til den første rigsdagsvalglov af 16. juni 1849 § 16, i hvilken den synes optaget for at fastslå at sådan tvist var juridisk, det vil sige egnede sig for indbringelse for domstolene.⁶⁸ Det er værd at bemærke, at man allerede under forhandlingerne havde opmærksomheden henvendt på nødvendigheden af at skabe ensartethed i retsanvendelsen over for valgretsspørgsmål, og derfor interesserede sig for, hvorledes denne kunne opnås gennem domstolshierarkiet.⁶⁹

Klageordningen står i forbindelse med ønsket om permanente valglister, der tilvejebringes ved en bestemt procedure, og det har altid været anset muligt, at tvivlsspørgsmål forelægges indenrigsministeriet alene med den virkning, at der tages hensyn til dettes afgørelse ved affattelsen af næste års valgliste, men kun en dom giver kommunalbestyrelsen ret til i årets løb at ændre i valglisten.⁷⁰ Derimod kunne der indtil 1924 klages administrativt over nægtelse af optagelse på den kommunale valgliste. Først ved den kommunale valglov nr. 101 af 29. marts 1924 § 8 blev klage reglerne vedrørende den kommunale valgliste bragt i overensstemmelse med rigsdagsvalglovens klage regler med den motivering, at afgørelse ad administrativ vej burde være udelukket.⁷¹ Dette gjorde dog ingen ændring i ministeriets holdning med hensyn til besvarelse af forelagte tvivlsspørgsmål.

Uden for valglisteproceduren har spørgsmålet om personers valgbarhed, og dermed forudsætningsvis valgret, til de kommunale råd kunnet indbringes for indenrigsministeriet i forbindelse med klager over det afholdte valg, enten fordi vedkommende var blevet nægtet opstilling, eller fordi en valgt person ikke ansås valgbar. Først da man i 1953 under indtryk af den nye grundlovs regler om valgret og valgbarhed til folketinget ønskede at gennemføre tilsvarende regler ved valg til kommunalbestyrelserne, afskar man den overordnede administrative prøvelse af valgbarhedsbetingelserne, og henlagde denne for så vidt de var sammenfal-

68. Forhdl. på den grundlovgivende rigsforsamling, sp. 3657.

69. Forhdl. sp. 3420, hvor det anføres, at en dom må kunne appelleres af det offentlige, da det let kunne blive tilfældet, at der med hensyn til samme spørgsmål kunne fremkomme forskellige resultater på de forskellige steder, ja endog at en vælger, der havde haft fast bopæl i 2 kredse, og som var nægtet optagelse på listerne i den ene kreds, kunne få en dom, ifølge hvilken han blev optaget på listerne i den anden.

70. Kommunevalgloven § 7, 1. stk., jfr. 3. stk.; folketingsvalgloven § 9, sidste stk.

71. R. T. 1923/24, till. A, sp. 3753.

dende med valgretsbestemmelserne til domstolene, medens kommunalbestyrelserne med hensyn til det ved loven indførte værdighedskrav fik tillagt den endelige afgørelse, kommunevalglovens § 34.

Baggrunden for, at den betingelse for valgbarhed, at vedkommende ikke er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af kommunale råd, skulle endeligt afgøres af den kommunalbestyrelse, han var blevet valgt til medlem af, var nok først og fremmest en forestilling om, at reglen i grundlovens § 33, jfr. § 30, var udslag af et princip som også burde gælde for valg til kommunale råd. Medvirkende var dog også, at man anså spørgsmålet om en persons værdighed for et lokalt og politisk betonet spørgsmål – taget i betragtning, at den pågældende havde kunnet samle tilstrækkelige stemmer til at blive valgt – som det måtte være kommunalbestyrelsen selv, der var nærmest til at afgøre.

Henlæggelsen af denne kompetence endeligt til kommunalbestyrelserne skabte hurtigt vanskeligheder for rets anvendelsen. Efter de kommunale valg i marts 1958 viste det sig, at der i et jysk sogneråd var blevet indvalgt en person, der for unational optræden under besættelsen var blevet idømt en straf af fængsel i 1 år og tab af almen tillid i 5 år, men kommunalbestyrelsen anså ham ikke for uværdig til at være medlem af kommunale råd. Her overfor stod en anden sag vedrørende en person, der i en række år havde været medlem af et sogneråds flertalsgruppe, men efter et brud med denne nu var valgt på en upolitisk liste. Sognerådsflertallet besluttede, at han ikke kunne anses værdig til at være medlem af kommunale råd, fordi han 3 år tidligere var blevet idømt 10 dagbøder à 20 kr. for overtrædelse af straffelovens § 267, 1. stk.

Denne afgørelse blev af det udelukkede medlem indbragt for Østre landsret, og under sagen afgav indenrigsministeriet en udtalelse, der findes gengivet i domsudskriften.⁷² Det fremhævedes heri, at der måtte være grænser for, hvor langt et kommunalt råd kan gå med hensyn til at udelukke et medlem fra rådet på grund af straf, og spørgsmålet om, hvor denne grænse bør drages, må efter indenrigsministeriets mening kunne indbringes for domstolene. Ministeriet føjede hertil, at man – i betragtning af at der ved lovændringen i 1957 havde været tilsigtet en lempelse af den tidligere regel, der fastsatte grænsen ved fængsel i mindst 4 mæne-

72. U. 1961, s. 594.

der – måtte mene, at der i den foreliggende sag ikke kunne være tale om valgbarhedsfortabelse. Dette synspunkt blev også enstemmigt opretholdt ved landsretsdommen, der gav udtryk for, at sognerådets afgørelse klart ligger uden for den ved lovordene angivne grænse. I højesteret vandt synspunktet derimod alene tilslutning hos et mindretal på 3 dommere, medens flertallet på 4 dommere kom til det modsatte resultat. Man kunne tænke sig, at højesteret ville have begrundet sit resultat med, at domstolene efter lovens endelighedsbestemmelse var inkompetent med hensyn til en efterprøvelse af sognerådets afgørelse, men dette var ikke tilfældet. Flertallet foretog en vurdering af handlingen og fandt, at en overskriden af grænsen ikke kunne statueres.

Med denne måde at gribe sagen an på synes højesteretsflertallet at være kommet på afveje. Sognerådets afgørelse er, sålidt som folketingets efter grundlovens § 33, udslag af nogen skønsmæssig beføjelse, men er en retsanvendelse,⁷³ omend i henhold til en lovbestemmelse af et elastisk indhold, og fortolkningen af den må tage som udgangspunkt, at der ikke skal gælde forskellig retstilstand i hver kommune. Når højesteret ikke vil afvise sagen, må reglen udfyldes fortolkningsmæssigt, hvorved tages i betragtning, at der jo allerede næste dag kan foreligge et tilfælde, hvor et mindretal rejser sag i anledning af, at et sognerådsflertal har nægtet at frakende en person valgbarhed på grund af et forhold ganske svarende til det pådømte. Man vægrer sig ved at tro, at højesteret skulle tilsidesætte en sådan afgørelse som faldende uden for lovordenes grænse, og man må derfor i det hele taget nok afstå fra at tillægge højesteretsdommen nogen præjudikatsvirkning.

De uheldige virkninger af højesteretsdommen gav sig for alvor udslag efter kommunevalget i 1962; i dettes kølvand forelå en række sager, hvor kommunalbestyrelser med yderst forskelligt resultat bedømte nyvalgte kandidaters værdighed til at være medlemmer af kommunalbestyrelsen i betragtning af dem overgåede straffe. Der fremkom herunder den situation, at den fornævnte person med en straf på et års fængsel opnåede valg til amtsrådet, således at den mulighed forelå, at afgørelsen af en persons valgbarhed kunne have fået forskelligt udfald i sogneråd og amtsråd. Endvidere lykkedes det en person, der kort forinden valget var blevet frataget sit mandat i et sogneråd på grund af en frihedsstraf, at blive opstillet

73. Jfr. Ross, Dansk Statsforfatningsret I, s. 271.

og opnå valg. Det nyvalgte sogneråd traf dog beslutning i overensstemmelse med det afgåede.

Det omhandlede lovgivningseksperiment viser tilfulde den uensartethed, der kan blive følgen af at henlægge fortolkningen af en vag lovbestemmelse til stedlige myndigheder uden adgang til efterprøvelse i en hierarkisk organisation. Samtidig har det vist, at domstolene under den gældende procesordning er uegnede til at sikre retsenhed i udøvelsen af en lovforklkningskompetence, der forvaltes af kommunalbestyrelserne. En lovændring synes derfor at være på sin plads,⁷⁴ eventuelt i den retning, at kompetencen til afgørelse af spørgsmål om valgbarheden til de kommunale råd henlægges til folketingets udvalg vedrørende valgs prøvelse eller et særlig nedsat nævn.

Inden for den kommunale valglovs område har kommunalbestyrelserne endvidere kompetence med hensyn til fritagelse for valg, § 27, såvel som med hensyn til fritagelse for medlemshvervet i løbet af valgperioden, § 34, jfr. § 27. Over kommunalbestyrelsernes afgørelser i disse spørgsmål er der hjemlet klageadgang i § 29.⁷⁵

I det forudgående er omhandlet kompetencer til at udfærdige forvaltningsakter inden for forskellige områder, hvor der er henlagt forvaltningsopgaver til kommunerne. Til kommunalbestyrelserne er imidlertid også henlagt kompetencer vedrørende meddelelse af *tilladelser og påbud*. I disse tilfælde er hele ordningen udtryk for, at visse offentlige interesser skal tilgodeses ved den afvejelse, der fører til tilladelsernes udstedelse, og man må da umiddelbart gå ud fra, at det ministerium, der har medvirket til udformning af de almindelige retsregler, også vil have en overordnet indsigt i, hvilken vægt den tilgodesete interesse har i det enkelte tilfælde.

74. Se indenrigsministerens besvarelse af spørgsmål i folketingstidende 1961/62 sp. 4874.

75. Indenrigsministeriet har måttet statuere i flere tilfælde, at den afgørelse, der skal træffes i anledning af et medlems anmodning om fritagelse for hvervet, er retlig bundet til de i kommunevalgloven § 27, 3. stk., indeholdte kriterier. Vanskeligheden har imidlertid været at modvirke en ganske uhæmmet anvendelse af fritagelsesgrundene. Hertil giver klageadgangen ingen hjælp. Indenrigsministeriet har i et tilfælde med hjemmel i købstadkommunallovens § 14 ophævet en række beslutninger, hvorved andragender fra en byrådsgruppes medlemmer om udtræden af byrådet var blevet imødekommet, *indmin.* skr. af 18. juli 1949.

Man måtte derfor vente et stærkere indslag af princippet om den almindelige klageadgang.

Opfattelsen af at dette princip også gælder, når kompetencen er henlagt til kommunalbestyrelserne, har ikke altid været sikker. Usikkerhed har i hvert fald givet sig udslag i reglerne vedrørende kommunalbestyrelsernes adgang til at give grundejere påbud om *foranstaltninger til udryddelse af rotter*. I den tidligere gældende lov nr. 92 af 29. marts 1924 var der i § 1, 4. stk., hjemlet borgeren adgang til inden 8 dage at klage til indenrigsministeren over meddelte påbud, men denne klageforskrift blev ikke gentaget i lov nr. 116 af 31. marts 1938, hvilket var så meget mere bemærkelsesværdigt, som denne lov optog visse almindelige begrænsninger for omfanget af de foranstaltninger, der kunne påbydes grundejerne. Der var således al god grund til at antage, at der stadig bestod en klageadgang, endog uden tidsbegrænsning, men indenrigsministeriet udtalte ikke desto mindre i det om loven udsendte cirkulære nr. 198 af 19. oktober 1938, at der nu ikke længere var adgang til rekurs. I praksis opretholdt ministeriet dog ikke dette synspunkt over for fremkomne klagesager, og da man i 1953 stod over for udsendelsen af et nyt cirkulære,⁷⁶ var man nået frem til den opfattelse, at der måtte gælde en almindelig klageadgang. I cirkulæret fandt den ændrede opfattelse alene udtryk derigennem, at man udelod den i cirkulæret af 1938 optagne passus. Nogen ændring i retstilstanden er ikke indtrådt ved lovens revision ved lov nr. 120 af 3. maj 1961.

De offentlige interesser, der af lovgivningen er tilgodeset ved forbehold om meddelelse af tilladelser, vil jævnligt kræve vurdering ud fra lokale omstændigheder, hvilket på en række punkter giver sig udtryk i, at kommunalbestyrelserne får afgørende indflydelse på den stedligt gældende politilovgivnings indhold, således som det er tilfældet med politi-vedtægter, sundhedsvedtægter, bygningsvedtægter m. v. Det kan imidlertid forekomme, at den offentlige interesse, der tilgodeses, på en så direkte måde tilkommer kommunen, at kommunalbestyrelsen må få den altovervejende indflydelse på meddelelsen af konkrete tilladelser. Således kræves der efter lejelovens § 149 kommunalbestyrelsens samtykke til *nedlæggelse eller sammenlægning af lejligheder*, og kommunalbestyrelsens afgørelse herom er ifølge § 150 endelig. Denne endelighedsbestemmelse har været

76. Cirk. nr. 69 af 21. april 1953.

med fra den første lov herom, lov nr. 80 af 9. marts 1943 § 2, og den var begrundet med, at da kommunalbestyrelsen også har forpligtelserne med hensyn til husvildeforsorgen, vil den i særlig grad kunne bedømme, hvorledes en nedlæggelse af en lejlighed kan påvirke boligudnyttelsen i kommunen såvel som om boligforholdene i det hele kan begrunde opretholdelsen af en bestemt lejlighed.⁷⁷ Den allervæsentligste del af den bedømmelse, der skal foretages, er så betinget af lokale og konkrete forhold, at mulighederne for en effektiv klagebehandling er begrænsede. Af nok så afgørende betydning for, at denne kompetence endeligt tilkommer kommunalbestyrelsen, er det dog, at imødekommelse af en klage ved at forringe boligmassen i kommunen indirekte kan komme til at fremtræde som en omstændighed, der påfører kommunen øgede vanskeligheder med en ordning af boligforholdene og dermed komme til at stå i modstrid med kommunens aktive boligpolitik.⁷⁸

Det er værd at bemærke, at der på et beslægtet område har været anvendt en helt anden fordeling af kompetencen, nemlig med hensyn til tilladelser til *nedrivning af bygninger*. Under den første verdenskrig var kompetencen til at meddele sådanne tilladelser ved lov nr. 18 af 23. januar 1917 § 1 henlagt til kommunalbestyrelserne med rekurs til indenrigsministeriet, men ved den tilsvarende ordning under den anden verdenskrig har man end ikke følt sig tilskyndet til at gå så langt. I første omgang blev det henlagt til kommunerne i visse mindre sager at give nedrivningstilladelse,⁷⁹ uden at klageadgangen herved var afskåret, medens kompetencen iøvrigt lå direkte i ministeriet, og fra 1948 har den i sin helhed været ministeriel.⁸⁰ På nedrivningsområdet har man ment, at den almindelige interesse krævede en mere restriktiv praksis, end man alle steder har påregnet at kunne opnå tilstræbt fra kommunalbestyrelsernes side, og den kommunale interesse har man derfor kun kunnet tilgodese ved en forskrift

77. R. T. 1942/43, Till. A, sp. 3099.

78. Det er i overensstemmelse hermed, at man har opfattet kommunalbestyrelsens kompetence efter lejelovens § 153 til at pålægge udlejning af lejligheder som endelig uanset, at dette ikke udtrykkelig er udtalt, jfr. *Ehlers og Blom*, Kommentar til lejeloven, 1959, s. 473. Endelighedsbestemmelsen i lejelovens § 154 må ses som udslag af samme synspunkt.

79. Bek. nr. 327 af 10. juli 1942 § 5, der var udfærdiget med hjemmel i vareforsyningsloven.

80. Bek. nr. 255 af 4. juni 1948 § 2. Bestemmelsen findes nu i § 2 i lov nr. 356 af 27. december 1958 om boligbyggeri.

om, at andragender om nedrivningstilladelse skal indsendes gennem vedkommende kommunalbestyrelse og forsynes med dennes erklæring angående nedrivningens betimelighed. Man vil heraf se, at en decentralisering med opretholdelse af enhed i administrativ praksis gennem rekursadgang ikke kan etableres, hvis underinstansens interesse kan føre videre end lovgivningsinteressen.

En henlæggelse til kommunalbestyrelserne af en i forhold til borgerne ganske indgribende kompetence fandt sted ved den i 1940 foranstaltede rationalisering af *bybefolkningens forsyning med mælk og fløde*. I den handelsministeriet givne bemyndigelseslov nr. 415 af 5. august 1940 udtaltes det, at ministeren kunne fastsætte, at handel eller fordeling af mælk og fløde fremtidig kun kunne udøves i henhold til særlig tilladelse fra vedkommende kommunalbestyrelse, og i henhold hertil udstedte handelsministeren nærmere regler i bekendtgørelse nr. 443 af 19. august 1940. Bekendtgørelsen indeholdt i § 12 en rekursforskrift, efter hvilken tvivsspørgsmål vedrørende bestemmelserne i bekendtgørelsen skulle afgøres endeligt af ministeren. Denne ordlyd viser, at der tilsigtes en afgrænsning af ministerens myndighed som klageinstans, idet der alene kan opnås en afgørelse af, om kommunalbestyrelserne administrerer i overensstemmelse med de af ministeriet angivne retningslinier, medens den del af de konkrete afgørelser, der vedrører bedømmelsen af det stedlige behov for et bestemt udsalg, ikke vil blive efterprøvet. Heller ikke den konkrete prisfastsættelse ved godkendelse af salg af mælkeudsalg, ønskede handelsministeriet efterprøvet.⁸¹ Ved lov nr. 145 af 23. maj 1958 § 10 er der nu oprettet et særligt nævn til påkendelse af klager over kommunalbestyrelsernes fastsættelse af mælkepriser. For så vidt man må gå ud fra, at handelsministeriet på forhånd har afstukket grænserne for sin efterprøvelse af forelagte klagesager snævrere end de ellers rent faktisk ville være blevet draget, er der tale om en administrativ-teknisk klagebegrænsning. Der indgår ingen kommunale interesser i udøvelsen af den heromhandlede myndighed.

Den kompetence, der i visse tilfælde tilkommer kommunalbestyrelserne til at meddele *tilladelser til omnibus- og fragtmandskørsel*, har karakteristiske træk, som gør det nærliggende at omtale den. Den oprindelige erhvervsfrihed på dette område blev ved færdselslov nr. 164 af 1. maj

81. Se om *handelsmin. skr.* af 19. april 1944 i sagen U. 1946, s. 260.

1923 § 19 afløst af et krav om tilladelse for at drive rutebilvirksomhed. Baggrunden herfor var, at man anså en offentlig kontrol med ruter, køreplaner, befordringsvilkår, materiel m. v. nødvendig, og afvejelsen af, på hvilke betingelser en tilladelse skulle meddeles, mente man mest hensigtsmæssigt at kunne henlægge til amtsrådene.⁸² Der var ingen adgang til rekurs af amtsrådenes afgørelser.

Trafikkens og trafikmidlernes udvikling bevirkede imidlertid, at man ikke alene ved tilladelsers meddelelse måtte tage de trafikmæssige interesser i betragtning, men hensynet til vejnettets belastning kom i stigende grad til at spille ind. Ved den almindelige ordning af omnibus- og fragtmandskørselen, der fandt sted ved lov nr. 166 af 4. juli 1927, fik det sidstnævnte hensyn en stærk vægt ved tilrettelæggelsen af kompetencefordelingen, idet man fandt den grundsætning, at kommunerne foruden at have bestyrelsesretten og vedligeholdelsespligten til deres veje også i vidt omfang har bestemmelsesretten med hensyn til vejenes benyttelse, så grundfæstet, at den måtte danne udgangspunktet.⁸³ En centralisering af retten til at meddele tilladelser ansås herefter uigennemførlig, og en sådan er heller ikke sket ved den senere lov nr. 257 af 27. maj 1950. Kommunalbestyrelserne har den endelige kompetence, når trafikken foregår inden for kommunens grænser og ad dens veje, medens der, hvor kørselen foregår gennem flere kommuners områder, så vidt muligt skal tages hensyn til vedkommende kommunalbestyrelses ønsker med hensyn til, hvilke biveje eller gader, der benyttes til kørselen.

En sag er nu, at kommunalbestyrelsen har den endelige kompetence ved afgørelsen om benyttelsen af dens veje; dels er der tale om en art domæneforvaltning, dels vil en modsat afgørelse i tilfælde af klage til en overordnet myndighed have den virkning at påføre kommunen udgifter, som den ikke ønsker. Men det kræver en begrundelse, at afgørelser vedrørende den øvrige del af kompetencen ikke kan gøres til genstand for rekurs. Begrundelsen er kun givet indirekte, for så vidt som rekurspørgsmålet ikke var fremme under lovens forberedelse, hvorimod man for at henlægge kompetencen endeligt til de lokale myndigheder til at formulere betingelser med hensyn til takster, køreplaner og afgøre de i den forbindelse løbende sager anførte, at det måtte befrygtes, at denne kompetence

82. R. T. 1922/23, till. A., sp. 3866.

83. Jfr. Betænkning afgivet af det af ministeren for off. arb. under 17. marts 1925 nedsatte udvalg, s. 55.

i en centralstyrelses hånd ville stivne i alt for faste rammer. Disse forhold kunne hurtigere og lettere ordnes af en lokal myndighed. Man har altså haft opmærksomheden henvendt på, at den væsentligste del af indholdet af de afgørelser, der skulle træffes, var af lokal karakter, og at en kompetence hos centralforvaltningen ville føre til en administration efter principielle retningslinier. At en sådan udvikling ville have været følgen er jo ganske sikkert; det særlige er, at man på dette område ikke har anset den ønskelig.

Til slut skal endnu kun nævnes adgangen til klage over amtsrådets afslag på at meddele *beværterbevilling på landet*. Op til 1912 blev tilladelse til krohold på landet meddelt som kgl. bevillinger; men indenrigsministeriet havde i cirkulære nr. 4 af 5. januar 1910 erklæret, at det i visse tilfælde ville gøre bevillings meddelelse afhængig af udfaldet af en foretaget kommuneafstemning, en følge af den fremgang afholdsbevægelsen havde fået i mange dele af landet. Da kompetencen til at meddele bevilling på landet ved lov nr. 104 af 10. maj 1912 § 16 henlagdes til amtsrådet, blev det samtidig gjort til en nødvendig forudsætning, at sognerådet anbefalede. Amtsrådets nægtelse af at imødekomme et andragende, der var anbefalet af kommunalbestyrelsen, kunne indklages for ministeren, og denne klageadgang er opretholdt i de senere beværterlove. Der er således tillagt kommunalbestyrelsen en endelig kompetence med hensyn til vurderingen af de stedlige ønsker, dog suppleret af reglerne om kommuneafstemning, hvorimod der med hensyn til den øvrige del af bevillingskompetencens indhold kan ske en ministeriel efterprøvelse.

Den i det forudgående foretagne gennemgang af en del forvaltningsaktskompetencer tillagt stedlige forvaltningsmyndigheder fremviste inden for kommunalforvaltningens område eksempler på, at der var begrænsning i klageadgangen, når der i en afgørelse indgik punkter, der vedrører kommunens interesser som selvstændigt forvaltningssubjekt, f. eks. ved at have økonomiske konsekvenser for kommunen. Det samme gjaldt, når kommunen optrådte som repræsentant for befolkningens ønsker, som tilfældet er i beværtersager på landet.

Den endelige kompetence, der i så henseende tilkommer kommunalbestyrelserne, er imidlertid ikke udtryk for, at kommunalbestyrelsen har en særlig saglig eller stedlig kvalifikation, der må udelukke den overordnede

forvaltningsmyndigheds kompetence under en rekurs. Der er tale om kommunalbestyrelsens optræden som interesserepræsentant, og den kompetence, der tilkommer kommunalbestyrelsen, adskiller sig ikke fra den, der tilkommer den i tilfælde, hvor f. eks. kommunalbestyrelsens samtykke er nødvendigt, for at politimesteren kan meddele en tilladelse efter politivedtægten. Man kan heller ikke finde grundlag for, at en kommunalbestyrelsen tilkommende forvaltningskompetence skulle være endelig ved at henvise til, at forvaltningsakten indgår i varetagelsen af en opgave, der er kommunal og ikke statslig. Det er muligt, at sondring mellem kommunale og statslige opgaver kan få nogen betydning med hensyn til, hvorledes man vil fordele initiativ eller udgifter ved en opgaves løsning, men der ligger i hvert fald intet heri om, at en kommunalbestyrelse skal have en endelig kompetence til de til opgavens varetagelse nødvendige forvaltningsakter. Dette illustreres klart af den bestående adgang til at klage over kommunale ekspropriationsbeslutninger.⁸⁴ Man kan også drøfte, om det skal være en statslig eller kommunal opgave at udfærdige visse forvaltningsakter i forbindelse med gennemførelse af offentlige foranstaltninger, f. eks. en benzin- eller olierationering,⁸⁵ men denne diskussion har jo intet at gøre med, om lokalt trufne afgørelser skal kunne påklages eller ikke.⁸⁶

84. Landsbyggeloven § 56, 1. stk.; vejbestyrelseslov § 25, 2. stk., Københavns byggelov § 41, 2. stk., samt gældende vedtægtsbestemmelser.

85. Se bek. nr. 308 af 28. nov. 1956 § 2, 2. stk. (politiet), § 2, 6. stk. (kommunalbestyrelserne), bek. nr. 324 af 8. dec. 1956 § 2, 1. stk. (kommunalbestyrelserne). Særlige vanskeligheder opstod, efter at man ved cirk. nr. 201 af 30. nov. 1956 om ekstratildeling af benzin havde anmodet »kommunalbestyrelserne om at ville være behjælpelig med at finde frem til de personer, der har et meget omfattende kørselsbehov«, medens selve uddelingen af rationeringskort stadig skulle foretages af politiet. Denne ordning gav anledning til stridigheder, da politimestrene nogle steder fandt, at enkelte kommunalbestyrelser havde grebet chancen for at ophjælpe det lokale erhvervsliv ved at sikre det en relativ benzinvelstand, og derfor nægtede at udlevere benzinrationeringskort i overensstemmelse med kommunalbestyrelsernes udvælgelse.

86. Når det i Betænkning afgivet af byggelovsudvalget af 1948, s. 14, anføres som begrundelse for, at lovudkast til landsbyggeloven flytter den kompetence, der hidtil har tilkommet bygningskommissionen, til kommunalbestyrelsen, at bygningsvæsenet som hidtil bør være et kommunalt anliggende, beror det på en misforståelse. Det har kun været kommunalt i den forstand, at kommunerne har båret omkostningerne ved bygningskommissionernes virksomhed med deraf følgende faktisk tilknytning til kommunen. Bygningskommissionen har været et sagkyndigt stedligt forvaltningsorgan, der har haft kommunens territorium

Kan de just nævnte omstændigheder ikke bidrage til en klaring af problemet om begrænsninger i klagemyndighedens prøvelsesret, så kan man heller ikke bestride sådanne begrænsningers forekomst ved at henvise til, at der altid er adgang til under en administrativ rekurs at fremkomme med nye faktiske oplysninger. Man kunne jo mene, at så måtte klageinstansen være nødsaget til en fuld prøvelse. Fremkomsten af nye oplysninger medfører imidlertid altid, at underinstansen får lejlighed til påny at tage stilling til sagen både i henseende til bevisprøvelsen og til de nye oplysningers betydning for afgørelsens indhold, således at klagens processuelle virkning i første omgang er en genoptagelse af sagen i underinstansen. Erfaringsmæssigt medfører klage på grundlag af nye oplysninger da også ofte, at underinstansen ændrer sin afgørelse, således at klagen falder bort, men ellers vil underinstansen afgive indstilling om sagens afgørelse på grundlag af det senest foreliggende materiale. Problemet om klageinstansens begrænsede prøvelsesret præsenterer sig da ligefuldt, men fremtræder naturligvis klarest ved klage, der ikke støtter sig på nye faktiske oplysninger.

Hvor meget end problemet præciseres, lader det sig dog ikke bestride, at begrænsningerne ikke har præget den positive lovgivning. Resultatet af undersøgelsen er, at *det hierarkiske system slår igennem i forhold til den stedligt fordelte forvaltning*, når der er tale om udfærdigelse af konkrete forvaltningsakter. Centralforvaltningen er gennem klagemuligheden sikret udfyldelsen af de under dens medvirken udstedte generelle retsforskrifter. Alene på et enkelt område, nemlig inden for den gejstlige forvaltning, fandtes hos den stedlige myndighed kvalifikationer, som medførte en begrænsning af den centrale myndigheds prøvelsesmulighed, men herudover kan der kun være tale om, at der i de underordnede myndigheders lokalkendskab ligger en selvstændig kvalifikation, der gør deres indstilling til visse dele af en afgørelses indhold endelig i forhold til centralmyndigheden. Lovgivningen frembød et enkelt eksempel på, at klage-

som kompetenceområde, og det er en principiel ændring i den administrative opbygning af lokalforvaltningen, når kompetencen overflyttes til et politisk valgt organ, der er sammensat ud fra ganske andre hensyn. I bygningslov for købstæderne, lovbek. nr. 210 af 1. aug. 1912 § 35, er det bestemt, at når en kommunalbestyrelse ansætter en bygningsinspektør, skal det ved en tinglæst vedtægt fastsættes, i hvilke tilfælde bygningsinspektøren skal træde i bygningskommissionens sted. Dette er en tydelig illustration af, at det har været tanken at skabe en efter omstændighederne bedst muligt kvalificeret stedlig myndighed.

adgangen var begrænset til fortolkningsspørgsmål.⁸⁷ Ellers opererer lovgivningen med klageadgangen som et enten-eller, og lovgivningen såldt som den foreliggende praksis afgiver derfor grundlag for at formulere en almindelig forvaltningsprocessuel grundsætning om prøvelsesrettens begrænsning, således som den f. eks. kendes fra den af domspraksis tilkendegivne begrænsning af domstolenes prøvelsesret over for forvaltningsakter. *Klagemyndigheden må derfor selv afstikke grænserne for sin prøvelsesret i overensstemmelse med den enkelte kompetences indhold.*

Det må fremhæves, at det hierarkiske principps begrænsning eller ikke begrænsning i forhold til de stedlige myndigheder ingenlunde er et blot akademisk problem. De lokale forvaltningsmyndigheder interesserer sig stærkt for de centrale myndigheders adgang til prøvelse af indankede afgørelser.

Og endelig må det siges, at undersøgelsen har demonstreret, at rekursen som et led i den administrative proces må vurderes efter dens evne til at fremkalde en stedlig forvaltningsudøvelse i overensstemmelse med de retsregler og retningslinier, der ønskes gennemført af lovgivningsmagt og regering, og kun kan afskæres i det omfang en kompetence ikke frembyder behov for retsenhed.

D. Kompetencer henlagt til direktorater.

Udover de i de forudgående afsnit nævnte grupper af stedlige myndigheder, der iøvrigt langt fra er udtømmende, omfatter den offentlige forvaltning et meget stort antal myndigheder. Adskillige af disse myndigheder er kollegialt organiserede og går da som regel under betegnelser som nævn, råd eller udvalg, hvilke betegnelser angiver deres kollegiale organisation, men derudover intet antyder om deres placering i det sam-

87. Foran s. 14: En på lignende måde afgrænset klage forelå desuden i nogle tilfælde, hvor den underordnede myndigheds afgørelse ifølge loven var endelig, medens de nærmere regler var fastsat ved en ministeriel retsforskrift, f. eks. betaling for husmoderafløser, mælkeordning. Ministeren optræder derved som autoritativ lovfortolker, en funktion, som man må antage, at han i alle tilfælde kan påtage sig, også med hensyn til ministerielt stadfæstede vedtægter. Er der udelukkende tale om fortolkning af lov som f. eks. ved valgretsspørgsmål, færdselslov § 18, 7. stk., og næringslov § 37, 3. stk., henvises klagen direkte til domstolene, men i praksis yder ministerierne en vejledende virksomhed m. h. t. tilvejebringelse af retsenhed.

lede forvaltningshierarki. De ikke-kollegiale forvaltningsmyndigheder betegnes fortrinsvis som direktorater eller tilsyn. Den sidstnævnte betegnelse er her uegnet som terminologi, fordi den intet siger om myndighedens organisation eller udtaler sig om dens opgave. I det følgende vil betegnelsen direktorat blive anvendt, da nogen bedre betegnelse ikke står til rådighed og i forvaltningsretligt øjemed næppe heller er påkrævet. De myndigheder, der sammenfattes herunder, har hverken i henseende til tilblivelse, struktur eller hierarkisk stilling noget tydeligt fællespræg.

Udtrykket direktorat er således på dette sted benyttet for at betegne ikke-stedlige forvaltningsmyndigheder af institutionelt præg under ledelse af en chef og fortrinsvis med en mere speciel kompetence. Betegnelsen omfatter en række forvaltningsmyndigheder, hvis officielle navn ikke indeholder ordet direktorat, selv om de ledes af en direktør, således tilsynet med handelsskoleundervisningen, tilsynet med håndværkerundervisningen, justervæsenet, for at tage nogle enkelte eksempler, såvel som for eksempel statens plantetilsyn, der ledes af en forstander, og tidligere overinspektionen for børneforsorgen, der blev ledet af en overinspektør.

Direktoratbenævnelsen har ingen historisk begrundelse i betegnelsen af lederen som direktør. Direktørbetegnelsen har fra den tidligste tid været anvendt inden for den ministerielle organisation, men nogen konsekvens i titulaturen har der aldrig været. Ved ministerialstyrets oprettelse i 1848 fordeltes udenrigsministeriets forretninger mellem 3 departementssekretærer,⁸⁸ medens indenrigsministeriets to departementer blev ledet af departementsdirektører.⁸⁹ Finansministeriets centralstyre deltes i 5 departementer med hver sin direktør, medens toldvæsenet henlagdes til en generalolddirektør, postbefordringsvæsenet til en generalpostdirektør og domænevæsenet under en domænedirektør og endelig revisionsvæsenet under 2 generaldecisorer.⁹⁰ Krigsministeriets og marineministeriets afdelinger forestodes af direktører,⁹¹ hvorimod justitsministeriet⁹² og ministeriet for kirke og undervisningsvæsenet⁹³ blev delt i departementer, der hver forestodes af en departementschef. Udenrigsministeriet er senere gået

88. Departementstidende 1848, s. 479–80.

89. I. c., s. 825.

90. I. c., s. 817.

91. I. c., s. 5 og s. 53.

92. I. c., s. 827.

93. I. c., s. 157.

over til direktørbetegnelsen, medens indenrigsministeriet og finansministeriets centralstyrelse er gået over til departementschefsbetegnelsen. Der er også opstået departementer, der under ledelse af en direktør har fået betegnelsen direktorat, således matrikeldirektoratet, direktoratet for statens hospitalsvæsen for sindslidende og generaldirektoratet for statsbanerne.⁹⁴

Uden for undersøgelsen i det følgende falder de ministerielle departementer, der betegnes som direktorater. For de øvrige direktorater er det i adskillige tilfælde åbenbart, at der tilkommer dem en meget betydelig kompetence, og det er derfor nærliggende for deres vedkommende at rejse spørgsmålet, hvorvidt der tilkommer borgere adgang til at indklage direktoratets afgørelser for vedkommende ministerium.⁹⁵ Spørgsmålets karakter af almindeligt forvaltningsretligt problem begrundes, at man uden for undersøgelsen bør holde styrelser af offentlige anstalter i videste forstand. Anstaltsforholdets særlige natur gør det usikkert, i hvilken udstrækning de almindelige regler for forvaltningsakter kan anvendes på afgørelser truffet som led i retsforholdet mellem anstalten og den benyttende borger. Iøvrigt er nogle af de betydeligste anstaltsledelser som allerede nævnt selvstændige departementer, men de fleste anstalter henhører dog under et ministerium, direkte som for eksempel statens læreanstalter og museer, eller indirekte, således at den samlede styrelse er underlagt et direktorat som for eksempel fængselsdirektoratet.

Om flere af direktoraterne gælder det, at de er overinstans i forhold til særlige stedlige forvaltningsmyndigheder, hvilket for eksempel gælder direktoratet for arbejdstilsynet i forhold til arbejdsinspektørerne. Om rekursforholdet mellem de stedlige myndigheder og direktoraterne må der antages at gælde det samme som i forholdet mellem de almindelige stedlige forvaltningsmyndigheder og ministerierne. Det er alene forholdet mellem direktorat og ministerium, der i det følgende skal illustreres.

94. Lov nr. 40 af 25. febr. 1925 om Styrelsen af Statsbanerne udtaler i § 1, 2. stk., at generaldirektøren som departementschef står umiddelbart under ministeren, jfr. tilsvarende i lov nr. 110 af 30. maj 1927 om Styrelsen af post- og telegrafvæsenet og bek. nr. 236 af 27. aug. 1925 om Instruks for direktøren for statens sindssygehospitaler. I lov nr. 180 af 30. april 1960 om styrelsen af statens hospitalsvæsen for sindslidende siges alene, at direktoratet henhører under indenrigsministeren.

95. Der er altså ikke taget stilling til opdelinger inden for den kommunale forvaltning.

Direktoraterne er et produkt af den offentlige forvaltnings udvikling gennem det sidste århundrede. Som særlige institutioner under ministerierne fandtes i midten af forrige århundrede det kgl. sundhedskollegium, der var oprettet i 1803 og det veterinære sundhedsråd oprettet i 1851 samt en overinspektør for fængselsvæsenet. De to førstnævnte var kollegiale organer. Den første spire til et nu bestående direktorat fremkom ved oprettelsen af embedet som veterinærfysikus i 1858, men det var først efter en lang udvikling, at der til dette embede knyttedes væsentlige administrative funktioner, og karakter af et direktorat fik det først på et tidspunkt, da adskillige direktorater havde set dagens lys.

Selve tanken om at henlægge en administrativ specialopgave til en direktør synes første gang at have været fremme i det i 1872 fremsatte forslag til lov om børns og unge menneskers *arbejde i fabrikker*. Dette lovforslag, der fremsattes af indenrigsministeren, og som indeholdt forslag om en række indskrænkninger i adgangen til at udnytte børns arbejdskraft, byggede først og fremmest på ønsket om at modvirke de samfunds-skadelige virkninger af, at børn kom ind på arbejdsmarkedet og blev benyttet til at sikre familiens indtægter med skadelige følger for børnenes skolegang og opvækst. I fabrikteknisk henseende indeholdt lovforslaget dog også en enkelt almindelig forskrift om sikring mod faremuligheder fra maskiner, hvor der var beskæftiget børn. I ingen henseender var bestemmelserne særlig vidtgående, men man var dog klar over, at der med overholdelsen måtte kræves et tilsyn, der rakte udover, hvad de almindelige politimyndigheder kunne præstere. Dette tilsyn var ifølge lovforslaget tænkt at skulle udøves af en kongelig udnævnt direktør i forbindelse med arbejdsinspektører, der beskikkedes af ministeriet.

Direktøren ville man have tillagt et beskedent honorar, og det var tanken, at posten skulle bestrides af en af ministeriets embedsmænd. Begrundelsen for at han skulle forsynes med kongelig udnævnelse var, at man anså det for påkrævet at give stillingen en anseelse, der kunne understrege lovreglernes betydning og nødvendigheden af deres overholdelse.⁹⁶ Det blev dog også fremhævet, at ordningen skulle betyde en aflastning af indenrigsministeriets departementschefer,⁹⁷ og denne opfattelse med modsat fortegn kom til udtryk under debatten i landstinget, når det ud-

96. R. T. 1872/73, Landst.forhdl., sp. 519.

97. I. c., sp. 511 og 518.

taltes, at der i planen om oprettelse af en direktørstilling lå spiren til et ønsket arbejdsministerium.⁹⁸

Tilsynets opgave skulle i forbindelse med aflæggelse af besøg på de af loven omfattede virksomheder foruden at påse lovens overholdelse ikke mindst være at indsamle materiale og erfaringer med henblik på en udbygning af lovgivningen, og det skulle først og fremmest være direktørens opgave at foranledige dette materiale bearbejdet,⁹⁹ men han skulle også være mellemlid mellem de stærkt sagkyndige arbejdsinspektører og ministeriet og sikre den fornødne enhed i lovgivningens anvendelse,¹⁰⁰ selvom enhver anordningsmyndighed er hos ministeriet.¹⁰¹ Man har således været opmærksom på ønskeligheden af at lette ministeriet for opgaver, der ikke naturligt lod sig løse inden for ministeriets traditionelle organisation. Forslaget om etablering af en direktørstilling kom imidlertid ikke gennem landstinget, idet dette nedskar forslaget 3 inspektører til 2, der ifølge lov nr. 74 af 23. maj 1873 § 12 sorterede under ministeriet.

Loven indeholdt ingen forskrifter vedrørende indbringelse for ministeriet af inspektørernes afgørelse. Efter § 1 tilkom det ministeriet direkte at tage stilling til, hvorvidt en virksomhed efter loven er omfattet af tilsynet, men dette forstås efter instruks af 1. december 1873 for arbejdsinspektørerne således, at disse træffer afgørelse på stedet, når der ikke foreligger tvivl; instruksens § 13 anviser inspektørerne i tvivlstilfælde, hvor der ikke foreligger noget præcedens, at forelægge spørgsmålet med indstilling til ministeriets afgørelse. Heraf følger, at en afgørelse altid kunne indklages for ministeriet. I den senere lovgivning har der på dette punkt stadig været udtrykkelige rekursforskrifter med klagefrist, nu arbejderbeskyttelseslovens § 1, 8. stk.

En kompetence for arbejdsinspektørerne af teknisk karakter fandtes i lovens § 11 sammenholdt med instruksens § 10, der taler om meddelelse af skriftligt påbud om foranstaltninger til afværgelse af faremuligheder. Nogen adgang til klage over sådanne pålæg er ikke omhandlet, men ifølge instruksens § 11 skal inspektøren i tilfælde af lovovertrædelse indstille til ministeriet, der skal træffe afgørelse af, om der skal rejses påtale. Heri ligger en mulighed for ministeriet for at efterprøve eventuelle pålæg.

98. I. c., sp. 527.

99. I. c., sp. 518 og 527.

100. R. T. 1872/73, Till. A., sp. 2001.

101. I. c., sp. 2002.

Under forarbejderne var man inde på, at der netop fordi der blev tillagt arbejdsinspektørerne en øvrighedsmyndighed udover det blotte tilsyn med lovgivningens overholdelse skulle gives udtrykkelig hjemmel for klageadgangen.¹⁰² Ifølge lovens § 7 tilkom det indenrigsministeren at bevilge dispensation, men disse dispensationer blev meddelt af arbejdsinspektørerne.¹⁰³ Herved var ministeriets principielle kompetence ikke udelukket.

Medens man således etablerede en central myndighed ved gennemførelsen af disse på generelle samfundsmæssige hensyn hvilende krav til arbejdsforholdene, fastholdt man en modsat ordning for så vidt angik det rent tekniske tilsyn, som var hjemlet i lov nr. 23 af 24. marts 1875 om tilsyn med dampkedler på landjorden. Dette tilsyn har sit udspring i forordning af 27. april 1832 om tilsyn med indretninger, der drives ved dampmaskiner. Efter denne skulle det ved syn konstateres, forinden en dampmaskine toges i brug, at der ikke forelå fejl, der kunne medføre fare for liv og ejendomme; synet skulle foretages ved synsmænd, der udpegedes af amtmanden. Noget bestemt antal på synsmændene angaves ikke, og ved midten af århundredet var man nået til at udpege hele dampmaskinekommissioner. En udvidelse af synets kompetence fandt sted ved lov af 12. april 1851 om beskaffenheden af samt tilsynet med dampkedler, dampmaskiner og dampskibe, der indførte en række nærmere tekniske krav, men samtidig forudsattes herudover i § 17, at synsmændene skulle undersøge kedlens tilstand, og de skulle efter § 19 i deres erklæring udtale sig om forefundne mangler, såvel som om eller under hvilke betingelser kedlen kan tages i brug. Der tilkom således synsmændene en kompetence til at fremsætte selvstændige krav af teknisk indhold, og det var da også på forhånd klart, at loven ikke kunne være udtømmende med angivelse af maskinernes faremuligheder.¹⁰⁴

Ved lovforslagets fremsættelse i folketinget indeholdt det ikke nogen hjemmel for efterprøvelse af synsafgørelser. Når man allerede havde beskikket synsmænd blandt de kyndigste mænd, »vil man ikke kunne gøre

102. I. c., Landst.forhdl., sp. 522, om at det måtte tages under overvejelse, når man gav »arbejdsinspektørerne myndighed til at kunne påbyde visse forskrifter for at betrygge lovens efterlevelse, og når man giver dem myndighed til at tage bestemmelse om, hvorvidt der i visse tilfælde skal foretages indhegning, da at give rekurs til ministeriet«.

103. Meddelelse om dispensationer er givet af inspektørerne i de årlige beretninger, se tidligst Beretning for 1875, s. 5.

104. R. T., 2. session, folket.forhdl., sp. 6062.

regning på at kunne finde et større antal mænd, hvis tekniske kyndighed gav nogen garanti for et pålideligere resultat end det, der var udkommet ved det første skøn«. ¹⁰⁵ Forslaget opretholdt derfor uden videre det i forordningen af 1832 etablerede syn.

Den ordning ændredes ved lovforslagets behandling i folketingsudvalget. ¹⁰⁶ Fremfor talstærke kommissioner anså man det for hensigtsmæssigt som hovedregel at lade undersøgelserne foretage af nogle få mænd og i stedet åbne udvej for appel. En sådan appel måtte da antage karakteren af udpegelse af synsmænd til foretagelse af oversyn. Måske måtte det antages, at der allerede bestod en adgang til at indbringe synets afgørelser til ministeriet, men sikkert var det ikke, og man antog, »at det i praksis ville blive, som om ingen appel kunne finde sted«. ¹⁰⁷ I praksis har man altså ikke anset rekurs for en brugelig udvej. Efter loven i dens endelige skikkelse skulle oversyn kunne anvendes, når ejeren fandt betænkelighed ved at underkaste sig de betingelser, som synsmændene måtte have stillet, jfr. § 20. Man har altså netop været opmærksom på et oversyns betydning i de tilfælde, hvor der tilkom synsmændene en egentlig selvstændig kompetence udover det direkte tilsyn med lovens overholdelse. Det er ikke udtalt, at oversynets afgørelser skulle være endelige i forhold til ministeriet, men noget problem har man efter det foran anførte ikke anset at foreligge, fordi oversynet netop forudsattes at handle inden for et område, hvor der alligevel ikke bestod nogen mulighed for ministeriet til at efterprøve synsmændenes afgørelser.

I princippet opretholdes den gældende ordning af tilsynet ved dampkedelloven af 1875. Ansvar for at dampkedler blev synet, og at de ved synet foretagne udsættelser blev efterkommet, påhvilede stedets politimester.

En væsentlig ændring af den efter 1873-loven anordnede tilsynsmyndighed fremkom ved lov nr. 56 af 12. april 1889 om foranstaltninger til forebyggelse af ulykkestilfælde ved brug af maskiner m. m., udfærdiget gennem justitsministeriet. Loven, der fandt anvendelse på enhver maskine, hvis brug kan medføre fare for de betjenende personers liv eller sundhed, fastsatte en række tekniske sikkerhedskrav ved brugen af maskiner, ligesom den gav adgang til meddelelse af nærmere forskrifter om

105. I. c., till. A, sp. 558.

106. I. c., till. B, sp. 544–46.

107. I. c., folket.forhdl., sp. 6060.

maskiners indretning og benyttelse. Til at varetage tilsynet ansattes to kongelig udnævnte fabrikinspektører samt 12 assistenter. Organisationen får herved et institutionelt præg og betegnes da også som *fabrikinspektoraterne*. Til disse henlægges tilsynet med dampkedler på den måde, at dampkedelsyn skal udføres af en assistent, men med bibeholdelse af 1875-lovens adgang til at begære oversyn. Herved kom fabrikinspektørerne til »på eget embedsansvar at overtage det hele politimæssige tilsyn med fabrikvirksomheden og dampkedlerne på landjorden«, hvilket også begrundedes med, at politimesteren savnede teknisk indsigt til at bedømme et kedelsyns udsættelser.¹⁰⁸ Endvidere overtog fabrikinspektoraterne under indenrigsministeriets overtilsyn forretningerne vedrørende lov af 23. maj 1873 om børns og unge menneskers arbejde i fabrikker. Der oprettedes også under fabrikinspektørernes tilsyn et kommunalt maskinsyn.

