

PRØVELSE AF FORVALTNINGSAKTER

II

REKURS

Hans Würtzen, Jørgen Mathiasen, Ole Krarup,
Fl. Kjærsgaard Johansen, Henning Hummelose.

1972

I

INDHOLDSFORTEGNELSE

I	Rekurs og andre regler om administrativ ændring af forvaltningsafgørelser.	
	1. Rekursens funktioner	1
	2. Rekursens grundlag	2
	3. Andre regler om ændring	3
II	Lovordnet rekurs	4
	A. Almindelige bemærkninger om den lovordnede rekurs	6
	1. Klageinstans - 1. instans	8
	2. Klagesagens rejsning	9
	3. Klagefrister	9
	4. Klageberettigelse	11
	5. Har klagen suspensiv virkning?	12
	6. Klagesagens behandling	14
	7. Krav til klageinstansens afgørelse	16
	B. Boligministeriet som klageinstans efter byggeloven	18
	C. Landsskatteretten	24
	1. Sammensætning	24
	2. Klagegrunde	24
	3. Klagefrist	25
	4. Klageberettigelse	26
	5. Suspensiv virkning?	27
	6. Landsskatterettens sagsbehandling	28
	7. Habilitetsregler	30

II

D.	Monopolankenævnet	31
1.	Sammensætning	31
2.	Om klagen	32
3.	Frister	32
4.	Klageberettigelse	33
5.	Suspensiv virkning?	33
6.	Monopolankenævnets sagsbehandling	34
7.	Krav til nævnets afgørelse	35
III	Den almindelige rekurs	41
A.	Almindelige regler	43
1.	Klageinstansen	43
2.	Klagesagens rejsning	43
3.	Klagefrist	44
4.	Klageberettigelse	44
5.	Suspensiv virkning?	44
6.	Klageinstansens sagsbehandling	46
7.	Krav til klageinstansens afgørelse	46
B.	Særligt rekursområde: Klage over sundheds- kommissionernes afgørelser	48
1.	Rekursordningens grundlag	48
a.	Sundhedskommissionernes oprettelse	48
b.	Sundhedsvedtægter	49
c.	Normalsundhedsvedtægten af 1960	49
d.	Sundhedskommissionens kompetence	54
e.	Andre lokale organer	55
f.	Oversigt over de involverede organer	56
1.	Klageinstansen	60
2.	Klagesagens rejsning	60
3.	Klagefrister	61
4.	Klageberettigelse	67
5.	Suspensiv virkning?	68
6.	Forelæggelse for sundhedsstyrelsen	71
7.	Begrundelse	71

III

IV	Er klageinstansens afgørelse endelig?	72
	A. 1.instansens kompetence	72
	B. Klagereglernes betydning for domstolene	77.

IV

Forkortelser

Bent Christensen,	Bent Christensen, Det Offentliges virksomhed (1971).
Dansk Forvaltningsret,	Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret (5. udgave 1965),
Elementær Forvaltningsret,	Ole Krarup og Jørgen Mathiassen, Elementær Forvaltningsret (1971),
Fast ejendoms regulering,	W.E. von Eyben m.fl., Fast ejendoms regulering (3.udg.1971).
Forvaltningens retlige afhængighed,	Krarup og Mathiassen, Forvaltningens retlige afhængighed (1971),
Harder,	Erik Harder, Om ændring af administrative afgørelser (1962),
Hinze,	Jan Hinze, Skatteprocessen (1969)
Håndbog II,	Håndbog for danske kommuner I-III (red. N. Møllmann og S.A.Hjernov) II (1955).
Krarup og Mathiassen,	Ole Krarup og Jørgen Mathiassen, Forvaltningsret (1967),
Mathiassen,	Jørgen Mathiassen: Forvaltningsakten, Juridisk Grundbog (2.udg.1967) s.326 ff,
Monopolloven,	Frederik Jensen, Uffe Schlichtkrull og Ingeborg Thomsen, Monopolloven med kommentarer (1968).
Nævn og råd,	Bent Christensen, Nævn og råd (1958).
Nørgaard I og II,	Carl Aage Nørgaard, Forvaltningsret. Sagsbehandling I og II (1971).
Prøvelse I,	Ole Krarup og Jørgen Mathiassen, Prøvelse af forvaltningsakter I. Domstole. Ombudsmand (1971).

V

- | | |
|------------------|---|
| Ross I og II, | Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I (2. udg. 1966), II (2. udg. 1966), |
| N.V. Stang, | N.V. Stang, Sundhedskommissionernes virksomhed før og nu - og i fremtiden (1964), |
| Max Sørensen | Max Sørensen, Dansk Statsforfatningsret (1969), |
| Viggo Vasegaard, | Viggo Vasegaard, Dansk Bygningsret (1945). |

VI

FORORD

Det foreliggende skrift er det sidste af ialt 7 kompendier, som indgår i den forvaltningsretlige undervisning på Københavns og Århus universiteter. Fremstillingen er blevet til på grundlag af et team-work mellem forfatterne, af hvilke Würtzen, Kjærsgaard Johansen og Hummel-mose i deres daglige virke arbejder med administrative praktiske problemer.

Inddragelsen af administrative praktikere i forfatter-skabet er et led i bestræbelserne på at gøre studiet af forvaltningsretten mere praktisk orienteret. I tråd her-med indeholder flere af kompendiets afsnit ekstrakter eller udskrifter af rekursafgørelser fra praksis. Det er en selvfølge at disse afgørelser ikke skal "læres" af de studerende, men alene tjener som modeller for klagesagers behandling i praksis.

Januar 1972

Ole Krarup Jørgen Mathiassen

I. Rekurs og andre regler om administrativ ændring af forvaltningsafgørelser.

Rekurs (klageadgang)¹⁾ taler man om, hvor en forvaltningsmyndigheds afgørelse af adressaten eller andre klageberettigede kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, og hvor denne ikke blot