Under lovforslagets udvalgsbehandling blev der i lovens § 16 indføjet en udtrykkelig rekursbestemmelse.¹⁰⁹ Ankebestemmelsen taler om afgørelse af uenighed angående de i loven trufne bestemmelser med tilhørende anordninger, og det synes således, som om opmærksomheden særlig har været henvendt på afgørelsen af fortolkningsspørgsmål, hvilket også bestyrkes af, at der i bestemmelsen indeholdes en regel om klage til ministeren over afgørelse af, om en arbejdsvirksomhed henhører under lovens område, hvilken ankebestemmelse alene bibeholdes ved lovrevisionen i 1901.

På denne baggrund oprettedes *direktoratet for arbejds- og fabriktilsynet* ved lov nr. 71 af 11. april 1901 om arbejdet i fabrikker m. m. Nyordningen tilsigtede en stærkere selvstændiggørelse hos direktoratet på grund af den eksisterende fordeling af lovgivningsområdet mellem indenrigsministeriet og justitsministeriet,¹¹⁰ en deling der iøvrigt opretholdtes, idet justitsministeriet fører overtilsyn for så vidt angår forretninger efter 1889-loven og dampkedelloven samt lov nr. 39 af 1. april 1896 om pasningen af dampkedler, medens overtilsynet iøvrigt føres af indenrigsministeriet.

Loven af 1901 er en udbygning af loven af 1873 og indeholder alene en enkelt rekursbestemmelse, nemlig for det tilfælde, at tilsynet benytter sin adgang til at påbyde en udvidelse af lovens almindelige aldersgrænse.

108. R. T. 1885/86, till. A, sp. 1480–81.

109. R. T. 1888/89, till. B, sp. 1774, der ikke nærmere motiverer bestemmelsen.

110. R. T. 1900/01, till. B, sp. 858–59.

I en række tilfælde tillægges der direktøren kompetence til at meddele dispensationer fra lovens forskrifter, idet der da skal ske indberetning til ministeriet om givne tilladelser; derimod nævnes der ikke noget om adgangen til at klage over dispensationsnægtelser.

En samarbejdelse og udbygning af lovene af 1889 og 1901 finder sted ved fabriksloven nr. 143 af 29. april 1913, der samtidig samler overtilsynet i denne henseende hos indenrigsministeren. I de tilfælde, hvor loven hjemler tilsynet adgang til at skærpe de almindelige krav gennem påbud, opretholdes den udtrykkelige hjemmel til påanke af afgørelsen, således lovens § 7, 1. stk., § 8, 2. stk. og § 23, men herudover optages i lovens § 39, 3. stk., en bestemmelse om en almindelig adgang til at forelægge indenrigsministeriet de af direktøren trufne afgørelser vedrørende fremsatte krav. Denne bestemmelse blev indføjet for at skaffe arbejdsgivere og maskinbrugere udtrykkelig hjemmel for klage.¹¹¹ I de i medfør af lovens § 9 udfærdigede regulativer optages derfor også i modsætning til tidligere regulativer udtrykkelige klageforskrifter.

I den i 1913 indførte almindelige ankeadgang er der ikke siden gjort nogen forandring bortset fra, at arbejderbeskyttelsesloven af 1954 ved § 56 indfører tidsfrister for rekursen. Da loven af 1954 dækker samtlige de af direktoratet for arbejdstilsynet hidtil forvaltede kompetencer, dækker klageadgangen således hele tilsynets område. Herudover er kun bevaret den specielle ankeforskrift vedrørende henførelse af virksomheder under lovens område i § 1, 8. stk., dog at reglerne om oversyn ved dampkedler i bekendtgørelse nr. 648 af 15. december 1919 § 55 er opretholdt ved lovens § 77, 10. stk.

En udvikling af direktoratets selvstændighed afspejler sig i 1954-lovens § 47, der taler om, at tilsynet med lovens regler føres af arbejdstilsynet og det kommunale tilsyn under ledelse af et direktorat, ligesom § 56 også indeholder en udtrykkelig og tidsbegrænset adgang til klage over tilsynskredsens afgørelser til direktøren for arbejdstilsynet. Direktoratet er således en ledelse af en forvaltningsgren med specielle opgaver.

Medens direktoratets udvikling til en selvstændig forvaltningsmyndighed dækker over vigtige realiteter, kan man ikke sige, at det samme gælder om den stedfundne udvikling i klageforskrifterne. Klager over direktoratets afgørelser forekommer praktisk taget ikke. I en enkelt sag,

111. R. T. 1910/11, till. A, sp. 3360-61.

hvor der fra et byggekonsortium blev klaget over, at direktoratet for arbejdstilsynet stillede krav om to trapper i et kompleks uanset, at bygnings- og brandmyndighederne havde erklæret sig indforstået med en trappe, udtalte socialministeriet, efter at direktoratet var fremkommet med en række tekniske betragtninger, at arbejderbeskyttelsesloven efter ministeriets opfattelse afgav fornøden hjemmel for det stillede krav – noget der iøvrigt ikke var bestridt – og »at det er arbejdstilsynets opgave selvstændigt at skønne over«, om bygningernes indretning er tilfredsstillende. Ministeriet, der således udelukkede visse klagegrunde, henholdt sig herefter til direktoratets afgørelse.¹¹²

Forskelligt fra klagespørgsmålet er det, at der i en række tilfælde fremkommer dispensationsansøgninger som følge af direktoratets afgørelser med hensyn til lovgivningens krav. Også i disse sager henholder ministeriet sig i teknisk henseende til direktoratet, selvom det også kan støtte sig til arbejdsrådet.

På et med arbejdstilsynet beslægtet område, nemlig *tilsynet med skibe*, har udviklingen været parallel omend noget langsommere. Oprindeligt var lovgivningen fælles, idet såvel forordningen af 27. april 1832 som loven af 12. april 1851 omfattede tilsynet også med dampskibe. Ved lov nr. 22 af 29. marts 1875 om tilsynet med dampfartøjer fik dette område sin egen lovgivning, der dog med hensyn til tilsynet kom til at svare til tilsynet med dampkedler på landjorden, således at det påhvilede politimyndighederne at sikre, at syn foretages af udpegede synsmænd, ligesom der var adgang efter loven til at begære oversyn med hensyn til de udsættelser, som synsmændene havde gjort. De beskedne krav med hensyn til selve dampskibenes indretning, der indeholdtes i loven af 1875, kunne dårligt virke tilfredsstillende, og allerede i 1876 nedsatte indenrigsministeren en kommission til at overveje forholdsregler mod brugen af usødygtige skibe under dansk flag. Kommissionen afgav i 1879 en meget udførlig betænkning, der ikke alene foreslog indførelse af en række materielle krav til skibes sødygtighed, men også foreslog en fuldstændig omlægning af tilsynet. Kommissionens forslag gik ud på, at der skulle ansættes 3 kongelige skibsinspektører med hver sit distrikt, således at man herved havde myndigheder, der var i stand til at optræde over for redere

112. *Socmin.* skr. af 11. marts 1958 (utrykt).

og skibsførere med den fornødne autoritet.¹¹³ Kommissionen pegede endvidere på, at de forskellige søfarten vedrørende anliggender var fordelt på så mange myndigheder, at det måtte være ønskeligt med en enkelt fælles myndighed, der kunne føre tilsyn med, at de forskellige lovregler blev overholdt. Skibsinspektørerne skulle være berettigede til midlertidigt at tilbageholde et skib, der ansås usødygtigt, hvorefter det skulle besigtiges af en besigtigelseskommission bestående af skibsinspektøren og 2 sagkyndige synsmænd, men med adgang for ejeren til at forlange besigtigelseskommissionens kendelse prøvet ved et oversyn.¹¹⁴ Kommissionsudkastet, der ikke var upåvirket af ordningen af arbejdstilsynet, fremkaldte et lovforslag, der dog ikke kunne gennemføres, bl. a. fordi de materielle krav til skibenes indretning og udrustning formentes at gøre dansk dampskibsfart mindre konkurrencedygtig. Heller ikke ved lov nr. 16 af 13. februar 1903 om tilsyn med dampfartøjer m. v. skete der nogen principiel ændring i ordningen af tilsynet. En i 1898 nedsat kommission havde gjort opmærksom på, at den mest betryggende ordning ville opnås ved tilsyn i lighed med det af fabrikinspektørerne i henhold til lov af 12. april 1889 udførte, men man anså ikke en sådan reorganisering for gennemførlig. Det administrative hovedansvar for tilsynet med lovens overholdelse kom herefter fremdeles til at påhvile politimyndighederne med bistand af toldvæsenet. Loven indførte dog den forandring, at synsmændene udnævnes af indenrigsministeriet for 4 år ad gangen og med større distrikter. Dette system virkede meget uensartet, og under manglen på centralisation fandt ensartede spørgsmål alt for ofte forskelligartet besvarelse, hvorhos politimyndighederne manglede den fornødne tekniske sagkundskab til at føre kontrol med, at synsmændenes forskrifter blev iagttaget. Centralmyndigheden, der lå hos handelsministeriet, rådede hverken over de fornødne tekniske kræfter eller det fornødne administrative mellemlid til at føre et effektivt tilsyn.

Først ved lov nr. 145 af 29. marts 1920 om tilsyn med skibe nåede man frem til oprettelsen af et egentligt skibstilsyn. Ifølge lovens § 15 hørte skibstilsynet under handelsministeriet, og det var ifølge forslaget meningen, at »ministeriet som centralmyndighed og overledelse skulle holde alle afgørelser i sin hånd, ikke blot med hensyn til generelle spørgsmål,

113. Ministerialtidende 1879 B, s. 489.

114. l. c. s. 527–28, udkastets §§ 11 og 15.

men over for alle konkrete tilfælde af større betydning». ¹¹⁵ For at handelsministeriet kunne løse denne opgave hjemledes der i § 16, 2. stk., ansættelsen af en overskibssingeniør med det formål at sikre »pålidelighed og enhed ved sagernes behandling«. ¹¹⁶ Foruden overskibssingeniøren knyttedes nogle skibsinspektører til handelsministeriet som midlertidig tjenstgørende, og heraf udviklede sig efterhånden et særligt teknisk kontor for søfartsanliggender, hvorved den tekniske indsigt opnåedes direkte inden for ministeriets rammer. Selve skibstilsynet organiseredes ifølge § 16, 1. stk., under ledelse af en overskibssinspektør med bistand af et antal skibsinspektører og skibssynsmænd. Hele ordningen blev ophævet ved lov nr. 117 af 28. marts 1951, der nedlagde begge de nævnte stillinger og henlagde de under handelsministeriets tekniske kontor for skibstilsynsanliggender hørende sager til det samtidig oprettede *direktorat for statens skibstilsyn*.

Den ganske overvejende del af direktoratets opgaver består i tilsynet med overholdelsen af gældende retsforskrifter; visse dispensationsbeføjelser har dog været overdraget direktoratet. Der har aldrig foreligget udtrykkelige bestemmelser om handelsministeriets kompetence til at påkende klager, men der har heller ikke været tillagt tilsynet kompetence til at meddele påbud ud over de lovhjemlede krav. Kun i een henseende har loven direkte hjemlet en sådan egentlig forvaltningskompetence, nemlig med hensyn til tilbageholdelse af skib som usødygtigt. På dette punkt indeholdt 1920-lovens § 31 hjemmel for klage til handelsministeriet, hvis afgørelse igen kunne indbringes for det i § 33 omhandlede overskibssyn. Klageordningen ændredes ved loven af 1951, idet man anså det nødvendigt, at ministeriet udgik som appelinstans, når det blev berøvet den sagkyndige indsigt, som hidtil havde ligget i dets tilsynstekniske kontor. ¹¹⁷ Efter 1951-lovens § 32 skal klage over et skibs tilbageholdelse indbringes direkte for overskibssynet, og hermed er handelsministeriets kompetence udelukket. Når denne kompetenceudelukkelse ansås som en nødvendig konsekvens af, at man henlagde den tekniske indsigt fra ministeriet til direktoratet, måtte det være nærliggende at rejse det spørgsmål, om man ikke i lovændringen måtte finde en forudsætning om, at handelsministeriet overhovedet måtte afvise klager over direktoratets afgørelser af tekniske

115. R. T. 1919/20, till. A, sp. 3569–70.

116. I. c., sp. 3524.

117. R. T. 1950/51, till. A, sp. 3699.

spørgsmål. Man kunne nemlig anlægge det synspunkt, at såfremt direktoratet i en foreliggende situation fandt, at lovgivningens tekniske krav ikke var opfyldt, og at sikkerhedsmæssige grunde ikke tillod dispensation, måtte fartcertifikatet inddrages efter § 28 eller skibet tilbageholdes efter § 30, i begge tilfælde således at den særlige klage til overskibssynet skulle bringes i anvendelse. Forholdet er imidlertid, at der i de af direktoratet trufne afgørelser også kan indgå afvejelser af andre momenter end af udelukkende teknisk art. I en for handelsministeriet rejst sag var situationen den, at der til en nybygning til et rederi, der drev færgefart, i 1954 var meddelt dispensation med hensyn til redningsmateriel, og i tillid hertil havde skibsværftet afsluttet kontrakt med rederiet om en yderligere nybygning i 1957. Da en tilsvarende dispensation på nuværende tidspunkt nægtedes, klagede værftet til ministeriet, idet man påberåbte sig, at der ikke siden 1954 var indtrådt ændringer, som kunne begrunde, at der nu stilledes andre sikkerhedskrav. Ministeriet tog sagen til realitetspåkendelse, idet man drøftede, hvorvidt der måtte træffes en tilsvarende afgørelse, når forholdene ikke havde ændret sig; dette ansås dog ikke nødvendigt, hvorfor man henholdt sig til direktoratets tekniske vurdering.¹¹⁸

Også i andre henseender kan det forekomme, at afgørelser kræver afvejelse udover det rent tekniske spørgsmål. Når det således i bekendtgørelse nr. 9 af 24. januar 1953 § 2, 2. stk., udtales, at ældre skibe, der undergår større reparationer eller væsentlige ændringer i konstruktionen, skal i det omfang »det er muligt under hensyn til den eksisterende indretning bringes til at opfylde bekendtgørelsens forskrifter«, er der tale om en afvejelse, der også må tage økonomiske forhold i betragtning, f. eks. ved bedømmelsen af mulighederne for at gennemføre en ombygning af et passagerskib. I sådanne tilfælde har handelsministeriet taget klager til realitetsbehandling.

Det er allerede nævnt, at et andet af de nu bestående direktorater har sine rødder langt tilbage, nemlig *veterinærdirektoratet*. Om dette direktorat gælder det ikke alene, som om de forudgående, at kompetencerne langsomt har udviklet sig, men direktoratet er også opstået lidt efter lidt, uden at det på noget tidspunkt er oprettet med bestemt kompetenceområde. Indtil 1931 var stillingen som veterinærfysikus et honorarlønnet

118. *Handmin.* skr. af 2. sept. 1958 (utrykt).

embede, hvortil beskikkedes en professor ved landbohøjskolen; men da indehaveren på dette tidspunkt ønskede sig fritaget under henvisning til, at arbejdet oversteg, hvad der kunne forenes med hans hovedgerning, omnormeredes stillingen til en tjenestemandsstilling som direktør fra 1. april 1931.¹¹⁹

Den ældste af de nu af veterinærdirektoratet forvaltede kompetencer går tilbage til lov af 29. december 1857 om smitsomme sygdomme hos husdyrene. Loven giver hjemmel for det offentlige til, når smitsomme sygdomme konstateres, at træffe visse foranstaltninger, medmindre ejeren da uden videre retter sig efter dyrlægens instruktioner. Kompetencen til at påbyde foranstaltninger henlagdes til politiet, hvis pålæg ejeren ifølge § 4 skulle efterkomme, »selvom han måtte finde sig foranlediget til derover at besvære sig for vedkommende overordnede autoriteter«. Denne udtrykkelige ankebestemmelse indføjedes under forslagets behandling på rigsdagen med den motivering, at man ville tydeliggøre, at den, der fandt sig forurettet ved givne pålæg, var berettiget til at besvære sig derover.¹²⁰ De overordnede myndigheder er amtmanden og indenrigsministeriet. Denne klageadgang sigter til de af politimesteren påbudte foranstaltninger og ikke til diagnosen. Hvis politimesteren nærede tvivl om denne, skulle han efter loven lade sagen undersøge nærmere, og herved er det af betydning, at § 1 også kender til udsendte veterinærer fra indenrigsministeriet.

En nærmere regel om den veterinære diagnosticering findes i § 8 med hensyn til det tilfælde, at der påbydes nedslagtning, idet sygdommens tilstedeværelse da er bestemmende for erstatningens størrelse. Der blev derfor givet ejeren adgang til ved obduktionen at lade en dyrlæge på hans vegne deltage i afgørelsen af, om dyret var sygt, således at dette spørgsmål i tilfælde af tvivl eller ved meningsforskel måtte indbringes for det veterinære sundhedsråd. Dyrets værdi skal takseres af tre af politimesteren dertil udvalgte mænd.

Nogen lønnet veterinær var ikke knyttet til ministeriet udover veterinærfysikus, der var professor ved landbohøjskolen, men statsregnskabet viser, at der af ministeriet i beskedent omfang udsendtes veterinære konsulenter.

Af stor betydning for udviklingen af det veterinære tilsynsapparat blev det, at der i lovens § 9 var optaget en bemyndigelse for indenrigsministe-

119. R. T. 1930/31, till. B, sp. 1657–58.

120. R. T., 9. session, till. B, sp. 10.

ren til, når der i fremmede lande var udbrudt smitsomme sygdomme blandt husdyrene, at udstede *forbud mod indførsel af husdyr* og rå handelsprodukter deraf eller kun at tillade indførsel under sådanne betingelser, som man måtte anse for nødvendige for at hindre sygdommens udbredelse. I kraft af denne bemyndigelse udstedtes der i årenes løb en lang række bekendtgørelser om indførselsforbud, ved hvilke der efterhånden udvikledes en veterinær indførselskontrol.

Ved de senere udkomne love om smitsomme sygdomme hos husdyrene, lov nr. 105 af 14. april 1893 og lov nr. 156 af 14. april 1920, er der ikke sket nogen forandringer i selve lovens opbygning. Derimod er der sket en ændring af bestemmelsen vedrørende klage over de af politimesteren påbudte foranstaltninger; efter 1893-loven blev politimesterens indskriden unødvendig, såfremt ejeren til dyrlægens protokol erklærede at ville overholde de af dyrlægen meddelte forskrifter, og i forbindelse hermed ændredes klagebestemmelsen i § 4, 2. stk., derhen, at den alene fastslår, at ejeren, selvom han over for dyrlægen direkte ved sin underskrift til protokollen påtager sig forpligtelse til at efterkomme de givne forskrifter og pålæg, ikke derved afskærer sig fra at klage. Bestemmelsen ophæver dermed på dette bestemte punkt en mulig tvivl om klageadgangen; men den forudsætter, at der iøvrigt består en almindelig klageadgang. Herudover betød 1893-loven en udvidelse af bemyndigelsen til at foreskrive betingelser for indførselen af husdyr eller produkter deraf.

Først i 1920-loven afspejles en udvikling i den veterinære organisation. Dette viser sig i lovens § 1, hvor der tillægges veterinærfysikus en mere almindelig tilsynsmyndighed i forhold til de praktiserende dyrlæger, idet det pålægges dyrlæger at efterkomme de særlige anvisninger, som veterinærfysikus eller dennes stedfortræder måtte meddele. Disse stedfortrædere er de under landbrugsministeriet ansatte veterinærinspektører, og loven antyder også en institutionalisering, når den i § 5, 2. stk., fastsætter, at tvivlsspørgsmål vedrørende diagnosen skal forelægges veterinærfysikater til afgørelse. Ved obduktion af et nedslået dyr har ejeren fremdeles ret til at sende en dyrlæge, § 8, 6. stk., men herudover tillægges der ham i § 8, 7. stk., ret til at udpege den ene af de tre mænd, der skal vurdere dyret forinden nedslagtning. Denne vurderingsforretning er endelig.¹²¹

121. Vurderingsforretningen kan nok genoptages i tilfælde af nye oplysninger, men den kan ikke påklages, *landbrugsmin. skr.* af 25. febr. og 12. marts 1958 (utrykte).

De i 1920-loven §§ 16 og 17 indeholdte bemyndigelser til at give forskrifter vedrørende indførsel af dyr er nu afløst af lov nr. 131 af 13. april 1954 § 3. De på dette område udstedte forskrifter, først og fremmest bek. nr. 151 af 12. april 1924, indeholder ingen rekursbestemmelser. I nogle mere betydende situationer, nemlig når der skal træffes beslutning om frigivelse af en hel sending heste, bek. § 12, 3. stk., eller hvor det af hensyn til erstatningsspørgsmålet skal fastslås, om en hest, der senere må slås ned, allerede ved indførselen var smittet, § 13, 2. stk., henlægges kompetencen direkte til veterinærfysikus, nu veterinærdirektoratet, der således er den endelige sagkyndige myndighed. Mindre ensidigt veterinært prægede kompetencer foreligger f. eks. i bek. § 12, 1. stk., efter hvilken det kan påhvile importøren at stille et karantænelokale til rådighed, der kan godkendes af veterinærpolitiet, og i bek. nr. 32 af 12. februar 1948 § 2, i henhold til hvilken der i hvert enkelt tilfælde må søges tilladelse hos veterinærdirektoratet til indførsel af heste her til landet, således at tilladelsen kan meddeles på nærmere betingelser.

En udbygning af den veterinære administration fremkaldtes af de meget omfattende opgaver, der kom til at påhvile veterinærvæsenet i forbindelse med den *aktive bekæmpelse af visse udbredte husdyrsygdomme*, især tuberkulose og kalvekastning. Statens aktive deltagelse i bekæmpelsen af disse sygdomme går tilbage til sidste del af forrige århundrede, men det blev først med lov nr. 346 af 29. juli 1942 om bekæmpelsen af tuberkulose hos kvæg og lov nr. 221 af 24. maj 1948 om smitsom kalvekastning, at en organiseret aktion satte ind. Disse love indeholdt en række forskrifter vedrørende undersøgelse af og omsætning med dyr samt ikke mindst foranstaltninger til forhindring af indførelse af smitte i rene besætninger. Forskrifternes iagttagelse var ikke alene af betydning for en gennemførelse af bekæmpelsen, men i retlig henseende var deres efterlevelse afgørende for opnåelsen af tilskud til udrensning af smittede kreaturer. Lovene betød derfor en væsentlig udvidelse af tilsynsmyndighedens opgaver såvel som af dens kompetence, og den medførte da også en direkte udvidelse af tilsynsapparatet, idet 1942-lovens § 19 hjemlede ansættelse af et antal kredsdyrlæger under veterinærdirektoratet. De nævnte love såvel som de dertil knyttede bekendtgørelser, f. eks. nr. 118 og 119 af 25. marts 1953 og bek. nr. 107 af 28. april 1956 viser en kompetencefordeling mellem ministeriet og veterinærdirektoratet, hvorefter de veterinære kompetencer henlægges til veterinærdirektoratet. Efter 1948-lovens

§ 2, 1. stk., skal diagnostiske metoder godkendes af veterinærdirektoratet, og bedømmelsen af udfaldet af undersøgelser skal være underkastet veterinærdirektoratets kontrol og afgørelse i det omfang, direktoratet måtte finde det formålstjenligt; efter § 15 kan landbrugsministeriet udstede nærmere bestemmelse om udrensning af besætningerne i en mejerikreds, når denne foretager bekæmpelsen efter nærmere af veterinærdirektoratet godkendte regler. Det er også veterinærdirektoratet, der fastsætter de nærmere betingelser for tilførsel af kreaturer til ejendomme inden for en mejerikreds, jfr. lov nr. 187 af 28. maj 1952, § 2. Bemærkelsesværdig er endvidere kompetencefordelingen efter bek. nr. 118 af 25. marts 1953 § 7, 2. stk., hvorefter veterinærdirektoratet helt eller delvis kan inddrage statsstøtte til undersøgelser, såfremt en mejerikreds eller en andelshaver ikke gennemfører bekæmpelsesarbejdet i et efter veterinærdirektoratets skøn tilfredsstillende omfang, eller hvis bekæmpelsen ikke skrider frem på en efter veterinærdirektoratets mening tilfredsstillende måde, hvorimod det, såfremt der i denne situation rejses spørgsmål om tilbagebetaling af allerede udbetalte beløb, er landbrugsministeriet, der skal træffe afgørelse. Krav om tilbagebetaling af tilskud fra kreaturejere, der ikke overholder de meddelte forskrifter, skal i alle tilfælde træffes af landbrugsministeriet, således 1948-lovens § 14, 4. stk., og bek. nr. 118 af 25. marts 1953 § 8, 2. stk., og § 9, 3. stk. Det er dog også ved tilbagebetalingskrav veterinærdirektoratet, der afgør den veterinære betydning af kreaturejerens manglende omhu.¹²² I de tilfælde, hvor det er henlagt til kredsdyrlæger at godkende en anmeldelse af dyr, til hvis slagtning der ønskes statstilskud, er det foreskrevet, at tvivlsspørgsmål om anmeldelsernes godkendelse afgøres af veterinærdirektoratet, jfr. bek. nr. 107 af 28. april 1956 § 3, 2. stk., og § 8, 1. stk. Her er i praksis spørgsmålet om, hvorvidt bekendtgørelsens betingelser for tilskud har været til stede, blevet påkendt af landbrugsministeriet.¹²³

Såfremt man ønsker at skride til tvangsmæssig nedslagtning, er det altid landbrugsministeriet, der skal træffe beslutning; i så fald gælder de almindelige regler om taksation fra loven om smitsomme sygdomme hos husdyrene, jfr. 1942-lovens § 13, 4. stk., og 1948-lovens § 15, 5. stk.

De særlige bekæmpelsesregler er nu ophævet og afløst af lov nr. 175 af 5. juni 1959 om tillæg til lov om smitsomme sygdomme hos husdyrene.

122. *Landbrugsmin. skr. af 30. juli 1957 (utrykt).*

123. *Landbrugsmin. skr. af 13. marts 1953 (utrykt).*

Denne lov indeholder i § 6 en bestemmelse, der på karakteristisk måde belyser kompetenceforholdet mellem ministeriet og veterinærdirektoratet, idet det foreskrives, at landbrugsministeren kan forbyde, at der indbringes kreaturer i en besætning, når det efter veterinærdirektoratets skøn må befrygtes, at sådan indbringning vil kunne rumme risiko for en genopblussen af sygdommen.

Nogle med de forudgående beslægtede veterinære kompetencer foreligger ved *kontrollen med eksport af levende dyr*, idet denne kontrols formål er at sikre, at der ikke forefindes smitsomme sygdomme hos dyr, der eksporteres. I 1869 havde man opnået ret til at sende levende kvæg til England, men markedet var i fare, såfremt senderne ikke kunne holdes fri for syge dyr.¹²⁴ Regeringen tilvejebragte derfor i lov nr. 25 af 25. februar 1876 om forholdsregler vedrørende udførselen af husdyr fra Danmark bemyndigelse til at udfærdige de fornødne forskrifter, og allerede dagen efter fulgte en bekendtgørelse vedrørende udførselen af husdyr til Storbritannien, i hvilken der gives regler om sundhedseftersyn ved indskibning såvel som om særskilt opstalding af dyrene forinden undersøgelsen og adgang til at meddele pålæg om desinfektion af kreaturtransportskibe. I de følgende år udstedes forskellige bekendtgørelser, og i dem alle henlægges beføjelserne til veterinærpolitiet. Reglerne både om transport og om sundhedseftersyn udvides efterhånden, se bek. nr. 210 af 10. november 1892, i hvilken der blandt andet tillægges dyrlægen adgang til at nægte sundhedsattest alene af den grund, at et dyr fremviser tilstande, som kan vække mistanke om en sygdom, eller at der blandt en til afsendelse anmeldt flok viser sig et enkelt sygt dyr. Men nogen adgang til at klage over sådan nægtelse er ikke omtalt og er heller ikke optaget i de senere udkomne bestemmelser, nu lov nr. 131 af 13. april 1954 med bek. nr. 255 af 14. juli 1954.

En kontrollovgivning med veterinært indhold men med en udformning, der giver anledning til udfærdigelse af forvaltningsakter af mere differentieret indhold, er udviklet i forbindelse med *kontrollen med levnedsmidler*, navnlig kødkontrollen. Længst tilbage går reglerne om den indenrigs kødkontrol. Allerede Arbejderkommissionen foreslog i sin betænkning af 1878, at der gennemførtes en kødkontrol,¹²⁵ og dette skete da også i de følgende år gennem bestemmelser i sundhedsvedtægterne. Af særlig be-

124. R. T. 1875/76, till. A, sp. 1753–54.

125. Betækn., s. 116.

tydning blev den ved Københavns sundhedsvedtægt i 1887 indførte ordning, hvorefter al slagtning skulle finde sted i de offentlige slagtehuse, jfr. Københavns magistrats bek. af 14. december 1887. Ved disse foretoges en veterinær kødkontrol i overensstemmelse med reglement for kødundersøgelse ved Københavns offentlige slagtehuse af 30. juli 1883, efter hvis § 9 enhver kødejer, når i tvivlstilfælde den overordnede dyrlæge ved slagtehusene havde afgivet sit skøn, var berettiget til at appellere til den, hvem udførelsen af de kommunen vedkommende veterinærpolitiforretninger til enhver tid var overdraget, for tiden docenten i veterinær retslære ved landbohøjskolen, hvilket var en dyrlæge. Ved tilførsel af kød udefra fastsattes det endvidere, at kødet skulle underkastes en undersøgelse af, om det var tjenligt til menneskeføde. Hvis denne undersøgelse, for hvilken krævedes gebyr, førte til, at kødet ikke kunne blåstemples, kunne ejeren forlange dyrlægens afgørelse indbragt til overdyrlægens skøn, og hvis denne gik ham imod, kunne han inden næste dags kl. 13 indanke den for sundhedskommissionen, jfr. bek. af 14. december 1887 § 5.

Med forbillede i den københavnske ordning indførte forskellige kommuner offentlige slagtehuse og indførselskontrol, hvilket var baggrunden for lov nr. 208 af 6. april 1906 om indenrigs kødkontrol. Princippet i denne lov var, at kød af dyr, der var slagtet på kontrollerede offentlige slagtehuse, kunne indføres i andre kommuner uden hensyn til, om disses sundhedsvedtægt måtte kræve undersøgelse mod afgift af indført kød. Sundhedsvedtægterne skal optage de nærmere regler om mærkning af kødet, men herudover indeholder loven bemyndigelse til at give de nærmere regler vedrørende den veterinære kontrol samt udstede regulativ vedrørende renligheden i de offentlige slagtehuse. I denne ordning af kødkontrollen, der bibeholdtes i lov nr. 104 af 13. maj 1911, fandt en afgørende forandring sted ved lov nr. 133 af 14. april 1932, ved hvilken indførtes tvungen kødkontrol i samtlige kommuner. På dette tidspunkt er veterinærdirektoratet oprettet, og tilsynet skal da også efter § 11 føres af landbrugsministeren gennem veterinærdirektoratet, idet der yderligere i § 2, 3. stk., gives bemyndigelse til ansættelse af 2 veterinærfuldmægtige under veterinærdirektoratet til kontrollens foretagelse.

Loven af 1932 sålidt som den nugældende lov nr. 423 af 12. april 1949 indeholder regler om klage. Derimod findes i bek. nr. 434 af 15. oktober 1949 § 8, 2. stk., en bestemmelse om, at dyrlægens skøn over kødets beskaffenhed umiddelbart efter kontrollens afslutning kan indankes for

vedkommende veterinærinspektør til overskøn. Hvis denne ikke kan komme tilstede inden 24 timer efter indankningen, må overskønnet foretages af en anden godkendt dyrlæge. Denne ankebestemmelse forudsættes klart at være udtømmende.

Ud over den nævnte bestemmelse indeholder hverken loven eller bekendtgørelsen nogen rekursbestemmelse til trods for, at der på en række punkter vil blive tale om meddelelse af tilladelser eller påbud som følge af kontrollens virksomhed, se f. eks. bek. § 5, 2. stk., § 13, 2. stk. b, og § 31, 1. stk., ifølge hvilken sidstnævnte virksomheder i det hele er underkastet veterinærdirektoratets forskrifter. At kompetencen er henlagt til veterinærdirektoratet betyder ikke, at der ikke kan klages til landbrugsministeriet.¹²⁶

Allerede før den indenrigs kødkontrol opnåede direkte hjemmel i loven, var der tilvejebragt hjemmel for *kontrol med kødeksporten*, i dette tilfælde også især for at sikre danske varer på det engelske marked.¹²⁷ I henhold til lov nr. 58 af 13. april 1894 om udførselen af fersk kød, der indeholdt en bemyndigelse til at forhindre udførsel af kød af syge dyr, anordnedes veterinærtilsynet med slagterier. En udvidelse af reglerne fandt sted ved lov nr. 69 af 24. april 1903, der iøvrigt også forbyder salg her i landet af kød fra syge dyr, uden at der fremlægges dyrlægeattest for kødets egnethed til menneskeføde. Det afgørende kriterium for den heromhandlede kødkontrol er netop kødets egnethed til menneskeføde, men loven såldt som bek. nr. 142 af 15. august 1903, der fastsætter de nærmere regler for kontrollen, indeholder nogen forskrift om anke af dyrlægens afgørelse af dette spørgsmål. Kontrollen ordnes iøvrigt på den måde, at et slagteri, der ønsker at udføre kød, skal gøre anmeldelse herom til politimesteren, der derefter autoriserer en dyrlæge til at føre tilsyn med slagteriet. Såvel dyrlægen som slagteriet er undergivet et overordnet tilsyn ved en af landbrugsministeriet udsendt tilsynsførende, idet der fra år 1900 under landbrugsministeriet er ansat en fast tilsynsførende ved udførselskontrollen. I henhold til loven godkendtes nogle eksportslagterier.

Virkelig gang i kontrollen kom først ved lov nr. 245 af 27. maj 1908 og den i henhold hertil udstedte bek. nr. 242 af 6. juli 1908. Efter denne

126. Landbrugsministeriet har således påkendt en klage over en veterinærinspektørs afslag på forlængelse af en frist for ombygning, fastsat efter bek. nr. 278 af 21. okt. 1953 § 2, skr. af 13. okt. 1958 (utrykt).

127. R. T. 1893/94, till. A, sp. 2965.

lov skal landbrugsministeriet godkende eksportslagterier, hvilket i de følgende år sker i betydeligt antal. En betydningsfuld ændring sker ved, at den tilsynsførende dyrlæge, der skal være tilstede på slagteriet, antages af landbrugsministeriet, medens politimesteren udskydes som delagtig i tilsynet med eksportslagterierne. Dyrlægen får hermed en mere offentligretlig status.¹²⁸ Efter bekendtgørelsen kan slagteriet indanke de af dyrlægen trufne afgørelser for de under landbrugsministeriet ansatte veterinærinspektører. Disses afgørelse kan i særlige tilfælde forlanges forelagt landbrugsministeriet til afgørelse, uden at det nærmere er indiceret, hvorledes begrænsningen »særlige tilfælde« skal forstås. Klagereglen findes i den endnu gældende bekendtgørelse nr. 320 af 20. december 1924 § 3, opretholdt ved lov nr. 215 af 16. juni 1958 om udførsel af kød.

Det er karakteristisk, at den udtrykkelige ankeforskrift kommer ind i en bekendtgørelse, der som led i kontrollen tillægger dyrlægen en række beføjelser i henseende til kontrollens udførelse, mærkning af kød og slagteaffald, indseende med de produkter, der anvendes til konserverfremstilling m. v., og således giver dyrlægen anledning til at meddele påbud, som går ud over en bedømmelse af kødets egnethed til menneskeføde, og som let kommer i strid med de industrielle virksomheders økonomiske interesser.

En mere udførlig redegørelse for den af *veterinærdirektoratet* administrerede, meget omfattende lovgivning kan ikke foretages her og ville heller ikke kunne ændre billedet af veterinærdirektoratets forhold til ministeriet. Dette direktorat er vokset frem gennem en arbejdsdeling ved udøvelsen af de ministeriet tillagte kompetencer. Der er ikke på noget tidspunkt sket en samlet henlæggelse af forretninger til det; i det omfang kompetencer ved lovgivningen er tillagt direktoratet, er det imidlertid tydeligt, at der er tale om kompetencer af udpræget veterinær karakter, hvor ikke-veterinære overvejelser har været af underordnet betydning. Hvor andre hensyn, fremfor alt ved erstatningsforpligtende indgreb spiller

128. Landbrugsministeriet har i et tilfælde måttet understrege, at »overdyrlægen ikke er underordnet slagteriets ledelse men landbrugsministeriet og veterinærdirektoratet, og at slagteriets ledelse og personale må rette sig efter overdyrlægens anvisninger og påbud vedrørende dyrlægekontrollen på slagteriet, indtil anden afgørelse eventuelt træffes af landbrugsministeriet eller veterinærdirektoratet«, skr. af 10. juli 1956 (utrykt).

ind, tilkommer kompetencen ministeriet.¹²⁹ I første række frembyder forholdet mellem direktoratet og ministeriet en saglig kompetencefordeling tilrettelagt under hensyn til en hensigtsmæssig procedure for afgørelsernes tilvejebringelse.

Denne fordeling udelukker, som det er set, ikke at afgørelser, der ved almindelig retsforskrift er henlagt til veterinærdirektoratet, kan indankes til ministeriet, der i så fald tager stilling til ikke-veterinære spørgsmål, men iøvrigt henholder sig til direktoratet. Veterinærdirektoratet er et administrativt organ og må som led i sine afgørelser tage stilling til retlige spørgsmål inden for den veterinære lovgivning. Medens landbrugsministeriet har udtalt over for det veterinære sundhedsråd, at det principielt må ligge uden for dets opgave at udtale sig om den retlige forståelse af den veterinære lovgivning og de i tilslutning hertil af landbrugsministeriet udstedte bestemmelser,¹³⁰ gjaldt dette netop ikke veterinærdirektoratet, og det forekommer da også, at veterinærdirektoratet udtaler sig om sådanne spørgsmål, selv når de ikke opstår præjudicielt.¹³¹

Udover den gennem almindelige retsfor skrifter tilrettelagte fordeling af kompetencer mellem ministeriet og direktoratet, er der også ved bemyndigelse fra ministeriet overdraget kompetence til veterinærdirektoratet. Den forannævnte kompetence for ministeriet til efter lov nr. 221 af 24. maj 1948 § 15 at fastsætte bestemmelser for udrensning i en mejerikreds er således overdraget til direktoratet. På dette punkt bliver direktoratets kompetence således tydeligt en forening af dets egen i den pågældende lovbestemmelse fastsatte veterinære kompetence og ministeriets. Inden for området af en almindelig bemyndigelse er der ingen tvivl om adgangen til klage til ministeriet.¹³² En sådan består måske også ved en

129. *Poul Meyer*, *Administrative Organization* 1957, s. 139.

130. *Landbrugsmin.* skr. af 30. nov. 1948 (utrykt).

131. Af en landbrugsministeriet forelagt sag om brug af kunstig persille ved udstilling af kødvarer fremgik det, at veterinærdirektoratet tidligere på egen hånd havde besvaret spørgsmål om dette forholds lovlighed, skr. af 10. dec. 1958 (utrykt).

132. Landbrugsministeriet har bemyndiget veterinærdirektoratet til »på ministeriets vegne at foretage de i § 13, stk. 1, i lov nr. 197 af 7. maj 1948 om markeder m. v. for heste og kreaturer omhandlede beskikkelser af dyrlæger til at foretage tilsynet på markeder m. v., dog således at det ved udfærdigelsen af en beskikkelse udtrykkeligt må anføres, at denne er foretaget efter landbrugsministeriets bemyndigelse. Klager over foretagne beskikkelser skal forelægges ministeriet til endelig afgørelse«, skr. af 20. juli 1948 (utrykt).

konkret bemyndigelse, men ved en sådan vil klageadgangen som regel ikke have noget indhold. Når landbrugsministeriet¹³³ i henhold til lov nr. 215 af 16. juni 1958 § 4 har meddelt tilladelse for et firma til at lade emballage med påtrykt etikette med statskontrolmærke trykke i udlandet på vilkår, at udkastet godkendes af veterinærdirektoratet, idet man samtidig bemyndiger veterinærdirektoratet til at give nærmere forskrifter for de nødvendige kontrolforanstaltninger, kan man gå ud fra, at ministeriet har udøvet den del af kompetencen, som det kan og skal.

Veterinærdirektoratets hierarkiske stilling betyder altså, at der er klageadgang i den forstand, at ministeriet ikke afviser klager; men hvilket omfang en prøvelse af klagen vil få, afhænger helt af, hvad klagegrunden er. I praksis forekommer klager imidlertid så godt som aldrig, hvilket bekræfter at retlige spørgsmål umiddelbart indbringes for ministeriet, medens veterinært begrundede klager end ikke rejses her overfor.

Hvad der gælder for veterinærdirektoratet, gælder tilsvarende for de under landbrugsministeriet administrerede og på lignende måde opbyggede kompetencer, der er henlagt til Statens plantetilsyn og Statskontrollen med smør og æg.

Medens de hidtil nævnte direktorater har administreret en lovgivning af udpræget teknisk-sagligt indhold, findes en mere retligt præget kompetence henlagt til *sygekassedirektoratet*. Også dettes virksomhed har sine rødder tilbage til slutningen af forrige århundrede. Allerede på et tidspunkt, da næringsloven af 1857 havde ophævet laugstvangen og dermed tvangen til at være medlem af de til laugene knyttede sygekasser, blev det erkendt, at der var behov for en offentlig indsigt med de i betydeligt antal virkende sygekasser. Både i 1861 og 1866 nedsattes kommissioner, der tog spørgsmålet under overvejelse, uden at det dog førte til noget resultat. En vis kontrol skønt næppe megen kan være blevet udøvet af kommunerne i forbindelse med økonomiske tilskud, jfr. landkommunalloven af 1867 § 26 c. Et virkeligt tilsyn fra det offentliges side blev dog først og fremmest bragt i forslag i Arbejderkommissionens betænkning i 1878. Det tilsyn, der af kommissionen blev foreslået, og som senere førtes ud i livet, var ikke noget tilsyn med sygekassevirksomhed som sådan, men et tilsyn der knyttede sig til opnåelse af offentlige begunstigelser, først og fremmest forskellige former for økonomisk støtte. I den

133. Skr. af 8. aug. 1958 (utrykt).

forbindelse tog arbejderkommissionen også stilling til, hvorledes tilsynet burde udøves, idet man herved havde for øje, at dette væsentligst skulle bestå i en godkendelse af vedtægterne samt tilsyn med, at vedtægterne overholdtes. Som alternative muligheder for tilsynets gennemførelse opstillede man, at de enkelte sygekassers vedtægter skulle godkendes af den stedlige øvrighed, d. v. s. politimesteren, ved en sammenligning med udarbejdede normalvedtægter, eller at godkendelse samt tilsyn skulle finde sted ved en institution med nogle sagkyndige. Kommissionen mente, at den sidstnævnte ordning måtte foretrækkes, fordi en institution kunne erhverve bedre oversigt og større kyndighed og erfaring og dermed lettere kunne tage hensyn til hver enkelt forenings tarv uden at binde en godkendelse for fast til standardiserede vedtægter. Hertil kunne der være trang, fordi de eksisterende sygekasser havde udviklet sig forskelligt og stillet sig så forskellige opgaver.¹³⁴

I overensstemmelse med kommissionens forslag blev der ved lov nr. 85 af 12. april 1892 om anerkendte sygekasser § 23 oprettet en stilling som sygekasseinspektør, der udover kontrolopgaver kun på et enkelt punkt ifølge loven fik tillagt en selvstændig kompetence. Medens godkendelse af sygekassernes vedtægter efter § 1 skulle meddeles af ministeriet efter indstilling fra sygekasseinspektøren, kunne ændringer af vedtægter finde sted med dennes godkendelse, men for dette tilfældes vedkommende blev der i § 25, 3. stk., under lovens udvalgsbehandling indføjet en udtrykkelig adgang til rekurs til ministeriet. Ankebestemmelsen blev indføjet, fordi man anså det rigtigst, at den udtrykkelig blev nævnt.¹³⁵

I sygekasser med godkendte vedtægter skulle alle, der opfyldte betingelserne, særlig i henseende til ubemidlethed og helbredstilstand, have ret til at blive optaget; loven henlagde i § 7 afgørelsen af, om disse betingelser var tilstede, til et lokalt nævn. Til denne bestemmelse blev der under lovforslagets udvalgsbehandling gjort en tilføjelse om, at nævnets afgørelser kunne indankes for indenrigsministeren. Denne ankeforskrift, der betragtedes som nødvendig og ikke som ex tuto, indføjedes for at sikre, at »den for ensartetheden så vigtige adgang til appel bliver effektiv«.¹³⁶

Arbejderkommissionen havde i sit forslag til normalsygekassevedtægter fremhævet, at disse burde indeholde bestemmelse om, hvorledes uenighed

134. Betænk. s. 73.

135. R. T. 1889/90, till. B, sp. 184.

136. I. c., sp. 139.

mellem sygekasserne og disses medlemmer skulle afgøres,¹³⁷ men nogen dertil sigtende forskrift blev ikke optaget i loven. Heller ikke tog loven stilling til, hvorledes opstående uoverensstemmelser mellem sygekasserne og inspektøren skulle afgøres.

Ved lov nr. 144 af 10. maj 1915 ændredes det stedlige nævns kompetence, således at det alene skulle tage stilling til, om medlemmer opfyldte de økonomiske betingelser for at blive optaget eller fremdeles være medlemmer, og uanset at man således henskød til sygekasseledelsens umiddelbare afgørelse at tage stilling til, om personer opfyldte de helbredsmæssige krav til optagelse, indføjedes der ikke i den anledning nogen regel om afgørelse af stridigheder mellem medlemmer og sygekasse eller mellem sygekasse og sygekasseinspektøren. I sidste henseende var der også større muligheder for uoverensstemmelser på grund af lovens mere detaljerede regler om tilskudsordningen.

Sygekasseinspektøren har i praksis taget stilling til alle slags opståede spørgsmål. Fra det tidsrum, hvor inspektørens årlige beretninger indeholdt meddelelse om principielle afgørelser, nemlig for årene 1920–31, foreligger en række konkrete afgørelser vedrørende lovens forståelse udfærdiget af sygekasseinspektoratet og af socialministeriet, uden at der findes nogen indholdsmæssig skillelinie mellem de sager, der er afgjort af inspektoratet, og de, der er afgjort af ministeriet. Denne omstændighed viser, at der ikke kan have været nogen begrænsning i adgangen til at indbringe afgørelser for ministeriet, og ved en enkelt lejlighed er dette da også udtrykkelig tilkendegivet, idet sygekasseinspektoratet udtalte, at spørgsmålet »hvorvidt en person kan anses for arbejdsfør i sygekasselovens forstand, ikke alene er af rent lægelig natur, men må afgøres på grundlag af almindelige socialøkonomiske betragtninger over erhvervsevnen. Afgørelsen heraf tilkommer de sædvanlige administrative myndigheder, hvorunder sygekassevæsenet er henlagt, nemlig sygekasseinspektoratet og socialministeriet«.¹³⁸

At sygekasseinspektøren kunne udstrække sin kompetence til at afgøre alle spørgsmål mellem medlemmer og kasser hænger sammen med, at sygekassernes forhold til medlemmerne indgår i de lovlige forpligtelser, som skal overholdes af hensyn til anerkendelsen. Klage til ministeriet i disse sager må derfor være en følge af, at ministeriet har rådigheden over

137. Betækn. s. 76.

138. *Sygekasseinspektoratets* skr. af 17. dec. 1925, Beretning for 1925, s. 41.

retsmidlerne ved kassernes lovstridige adfærd, se 1915-lovens § 32, 2. stk., om pålæggelse af tvangsbøder. Det samme forhold måtte imidlertid gøre sig gældende i forholdet mellem sygekasseinspektøren og kasserne derved, at ministeriet havde kompetencen til i yderste fald at fratage en kasse anerkendelsen, når den ikke holdt sig lovens forskrifter efterrettelig eller efterkom de af inspektøren givne anvisninger, 1892-lovens § 28 og 1915-lovens § 32, 1. stk. Nogen begrænsning i ministeriets kompetence kunne ikke følge af, at inspektoratet ved lov nr. 188 af 16. juli 1927 oprettedes til et direktorat ved et tillæg til tjenestemandsløven. Det var et rent normeringsspørgsmål.

Det var således en bekræftelse af den bestående tilstand, når folkeforsikringsloven i § 29, 1. stk., optog en almindelig rekursbestemmelse, hvilket da også forudsattes i lovforslaget.¹³⁹ Når man ved siden af den almindelige bestemmelse i § 29 optog en speciel klageforskrift i § 10, var det begrundet i, at man inden for det sidstnævnte område ønskede en fristbegrænsning af klageadgangen.¹⁴⁰ Klageadgangen er nu efter sygeforsikringslov nr. 239 af 10. juni 1960 § 42 fristbegrænset i alle tilfælde.

Klager inden for sygeforsikringens område indgår til socialministeriet i et ikke helt ringe omfang. Klagerne drejer sig ganske overvejende om nægtelse af optagelse eller om udelukkelse som nydende medlem af en sygekasse, men der forekommer også klager vedrørende sygekassernes interne forhold¹⁴¹ eller omfanget af deres forpligtelser over for medlemmerne.¹⁴² Størstedelen af de indgående klager er sendt direkte til ministeriet, uden at der har været klaget til direktoratet, og disse klager oversendes da til direktoratet til videre ekspedition. I praksis høres der ikke mere til dem. Sker det undtagelsesvis, at en klage, der rejses direkte over for ministeriet, er af principiel karakter, sendes sagen ikke til direktoratet til afgørelse, men alene til udtalelse, hvorefter ministeriet selv vil træffe afgørelse i sagen.¹⁴³

139. R.T. 1929/30, till. A, sp. 4016.

140. I. c., sp. 4005.

141. *Socmin.* skr. af 4. juni 1957 (utrykt) tager stilling til, hvilken kompetence der efter vedtægten tilkommer en sygekasses generalforsamling til at foretage nyvalg af formand, når denne ikke skal afgå efter tur.

142. Se den i følgende note omhandlede sag.

143. Efter at skoletandplejen i en kommune var blevet indstillet, klagede faderen til et skolesøgende barn til ministeriet over, at sygekassen havde nægtet at udrede nogen del af udgifterne ved en nødvendig tandbehandling af barnet. Mini-

I et vist omfang klages der til ministeriet over de af direktoratet truffne afgørelser, men i de tilfælde, hvor sagen drejer sig om en konkret anvendelse af foreliggende bestemmelser, henholder ministeriet sig til direktoratets fremstilling af sagens omstændigheder såvel som til dets afgørelse. Kun hvis klagen indebærer en bestridelse af den af direktoratet anlagte fortolkning, vil ministeriet tage selvstændig stilling til spørgsmålet. En af direktoratet anlagt forståelse af folkeforsikringsloven af 1933 § 6, 2. stk., jfr. bek. nr. 31 af 25. februar 1955 stk. 9 om formuegrænsen for ubemidledthed i sygekasselovens forstand, har således i et tilfælde været bestridt med det resultat, at ministeriet tilsidesatte direktoratets afgørelse, uanset at direktoratet henviste til, at det kun havde fulgt en af det selv anlagt, iøvrigt meget snæver, praksis.¹⁴⁴

Som regel vil fortolkningsproblemer, der opstår under direktoratets behandling af sager imidlertid allerede på dette tidspunkt blive forelagt ministeriet, der derefter tilkendegiver direktoratet sin opfattelse og iøvrigt overlader afgørelsen til dette.¹⁴⁵

Praksis viser således i udpræget grad en kompetencefordeling mellem ministeriet og direktoratet, efter hvilken alene den konkrete administration inden for retsforskrifternes utvivlsomme rammer er overladt til direktoratet, og nogen forandring heri kan ikke følge af lov nr. 239 af 10. juni 1960 om den offentlige sygeforsikring.

Med forbillede i sygekasselovgivningen fulgte ved lov nr. 88 af 9. april 1907 om anerkendte arbejdsløshedskasser en offentlig støtte til og *tilsyn*

steriet hørte direktoratet over sagen, men mente selv at måtte tage stilling til rækkevidden af sygekassens vedtægtsmæssige forpligtelse i den foreliggende situation, *socmin.* skr. af 17. april 1957 (utrykt).

144. Efter den nævnte bestemmelse kan den almindelige formuegrænse tillades overskredet, når f. eks. formuen er anbragt i vanskeligt realisable aktiver. Sygekassedirektoratet havde nægtet at bringe denne undtagelse i anvendelse over for en ældre mand, der som led i en forsørgelsesoverenskomst med sin datter havde afskåret sig fra at angribe kapitalen, idet man ville kræve båndlæggelse i overformynderiet eller Bikubens forvaltningsafdeling. Ministeriet ændrede denne afgørelse, *socmin.* skr. af 1. aug. 1956 (utrykt).
145. Direktoratet forelagde i 1956 spørgsmål om optagelse i forsikringen af en 48-årig kvinde, der ikke tidligere havde søgt optagelse, uagtet hun altid havde boet her i landet og således i henhold til folkeforsikringslovens § 11, 1. stk., jfr. § 83, 7. stk., skulle have søgt optagelse inden det 40. år. Hun havde imidlertid foruden dansk også islandsk statsborgerret og ved konvention af 20. juli 1953 var der tillagt islandske statsborgere ret til optagelse indtil det 60. år, jfr. cirk. nr. 163 af 6. dec. 1954, pkt. 2. *Socmin.* skr. af 25. jan. 1957 (utrykt).

med arbejdsløshedsforsikringen. Tilsynet med kasserne henlagdes til en arbejdsinspektør, hvilken stilling ved lov nr. 529 af 22. december 1921 sammenlagdes med stillingen som direktør for arbejdsanvisningen til en stilling som arbejdsdirektør. Sammenlignet med sygekassetilsynet frembød arbejdsinspektørens kompetenceområde en begrænsning derved, at det til det ved 1907-lovens § 16 oprettede arbejdsnævn var henlagt at træffe afgørelse i visse klager vedrørende mellemværendet mellem kasserne og deres medlemmer, medens klager i de i § 6 og § 13 nævnte tilfælde måtte rettes direkte til ministeriet. Arbejdsnævnets afgørelser kunne imidlertid indbringes for ministeriet, og dette vedblev at gælde, efter at arbejdsnævnets kompetence ved lovændringer udvidedes til at omfatte næsten alle uoverensstemmelser mellem kasse og medlem.

I denne kompetencefordeling indtrådte der en ændring ved lov nr. 66 af 31. marts 1937. Hovedsynspunktet ved ændringen var, at direktoratet i alle tilfælde burde være første instans, medens klageinstans i sager vedrørende forholdet mellem medlemmer og kasse skulle være arbejdsnævnet, der til gengæld ikke skulle have nogen kompetence med hensyn til administrative tvivlsspørgsmål mellem kasserne og tilsynsmyndigheden.¹⁴⁶ Ved at henlægge sagerne i første instans til direktoratet, der jo alligevel underkastede dem kontormæssig behandling, tilvejebragtes der mulighed for en hurtig behandling af mere klare sager.¹⁴⁷ Medens direktoratets afgørelser altid kan indbringes for ministeriet, gælder det, at nævnets afgørelser kun kan indankes under visse betingelser, nemlig når der ikke har været enstemmighed i nævnet. Dette sidste er en udpræget administrativ-teknisk begrænsning af klageadgangen; nogen indholdsmæssig begrænsning af ministeriets kompetence foreligger ikke.

I praksis fremkommer der til socialministeriet et ganske betydeligt antal klager over de af arbejdsløshedskasserne trufne afgørelser om ret til understøttelse og om medlemsskab, men for størstepartens vedkommende kan de oversendes til arbejdsdirektoratet til ekspedition eller henvises til arbejdsnævnet. Klager over arbejdsnævnets afgørelser forekommer også i et vist antal, men må som regel afvises, fordi arbejdsnævnets afgørelser næsten altid er truffet enstemmigt. Det område inden for arbejdsløshedsforsikringen, der giver anledning til konkrete klager, er således i alt væsentligt unddraget rekursen til ministeriet ved denne tekniske klage-

146. R.T. 1936/37, till. A, sp. 3781.

147. I. c., sp. 3782.

begrænsning. Det kan ske, at der ved klagen til ministeriet fremlægges nye oplysninger, der giver direktoratet anledning til en indstilling om ændring af afgørelsen, som ministeriet så henholder sig til.¹⁴⁸

Det er værd at bemærke, at socialministeriet i et tilfælde har givet udtryk for, at lovfortolkningsspørgsmål henhører under ministeriet. Sagen drejede sig om en arbejdsløshedskasses nægtelse af at udbetale ekstraordinær hjælp i henhold til lov nr. 102 af 30. marts 1957 til langvarig arbejdsløse, og tvivlen hidrørte fra, at den pågældende, der formelt opfyldte lovens betingelser om 90 dages ledighed inden for en forudgående periode ikke længere var medlem af kassen. Arbejdsdirektoratet havde tiltrådt arbejdsløshedskassens afgørelse, og ifølge lovens § 1, stk. 4, skulle klage over, at der var nægtet hjælp i henhold til loven, forelægges arbejdsnævnet, hvis afgørelse var endelig. Ikke desmindre tog ministeriet sagen til påkendelse ud fra den betragtning, at et sådant almindeligt lovfortolkningsspørgsmål ikke hørte hjemme i nævnet; ministeriet afgjorde herefter spørgsmålet i modstrid med direktoratets opfattelse.¹⁴⁹

Denne sag understreger ministeriets hierarkiske stilling i forhold til direktoratet og nævnet, idet det tager sig af, men også begrænser sig til den principielle fortolkningsvirksomhed.

Den udvikling inden for tilsynet med arbejdsløshedsforsikringen, der førte til at arbejdsdirektoratet på et bestemt område kom til at virke først som sekretariat og senere som underinstans i forhold til arbejdsnævnet, har en stærk parallel inden for *ulykkesforsikringen*. Udgangspunktet for lovgivningen på dette område er at finde i arbejderkommissionens betænkning, der indeholdt forslag til en lovgivning, der fastlagde arbejds-

148. En arbejdsmand klagede over, at direktoratet havde godkendt et af arbejdsløshedskassen ved udbetaling af understøttelse gjort fradrag i anledning af, at han havde en vis indtægt fra selvstændigt landbrug. Under høringen af direktoratet blev det oplyst, at hans indtægt fra landbruget var væsentligt mindre end tidligere antaget, hvorefter direktoratet ændrede sin afgørelse; hertil henholdt ministeriet sig, *socmin.* skr. af 13. maj (utrykt).

I et andet tilfælde, hvor arbejdsdirektoratet på en behørig måde havde udtalt, at det mente at burde ændre sin afgørelse, udtalte socialministeriet, at det »intet finder at erindre imod, at direktoratet på grundlag af de indhentede nye oplysninger omgør sin tidligere afgørelse i sagen i overensstemmelse med det af direktoratet ... anførte«. Klageren skulle samtidig gøres bekendt med, at han ikke kunne vente særligt svar fra ministeriet på den indgivne klage, *socmin.* skr. af 7. marts 1958 (utrykt).

149. *Socmin.* skr. af 4. sept. 1957 (utrykt).

giverens erstatningsforpligtelse over for arbejderen i tilfælde af tilskadekomst under arbejdets udførelse.¹⁵⁰ At arbejderen var ulykkesforsikret ville altså sige, at han ved domstolene kunne gøre arbejdsgiveren erstatningsansvarlig. I princippet var det således et privatretligt erstatningsansvar, der blev lovgivet om ved lov nr. 4 af 7. januar 1898, og det offentligretlige indslag bestod væsentligst i, at der blev tillagt indenrigsministeren beføjelse til, under hensyn til at arbejdsgiveren var berettiget til at genforsikre sit ansvar, at meddele anerkendelse til forsikringsselskaber, der dermed blev underkastet tilsyn.

Af betydning var det endvidere, at afgørelser vedrørende det arbejdsgiveren ifølge loven påhvilende ansvar blev henlagt til det samtidig oprettede ulykkesforsikringsråd. Sådanne afgørelser vedrørende retsforholdet mellem arbejder og arbejdsgiver kunne ikke ankes, hvorimod rådets præjudicielle afgørelse af, om et arbejdsforhold faldt ind under lovens område, kunne indankes for indenrigsministeriet, lovens § 16, 5. stk.

En udvideles af ulykkesforsikringens offentligretlige side fandt sted ved lov nr. 205 af 6. juli 1916, der indførte en pligt for arbejdsgivere til at afgive deres risiko til et anerkendt forsikringsselskab, men herved forandres intet ved ulykkesforsikringsrådets stilling. Alene de præjudicielle spørgsmål kan indankes for ministeriet, lovens § 12, litra a-d. Organisatorisk blev 1916-loven afgørende, idet der ved den normeredes et sekretariat for rådet. Det var dette sekretariat for rådet, der udviklede sig, og som ved ulykkesforsikringsloven af 1933 ændredes til et direktorat med selvstændig kompetence. Sagerne var blevet så mange, at sekretariatets egen afgørelse af sagerne måtte legaliseres, og rådet optræde som ankeinstans. Helt naturligt måtte det da følge, at de præjudicielle spørgsmål, der hidtil havde kunnet ankes til ministeriet, nu skulle indbringes for dette direkte fra ulykkesforsikringsdirektoratet, lovens §§ 9 og 10.

Med direktoratet for ulykkesforsikringen og delvis med arbejdsdirektoratet har vi set eksempler på direktorater, der har udviklet sig af en sekretariatsvirksomhed for et kollegialt organ, under hvilket det indplaceres i hierarkisk henseende. Sådanne direktorater, af hvilke også kan nævnes monopoltilsynet og varedirektoratet, må holdes uden for undersøgelsen på dette sted. I stedet rejser der sig da spørgsmålet, om adgangen til at indbringe de kollegiale organers afgørelser for vedkommende ministerium,

150. Betænk., s. 95.

men dette spørgsmål skal ikke tages op.¹⁵¹ Dog skal det bemærkes, at der ikke på forhånd kan være grund til at opstille nogen formodning om, at der i organers kollegialitet skulle findes grundlag for nogen klagebegrænsning.

Omtalen af de forskellige direktoraters kompetencer viste, at disse for nogles vedkommende ikke i egentlig forstand kunne siges at tilføre sagsbehandlingen nogen teknisk-sagkyndig indsigt. Dette gjaldt således sygekassedirektoratet og arbejdsdirektoratet, men vil også gælde for eksempel sparekassetilsyn og banktilsyn. For sidstnævntes vedkommende foreligger der en almindelig lovhjemlet rekursadgang.¹⁵² I forholdet mellem disse direktorater og vedkommende ministerium er der ikke nogen tilbøjelighed hos overinstansen til at substituere sin egen opfattelse for underinstansens, så længe der er tale om en konkret anvendelse af de almindelige retsfor skrifter. Realitet i en klagebehandling kommer der derfor først, når klage over en direktoratsafgørelse støtter sig på et principielt fortolknings-spørgsmål.

Spørgsmålet, om der i kraft af et direktorats særlige kvalifikation må gælde en begrænsning i adgangen til at påklage direktoratets afgørelse, har således kun praktisk betydning med hensyn til de direktorater, der behersker en teknisk-sagkyndig indsigt på det pågældende forvaltnings-område. Her var det i hvert tilfælde naturligt at forvente en klagebe-grænsning i det omfang, teknisk sagkundskab var en forudsætning for den trufne afgørelse, eller med andre ord, at nye påstande eller oplysninger af teknisk art ikke kunne påkendes af ministeriet. Positive klage-regler forekom spredt, men deres forekomst og oprindelse synes netop overvejende at hvile på en forudsætning om, at ministeriet ikke kunne tage de tekniske afvejsler under påkendelse. Ministeriets kompetence dækker således i indholdsmæssig henseende de fortolkningsspørgsmål og afvejsler, der fører ud over en udelukkende varetagelse af den specielle lovgivningsinteresse. Sådanne spørgsmål kan imidlertid opstå i en hvilken-somhelst sag, og der er ikke tilstrækkeligt grundlag til at opstille udtrykke-lige regler om klagebegrænsning i den forstand, at ministeriet på forhånd kan afvise en klage, der er støttet på en teknisk begrundet indsigelse. Problemet har imidlertid, efter hvad erfaringen viser, ikke nogen synder-

151. *Bent Christensen*, s. 213 ff.

152. Lovbek. nr. 327 af 3. juli 1950 § 21; lovbek. nr. 169 af 15. juni 1956 § 18.

lig praktisk betydning, idet klagebegrænsningen rent faktisk respekteres, således at teknisk begrundede klager ikke fremsættes over for ministeriet.

E. Konklusion.

Den foretagne gennemgang af nogle forvaltningsretlige kompetencer henlagt til underordnede forvaltningsmyndigheder har vist det som en almindelig regel, at de af de underordnede forvaltningsmyndigheder trufne afgørelser kan påklages til vedkommende ministerium. Eksempler på, at afgørelser var gjort upåankelige på grund af ministeriets manglende kvalifikation til klagers påkendelse, forekom kun i ganske få tilfælde. På den anden side viste den mellem de højere og lavere instanser foretagne kompetencefordeling, at denne i ikke ringe udstrækning var foretaget under hensyn til myndighedernes forskellige kvalifikationer, og på de fleste områder viste det sig, at klageinstansen i realiteten kun påkendte bestemte klagegrunde.

Denne modsætning mellem på den ene side en såkaldt almindelig klageadgang og på den anden side en faktisk upåankelighed, der på grund af de underordnede myndigheders kvalifikationer tillægges enkelte dele af en påklaget afgørelse, viser, at den forvaltningsretlige rekurs har et andet og mere begrænset indhold, end man uden videre må være tilbøjelig til at tillægge den, når den betegnes som en almindelig bestående rekursadgang. Begrænsningen har sin forklaring i, at forholdet mellem højere og lavere forvaltningsmyndighed ikke alene er et over- og underordningsforhold, men på adskillige områder først og fremmest er en funktionsdeling med hensyn til tilvejebringelse af de forvaltningsakter, som kræves til gennemførelse af lovgivningen. Der er altså tale om, at de forskellige instansers virksomhed supplerer hinanden, noget der i særlig grad er klart i sådanne tilfælde, hvor kompetencen umiddelbart er tillagt den højere forvaltningsmyndighed. Men også under behandlingen af en klage træder den underordnede myndigheds selvstændige andel i afgørelsens indhold frem. Betydningen af at hele kompetencen på et bestemt område henlægges til den underordnede myndighed er altså alene, at den del af afgørelsens indhold, der ellers ville være blevet fastsat af den højere myndighed, henlægges til den lavere, og det er derfor også kun i det tilsvarende omfang, at kompetenceforskydningen nedad modsvares af en klageadgang. I de afgørelser, der træffes på ministerielt plan inden for et forvaltnings-

område, hvor der foreligger en opdeling i højere og lavere myndigheder, vil det være den del af indholdet, der afhænger af en principiel lovfortolkning eller af hensigtsmæssighedsafvejelser ud fra hensyn af videre samfundsmæssig aspekt end varetagelsen af den konkrete lovinteresse frembyder, der finder deres fastsættelse i ministeriet; men meget ofte frembyder de konkrete sager ingen sådanne problemer af større betydning eller dog ikke andre, end at den højere forvaltningsmyndighed på forhånd kan udøve sin funktion gennem almindelige retsforskrifter.

Når man stiller sagen på spidsen, kan man måske sige, at sager henlægges til den lavere forvaltningsmyndighed, når der gennemsnitlig ikke vil være nogen funktion at udøve for den højere forvaltningsmyndighed ved en konkret afgørelses tilblivelse. Opstår principielle spørgsmål, må rekursen bringes i anvendelse. Klagen bevirker da en fuldstændiggørelse af forvaltningsafgørelsens tilblivelsesproces.

Den her anførte opfattelse af forholdet mellem højere og lavere forvaltningsmyndighed, kommer også til udtryk gennem de underordnede forvaltningsmyndigheders forelæggelse af sager for overordnede forvaltningsmyndigheder. Fremgangsmåden med at forelægge benyttes i vid udstrækning, og den indebærer en betydelig fordel for borgeren. Adgangen til klage indebærer ikke i sig selv nogen retsbeskyttelse for borgeren. Erfaringen viser, at de bestående klagemuligheder kun udnyttes i beskedent omfang, og at de fleste borgere indretter sig efter de af vedkommende forvaltningsmyndighed meddelte afgørelser. Det vil derfor gennemsnitligt være en forbedring af borgerens stilling, at forvaltningsmyndigheden, hvor den er i tvivl, forelægger sagen for den højere myndighed.¹⁵³ Særlig kan det ikke anføres, at en lavere forvaltningsmyndighed bør være tilbageholdende med at forelægge lovfortolkningsspørgsmål ud fra den betragtning, at de underordnede forvaltningsmyndigheder skulle være mere lovlydige end de overordnede. En sådan betragtning har ingen steder hjemme. Afgørende er, at ministeriet har den større lovkyndighed.¹⁵⁴

Praksis har aldrig været i tvivl om tilladeligheden af, at principielle

153. Cfr. *Poul Andersen*, s. 285–86.

154. At påstå, at bygningskommissioner, sundhedskommissioner, kommunalbestyrelser eller teknisk-sagkyndige myndigheder skulle være mere lovlydige end centraladministrationen, kræver en bevisførelse, der ikke er opfyldt ved en henvisning til, at »erfaringen vistnok viser, at underordnede myndigheder ofte er de mest lovlydige«, *Poul Andersen*, s. 48.

sager forelægges for vedkommende ministerium.¹⁵⁵ I et tilfælde hvor varemærkedirektoratet havde forelagt handelsministeriet spørgsmålet, hvorvidt registreringen af et varemærke burde fornys, hvilket spørgsmål af handelsministeriet besvaredes benægtende, hævdede sagsøgeren under en i den anledning anlagt sag, at det meddelte afslag på fornyelse af registreringen måtte tilsidesættes, idet man bl. a. ved den fulgte fremgangsmåde havde berøvet ham et retsmiddel, nemlig rekursen til ministeriet. Herom hedder det i landsretsdommen, der blev stadfæstet af højesteret i henhold til dens grunde, at fremgangsmåden »ikke kan influere på sagens afgørelse, da den fulgte fremgangsmåde ikke ses reelt at have forringet sagsøgerens retsstilling«.¹⁵⁶

Ved en vurdering af rekursinstituttet må man have dets plads som led i kompetencefordelingen mellem de højere og lavere forvaltningsmyndigheder for øje. Der kan ikke opstilles almindelige regler for, hvilken betydning der tilkommer bestemte ankegrunde; men dette må inden for de enkelte områder afhænge af kompetencernes opbygning såvel som af de kompetente myndigheders indretning.

155. Efter bek. nr. 201 af 2. juni 1955 § 1, 3. stk., skal politimesteren i visse tilfælde forelægge sagen for justitsministeriet, uagtet kompetencen i h. t. færdselslov nr. 153 af 24. maj 1955 § 76, 2. stk., tilkommer politimesteren. I administrativ praksis forekommer forelæggelse af tvivlsspørgsmål i vid udstrækning, se f. eks. Sognerådstidende 1960/61, s. 349, om forelæggelse af et fortolkningsspørgsmål vedrørende folkepensionsreglerne. I arbejdsdirektoratets beretning for 1957/58, s. 31, udtales det, at direktoratet, der efter lærlingelov nr. 26 af 2. oktober 1956 § 26, 2. stk., er ankeinstans i forhold til de lokale anvisningskontorer, for at tilvejebringe større ensartethed i kontorerne behandling af sagerne har pålagt disse at forelægge spørgsmål af principiel betydning for direktoratet.

Det er heller ikke ukendt, at loven forskyder kompetencen i principielle spørgsmål til den højere myndighed, se f. eks. forsorgslovens § 58, 5. stk., og Københavns indkomstskattelov § 19.

156. U. 1945, s. 1075.

II

PROCESBESPARENDE KLAGEBEGRÆNSNING

Under den i forudgående afsnit gjorde omtale af klageadgangen inden for de forskellige forvaltningsområder fremkom også eksempler på, at en kompetence endeligt var henlagt til en lavere forvaltningsmyndighed på punkter, hvor dette ikke var begrundet i den lavere forvaltningsmyndigheds særlige kvalifikationer. Virkningen af sådanne bestemmelser er klar; den højere forvaltningsmyndighed er uden kompetence til at træffe afgørelse på grundlag af en eventuel klage. Det vil dog være for stærkt at sige, at den højere forvaltningsmyndighed skal afvise en fremkommet klage; i praksis forekommer det, at vedkommende ministerium afgiver en udtalelse om en lavere myndigheds endelige afgørelse og derved efter omstændighederne opnår at stille borgeren, som om han havde haft klageadgang. Retligt kan en sådan udtalelse end ikke have virkning som kassationsafgørelse, medmindre der i det enkelte tilfælde skulle findes grundlag for en indskrænkende fortolkning af klageudelukkelsesforskriften.

Medens det således ikke giver anledning til tvivl, at en udtrykkelig klageafskæring i princippet udelukker den højere forvaltningsmyndigheds kompetence, er det mere tvivlsomt, om det samme er tilfældet, når klageudelukkelse indtræder ved overskridelse af en fastsat klagefrist. Bevirker da fristoverskridelse en inkompetence *ratione temporis* hos klagemyndigheden? Et flygtigt kendskab til de faktiske forhold i forvaltningen vil være tilstrækkeligt til at vide, at en sådan virkning ikke i alle tilfælde indtræder som følge af fristoverskridelse, og spørgsmålet er så, hvilken virkning en tilsidesættelse af fristforskrifterne da har.

Man kunne som ved forvaltningsafgørelsers indbringelse for domstolene rejse spørgsmålet, om fristoverholdelse påses *ex officio* eller ej.¹ Dette spørgsmål kan have nogen mening, hvor forvaltningens opgave er at træffe afgørelse i et retsforhold mellem to parter, således som stillingen er f. eks. ved den i forsorgsloven § 17, 2. stk. omhandlede fristbestemmelse, der da også påses *ex officio*.² Men i de ensidige forvaltnings-

1. Jfr. Bent Christensen, s. 250.

2. Efter at en af en kommunalbestyrelse til socialministeriet indgivet klage var afvist som for sent indkommet, indhentede kommunalbestyrelsen modpartens

forhold vil der normalt ikke være grundlag for at drøfte spørgsmålet, idet man ikke kan opfatte den forvaltningsmyndighed, hvis afgørelse påklages, som en modpart, der kan påberåbe sig eller undlade at påberåbe sig en fristoverskridelse med bindende virkning for klageinstansens kompetence. Det er klageinstansen, der må afgøre, om den interesse, der beskyttes ved de administrative klagefrister, kræver sagens afvisning.

Støtte for at en inkompetence indtræder ved fristudløb kunne man måske finde i de til visse frister føjede bestemmelser om oprejsning, således i landsskatteretsloven § 13, 1. stk., forsorgsloven § 16, 3. stk., værnepligtsloven § 9, 3. stk., og naturfredningsloven § 19, 2. stk. De førstnævnte af disse bestemmelser angiver intet om, hvilke omstændigheder der kan komme i betragtning som oprejsningsgrundlag, hvorimod de sidstnævnte udtaler, at oprejsning kan finde sted »undtagelsesvis, når særlige grunde taler derfor«. Megen betydning kan man dog ikke tillægge disse spredt forekommende oprejsningsregler, da man i hvert fald ikke kan slutte modsætningsvis derfra og antage, at der ikke skulle være adgang til at meddele oprejsning ved overskridelse af andre frister. Derved ville man foruden at tillægge de administrative klagefrister en strengere virkning end fristerne for domstolsklage komme i modstrid med den administrative virkelighed. Snarere synes man at måtte finde det tvivlsomt, om oprejsningssynspunktet overhovedet kan slå til som forklaring på den stedfindende behandling af klager efter fristudløb.³ Forinden betragtninger herover kan anstilles, skal praksis vedrørende nogle fristers anvendelse rides op.

Det er naturligt, at en oprejsningsadgang i partsforhold praktiseres strengt. Dette er således tilfældet med den i *forsorgsloven § 17, 2. stk.*, omhandlede bestemmelse, der vel indeholder oprejsningshjemmel, men hvor klagefristens overskridelse i praksis altid synes at have ført til afvisning.⁴

tiltrædelse af, at sagen blev realitetsbehandlet; men ministeriet opretholdt desuagtet afvisningen, *socmin.* skr. af 9. marts og 26. juli 1937 (utrykte).

3. Jfr. således *Poul Andersen*, s. 501 note 9, om at overfredningsnævnet uden videre har set bort fra fristoverskridelse, uden at statsministeriet har meddelt oprejsning efter naturfredningsloven § 19, 2. stk.

4. Bestemmelsen i forsorgsloven § 17, 2. stk., går i sin helhed tilbage til fattigloven af 1891 § 59, der blev fortolket med strenghed, se således *socmin.* skr. af 5. novbr. 1928, hvor man føjer spot til skade ved at udtale, at den påklagede afgørelse ville være blevet ændret ved rettidig indankning. Efter forsorgsloven har man i nogle tilfælde, hvor det ansås tvivlsomt, om betingelserne for oprejs-

En betydeligt lempeligere praksis vedrørende oprejsning er udviklet af landsskatteretten under dens anvendelse af oprejsningsbestemmelsen i *landsskatteretsloven* § 13, 1. stk. Efter den ved landsskatteretten udviklede praksis lægges der bl. a. vægt på grunden til forsinkelsen, hvor store beløb sagen drejer sig om, hvorvidt spørgsmålet er af principiel karakter eller vil komme igen for senere skatteår, samt om en overfladisk betragtning af sagen måtte sandsynliggøre, at klageren ville få helt eller delvis medhold. Denne praksis finder dog ikke anvendelse, når fristoverskridelsen alene er nogle dage, idet sådanne klager uden videre tages til realitetsbehandling.

Et væsentlig andet billede kommer frem ved en undersøgelse af overskridelse af den i *forsorgsloven* § 16, 3. stk.,⁵ anførte frist, til hvilken der også er knyttet en udtrykkelig oprejsningshjemmel. Denne fristforskrift går ikke således som bestemmelsen i § 17, 2. stk. tilbage til fattigloven af 1891, og den fandtes heller ikke i Steinckes forslag,⁶ men kom ind i regeringsforslaget uden at særlige motiver er anført derfor.⁷ Om klager efter forsorgslovens § 16 gælder det, at de som regel tages under påkendelse, uden at det efterses, om klagefristen er overholdt. Det er vanskeligt at skaffe sig noget overblik over, i hvilket omfang fristoverskridelser forekommer. Et stikprøvevis foretaget gennemsyn af sager viser, at de fleste klager indkommer rettidigt, men at også fristoverskridelser forekommer, uden at der gøres bemærkning derom under sagsbehandlingen. Det sker dog også, at man gør sig klart, at fristen er overskredet, men desuagtet tager sagen til realitetspåkendelse. Det er således forekommet, at man har bortset fra fristoverskridelsen, fordi man har ment, at der materielt er gjort den pågældende uret,⁸ eller fordi man har anset

ning var opfyldt, afvist ex officio, men dog således at det udslagsgivende moment ved tvivlens afgørelse har været, at modparten modsatte sig klagens behandling, *socmin.* skr. af 5. aug. 1935 og 20. aug. 1935 (utrykte). Afvisning fandt ligeledes sted ved den i U. 1951, s. 1005 anførte *arb.- og socmin.* skr. af 30. okt. 1947 (18. marts 1946).

Også den i ulykkesforsikringsloven § 10, 4. stk., jfr. § 9, 2. stk., indeholdte oprejsningshjemmel er blevet praktiseret med stor strengthed. Socialministeriet har set bort fra fristens overskridelse i et tilfælde, hvor skaden var overgået en funktionær i post- og telegrafvæsenet, og hvor staten altså var selvforsikrer, skr. af 29. marts 1957 (utrykt).

5. Bestemmelsen svarer til forsorgsloven af 1933 § 50, 4. stk.

6. *Steincke II*, s. 32, § 47.

7. RT 1930/31, Till. A, sp. 2957, ad § 50.

8. *Arbejds- og socmin.* skr. af 30. sept. 1946 (utrykt).

det for bedre egnet til at tilfredsstille klageren, at han får realitetssvar, selv om dette går ud på en opretholdelse af amtets afgørelse.⁹

I modsætning til den indstilling til fristen i forsorgslovens § 16, 3. stk., at man uden videre frafalder dens overholdelse, står nogle afgørelser, der giver udtryk for, at ministeriet ikke har hjemmel til at tage sagen under påkendelse, når en overskridelse af fristen har fundet sted, medmindre der er grundlag for oprejsning. Oprejsningsspørgsmålet er i disse sager blevet behandlet med betydelig alvor og megen tilbageholdenhed. Der kan være anledning til at nævne enkelte af disse afgørelser. Gennem mødrehjælpen blev ved skrivelse af 20. februar 1956 indanket Københavns amts afgørelse af 22. december 1955 vedrørende understøttelse i henhold til forsorgsloven af 1933 § 224, 2. stk., jfr. 3. stk., til et uden for ægteskab født barn. Der havde været anlagt faderskabssag mod forskellige personer, og stor uklarhed forelå på grund af barnemoderens vekslende forklaringer såvel under retssagerne som nu i forbindelse med indbringelsen for ministeriet, og det måtte nærmest anses for udelukket at trænge til bunds i sagens faktiske omstændigheder. Fra mødrehjælpens side henviste man til en række tidligere sager, som ministeriet havde taget til realitetspåkendelse, uanset at de var blevet indbragt efter rekursfristens udløb, samt til at det var vanskeligt for mødrehjælpen at forberede en sådan sag til indankning i løbet af en måned. Afvisningen blev dog fastholdt.¹⁰ Endvidere kan nævnes en sag, hvori en mand der ifølge dekret havde været indsat til tvangsarbejde i henhold til forsorgsloven af 1933 § 314, 1. stk., efter at være kommet ud fra tvangsarbejdsanstalten ved personlig henvendelse i socialministeriet klagede over Københavns overpræsidioms afgørelse. Sagen blev afvist under henvisning til, at fristen var udløbet. Klageren foranledigede herefter selve oprejsningsspørgsmålet taget under realitetsbehandling, uden at dette dog førte til nogen forandring i afvisningen.¹¹

Fra forsorgslovens område skal yderligere anføres en sag, hvori en landmand, der var indkaldt til militærtjeneste, af socialudvalget havde fået afslag på hjælp efter forsorgslovens § 281, og dette afslag var blevet tiltrådt af vedkommende amt. Hjælpen ønskedes til dækning af underskud på en landejendom, som han havde overtaget fra faderen ved betinget

9. *Arbejds- og socmin.* skr. af 19. nov. 1946 (utrykt).

10. *Socmin.* skr. af 12. maj 1956 (utrykt).

11. *Socmin.* skr. af 22. april og 3. juni 1940 (utrykte).

skøde, og som forældrene havde passet indtil han blev indkaldt, hvorefter der var blevet antaget en bestyrer. Det var umuligt at konstatere, om han virkelig var kommet i økonomiske vanskeligheder, eller om der forelå et forsøg på at udnytte situationen. Socialministeriet afviste klagen, da klagefristen var betydelig overskredet.¹² Endelig skal nævnes en sag, hvori der efter klagefristens udløb blev klaget til Folketingets ombudsmand over en af et amt truffet afgørelse, hvorved var stadfæstet et socialt udvalgs afslag på at yde hjælp til dækning af udgifterne ved en større tandoperation, idet man ikke anså den pågældende mand for trængende. Ombudsmanden forespurgte socialministeriet, hvorvidt man ville tage sagen op til behandling, uanset at fristen i forsorgsloven var overskredet. Efter at ministeriet havde søgt oplysninger i sagen, kom det frem, at den pågældende havde afslået et tilbud fra Statens institut for talelidende om udførelse af operationen, men de nærmere omstændigheder derved var uklare, ligesom det var uklart, hvilken betydning hans afslag på tilbudet kunne få for sagen. Det var yderligere tvivlsomt, om man havde grundlag for at have en anden opfattelse end amtet med hensyn til hans trang. Herefter svarede man ombudsmanden, at da klagefristen var overskredet, uden at der sås at foreligge ganske særlige omstændigheder, der kunne berettige til at bortse derfra, havde man ikke hjemmel til at tage sagen under påkendelse.¹³ Dette svarer helt til den ordlyd, der sædvanligvis er benyttet i afvisningsskrivelser.

Der er ikke i forbindelse med afgørelser vedrørende overskridelse af klagefristen i forsorgslovens § 16, 3. stk., taget noget hensyn til, om der fra kommunens side har været fremsat påstand om afvisning på grund af fristens overskridelse, og som det ovenfor er omtalt, vil man heller ikke kunne betragte kommunen som en interesseret part.

En praksis der ligger nær op ad den, der følges ved forsorgslovens § 16, 3. stk., forekommer med hensyn til fristerne for indbringelse for indenrigsministeriet af de af *sundhedskommissionerne* trufne afgørelser, selvom der ikke i disse fristbestemmelser indeholdes nogen udtrykkelig oprejsningsforskrift. Her viser en stikprøvevis gennemgang af de sager, der er omfattet af sundhedsvedtægternes klagefrister, at de fleste klager indgives inden fristens udløb, men at dog adskillige klager tages under realitets-

12. *Arbejds- og socmin. skr.* af 14. dec. 1946 (utrykt).

13. *Socmin. skr.* af 29. okt. 1955 (utrykt).

behandling, uanset at de først er indgivet efter fristudløbet. Spørgsmålet om betydningen af disse frister har været fremdraget i en gammel sag, hvor et afslag fra vedkommende sundhedskommission på at meddele en dispensation var indbragt for justitsministeriet efter klagefristens udløb. Det bemærkes herom i sagens referat, at »14 dages-fristen . . . har formentlig blot den betydning, at anken kan afvises, når den først indgives efter fristens udløb«, og justitsministeriet meddelte herefter den ansøgte dispensation.¹⁴ Den samme opfattelse kommer til udtryk i en senere sag, i hvilken man kort går ud fra, at klagen ikke skal afvises af den grund, at sundhedsvedtægtens klagefrist er overskredet.¹⁵ Endvidere kan nævnes en sag, hvori Københavns sundhedskommission den 1. oktober 1946 havde udstedt et påbud til en fabrik om at fjerne ulemper ved røg- og støvplage. I klagen til indenrigsministeriet, der blev indgivet 4 uger efter klagefristens udløb, forklares, at undersøgelsen af mulighederne for afhjælpning af ulemperne har bevirket, at ankefristen ikke er overholdt. Af indenrigsministeriets sagsreferat fremgår det, at man var af den opfattelse, at fristoverskridelsen alene medførte, at klageren ikke havde krav på sagens realitetsbehandling, hvorimod den ikke kunne danne nogen hindring derfor. De fremførte undskyldningsgrunde tillægger man ikke nogen betydning. Realitetsbehandlingen afsluttedes efter sundhedsstyrelsens indstilling med en stadfæstelse af sundhedskommissionens afgørelse.¹⁶

Endelig kan nævnes, at indenrigsministeriet har taget et par sager til påkendelse ud fra den opfattelse, at ministeriet ikke nærede nogen tvivl med hensyn til den stilling det ville tage til klagens realitet, og at man da fandt det heldigere også at give svar i realiteten.¹⁷

I modsætning til de anførte afgørelser, hvor oversiddelse af klagefristen ikke er blevet tillagt nogen betydning, står nogle enkelte tilfælde, hvor ministeriet har ment at burde afvise en for sent indgivet klage. Det

14. *Justitsmin.* skr. af 10. april 1911 (utrykt).

15. *Indmin.* skr. af 10. okt. 1940 (utrykt).

16. *Indmin.* skr. af 1. nov. 1948 (utrykt).

17. *Indmin.* skr. af 3. jan. og 15. febr. 1957 (utrykte). Medens man i de tidligere sager, hvor der er set bort fra overskridelse af klagefristen, i ministeriets afgørelser alene har anført klagens dato, men ikke den påklagede afgørelses dato, har man i skrivelsen af 15. febr. 1957 uden videre refereret, at den af sundhedskommissionen truffene afgørelse af 23. juni 1956 var indanket ved skr. af 18. septbr. 1956.

var således tilfældet med en sag, hvor en sundhedskommission i april 1939 havde meddelt en gårdejerske påbud om at forhindre gener fra en mødding. Da der i august rejses tiltale mod hende for at have siddet påbudet overhørig, spurgte hendes sagfører indenrigsministeriet, om man ville være villig til at tage sundhedskommissionens afgørelse under realitetsbehandling, uanset at rekursfristen på 14 dage efter sundhedsvedtægten var langt overskredet. Retten udsatte sagen og har altså ikke anset ministeriet for afskåret fra at meddele oprejsning, uanset at fristforskriften intet angav herom. Sundhedskommissionen havde intet at indvende mod ministeriets behandling af realiteten, og politimesteren udtaler ved høringer, at han intet har »at erindre imod, at sundhedskommissionens afgørelse undergives fornyet prøvelse uanset ankefristens udløb, såfremt ministeriet anser sig for kompetent hertil«. Amtet siger hertil, at der »ikke ses at være anført nogen rimelig grund til, at fristen i sundhedsvedtægtens § 40, stk. 2, ikke er overholdt«, men det tilføjes, at indankning ikke ses at kunne medføre nogen væsentlig ændring, og at det »formentlig i det hele (er) tvivlsomt, om der er hjemmel til at fravige fristen i vedtægtens § 40, stk. 2, i alle tilfælde, når ikke samtykke fra alle parter foreligger«. Indenrigsministeriet lagde vægt på, at der intet var oplyst om, hvilke realitetsgrunde en påstand om ændring af afgørelsen skulle støttes med, og da afgørelsen syntes rimelig, afviste man sagen.¹⁸

Fra sundhedsvedtægtsområdet kan yderligere anføres følgende sag: Ejeren af en minkfarm havde fået påbud om nedlæggelse af en farm. Han indklagede forbudet til indenrigsministeriet, længe efter at fristen var udløbet, og ministeriet nærede megen tvivl med hensyn til grundlaget, såvel det faktiske som det retlige, for forbudets udstedelse. Efter at have indhentet forskellige oplysninger i sagen sendes den påny til sundhedskommissionen med anmodning om, at den underkastes fornyet overvejelse, idet man tilføjer »at sundhedskommissionen ikke ses at være bundet af den omstændighed, at den ifølge sundhedsvedtægtens § 4, stk. 7, gældende ankefrist er oversiddet fra klagerens side«. Sundhedskommissionen fastholder sin afgørelse og støttes af byrådet. Indenrigsministeriet afviste herefter, idet man henviste til, at spørgsmålet kunne indbringes for domstolene.¹⁹ I anledning af en senere straffesag mod ejeren fremkom ministeriet med en udtalelse, hvori det bl. a. hed, at ministeriets afgørelse »blev

18. *Indmin.* skr. af 6. dec. 1939 (utrykt).

19. *Indmin.* skr. af 30. marts 1949 (utrykt).

truffet såvel under hensyn til den stedfundne overskridelse af ankefristen som under hensyn til, at sagen . . . måtte anses for tvivlsom, og at man derfor måtte finde det rettest ikke at ophæve sundhedskommissionens påbud, men at lade sagen finde sin afgørelse ved domstolene«.

En meget vidtgående praksis med hensyn til at undlade at påse fristoverskridelser forekommer inden for *bygningslovgivningens* område, hvor fristerne i Københavns byggelov § 9, 1. stk., og bygningsvedtægterne sædvanligvis ikke hævdes. I nogle få tilfælde skal afvisning være foretaget, uden at det dog har været muligt at finde frem til disse afgørelser. Tilsvarende oplysning foreligger med hensyn til anvendelsen af fristbestemmelsen i stempelovens § 26, 1. stk. Den i kommuneskattelovens § 23, 2. stk., omhandlede frist for indgivelse af klage til erhvervsskatteudvalget er i de første år efter erhvervsskatteudvalgets oprettelse blevet bragt i anvendelse i enkelte sager, men er senere ikke blevet hævdet, idet man dog har holdt fast ved den opfattelse, at udvalget i påkommende tilfælde måtte være berettiget til at afvise en for sent indgivet klage.

Til illustration af den begrænsede opmærksomhed, der oftest vises administrative klagefrister, kan det endelig anføres, at sundhedsministeriet i 1929 i anledning af en klagesag vedrørende henførelse af et mejeri under fabrikloven af 1913 tog anledning til en indgående drøftelse af ankeforskriften i lovens § 3, uden at det i den anledning overhovedet blev berørt, at klagen til ministeriet var indgivet efter klagefristens udløb.

I skarp kontrast til anvendelsen af de hidtil nævnte klagefrister står den fortolkning, man har anlagt af fristforskrifterne i avancebegrænsningslovens § 13, 1. stk., og i tilbagebetalingslovens § 19, 1. stk., for indbringelse af revisionsudvalgets kendelser for ankenævnet. Disse bestemmelser er blevet fortolket ganske absolut, og det hed ligefrem i revisionsudvalgets ankevejledning, at der »ikke i de oven for nævnte love er hjemmel til at fravige de i lovene omhandlede frister«.

Skal man forsøge en bedømmelse af de administrative klageforskrifters karakter ud fra den her opridsede praksis, må man ihvertfald antage, at den senest nævnte opfattelse indebærer en for rigoristisk fortolkning. Der må altid være mulighed for oprejsning i tilfælde af oversiddelse af en klagefrist, hvorved naturligvis må tages i betragtning, at forvaltningsområder-

nes forskellige materielle karakter får indflydelse på, hvorledes en almindelig oprejsningshjemmel udfyldes. Man kan derfor, som det var tilfældet med forsorgsloven § 17, 2. stk., finde et område, hvor oprejsning praktisk taget er uopnåelig, uanset at oprejsningshjemmelen er positivt fastslået.

Det må i de enkelte tilfælde kunne fås fastslået ved dom, at der i en administrativ rekursfrist kan indfortolkes en oprejsningsklausul, og i princippet må man også kunne få domstolenes afgørelse af, om en overskridelse af klagefristen er begrundet i sådanne omstændigheder, at der er grundlag for oprejsning, henset til den oprejsningspraksis som pågældende fristbestemmelse iøvrigt begrunder. Det spørgsmål, som den udviklede praksis giver anledning til, er imidlertid, om borgeren kan gå det skridt videre og under henvisning til, at forvaltningsmyndigheden i andre sager ikke har påberåbt sig klagefristen, forlange, at hans klage tages under påkendelse uanset klagefristens overskridelse. En besvarelse heraf må kræve en afklaring med hensyn til den eller de interesser, der tilgodeses ved fristen.

Der kan inden for forvaltningsområder, hvor der består klageadgang, være trang til en afslutning af de enkelte sager inden for et vist tidsrum; i så fald får klagefristen en art præklusiv funktion. Det var netop tilfældet med de omtalte frister i avancebegrænsningsloven og tilbagebetalingsloven. På andre områder kan forvaltningsakter være udgangspunkt for dispositioner, som gør det om ikke nødvendigt så dog hensigtsmæssigt at få skabt klarhed over, at en sag er definitivt afsluttet, f. eks. hvor der skal afkræves borgeren et beløb, eller hvor en ekspropriation skal efterfølges af praktiske foranstaltninger.

Det vil være de færreste situationer, der frembyder en aktuel interesse i at hævde en frist af materielle grunde. Derimod kan der være en interesse i af hensyn til udjævningen af forvaltningsmyndighedens arbejdsbyrde at sikre, at klager, der har en tidsmæssig tilknytning, påklages inden et bestemt tidspunkt. Denne interesse illustreres klart ved den i Københavns indkomstskattelov § 21, jfr. anordning om skatteligningen i København nr. 335 af 20. juli 1926 § 6, fastsatte frist af 14 dage for klage til skatterådet. Denne frist hævdes praktisk taget ikke forud for det tidspunkt på eftersommeren, hvor Københavns skattedirektorat afslutter årets ligningsarbejde, medens man efter dette tidspunkt tager nærmere stilling til, om der skal ses bort fra en fristoverskridelse, idet man herved lægger vægt på de samme omstændigheder, som er afgørende for op-

nåelse af oprejsning hos landsskatteretten. I praksis undgås klager imidlertid betydelig mere effektivt ved, at man undlader at instruere borgeren om retsmidlerne. Denne fremgangsmåde er i de fleste forhold særdeles velbegrunderet, for så vidt som en sådan vejledning på den ene side erfaringsmæssigt hyppigt opfattes som en opfordring til at påklage afgørelsen, medens på den anden side erfaringen viser en meget ringe sandsynlighed for, at der vindes noget ved en klage; men det er naturligt, at klagemyndigheden er tilbageholdende med at påtale overskridelsen af en klagefrist, som borgeren er ukendt med.²⁰ Iøvrigt vil afvisning hos en almindelig forvaltningsmyndighed, hvis forretningsgang ikke har noget naturligt stadium for formalitetsprøvelse, som regel ikke indebære nogen procesbesparelse, idet der alligevel vil blive foretaget en nærmere undersøgelse af en klagesag, forinden der tages stilling til eventuel afvisning.

Det vil således være en ikke ubetydelig gruppe forvaltningsafgørelser, hvor klageadgangen er fristbegrænset, men hvor hverken materielle eller procesøkonomiske hensyn konkret kan begrunde afvisning. Inden for disse kan imidlertid, som de foran fremdragne eksempler viste, en offentlig interesse i visse tilfælde kræve afvisning. Denne interesse gav sig tilkende i sager, der var karakteriseret ved en betydelig uklarhed, særlig med hensyn til de faktiske omstændigheder. Der var typisk tale om sager, ved hvis behandling i klageinstansen der ikke kunne skabes nogen øget garanti for afgørelsens rigtighed, fordi ankegrunden vedrørte de dele af afgørelsen, som også under en klagebehandling henhører under underinstansen, og hvor anken iøvrigt ikke indeholdt bidrag til klaring af omstridte spørgsmål. Det var i de afviste sager netop ikke principielle spørgsmål, der var bragt frem til ministeriets afgørelse. Når klageinstansen da, som led i sin procesledende virksomhed, har haft klagen forelagt for underinstansen,

20. I den foran i note 18 nævnte sag udtalte politimesteren, at han intet havde at erindre mod klagens realitetsbehandling, da klageren »ikke er gjort bekendt med Sundhedsvedtægtens § 40 ved kendelsens afsigelse eller senere«.

I praksis gives der almindeligvis ikke vejledning med hensyn til retsmidlerne, og der kan ikke være tvivl om, at det efter dansk ret – bortset fra udtrykkelige lovbestemmelser – ikke er noget krav, at der samtidig med en afgørelses meddelelse til borgeren skal gives retsmiddelbelæring for at få klagefristen til at løbe, jfr. *Poul Andersen*, s. 502; cfr. om tysk ret *Forsthoff*, s. 431. Folketingets ombudsmands beretning for 1956 s. 92, har anset det for ønskeligt, at der p. gr. af den meget specielle ankebestemmelse i § 35, 5. stk., i lovbek. nr. 43 af 18. februar 1952 gives vedkommende ankevejledning, når den enkelte afgørelse kan påankes.

uden at der for denne er bragt noget nyt moment ind i sagen, kan det være af interesse for klagemyndigheden at bringe en formel afslutning på sagen, når fristen er oversiddet, især hvis det allerede i første omgang har voldt vanskeligheder for underinstansen at nå frem til den påklagede afgørelse. Den kan jo ikke selv udrette noget.

En understregning af denne placering af den offentlige interesse i afvisning kommer i nogle af tilfældene for dagen på den måde, at klageinstansen tager i betragtning, at underinstansen fremsætter ønske om afvisningen. Dette kunne således den nævnte sundhedssag fra 1939²¹ vidne om, og det samme gælder en lidt ældre sag, hvor en sundhedskommission ved en afgørelse af 1. marts 1934 havde givet påbud til et mejeri om foranstaltninger mod forurening af et offentligt vandløb. Sagen havde frembudt en del besvær, og da klage først var indgivet til ministeriet den 7. april 1934, altså efter udløbet af den 14 dages klagefrist, udtalte politimesteren ved høring over sagen, at »den formentlig bør afvises som for sent indgivet«. Hertil sluttede amtet sig, hvorefter ministeriet afviste, men med tilføjende at de omstændigheder, der var påberåbt i klagen, ikke kunne føre til nogen forandring af sundhedskommissionens afgørelse.²² Her overfor står den nævnte sag fra 1911,²³ hvor ministeriet mente at måtte ændre sundhedskommissionens afgørelse i realiteten og derfor tilsidesætte et af denne fremsat krav om afvisning.

Det må efter det udviklede fastslås, at fristregler kan beskytte en processuel interesse, som klageinstansen må tage stilling til som en del af

21. Jfr. foran s. 85, note 18.

22. *Indmin.* skr. af 7. juni 1934 (utrykt).

På samme måde som ministerierne i visse tilfælde udtaler sig om klager, uanset at klageadgang er helt afskåret, har der vist sig tilløb til at supplere afvisninger ved fristoverskridelser med en udtalelse om sagens realitet. Denne ekspeditionsform er dog vistnok på retur, og den kan da også give anledning til tvivl om afvisningens retsvirkninger. Hvis udtalelsen om realiteten indeholder en ubetinget stillingtagen, er det tvivlsomt, om afvisningen overhovedet kan have retsvirkning som sådan, særlig hvis den har betydning for adgangen til at indbringe sagen for domstolene, og i hvert fald må spørgsmålet om tilføjelsens indholdsmæssige rigtighed kunne indbringes. Dette kan medføre en meget uheldig situation. Tilføjelserne har iøvrigt som regel alene indeholdt en udtalelse om, at såfremt anken havde været rettidig, ville man sandsynligvis have stadfæstet underinstansens afgørelse.

23. Jfr. foran s. 84, note 14.

procesledelsen.²⁴ Der kan derfor ikke være tale om, at borgeren ved domstolene kan hævde et krav på en bestemt sags behandling, uanset at klagen først er indgivet efter fristudløb, når der ikke foreligger en bestemt oprejsningsgrund. Men endvidere har undersøgelsen bekræftet den i afhandlingens første afsnit hævdede opfattelse, at når borgeren ikke støtter sin klage på principielle synspunkter, er det inden for det almindelige forvaltningshierarki normalt afgørende, at han kan skabe grundlag for en fornyet behandling af sagen i underinstansen.

24. Jfr. *Bent Christensen*, s. 250 f.

REMONSTRATION

I

Ved remonstration forstås en henvendelse til den myndighed, hvorfra en forvaltningsakt hidrører, om ændring eller ophævelse af forvaltningsakten.¹ Om det materielle mål vil der således ikke være tvivl. Derimod kan der være adskillig tvivl om borgerens processuelle retsstilling i forbindelse med en sådan henvendelse. Det antages i almindelighed, at forvaltningsmyndigheden ikke er forpligtet til i anledning af en remonstration fra borgeren at foretage nogen fornyet behandling af sagen, idet der henvises til enkelte positive lovbestemmelser i modsat retning.² Den mulighed er dog tilstede, at disse lovbestemmelser indgår i en administrativ forretningsgang, der ifølge forholdets natur må give borgeren krav på fornyet behandling på begæring derom. De positive lovbestemmelser står i så fald *ex tuto*.

Remonstration fra en forvaltningsaktsadressat er vel den mest anvendte form for anfægtelse af forvaltningsakter, og den er i en række tilfælde den eneste mulighed, som borgeren har for at opnå en ændring af den ugunstige forvaltningsafgørelse. Fra teoriens side har remonstrationen som retsmiddel ført en temmelig upåagtet tilværelse, hvad der er forståeligt nok på baggrund af dansk forvaltningsprocedures hele formløse karakter. Dens praktiske betydning er dog en sådan, at visse sider af den kan fortjene en nærmere analyse.

Remonstration er hyppigt en reaktion på en sagsbehandling, som borgeren ikke har følt udtømmende. En ugunstig forvaltningsafgørelse kan hos ham fremkalde den opfattelse, at afgørelsen har fået sit indhold, fordi der i alt for begrænset omfang har været mulighed for ham til at fremføre sine synspunkter om sagen, eller at han først nu bliver klar over,

1. *Poul Andersen*, s. 495.

2. *l. c.*

at faktiske oplysninger kunne have været af betydning, og opfattelsen vil i mangfoldige tilfælde være velbegrunder, såvist som forvaltningen ikke er i stand til at undergive alle sager en behandling, der udelukker, at yderligere overvejelser i sagen vil føre til et ændret resultat. Her overfor står imidlertid netop som en følge af forvaltningens arbejdsbyrde, at den ikke kan lade sig belaste af en fortsat række henvendelser i de enkelte sager.

Den opfattelse hos borgeren, at en remonstration kan være nyttig, vil blive styrket, når han står over for en afgørelse, der er udgået fra en institutionel forvaltningsmyndighed. En remonstration kan i så fald jævnlig udløse en behandling af sagen, der ikke adskiller sig meget fra den behandling, som en rekurs udløser hos en højere forvaltningsinstans. Meget taler derfor for, at der under visse omstændigheder må tilkomme borgeren en ret til at få prøvet sin i form af en remonstration fremsatte påstand om ændring eller ophævelse af forvaltningsakten.

Sit ønske om at få sagen undergivet fornyet behandling kan borgeren støtte på faktiske oplysninger, som kan have indflydelse på sagens afgørelse; men han kan også indskrænke sig til at fremføre argumenter vedrørende sagens retlige og skønsmæssige indhold, idet han henviser til, at sagens behandling har været for summarisk til, at afgørelsen kan stå som den pågældende forvaltningsmyndigheds endelige ord i sagen, når de bestrides af adressaten. I den første situation, hvor borgeren fremkommer med nyt materiale i sagen, vil der når dette har en åbenbar betydning for dens afgørelse foreligge en situation, der frembyder særlige problemer. Disse udsondres til en omtale under betegnelsen genoptagelsesproblemer.

Erfaringen viser, at den simple remonstration oftest uden videre giver anledning til en fornyet behandling. Men naturligvis kan forvaltningsinteressen tale imod en fornyet behandling, således at den remonstrerende borger afvises. En særstilling indtager sager, hvori der er truffet afgørelse i retsforhold mellem to parter. Sådanne sager er holdt uden for den foreliggende undersøgelse.

I forvaltningspraksis tales der ofte om genoptagelse af en sags behandling, når forvaltningen imødekommer en remonstration. Det er dog ingenlunde sikkert, at der foreligger genoptagelse i den betydning, hvori betegnelsen er benyttet nedenfor. Ej heller må den heromhandlede genoptagelse forveksles med den af forvaltningen foranstaltede fornyede behandling af en sag til varetagelse af forvaltningsinteressen.

Remonstrationens problemer har i fremmed ret gjort sig gældende, omend i beskedent omfang. I *fransk ret* har institutet under betegnelsen recours gracieux op til nyeste tid ført en tilbagetrukket tilværelse i teorien,³ hvorefter naturligvis ikke følger, at recours gracieux ikke skulle have en betydelig udbredelse i praksis, og Conseil d'Etat har da også i en række afgørelser måttet tage stilling til en del af de problemer, som dets anvendelse afføder. Det er tænkeligt, at den lette adgang til at indbringe forvaltningsafgørelser for Conseil d'Etat har svækket interessen for recours gracieux, og dermed fremhævet dette retsmiddels betydning over for afgørelser, der ikke på anden måde kan anfægtes.⁴ Større opmærksomhed har man i *tysk ret* vist den fornyede behandling som en praktisk foranstaltning. Dette gælder såvel den almindelige formløse modforestilling, der ikke henregnes til de ordinære retsmidler, men hvis betydning ligefuldt erkendes, som også den form for indre rekurs der under betegnelsen Einspruch har positiv hjemmel som et egentligt retsmiddel. Det erindres herved, at der i tysk ret alene anerkendes rekurs, når adgangen hertil er udtrykkelig hjemlet, medens man iøvrigt kun kan henvende sig til den overordnede instans med en Dienstaufsichtsbeschwerde.⁵ Den forvaltningstekniske benyttelse af fornyet behandling har først vundet indpas i skattelovgivningen, hvor den har fået en udbredt anvendelse. Senere har den fundet anvendelse også uden for dette område, således i Landesverwaltungsordnung für Thüringen af 1926 og Deutsche Gemeindeordnung samt efter kapitulationen i lovene om forvaltningsdomstole i de tre besættelseszoner i Vesttyskland.

Fransk og tysk ret har lagt vægten på forskellige sider af remonstrationens muligheder, nemlig henholdsvis som middel, hvor der ingen adgang er til domstolsklage, og som middel til at spare domstolsklage. I væsentligt omfang er dog i begge retssystemer de regler, der er udviklet, knyttet til forudsætningen om en fristmæssig begrænsning af den administrative rekurs. I *USA* har den fornyede behandling været genstand for en ikke ringe opmærksomhed, og retspraksis har udviklet nogle almindelige regler

3. Derimod tillægger *Alibert*, s. 150–51, recours gracieux større vægt, og det samme gælder *Rolland*, Précis de Droit administratif, 9. udg., 1947, s. 331, der anfører det sideordnet med recours hiérarchique.

4. Jfr. *Waline*, s. 99.

5. For Einspruch og förmliche Beschwerde gælder Enumerationsprincippet, *Peters*, s. 193, jfr. *Forsthoff*, s. 428.

derom. Reglerne dukker op i to forskellige forbindelser, nemlig dels i en administrativ teknik, hvor remonstration kan følge en »informal procedure«, dels hvor remonstration forlanges forsøgt forud for en afgørelses indbringelse for domstolene.

Indretningen af en forvaltningsprocedure således, at sagerne undergives en *summarisk behandling* med adgang til at begære den derved trufne afgørelse afløst af en afgørelse efter en mere omhyggelig behandling har sin naturlige anvendelse inden for forvaltningsområder, hvor en hurtig og enkel ekspeditionsform nødvendiggøres af et stort antal sager af ensartet karakter. Den er en udvej til at lette forvaltningens arbejdsbyrde.⁶ Det er også den summariske behandling, der i fremmed ret først har fået udtryk i positive regler. I tysk ret har man som allerede nævnt først indført *Einspruch* ved behandlingen af skattesager, og i amerikansk ret har spørgsmålet tildraget sig betydelig opmærksomhed og er blevet fremdraget i forbindelse med gennemførelsen af *Administrative Procedure Act*. I de føderale administrative organer, særlig organer med en procedureordning, der stiller en række formelle krav til sagsbehandlingen,⁷ har erfaringen vist, at det praktiske livs behov ikke svarer til forestillingerne om en ideal forvaltningsprocedure. Tværtimod var det nødvendigt for at overkomme administrationens opgaver at finde frem til en sagsbehandling, der uden at betyde en opgivelse af de mest elementære formelle krav dog var frigjort for overflødige formaliteter. Garantien for borgeren kom da for en stor del til at ligge i hans ret til at forlange en behandling af sagen i overensstemmelse med de udførlige processuelle regler. Positive regler om denne administrationsform har også i amerikansk ret vundet indpas i skattelovgivningen, men princippet har en langt videre anvendelse og har afsat sig spor i *Administrative Procedure Act*.⁸ Det samme princip, som ligger bag reglerne om uformel procedure, har ført til en praksis, hvorefter man søger en formbunden procedure afsluttet på et forberedende stadium ved, at der udformes en afgørelse, der bliver den endelige, hvis den ikke

6. *Jellinek*, s. 287.

7. Særlig de såkaldte *Independent regulatory commissions*, se således *Davis*, s. 637, om *US v. Abilene etc.*, 265 US 274 (1924), hvoraf fremgår, at afgørelse først er truffet af *Interstate Commerce Commission's* 4. afdeling med 4 medlemmer, medens reconsideration skete ved den fuldtallige kommission på 11 medlemmer.

8. *APA*, s. 5 b, jfr. *Davis*, s. 178.

forlanges indbragt til det pågældende forvaltningsorgans afsluttende afgørelse.⁹ Også denne fremgangsmåde er nu udtrykkelig hjemlet i Administrative Procedure Act.¹⁰

Det karakteristiske for den *summariske behandling* består i, at sagerne tillades afgjort ud fra den formodning, at den enkelte sag ikke frembyder andre problemer end de, der kan iagttages ved en umiddelbar betragtning af, hvad der foreligger for forvaltningsmyndigheden. Der sker altså en overvæltning bort fra forvaltningsmyndigheden af det forvaltningsprocedurale initiativ, således at borgeren selv må tage stilling til, om han finder en foreliggende afgørelse rigtig, idet han i modsat fald må fremføre de oplysninger og synspunkter, som han mener kan godtgøre afgørelsens urigtighed.

Det centrale i den summariske procedure som administrativ teknik er borgerens krav på, at en henvendelse fører til en fornyet behandling af sagen. Summarisk procedure i teknisk forstand kan derfor vanskeligt tænkes praktiseret uden supplerende forskrifter om klagefrist og altså dermed forudsat udtrykkelig støtte i loven. Det er vanskeligt at finde klare eksempler på summarisk procedure i dansk ret. Nævnes kan anordning om skatteligningen i København nr. 335 af 20. juli 1922 § 7, 4. stk., ligesom man må kunne henvise til statsskattelovens §§ 26–28, hvor skatterådet dog nok må betragtes som overinstans. Skattelovens regler er opretholdt både i skattelovskommissionens forslag og i de senere regeringsforslag.¹¹ Endvidere kan anføres ordningen i folketingsvalglovens kap. 2 og i de nu bortfaldne regler om påligning af kornafleveringspligt, senest bekendtgørelse nr. 323 af 8. juli 1948 § 2, 5. stk.

Udover de anførte eksempler har den positive lovgivning, bortset fra enkelte tilfælde, ikke beskæftiget sig med remonstration som klagemulighed. Fremfor alt har den ikke, når den i en række tilfælde har afskåret anfægtelse ved domstolsklage eller administrativ rekurs, taget stilling til, hvorledes der skal forholdes over for en remonstration. I så fald kan der opstå tvivl med hensyn til, om forvaltningen er berettiget til at underkaste

9. Jfr. *Davis*, s. 315; *Parker*, s. 101 og s. 234, jfr. s. 236.

10. *APA*, s. 8 b, jfr. *Davis*, s. 316.

11. Skattelovskommissionens betænkning, 1. del, lovforslagets §§ 116–18; RT 1952/53, till. A, sp. 6097 f., §§ 128–31; FT 1953/54, till. A, sp. 2773–74, §§ 175–76.

en sag fornyet behandling og afgørelse, eller om den skal afvise sagen. Såfremt forvaltningen afviser at behandle en remonstration med den begrundelse, at den anser sig for uberettiget til at imødekomme ønsket om ny behandling, f. eks. under henvisning til at en frist for klage til overordnet forvaltningsmyndighed er overskredet, kan det ikke være udelukket, at domstolene udtaler sig om, hvorvidt betingelserne for en fornyet sagsbehandling er til stede.

Større tvivl afføder den situation, at forvaltningen afviser en remonstration uden begrundelse eller med den enkle begrundelse, at man ikke finder sig foranlediget til at undergive sagen fornyet behandling. Står der ikke andre retsmidler til rådighed, kan det være af interesse for borgeren, at han kan hævde et krav over for forvaltningsmyndigheden på at få sagen undergivet ny behandling. Herimod kan det ikke indvendes, at så længe den foreliggende afgørelse ikke ønskes tilsidesat som ugyldig på grund af mangler ved tilblivelsesproceduren, ligger det inden for forvaltningens frie rådighed at fastlægge, hvorledes proceduren skal udformes, og at procesledelsen følgelig er en i egentligste forstand diskretionær beføjelse. *Forvaltningsprocessens regler er nemlig andet og mere end de minimums-krav, der er angivet ved ugyldighedskriteriet.*

Ganske vist er det rigtigt, at nødvendighedens lov forbyder, at den administrative sagsbehandling over alt opfylder ideale krav, og skønnet over hvilket mål den kan og bør opfylde i den enkelte sag tilkommer i første række forvaltningsmyndigheden selv i kraft af dens procesledende beføjelser. Men heraf følger ikke, at borgeren ikke skal kunne fremsætte krav om bestemte processuelle skridt under sagens behandling eller som grundlag for en fornyet behandling efter, at afgørelsen er meddelt ham, f. eks. forelæggelse af sekretariatsbehandlede sager for et kollegialt organ, i særdeleshed kommunestyrets organer, eller af sager for embedets ansvarlige indehaver, eller at der skal gives borgeren lejlighed til at fremsætte sine udtalelser til sagen.

Det bør fastholdes, at borgeren under visse betingelser kan få fastslået, at han har krav på foretagelsen af bestemte forvaltningsprocessuelle skridt, som den hidtidige sagsbehandling ikke har omfattet, men som må anses rimelige til sagens behandling, når borgeren ikke kan tiltræde afgørelsen i realiteten. Remonstrationen bliver hermed borgerens skridt til en fuldstændiggørelse af forvaltningsproceduren, der på sin side underkastes en videregående retskontrol end angivet gennem ugyldighedslæren.

Hvor langt domstolene kan gå er tvivlsomt, og man må i mangel af erfaringsmateriale begrænse sig til at udtale, at det af forvaltningsmyndigheden som led i dens procesledelse udøvede skøn over den enkelte sags behandlingsbehov må holdes inden for grænser, som kan efterprøves af domstolene. Det er ud fra tilsvarende synspunkter, at Folketingets ombudsmand har kunnet fremme udviklingen af almindelige forvaltningsprocessuelle grundsætninger.

Det er iøvrigt ikke særlig sandsynligt, at domsafgørelser vil fremkomme, idet en retssag vanskeligt kan komme så langt som til påkendelse af påstanden uden, at forvaltningsmyndigheden under sagens forberedelse vil have behandlet realiteten på en måde, som udtømmer muligheden for remonstration.¹² Og det tilsvarende vil oftest føre til, at Folketingets ombudsmand må fastslå, at alle overkommelige processkridt er blevet taget.

Ved den videre undersøgelse af remonstrationens problemer begrunder erfaringerne fra de fremmede retssystemer en sontring efter, om remonstrationen bruges som alternativ til en indbringelse for domstolene eller klage til højere forvaltningsinstans, eller om den bruges, hvor andre klagemuligheder er afskåret. Her skal nu først ses på *remonstrationens anvendelse som alternativ til domstolsklage*, med andre ord, når afgørelsen påstås ulovlig.

Det behøver ikke megen forklaring, at borgeren gennemsnitlig er interesseret i at kunne forsøge en remonstration fremfor at skulle gå til domstolene. Det gælder åbenbart, hvor borgeren er af den opfattelse, at forvaltningsakten ikke tillægger ham (så store) fordele, som han har krav på. Da han ikke selv kan stille sig, som om afgørelsen har tillagt ham en gunstigere retsstilling, end indholdet tilsiger, må han under en eller anden form anfægte afgørelsen, hvis han vil hævde sit synspunkt, og han vil da i almindelighed være interesseret i at klare sig med den simplest mulige anfægtelsesprocedure, derved at han anmoder forvaltningsmyndigheden

12. I en norsk højesteretsdom, jfr. NaT 1953, s. 56–58, vedrørende en afgørelse, der var blevet truffet af en politiinspektør og ikke som efter forskrifterne af politimesteren, omtales det, at sagen på et senere tidspunkt havde været forelagt politimesteren, der havde tiltrådt afgørelsen. Det ansås efter omstændighederne udelukket, at afgørelsen ville være blevet en anden, selv om sagen straks havde været forelagt for politimesteren, »noe saksøgeren for øvrig selv kunne ha foranlediget hvis han mente det var grunn til det«.

om at ændre sin afgørelse og således søger at undgå en bekostelig og tidkrævende retssag. Overhovedet vil borgeren i mange forvaltningsforhold slet ikke have interesse i en anfægtelse, som kræver tid¹³ eller påfører ham økonomiske byrder.

Derimod kunne der synes at være mindre interesse for borgeren i at kunne anvende remonstration over for en afgørelse, hvorved der pålægges ham en ulovlig forpligtelse, fordi han da, bortset fra tilfælde, hvor forvaltningen har adgang til at sikre sig dens efterkommelse,¹⁴ kan indskrænke sig til at ignorere forvaltningsakten. Borgeren påtager sig herved en risiko for ubehageligheder, som kan blive følgen af, at han tager fejl. Han får ganske vist på en simpel måde sagen indbragt for domstolene; men det er en lidet attråværdig form for indbringelse, hvis der kan være tvivl om udfaldet. Borgerens gennemsnitlige interesse i at kunne remonstrere kan derfor ikke være tvivlsom.

Skal det omvendt bedømmes, hvilken interesse en forvaltningsmyndighed kan have i, at spørgsmål om dens afgørelses lovlighed rejses over for den selv og ikke ved indbringelse for domstol eller overordnet forvaltningsinstans, må det erindres, at den foreliggende afgørelse er truffet efter en behandling, der ud fra et konkret skøn over sagens omfang og problemer skulle afgive tilstrækkelige garantier for den retlige rigtighed. Dette procesledende skøn kan imidlertid være forkert, og det vil da være en fordel, at forvaltningsmyndigheden får lejlighed til at foretage fornyede overvejelser vedrørende de punkter i afgørelsen, hvis rigtighed bestrides, frem for at sagen indbringes for domstolene med deraf flydende omkostninger og besvær. Inden for større forvaltningsområder kan det tænkes at betyde en almindelig fremskyndelse af sagsbehandlingen, hvis man i kraft af muligheden for remonstration kan fremkalde en art parts-procedure, hvorved en del af besværet med den retlige argumentation overvælttes på borgerne, og omvendt kunne en direkte indbringelse for domstolene af forvaltningens afgørelser, inden disse havde været genstand for fornyet behandling, føre til hyppigere underkendelser, hvilket i det

13. Jfr. *Davis*, s. 179, »A party often must win at the stage of informal adjudication or not at all«.

14. Borgeren har ikke ret til at sætte sig til modværge over for gennemførelsen af en forvaltningsakt med ulovligt indhold, medmindre ulovligheden er af en særlig grov eller åbenbar karakter, hvorved selve gennemførelsesbehandlingen kan blive ulovlig, jfr. *Poul Andersen*, s. 270.

lange løb kunne fremme forvaltningsmyndighedernes forsigtighed, således at en langsommeligere sagsbehandling blev resultatet.

Selv under den forudsætning af remonstration i henseende til retlige spørgsmål hyppigt ikke vil føre til nogen ændring af afgørelserne, kan der være en offentlig interesse i, at remonstration bringes i anvendelse, nemlig for så vidt anvendelsen deraf bidrager til at undgå sagernes indbringelse for domstolene. Hvilken virkning remonstration faktisk har i denne henseende, er det næsten umuligt at bedømme. Det er dog ikke urimeligt at antage, at borgeren hyppigere vil affinde sig med en forvaltningsafgørelse, når han har haft lejlighed til remonstration. Indtrykket af at forvaltningsmyndigheden har gennemprøvet alle de fremførte argumenter vil jo øge hans usikkerhed med hensyn til deres værdi under en retssag. Det er i hvert fald uberettiget at slutte, at remonstration skulle være et unødvendigt omsvøb, fordi den i sager, der indbringes for domstolene, viser sig at have været forsøgt uden resultat.

De i det forudgående omtalte hensyn fører til den betragtning, at man ikke kan forvente, at der vil gælde begrænsninger i adgangen til remonstration, sålænge der er adgang til domstolene. Man kan derimod under henvisning til de interesser, der på begge sider er i anvendelsen af dette simple retsmiddel, rejse det spørgsmål, om en af parterne over for modparten kan kræve indre rekurs bragt i anvendelse, dels således at borgeren skal være forpligtet til at lade en remonstration gå forud for en indbringelse for domstolene, dels således at forvaltningsmyndigheden er forpligtet til på borgerens begæring at foretage en remonstration.

Medens det sidstnævnte spørgsmål kan have en betydelig interesse for borgeren, når remonstration bruges over for en endelig administrativ instans, vil det have ringe interesse, når afgørelsens realitet kan prøves af domstolen. Aktualitet synes spørgsmålet kun at kunne få i særlige tilfælde, for eksempel under en mod borgeren rejst straffesag for tilsidesættelse af forvaltningsakten. Her kan borgeren få domstolens bistand til at opnå, at hans synspunkter tages under prøvelse af forvaltningsmyndigheden, forinden de præjudicielt efterprøves af domstolen under straffesagen.

Der er kun få holdepunkter at støtte sig til, når der skal søges en besvarelse af spørgsmålet, om borgeren har *pligt til at foretage remonstration forud for en indbringelse for domstolene*. En begrænsning af spørgsmålet følger af, at der ikke kan være tale om, at borgeren er forpligtet

ninger af forskellig art, særlig under landbrugsministeriet,¹⁸ idet bestemmelserne har deres baggrund i, at de afgørelser, det drejer sig om, vedrører lovovertrædelser, således at alternativet til den administrative afgørelse ville være en tiltalerejsning under en politisag; afgørelserne har nærmest karakter af en art bødeforelæg.¹⁹ Efter den udformning bestemmelserne har fået, er det direkte forudsat, at afgørelserne kan ændres efter fornyet overvejelse.

Snarere kunne man mene, at bestemmelser, hvorefter almindelige lovligheds spørgsmål kan indbringes for domstolene ved forvaltningsmyndighedens foranstaltning efter borgerens begæring, skulle være begrundet i hensynet til, at forvaltningsmyndigheden skal have lejlighed til at undergive stridsspørgsmålet en fornyet behandling, se således bestemmelserne i arveafgiftslovens § 32, 2. stk., og stempelovens § 26, 2. stk. Disse bestemmelsers tilblivelse giver dog ikke støtte for en sådan opfattelse,²⁰ og i praksis forstås bestemmelserne på den måde, at borgeren ikke er af-

18. F.eks. lov nr. 67 af 7. marts 1952 § 4, 4. stk.; lov nr. 57 af 4. marts 1959 § 5, 3. stk.

19. Dette illustreres af motiverne til § 5 i det forslag, der førte til lov nr. 109 af 10. april 1926 (RT 1925/26, Till. A, sp. 4538-40), ved hvilken bestemmelse disse regler kom ind i landbrugsministeriets lovgivning. Det forklares her, at man havde administreret den tidligere lov, i hvilken der for overtrædelser var fastsat en minimumsbøde på 200 kr., således at man ved overtrædelser, hvor en bøde af denne størrelse kunne virke urimelig streng, tilbød den skyldige at undlade at foranledige rejst sag mod ham, imod at han erlagde en mindre bøde. En noget ejendommelig forvaltningspraksis! Motiverne angiver dog afgiftslovgivningens regler som bestemmelsens forbillede.

Inden for afgiftslovgivningens område går bestemmelserne af denne karakter helt tilbage til de første afgiftslove, se således Lov om Beskatning af indenlandsk Roesukker af 3. maj 1873, § 42, der svarer til Forslag til Lov om Beskatningen af Brændevinsbrænding § 50, 2. stk. (RT 1871/72, Till. A, sp. 1591-92). Motiverne (l.c. sp. 1615-16) angiver intet særligt om baggrunden for denne sidstnævnte regel, men henviser til den gældende ret, d. v. s. toldforordningen af 1797.

20. Stempelovens bestemmelse går tilbage til stempellov af 19. februar 1861 § 82, og fra denne stammer også arveafgiftslovens bestemmelse, lov nr. 136 af 27. maj 1908 § 32, 2. stk. (RT 1906/07, Till. A, sp. 2642). Stempelovens regel forudsattes imidlertid at være en videreførelse af reglen i forordning af 3. dec. 1828 § 50, jfr. Betænkning fra den til Udarbejdelse af en ny Lov angaaende Brugen af stemplet Papiir nedsatte Commission København 1859, s. 51, og udkastets § 19 (bilaget). Det er næppe sandsynligt, at man ved denne forudsætning har haft for øje, at forordningen af 1828 alene tog sigte på, at den, der var anset skyldig i en forseelse mod stempelreglerne, kunne forlange sagen afgjort ved rettergang imod sig.

skåret fra ved egen foranstaltning at indbringe en afgørelse for domstolene.²¹ I den nyeste tid har flere bestemmelser af den omhandlede type set dagens lys, men heller ikke disse bestemmelser bygger på forudsætningen om at skaffe forvaltningsmyndigheden mulighed for en fornyet behandling af sagen.²²

Spørgsmålet om en pligt for borgeren til at lade en remonstration gå forud for en indbringelse for domstolene må herefter bedømmes uden støtte i skreven ret. En vanskelighed ved denne bedømmelse er det, at hvor rimeligt det end umiddelbart kan forekomme, at borgeren har pligt dertil er det mindre klart, hvorledes denne pligt forestilles sanktioneret. Den nærmestliggende forståelse måtte være, at virkningen af at remonstration var forsømt var, enten at forvaltningsmyndigheden kunne kræve et søgsmål afvist, eller dog i hvert fald at domstolen ikke kunne fremme sagen til realitetspåkendelse, forinden svar forelå i henhold til en remonstration. Remonstrationen ville i så fald være at opfatte som en procesforudsætning. Hvis det nu var en almindelig anerkendt procesforudsætning i sager mod forvaltningen, at mulighederne for administrativ rekurs skulle

21. Dette synes i hvert tilfælde at fremgå af formuleringen af afvisningspåstanden i U. 1933, s. 974 (s. 975–76).

22. Den ved lov nr. 168 af 24. maj 1955 § 1, ad lægelovens § 5 b, 3. stk., indføjede regel, hvorefter indenrigsministerens beslutning om fratagelse af retten til at ordinere euforiserende stoffer inden for en frist af 3 uger af lægen kan begæres indbragt for domstolene, er motiveret med, at fortabelse af retten til lægge gerning efter lægeloven er en retsfølge, som det tilkommer domstolene at fastsætte under en af det offentlige anlagt sag.

Man kunne tænke sig, at tilsvarende begrundelse lå bag den i grundloven af 1953 § 71, 6. stk., hjemlede ordning. Det er vel også sandsynligt, at de nævnte regler har øvet indflydelse, men ifølge forfatningskommissionens betænkning (s. 40, motiverne til forslaget § 72, 6. stk.) har det afgørende hensyn været i almindelighed at gøre borgernes adgang til indbringelse for domstolene effektiv. For de fleste af den persongruppe, der kommer ind under bestemmelsen, vil det simpelthen være en praktisk umulighed at gennemføre en domstolsklage. Det er også betragtninger som de sidstnævnte, der ligger bag ordningen i værnepligtslov nr. 210 af 11. juni 1954 § 9, 1. stk., jfr. Betænkning angående revision af værnepligtslovgivningen, København 1952, s. 51 f.

Ved tilvejebringelsen af ordningen i værnepligtsloven såvel som i lægeloven har man iøvrigt taget i betragtning, at det i henseende til sagernes oplysning for retten er af væsentlig betydning, at forvaltningsmyndigheden får stillingen som sagsøger. På den måde løser sig forskellige tvivl vedrørende domstolenes officialvirksomhed i sager mod forvaltningen.

være udtømt forinden sagens indbringelse for domstolene, kunne man måske heri finde en vis støtte for at udstrække procesforudsætningssynspunktet til også at omfatte remonstration. En sådan almindelig grundsætning kan imidlertid ikke anses gældende i dansk ret,²³ og selv om en grundsætning af dette indhold skulle trænge igennem inden for visse områder, kan man ikke gå ud fra, at den uden videre vil omfatte remonstration uden for tilfælde, hvor denne optræder i forbindelse med en summarisk procedure. Borgeren kunne i hvert tilfælde ikke i et ubegrænset tidsrum være henvist til at skulle afvente udfaldet af en indre rekurs. Gældende dansk ret er da også utvivlsom, idet remonstration ikke uden positiv lovhjemmel er procesforudsætning i sager mod forvaltningen. Når sag er anlagt, kan forvaltningsmyndigheden ikke stille krav om, at der gives den adgang til i særlige former at undergive det omstridte spørgsmål fornyet behandling, men det må afhænge af domstolen, hvilke tidsfrister denne mener at burde afsætte for de enkelte processkridt.²⁴ Det må dog erindres, at forvaltningsmyndighedens materielretlige kompetence bevares uanset sagens indbringelse for domstolene. Uden hensyn til den tvivl der kan herske om forvaltningens adgang til ex officio at tage sager op til fornyet behandling i borgerens interesse, må den kunne betragte en indbringelse for domstolene som en sådan tilkendegivelse af borgerens interesse i afgørelsens ændring, at den kan ændre den indklagede afgørelse ved helt eller delvis at give borgeren medhold. I det omfang der da gives

23. Jfr. *Poul Andersen*, s. 556–57. Det er tvivlsomt, om den foreliggende praksis, der ikke her skal gøres til genstand for nærmere analyse, udelukker, at der kan forekomme tilfælde, hvor man også uden udtrykkelig lovforskrift vil kræve en administrativ rekursadgang benyttet forud for indbringelse for domstolene. Særlig kan et sådant krav tænkes at fremkomme, hvor der er indrettet et særlig ankeorgan, jfr. VLT 1951, s. 108.

24. Et sagsanlæg vil i praksis altid bevirke, at forvaltningsmyndigheden under procedurens forberedelse kommer til at tage sagen op til fornyet gennemgang. I tysk ret er det antaget, at forvaltningsmyndigheden ikke kan forlange en sag afvist, fordi klageren har indbragt sagen direkte for forvaltningsdomstolen uden først at foretage den lovbefalede Einspruch, se bayer.VGH 11. jan. 1954 (VerwRspr., Bd. 7, s. 291), hvor det hedder: »Auch dem Erfordernis des Einspruchverfahrens ist Genüge geschehen. Wenngleich ein förmlicher Einspruch nicht erhoben wurde, so hat doch der Anfechtungsgegner durch seine Schriftsätze zu erkennen gegeben, dass er an seinen Verwaltungsakten festhalte. Die Klägerin hat auch daraufhin ihre Klage weiter aufrechterhalten. Damit ist dem Zweck jener Vorschrift hinreichend Genüge geschehen, so dass der ursprüngliche Mangel als geheilt angesehen werden kann.«

borgeren medhold, må forvaltningen, såfremt borgeren ikke hæver sagen eller ændrer sin påstand i overensstemmelse med den ændrede afgørelse, kræve sagen helt eller delvis afvist.²⁵

En remonstration kan naturligvis ligeså vel optræde som *alternativ til en klage til højere forvaltningsmyndighed* som til en indbringelse for domstolene. I så fald er dens betydning som alternativ ikke begrænset til retsspørgsmål, hvilket dog ikke medfører at de synspunkter, der tidligere blev fremdraget vedrørende den interesse, der både fra borgerens og forvaltningens side kan være i, at en afgørelse anfægtes ved remonstration fremfor ved indbringelse for domstolene, også kan have vægt i forhold til den administrative rekurs. Særlig vil der for borgeren være interesse i at kunne undgå en tidkrævende klagebehandling, hvor han mener at kunne klare sig med en fornyet henvendelse direkte til underinstansen.

25. I anledning af en mod indenrigsministeriet anlagt sag vedrørende kompetenceområdet for det i § 4 i lov nr. 307 af 29. juni 1945 omhandlede vurderingsnævn udtalte indenrigsministeriet (skr. af 1. febr. 1955): »Foranlediget af retssagen har indenrigsministeriet gjort sagen til genstand for fornyet overvejelse og kan herefter udtale, at man ikke mener at burde fastholde det i skrivelse af 19. juli 1951 til vurderingsnævnet om en begrænsning i dets kompetence udtalte . . .«. Herefter blev sagen, der allerede var udprocederet for landsretten, hævet.

Når således den anfægtede afgørelse ændres, falder sagens genstand bort, og forvaltningen må da kunne kræve sagen afvist under henvisning til, at borgeren ikke kan have nogen retlig interesse i dens fortsættelse. Hvis forvaltningen ikke efter sagens indbringelse for domstolene skulle kunne ændre afgørelsen udenretligt, måtte resultatet blive, at der blev givet dom efter påstand under henvisning til, at forvaltningen havde taget bekræftende til genmæle. Et sådant resultat synes at måtte indebære en ændring af prøvelsesrettens karakter, idet det betyder en henskydelse af forvaltningens kompetence til domstolene. Forvaltningen kan ikke ved sine processuelle skridt fremkalde retsvirkninger, som den ellers ikke ville være i stand til, og domstolen måtte derfor prøve det retlige spørgsmål uden hensyn til forvaltningens indrømmelse, en opgave, der under den herskende procesordning ville være umulig.

Det kan tænkes, at påstanden i en sag mod forvaltningen ikke direkte vender sig imod en afgørelse, der ønskes tilsidesat, men har karakter af et fastsættelsessøgsmål. Såfremt et sådant ikke afvises på grund af manglende retlig interesse hos sagsøgeren, vil der kunne opstå tvivl med hensyn til forvaltningens adgang til senere at ændre opfattelse, og det kan derfor også i sådanne sager være uheldigt, hvis der gives realitetsdom, efter at forvaltningen har taget positivt til genmæle.

På det offentliges side kan derimod ikke altid være den samme interesse i at undgå sagens indbringelse for den overordnede instans. Om dette er tilfældet eller ej afhænger ganske af funktionsdelingen mellem de forskellige instanser inden for det pågældende forvaltningsområde sammenholdt med det konkrete påberåbte klagegrundlag. En undersøgelse af indholdet af den administrative rekurs har vist, at en klage til overinstansen i mange tilfælde i realiteten kun indebar en fornyet behandling hos underinstansen;²⁶ i sådanne tilfælde vil det være i det offentliges interesse, at borgeren umiddelbart foretager en remonstration, som ville svare til de faktiske forhold og simplificere forretningsgangen.

Hvis en klage støtter sig på principielle synspunkter, vil det oftest svare til funktionsdelingen mellem den højere og lavere instans, at sagen afgøres hos overinstansen. Principielle spørgsmål forelægges i vidt omfang den højere forvaltningsmyndighed, og denne adgang må underinstansen også have i tilfælde af, at borgeren retter henvendelse med klage over en truffet afgørelse. Borgeren kan således ikke rejse krav om gennemførelsen af en fornyet behandling hos underinstansen, hvad han for eksempel kunne være interesseret i, hvis han er i stand til at lægge et lokalt politisk pres på forvaltningsmyndigheden. Hvad det drejer sig om, er imidlertid ikke, hvorvidt borgeren kan rejse krav om sagens behandling hos underinstansen, men om borgerens klage eo ipso betyder, at den indeholder tvivls- spørgsmål, som ikke må finde sin afgørelse under en remonstration. Dette kan nu ikke være tilfældet; underinstansen må i mangel af modstående forskrift kunne underkaste en sag fornyet behandling med samme kompetence, som tilkommer den ved første behandling. Den foreliggende rekursadgang betyder altså ikke en kompetencebegrænsning for underinstansen.

Når det tages i betragtning, at en meget stor del klagesager finder deres egentlige afgørelse hos underinstansen, ville der intet overraskende være i, at der også i den administrative instansfølge forekom eksempler på, at der var foreskrevet pligt til at anvende *remonstration forud for klage til overinstansen*. Udtrykkelig lovhjemmel herfor ses dog kun at foreligge i et enkelt tilfælde, hvor der dog nærmest er tale om en summarisk behandling, nemlig Københavns indkomstskattelov § 23, 2. stk., der endda efter sin ordlyd kræver nye oplysninger, hvilket imidlertid ikke i praksis er

26. Foran s. 76.

noget krav,²⁷ og endvidere i bestemmelserne i avancebegrænsningslovens § 13, 2. stk., og tilbagebetalingslovens § 19, 3. stk., der ovenikøbet kan føre til, at remonstration bliver den eneste anfægtelsesmulighed. Vigtigere er det derfor, om der ved regler om formen for fremsættelse af klager er skabt en mulighed for, at den forvaltningsmyndighed der har truffet den påklagede afgørelse kan realitetsbehandle anfægtelsen og ændre afgørelsen, uden at denne indbringes for rekursinstansen. Regler om, at anfægtelse skal rettes til den udstedende forvaltningsmyndighed, der alene skal videresende klagen til rekursinstansen, såfremt den ikke imødekommer anfægtelsen, forekommer i tysk ret i Landesverwaltungsordnung für Thüringen af 1926 og i Reichabgabeordnung af 1919. Når det i østrigsk ret er foreskrevet, at klager skal indgives til den udstedende forvaltningsmyndighed,²⁸ er der derimod tilsigtet en fremskyndelse af expeditionen af klagesager derved, at underinstansens udtalelse til en klage foreligger straks ved dennes modtagelse i rekursinstansen. Herved forklares også, at rekurs til tredjeinstansen efter den østrigske ordning skal indgives til den forvaltningsmyndighed, der har truffet afgørelse i første instans.

Den fremgangsmåde ved administrativ rekurs, at rekursbegæringen skal indgives til den myndighed, hvis afgørelse overklages, har i Danmark været anvendt i ældre tid, således i forordningen af 15. december 1820 § 8 vedrørende indgivelse af ansøgninger og klager, hvortil øvrighedens udtalelse er fornøden. Reglerne havde deres begrundelse i hensynet til en simplification af expeditionen, der nok kunne være ønskelig under datidens kommunikationsforhold. Fremgangsmåden kunne også tjene til at afværge ubegrundede ansøgninger, se således forordningen af 3. april 1771 § 4 og forordningen af 1820 § 11.

Også i den nyere lovgivning har bestemmelser, hvorved det foreskrives, at klager over en forvaltningsmyndigheds afgørelse skal indgives gennem pågældende forvaltningsmyndighed, vundet indpas i et vist omfang. En bestemmelse der efter sin ordlyd kunne pege i retning af, at det var tilsigtet at fremkalde en fornyet behandling hos underinstansen forud for en ankebehandling, fremkom i valutaloven, lov nr. 352 af 22. december

27. I de standardskrivelser, der udsendes af Københavns skattedirektorat, indeholdende ankevejledning, siges intet om nye oplysninger, og i praksis ses der ikke derpå.

28. *Mannlicher*, s. 212.

1934 § 7, hvorefter »klager over valutakontorets afgørelser indgives til valutakontoret, men kan forlanges videresendt senest i løbet af 8 dage« til valutaankenævnet. Det er ikke muligt på grundlag af lovsagens akter at se, hvorvidt det med den pågældende bestemmelse har været tilsigtet at skabe mulighed for omgørelse hos valutakontoret; bestemmelsen er indsat under lovforslagets behandling i folketingsudvalget.²⁹ Reglen er senere ved lov nr. 306 af 30. maj 1940 § 15 gået over i prisloven og derfra videre til monopollovens § 18, 1. stk.³⁰ I praksis er den blevet opfattet som en bestemmelse, der tilsigter fremskyndelse af sagsbehandlingen, men det er forekommet, at der af en klage er taget anledning til en fornyet forhandling med klageren, således at klagen ikke er blevet fremsendt.³¹

Ejendommeligt er det, at bestemmelsen alene gik over i prisloven, medens den ændredes i vareforsyningsloven nr. 406 af 3. august 1940 § 10, ifølge hvilken klager »kan af vedkommende senest 14 dage efter modtagen underretning om afgørelsen forlanges forelagt« et ankenævn. Fristen er nu 4 uger, jfr. lovbek. nr. 54 af 29. febr. 1960 § 12. Denne regel er i praksis blevet opfattet alene som en fristbestemmelse, og i varedirektoratets svarskrivelser blev angivet, at klagefristen var 14 dage. Det er forekommet, at ansøgere har anmodet om sagens fornyede behandling, således at indbringelse for ankenævnet alene ønskes, såfremt direktoratet ikke vil ændre sin afgørelse. I så fald er sagerne sædvanligvis undergivet fornyet realitetsbehandling. Regler af tilsvarende indhold findes i avancebegrænsningslovens § 13, 1. stk., og tilbagebetalingslovens § 19, 1. stk., hvor det dog hedder »begæres indbragt«. I den af revisionsudvalget i forbindelse med kendelsers forkyndelse meddelte ankevejledning siges det til trods for lovens ordning, at »indbringelse for ankenævnet skal finde sted inden for en frist af 14 dage«, idet ankenævnets adresse samtidig oplyses; dette viser, at revisionsudvalget ikke har ment sig interesseret i muligheden for fornyet behandling. Omvendt angiver Københavns skattedirektorat uden udtrykkelig støtte i lovgivningen i ankevejledningen til afgørelser, der kan indklages for landsskatteretten eller erhvervsskatteudvalget, at klage skal indgives gennem skattedirektoratet, i førstnævnte tilfælde inden for den foreskrevne frist af 4 uger. Herved er tilsigtet en

29. RT 1934/35, Till. B, sp. 233 og 248.

30. Monopollovens indbringelsesregler går igen i anordningerne nr. 195, 196 og 197 af 18. juni 1955 § 7.

31. Jfr. *Poul Andersen*, s. 508.

fremskyndelse af sagernes ekspedition, men skattedirektoratet anser sig ikke for afskåret fra at ændre påklagede afgørelser.

Det anførte synes at vise, at der i den praktiske forvaltning ikke spores nogen særlig interesse i at fremkalde foretagelse af fornyet behandling forud for administrativ rekurs. Det er tilstrækkeligt, at forvaltningsmyndighederne er berettiget til at realitetsbehandle en remonstration, og sådan berettigelse foreligger, hvor udtrykkelige retsforskrifter ikke går i modsat retning. At loven angiver en bestemt instansfølge og endog har indrettet særlige ankeorganer kan almindeligvis ikke udlægges som en udelukkelse af adgangen til remonstration.

Det blev foran omtalt, at remonstration ikke alene kunne anvendes som alternativ til en anden klageadgang, men også kunne komme i betragtning *som eneste klagemulighed*, når andet retsmiddel ikke står til rådighed. Det kan i så henseende ikke fremkalde tvivl, at en ulovlighedspåstand kan fremføres under en remonstration, selvom domstolsklage er afskåret ved positiv bestemmelse, idet bestemmelser, der gør forvaltningsafgørelser endelige i forhold til domstolene, normalt er motiveret ved et ønske om at sikre forvaltningen den endelige fortolkning af retsspørgsmål.

Større tvivl kan der være, hvor adgangen til domstolene afskæres ved *fristforskrifter*. På dette punkt frembyder fransk og tysk ret med disse systemers almindelige klagefrister en illustration til problemstillingen. Der foreligger herom i *fransk ret* en omfattende praksis, hvis væsentligste baggrund er, at den almindelige frist på 2 måneder for indbringelse af afgørelser for Conseil d'Etat i praksis er for kort til, at en recours gracieux kan færdigbehandles inden dens udløb, og der opstår dermed et spørgsmål, hvilken indflydelse en recours gracieux får på fristforløbet. Indtil omkring 1917 var praksis den, at 2-månedersfristen ubetinget afskar adgangen til indbringelse for Conseil d'Etat,³² men fra omkring dette tidspunkt ændredes denne praksis, således at indbringelsesfristen nu først anses at udløbe 2 måneder fra svaret på recours gracieux, hvilket omvendt vil sige, at borgeren ikke mister sin ret til indbringelse ved at udnytte muligheden for remonstration. Denne udskydelse af fristen indtræder dog

32. Jfr. *Alibert*, s. 151.

kun ved den første anvendelse af recours gracieux;³³ men med den begrænsning anses reglen »évidemment posée par la jurisprudence pour ne pas décourager les administrés de tenter la voie amiable avant de recourir à l'ultimo ratio de l'action contentieuse«.³⁴

I princippet gælder fristudskydelsen også, hvor forvaltningsmyndigheden helt undlader at svare på recours gracieux, idet da den almindelige regel i fransk ret om klagefrist ved forvaltningens tavshed bliver aktuel.³⁵

En mere nuanceret praksis har udviklet sig med hensyn til det spørgsmål, hvilken virkning en recours gracieux foretaget efter klagefristens udløb har på klageadgangen. Det er fastslået, at forvaltningen ikke er berettiget til at afvise en recours gracieux under henvisning til manglende kompetence; men heri ligger naturligvis ingen pligt. Forvaltningen har altså et skøn over, om den vil foretage en fornyet behandling af sagen,³⁶ men det er en forudsætning for den i det følgende omtalte regel om realitetsbehandlingens betydning, at dette skøn udøves ud fra processuelle overvejelser og ikke tager sigte på realiteten. I relation til fristbestemmelsen er problemet ved en efter fristens udløb foretaget recours gracieux imidlertid, om den kan få fristen til at genopstå, hvilket har særlig praktisk betydning af den grund, at der ikke er nogen mulighed for oprejsning ved oversiddelse af 2-månedersfristen. Det står fast, at såfremt en recours gracieux slutes med, at der træffes en ændret afgørelse, eller hvis afgørelsens indhold vel fastholdes, men med en ændret begrundelse, kan hele sagen indbringes for Conseil d'Etat. Mindre skarp har reglen været, hvor forvaltningsmyndigheden fastholder den tidligere afgørelse uden nogen ændring. Praksis har aldrig anset en gentagelse af den tidligere afgørelse for i sig selv tilstrækkelig til at begrunde en genåbning af indbringelsesadgangen for Conseil d'Etat, idet der ikke ved en sådan tilkendegivelse er udtrykt nogen tvivl med hensyn til den første afgørelses rigtighed. Den senere afgørelse måtte være en ny afgørelse, »nouvelle, et non simplement confirmative«;³⁷ men dette nyhedskrav er ikke alene opfyldt, hvor den senere afgørelse indeholder en eller anden ændring, men også når »elle est intervenue sur une instruction nouvelle«, det vil sige, at den er udgået

33. *Waline* i RDP 1952, s. 488.

34. I. c. s. 487.

35. I. c. s. 496.

36. I. c. s. 489-90.

37. I. c. s. 494.

efter en ny behandling af realiteten. Denne praksis synes Conseil d'Etat imidlertid i nyeste tid at have forladt, idet man ikke anser »nouvelle instruction« for tilstrækkelig.³⁸ Kursændringen har sin baggrund i et ønske hos Conseil d'Etat om en nedskæring af dets arbejdsbyrde, men er nok ikke mindre bestemt af konkrete tilfælde, hvor forvaltningen bekræftede en tidligere afgørelse blot for at åbne ny klageadgang.³⁹ I et sådant tilfælde er »nouvelle instruction« naturligvis ikke noget vidnesbyrd om, at den senere afgørelse er en ny afgørelse. Det synes dog ikke naturligt af den grund at ville lukke øjnene for, at forvaltningen kan finde det rimeligt at genåbne sagsbehandlingen, når den erkender afgørelsens tvivlsomhed, uden dog at ville anerkende dens urigtighed.

Inden den sidste praksisændring fandt sted, måtte det i tilfælde af forvaltningens tavshed få en ganske særlig betydning, om der var foretaget realitetsbehandling eller ikke, idet tavsheden kun kunne anses som en ny afgørelse med afslag på ændring,⁴⁰ såfremt realitetsbehandling var foretaget. Hvorvidt klageadgangens genopståen da skulle afhænge af, om der kunne føres bevis for, at realitetsbehandling havde fundet sted ses ikke afgjort i praksis.

Der har ikke i *tysk ret* i tilsvarende grad som i fransk ret udviklet sig nogen praksis, hvorved der er taget stilling til klagefristers virkninger på adgangen til remonstration. Det har været betragtet som en selvfølge, at forvaltningen måtte være berettiget, men aldrig forpligtet til at imødekomme en anmodning om remonstration (Gegenvorstellung) inden udløbet af en klagefrist.

Spørgsmålet om hvilken virkning det måtte have, at en klagefrist udløb, medens en Gegenvorstellung var under behandling, har i væsentlig grad mistet sin interesse, efter at obligatorisk Einspruch er blevet foreskrevet i forbindelse med oprettelsen af forvaltningsdomstole i de vesttyske lande. Disse regler går ud på, at Einspruch indgives inden en vis kort frist efter afgørelsens meddelelse, og denne meddelelse skal oplyse fristen i en retsmiddelbelæring. Fra det tidspunkt hvor der foreligger svar på Einspruch løber en tilsvarende kort frist for sagens indbringelse for

38. C. E. 2. juli 1952 (Musso), RDP 1952, s. 484.

39. *Waline*, I. c., s. 495.

40. Jfr. I. c. foran note 35.

forvaltningsdomstolen. Såfremt forvaltningsmyndighedens svar ikke er fremkommet inden et vist tidsrum, har borgeren ret til at indbringe sagen for forvaltningsdomstolen uden videre, og han skal have gjort dette senest inden 6 måneder. Med denne bestemmelse er der gjort op med mulighederne for udskydelse af klagefristen, og yderligere suspension kan ikke opnås ved *Gegenvorstellung* mod *Einspruch*-afgørelsen.

Ved oprettelsen af *Bundesverwaltungsgericht* har man ikke givet nogen almindelig forskrift om *Einspruch*, idet loven alene forudsætter, at der kan findes særlige retsmiddelforskrifter, herunder også *Einspruch*.⁴¹ Findes der ikke *Einspruch*-regler, kan det spørgsmål rejses, om man ved at foretage *Gegenvorstellung* kan opnå en suspension af den frist for indbringelse, der er angivet i retsmiddelbelæringen. Støtte for et svar herpå må formentlig søges i den ældre retstilstand, hvor *Einspruch* ikke var hjemlet.

Det er herefter utvivlsomt, at man ikke ved at anvende *Gegenvorstellung* kan fremkalde nogen udskydelse af tidspunktet for klagefristens udløb.⁴² At en *Gegenvorstellung* fremkalder ny klageadgang efter klagefristens udløb, er alene tilfældet, hvor den fornyede behandling munder ud i en ny afgørelse, for hvilken der løber sædvanlig klagefrist. Det har været uomstridt, at indbringelse for forvaltningsdomstol da kan finde sted vedrørende de dele af afgørelsen, der ikke fandtes i den første afgørelse. Tvivl opstår derimod, når det punkt, der giver anledning til anfægtelsen (og som havde været grundlaget for *Gegenvorstellung*) allerede indgik i den tidligere afgørelse; man har her lagt vægt på, om den senere forvaltningsakt i virkeligheden beror på en ny afgørelse af det omtvistede punkt, eller om den er en blot og bar gentagelse af den tidligere. Hvornår det ene eller det andet er tilfældet må overvejende bero på en konkret bedømmelse,⁴³ selvom man dog i den foreliggende praksis kan finde en vis vejledning for mere nuancerede regler, der peger hen mod fransk rets realitetsbehandlingssynspunkt. I princippet må som følge heraf den borger, der griber til *Gegenvorstellung* og lader klagefristen udløbe, selv bære risikoen for, at der måske ikke på grundlag af hans *Gegenvorstellung*

41. Jfr. *Ule*, *Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht*, Berlin 1952, s. 101.

42. *Fleiner*, s. 299 med note 3.

43. *Schultzenstein*, *Die Verwaltungsklage gegen wiederholte polizeiliche Verfügungen*, *Verwaltungsarchiv*, Bd. 9, S. 97.

fremkommer en afgørelse, der kan indbringes, hvis den ikke tilfredsstillende ham. Forvaltningens tavshed kan ikke begrunde nogen klage.

De fremstillede regler om selvstændig klagefrist ved ny afgørelse gælder også, hvor *Gegenvorstellung* først er bragt i anvendelse efter den første klagefrists udløb. Det antages, at forvaltningen er berettiget til efter fristens udløb at tage en *Gegenvorstellung* under behandling til ny afgørelse, således at klageadgangen genopstår,⁴⁴ også hvor klagefristens genopståen er formålet med den gentagne afgørelse. Dette svarer til fransk ret før den seneste praksisændring.

Den noget større strenghed i forholdet til borgeren, der i sammenligning med fransk ret udvises ved disse fristregler, må for sin fuldstændiggørelse ses i sammenhæng med den bestående adgang til meddelelse af oprejsning ved fristforsømmelse. Regler herom har i tysk ret fra tidligste tid været optaget i forbindelse med klagefrister i forvaltningsretsplejen⁴⁵ og er det fremdeles. Kompetencen til at meddele oprejsning er henlagt til domstolene. Hvorvidt det så har været muligt at opnå oprejsning i tilfælde, hvor borgeren i tillid til forvaltningens løfter om en ny afgørelse har ladet klagefristen udløbe uden indbringelse, vides ikke.

Det er åbenbart, at både fransk og tysk ret har opfattet de almindelige klagefrister som en beskyttelse af forvaltningsdomstolene og ikke som begrundet i nogen interesse i at bibringe de enkelte forvaltningsanliggender en definitiv afgørelse. Man kan derfor ikke uden videre overføre den franske og tyske opfattelse til *dansk rets enkeltvis forekommende klagefrister*, der i og for sig netop kunne tænkes begrundet i en i forvaltningsanliggendets materielle natur liggende interesse i uanfægtelighed. I så fald måtte bestemmelserne dog også udelukke remonstration under påberåbelse af nye oplysninger, hvorom nedenfor under genoptagelse.

Derimod kan man på dette sted bemærke, at efter dansk forvaltningspraksis udelukker fristens overskridelse i hvert fald ikke altid remonstration. Problemstillingen fra fremmed ret har dog betydning også efter dansk ret, for så vidt det må antages, at iagttagelse af fristen for indbringelse for

44. Jfr. *Forsthoff*, s. 427; *Fleiner*, s. 229 med note 3.

45. Se *Karl Friedrichs*, *Verwaltungsrechtspflege*, II. Bd., Berlin 1921, s. 722.

domstolene påses ex officio, omend med oprejsningsmulighed for domstolene.⁴⁶ Det kan nemlig blive aktuelt, om en fornyet behandling skal have indflydelse på fristens forløb. Dette gælder således, hvor en fornyet behandling af sagen hos forvaltningsmyndigheden resulterer i, at *den tidligere afgørelse fastholdes*. Her opstår det spørgsmål, om borgeren uden hensyn til, at fristen for indbringelse for domstolene af den første afgørelse er udløbet, nu kan indbringe sagen for domstolene. Hvor *remonstration er fremført inden fristens udløb*, må de omstændigheder, der gør den til en rimelig og måske endog ønskelig forberedelse til indbringelse for domstolene, tale for, at denne indbringelsesadgang ikke i mellemtiden bortfalder på grund af et fristudløb. De forekommende frister er næsten alle så korte, at en ny behandling aldrig kan påregnes afsluttet inden fristens udløb. Det fremgår af højesteretsdommen fra 1950, at man der er gået ud fra, at fristen for indbringelse løb fra bygningskommissionens seneste skrivelse,⁴⁷ og dette svarer vist til en almindelig opfattelse. En dom vedrørende fristen i tilbagebetalingslovens § 19⁴⁸ har dog udtrykt det modsatte standpunkt. Situationen var her den, at en af revisionsudvalget afsagt kendelse var forkyndt den 27. november 1948, hvorefter der ved skrivelse af 1. december 1948 gennem den pågældende sagfører blev rejst spørgsmål om fornyet behandling af sagen. Revisionsudvalget meddelte herefter ved skrivelse af 13. februar 1950, at den ved kendelsen truffene afgørelse fastholdtes. Sagen blev indbragt for landsretten ved stævning af 27. februar 1950, og under proceduren om formaliteten henviste sagsøgeren til, at da skrivelsen af 13. februar 1950 tager standpunkt til nye betragtninger vedrørende spørgsmålet om forholdets henførelse under tilbagebetalingsloven, kunne fristen først regnes fra denne skrivelse, medens revisionsudvalget på sin side hævdede, at der ikke forelå nogen ny kendelse. Sagen blev afvist af landsretten. Denne afgørelse må dog sikkert finde sin særlige forklaring i trangen til at bringe en afslutning på sagerne inden for tilbagebetalingslovens område. Det kan i hvert fald være vanskeligt at hævde, at sagsbehandlingen fra forvaltningens side har

46. U. 1950, s. 498.

47. Når der tales om »den ringe overskridelse af denne frist« (s. 500), sigtes der ved til tidsrummet efter bygningskommissionens skrivelse af 25. september 1947.

48. Østre landsrets dom af 22. juni 1950 (Torald Spliid Andersen mod Revisionsudvalget).

været udtømt med kendelsen, når behandlingen af remonstration har stået på i over et år.

Hvis *begæring* om fornyet behandling først fremkommer, *efter at indbringelsesfristen er udløbet*, kan de hensyn, der taler for adgang til remonstration ikke i almindelighed støtte, at en positiv fastholden af den tidligere afgørelse skal kunne bane vej for dennes indbringelse for domstolene. En sådan indbringelsesadgang måtte begrundes med, at der foreligger en ny afgørelse udgået på grundlag af en ny realitetsbehandling af sagen; det vil i virkeligheden sige, at man anser den omstændighed, at forvaltningen i stedet for at afvise optager sagen til realitetsbehandling på ny som en afskrivning af den formodning, der ved fristens udløb bestod for den første afgørelses rigtighed. Dette ville være at indlægge mere i den praktiske forvaltnings forretningsgang end rimeligt, og yderligere må man vel, når forvaltningsmyndigheden opretholder den tidligere afgørelse, gå ud fra, at dennes rigtighed kun kan være yderligere styrket. Konsekvensen af realitetsbehandlingssynspunktet kunne desuden blive, at forvaltningsmyndighederne ville blive tilbageholdende med at underkaste realiteten fornyet prøvelse i en omstridt sag; herved ville dog intet være vundet for retssikkerheden. Man må derfor gå ud fra, at den omstændighed, at forvaltningsmyndigheden tilkendegiver, at den fastholder sin tidligere afgørelse, ikke kan bevirke at en ny indbringelsesfrist begynder at løbe, og dette synspunkt synes også antaget af den så vidt ses eneste foreliggende dom⁴⁹ om spørgsmålet, hvor det hedder: »At sagsøgeren over et år efter udvalgets afgørelse begærede denne taget op til fornyet overvejelse, og at udvalget herefter undersøgte sagen påny . . . findes ikke at kunne medføre, at fristen for sagens indbringelse for domstolene kan regnes fra noget senere tidspunkt.«

Det er forekommet, at en forvaltningsmyndighed har fornyet en afgørelse for at åbne adgang for borgeren til at få den indbragt for domstolene, efter at en frist for indbringelse er udløbet. Baggrunden for en sådan disposition vil formentlig altid være, at forvaltningsmyndigheden under de foreliggende omstændigheder ikke finder, at fristoverskridelsen bør komme borgeren til skade. Hvis der er grundlag for oprejsning, vil domstolene ikke afvise en sådan sag, men forvaltningsmyndigheden kan ikke afskære domstolene fra selvstændigt at bedømme, om oprejsning

49. U. 1957, s. 173.

skal bevilges, og udelukket må det være, at forvaltningsmyndigheden kan give tilsagn om, at en afgørelse kan indbringes for domstolene uden hensyn til, om en frist måtte være udløbet.⁵⁰ En anden sag er, at domstolene, når oprejsningsspørgsmålet skal afgøres, vil tillægge omstændigheder som de anførte en meget væsentlig vægt. Bestemmende for indbringelsesadgangen bliver derfor, om domstolene mener, at der på det tidspunkt, da remonstrationen blev indgivet, kunne have været opnået oprejsning.

Større tvivl fremkalder den situation, at *forvaltningsmyndigheden afviser*⁵¹ en remonstration. For borgeren kommer det stort set ud på et, om forvaltningsmyndigheden fastholder sin tidligere afgørelse eller afviser sagen, hvis ikke det netop skulle have betydning for adgangen til domstolene. Såfremt der har fundet ny realitetsbehandling sted, kan der ikke være grund til, at der ved en afvisning skal fremkomme en anden retsvirkning end ved en positiv fastholdelse. Tvivlen vedrører det tilfælde, at en remonstration, der er indgivet inden fristens udløb, afvises efter fristens udløb, uden at der er foretaget nogen yderligere realitetsbehandling. Man kunne tænke sig ud fra det synspunkt, at klagen var fremsat for urigtigt forum, at borgeren skulle være berettiget til straks efter afvisningen at indbringe sagen for domstolene. Dette synspunkt er imidlertid ikke anerkendt ved Østre landsrets dom af 14. juni 1933,⁵² i hvilken sag stillingen var den, at 6-ugersfristen i arveafgiftslovens § 32 kunne regnes fra skattedepartementets skrivelse af 6. august 1932, men at sagen først indbragtes for domstolene ved stævning af 24. oktober 1932, efter at der i mellemtiden havde været rettet forskellige henvendelser til skattedepartementet. Disse henvendelser afviste skattedepartementet i skrivelse af 14. november 1932, hvori erklæredes, at sagen ansås afsluttet med afgørelsen af 6. august; denne afvisningsskrivelse kunne ikke få indflydelse på fristforløbet.

50. Konklusionen i dommen i U. 1933, s. 974, kan se ud, som om man ville have anerkendt en aftale mellem sagsøgeren og skattedepartementet om sagens indbringelse uanset fristens udløb. Dette kan dog højst betyde, at domstolene i den foreliggende situation ville have set bort fra fristoverskridelsen, såfremt man var kommet til den opfattelse, at overskridelsen var fremkaldt ved et tilsagn fra skattedepartementets side.

51. Som afvisning må også betragtes forvaltningens tavshed. Det får ingen betydning i den foreliggende sammenhæng, at der ikke kan fikseres noget tidspunkt for den således fremkomne afvisning.

52. U. 1933, s. 974.

Når en remonstration er blevet afvist, vil det herefter bero på domstolen, om den vil tage det forgæves forsøg i betragtning ved afgørelsen af, om der skal bevilges oprejsning for fristoversiddelsen. Dette gælder tilsvarende, hvor den afviste *remonstration er indgivet efter rekursfristens udløb*.

Resultatet af den foranstående undersøgelse kan da sammenfattes således, at det, når fristen for indbringelse af en afgørelse for domstolene er udløbet, altid afhænger af disse, om der skal bevilges oprejsning fra fristoverskridelsen, og at det herved vil kunne tages i betragtning, at der forgæves har været forsøgt remonstration.

Også *fristen for administrativ rekurs* kan give anledning til spørgsmål om, hvorledes en remonstration *påvirker klagefristens løb*, og om den fornyede behandling kan fremkalde en ny klagefrist.

En særlig offentlig interesse i en afgørelses uanfægtelighed kan tænkes, hvor der på grund af en klagefrists udløb ikke længere består nogen adgang til administrativ rekurs. I en opholdskommunesag omfattet af klagefristen i forsorgsloven 1933 § 51, 2. stk., blev en af vedkommende amt den 20. januar 1942 truffet afgørelse indanket for socialministeriet den 4. marts 1942. Man var i ministeriet af den opfattelse, at amtets afgørelse hvilede på en urigtig retsopfattelse, og under indtryk af at man i tidligere tilsvarende situationer havde anmodet amtet om at tage sin afgørelse op til fornyet prøvelse, blev det foreslået, at man skulle sende sagen til amtet med en sådan anmodning. Efter yderligere overvejelser blev resultatet imidlertid, at hjemvisning til amtet efter klagefristens udløb kun kunne finde sted under de samme betingelser, hvorunder en anke til ministeriet kunne være taget til realitetsbehandling, og da der ikke fandtes grundlag for at meddele oprejsning, blev sagen afvist.⁵³

Det synes utvivlsomt, at det synspunkt der kom til udtryk under behandlingen af denne sag, må anerkendes i almindelighed, for så vidt som det ikke kan være meningen, at den offentlige interesse, der er ønsket beskyttet gennem fristforskrifter, skal frafalde af underinstansen. Tvivlen opstår derfor, hvor der er uoverensstemmelse mellem underinstansens og klageinstansens opfattelse af, om der skal ses bort fra en fristoverskridelse, hvilket kan komme for dagen, når underinstansen har realitetsbehandlet

53. *Socmin. skr.* af 9. okt. 1942 (utrykt).

en remonstration, men helt eller delvis fastholder sin tidligere afgørelse. Hvis borgeren da ønsker at foretage en hierarkisk rekurs, bliver der spørgsmål om, hvorvidt en *ny klagefrist er begyndt at løbe*. Efter at en ansøgning om autorisation i henhold til § 1 i lov nr. 151 af 7. maj 1937 om tekniske installationer var blevet afslået af vedkommende elektricitetsværk ved skrivelse af 26. april 1950, ansøgte andrageren hen på efteråret, på et tidspunkt da klagefristen i lovens § 6, 4. stk., forlængst var udløbet, om en ændring af afgørelsen, men fik påny afslag den 15. december 1950. Dette afslag indbragtes for ministeriet for offentlige arbejder ved skrivelse af 31. januar 1950. Ministeriet fandt, at der i den omstændighed, at det i værkets første svar var udtalt, at det ansøgte ikke for tiden kunne imødekommes, var støtte for at antage, at fristen først skulle løbe fra det seneste afslag; herved byggede man på den forudsætning, at klagefristen normalt måtte regnes fra den første afgørelses tidspunkt. Ministeriet meddelte herefter den ansøgte tilladelse.⁵⁴ Det synes heller ikke tvivlsomt, at når rekursmyndigheden er af den opfattelse, at underinstansen ikke burde have set bort fra fristudløbet, kan det ikke være meningen, at underinstansen med bindende virkning kan meddele oprejsning.

Resultatet er da det, at såfremt underinstansen på grundlag af en klage fremkommet efter klagefristens udløb vil ændre sin afgørelse i realiteten, vil den være berettiget dertil, hvis der ikke er materielretlige hindringer, dog at den i princippet skal påse klagefristen også ved remonstration. Fastholder underinstansen sin afgørelse må det tilkomme overinstansen at afgøre, om der er grundlag for at se bort fra klagefristens overskridelse, idet den herved naturligvis kan lægge vægt på underinstansens anbefaling heraf.⁵⁵

54. *Min. f. off. arb.* skr. af 31. juli 1951 (utrykt).

55. Efter at direktoratet for arbejdstilsynet i skrivelse af 28. oktober 1957 havde stillet visse krav til et byggeforetagende og samtidig givet ankevejledning, henvendte bygherrens sagfører sig til folketingets ombudsmand, der indhentedede en udførlig redegørelse fra socialministeriet af 3. januar 1958, i hvilken samtidig udtaltes, at sagen ikke var blevet indanket. Herefter anmodede ombudsmanden i skrivelse af 6. februar 1958 arbejdsdirektoratet om at tage sagen op med henblik på dens forelæggelse for socialministeriet, hvilket skete, men uden noget resultat, da der ikke var saglige holdepunkter i klagen, sålidt som der forelå omstændigheder, der kunne begrunde en bortseen fra klagefristens overskridelse.

II

Det er ovenfor fremhævet, at den *remonstration, der støttes på nye oplysninger*, i kraft af dette grundlag typisk rejser andre problemer end den simple remonstration, hvor sagen blot begæres overvejet påny. Bag dette ligger, at nye oplysninger, hvis betydning for sagens afgørelse objektivt kan erkendes, kan rejse en sådan tvivl om den foreliggende afgørelse, at kun materielle hensyn til dennes bestandighed bør kunne forhindre en fornyet behandling af sagen. Det vil da overhovedet være naturligt ud fra den administrative funktionsdeling, at den fornyede behandling på grundlag af nye oplysninger kommer til at foregå ved den normale førsteinstans, medmindre sagen allerede tidligere har været påklaget.

De problemer, som de nye oplysninger betinger, beror på, at disse oplysningers betydning for sagen kan undergives en selvstændig vurdering, og at de efter omstændighederne kan fremstille den første afgørelses urigtighed som uomtvistelig, hvorved spørgsmålet om dens ændring får en særlig aktualitet. Der er derfor god nok grund til at udskille disse særlige problemer som nye oplysninger fremkalder under betegnelsen *genoptagelse*.

I praksis finder genoptagelse sted i vid udstrækning og inden for næsten alle forvaltningsområder. Denne praksis har sin naturlige forklaring i de forvaltningsprocessuelle forhold, hvorefter afgørelserne som regel træffes efter en sagsbehandling, der hverken er udtømmende eller præklusiv. Forvaltningsproceduren nødvendiggør, at forvaltningsmyndighederne ofte må operere med et formelt kriterium for sagernes oplysning, såsom en parts erklæring, en politirapport, en håndbogsoplysning om praksis; men uanset procedurens nøjsomme karakter, kan den heller ikke holdes fortsat løbende eller genoptages, fordi der til stadighed af borgeren påberåbes nye oplysninger. Alt må have en ende.

Det forekommer, at lovgivningen udtrykkeligt omtaler adgangen til at genoptage forvaltningens afgørelser.¹ Man kan dog ikke af lovbestemmelser, der udtaler sig om genoptagelse, slutte, at den heromhandlede anfægtelse ved nye oplysninger skulle være mulig, idet terminologien er usikker, og udtrykket genoptagelse kan sigte til den fornyede behandling, der er betinget af, at senere indtrådte forandringer i de faktiske forhold

1. F. eks. landsskatterettens forretningsorden § 14; værnepligtslovens § 9, 6. stk.; lovbek. nr. 217 af 8. april 1949 om sønderjydske invalider § 39, 1. stk.

kan eller skal bevirke en ændring i den tidligere afgørelses indhold. Af den omstændighed, at en afgørelse i indholdsmæssig henseende kan ændres ved senere indtrådte forandringer, følger ikke nødvendigvis, at oprindelig urigtighed også kan gøres gældende, men det er sandsynligt, at det er tilfældet.²

Når genoptagelsen udskilles til særlig behandling på grund af nye oplysningers betydning kunne det være nærliggende at indlade sig i en begrebsmæssig bestemmelse af, hvad der skal forstås ved nye oplysninger. Nogen sådan nærmere bestemmelse er dog ikke påkrævet. Som betingelse for genoptagelse er det dog ikke nok, at der fremkommer oplysninger, der ikke er taget i betragtning ved afgørelsens tilblivelse, men genoptagelse forudsætter, at de omstændigheder, der nu er oplyst, åbenbart kunne have fået indflydelse på afgørelsen, hvis de havde været fremme, da den blev truffet. Dette udtrykkes kort ved, at *oplysningerne skal være relevante* for afgørelsens indhold. Det er ikke muligt at angive de nærmere kriterier for relevanskravet ved den enkelte afgørelse; men dette krav betyder en virkelig begrænsning af genoptagelsesadgangen, som det tilmed jævnlgt falder den interesserede borger vanskeligt at forlige sig med.

Hvad der skal henregnes til *nye oplysninger*, omfatter kendsgerninger af enhver art, der kan have indflydelse på fastsættelsen af afgørelsens indhold. Også oplysning om en principiel afgørelse eller tilkendegivelse hidrørende fra en højere forvaltningsmyndighed eller domstolene foreligger for den lavere forvaltningsmyndighed som en kendsgerning, der kan begrunde en genoptagelse af en truffet afgørelse.³ Denne virkning af en højere forvaltningsmyndigheds udtalelse kan bero på, at der i forbindelse med en mere indgående og principiel behandling af en anden sag er fremkommet oplysninger, som kan begrunde genoptagelse af en afsluttet sag; men fremkomsten i sig selv af en principiel afgørelse kan også danne grundlag for genoptagelse. På den måde bliver genoptagelse det retsmiddel, ved hjælp af hvilket der over for ellers uanfægtelige afgørelser kan tilvejebringes enhed i forvaltningsudøvelsen og især i forvaltningens

2. Jfr. *Poul Andersen*, s. 337.

3. Jfr. nedenfor s. 128 om U. 1923, s. 10. Muligheden af at der kan fremkomme nye oplysninger af præjudiciel karakter er omtalt i lovbek. nr. 217 af 8. april 1949, § 39, 1. stk. En ny oplysning kan også bestå i, at opmærksomheden henledes på en overset lovbestemmelse, jfr. således U. 1936, s. 763, hvor man havde overset nogle bestemmelser i kommuneskatteloven, der hjemlede fritagelse for ejendomsskat af et nabokommunen tilhørende vandværk.

retsanvendelse, og hvor uanfægtelighed ikke foreligger, kan på tilsvarende måde ensartethed opnås uden nødvendighed for klage til højere instans.

Det er ikke sjældent forekommende, at retsafgørelser giver anledning til genoptagelse. Det er således forekommet, at en højesteretsdom har givet stødet til, at skattedepartementet har genoptaget en arveafgiftssag.⁴ Endvidere medførte to højesteretsdomme om forståelsen af tilbagebetalingslovens § 6, at revisionsudvalget genoptog en lang række sager.⁵ Sådanne serier af genoptagelse har i høj grad været bestemmende for revisionsudvalgets arbejdsbyrde og levetid. Fra skatterettens område anføres, at en højesteretsdom,⁶ hvorved den fortjeneste, der blev indvundet ved salget af en tørvemose, ansås som formuestigning og ikke som indtægt, gav anledning til genoptagelse af tidligere sager om salg af tørvejord. Højesteretsdommen af 25. oktober 1927,⁷ der pålægger en kommune tilbagebetalingspligt med hensyn til bygafgift, der efter den retsopfattelse, som nu var kommet til orde i en anden højesteretsdom, var oppebåret ulovligt, hviler på den forudsætning, at kommunen skulle have genoptaget afgiftssagen, efter at klageren havde fremsat krav derom under henvisning til den anden højesteretsdom.

Den oplysning om en retsafgørelse, som i sager af den nævnte art skal danne grundlag for genoptagelse, kan for en umiddelbar betragtning tage sig ud som om den må udgøre en kendsgerning, der er efterfølgende i forhold til den afgørelse, der ønskes genoptaget. Der er dog intet principielt til hinder for, at senere omstændigheder kan vise noget om forholdene på tidspunktet for en tidligere truffet afgørelse;⁸ men når den senere omstændighed består i en afgørelse af et retligt spørgsmål må forudsætningen for, at den kan danne grundlag for en sags genoptagelse være, at den kan opfattes som retsanvendende og ikke som retsskabende.

I forvaltningsretlige forhold, hvor der som regel er tale om fortolkning

4. Se U. 1929, s. 841, hvor der dog også oplystes andre omstændigheder.

5. Se U. 1953, s. 859.

6. U. 1954, s. 511.

7. U. 1927, s. 980.

8. Senere faktiske omstændigheder kan have bevismæssig betydning for forholdene i et forudgående tidsrum, se Østre landsretsdom i U. 1952, s. 637: »forhold, der er indtrådt efter den sidste dato, må anses for at være uden betydning, når de ikke kan betragtes som indicium for tilstedeværelsen af relevante omstændigheder, der ligger forud«. Således må også situationen i den nedenfor s. 135 ved note 41 nævnte dom opfattes, såvel som i dommen U. 1955, s. 285.

af skreven ret, vil det måske hyppigt være nærliggende at opfatte afgørelser af retsspørgsmål som retsanvendelse. På den anden side må man dog rejse det spørgsmål, om en retsafgørelse, der går imod en praksis, der har været meget langvarig eller måske ligefrem har grundet sig på en tidligere retsafgørelse, virkelig i alle tilfælde må betragtes som et udslag af blot og bar lovfortolkning. Situationen kan vel næppe tænkes at forekomme uden hvor der er tale om tvivlsomme retsspørgsmål, men det kan til gengæld her synes noget virkelighedsfjernt at betragte en retsafgørelse under synsvinklen oplysning om den virkelige retstilstand på tidspunktet for en tidligere forvaltningsafgørelse. Der er reelt tale om en ændring i retstilstanden.

Modsætningen inden for forvaltningsrettens område mellem retsafgørelser, der ændrer retstilstanden, og sådanne som er udtryk for lovfortolkning, kan måske forklare visse træk i retspraksis. Allerede skovgebyrdommen fra 1899⁹ udtaler, at den af højesteret antagne forståelse af visse bestemmelser i sportelreglementet må »efter det foreliggende antages ikke at have været stemmende med den i lange tider hos alle vedkommende herskende retsopfattelse, der heller ikke har savnet støtte i de i sportelreglementet brugte udtryk. Det kan nu ikke anses grundet i forholdets natur, at de i overensstemmelse med denne retsopfattelse erlagte betalinger skulle kunne kræves tilbagebetalte . . .« I Moresco-sagen fra 1917¹⁰ udtales det, at det ikke kan lægges skattemyndighederne til last, at »de før afsigelsen af højesterets dom af 30. januar 1914 ved anvendelse af § 6, litra f, in fine, i lov nr. 104 af 15. maj 1903 er gået ud fra en anden opfattelse af denne bestemmelse end den, der ved den anførte dom er blevet fastslået som den rette forståelse.«

Modstriden mellem ændring af retstilstanden og lovfortolkning synes tydeligt at være fremme i sagen om bygafgifterne.¹¹ I denne sag mente underret og landsret, at byrådet ikke skulle genoptage, idet underretten udtaler, at »den ommeldte lovbestemmelse . . . almindelig antoges at måtte fortolkes som af byrådet gjort, hvad også var konstateret ved landsretten«, og hertil føjer landsretten, at »efter ordlyden af lov nr. 505 af 28. september 1918 § 1, 1. stk., kunne det ikke stå de indstævnte klart,

9. U. 1899, s. 311.

10. U. 1917, s. 416.

11. Foran note 7. Problemet var også fremme i U. 1947, s. 47, men der var ikke her anledning til at gøre forsøg på at få afgørelsen genoptaget.

at bestemmelserne i forordningen af 18. oktober 1811 derved var ændret, og de manglede derfor ikke føje til at fortsætte med afgiftens beregning efter de hidtil gældende regler«. Højesteret anlægger derimod åbenbart det synspunkt, at der er tale om en fortolkning af grundbyrdeafløsningslovens bestemmelse, der ifølge en højesteretsdom af 1924 burde have været »bragt til anvendelse ved opkrævningen af bygafgifterne for årene 1918–22, og det har derfor været uberettiget, at indstævnte har afkrævet appellanten det omstridte beløb. Da ansvaret for, at kærneren ved sin beregning af de årlige afgifters størrelse har lagt den urigtige forståelse af loven af 1918 til grund, må falde på kommunen«, måtte denne tilbagebetale afgiftsbeløbet. Lovfortolkningssynspunktet er også udtrykt i revisionsudvalgets kendelse vedrørende sager, der blev genoptaget, efter at højesteret havde tilsidesat revisionsudvalgets fortolkning af tilbagebetalingslovens § 6.¹² Endelig har synspunktet i sin renhed været fremme i forbindelse med den foran omhandlede genoptagelse af sager om indtægtsansættelse ved salg af tørvejord.¹³ Højesteretsdommen af 1954 gav anledning til, at der over for skattedepartementet blev fremsat begæring om genoptagelse af en del tidligere afgørelser, og det spørgsmål rejste sig da, om der ved højesteretsdommen var skabt en ændret retstilstand i forhold til den hidtidige praksis, der havde rod langt tilbage i afgørelser vedrørende salg af grusgrave o. lign., eller om man kunne betragte dommen som afgørelse af et isoleret indtægtsproblem, alene vedrørende de af den ekstraordinære situation betingede tørvejordssalg. Den sidste betragtning, der iøvrigt sejrede, havde støtte i den måde, hvorpå disse sager først havde været behandlet.¹⁴

Det synes således, som om kriteriet for om genoptagelse kan finde sted på grundlag af en principiel retsafgørelse netop er, om den skaber en ny retstilstand eller ej. Hvor en ny retstilstand opstår, vil genoptagelsesbetingelsen ikke kunne opfyldes, og der er på den anden side heller ikke nogen hjemmel til at tillægge retsændringen tilbagevirkende kraft.¹⁵ Hvor

12. Jfr. foran note 5.

13. Jfr. foran note 6.

14. Jfr. Skattepolitisk oversigt 1954, s. 129 f.

15. Jfr. v. Eyben, Domstolenes stilling til præjudikater, TFR 1954, s. 495.

Spørgsmålet om principielle afgørelses betydning må iøvrigt ses i nær sammenhæng med en forvaltningsmyndigheds praksisændring i forhold til dens egne sager. I så henseende er det bemærkelsesværdigt, at en praksisændring vedrørende forsorgsloven § 281 angående oplagte fortolkningsspørgsmål blev

en retsafgørelse derimod fremtræder som en indgriben over for en hidtidig fejlfortolkning, kan den anføres som en ny oplysning og dermed tjene som grundlag for genoptagelse af tidligere sager.

Da en materiel begrænsning af genoptagelsesadgangen kun sjældent vil komme på tale, tør man formode, at fejlfortolkningssynspunktet ikke vil blive anlagt, hvor den retsopfattelse, som forvaltningsmyndighederne har lagt til grund, har nogen støtte i lovordene og har været fulgt i længere tid eller i et større antal sager, idet en udstrakt genoptagelsespraksis vil føre til ganske uoverkommelige arbejdsbyrder for forvaltningen og også inden for større sagsgrupper kan fremkalde en urimelig ulighed mellem de, der bliver bekendt med anfægtelsesgrundlaget, og de, der ikke bliver det.

For at oplysninger kan påberåbes som grundlag for genoptagelse, må de være nye i forhold til, hvad der tidligere har været fremme under sagens behandling. Hertil hører ikke ret meget. Naturligvis kan den omstændighed, at borgeren mangler aktindsigt og derfor ikke har nogen sikker viden om, hvad der har været oplyst i sagen, ikke føre til, at nyhedskravet anses opfyldt blot, fordi en oplysning er ny for borgeren. Den udgående ekspeditions sagsfremstilling og begrundelse kan derfor ikke være afgørende ved en bedømmelse af, hvad der har været forvaltningsmyndigheden bekendt. Afgørende må det være, om oplysningen rent faktisk har været med i billedet af sagen, da den endelige resolution blev tilvejebragt. Der kan således blive tale om rent bevismæssige problemer, men herudover giver nyhedskravet næppe anledning til tvivl ved siden af kravet om relevans.

I den normale forvaltningsprocedure kan en alt for udstrakt genoptagelsesadgang imidlertid tænkes at komme i modstrid med hensynet til at forvaltningsafgørelserne straks kommer til at hvile på et så udtømmende grundlag som praktisk muligt, og der kan derfor blive tale om, at den begrænses i det omfang, hvori man kan stimulere borgerens interesse i at deltage i sagens oplysning ved en trusel om fortabelse af adgangen til senere at få omstændigheder, som kunne have været oplyst under sagen, taget i betragtning. Der opstår med andre ord det spørgsmål, om en be-

forberedt som om det var en ændring af retstilstanden, se FT 1953/54, till. A, sp. 1557-58, og till. B, sp. 990.

grænsning af genoptagelsesadgangen indtræder som følge af en processuel *prækclusion*.

Man kunne nu mene, at det måtte være en følge af den forvaltningen gældende *undersøgelsesmaxime*, hvorefter forvaltningen *ex officio* skal tilvejebringe det grundlag, hvorpå sagerne afgøres, at prækclusion overhovedet måtte være udelukket. Dette er dog ikke tilfældet. De af undersøgelsesmaximen flydende pligter og beføjelser er af procesledende natur og betyder ikke, at det ikke i den enkelte sag kan komme til at påhvile borgeren at fremkomme med oplysninger. Tværtimod er borgernes pligt til at medvirke til forvaltningssagernes oplysning et meget væsentligt led i forvaltningsproceduren,¹⁶ der jævnlig har fået udtryk i lovgivningen, og som på forskellig måde kan være sanktioneret.

Spørgsmålet her er dog alene, om forvaltningsmyndigheden i kraft af sin *procesledende beføjelse* ved en opfordring til borgeren om at fremkomme med de oplysninger, som han sidder inde med, kan afskære borgeren fra at få taget dem i betragtning, hvis han først fremkommer med dem efter et angivet tidspunkt eller efter at afgørelsen er truffet. I vidt omfang må der tilkomme forvaltningsmyndigheden en sådan procesledende beføjelse, som regel udøvet på den måde, at forvaltningen, når borgeren udebliver med ønskede oplysninger, træffer afgørelse i sagen og derefter nægter genoptagelse.¹⁷ Efter omstændighederne må forvaltningen, særlig ved en rekursbehandling, dog ligefrem kunne afvise eller henlægge sagen på grund af borgerens udebliven med visse oplysninger, og derved prækludere hans adgang til senere at fremkomme med disse oplysninger. Vareforsyningsankenævnets forretningsorden taler netop om afskæring af genoptagelse i tilfælde af denne art.¹⁸

Såfremt der under sagens forberedelse har været et stadium, hvor borgeren havde en lovbestemt adgang til at fremkomme med sine synspunkter og oplysninger, kan der tænkes at indtræde prækclusion, selv om der

16. Jfr. *Bent Christensen*, s. 354 f.

17. Dette må også gælde om reglen i landsskatterettens forretningsorden § 7, 6. stk.

18. § 5, 2. stk., Mintid. 1956, s. 519. Tilsvarende bestemmelse fandtes i prisankenævnets forretningsorden § 4, 2. stk., trykt i Trustkommissionens betænkninger nr. 3, s. 146.

I en til det i henhold til lov nr. 307 af 29. juni 1945 § 4 oprettede vurderingsnævn påanket sag var det blevet pålagt klageren at fremkomme med en nærmere redegørelse for sine krav. Da klageren to år senere mødte med redegørelsen, afslog man at foretage videre i sagen.

ikke af forvaltningsmyndigheden er givet borgeren en konkret opfordring til at fremkomme med oplysninger om bestemte punkter.¹⁹

Praktisk betydning får præklusionsmuligheden kun, hvor afgørelsen ikke kan undergives rekurs, idet der altid er adgang til at *indbringe nyt materiale under rekursen*, også selv om det kunne have været fremlagt under sagens behandling i første instans. Til gengæld vil præklusion som regel indtræde ved rekursafgørelser, fordi selve anfægtelsen og rekursbehandlingen vil indeholde eller give anledning til en opfordring til borgeren om at fremkomme med sit materiale. Den indskrænkning af præklusionsvirkningen, der ligger i, at borgeren må have indset oplysningens betydning for sagen, får også et væsentligt ringere spillerum under en rekurs.

Det er dog ikke alene den iværksatte rekurs, der kan give anledning til præklusion. Den omstændighed, at en afgørelse er meddelt borgeren vil normalt indeholde den tilstrækkelige opfordring for borgeren til at påberåbe sig oplysninger, hvormed han kan tænkes at ville anfægte afgørelsen. Såfremt en bestående rekursadgang eller adgang til indbringelse for domstolene er begrænset af en frist, vil udløbet af denne frist uden at rekurs eller indbringelse er iværksat medføre præklusion.²⁰ Det tør dog måske også antages, at begæring om genoptagelse på grundlag af oplysninger, som kunne have været påberåbt straks efter at afgørelsen var meddelt borgeren, må fremsættes inden for en rimelig tid efter dette tidspunkt.

Der har i det forudgående været tale om præklusion af oplysninger, som borgeren har været i besiddelse af under sagens behandling, og som han burde have indset betydningen af under denne eller straks efter, at afgørelsen er meddelt ham. Et præklusionsspørgsmål opstår imidlertid også, hvor borgeren senere kommer i besiddelse af eller kommer til klarhed over betydningen af visse oplysninger. I denne situation kan præ-

19. Jfr. også landsskatterettens forretningsorden § 14, litra b. I østrigsk ret findes en almindelig præklusion udtalt i genoptagelsesbestemmelsen i AVG § 69, stk. 1b.

20. Når rekurs først er iværksat, kan oplysninger fremføres, indtil rekursafgørelsen er meddelt borgeren.

I et tilfælde, hvor det var foreskrevet i en skattelov, at rekurs skulle indgives inden 3 uger ledsaget af begrundelse, blev der antaget i sächsOVG 12. februar 1912 (Entsch. Bd. 18, s. 346), at yderligere omstændigheder kunne oplyses efter rekursens indgivelse og indtil rekursmyndighedens afgørelse meddeltes klageren.

klusion ikke bæres af hensynet til at fremtvinge oplysningerne under eller i kontinuitet af sagens behandling, men må hvile på en almindelig interesse i at modvirke genoptagelse længe efter, at en sag er afsluttet. Inden for områder hvor der er foreskrevet en rekursfrist, hvis overholdelse påses, må det antages, at en genoptagelse på grundlag af senere erhvervede oplysninger må gøres gældende inden for et tidsrum af rekursfristens længde regnet fra kundskaben.²¹

Hvor præklusionen er sat i forbindelse med forskrifter om rekursfrist,

21. Dette er antaget inden for området af forsorgslovens § 17, 2. stk.; at denne fristbestemmelse påses på grund af hensynet til modparten får ingen betydning i henseende til det foreliggende problem. Nogle afgørelser skal anføres.

Et amt havde i en skrivelse af 22. december 1933 pålagt kommune A refusionspligt over for kommune B. Imidlertid traf socialministeriet i en tilsvarende sag afgørelse i modsat retning ved skrivelse af 1. august 1934, der blev bekendtgjort i Sognerådstidende for 15. august 1934, hvilket foranledigede kommune A til i en skrivelse af 21. august 1934 at anmode amtet om at genoptage sin afgørelse. Amtet imødekom denne anmodning og ændrede afgørelsen, men herover klagede kommune B til socialministeriet, idet man henviste til, at afgørelsen af 22. december 1933 skulle have været indanket inden klagefristens udløb. Socialministeriet tilbageviste denne indvending, idet man lagde vægt på, at kommune A havde begæret genoptagelse inden for en måned fra bekendtgørelsen i Sognerådstidende af ministeriets afgørelse, skr. af 26. januar 1935 (utrykt).

Et andet amt havde i en skrivelse af 1. august 1934 pålagt en kommune refusionspligt. Socialministeriet traf i en tilsvarende sag afgørelse i modsat retning ved skrivelse af 4. oktober 1934, bekendtgjort i Sognerådstidende for 15. november 1934. Amtets afgørelse indbringes dog først for socialministeriet ved skrivelse af 27. juli 1937, efter at der er rejst refusionskrav over for kommunen i henhold til amtets resolution. Socialministeriet sendte sagen til genoptagelse ved amtet, idet man lagde vægt på, at man ikke kunne forlange, at sognerådsformanden i vedkommende kommune, der var en lille landkommune, selvom han læste Sognerådstidende, skulle erindre sig amtets afvigende afgørelse, der på det tidspunkt lå nogle måneder tilbage i tiden. Skr. af 12. oktober 1937 (utrykt).

Endelig kan nævnes en sag, i hvilken amtet havde truffet afgørelse den 14. juli 1938, og hvor derefter en af socialministeriet den 22. juni 1938 truffet afgørelse i modsat retning blev bekendtgjort i Sognerådstidende for 31. august 1938. Den pågældende kommune indankede herefter amtets afgørelse for socialministeriet ved skrivelse af 24. september 1938. Ministeriet, der efter en behandling af sagens realitet anså amtets afgørelse for urigtig, sendte sagen til amtet, idet man fandt det rettest, at sagen blev optaget til fornyet behandling ved amtet. Man lagde herved vægt på, at indankningen var sket inden en måned efter bekendtgørelsen i Sognerådstidende (skrivelse af 22. november 1938, utrykt).

vil der være samme adgang for forvaltningsmyndigheden til at se bort fra præklusion som fra overskridelse af rekursfristerne.

Når en anfægtelse støtter sig på nye oplysninger, kan det tænkes, at disse allerede på forhånd godtgør en afgørelses urigtighed med en sandsynlighed, der nærmer sig uomtvistelighed, og muligvis også er indrømmet af den pågældende forvaltningsmyndighed. På denne baggrund frembyder borgerens interesse i genoptagelse sig med en særlig skarphed, fordi genoptagelse praktisk talt altid er nødvendig for at tilvejebringe et materielretligt resultat, der svarer til de nye oplysninger. Over for borgeren vil en afskæring af genoptagelsesadgangen derfor komme til at virke som et materielretligt indgreb, og selv om dette forhold særligt træder frem, når de nye oplysninger gør urigtigheden manifest, vil det dog for borgeren hyppigt komme til at stå som en materiel retsnægtelse, hvis man ikke vil prøve værdien af nye oplysninger.

Heroverfor står så spørgsmålet, om den offentlige interesse i at fastholde en afgørelse, som den endelige fastsættelse af et materielt retsforhold, kan være så stærk, at den overvejer det forvaltningsretten ellers beherskende princip om materiel sandhed. På forhånd må dette være undtagelsen, med andre ord har *genoptagelsesadgangen formodningen for sig*.

Bestemmelser i lovgivningen, der udtrykkeligt udelukker adgang til genoptagelse, forekommer formentlig overhovedet ikke. Det må da afhænge af en bedømmelse af reglerne inden for de enkelte forvaltningsområder, om genoptagelse er udelukket. En almindelig gennemgang af forvaltningslovgivningen med henblik på en sådan bedømmelse ville blive meget omfattende, og alene enkelte eksempler skal derfor fremdrages og nogle vejledende fortolkningsbidrag søges formuleret. Først skal da nævnes et område, hvor højesteret har haft lejlighed til at tage stilling til problemet.

I kommunevalgloven § 29 og § 31, er fastsat regler, der dels angiver en hurtig procedure ved fremsættelse og afgørelse af valgklager, dels angiver retsvirkningerne af, at et valg måtte blive omstødt. Herved er det klart forudsat, at der er en væsentlig interesse i, at spørgsmål om et stedfundet valgs gyldighed hurtigst muligt bringes til afslutning. Der rejser sig derfor det spørgsmål, om afgørelse af en klagesag er definitiv, således at det er udelukket senere at genoptage klagesagen, såfremt nye oplysninger kommer frem. Spørgsmålet har været aktuelt i forbindelse med § 20

i lov nr. 79 af 1908 om kommunale valg i et tilfælde, hvor situationen var den, at en klage over et sognerådvalg i 1921 ikke var blevet taget til følge af amtsrådet, der herved henholdt sig til en af indenrigsministeriet i et cirkulære af 1913 fremsat opfattelse af lovens regler. Klagerne opnåede imidlertid indenrigsministeriets udtalelse om, at amtsrådets afgørelse berodde på en urigtig fortolkning, idet man gik bort fra den i cirkulæret af 1913 udtrykte opfattelse. Amtsrådet genoptog sagen og omstødte valget; men herimod protesterede det nyvalgte sogneråd, der undlod at udskrive nyvalg. Sognerådsmedlemmerne havde tydeligvis en personlig interesse i at undgå nyt valg, hvorunder de risikerede at se modstandere valgt i stedet for sig selv. Man kan dog ikke betragte amtsrådets oprindelige afgørelse, hvorved det nægtede at omstøde valget, som en forvaltningsakt, der begunstigede de pågældende på en måde, som måtte udelukke ændring. Her må rent offentligretlige betragtninger blive afgørende. Under den af amtsrådet mod sognerådet herefter anlagte sag påstod dette sig frifundet, idet man hævdede, at amtsrådet ikke havde haft adgang til at genoptage sagen, medmindre godkendelsen måtte siges at have været ulovmedholdelig, – en noget uklar påstand. Landsretten siger hertil, at amtsrådet ikke kan anses afskåret fra, når det måtte få en anden opfattelse af et afholdt sognerådvalgs lovmedholdelighed, at ændre sin tidligere afgørelse med hensyn hertil. I højesteretsdom af 8. november 1922²² udtales det imidlertid, at vel var godkendelsen ulovlig, og amtsrådet havde derfor haft myndighed til at kassere det stedfundne sognerådvalg; men der havde ikke for amtsrådet foreligget nye oplysninger, der kunne begrunde sådan omgørelse.

Det synes nu noget vanskeligt at forstå højesterets begrundelse på den måde, at der ikke har foreligget nye oplysninger og man må derfor kunne gå ud fra, at det i virkeligheden er hensynet til nødvendigheden af stabilitet i et forvaltningsforhold som det pågældende, der har ført til dommens resultat.²³ Dommen må da læses på den måde, at højesteret har villet tage forbehold om, at der eventuelt kunne forekomme nye oplysninger efter godkendelsen af et valg af en sådan karakter, at de kunne begrunde et brud på stabilitetshensynet, således hvis der var anvendt svig.

Inden for samme forvaltningsområde kom stabilitetshensynet tidligere

22. U. 1923, s. 10.

23. Jfr. *Troels G. Jørgensen* i U. 1924 B, s. 288. Smlgn. også *Poul Andersen*, *Dansk Statsforfatningsret*, 1954, s. 277–78 om godkendelse af folketingsvalg.

til udtryk i § 9 i rigsdagsvalgloven, lov nr. 279 af 9. juni 1948, hvorefter kommunalbestyrelsens afgørelse om en persons optagelse på valglisten ikke kunne genoptages, selvom der fremkom nye oplysninger i årets løb. I princippet må det samme være gældende efter reglen i folketingsvalglovens § 9, uanset at denne nu også indeholder en bestemmelse om berigtigelser af valglisten; men den nye bestemmelse vil kunne anvendes og bliver i praksis anvendt til genoptagelse af afgørelser, der i hvert fald ikke kan betegnes som tekniske fejltagelser.

Andre eksempler på begrænsninger i adgangen til genoptagelse synes iøvrigt nærmest at måtte kunne hentes inden for områder, hvor afgørelsernes indhold vedrører *pengeydelser til eller fra det offentlige*. Såfremt borgeren ifølge almindelige retsregler er afskåret fra at gøre krav på tilbagebetaling eller efterbetaling af, hvad der i henhold til en afgørelse er blevet afkrævet ham for meget eller tillagt ham for lidt, vil forvaltningsmyndigheden heller ikke være berettiget til uden særlig hjemmel at genoptage en sag for at konstatere, om en afgørelse er urigtig.

Man må her som ellers inden for forvaltningsretten på forhånd stille sig meget skeptisk over for muligheden af at overføre almindelige obligationsretlige betragtninger, for slet ikke at tale om regler, til et offentligretligt område.²⁴ Det må derfor også være berettiget at udvise en vis tilbageholdenhed over for retsafgørelser, der vel vedrører forvaltningsforhold, men som dog er fremkommet og udviklet i forbindelse med en retspraksis, der er præget af privatretlige synspunkter. Spørgsmålet om borgerens krav på ændring af afgørelser vedrørende pengeydelser skal derfor her gøres til genstand for nogle korte bemærkninger.²⁵

Retsgrundlaget for de ydelser, der er på tale i forvaltningsretten er en offentligretlig retsakt, der udtrykker den pågældende forvaltningsmyndigheds opfattelse af foreliggende faktiske og retlige spørgsmål. Når denne opfattelses rigtighed bestrides under en senere anfægtelse, kan det ikke få nogen betydning, at der ved afgørelsens tilblivelse netop har hersket tvivl om det punkt, der anfægtes. Borgeren kan ikke på sin side styrke

24. Om de obligationsretlige regler, se *A. Vinding Kruse, Restitutioner*, København 1950, s. 245 ff.

25. Hvorvidt der kan opnås berigtigelse, når en afgørelse ikke bliver rigtigt effektueret, f. eks. på grund af regnefejl el. lign., falder uden for det foreliggende.

en påstand om tilbagebetaling eller efterbetaling ved at henvise til, at forvaltningsmyndigheden havde indset, at der var tvivl til stede. Forvaltningen skal træffe afgørelser, hvadenten de indeholder tvivlsomme punkter eller ej, og den offentlige interesse i en forvaltningsafgørelses stabilitet er ikke afhængig af, om den indeholder tvivlsomme momenter. Det er jo netop i sådanne tilfælde, at det får betydning, om stabilitetsinteressen bevirker uanfægtelighed. Forvaltningsmyndigheden kan naturligvis ikke lade tvivlen komme det offentlige til skade for at fremkalde en stabil afgørelse eller omvendt lade en tvivl komme borgeren til skade for om muligt at fremtvinge en retslig prøvelse straks. Man kan derfor heller ikke på den anden side fra forvaltningen støtte en afvisning af borgerens ønske om berigtigelse med en henvisning til, at han kunne have indset afgørelsens tvivlsomhed og derfor reageret med det samme. Man kan ikke bebrejde borgeren, at han akcepterer forvaltningens afgørelse som lovmæssig, indtil han på et senere tidspunkt kommer i besiddelse af oplysninger, på hvilke han kan støtte en anfægtelse.

Afskæring af krav mod det offentlige på tilbagebetaling eller efterbetaling i tilfælde af en afgørelses urigtighed må herefter være begrundet i sådanne offentlige interesser i stabilitet i en afgørelse vedrørende en pengeydelse, at det almindelige hensyn til materiel sandhed må vige. Det kan hertil ikke anføres, at en anerkendelse af krav af den nævnte art vil betyde, at erlæggelse eller modtagelse af penge ikke i offentligretlige forhold – i hvert fald for så vidt angår forvaltningsafgørelser – får nogen bindende virkning, idet disse dispositioner alligevel i praktisk taget alle forhold er uden betydning for samspillet i den offentlige økonomi. Ved forvaltningens økonomiske beslutninger er det ikke de enkelte ind- og udbetalinger, kassebeholdning eller den øjeblikkelige status der danner grundlaget; men dette udgøres dels af selve afgørelserne, dels af resultaterne af en regnskabsafslutning. I begge henseender kan efterfølgende ændringer i afgørelsernes indhold virke forstyrrende. Afgørelser vedrørende udgifter, f. eks. erstatningsbetalinger, kan være bestemmende for tilvejebringelsen af indtægter til dækning deraf, således ved pålæggelse af bidrag fra bestemte personer eller persongrupper, og afgørelser, der bestemmer indtægtenes størrelse, f. eks. skatteansættelser, kan indvirke på en almindelig udgiftsplanlægning. På samme måde kan en periodisk regnskabsafslutning være afgørende for fremsættelse af refusionskrav, og det afsluttede regnskab for et isoleret foretagende, f. eks. et vejanlæg eller

kloakeringsanlæg, kommer til at danne grundlag for opnåelse af tilskud eller påligning af andel i udgifterne på enkelte grundejere.

I tilfælde som de nævnte arbejder forvaltningsmyndighederne med budgetter eller opgørelser, der er i balance ved de beløb, der fremgår af foreliggende afgørelser, og en efterfølgende ændring af disse vil derfor forplante sig videre. Inden for de større økonomiske enheder vil denne videreforplanten være ret betydningsløs, men på mere snævert afgrænsede områder kan der af denne grund tænkes begrænsninger i adgangen til at genoptage afgørelser. På en vis måde kan dette siges at have forbindelse med, at en ændring vil betyde en efterfølgende forøgelse af de byrder, der påhviler andre. Den relative størrelsesorden af de beløb, der strides om, kan derfor heller ikke under alle forhold være uden betydning.

Synspunktet har været fremme under en retssag i 1916,²⁶ hvor det ifølge en redaktionel note i Ugeskrift for Retsvæsen²⁷ under proceduren blev gjort gældende, at de skatteborgere, hvem en tilbagesøgning ville gå ud over, delvis var andre end de, hvem den for meget betalte skat i sin tid var kommet til gode. Endvidere kan man tænke sig, at synspunktet har øvet sin indflydelse på en Vestre Landsrets dom af 1945,²⁸ hvor en tilbagebetaling ville medføre en forøget ligning på en menigheds medlemmer. Iøvrigt findes der ingen retspraksis, der kan angive nogen almindelig regel om begrænsning i adgangen til at regulere forvaltningsretlige pengeydelse, og de vidt varierede forvaltningsforhold synes heller ikke naturligt at kunne begrunde, at en sådan skulle findes. Derimod kan de fremførte betragtninger være af vejledende betydning ved fortolkningen af lovbestemmelser på de enkelte forvaltningsområder.

En offentlig interesse i at begrænse genoptagelsesadgangen kan også bero på andre hensyn og da især på, at det allerede *efter forløbet af et vist tidsrum* kan volde vanskeligheder at tage stilling til enkelte sager, der er fremkommet i en større sammenhæng eller som er afsluttet ved en mere eller mindre summarisk behandling. Forløbet af et længere tidsrum vil altid gøre en genoptagelse vanskelig, selvom de nu tilkomne oplysningers afgørende karakter må anerkendes; man kan da ikke se bort fra, at det kan få betydning, om de nye oplysninger gør den tidligere afgørelses urigtighed mere eller mindre åbenbar. For så vidt angår tilbage-

26. Landsover- samt Hof- og Stadsrettens dom i U. 1917, s. 416.

27. I. c., s. 419.

28. U. 1945, s. 378.

betalingskrav eller efterbetalingskrav kan disse være omfattet af en forældelsesregel, men bortset herfra findes ingen almindelige regler om bortfald af genoptagelsesadgang.²⁹ Også uden for pengeydelsesområdet beror da eventuelle begrænsninger i genoptagelsesadgangen på fortolkning af lovbestemmelser eller retsdannelse inden for det enkelte forvaltningsområde.

Den offentlige interesse i at undgå genoptagelse vil i et vist omfang være tilfredsstillet ved, at genoptagelse er betinget af, at der foreligger nye relevante oplysninger, og at disse ikke er prækluderede. De begrænsende regler der herudover kan gøre sig gældende inden for de enkelte forvaltningsområder behøver ikke at have karakteren af et enten-eller. Som det foran er omtalt har højesteret i dommen af 1922 ikke villet udelukke genoptagelse under alle forhold.³⁰ De regler som en genoptagelsespraksis vil nå frem til må derfor forventes at være præget af en vis trang til nuancering.

I mange forvaltningsforhold vil det efter kortere eller længere tid være *udelukket, at en genoptagelse kan få praktisk virkning*. For borgeren kan det desuagtet være af interesse at få fastslået en afgørelses urigtighed, hvorved dog erindres, at borgeren kun kan rejse krav om genoptagelse ved at påvise en *væsentlig retlig interesse* deri. En retlig interesse hos borgeren vil især kunne foreligge, hvor der kan blive tale om at opnå erstatning som følge af ansvar for en urigtig forvaltningsakt.³¹ Borgerens retlige interesse i en genoptagelse er imidlertid ikke altid tilstrækkelig til at overveje hensynet til ulemperne derved.³²

29. Se derimod AVG § 69, 2. stk. – Iøvrigt kan nye oplysninger fremkomme efter lang tids forløb, se således sagen i HRT 1938, s. 575 (U. 1939, s. 99), hvor en lærer, der var blevet afskediget i 1911, på grundlag af en oplysning i en artikel i et tidsskrift i 1936 mente at kunne slutte, at han var blevet afskediget på forkert faktisk grundlag. Se også den nedenfor ved note 41 nævnte sag.

30. Jfr. s. 128 med note 22.

31. Jfr. *Poul Andersen*, Offentligretligt Erstatningsansvar, København 1938, s. 156 ff, og U. 1948 B, s. 52 ff.

32. Forvaltningen vil i hvert fald ikke fremsætte udtalelser, der bliver historisk-hypotetiske. En kommune og en grundejer havde indgået en aftale om mageskifte af nogle ejendomme, men ansøgning om godkendelse var blevet afslået af indenrigsministeriet på grundlag af oplysninger, som indenrigsministeriet havde tilvejebragt om de i aftalen indgående ejendommers værdi. Grundejeren

Begrænsninger i genoptagelsesadgangen må inden for de enkelte forvaltningsområder have en særlig støtte, hvorved først og fremmest de iøvrigt i lovgivningen angivne begrænsninger i anfægtelsesadgangen kan tillægges betydning. Herved kan der også efter omstændighederne findes støtte for en mere konkret begrundet praksis vedrørende afskæring af genoptagelsesadgang. Det er dog utvivlsomt, at de områder, hvor begrænsning i adgangen til genoptagelse praktiseres er få, hvilket har sin forklaring i, at allerede de øvrige genoptagelsesbetingelser giver forvaltningen den tilstrækkelige beskyttelse mod ubegrundede genoptagelser. Med henblik på spørgsmålet om mulige begrænsninger i genoptagelsesadgangen skal nævnes nogle enkelte forvaltningsområder.

Inden for skattelovgivningens områder findes udtrykkelig genoptagelses hjemmel alene i landsskatterettens forretningsorden, der er udstedt med hjemmel i landsskatteretslovens § 8,3. stk. Den i lovens § 13, 3. stk., indeholdte frist for domstolsklage er herved ikke bindende.

Derimod har skatterådene ingen hjemmel til på egen hånd at genoptage afgørelser efter det i statsskattelovens § 30, 5. stk., omhandlede tidspunkt, der i praksis udskydes noget. Såfremt skatteyderen senere kommer i besiddelse af oplysninger, på hvilke han vil støtte en anfægtelse, må han søge sagen indbragt for landsskatteretten i overensstemmelse med reglerne i landsskatteretslovens § 13, eventuelt med finansministeriets tilladelse. I vidt omfang finder imidlertid ændring af ansættelser sted ved at ligningsdirektoratet, efter en bedømmelse af sagens realitet, i henhold til landsskatteretslovens § 3, 4. stk., bemyndiger skatterådene dertil,³³ og der har i ligningsdirektoratet med henblik på meddelelse af sådanne bemyndigelser udviklet sig praksis for, i hvilke tilfælde og i hvilket omfang ansættelser tages op til ændring. Der vil ved de sager, der behandles af

anlagde senere erstatningssag mod kommunen, som han mente havde givet ham anledning til at disponere i tillid til samtykke, og under sagen blev der optaget syn og skøn vedrørende ejendommenes værdi. De herved fremkomne oplysninger indsendte ejerens sagfører til ministeriet, idet han anmodede om en udtalelse om, hvorvidt indenrigsministeriet ville have godkendt aftalen, såfremt de nu foreliggende oplysninger havde foreligget ved sagens tidligere behandling. Selve mageskiftet var opgivet. Indenrigsministeriet udtalte herefter, at man ikke mente at kunne tage stilling til, hvilken afgørelse der ville være blevet truffet i sagen, såfremt der havde foreligget andre faktiske oplysninger, end de der forelå; skr. af 25. juni 1956 (utrykt).

33. Amtsligningsrådene har en lignende kompetence, jfr. lov nr. 309 af 7. juni 1946 § 2, 3. stk.

ligningsdirektoratet, først og fremmest være tale om at tage stilling til om genoptagelse skal tillades, idet der som regel vil være klarhed over ændringernes materielle berettigelse.

Fra området for de kommunale skatter bemærkes, at den i kommuneskattelovens § 48 omhandlede frist for indbringelse for domstolene ikke i praksis har afskåret skatteydere fra efter dette tidspunkt at få et spørgsmål om kommuneskattepligt genoptaget hos kommunerne, når der har kunnet fremlægges nye oplysninger.

Endvidere kan der være anledning til at nævne arveafgiftslovens § 32, der i sin udtryksform er meget kategorisk. Det er i praksis antaget, at den i skifteretten foretagne afgiftsberegning kan genoptages på grundlag af nye oplysninger, og også skattedepartementet har i sådanne tilfælde genoptaget afgørelser. I et par enkelte tilfælde har man endog anset sig foranlediget til at genoptage afgørelser, der lå længere tilbage end forældelsesfristen. Bestemmelsen i arveafgiftslovens § 32, 3. stk., i. f., er taget til forbillede for reglen i kornlovsbekendtgørelsernes § 2, sidste stk. Den fandtes ikke i den første af disse bekendtgørelser. bek. nr. 417 af 3. august 1940, men trangen til at sikre en afsluttende behandling af de enkelte høstårs sager viste sig allerede i det første år og gav anledning til, at man i bek. nr. 311 af 10. juli 1941 fik kopieret arveafgiftsloven. Bestemmelsen er dog ikke anset for at afskære imødekommelse af genoptagelsesbegæringer.³⁴

Endelig kan nævnes bestemmelsen i Københavns byggelov § 42, 7. stk.,³⁵ der tydeligt viser interessen i fra kommunens side endeligt at kunne overskue et projekts økonomiske konsekvenser. Denne bestemmelse kan dog ikke udelukke, at en taksation genoptages, såfremt nye oplysninger kommer frem.³⁶

Det synes således vanskeligt at finde eksempler på forvaltningsområder, hvor den offentlige interesse kræver en almindelig begrænsning af genoptagelsesadgangen.

Det blev foran omtalt, at borgeren, når genoptagelsesbetingelserne foreligger opfyldt, må have krav på sagens genoptagelse. Selvom man må kunne tale om en pligt for en forvaltningsmyndighed til en bestemt pro-

34. Se U. 1954, s. 852.

35. Jfr. landsbyggelo § 59, 6. stk.; saneringslov nr. 184 af 5. juni 1959 § 22.

36. Se U. 1939, s. 1038.

cessuel adfærd, uanset at borgeren ikke råder over midler til at hævde pligtens efterlevelse,³⁷ er det dog af betydelig interesse for borgeren, om han kan få *domstolenes prøvelse* af betingelsernes tilstedeværelse. At dette i et vist omfang er tilfældet viste den foran omtalte højesteretsdom af 1922,³⁸ hvor domstolen tog stilling til, hvorvidt genoptagelse i det enkelte tilfælde var udelukket på grund af den offentlige interesse i afgørelsens uanfægtelighed.³⁹

Domstolene anser sig for kompetente til at påkende spørgsmål om nye oplysningers relevans. Et sådant spørgsmål forelå til påkendelse i Østre landsretsdom af 16. juli 1948.⁴⁰ En kroejer havde indgivet andragende til amtsrådet om tilladelse til udskænkning af stærke drikke, og andragendet var blevet anbefalet af vedkommende sogneråd, men der var tvivl med hensyn til, hvorvidt en indgivet begæring om kommuneafstemning med følge var tilsidesat af sognerådet. Ved andragendets realitetsbehandling hos amtsrådet ønskede man tvivlen vedrørende kommuneafstemningsbegæringens lovlighed nærmere undersøgt, men stødte herved på modstand fra sognerådsflertallets side. Amtsrådet tog imidlertid sagen til realitetsbehandling og afslog andragendet. Under retssagen blev det fastslået, at sognerådets tilsidesættelse af afstemningsbegæringen måtte anses for lovlig, men en yderligere påstand fra sagsøgeren om, at amtsrådet herefter skulle tilpligtes at undergive sagen fornyet realitetsbehandling på dette grundlag blev ikke taget til følge. Det siges herom, »at det ikke med tilstrækkelig sikkerhed fremgår af sagen, at sagsøgtes afgørelse er udelukkende eller overvejende bestemt« ved sognerådets adfærd.

Måske endnu klarere kommer problemet frem i højesteretsdom af 31. august 1939.⁴¹ Sagens baggrund var her denne, at magistraten havde eksproprieret en ejendom til gadeudvidelse, men efter at erstatningen var fastsat af taksationskommissionen, erfarede man, at nogle oplysninger vedrørende ejendommens benyttelsesforhold, der syntes at måtte kunne påvirke erstatningen i nedadgående retning, ikke havde været taksations-

37. Jfr. Ross, Dansk Statsforfatningsret I, s. 31 f.

38. Jfr. foran s. 128 ved note 22.

39. I U. 1955, s. 285, tillod højesteret genoptagelse af en række lejenævnsager, uanset lejernes interesse i afgørelsernes uanfægtelighed, jfr. NaT 1956, s. 201 f.

40. U. 1948, s. 1178.

41. U. 1939, s. 1038. At sagen drejede sig om et modpartsforhold, er uden betydning i den foreliggende sammenhæng, idet hensynet til modparten ikke fandtes at kunne udelukke genoptagelse, hvis relevansbetingelsen havde været opfyldt.

kommissionen bekendt. Magistraten anlagde herefter sag, hvorunder den principalt påstod en del af erstatningsbeløbet tilbagebetalt, subsidiært omtaksation. Det var det sidste sagen kom til at dreje sig om, og landsretten siger udtrykkeligt, at »hvad spørgsmålet om omtaksation angår, må retten være kompetent til at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren har oplyst sådanne mangler ved grundlaget for den stedfundne taksation, at de over for sagsøgte har krav på, at taksationskommissionen får lejlighed til at behandle sagen påny«. Herefter går landsretten ud fra, at de nævnte oplysninger »må skønnes at kunne have haft indflydelse på kommissionens fastsættelse af erstatningens størrelse«, og der gives dom til omtaksation. Ved pådømmelsen i højesteret deler retten sig i et flertal på otte og et mindretal på fire dommere. Flertallet udtaler, at »det ikke ved indhentede nærmere oplysninger eller ved en foreløbig udtalelse af taksationskommissionen (er) gjort antageligt, at kommissionen, der har foretaget besigtigelse af ejendommen, ville have tillagt . . . betydning, og den blotte mulighed herfor findes ikke at kunne begrunde en genoptagelse af erstatningsspørgsmålet«. Mindretallet fandt derimod, at de af magistraten anførte forhold »ville have haft en i betragtning kommende indflydelse på kommissionens fastsættelse af erstatningens størrelse«.

Endelig kan nævnes Østre landsretsdom af 11. februar 1952, der dog er præget af en uheldig udformning af påstand og procedure.⁴² Dommen nævner uden for konklusionen, at sagsøgeren, der var blevet afskediget fra sit embede som sognepræst efter en ham overgået straffedom, havde krav på at få afskedigelsessagen genoptaget, da han senere blev frifundet under en genoptagelse af straffesagen, og der synes hermed at være taget stilling til denne kendsgernings relevans. Kirkeministeriet, der var sagsøgt, hævdede, at afskedigelsen måtte stå ved magt, fordi den var begrundet i det af sagsøgeren faktisk udviste forhold, men retten anså det for utvivlsomt at afskedigelsen var begrundet overvejende i straffedommen, og dermed var der i frifindelsesdommen grundlag for genoptagelse.

De anførte domme viser, at der nærmest kræves sikkerhed for, at en ny oplysning vil få indflydelse på afgørelsens realitet, før domstolene vil give dom til fornyet realitetsbehandling. Den nære sammenhæng der er mellem relevansspørgsmålet og bedømmelsen af sagens realitet, gør det også forklarligt, at jo mere udpræget realiteten beror på et administrativt

42. U. 1952, s. 620. Sagen blev fra sagsøgerens side ført uden sagførerbistand.

skøn, des mere vil domstolene være tilbageholdende med at underkende forvaltningens afgørelse af relevansspørgsmålet. Tvivlsspørgsmål om den processuelle præklusion har ikke den samme tilknytning til realiteten og kan derfor snarere tænkes at ville blive undergivet en udtømmende prøvelse hos domstolene.

Domstolenes kompetence til at tage stilling til genoptagelsesadgangens omfang er ikke på alle forvaltningsområder lige vidtgående, men afgørelsen af om den offentlige interesse i en forvaltningsafgørelses endelighed udelukker genoptagelse vil i visse tilfælde tilkomme forvaltningen selv. En sådan begrænsning i domstolenes kompetence forekommer, hvor beslutning om genoptagelse ved lovgivningen er henlagt til vedkommende forvaltningsmyndighed selv⁴³ eller en anden forvaltningsinstans.⁴⁴

Særlig betydningsfuld er den begrænsning i domstolenes kompetence, der anses at ligge i landsskatteretslovens regler. Den kompetence der herved er henlagt til de overordnede skattemyndigheder⁴⁵ til at genoptage eller tillade genoptagelse af tidligere sager opfattes af disse som en bevillingsmæssig beføjelse. Selv om landsskatteretslovens § 13, 3. stk., ikke kan antages at have taget stilling til genoptagelsesmuligheden, er denne opfattelse velbegrundet, idet en genoptagelse ellers måtte gøre domstolene kompetente med hensyn til realiteten, hvilket netop ville være i strid med, at der i § 13, 3. stk., findes en udtømmende angivelse af domstolenes kompetence i de skattesager, der omfattes af loven. Domstolenes stilling over for forvaltningens afgørelser vedrørende genoptagelse bliver i disse skattesager den samme som iøvrigt over for forvaltningsafgørelser indhold uden for domstolenes kompetenceområde, forvaltningens såkaldte frie skøn. Selv om det således må antages, at domstolene ikke i de tidligere omtalte tørvejordssager ville have kunnet statuere genoptagelsespligt,⁴⁶ er det ikke udelukket, at en enkelt tørvejordssælger vil kunne få domstolene til at prøve et afslag på genoptagelse af hans sag, når andre sager genoptages.

En begrænsning af domstolenes kompetence i genoptagelsesspørgsmål er ifølge praksis også indlagt i arveafgiftslovens § 32, 3. stk.⁴⁷ og stempel-

43. F. eks. værnepligtslovens § 9, 6. stk.

44. F. eks. lovbek. nr. 217 af 8. april 1949 § 39, 1. stk.

45. Jfr. foran s. 133.

46. Jfr. foran s. 122 med note 13.

47. U. 1929, s. 841.

lovens § 26, 2. stk.⁴⁸ Omvendt fremgik det af dommen vedrørende byg-afgifterne,⁴⁹ at domstolene ikke i lovgivningen herom fandt grundlag for en begrænsning af deres adgang til at tage stilling til genoptagelsesadgangen, og tilsvarende gælder med hensyn til de kommunale skatter inden for grænsen af den almindelige forældelsesfrist.⁵⁰ Heller ikke tog domstolene noget hensyn til det under en sag mod revisionsudvalget af dette fremførte synspunkt,⁵¹ at sagsøgeren ikke havde haft krav på genoptagelse.⁵²

Man må herefter ud fra det foreliggende gå ud fra, at domstolenes kompetence med hensyn til, hvorvidt der tilkommer borgeren et krav på genoptagelse, kun er begrænset, når en begrænsning har støtte i lovgivningen. Sådan støtte kan især have karakteren af en bevilligshjemmel til at tilbage-regulere erlagte ydelser, hvor genoptagelse iøvrigt er udelukket.

48. U. 1928, s. 574.

49. Jfr. foran s. 122 ved note 12.

50. Se U. 1936, s. 763. Ud over forældelsesfristen må det bero på kommunen, om den bevillingsmæssigt vil genoptage.

51. U. 1953, s. 859 (s. 861).

52. Bemærkelsesværdigt er det, at medens det i h. t. lov nr. 307 af 29. juni 1945 § 4 oprettede vurderingsnævnet i sine første år genoptog en række af sine afgørelser, hævdede indenrigsministeriet senere det standpunkt, at genoptagelse kun kunne finde sted efter indhentelse af ministeriets bemyndigelse; skønnet over om de faktiske genoptagelsesbetingelser var tilstede blev dog overladt til vurderingsnævnet selv, skr. af 7. febr. 1952 (utrykt).

FORVALTNINGENS ANFÆGTELSE AF FORVALTNINGSAKTER

Betegnelsen tilbagekaldelse af forvaltningsakter er traditionelt brugt om forvaltningens indgreb over for indholdet af en tidligere forvaltningsakt, idet man har sondret mellem om tilbagekaldelsen støtter sig på fejl, der forelå ved udstedelsen, så indholdet på dette tidspunkt blev påstået urigtigt, eller om den støtter sig på senere indtrådte forandringer i faktiske forhold.

For den sidste af disse situationer kan udtrykket tilbagekaldelse vel være betegnende. Der er tale om, at en forvaltningsmyndighed på grund af forandrede faktiske forhold ved en ny forvaltningsakt gør ændring i de ved en tidligere forvaltningsakt tilvejebragte forhold. Der ligger ikke i denne problemstilling noget angivet om, fra hvem initiativet til at hidføre ændringen udgår. Det kan udgå fra borgeren såvel som fra forvaltningsmyndigheden, i begge tilfælde uden hensyn til, om den tidligere forvaltningsakts indhold er positivt eller ej, og uden hensyn til om den ændring, der foretages i indholdet af en positiv forvaltningsakt, er mere eller mindre indgribende i forhold til det oprindelige indhold. Ved formuleringen er det yderligere præciseret, at ændringen foretages ved en selvstændig forvaltningsakt, der er undergivet de almindelige regler om anfægtelse.

De væsentlige problemer, der rejser sig ved en tilbagekaldelse i den nævnte forstand, vedrører den materielretlige adgang til at gennemføre ændringer i eller ophævelse af forvaltningsakternes indhold. Et betydningsfuldt fortolkningsproblem er det, hvorvidt senere bortfald af betingelser, der har foreligget opfyldt ved en forvaltningsakts udstedelse, kan begrunde en ændring i aktens indhold. Som andre problemer kan nævnes spørgsmålet, hvorvidt ændringsadgangen kan udvides ved dertil sigtende forbehold i forvaltningsakten, eller om ændringer i forvaltningsaktens indhold kan foretages som en mere eller mindre pønt begyndt foranstalt-

ning. I samme omfang adgangen til ændring er begrænset, vil ændringsakten kunne anfægtes på grund af ulovligt indhold.

Det anførte skulle være tilstrækkeligt til at vise, at den problemkreds, der sammenfattes under betegnelsen tilbagekaldelse af forvaltningsakter på grund af oprindelig urigtighed, udspringer af en problemstilling, der er ganske forskellig fra den, der foreligger, når forvaltningsmyndigheden vil gøre indgreb i det retsforhold, der er skabt ved en tidligere forvaltningsakt. De spørgsmål, der rejser sig af hævdelser af oprindelig urigtighed, er ikke i første række afhængig af aktens indhold, men henhører under den forvaltningsretlige procesret. Hvad der sker er, at *forvaltningen anfægter sin forvaltningsafgørelse*.¹

Det bør holdes klart, at sondringen mellem anfægtelse fra borgerens side og anfægtelse fra forvaltningens side ikke er sammenfaldende med sondringen mellem *bebyrdende* og *begunstigende* forvaltningsakter. Denne sondring synes ikke – taget efter ordene – at dække over egenskaber ved forvaltningsakterne, der bliver afgørende for anfægtelsesspørgsmålet. Anfægtelse retter sig imod en forvaltningsafgørelse med påstand om, at denne er urigtig, og hvad der interesserer borgeren – og sondringen mellem bebyrdende og begunstigende forvaltningsakter er jo set fra borgerens side – er, om han kan opnå en begunstigende forandring af afgørelsen, medens afgørelsens indhold som sådant er uden eller dog af underordnet betydning. Det er ubestrideligt, at sondringen mellem bebyrdende og begunstigende forvaltningsakter, der har relation til karakteren af det retsforhold, der konstitueres ved forvaltningsakten, rører ved noget væsentligt i de forvaltningsretlige regler, og sondringen er heller ikke uden betydning for det foreliggende problemområde, for så vidt som forvaltningsakternes indhold får indflydelse på den materielt begrundede anfægtelsesbegræns-

1. Jfr. *Poul Andersen*, s. 263–64. Jævnlig anvendes anfægtelse alene som betegnelse for det fra borgerens side udgående angreb på en forvaltningsafgørelse. Denne terminologi har også vundet hævd i tysk ret, hvor *Anfechtung* sættes i modsætning til *Widerruf*, der finder sted på forvaltningens initiativ, jfr. *Jellinek*, s. 255 og s. 271, *Peters*, s. 165 og *Forsthoff*, s. 186–87. Sidstnævnte sonderer dog, s. 214–15, ved ophævelse fra forvaltningens side mellem *Rücknahme* og *Widerruf*. En terminologi, der ligger nærmere den her i teksten anvendte, findes hos *Kormann*, s. 305 ff, særlig s. 312–13 om *Selbstanfechtung* og *Parteianfechtung*, omfattende såvel ulovlighed som uhensigtsmæssighed. *Kormann's* opfattelse træder frem hos *Fleiner*, s. 206. *Kormann* understreger, s. 234–35, at de materielle anfægtelsesgrunde ikke er de samme ved *Selbstanfechtung* og *Parteianfechtung*.

ning. Sondringen har imidlertid den ulempe, hvis den skulle bruges som grundlag for en systematik, at den ikke er udtømmende, idet forvaltningsakter hyppigt har indhold, der ikke lader sig betegne som enten bebyrdende eller begunstigende. Man kunne da tænke sig, at man kunne opløse indholdet af forvaltningsakterne i momenter, der kan betegnes som henholdsvis bebyrdende eller begunstigende.² Selv om en sådan udskillelse af forvaltningsakternes bestanddele skulle være praktisk mulig og også af betydning for enkeltproblemer, synes den dog at være lidet egnet som systematisk grundlag for behandlingen af anfægtelsesproblemerne.

Den i det følgende anvendte systematik vil formentlig i praksis nærmest falde sammen med en sontring efter, om berigtigelsen ville blive til gavn eller til skade for borgeren, eller sagt på en anden måde, om en ændring ville virke begunstigende eller bebyrdende; men dette falder ikke sammen med, at forvaltningsaktens indhold er bebyrdende eller begunstigende.³

På baggrund af omfanget af forvaltningens virksomhed er der intet overraskende i, at den opfattelse, at en forvaltningsafgørelses indhold skulle have været et andet, også kan danne sig inden for forvaltningen selv. En sådan opfattelse kan føre til et *initiativ til anfægtelse såvel fra en overinstans som fra den forvaltningsmyndighed, der har truffet afgørelsen*, uden at dette dog gør nogen forskel i borgerens retsstilling over for anfægtelsen. Det vil dog oftest være den udstedende myndighed, der bliver opmærksom på en urigtighed, og derfor er det denne situation, der fortrinsvis haves for øje i det følgende.

De problemer, der bliver fremtrædende i forbindelse med en anfægtelse

2. Denne betragtning synes anvendt af *Jellinek*, s. 252, og må vel være forudsat, hvor der som udtømmende sontring tales om de rene typer, således *Forsthoff*, s. 214–15, og *Castberg*, s. 141, s. 143 og s. 163, smh. med s. 166.
3. Cfr. *Castberg*, s. 179. Man kan naturligvis definere begreberne begunstigende og bebyrdende forvaltningsakt således, at der bliver sammenfald, men dette forekommer lidet hensigtsmæssigt. Man kan ikke fornuftigvis anse et skattepålæg for en begunstigende forvaltningsakt, fordi borgeren modsætter sig, at skattemyndigheden vil ændre en urigtig skatteberegning til hans ugunst, og man kan heller ikke anse tillæggelsen af en offentlig ydelse for en bebyrdende forvaltningsakt, fordi borgeren påberåber sig, at den er beregnet for lavt. Se i denne forbindelse det i Jur. 1952, s. 344, og 1953, s. 62, omhandlede tilfælde, hvor der var søgt om frigivelse af et beløb under overformynderiets bestyrelse, men hvor den meddelte tilladelse blev indbragt for justitsministeriet, fordi man helst så ansøgningen afslået.

fra forvaltningens side, er sædvanligvis andre end dem, der får praktisk betydning ved en anfægtelse fra borgerens side. Dette hænger sammen med, at nok er partsstillingen vendt om, således at borgerens interesse i stabilitet nu står over for forvaltningens interesse i berigtigelse; men i begge tilfælde er det borgeren, der i den sidste ende skal modsætte sig en af forvaltningen truffet afgørelse. Forudsætningen for at spørgsmålet om forvaltningens anfægtelsesadgang bliver aktuel for borgeren er nemlig, at forvaltningsmyndigheden senere kommer til den opfattelse, at den trufne afgørelse er urigtig og derefter i overensstemmelse med denne opfattelse anfægter afgørelsen, hvilket som regel sker på den måde, at den træffer en ny afgørelse, der ophæver eller supplerer den tidligere. Borgeren er hermed kommet i den stilling, at det er ham, der må anfægte forvaltningens anfægtelse, hvad han da også har adgang til at gøre med sædvanlige midler, herunder særlig ved indbringelse for domstolene med påstand om ændringsafgørelsens materielle ulovlighed. Problemet i nærværende undersøgelse er nu, om borgeren uden at fremsætte nogen indsigelse vedrørende den nye afgørelses realitet kan hævde en begrænsning i forvaltningens adgang til at anfægte. Han vil da efter omstændighederne også kunne være i stand til at hævde en sådan begrænsning allerede før forvaltningen har truffet ny realitetsafgørelse, idet hans medvirken kan være nødvendig i den forudgående fornyede behandling.

I de fleste tilfælde hvor forvaltningsmyndighederne ændrer opfattelse med hensyn til en tidligere truffet afgørelse, sker der dog nok ikke mere. Den enkelte forvaltningsmyndighed inddrager under sine fornyede overvejelser også spørgsmålet, hvorvidt borgeren vil kunne modsætte sig anfægtelsen og vil som regel undlade at foretage videre, hvor dette anses at være tilfældet. Da begrænsende regler således bevirker passivitet fra forvaltningens side, er det vanskeligt at efterforske, hvornår de efter forvaltningsmyndighedernes egen opfattelse foreligger, ligesom de kun i sjældne tilfælde vil komme frem i retspraksis. Hertil kommer, at forvaltningsmyndighedernes passivitet i det enkelte tilfælde, særlig når en myndighed ikke er under pres fra anden side, kan være begrundet i andre hensyn end overbevisningen om, at en anfægtelse vil være ulovlig, særlig i et ønske om ikke at desavouere sig selv.

De anfægtelsesproblemer, der her skal drøftes, tager netop sigte på, at forvaltningen ændrer opfattelse. Der kan i enhver forvaltning indløbe *fejltagelser* eller *fejlekspeditioner*, hvorved afstedkommes forvaltnings-

akter af ulovligt eller uhensigtsmæssigt indhold uden, at der foreligger en dertil svarende ansvarlig opfattelse hos forvaltningsmyndigheden. Det gælder i hvert fald i et vist omfang, at forvaltningen har adgang såvel til at foretage berigtigelser i indholdet af dens afgørelser som til at tilbagetage ekspeditioner, der er udfærdiget ved en fejltagelse, selvom de fremtræder som en afgørelse fra den pågældende forvaltningsmyndighed. Fejl fra forvaltningsmyndighedens side kan også give sig udslag i en forvaltningsakt, der må anses som en nullitet på grund af åbenbar ulovlighed. Det er muligt, at borgeren efter omstændighederne kan hævde et erstatningskrav, når han har lidt tab ved en fejl fra forvaltningens side, men krav på opretholdelse af afgørelsen har han ikke.⁴ Disse spørgsmål omfattes ikke af det følgende.

Ændringen i forvaltningens opfattelse af, hvilket indhold der efter lovgivningens intention rettelig burde være givet en forvaltningsakt, opstår ved en virksomhed inden for forvaltningsorganisationen, som helt svarer til den, der fremkaldes ved en anfægtelse fra borgerens side, nemlig ved en overordnet forvaltningsmyndigheds tilkendegivelse om den foreliggende eller en tilsvarende sag, ved nye oplysninger til forvaltningsmyndigheden eller ved dennes egne yderligere overvejelser, eventuelt foranlediget ved andre sager. Det kan således ingenlunde afvises, at der kan være et velfunderet grundlag for den opfattelse, at afgørelsen burde have haft det indhold, der nu ønskes tillagt den.

Det kan ikke undre, at den lovgivning, hvis intentioner forvaltningen skal fremme, ikke indeholder positive forskrifter om, hvad forvaltningen kan gøre, når opfattelsen ændres. *Lovgivningen forudsætter jo sine intentioner gennemført.* Heraf kan man imidlertid ikke slutte, at lovgivningen også forudsætter, at en hvilken som helst fravigelse skal redresseres. Lovgivningsintentionen omfatter nemlig også, at borgeren tør handle i tillid til forvaltningens afgørelser, og dermed må det indgå i den efterfølgende vurdering, at der allerede foreligger én afgørelse.

Man må gå ud fra, at lovgivningen ved indretningen af den administrative kompetencefordeling har taget i betragtning, hvornår forvaltningsformålet kræver, at borgeren skal kunne handle i tillid til forvaltningens afgørelser. Borgeren må derfor kunne henholde sig til den primære kompetencefordeling, og hans adgang til at modsætte sig en anfægtelse fra

4. Jfr. Poul Andersen, s. 455–56 og s. 488 note 9.

forvaltningens side kan derfor ikke beskæres ved, at anfægtelsen udgår fra en forvaltningsmyndighed, der rangerer højere i forvaltningshierarkiet end den myndighed, der har truffet afgørelsen. Allerede administrativ-tekniske hensyn tilsiger dette resultat, da konsekvensen af, at borgeren ikke turde handle i tillid til de underordnede forvaltningsmyndigheders akter, kunne være en unødigt belastning af de overordnede instanser.

Det kan tænkes, at der på et område foreligger en udtrykkelig hjemmel for en *summarisk behandling med efterfølgende revision*, f. eks. ved udbetalingsakter, og muligvis kan en tilsvarende fremgangsmåde gennemføres på andre områder med eller uden konkret forbehold; men i princippet kan en påstand om, at en afgørelse er truffet efter en afkortet procedure ikke udvide forvaltningens anfægtelsesadgang.⁵

Det må i den sidste ende afhænge af den materielle lovgivning, hvornår hensynet til borgerens tillid til forvaltningen kan få overvægt, men visse almindelige retningslinier kan udledes for den fortolkningsmæssige fastlæggelse af omfanget af forvaltningens anfægtelsesadgang. Når dette er sket, rejser der sig det spørgsmål, hvorvidt processuelle forhold herudover kan influere på anfægtelsesadgangens rækkevidde.

Man har som udgangspunkt for overvejelser på dette område antaget, at den omstændighed at forvaltningsmyndigheden varetager en *offentlig interesse* betyder, at dens urigtige afgørelser må kunne ændres. Dette kan naturligvis være en acceptabel betragtning, sålænge der ikke kan påpeges et behov for stabilitet i det pågældende forvaltningsforhold; det er imidlertid først, når interessen i rigtighedsprincippet gennemføres og interessen i tilfredsstillelse af et stabilitetsbehov står over for hinanden, at anfægtelsesproblemet bliver aktuelt. Det må herved erindres, at borgerens interesse

5. Se *Watkins v. Mississippi State Board of Pharmacy* (1934), anført hos *Hart*, s. 653-55. Der forelå her den situation, at en lov om udfærdigelse af næringsbrev som farmaceut foreskrev, at sådanne skulle udleveres til farmaceutisk uddannede personer, når disse var fundet at være af »good moral character«. Forvaltningsmyndigheden havde herefter på grundlag af en summarisk prøvelse udstedt en foreløbig tilladelse for et angivet tidsrum, men nægtede ved tidsfristens udløb at lade den afløse af et næringsbrev. Under retssagen hævdede myndigheden, at nægtelsen var en følge af, at man nu havde undergivet sagen en grundigere prøvelse og derved var kommet til en anden opfattelse. Dette standpunkt underkendtes, bl. a. fordi »no officer . . . shall be heard to impeach a judgment rendered by him by testimony that he failed to perform his duty in the rendition of that judgment«.

i stabilitet ikke tilgodeses for hans blå øjnes skyld, men at stabilitetsbehovets tilfredsstillelse netop må være en forudsætning for, at forvaltningsafgørelserne normalt kan have den tilsigtede virkning. Ved at antage det omtalte udgangspunkt er man med andre ord ikke kommet udredningen af de anfægtelsesbegrænsende regler nærmere. De modstående interessers vægt er heller ikke ens under alle omstændigheder. Stabilitetsinteressen vil vel ofte være afhængig af forvaltningsforholdets karakter, hvorimod interessen i rigtighedsprincippet gennemførelse i høj grad vil kunne være afhængig af karakteren af den konkrete påberåbte urigtighed. Nedenfor skal det undersøges, om det sparsomme materiale kan angive hovedretningslinier for afvejningen af de modstående interesser.

Man har også, som det vil fremgå af omtalen nedenfor af fremmed ret, villet finde et udgangspunkt for angivelse af anfægtelsesbegrænsningerne i hensynet til borgeren, der står som den umiddelbare bærer af stabilitetsinteressen. Man har udtrykt dette ved at antage, at forvaltningen som regel måtte være afskåret fra at anfægte en afgørelse, ved hvilken der var skabt en *subjektiv rettighed* for borgeren. En forudsætning for, at man kan bygge nogen regel på et sådant kriterium, måtte det være, at dets indhold bestemtes på anden måde end netop ved, at de subjektive rettigheder udelukker anfægtelse fra forvaltningens side. Såfremt en sådan begrebsbestemmelse på andet grundlag skulle vise sig mulig, måtte det yderligere være en betingelse, at dette grundlag havde en sammenhæng med de omstændigheder, der virker begrænsende på anfægtelsesadgangen. Uden her at gå ind på betragtninger over begrebet subjektive offentlige rettigheder skal det bemærkes, at nogen begrebsbestemmelse, der kan være af værdi for de heromhandlede problemer, ikke synes at foreligge og næppe heller synes opnåelig. Særlig skal det bemærkes, at der intet ville være vundet ved en bestemmelse af de subjektive rettigheder på grundlag af adgangen til at ændre i indholdet af en forvaltningsakt ved senere indtrådte forandringer, idet der ikke er nogen nødvendig sammenhæng imellem begrænsninger i denne ændringsadgang og i anfægtelsesadgangen. Det er rigtigt, at man i adskillige tilfælde, hvor lovgivningen indeholder udtrykkelige forskrifter om, at en forvaltningsakt under visse betingelser kan eller skal tilbagekaldes, kan slutte at anfægtelse kan finde sted, når en af betingelserne allerede oprindeligt var til stede og skulle have hindret forvaltningsaktens udstedelse. Men i alle tilfælde kan denne slutning ikke drages; at borgeren må være forberedt på, at forholdene kan forandre sig,

er ikke det samme som at han også skal være forberedt på, at forvaltningsmyndigheden kan være gået ud fra, at forholdene var anderledes, end de senere viser sig at have været. Desuden ville en bestemmelse af de subjektive rettigheder på dette grundlag intet kunne vise om anfægtelsesbegrænsninger i tilfælde, hvor en forvaltningsakt har skabt retsforhold, som ikke kan ændres, selvom betingende omstændigheder ændrer sig på en måde, som hvis de havde foreligget ved udfærdigelsen ville have givet akten et andet indhold. Her kan det ikke sluttes at anfægtelse skal være udelukket.

Anvendelsen af kriteriet subjektive rettigheder til bestemmelse af anfægtelsesbegrænsninger synes i det hele taget kun at blive et udtryk for det, der skal eftervises.⁶ Man må derfor opfatte begrebet som et terminologisk udtryk for, at den hos borgeren værende interesse i stabilitet er retlig anerkendt. Når udtrykket forekommer i retspraksis, må det da som regel anses som et resultat og ikke som en begrundelse. Anvendt på denne måde kan udtrykket nok være til nogen nytte, når det erindres, at betegnelsen subjektiv rettighed for borgerens retsstilling i en konkret situation ikke indeholder nogen forudsætning om, at stabilitetsinteressen ville have haft den samme relative vægt, såfremt den påberåbte urigtighed havde været en anden.

Når spørgsmålet om en anfægtelses lovlighed kommer frem for domstolene, vil det få praktisk betydning, om den påståede urigtighed er af en art, som domstolen kan tage stilling til i realiteten. Det er da også til stadighed kommet til udtryk i teori og praksis, at der måtte være en forskel i anfægtelsesadgangen, alt efter som den påberåbte urigtighed var en ulovlighed eller en uhensigtsmæssighed. Udfra den antagelse, at denne sondring dækker over væsentlige momenter, skal nu først undersøges forvaltningens mulighed for at *påberåbe sig afgørelsens ulovlighed*.

Princippet om lovmæssig forvaltning kræver alene hjemmel i loven for forvaltningens udfærdigelse af forvaltningsakter; herudover indeholder lovgivningen imidlertid i de fleste tilfælde nærmere regler om betingelserne for forvaltningsakters udstedelse og deres indhold. Hvadenten loven angiver mere eller mindre indgribende betingelser, er den tavs med hensyn til, hvad der skal ske, hvis forvaltningsmyndigheden senere kommer til

6. Jfr. *Castberg*, s. 161–62; *Forsthoff*, s. 218, *Jellinek*, s. 271.

den opfattelse, at en forvaltningsakt ikke er i overensstemmelse med lovens fordringer.

Det er en naturlig betragtning, at der bag lovgivningens forskrifter ligger en sådan tilkendegivelse af en offentlig interesse, at denne må få overvægt over borgerens interesse i forvaltningsaktens opretholdelse. Der foreligger her en modsætning til urigtigheden inden for lovens rammer, hvor der ikke i tilsvarende grad er holdepunkt for bedømmelsen af den offentlige interesses vægt.

Der er ingen tvivl om, at udgangspunktet i dansk ret er, at en forvaltningsakt, der er i modstrid med lovgivningens materielle regler, kan anfægtes af den udstedende forvaltningsmyndighed. Man har dog været opmærksom på, at det kan tænkes, at der i visse tilfælde må gælde begrænsninger i forvaltningens adgang til at gøre en ulovlighed gældende på grund af den interesse, der fra borgerens side kan være i opretholdelsen af den ved forvaltningsakten tilvejebragte situation. Til støtte for betragtninger vedrørende sådanne begrænsninger i anfægtelsesadgangen skal der gives en oversigt over stillingen i fremmed ret.

I *tysk ret* har spørgsmålet om forvaltningens adgang til at anfægte under påberåbelse af en forvaltningsakts ulovlighed ikke i sig selv givet anledning til større problemer. Med udgangspunkt i nogle afgørelser fra de første år efter den preussiske overforvaltningsdomstols oprettelse har det været fast antaget i teori⁷ og praksis,⁸ at materiel ulovlighed var anfægtelsesgrundlag, selvom i hvert fald en enkelt afgørelse i modsat retning er forekommet.⁹ Når lovgivningen undertiden har indeholdt udtrykkelig hjemmel for anfægtelse, er dette blevet anset som udslag af den almindelige retsgrundsætning.¹⁰ Praksis er ikke righoldig på eksempler, hvilket kan hænge sammen med, at reglen er så grundfæstet, at det ikke fører til retslig indsigelse, når forvaltningen anfægter. Imidlertid ville der jo altid

7. Jfr. *Forsthoff*, s. 215; s. 223; *Jellinek*, s. 275, *Ipsen* s. 36–38; s. 120–21 og s. 128.

8. Fra nyere tid, se f. eks. bayerVGH 8. november 1951 (Verw. Rspr., Bd. 4, s. 144).

Det er ikke alene i forvaltningsdomstolenes praksis, at det er anerkendt som en almindelig retsgrundsætning, at ulovlighed er anfægtelsesgrund, men det er også udtalt af Bundesgericht, se BGH 26. februar 1951, (Verw. Rspr., Bd. 3, s. 533).

9. Dette gælder i hvert fald sächsOVG 2. december 1903 (Entsch. Bd. 5, s. 153).

10. Se *Ipsen*, s. 184 ff.

være mulighed for en strid om selve realiteten, og forklaringen på afgørelsernes sparsomme forekomst kan derfor lige så vel være den, at da det beror på forvaltningen, om anfægtelse skal ske, afbøder forvaltningsmyndigheden urimelige virkninger for borgeren¹¹ såvel som ubehageligheder for sig selv ved at undlade at påberåbe sig indløbne urigtigheder, når ikke trediemands interesser står på spil.¹² Der kan således være tale om et temmelig langt spring fra teori til virkelighed, og i hvert fald synes det sandsynligt, at grundsætningen om ubegrænset anfægtelsesadgang praktiseres med væsentlige begrænsninger.

Det er uden betydning for forvaltningens anfægtelsesadgang, at der gælder fristbegrænsning for borgerens anfægtelse;¹³ men der forekommer dog positive bestemmelser, der fristbegrænser forvaltningens adgang, f. eks. i skatteretten.¹⁴

I modsætning til tysk ret anerkender *østrigsk ret* ifølge AVG § 68 ikke grundsætningen om, at ulovlighed begrunder anfægtelse. Særligt bemærkes, at den betragtning, at en ulovlig forvaltningsakt ikke kan skabe rettigheder, ikke kan føre et forhold ind under bestemmelsen i AVG § 68, 2. stk., der taler om »Bescheide, aus denen niemandem ein Recht erwachsen ist«. Forvaltningsmyndigheden kan alene gribe til anfægtelse efter den almindelige, men snævre regel i AVG § 68, 3. stk., hvorefter en forvaltningsakt til varetagelse af det almene velfærd kan ændres i det omfang, det er nødvendigt og uomgængeligt »zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden Misständen oder zur Abwehr schwerer volkswirtschaftlicher Schädigungen«.¹⁵

11. Jfr. *Spanner*, Der Rechtsbestand irriger Verwaltungsakte, 2 fÖR, Bd. 13 (1933), s. 692.

12. *Forsthoff*, s. 215, taler alene om trediemands »ret«.

Den foran note 8 nævnte afgørelse af 8. november 1951 synes at gå imod den almindeligt hævdede opfattelse af forvaltningens frihed, for så vidt den udtaler, at forvaltningen har pligt til at anfægte som en konsekvens af dens pligt til at hidføre en tilstand, der svarer til lovgivningens bestemmelser.

13. Württ.-Bad.VGH 5. marts 1948 (DöVerw., Bd. 2, s. 179).

14. *Kormann*, s. 314. Over for den herved opståede uanfægtelighed mener *Friedrich Giese*, Beschränkung der sogenannten Rechtskraft in Steuersachen, Deutsche Verwaltungsblätter 1937, s. 7 ff, at den offentlige interesse må kunne berettige til påberåbelse af væsentlige fejl.

15. *Mannlicher*, s. 239.

I *fransk ret* er de almindelige regler på dette område skabt af Conseil d'Etat, der fra begyndelsen har vist en udpræget tendens til at beskytte borgerens interesse. I lang tid viste Conseil d'Etat utilbøjelighed til at tillade forvaltningen at påberåbe sig ulovlighed over for forvaltningsaktens adressat, hvorimod der bestod mulighed for, at en interesseret trediemand kunne indbringe forvaltningsakten for Conseil d'Etat til annulation efter reglerne om recours pour excès de pouvoir, hvilket ikke var uden praktisk betydning på grund af den ret vide klageret. Fra omkring 1912 kom Conseil d'Etat imidlertid ind på at tillade forvaltningsmyndigheden selv at hævde ulovligheden ved en anfægtelse (retrait) af forvaltningsakten. I afgørelserne op til 1919 gav den ændrede opfattelse sig alene udtryk i, at Conseil d'Etat tog forvaltningsmyndighedens ulovlighedspåstand til påkendelse i realiteten, og først i 1919 kom en afgørelse til at foreligge, hvorved en af forvaltningen foretaget anfægtelse blev opretholdt. Siden dette tidspunkt har det været fast princip i fransk ret, at forvaltningsmyndigheden kan gøre en ulovlighed gældende ved en anfægtelse af forvaltningsakten.¹⁶

Den tidligere tradition for beskyttelsen af borgerens interesse havde dog ikke udspillet sin rolle ved denne ændring i det principielle udgangspunkt for betragtningen af forvaltningens anfægtelsesadgang, idet der hurtigt efter ændringen opstod det spørgsmål, om ikke hensynet til borgeren måtte betinge en tidsmæssig begrænsning af forvaltningens anfægtelsesadgang. Om dette spørgsmål udviklede der sig en praksis, til hvilken grunden blev lagt ved en afgørelse i 1922,¹⁷ hvori Conseil d'Etat uden videre fastslog som et almindeligt princip, at forvaltningsmyndighedens anfægtelsesadgang er tidsbegrænset, og at fristen er den almindelige frist for klage til Conseil d'Etat, altså 2 måneder. Dette princip udbygges dog allerede ved den samme afgørelse til også at måtte gælde overskridelser af frister for klage til forvaltningsmyndigheder, når disses afgørelse er endelig.

Reglen har ikke fundet ubetinget tilslutning i litteraturen, idet man har henvist til, at den fører til en modstrid med legalitetsprincippet, der kræver tilsidesættelse af ulovlige forvaltningsakter.¹⁸ Der har da også været

16. *Waline*, s. 436, *Duez & Debeyre*, *Traité de Droit administratif*, Paris 1952, s. 314 og s. 319.

17. C. E. 3. november 1922 (Dame Cachet), S. 1925.3.10.

18. *Duguit*, *Traité de Droit Constitutionnelle*, 2. ed., 3. bd., s. 729 ff, *Delbez*, RdP

givet udtryk for, at en ulovlighed kan være af en så grov karakter, at forvaltningsakten ikke kan opretholdes.¹⁹

I *svensk ret* går opfattelsen i retning af, at der tillægges borgeren en principiel beskyttelse.²⁰ Det er imidlertid nødvendigt at understrege, at der gælder de samme begrænsninger, som gør sig gældende ved »olämplighet«,²¹ hvorved erindres, at netop lovens krav ofte vil tilgodese sådanne offentlige interesser, at en lovstridighed kan begrunde tilbagekaldelse af »säkerhetsskäl«. De afgørelser der anføres til støtte for, at ulovlighed ikke kan hævdes over for borgeren, er – bortset fra økonomiske og familieretlige forvaltningsakter – meget få og vedrører i det væsentligste formelle mangler ved forvaltningsakter.²²

Gennemgangen af fremmed ret kan bekræfte rigtigheden af at tage som udgangspunkt, at en forvaltningsmyndighed ikke er begrænset i sin adgang til at anfægte en afgørelse under påberåbelse af materiel ulovlighed. Nogen dansk retspraksis, der kan støtte dette udgangspunkt, er ikke fundet, men det er i hvert fald forudsat i en enkelt dom^{23a} og må vistnok anses for at være den almindelige opfattelse hos forvaltningsmyndighederne.^{23b} Der må derfor kræves udtrykkelig støtte for begrænsninger i forvaltningens adgang til at gøre en ulovlighed gældende; men herved må det erindres, at den omstændighed, at forvaltningen under bestemte forhold

1928, s. 497–98, der yderligere tilføjer, at der måtte kræves lovhjemmel for at begrænse forvaltningens anfægtelsesadgang, og sådan hjemmel er Conseil d'Etat ikke i stand til at påvise.

19. *André*, *Retrait des Actes administratifs*, Paris 1943, s. 157: »Chaque fois que l'illegalité est absolument intolérable et dangereuse pour l'ordre public, l'Administration ne devrait subir aucune restriction dans son pouvoir de retrait.« Også *Rivet* i RDP 1931, s. 121, giver udtryk for, at fristbegrænsning kan være uhensigtsmæssig i forhold til statens interesser.

20. *Westerberg*, s. 230 ff, *Sundberg*, *Allmän förvaltningsrätt*, 1954, s. 191–92.

21. *Westerberg*, s. 233.

22. *I. c.*, s. 238 ff.

23a. U. 1929, s. 376, jfr. U. 1907, s. 79; *Poul Andersen*, s. 368 f, og samme, *Næringsretten*, 3. udg., København 1944, s. 108 ff.

23b. Efter at en kommune havde fået tilsagn om tilskud efter lov nr. 169 af 30. marts 1946 til et beskæftigelsesarbejde, blev det oplyst, at arbejdet efter sin karakter hørte til den kategori, som arbejdsministeriet efter fast praksis ikke anså omfattet af lovens § 1. Herefter erklærede man sig ude af stand til at yde tilskudet, *arbmin.* skr. 11. juli 1958 (utrykt).

undlader at anfægte eller at en anfægtelse tilsidesættes af domstolene, ikke nødvendigvis behøver at være udtryk for nogen begrænsning i anfægtelsesadgangen. Det kan bero på, at der ikke foreligger nogen materiel ulovlighed i den konkrete situation.

Man må altså være opmærksom på, at fremkomsten af nye oplysninger ikke altid stiller ulovligheden klar, men i mange tilfælde kun gør lovligheden uklar, således at spørgsmålet, hvorvidt en anfægtelse er tilladelig, er *et konkret fortolkningsproblem*, der skal løses forud for eller i forbindelse med anfægtelsen. Tvivl om anfægtelsens tilladelighed kan netop jævnlige hidrøre fra usikkerhed med hensyn til det materialretlige spørgsmål.²⁴ Problemet kommer frem ved afgrænsningen af uhensigtsmæssighed over for ulovlighed, men kan også komme frem derved, at der kan opstå tvivl med hensyn til, om den offentlige interesse, der er tilsidesat ved forvaltningsaktens udfærdigelse i strid med en lovforskrift, også altid vil være til hinder for dens opretholdelse. Hvis man således tænker sig, at en ejendom er blevet opført i henhold til en byggetilladelse, der er meddelt, uanset at bygningen ikke opfylder lovens minimumskrav, og således at manglerne ikke lader sig afhjælpe, opstår der en uoverensstemmelse, der ikke nødvendigvis skal ses som modsætningen mellem en offentlig interesse og den private bygherres interesse, men som en modstrid mellem den offentlige interesse, der direkte er tilgodeset i lovens forskrift, og den offentlige interesse i at undgå samfundsmæssigt spild. Dette er et modsætningsforhold, der ikke er forudset ved lovens udformning, og det er ikke på forhånd sikkert, at man ikke i visse tilfælde må lade den sidste interesse få fortrinet.²⁵ Bestemmende herfor kan blive, om lovens regler er dikteret af sundhedsmæssige, bygningstekniske eller andre hensyn, og om det følger af den øvrige lovgivning, at tilsvarende regler ikke gælder for tidligere opførte bygninger, eller om sådanne kræves nedrevet eller deres brug begrænset. Hvad der kommer på tale er tildels, at der i for-

24. Da en politimester forespurgte justitsministeriet, hvorvidt der kunne meddeles tilladelse til, at en marskandiser antog bestyrer til sine i henhold til to bevillinger fra 1930 og 1947 drevne forretninger, udtalte ministeriet, at det i sin praksis vedrørende lov nr. 272 af 6. maj 1921 var gået ud fra, at der ikke var mulighed for at meddele en person flere bevillinger til handel med brugte genstande inden for samme politikreds, men at man under hensyn til, at denne opfattelse ikke har fundet klart udtryk i loven, ikke fandt grundlag for tilbagetagelse af nogen af bevillingerne, *justmin. skr.* af 27. juli 1950.

25. Jfr. *Poul Andersen*, s. 432–33.

bindelse med en anfægtelse kan fremkomme fortolkningshensyn, der fører til en opløsning af den materielle lovstridighed, uden at det udtrykkes som en begrænsning i anfægtelsesadgangen. Man kan også sige, at den offentlige interesse, der er tilgodeset ved den tilsidesatte lovbestemmelse, fortolkes som opgivelig, og at en opgivelse under de konkret foreliggende forhold ikke ville betyde en sådan modstrid med den af loven beskyttede interesse, at grænsen for det lovmæssige var overskredet.

Det må i det hele taget antages, at når en lovbestemmelse er dispensabel, kan en forvaltningsakt, der er gået ud fra, at dispensation er uforholdsmæssig, ikke anfægtes på grund af materiel ulovlighed, selvom senere oplysninger viser, at den strider mod lovens hovedregel, når den dog falder inden for det område, hvor en af den udstedende forvaltningsmyndighed meddelt dispensation ikke kan anfægtes.²⁶

Under hvilke omstændigheder den enkelte lovinteresse kan tænkes at måtte vige, kræver en undersøgelse af den materielle forvaltningsret, der ikke kan tages op her. Man kunne dog spørge mere almindeligt, om ikke tiden, der jo læger alle sår, også måtte kunne læge den materielle ulovlighed. Nogle ældre domme²⁷ vedrørende overskridelsen af grænserne for de i lov om håndværks- og fabrikdrift af 29. december 1857 § 28 og § 54 omhandlede købstadlæbælter kunne måske tages til indtægt for dette synspunkt, og det er da også ubestrideligt, at dommene selv fremhæver det lange tidsrum, i hvilket der på de pågældende steder havde været drevet næring i henhold til næringsbevis. Mere afgørende for dommenes resultat må det dog anses at have været, som det også fremhæves, at der var tale om uvæsentlige overskridelser af læbæltegrænsen, samt at næringen var udøvet med det offentliges sanktion, hvorved sigtes til, at myndighederne hele tiden var klar over, at der blev udøvet næring på det pågældende sted. For det sidste synspunkt har domstolene haft en vis støtte såvel i lovens § 98, efter hvilken der indtil 1873 kunne gøres fravigelse fra reglerne om læbælter, såvel som også i lov nr. 73 af 23. maj 1873 § 12, der udtrykkeligt tillagde det betydning, at en allerede påbegyndt næringsudøvelse inden for læbælterne kunne fortsættes. Det må i det hele taget erindres, at

26. Jfr. *Poul Andersen*, s. 368–69.

Det må erindres, at en af borgeren ved en lovovertrædelse tilvejebragt tilstand kan pådrage ham strafansvar, uden at der nødvendigvis vil blive krævet reetablering.

27. U. 1887, s. 640, jfr. U. 1885, s. 897; U. 1887, s. 1031, og U. 1895, s. 729.

reglerne om læbælter i den pågældende tidsperiode stod for fald,²⁸ og læbælternes hævvelse var måske i højere grad anset som beskyttelse af et købstadprivilegium end som varetagelsen af en samfundsinteresse; dette bestyrkedes ved, at der i henhold til 1857-lovens § 14 af indenrigsministeren efter vedkommende kommunalbestyrelses forslag kunne bestemmes begrænsninger i læbælterne, hvilket også skete i en del tilfælde. Man må herefter opfatte dommene på den måde, at domstolene under de foreliggende omstændigheder ikke har anset den omhandlede næringsudøvelse som stridende mod nogen i lovforskrifterne beskyttet offentlig interesse. Man må derfor også formode, at hvis opfattelsen af købstadlæbælternes samfundsmæssige betydning var gået i den modsatte retning i byernes udviklingsperiode, ville domstolene have set anderledes på tilsidesættelsen af lovens forskrifter. I den nedenfor omtalte dom²⁹ vedrørende en sætteskipper, hvis farveblindhed senere konstateredes, kunne sætteskipperbevisets ulovlighed ikke blive påvirket af, at det havde været effektivt gennem et længere tidsrum.

Hvilken rolle tidsforløbet kommer til at spille, afhænger helt og holdent af, hvilke materielle regler der påstås tilsidesat, og der kan i hvert fald ikke være tale om at indfortolke nogen almindelig frist for en anfægtelses gennemførelse.

Det er således væsentligt at gøre klart, at mange konkrete hensyn, der er betinget af den positive lovgivning, kan influere på afgørelsen af, om der ved en anfægtelse foreligger materiel ulovlighed. Almindelige fortolkningstvivel og spørgsmål om grænserne for forvaltningens skøn kan bevirke, at en genoptagelse ikke resulterer i en ændring af den tidligere afgørelse, eller at en foretaget ændring underkendes af domstolene; men

28. Jfr. Betænkning afgiven af Kommissionen angående Indlemmelse i Købstæder og Læbælternes Ophævelse, København 1919, s. 18–19.

29. Jfr. nedenfor s. 161 med note 53. Endvidere kan nævnes en sag, hvori en politimester havde udfærdiget motorpasserbevis, uanset at den pågældende ikke havde bestået den i lovbek. nr. 74 af 31. marts 1928 om sønæring § 10a omhandlede prøve, men alene den i lovens § 4, 5. stk., omhandlede duelighedsprøve, hvilket politimesteren anså for tilstrækkeligt. Den pågældende havde på grundlag af beviset i en række tilfælde opnået handelsministeriets dispensation til at sejle som 2. og 3. maskinmester. Dette kunne ikke forhindre, at handelsministeriet inddrog beviset alene på grund af den manglende lovhjemmel for udstedelsen, og uanset at det var åbenbart, at den pågældende havde været i god tro, *handmin. skr.* af 19. decbr. 1957 (utrykt).

dette er netop ikke udtryk for nogen begrænsning af forvaltningens adgang til genoptagelse.

Det udviklede angiver rammen om anfægtelsesadgangen, men besvarer ikke spørgsmålet om begrænsninger på det enkelte område. Udtrykkelig *lovhjemlet begrænsning* forekommer sjældent, muligvis kun i reglerne i folketingsvalglovens § 9 og kommunevalglovens § 7, 3. stk. Når en person er blevet optaget på valglisten, eventuelt ifølge kommunalbestyrelsens afgørelse efter indgivet klage, er der ikke for kommunalbestyrelsen i det kommende år mulighed for at foretage ændring i valglistens indhold, hvorved nogen slettes af denne, uanset at det måtte vise sig, at den pågældende ikke opfyldte betingelserne for valgret.³⁰

Foruden valglovens regler findes der i skattelovgivningen nogle bestemmelser, der sætter en tidsmæssig begrænsning for forvaltningens adgang til at påberåbe sig ulovlighed. I visse tilfælde gælder det for de kommunale skatters vedkommende, at skatteårets udløb afskærer muligheden for efteransættelse,³¹ og både ved statsskat og kommuneskat kræves en ministeriel afgørelse, forinden en undladt ansættelse efterindhentes.³² Reglerne om indkomst- og formueskat bygger dog på et tilsvær i forhold til en bestemt indtægt og formue,³³ og udgangspunktet er, at der kan ske en ændring i fastsættelsen af dette tilsvær, når en stedfunden ansættelse er urigtig. De regler om anfægtelsen, der findes i landsskatteretslovens § 3 er åbenbart udslag af forvaltningssidens beføjelser ved en lovordnet summarisk procedure og angiver intet om en materiel anfægtelsesbegrænsning.

Man kunne tænke sig, at en begrænsning af anfægtelsesadgangen måtte indtræde med udløbet af en svarfrist for forvaltningen. Praksis har imidlertid forudsat, at en sådan virkning ikke kan indlægges i bestemmelser af denne art,³⁴ der herefter alene har den betydning at sikre borgeren en hurtig sagsbehandling.

30. Jfr. U. 1929, s. 790. Ifølge bestemmelseernes ordlyd har kommunalbestyrelsen ingen adgang til inden for klagefristen at ændre i listens indhold uden klage, hvilket i praksis medfører, at folkeregisterføreren indgiver klage med påstand om udslettelse af valglisten af personer, som man mener optaget med urette.

31. Jfr. *Møllmann* i Købstadforeningens tidsskrift 1947, s. 3–5.

32. Jfr. Statsskattelovens § 42 og kommuneskattelovens § 8, 3. stk.

33. Jfr. *Hartvig Jacobsen*, Skatteretten, København 1950, s. 353.

34. U. 1947, s. 157, hvor det uden videre forudsattes, at en kommunalbestyrelse

Det udviklede understøtter, at anfægtelse slår igennem, hvor lovgivningens intention kræver det efter en fortolkning, der indbefatter nødvendigheden af i visse forvaltningsanliggender at tilgodese stabilitetsbehovet. Indirekte indebærer forvaltningens anfægtelse en af borgerens holdning betinget indbringelse af legalitetsspørgsmålet for domstolene, og man må derfor gå ud fra, at domstolenes prøvelsesret over for forvaltningens anfægtelse aldrig er udelukket.

Den omstændighed, at en forvaltningsakts indhold ligger inden for den grænse, som umiddelbart er dækket af lovens ord, betyder ikke, at der ikke kan være trang til at genoptage afgørelsen, når forvaltningsmyndigheden senere kommer til den opfattelse, at hensynet til de interesser, som den skal varetage inden for lovens grænser, burde have medført, at afgørelsen havde fået et andet indhold. Om en afgørelse har det ene eller det andet indhold kan få afgørende betydning for det formål, som loven forfølger, når den overlader forvaltningen selvstændige beføjelser, og det er ofte væsentlige offentlige interesser, der er overladt til forvaltningens varetagelse inden for lovens grænser.

Spørgsmålet om forvaltningens adgang til at *påberåbe sig en afgørelses u hensigtsmæssighed* har også haft aktualitet i fremmed ret, men det er blandt andet på grund af afvigende systematik og begrebsdannelse vanskeligt at danne sig noget sikkert billede af retsstillingen i de enkelte retsforfatninger. Dette gælder *tysk ret*, hvor fremstillingerne ofte ikke er afgrænset over for tilbagekaldelse under ændrede forhold. Det er almindeligt akcepteret i tysk ret, at udgangspunktet er reglen om fri tilbagekaldelse (*freier Wiederruf*), og dette udgangspunkt holdes der fast ved, uanset at indskrænkninger i denne regel medfører, at den praktisk bliver undtagelsen. Regelen indebærer umiddelbart, at forvaltningsmyndigheden frit kan gennemføre en ændret opfattelse af, hvilket indhold en forvaltningsakt burde have haft (*blosse Sinnesänderung*); men det må understreges, at tilbagekaldelsesadgangen ikke er helt så fri som det lyder, selvom det er vanskeligt at vurdere, hvad reglen indebærer, også fordi den ikke er udviklet overensstemmende inden for de forskellige tyske retsområder. Fri tilbagekaldelsesadgang betyder ikke, at forvaltningen uden videre kan

var berettiget til efter udløbet af den i lejelov nr. 265 af 29. maj 1943 § 58d, 4. stk., omhandlede frist at anfægte en ud fra urigtige forudsætninger meddelt godkendelse.

skifte standpunkt, men tilbagekaldelse må i hvert fald grunde sig på en omvurdering med hensyn til interesser, der lovmæssigt er tilgodeset ved udstedelsen, og da dette kan efterprøves af forvaltningsdomstolene, synes det at betyde, at ændringen i opfattelse må have et grundlag, der objektivt kan påvises.³⁵ Det tør måske ovenikøbet antages, at der vil blive lagt vægt på, at forvaltningsmyndigheden er uden skyld i, at de nu fremkomne oplysninger ikke er blevet tilvejebragt ved den oprindelige behandling af sagen.³⁶

I den således forståede fri anfægtelsesadgang forekommer væsentlige begrænsninger, begrundet i hensynet til borgeren og bestemt ved, om forvaltningsakten har skabt en retsstilling for borgeren, der udelukker anfægtelsen: der er skabt en subjektiv offentlig rettighed. Sådanne rettigheder opstår, hvor en forvaltningsakt positivt tillægger³⁷ borgeren en retsstilling, som han ikke kunne komme til at indtage uden en forvaltningsakt, f. eks. en udnævnelse, godkendelse, autorisation, social ydelse m. v. At sådanne forvaltningsakter er bragt uden for den frie tilbagekaldelighed, betyder dog ikke, at de er uangribelige, men alene at de kun kan anfægtes, når en særlig anfægtelsesgrund foreligger. Som anfægtelsesgrunde kommer – hvor der ikke er nogen udtrykkelige lovforskrifter – materiel ulovlighed, processuelle mangler og tilbagekaldelsesforbehold i betragtning.

Som modstykke til de nævnte forvaltningsakter, der tillægger borgeren en subjektiv offentlig ret, står polititilladelserne, der oprindeligt begrebsbestemtes ved, at grundlaget for deres udstedelse var en forbudsnorm suppleret med en tilladelseshjemmel.³⁸ Denne begrebsbestemmelse er senere³⁹ blevet nuanceret, idet man har inddelt polititilladelserne i på den ene side de egentlige polititilladelser, hvor netop lovordningen tjener til afløsning af politiets overvågesopgaver ved at muliggøre et forudgående tilsyn, og hvor princippet er, at tilladelse gives, når visse betingelser er opfyldt, og på den anden side de såkaldte »Ausnahmebewilligungen«, hvor forbudet er alvorligt ment i den forstand, at det retter sig mod en principielt uønsket handling, men hvor der er mulighed for at give dispensation. Denne sondring må anses for akcepteret.⁴⁰ og den har netop betydning for

35. *Ipsen*, s. 59, *Forsthoff*, s. 216, samt *BGH* 29. november 1951, ArchdöR, Bd. 78, s. 102 ff, og *PrOVG* 1. oktober 1909 (*Entsch.* Bd. 55, s. 459).

36. Jfr. *Württ.-Bad. VGH* dom af 16. juli 1948.

37. *Forsthoff*, s. 218, »positiv etwas gewährt«.

38. Jfr. *Poul Andersen*, s. 480.

39. *R. Thoma*, *Verwaltungsarchiv*, Bd. 32 (1927), s. 242 ff.

40. Jfr. *BGH* 29. november 1951.

anfægtelsen. En »Ausnahmebewilligung« skaber aldrig nogen subjektiv offentlig ret, medens dette – i hvert fald i visse tilfælde – kan være tilfældet ved de egentlige polititilladelser. Grænsen overfor egentlige polititilladelser er ikke særlig skarp, hvormed ikke skal være sagt, at den ikke dækker over en relevant modsætning.

Adgang til anfægtelse vil ifølge en fast praksis falde bort ved visse polititilladelser på et tidspunkt, hvor den tilladte handling er gennemført. Denne regel, der først har udviklet sig inden for bygningstilladelsens område, har givet anledning til tvivl med hensyn til, hvor langt frem det tidspunkt kan skydes, hvor beskyttelsen indtræder. Man lægger vægt på iværksættelsen, medens fjernere forberedelseshandlinger ikke er tilstrækkelige. Hvor grænsen går må bero på en mere konkret vurdering af borgerens økonomiske interesse.⁴¹

Endelig er det ved en ældre afgørelse antaget, at den almindelige begrænsning i anfægtelsesadgangen gennemskydes, hvor en forvaltningsakt er blevet udfærdiget i modstrid med en væsentlig offentlig interesse. Dette synspunkt har været omstridt, men princippet synes dog levedygtigt.⁴²

41. I. c. note 40.

42. PrOVG 25. januar 1896 (Entsch. Bd. 29, s. 390). Der var givet tilladelse til opførelse af et hus i nærheden af en sprængstoffabrik; men denne tilladelse tilbagekaldtes efter, at opførelsen var påbegyndt, idet man – foranlediget ved en sag om fabrikens benyttelse af huset som funktionærbolig kom til den opfattelse, at afstanden fra fabriksbygningerne til huset var så lille, at beboerne ville være udsat for vedvarende fare. I dommen antages, at denne tilbagekaldelse ville være tilladelig, uden hensyn til om forvaltningsmyndigheden først senere var blevet opmærksom på, at afstanden var for lille. OVG byggede herved på en regel om, at med ulovlige handlinger kan sidestilles sådanne, over for hvilke »das öffentliche Interesse eine Remedur unabweislich erheischt«. Ved at frembringe en sådan situation var forvaltningsmyndigheden gået ud over, hvad den lovligt kunne tillade. Domstolen efterprøvede herefter, at en fare af den omhandlede karakter virkelig forelå.

Kormann, s. 389–90, kritiserer dommen netop, fordi den sidestiller den grove uhensigtsmæssighed med ulovlighed, og mener, at der med et sådant princip vil ske en fuldstændig udvisken af »die scharfe Grenzlinie zwischen Gesetz- und Zweckwidrigkeit, deren man zu Abgrenzung des verwaltungsrichterlichen Nachprüfungsrechts so dringend bedarf«.

På samme standpunkt som dommen står derimod *Jellinek*, s. 275, der synes helt at betragte en så grov uhensigtsmæssighed som ulovlighed. Dette synspunkt svarer i hvert fald til, at man opfatter ulovlighed som sammenfaldende med efterprøvelsesadgang.

Forsthoff, s. 220–21, finder, at dommen er et udtryk for et nødretssynspunkt, og mener herefter, at der måtte være skredet ind med et forbud, der

I modsætning til tysk ret finder man i *fransk ret* en modstilling mellem tilbagekaldelse (révocation) og anfægtelse (retrait), men stærkt bundet til det tidspunkt, hvorfra retsvirkningerne regnes, nemlig henholdsvis *ex nunc* og *ex tunc*. Medens tilbagekaldelse (révocation) er tilladt i et vist omfang, nemlig ved de såkaldte *actes-conditions*, men ikke ved *actes subjectifs* eller *particuliers*,⁴³ er adgangen til anfægtelse (retrait) af lovlige forvaltningsakter meget snæver. Vel er reglen den samme som i tysk ret, at uanfægtelighed knyttes til forvaltningsakter, hvorved der er skabt en rettighed (*droit acquis*), men dette begreb udstrækkes meget vidt, således at undtagelse kun skulle gælde, hvad der kan karakteriseres som velvillighedsakter.⁴⁴ Anfægtelse på grund af uhensigtsmæssighed fra forvaltningsmyndighedens side kan dog finde sted, sålænge en frist for borgerens adgang til administrativ rekurs endnu er løbende, og under en rekurs vil der kunne foretages *reformatio in pejus*.⁴⁵

Om polititilladelser gælder det, at de kan tilbagekaldes, når forhold, der sagligt er taget i betragtning ved udstedelsen, senere har forandret sig. Derimod er nye oplysninger ikke blevet anset tilstrækkelige, selvom man måske ikke kan anse den foreliggende praksis helt sikker.⁴⁶

I praksis har man været inde på, at anfægtelse uanset en skabt subjektiv rettighed må være tilladelig, når forvaltningsakten støder an mod meget væsentlige forvaltningsinteresser.⁴⁷

gav erstatningspligt. Herved overses, at et forbud ville være blevet mødt med den indvending, at det reelt var en tilbagekaldelse, og spørgsmålet er derfor snarere, om tilbagekaldelsen kan medføre erstatningspligt. Dette kunne OVG ikke tage stilling til. I samme retning går *Ipsen*, s. 167 ff.

Det i dommen nedlagte princip synes bekræftet i Württ.-Bad.VGH 16. juli 1948 (VerwRspr., Bd. 2, s. 190).

43. Om begrebsbestemmelsen, se *Duez & Debeyre*, *Traité de Droit administratif*, Paris 1952, s. 189 og s. 192–93, der samtidig giver udtryk for, at en forvaltningsakt kan være kompleks i henseende til begrebsinddelingen.

44. *Alibert*, s. 320; det er dog ikke indlysende, hvorfor det l.c. note 1 nævnte eksempel (sygeorlov) skulle være mere »acte gracieux« end så mange andre tilladelser.

45. Den væsentligste støtte for synspunktet synes dog at være den betragtning, at det er en logisk nødvendighed, at retrait har retsvirkning *ex tunc*, og når denne virkning ikke lader sig praktisere, må det overhovedet være udelukket at hævde en oprindelig urigtighed. Se *Rivet* i RDP 1931, s. 119.

46. C. E. 5. marts 1948 (*Jeunesse indépendante chrétienne féminine*), DP 1949, s. 197, lagde vægt på, at politiet ikke havde haft grundlag for senere at ændre opfattelse.

47. C. E. 5. december 1930 (*Serrail*), RDP 1931, s. 126.

Amerikansk ret synes at stemme overens med tysk og fransk ret, for såvidt vægten lægges på, at skabe rettigheder (vested rights) udelukker adgangen til at anfægte lovlige forvaltningsakter.⁴⁸ Overraskende er det, at man hos organer, der virker i udviklede procedureformer støder på den regel, at ændring af en afgørelse kan finde sted, når forvaltningsmyndigheden kommer til en ændret opfattelse; men denne regel må ses på baggrund af et i amerikansk procesret kendt institut »continuing jurisdiction«. ⁴⁹ Det har været fremhævet, at en gennemførelse af lovens formål efter omstændighederne må anses for så væsentlig, at den ikke kan lide afbæk ved, at en urigtighed ikke skulle kunne ændres. Dette synspunkt kan i hvert fald hævdes, hvor en bestemt trediemands interesse skal beskyttes ved forvaltningsakten.⁵⁰

Endelig bemærkes, at man også er stødt på tanken om, at en stærk offentlig interesse måtte kunne begrunde anfægtelse.⁵¹

Svensk ret anerkender i begrænset omfang anfægtelse, hvor en særlig offentlig interesse kan få overvægt over den privates interesse. Disse tilfælde strækker sig videre end tysk og fransk rets anerkendelse af den ekstraordinære offentlige interesse som anfægtelsesgrund.⁵²

Trods sine forskelligheder viser fremmed ret dog en vis ensartethed i den indflydelse, der tillægges hensynet til borgerens interesser samtidig med, at det modstående hensyn til de offentlige interesser i praksis ikke har kunnet tilsidesættes. Når den fremmede, i og for sig ikke overvældende store, retspraksis er udredet, er dermed først og fremmest tilsigtet at få fremdraget, at det er et gennemgående træk i de forskellige landes praksis, at domstolene – mere eller mindre tilbunds gående – ved efterprøvelsen af anfægtelse fra forvaltningens side tager stilling til realiteten i den af forvaltningsmyndigheden påståede urigtighed. Denne omstændighed rører nemlig ved grundlaget for anfægtelse på grund af uhensigtsmæssighed. Når domstolene i realiteten prøver forvaltningens anfægtelse, dækker denne i virkeligheden over en påstand fra forvaltningsmyndighedens side

48. Jfr. *Hart*, s. 360.

49. *Davis*, s. 600 ff.

50. Se f. eks. *International Union of Mine, Mill and Smelter Workers v. Eagle-Picher Mining and Smelting Company*, 325 US 335.

51. *Ernst H. Schopflocher*, *The Doctrine of Res Judicata in Administrative Law*, *Wis.L.R.* 5, 198 (1940).

52. Der henvises i det hele til *Westerberg*, s. 151 ff.

om, at det skøn, som den har udøvet, ikke lovligt kunne være udøvet, såfremt de nu foreliggende oplysninger allerede da havde været til stede, idet det ville have indebåret en tilsidesættelse af den offentlige interesse, der skulle varetages ved skønsudøvelsen. Hensigtsmæssighedsskønnet har ikke alene sine grænser i forhold til borgerens interesser, men det er også begrænset i forhold til de offentlige interesser, som forvaltningen skal varetage ved skønsudøvelsen. Med andre ord går forvaltningens påstand ud på, at afgørelsen skal tilsidesættes, fordi den, når de nu foreliggende oplysninger tages i betragtning, betyder en overskridelse af grænserne for det fri skøn, og en konsekvens heraf er det, at domstolene i realiteten kan efterprøve, om en overskridelse har fundet sted. Efter den almindelige terminologi er der altså tale om, at forvaltningen hævder afgørelsens *ulovlighed*.

En erkendelse af, at en anfægtelse fra forvaltningens side kun kan gennemføres i forhold til borgeren i tilfælde, hvor domstolene materielt vil anerkende den anfægtede afgørelses lovstridighed, må naturligt medføre som det næste spørgsmål, om der kan gives en vejledende regel for, hvorledes domstolene vil drage grænsen for skønnets område. Dette spørgsmål er ganske beslægtet med – for ikke at sige en anden side af – det almindeligt kendte spørgsmål om domstolenes prøvelsesret over for forvaltningsafgørelser, men muligheden for at finde et mere almindeligt udtryk for grænsen over for den offentlige interesse er endnu mere begrænset på grund af den manglende retspraksis. Et almindeligt lovforklæringsbidrag kan dog måske hentes fra betragtningerne i tysk ret over polititilladelser; i samme grad hvori en lovbestemmelse, der giver forvaltningen adgang til under visse mere eller mindre præcist angivne omstændigheder at tillade en handling, kan anses at bygge på en forudsætning om, at handlingen principielt er uønsket, i samme grad stiger sandsynligheden for, at domstolene vil akceptere en påstand om, at tilladelsen ikke ville kunne være meddelt under omstændigheder, som er blevet oplyst efter tilladelsens meddelelse.

Det må erindres, at hvis det i en given situation flyder af politiets generalfuldmagt til at opretholde ro og orden samt til at afværge truende farer af forskellig art, at der kan gribes ind over for en bestemt adfærd, også når denne er tilladt ved en konkret forvaltningsakt, er man ude over spørgsmålet om anfægtelse og ovre i en bedømmelse af politiets positive kompetence.

Det er vanskeligt at fastslå, at stillingen i *dansk ret* er, som man kunne vente det efter den forudgående fremstilling af fremmed ret. Kun en enkelt dom ses at have nærmet sig spørgsmålet. En sømand havde i 1942 fået udstedt næringsbevis som sætteskipper, efter at han havde bestået den foreskrevne synsprøve. Også ved senere lejligheder havde han bestået synsprøven, og han havde aldrig i praksis taget fejl af farverne, men i 1951 konstateredes det, at han var farveblind. En undersøgelse ved en speciallæge godtgjorde, at der forelå en typisk medfødt anomali af farvesansen. Handelsministeriet inddrog sønæringsbeviset under henvisning til § 25 i sønæringsloven, lovbek. nr. 74 af 31. marts 1928, idet man anså det for uforsvarligt at lade den pågældende sejle som sætteskipper. Under en retssag blev denne inddragelse påstået uberettiget, idet sætteskipperen gjorde gældende, at hans syn var, hvad det altid havde været. Retten gav handelsministeriet medhold,⁵³ idet den måtte »lægge afgørende vægt på, at det for sikkerheden på søen er en uomgængelig nødvendighed, at navigatører og udkig er i stand til at skelne de for sejladsen bestemmende farver selv under ugunstige vejrforhold«. I dette udtryk må man indlægge som rettens opfattelse, at sønæringsbeviset under de foreliggende omstændigheder ikke burde have været udstedt.

I forvaltningspraksis vil spørgsmålet om anfægtelse hyppigere optræde, men vil som regel unddrage sig opmærksomheden. Et enkelt eksempel på en afgørelses anfægtelse skal anføres. En dansk statsborger, der indtil 1945 havde levet i Tyskland, hævdede at han under opholdet der havde erhvervet en lægeeksamen. Under henvisning hertil udvirkede undervisningsministeriet kgl. resolution af 14. januar 1950, hvorefter det tillodes ham at indstille sig til lægevidenskabelig eksamen ved Københavns universitet på lempede vilkår. Senere fremkomne oplysninger viste imidlertid, at hans lægeuddannelse i Tyskland ikke var af den karakter, som man var gået ud fra og ved en ny kgl. resolution af 12. maj 1952 inddrog man derefter den meddelte tilladelse. Fra ministeriets side blev der herved alene lagt vægt på, at de faktiske forhold var anderledes end først forudsat, hvorimod anfægtelsen ikke blev støttet ved nogen påstand om svig fra andragerens side.⁵⁴

Iøvrigt skal nævnes nogle tilfælde, hvor forvaltningen ikke har ment at

53. U. 1953, s. 334.

54. Det lykkedes senere den pågældende at tilvejebringe bevisligheder for den af ham påståede uddannelse.

burde ændre ved en tidligere afgørelse. I et tilfælde hvor overfredningsnævnet i 1940 havde stadfæstet en kendelse indeholdende erklæring efter naturfredningslovens § 9 om, at der intet var til hinder for gennemførelsen af et vejanlæg ved Bokul på Bornholm, blev der i 1950 over for overfredningsnævnet rejst spørgsmål om en genoptagelse af sagen, hvilket overfredningsnævnet imidlertid afviste ved en skrivelse af 19. september 1950, hvori udtaltes, at man »ikke efter det foreliggende mener at kunne genoptage«. ⁵⁵ I forbindelse med denne sag kan også nævnes det stærkt omtalte spørgsmål om nedrivning af Østifternes Kreditforenings bygning i anledning af udvidelsen af H. C. Andersens boulevard i København. Under den diskussion, der udviklede sig herom, var det i hvert fald for så vidt angår forhandlingerne i folketinget klart forudsat, at der ikke bestod nogen mulighed for at tilbagekalde det i maj 1953 meddelte tilsagn til Københavns kommune om vejfondstilskud til det omhandlede vejanlæg, uanset at vejdirektoratet havde regnet med, at bygningen ville blive rullet og ikke nedrevet. ⁵⁶

I nogle tilfælde hvor den offentlige interesse var af økonomisk art, er anfægtelse ikke anset for mulig. Dette gjaldt således i en sag, hvor civilforsvarsstyrelsen havde givet kommunen tilladelse til nedlæggelse af 2 beskyttelsesbunkers, der lå i vejen for et skolebyggeri, idet man var af den opfattelse, at det drejede sig om bunkers opført under krigen. Da man senere opdagede, at det drejede sig om nye og velindrettede bunkers, ønskede man at indføre den betingelse for nedrivningen, at kommunen på egen bekostning skulle opføre andre tilsvarende bunkers. Indenrigsministeriet udtalte i den anledning, »at der efter indenrigsministeriets formening ikke haves hjemmel for at tilbagekalde den af civilforsvarsstyrelsen under 18. september 1953 meddelte godkendelse eller til nu at gøre den betinget af ikke tidligere fastsatte vilkår«. ⁵⁷ Nævnes kan også en sag, hvor et sogneråd havde vedtaget at tillægge sognerådsformanden pension i overensstemmelse med indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 257 af 7. maj 1949 § 2, idet man gik ud fra, at pensionen ville blive højst 2.400 kr. årligt. Da sognerådsformanden 5 år senere var gået af, konsta-

55. Det fremgår ikke af skrivelsen, om man har villet sige, at man ikke ville genoptage, fordi man anså sig afskåret derfra, men dette må vel være meningen, jfr. indlæg fra *Poul Andersen* i *Berlingske Tidende* for 29. oktober 1950.

56. Se FT 1955/56, Forhdl., sp. 5915 f, og 1956/57, Forhdl., sp. 541 ff.

57. *Indenrigsmin.* skr. af 30. april 1954 (utrykt).

teredes det, at pensionen beløb sig til ca. 4.300 kr., og sognerådet vedtog da uden videre at nedsætte pensionsydelsen til halvdelen, idet man særlig henviste til, at sognerådsformandens vederlag alene havde været 1200 kr., og at kommunen kun havde 325 indbyggere. Indenrigsministeriet udtalte,⁵⁸ at man mente, at vedtagelsen måtte være bindende for kommunen. Man henviste dog – særlig på grund af uklarhed i sagens faktiske oplysninger – til, at det måtte henhøre under domstolenes afgørelse, hvorvidt sognerådet kunne anfægte beslutningen på grund af urigtige forudsætninger.

De oplysninger der er tilvejebragt om dansk praksis vedrørende anfægtelse på grund af uhensigtsmæssighed kan nok bestyrke den opfattelse, at anfægtelse kun kan gennemføres, hvor der er sket en *overskridelse af grænsen for det frie skøns område*. Derimod yder den fremdragne praksis intet bidrag til formuleringen af almindelige retningslinier vedrørende dragningen af denne grænse, men det er måske sandsynligt, at domstolene ville vise noget større tilbøjelighed til at følge forvaltningen inden for området af de almindelige polititilladelser end iøvrigt. Der ses dog intet holdepunkt for, at der principielt skulle gælde noget andet for polititilladelser end for andre forvaltningsakter.

Det er ikke vanskeligt at angive reale grunde, som støtter begrænsningen i forvaltningens adgang til at påberåbe sig uhensigtsmæssighed som anfægtelsesgrund. De kan sammenfattes i et hensyn til borgeren, betinget af nødvendigheden af, at borgeren kan indrette sig i tillid til forvaltningens afgørelse. Dette gælder så meget mere, som forvaltningstilladelser i mange tilfælde først tildrager sig offentlighedens opmærksomhed på et tidspunkt, hvor de tilladte foranstaltninger står foran deres gennemførelse, og hvor den reaktion, som dette fremkalder i snævre eller vide kredse, kunne komme til at give sig udslag i uheldige anfægtelser.⁵⁹

I henseende til forståelsen af de af forvaltningsmyndighederne anvendte retsregler må det følge af, at disses kompetence er institueret som et led

58. *Indenrigsmin. skr.* af 15. februar 1956, Sognerådstidende 1956/57, s. 88.

59. Jfr. de ved noterne 55 og 56 nævnte tilfælde. Ved en i efteråret 1957 meget omtalt planlagt nedrivning af det tidligere garnisonssygehus i Rigsgade (»Grødslottet«), var der ikke udkrævet nogen nedrivningstilladelse (FT 1957/58, forhdl. sp. 1659–64); men sagerne viser, at nedrivningsspørgsmål åbenbart er egnede til at fremkalde en stærk reaktion.

i forvaltningsorganisationens tilrettelæggelse, at borgeren må kunne holde sig til dens afgørelse af retsspørgsmål uden at skulle indkalkulere nogen risiko for, at forvaltningsmyndigheden ændrer retsopfattelse eller ændrer sin vurdering af foreliggende oplysninger. Man må også generelt gå ud fra, at interessen i at hævde forvaltningsformålet på tværs af et stabilitetsbehov kun har en anerkendelsesværdig vægt, når forvaltningens anfægtelse støtter sig på nye oplysninger,⁶⁰ herunder at den udgår fra en overordnet forvaltningsmyndighed til sikring af en ensartet retsanvendelse.

Efter den måde, hvorpå forvaltningens organer og sagsbehandling er indrettet, må det fremstå som en næsten generel mulighed, at der kan fremkomme nye oplysninger. Ikke mindst i forhold til de lavere forvaltningsinstansers afgørelser vil muligheden for, at oplysninger kan blive meddelt fra den højere myndighed eller eventuelt direkte gjort gældende af denne, være overordentlig stor, og forvaltningsinteressen i at hævde dem kan være stærk, fordi de kan være af betydning for retsenheden.⁶¹

For borgeren udelukker den almindelige mulighed for, at nye oplysninger kan komme frem, ikke, at han kan have en så velbegrundet formodning om, at visse punkter er udtømmende oplyst, at han må kunne modsætte sig en anfægtelse ved at henvise til, at de oplysninger som forvaltningen påberåber sig, kunne og burde være taget i betragtning under sagens oprindelige behandling. For forvaltningen indtræder der da en *prækclusion*.

Nu er meningen med en almindelig præklusionsregel ikke at svække det materielle rigtighedsprincip, men at styrke det, forsåvidt som udsigten til præklusion skulle fremtvinge oplysninger. Det er vel muligt, at en præklusionsregel kunne have en sådan virkning, men selv bortset fra det mindre sandsynlige i, at dette skulle være den praktiske følge, er det ingenlunde givet, at der hos borgeren er nogen interesse i at se en omfattende

60. U. 1950, s. 252, udtaler, at »da ... der ikke ses at være sådanne afvigelser mellem de i 1921 fremskaffede oplysninger og de nu foreliggende oplysninger, at det kan statueres, at den i 1922 trufne afgørelse er truffet på et væsentligt andet faktisk grundlag end det nu foreliggende, findes sagsøgte, efter at der ved afgørelsen i 1922 er vakt en berettiget tillid til afgørelsens endelighed, ikke nu at kunne anses for berettiget til i alt væsentligt på grundlag af en ændret vurdering af de dengang foreliggende faktiske oplysninger at annullere den i 1922 trufne afgørelse«.

61. *Justmin.* skr. af 27. juli 1950 forudsætter, at justitsministeriet i tilfælde af ulovlighed kunne have anfægtet den af politimesteren udstedte bevilling.

oplysningsprocedure fremtvunget. Inden for mange forvaltningsområder tilvejebringes størsteparten af de faktiske oplysninger i forvaltningens sager gennem den interesserede borger, og denne kunne jævnligt se sig i bevisvanskeligheder, hvis forvaltningen af hensyn til præklusionsmuligheden ikke kunne acceptere hans oplysninger uden udførlig dokumentation for rigtigheden. Støtte for at antage en almindelig præklusionsregel foreligger heller ikke.

Af det oplyste om fremmed ret⁶² fremgik det, at den beskyttelse, der tilfaldes borgeren, i visse tilfælde støttedes på, at forvaltningsmyndigheden kunne have skaffet de påberåbte oplysninger tilveje tidligere, og at altså borgeren kunne regne med, at alle de for afgørelsen af det pågældende punkt relevante oplysninger var blevet fremdraget og taget i betragtning. For dansk rets vedkommende må det på tilsvarende måde antages, at præklusion kan indtræde, når der foreligger et særligt grundlag for borgerens tillid til, at nye oplysninger ikke vil fremkomme.

I så henseende må i hvert fald gælde, at borgeren må kunne gå ud fra, at *oplysninger, der ham bekendt har foreligget ved sagens behandling, også er taget i betragtning* ved dens afgørelse, medmindre forvaltningsaktens indhold burde give ham mistanke om, at oplysningen ikke var taget i betragtning. Støtte for en sådan præklusion kan man måske finde i en højesteretsdom⁶³ vedrørende fortolkningen af lov nr. 274 af 22. december 1908 § 3 med hensyn til forældelse af skattekrav, ved hvilken dom det blev antaget, at forældelsen efter lovens § 1 løber fra det tidspunkt, hvor borgeren har opgivet de til en rigtig opgørelse af hans skattepligt fornødne oplysninger. Dette synspunkt må overført til forvaltningsområder, der ikke er undergivet en summarisk forvaltningsprocedure, kunne føre til en umiddelbar præklusion. Dette synes således tilfældet ved fastsættelsen af ydelser fra det offentlige, for hvilke det gælder, at oplysningsbyrden i vidt omfang er væltet over på borgeren, der når han har opfyldt sin oplysningspligt må kunne regne med, at de meddelte oplysninger er taget i betragtning, således at han ikke senere udsættes for krav om tilbagebetaling af den grund.⁶⁴ Derimod vil der næppe være mulighed for at ud-

62. Jfr. foran s. 155 ff.

63. U. 1936, s. 677.

64. Bestemmelsen i folkepensionslovens § 20, 7. stk., vedrører efter sin placering og tilblivelse alene de af borgeren i ond tro meddelte urigtige oplysninger. Man må fra den nævnte bestemmelse kunne slutte, at der inden for bestem-

strække en præklusion til at omfatte enhver oplysning, som befinder sig inden for det pågældende forvaltningssubjekts rækkevidde, uanset at borgeren nok kunne forvente, at de blev taget i betragtning. Forvaltningsvirksomheden er selv inden for de enkelte forvaltningssubjekter så udstykket, at man ikke fra borgerens side kan forlade sig på nogen umiddelbar ex officio viden om, hvad der iøvrigt berører den pågældende forvaltningsmyndighed.⁶⁵ Kun når denne viden foreligger som akter, der efter normal forretningsgang måtte påregnes fremdraget, synes en præ-

melsens område kan finde præklusion sted af forvaltningsmyndighedens adgang til at påberåbe sig urigtigheden af i god tro meddelte oplysninger, og der foreligger da også herom en omfattende praksis i socialministeriet. Såsnart man er uden for bestemmelsens område, nemlig når der ikke er tale om oplysninger af økonomisk karakter, eller når der er tale om omstændigheder, som borgeren ikke har været bekendt med og heller ikke har kunnet regne med, at forvaltningsmyndigheden har været bekendt med, kan der derimod intet sluttes med hensyn til adgangen til genoptagelse, der i hvert fald ikke kan være bortfaldet af præklusive grunde. Det må dog herved erindres, at der inden for bestemmelsens område er begrænsninger i tilbagesøgningsadgangen, som ikke er begrundet i præklusion, idet § 20, 7. stk., bl. a. også omhandler undladelse af at oplyse senere forandringer i modtagerens økonomiske forhold.

Af tjenstemandslovens § 19, 3. stk., må følge, at der kan blive tale om tilbagebetalingskrav uden for de tilfælde, hvor tjenstemanden har tilsidesat sin oplysningspligt. Bestemmelsen kan dog ikke forstås således, at genoptagelse altid kan finde sted inden for forældelsesfristen, jfr. *Poul Anderen*, s. 188-89. Det må derfor antages, at præklusion vil kunne forekomme, når tjenstemanden har grund til at regne med, at alle relevante oplysninger er taget i betragtning ved lønudregningen, jfr. begrundelsen i dommen i U. 1905, s. 246. Da bestemmelsen i § 19, 3. stk., 1. pkt., opfattes som en bemyndigelse for finansministeriet til diskretionært at give afkald på tilbagesøgningskrav, og da finansministeriets afgørelser i sager, hvori der ikke rejses krav, bruger formuleringen, at tilbagesøgning frafaldes, kan man ikke af den foreliggende praksis udlede noget om finansministeriets opfattelse med hensyn til begrænsninger i tilbagesøgningsadgangen.

65. Når det i Hamburg VG 6. april 1926 (Hanseatische Rechts- und Gerichts-Zeitschrift 1926 AfdA, sp. 954) udtales, at »Dem Staatsbürger steht immer nur die Behörde als solche gegenüber und es kann sich auch deshalb nicht die Behörde als solche darauf berufen, dass eine bestimmte Tatsache ihr nicht bekannt gewesen sei, weil nur eine bestimmte Abteilung ihres Verwaltungsorganismus davon Kenntnis gehabt habe«.

Afgørelsens resultat synes meget tilfredsstillende. Den viser trangen til at udstrække præklusionen til alle oplysninger, som borgeren netop må påregne er inddraget under forvaltningens afgørelse, og som det netop er borgerens hensigt at få taget i betragtning.

klusion at kunne tænkes,⁶⁶ såvel som når forvaltningsakten efter sit indhold må forudsætte, at der er taget stilling til forhold, som forvaltningsmyndigheden selv skulle oplyst.

Det væsentlige spørgsmål vedrørende præklusion opstår, når *oplysninger*, der har været lagt til grund for forvaltningens afgørelse, *senere viser sig urigtige*. Det kan ikke afskære adgangen til anfægtelse under disse omstændigheder, at borgeren, fra hvem oplysningerne hyppigt hidrører, har befundet sig i god tro med hensyn til oplysningernes rigtighed. Det må kræves, at der har fundet en sådan procedure sted om det pågældende punkt, at borgeren har anledning til at regne med, at oplysningernes rigtighed ikke senere bliver draget i tvivl. Denne sidste forudsætning vil hyppigt ikke være opfyldt, fordi borgeren må indse, at forvaltningsmyndigheden uden videre lægger de af ham fremlagte oplysninger til grund for afgørelsen. Det er således antaget, at en værnepligtig, der kasseres på grundlag af en af ham selv medbragt lægeattest, hvis indhold viser sig urigtigt, uanset god tro, må tilsiges til igen at give møde for sessionen, såfremt denne finder, at urigtigheden har været bestemmende for kassationsafgørelsen.⁶⁷ Er forholdet derimod det, at sessionen i henhold til

66. I en landsskatteretskendelse af 19. september 1946, jfr. Skattepolitisk oversigt 1948, s. 51 f, er det antaget, at 1908-lovens forældelse skulle begynde at løbe fra det tidspunkt, hvor ligningsmyndigheden ved at sammenholde de oplysninger, der forelå for den, havde anledning til at søge klargjort, om der forelå en skattepligtig indkomst. Denne formulering er vidtgående og var heller ikke påkrævet for at anse forældelsen for indtrådt. Som sagen forelå måtte borgeren kunne regne med, at forvaltningsmyndigheden havde inddraget de meddelte oplysninger i sine overvejelser og taget dem i betragtning ved afgørelsen, og dette må anses som betingelsen for en præklusion, jfr. U. 1936, s. 823 (s. 830).

67. *Indmin.* skr.er af 23. september 1927, 15. oktober 1938 og 9. oktober 1957 (utrykte). Den sidstnævnte skrivelse drejede sig om et tilfælde, hvor en værnepligtig var blevet kasseret på grundlag af en af ham i god tro fremlagt lægeerklæring, der var urigtig, og for hvis udstedelse pågældende læge var blevet idømt bødestraf. Under sagens behandling i ministeriet var det oplyst, at den værnepligtige led af andre helbredsmangler, der i hvert fald måtte gøre ham mindre egnet til militærtjeneste. Indenrigsministeriet udtalte over for udskrivningskredsen, at sessionen måtte tage stilling til, hvorvidt »den ved den urigtige lægeerklæring fremkaldte vildfarelse har haft indflydelse på sessionens bedømmelse af den værnepligtige og i bekræftende fald, om den trufne afgørelse bør stå ved magt eller omgøres«.

værnepligtslovens § 14, 1. stk. c) har givet sig til nærmere at undersøge betydningen af den påståede sygdom, herunder eventuelt pålagt den værnepligtige at tilvejebringe lægeattest, hvis indhold han ikke selv bliver bekendt med,⁶⁸ må det følge af § 14, 3. stk., at en herefter truffet kassationsbeslutning ikke kan genoptages.

Medmindre borgeren på en eller anden måde bliver inddraget i oplysningen af bestemte punkter i afgørelsens faktiske grundlag, kan han næppe have grundlag for at regne med, at der ikke senere rejses tvivl om rigtigheden. Selv dette, at borgeren inddrages i sagens oplysning, er dog ikke tilstrækkeligt, hvis forvaltningsmyndigheden ikke over for borgeren har tilkendegivet, at undersøgelsen er afsluttet med en egentlig bevisprøvelse, hvorunder forvaltningsmyndigheden udtrykkeligt har taget stilling til oplysningernes rigtighed. På den anden side må det antages, at der, når dette er tilfældet, kan blive tale om præklusion.⁶⁹

Om præklusion kan der således kun være tale, når borgeren er bekendt med, at bestemte oplysninger har foreligget for forvaltningsmyndigheden, eller han må gå ud fra, at der er taget udtrykkelig stilling til bevisprøvelsen vedrørende det punkt, hvis rigtighed senere bestrides. I denne henseende har borgeren da også særligt behov for beskyttelse, idet han ikke på afgørelsens tidspunkt har praktisk mulighed for at sikre sig en yderligere prøvelse af sagen. Desuden vil borgerens bevismæssige stilling på det senere tidspunkt kunne være forringet, således at forvaltningsmyndigheden ikke kan påberåbe sig, at den selv er kommet til en ændret bevisbedømmelse.

Præklusionen omfatter vel kun det enkelte punkt i forvaltningsafgørelsens faktiske grundlag, men ved forvaltningsakter, for hvis vedkommende hovedvægten ligger på den rigtige faktiske oplysning af et enkelt eller enkelte punkter, og som derfor får et overvejende konstaterende præg, kan en præklusion meget stærkt begrænse sandsynligheden for, at den senere vil blive anfægtet. Det er derfor antageligt, at retsmiddelafgørelser hyppigere ikke kan anfægtes for så vidt angår den eller de dele af afgørelsen, der har været genstand for klage.⁷⁰

68. Jfr. indmin. cirkulære af 14. august 1956.

69. Det synes forsvarligt at opfatte præmisserne til dommen i U.1938, s. 598 (s. 604) i denne retning.

70. Jfr. Reichabgabeordnung § 76, 3. stk.: »Rechtsmittelentscheidungen können nicht zurückgenommen oder geändert werden.«

Det er nogle steder under omtalen af fremmed ret nævnt som en forekommende opfattelse, at en forvaltningsmyndighed ikke er *forpligtet til at udøve sin anfægtelsesbeføjelse* over for en ulovlig forvaltningsakt. For dansk rets vedkommende blev det alene fremhævet, at det i praksis næppe lader sig gøre at udsondre de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden undlader at anfægte en forvaltningsakt, som den anser for ulovlig, fra sådanne tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden undlader at anfægte, fordi den anser spørgsmålet om forvaltningsaktens materielle ulovlighed for tvivlsomt.

Fra et retligt synspunkt kan man anføre, at såfremt forvaltningsmyndigheden kommer til den opfattelse, at en forvaltningsakt var indholdsmæssig ulovlig, yder den reelt borgeren en ulovhjemlet begunstigelse ved at undlade at anfægte. Problemet er dermed beslægtet med det mere almindelige spørgsmål, hvorvidt der tilkommer forvaltningen en adgang til at fravige lovgivningen i en for borgeren begunstigende retning, når trediemands ret ikke derved tilsidesættes. En sådan skønsmæssig frihed tilkommer ikke forvaltningen; tilmed ville den anvendt på anfægtelsessituationen kunne føre til den ejendommelige situation, at en borger, der blev udsat for forvaltningens anfægtelse af en ulovlig forvaltningsakt, gjorde gældende, at forvaltningsmyndigheden ved at anfægte i den foreliggende situation havde ladet sin skønsudøvelse diktere af usaglige hensyn og derved var kommet uden for skønnets grænser. En påstand af dette indhold fremsat under en retssag måtte kunne kræves afvist under henvisning til, at hævdelser af en materiel ulovlighed ikke beror på noget skøn, men i sig selv indeholder en pligt-mæssig forvaltningsakt.

Man har i fransk ret ment at kunne slutte, at når *détournement de pouvoir* ikke kan gøres gældende over for en fra forvaltningen hidrørende anfægtelsesakt, må denne være lovbunden, og samtidig har man ment at kunne finde støtte i praksis for, at *détournement de pouvoir* netop ikke kan påberåbes.⁷¹ Der har været tilløb til en lignende betragtning i tysk ret.⁷²

71. *Lescot* i note i S. 1937.3.122, hvor han vil støtte synspunktet på C.E 11. januar 1935 (Gras). Det virker ikke særlig overbevisende, at en sådan slutning kan drages af den anførte afgørelse (S. 1935.3.102).

72. Württ.Bad.VG 5. marts 1948 (DöVerw., Bd. 2, s. 179), hvor det bl. a. udtales, at man ikke kan påstå forkert skønsskønsanvendelse over for tilbagekaldelse af en mangelfuld forvaltningsakt, da tilbagekaldelse af sådanne svarer til »Grundsätzen einer rechtstaatlichen Verwaltung«.

Problemet vil under en retssag først komme frem, når det er ubestridt eller fastslået, at forvaltningsakten er materielt ulovlig, men hvor borgeren netop hævder, at forvaltningsmyndighedens skøn hviler på usaglige motiver, således at en skønsudøvelse efter saglige hensyn ikke havde ført til anfægtelsen. Det har absolut ikke formodningen for sig, at domstolene skulle gå med til at opretholde en som materiel ulovlig erkendt forvaltningsakt.⁷³ I realiteten ville dette betyde, at domstolene indrømmede forvaltningen en vis dispensationsadgang.⁷⁴ Dette kan naturligvis være praktisk, når det gælder at afhjælpe de ulemper, som bliver en følge af, at en ulovlig forvaltningsakt er blevet udfærdiget;⁷⁵ men det synes utilfredsstillende at antage det ved siden af de lovhjemlede dispensationsbeføjelser. Hertil kommer, at hvis man forlader opfattelsen af anfægtelsen som pligt-mæssig, kan der opstå spørgsmål om muligheden af, at forvaltningsmyndigheden selv anfægter en afgørelse om ikke at ville påberåbe sig en ulovlighed, – en tankegang der ikke skal fortsættes videre her.

Hvor en anfægtelse vil føre til, at det offentlige står med et økonomisk krav på borgeren, kan der være tale om, at forvaltningsmyndigheden ud fra en bevillingsmæssig beføjelse kan undlade at anfægte. Reglerne om eftergivelse af skat omfatter også de som følge af en anfægtelse opståede skattekrav, og man tør måske også antage, at der efter omstændighederne kan tilkomme forsorgslovens myndigheder en bevillingsmæssig beføjelse til at frafalde et tilbagebetalingskravs effektivering.

73. *Lescot*, l. c., lægger da også netop vægt på denne betragtning.

74. Jfr. *Kormann*, s. 306.

75. *Poul Andersen*, *Næringsretten*, s. 110, anfører handelsministeriets dispensationsbeføjelse som en udvej til at afhjælpe ubillighed over for den næringsdrivende som i henhold til en ulovlig næringsadkomst i god tro har påbegyndt næringsvirksomhed.

LITTERÆRE FORKORTELSER

- Alibert*: Raphael Alibert, Le contrôle juridictionnel de l'Administration, Paris 1926.
- Andersen, Poul*: Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, København 1956.
- Andersen, Poul, Næringsretten*: Poul Andersen, Næringsretten i Hovedtræk, 3. udg., København 1944.
- Andersen, Poul, Offentligretligt Erstatningsansvar*: Poul Andersen, Offentligretligt Erstatningsansvar, København 1938.
- AVG*: Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz vom 21. juli 1925.
- BGH*: Bundesgerichtshof.
- Castberg*: Frede Castberg, Innledning til forvaltningsretten, 3. udg., Oslo 1955.
- C.E.*: Conseil d'Etat.
- Christensen, Bent*: Bent Christensen, Nævn og råd, København 1958.
- Davis*: Kenneth Culp Davis, Administrative Law, St. Paul, Minn. 1951.
- DP*: Dalloz périodique.
- Fleiner*: Fritz Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht, 8. udg., Tübingen 1928.
- Forsthoff*: Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I. Band, 3. udg., München 1953.
- FT*: Folketingstidende.
- Hart*: James Hart, An Introduction to Administrative Law, 2. udg., New York 1950.
- Ipsen*: Hans Ipsen, Widerruf gültiger Verwaltungsakte, Hamburg 1932.
- Jellinek*: Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, Berlin 1928.
- Jørgensen, Harald*: Harald Jørgensen, Studier over det offentlige fattigvæsens udvikling i Danmark i det 19. århundrede, København 1940.
- Kormann*: K. Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, Berlin 1910.
- Mannlicher*: Egbert Mannlicher, Das Verwaltungsverfahren, 6. udg., Wien, 1953.
- NaT*: Nordisk administrativt Tidsskrift.
- Parker*: Reginald Parker, Administrative Law, Indianapolis 1952.
- Peters*: Hans Peters, Lehrbuch der Verwaltung, Berlin 1949.
- ProvG*: Preussisches Oberverwaltungsgericht.

RDP: Revue du Droit public.

Ross: Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, I 1959, II 1960.

RT: Rigsdagstidende.

S: Recueil Sirey.

Steincke I og II: K. K. Steincke, Fremtidens forsørgelsesvæsen I-II, København 1920.

U: Ugeskrift for Retsvæsen.

VerwRspr: Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland (fra 1942).

VGG: Verwaltungsgerichtsgesetz.

Waline: Marcel Waline, Traité élémentaire de Droit administratif, 6. udg., Paris 1950.

Westerberg: Ole Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, Stockholm 1951.

Trykte skrivelser findes i Love og anordninger, afd. B.

LOVFORKORTELSER

- Arbejderbeskyttelseslov*, lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse.
- Arveafgiftsloven*, lovbek. nr. 138 af 29. april 1957 om afgift af arv og gave.
- Avancebegrænsningsloven*, lov nr. 499 af 9. oktober 1945 om avancebegrænsning vedrørende visse leverancer og arbejder m. v. omfattet af lov nr. 330 af 12. juli 1945 om revision af visse tyske betalinger.
- Bevæarterloven*, lov nr. 207 af 7. juni 1958 om beværtning.
- Byplanloven*, lovbek. nr. 160 af 9. maj 1962 om byplaner.
- Folkepensionsloven*, lovbek. nr. 156 af 8. maj 1962 om invalide- og folkepension.
- Folkeregisterloven*, lov nr. 57 af 14. marts 1924 om folkeregistre.
- Folkeskoleloven*, lovbek. nr. 220 af 18. juni 1958 om folkeskolen.
- Folketingsvalgloven*, lov nr. 171 af 31. marts 1953 om valg til folketinget.
- Forsorgsloven*, lov nr. 169 af 31. maj 1961 om offentlig forsorg.
- Færdselsloven*, lov nr. 153 af 24. maj 1955.
- Kommunale ejendomsskattelov*, lov nr. 34 af 18. februar 1961 om beskatning til kommunen af faste ejendomme.
- Kommuneskatteloven*, lovbek. nr. 121 af 31. marts 1962 vedrørende personlig skat til kommunen.
- Kommunevalgloven*, lovbek. nr. 19 af 17. januar 1962 om kommunale valg.
- Københavns byggelov*, lov nr. 148 af 29. marts 1939.
- Københavns indkomstskattelov*, lov nr. 110 af 18. april 1910 om indkomstskat til Københavns kommune.
- Landsbyggeloven*, byggelov nr. 246 af 10. juni 1960 for købstæderne og landet.
- Landsskatterettens forretningsorden*, bek. nr. 299 af 7. juli 1942 om forretningsordenen for landsskatteretten.
- Landsskatteretsloven*, lov nr. 108 af 31. marts 1938 om oprettelsen af en landsskatteret og tilsyn med skatteligningen.
- Lejeloven*, lov nr. 355 af 27. december 1958 om leje.
- Monopolloven*, lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger.
- Naturfredningsloven*, lovbek. nr. 194 af 16. juni 1961 om naturfredning.
- Næringsloven*, lov nr. 138 af 28. april 1931.

Statsskatteloven, lov nr. 149 af 10. april 1922 om indkomst- og formueskat til staten.

Stempellogen, lovbek. nr. 309 af 11. november 1961 om stempelafgift.

Tilbagebetalingsloven, lov nr. 500 af 9. oktober 1945 om tilbagebetaling af fortjeneste ved erhvervsvirksomhed m. v. i tysk interesse.

Tilsynsloven, lovbek. nr. 73 af 22. februar 1962 om det kommunale skolevæsens styrelse og tilsyn.

Tjenestemandsløven, lov nr. 154 af 7. juni 1958 om lønning og pension til statstjenestemænd.

Ulykkesforsikringsloven, lovbek. nr. 142 af 8. maj 1959 om forsikring mod ulykkestilfælde.

Vejbestyrelsesloven, lov nr. 95 af 29. marts 1957 om bestyrelsen af de offentlige veje.

Værnepligtsloven, lov nr. 210 af 11. juni 1954 om værnepligt.

LOVREGISTER

Lov om gader, veje og vandløb af 14. dec. 1857 § 17	22 ⁴¹
Lov om private veje af 14. april 1865 § 7	22
Lov om lægfolks adgang til at tale ved begravelse nr. 100 af 19. april 1907	8
Forældelseslov nr. 274 af 22. dec. 1908 § 3	165
Københavns indkomstskattelov nr. 110 af 18. april 1910 § 19	78 ¹⁵⁵
- § 21	87
- § 23	105
Lov om smitsomme sygdomme hos husdyrene nr. 156 af 14. april 1920 §§ 5 og 8	59
Statsskattelov nr. 149 af 10. april 1922 §§ 26-28	95
- § 30	133
- § 42	154 ³²
Ægteskabslov nr. 276 af 30. juni 1922 § 30	8
Anord. om skatteligningen i København nr. 335 af 20. juli 1922 § 7	95
Næringslov nr. 138 af 28. april 1931 § 2	6
- § 37	6, 45 ⁸⁷
Lov om gader og veje i landkommuner nr. 90 af 23. marts 1932	22 ⁴²
Folkeforsikringslov nr. 182 af 20. maj 1933 § 6	71
- § 11	71 ¹⁴⁵
- § 69	16
Lov om tekniske installationer nr. 151 af 7. maj 1937 § 1	117
Monopollov nr. 102 af 31. marts 1938 § 18	107
Landsskatteretslov nr. 108 af 31. marts 1938 § 3	133, 154
- § 8	133
- § 13	80, 81, 133, 137
Københavns byggelov nr. 148 af 29. marts 1939 § 9	14, 86
- § 41	43 ⁸⁴
- § 42	134
- § 63	10, 14
Avancebegrænsningslov nr. 499 af 9. okt. 1945 § 13	86, 107
Tilbagebetalingslov nr. 500 af 9. okt. 1945 § 6	120
- § 19	86, 107, 113
Selvangivelseslov nr. 392 af 12. juli 1946 § 13	33 ⁸⁵ , 100 ¹⁷
- §§ 29 og 34	37

Lov om markeder nr. 197 af 7. maj 1948 § 13	66 ¹³²
Lovbek. om militære invalider m. v. nr. 217 af 8. april 1949 § 39	137 ⁴⁴
Kødkontrollov nr. 423 af 12. april 1949	62
Omnibuslov nr. 257 af 27. maj 1950	41
Lukkelov nr. 221 af 27. maj 1950 §§ 2 og 12	8
Lov om handel med dyr nr. 256 af 27. maj 1950 § 17	7
Landkommunallovbek. nr. 329 af 6. juli 1950 § 24	30 ⁵⁹
Skibstilsynslov nr. 117 af 28. marts 1951 §§ 28 og 30	57
- § 32	56
Arbejdsanvisningslovbek. nr. 43 af 18. feb. 1952 § 35	88
Lov om udførsel af grønsager nr. 67 af 7. marts 1952 § 4	101 ¹⁸
Husmoderafløserlov nr. 234 af 7. juni 1952 § 3	18
Folketingsvalglov nr. 171 af 31. marts 1953 § 9	33 ⁷⁰ , 95, 129, 154
- § 15	33 ⁶⁷
Grundloven nr. 169 af 5. juni 1953 § 33	36
- § 71	102 ²²
Lov om udførsel af levende dyr nr. 131 af 13. april 1954 § 3	60, 62
Værnepligtslov nr. 210 af 11. juni 1954 § 9	80, 102 ²² , 118, 137 ⁴³
Arbejderbeskyttelseslov nr. 226 af 11. juni 1954 § 1	49, 53
- § 56	53
Lovbek. om tobaksafgifter nr. 68 af 25. marts 1955 § 27	100 ¹⁷
Færdselslov nr. 153 af 24. maj 1955 § 13	8
- § 18	6, 7, 8, 45 ⁹⁷
- § 57	8
- § 76	78 ¹⁵⁵
Lov om ændring i lægeloven nr. 168 af 24. maj 1955 § 1	102 ²²
Lovbek. om spiritusafgift nr. 194 af 13. juli 1956 § 60	100 ¹⁷
Lærlingelov nr. 261 af 2. okt. 1956 § 26	78 ¹⁵⁵
Vejbestyrelseslov nr. 95 af 29. marts 1957 §§ 17-22, 33 og 40-43	22
- § 25	43 ⁸⁴
Arveafgiftslov nr. 138 af 29. april 1957 § 32	101, 115, 134, 137
Mælkeforsyningslov nr. 145 af 23. maj 1958 § 10	40
Beværløvslov nr. 207 af 7. juni 1958 § 16	42
- §§ 21-24	7
Bemandingslov nr. 208 af 7. juni 1958 § 36	6
Fyrværkerilov nr. 184 af 7. juni 1958 § 3	7
Tjenestemandsløvslov nr. 154 af 7. juni 1958 § 19	100, 166
Lov om udførsel af kød nr. 215 af 16. juni 1958 § 4	67
Folkeskolelovbek. nr. 220 af 18. juni 1958 § 17	20
- § 48	19, 20
- § 50	20
- § 60	21
Lejelov nr. 355 af 27. dec. 1958 §§ 149 og 150	38
- § 153	39 ⁷⁸

Boligstøttelov nr. 356 af 27. dec. 1958 § 2	39 ⁸⁰
Lovbek. om forbrugsbegrænsende foranstaltninger nr. 26 af 28. jan. 1959 § 25	100 ¹⁷
Lov om udførsel af frugt nr. 57 af 4. marts 1959 § 5	101 ¹⁸
Ulykkesforsikringslovbek. nr. 142 af 8. maj 1959 § 9	74, 80 ⁴
- § 10	74, 80 ⁴
Lov om kvægtuberkulose m. v. nr. 175 af 5. juni 1959 § 6	62
Lovbek. om afgift af chokolade- og sukkervarer nr. 62 af 29. feb. 1960 § 25	100 ¹⁷
Valutalovbek. nr. 54 af 29. feb. 1960 § 12	107
Lovbek. om forskellige forbrugsafgifter nr. 149 af 31 marts 1960 § 22	100 ¹⁷
Sygeforsikringslov nr. 239 af 10. juni 1960 § 42	70
Landsbyggelov nr. 246 af 10. juni 1960 § 8	10
- § 14	11, 14
- § 56	43
- § 59	134
Kommunal ejendomsskattelov nr. 34 af 18. feb. 1961 § 4	29
- § 7	30
- § 8	30, 33
- § 9	30
Rotteudryddelseslov nr. 120 af 3. maj 1961	38
Forsorgslov nr. 169 af 31. maj 1961 § 16 (lov 1933 § 50)....	16, 80, 81
- § 17 (lov 1933 § 51).....	80, 126
Naturfredningslovbek. nr. 194 af 16. juni 1961 § 19	80
Stempellovbek. nr. 309 af 11. nov. 1961 § 26	86, 101, 138
Kommunevalglovbek. nr. 19 af 17. jan. 1962 § 7	33 ⁶⁷ , 34 ⁷⁰ , 154
- § 27	37
- §§ 29 og 31	127
Skoletilsynslovbek. nr. 73 af 22. feb. 1962 §§ 4, 6 og 9	19
Kommuneskattelovbek. nr. 121 af 31. marts 1962 § 3	30
- § 8	154 ³²
- § 9b	24, 29
- § 23	86
- § 39	32
-§ 48	134
Folkepensionslovbek. nr. 156 af 8. maj 1962 § 18	17
- § 25	16 ²⁴

DOMSREGISTER
Ugeskrift for retsvæsen

1887, s. 640	152 ²⁷	1945, s. 378	131 ²⁸
1887, s. 1031	152 ²⁷	1945, s. 1075	78 ¹⁵⁶
1895, s. 729	152 ²⁷	1946, s. 260	40 ⁸¹
1899, s. 311	121 ⁹	1947, s. 47	121 ¹¹
1905, s. 246	166 ⁶⁴	1947, s. 157	154 ³⁴
1907, s. 79	150 ^{23a}	1948, s. 1178	135 ⁴⁰
1917, s. 416	121 ¹⁰ , 131 ²⁶	1950, s. 252	164 ⁶⁰
1923, s. 10	119 ³ , 128 ²²	1950, s. 498	113 ⁴⁶
1927, s. 980	120 ⁷	1951, s. 108 (VLT)	103 ²³
1928, s. 574	138 ⁴⁸	1952, s. 199	3 ³
1929, s. 376	150 ^{23a}	1952, s. 620	136 ⁴²
1929, s. 790	154 ³⁰	1952, s. 637	120 ⁸
1929, s. 841	120 ⁴ , 137 ⁴⁷	1953, s. 334	161 ⁵³
1933, s. 974	102 ²¹ , 115 ^{50, 52}	1953, s. 616	7 ⁷
1936, s. 677	165 ⁶³	1953, s. 859	120 ⁵ , 138 ⁵¹
1936, s. 763	119 ³ , 138 ⁵⁰	1954, s. 511	120 ⁶
1936, s. 823	167 ⁶⁶	1954, s. 852	134 ³⁴
1938, s. 598	168 ⁶⁹	1955, s. 285	120 ⁸ , 135 ³⁹
1939, s. 99	132 ²⁹	1957, s. 173	114 ⁴⁹
1939, s. 1038	134 ³⁶ , 135 ⁴¹	1961, s. 594	35 ⁷²

SAGREGISTER

- Afvisning* af remonstration 115
Afvisningspåstand, betydning ved frist-
overskridelse, 83, 85, 89
Alderdomshjem, nægtelse af optagel-
se, 17
Amerikansk ret, forvaltningens anfæg-
telsesadgang, 159
– informal procedure, 94
Anfægtelse, begreb, 2, 139
– forvaltningens pligt til, 169
Arbejdsdirektoratet, tilblivelse, 72
Arbejdsløshedshjælp, nægtelse af, 73
Arbejdstilsynet, direktoratet for, til-
blivelse, 52
Arveafgiftsberegning, genoptagelse af,
134
Autorisation, klage over afslag som
teknisk installatør, 117
Autoritativ fortolkning af ministeriel
retsforskrift og vedtægt 45⁸⁷

Bebyrdende forvaltningsakter, termi-
nologi, 140
Begunstigende forvaltningsakter, ter-
minologi, 140
Belæring om retsmidler 88
Beværterbevilling på landet 42
Brandkommission, klage over afgørel-
ser fra, 10, 11
Bygnings indretning, krav fra arbejds-
tilsynet, 54
Bygningskommission, klage over af-
gørelser fra, 9, 11, 13 f
Bygningslovgivningen som kommunal
opgave 43⁸⁸

Dampkedler, tilsyn med, 50
Direktorat, terminologi, 46
Dom i anden retssag som grundlag
for genoptagelse 120
Domstolsklage, forvaltningens mate-
rielretlige kompetence bevares un-
der, 103
– indgivelse gennem forvaltningen,
100
Dyrlæge, beføjelser som tilsynsførende
på slagteri, 64
– beskikkelse til tilsyn på markeder,
66¹³²

Emballage, godkendelse til kødvarer,
67
Efteransættelse til skat 154
Erhvervsevne, fastsættelse af, 69
Erhvervsskatteudvalget, frist for klage
til, 86
Ex officio påsyn af administrativ kla-
gefrist 79

Fejlekspedition, ændring af, 142
Forelæggelse for højere instans
49, 77f
Folkepensionistbolig, nægtelse af til-
deling, 17
Folketingets ombudsmand, udtalelser,
83, 88²⁰, 97, 117⁵⁵
Formue og lejlighed, ligning på, 24ff
Fornavn, klage over nægtet godken-
delse, 7
Forsorg, offentlig, klageadgang i al-
mindelighed, 15f

<i>Forsorg, offentlig, overskridelse af frist for klage over nægtet hjælp, 81</i>	<i>Lejligheder, pålæg om udlejning af, 39⁷⁹</i>
<i>Forældelse af skattekrav 165</i>	<i>Ligning af kommunale afgifter 23ff</i>
<i>Fragtmandskørsel, tilladelse til, 40</i>	<i>Markeder, beskikkelse af dyrlæger til tilsyn, 66¹³²</i>
<i>Fransk ret, recours gracieux, 93</i> – forvaltningens anfægtelsesadgang, 149, 158	<i>Militærtjeneste, nægtet offentlig hjælp under, 82</i>
<i>Friaktiebeløb, skatteeftergivelse, 33</i>	<i>Ministeriel retsforskrift, autoritativ fortolkning af, 45⁸⁷</i>
<i>Frie skøn, grænser i forhold til den offentlige interesse, 160</i>	<i>Motorpasserbevis, anfægtelse af ulovligt, 153</i>
<i>Fristoprejsning 80</i>	<i>Mælkepriser, fastsættelse af, 40</i>
<i>Fritagelse for valg til kommunalbestyrelsen 37</i>	<i>Nedlæggelse af lejligheder 38</i>
<i>Genoptagelse, begreb, 118</i> – betingelser, 119	<i>Nedslagtning af dyr 58, 59, 61</i>
<i>Hjemmeundervisning, bedømmelse af tilstrækkelighed, 19f</i>	<i>Nye oplysninger, grundlag for genoptagelse, 119</i> – indbringelse under rekursbehandling, 125
<i>Husmoderafløser, nægtelse af bistand af, 17f</i> – klage over afgiftsberegning, 18	<i>Næringsbevis, nægtelse af, 6</i>
<i>Hypotetiske spørgsmål, forvaltningens udtalelse om, 132³²</i>	<i>Nedrivning af bygninger, tilladelse til, 39</i> – ændring af tilladelse, 162
<i>Kalvekastning, bekæmpelse af, 60</i>	<i>Omnibuskørsel, tilladelse til, 40</i>
<i>Karantænelokale, veterinær godkendelse, 60</i>	<i>Oprejsning ved fristoverskridelse, positiv lovgivning, 80</i>
<i>Klagefrist, præklusiv funktion, 87</i>	<i>Oprykning i højere klasse, nægtelse af, 19</i>
<i>Kommuneafstemning, lovlighed af, 135</i>	<i>Overkørsel, tilladelse til at indrette, 22</i>
<i>Kommunal opgave, bygningslovgivningen som, 43⁸⁶</i> – overfor statslig opgave, 43	<i>Pengeydelse, genoptagelse af afgørelser om, 129f</i>
<i>Krohold på landet, bevilling til, 42</i>	<i>Polititilladelser, begreb, 156</i>
<i>Køreprøve, klage over krav, 6, 7, 8</i>	<i>Principielle afgørelser, grundlag for genoptagelse, 122</i>
<i>Kødkontrol, indenrigs, 63</i>	<i>Procesledelsen, diskretionær beføjelse for forvaltningsmyndigheden, 96, 124</i>
<i>Landsskatteretten, genoptagelse af afgørelser, 137</i> – overskridelse af frist for klage til, 81	<i>Prækclusion af borgerens oplysninger 124, 125</i> – af forvaltningens oplysninger, 164
<i>Lejligheder, tilladelse til nedlægning eller sammenlægning af, 38</i>	

<i>Redningsmateriel</i> , dispensation fra udrustning med, 57	<i>Sundhedsattest</i> , nægtelse af veterinær, 62
<i>Rekursbegæring</i> , indgivelse gennem underinstans, 106	<i>Sundhedskommission</i> , frist for klage over afgørelser, 83
<i>Remonstration</i> , begreb, 91	– klage over afgørelser fra, 10, 11, 12f
– efter klagefrists udløb, 114	<i>Summarisk behandling</i> , begreb, 95
– forudsætning for administrativ klage, 106	<i>Svarfrist</i> , anfægtelsesbegrænsende, 154
– forvaltningens afvisning af, 115	<i>Svensk ret</i> , forvaltningens anfægtelsesadgang, 150, 159
– under klagefrists løb, 113	<i>Sygekassedirektoratet</i> , tilblivelse, 67
– positiv lovhjemmel, 100	<i>Sætteskipperbevis</i> , anfægtelse af ulovligt, 153, 161
– procesforudsætning, 103	
<i>Retlig interesse</i> , grundlag for genoptagelse, 132	<i>Taksation</i> , genoptagelse af, 135f
<i>Retsmidler</i> , belæring om, 88	<i>Tilbagebetaling</i> af tilskud til kreaturejere 61
<i>Revision</i> , efterfølgende ved summarisk behandling, 144	– af indbetaling til det offentlige 131
<i>Rotteudryddelse</i> , påbud om foranstaltninger til, 38	<i>Tilbagekaldelse</i> , begreb, 139
	– fra overordnet myndighed 141
<i>Sammenlægning</i> af lejligheder 38	<i>Tilskud</i> til afsides beliggende øer 30 ³⁹
<i>Skatteeftergivelse</i> , kommunale skatter, 31	<i>Tuberkulose</i> hos husdyr, bekæmpelse af, 60
<i>Skattefritagelse</i> , kommunale skatter, 30	<i>Tysk ret</i> , Einspruch, 93
<i>Skatteinddrivelse</i> , beslutning om, 31	– forvaltningens anfægtelsesadgang, 147, 155
<i>Skatteråd</i> i København, frist for klage til, 87	– <i>Gegenvorstellung</i> , 93, 110
<i>Skibstilsyn</i> , direktoratet for statens, tilblivelse, 56	– klageindgivelse gennem underinstansen, 106
<i>Skole</i> , børns fordeling mellem boglig og almen linie, 20	– summarisk behandling, 94
– elevs bortvisning, 21	
– oprykning i højere klasse, 19	<i>Ubemidlethed</i> , fastsættelse af formuegrænse, 71
– transport af børn, 20f	<i>Udlejning</i> af lejlighed, pålæg om, 39 ⁷⁸
<i>Skolekommission</i> , klage over afgørelser fra, 19	<i>Udryddelse</i> af rotter, påbud om foranstaltninger til, 38
<i>Skolelokalers</i> benyttelse til andet formål 21	<i>Udskrivning</i> af børn af skolen 19
<i>Slakteri</i> , dyrlægens stilling til ledelsen, 65 ¹²⁸	<i>Uhensigtsmæssighed</i> , begreb, 2
<i>Subjektiv retlighed</i> , betydning for anfægtelsesadgangen, 145	<i>Ulovlighed</i> , begreb, 2
	<i>Ulovligt indhold</i> , forvaltningens anfægtelse på grund af, 150
	<i>Ulykkesforsikringsdirektoratet</i> , tilblivelse, 74

<i>Valg</i> , fritagelse for til kommunalbestyrelser, 37	<i>Vielse</i> , klage over præsts nægtelse af at foretage, 8
– genoptagelse af valgklage, 127	<i>Værdighed</i> , valgbarhedsbetingelse til kommunale råd, 35
– klage over valget, 34	<i>Værnepligt</i> , kassation på grundlag af urigtige oplysninger, 167
<i>Valgbarhed</i> , afgørelse af, 34	
<i>Valglist</i> , klage over optagelse eller udeladelse, 33	
<i>Vedtægter</i> , ministeriel fortolkning af, 45 ⁸⁷	<i>Øer</i> , tilskud til afsides beliggende, 30 ⁵⁹
<i>Vejbidrag</i> , fordeling af, 22	<i>Østrigsk ret</i> , forvaltningens anfægtelsesadgang, 148
<i>Veterinærdirektoratet</i> , tilblivelse, 65	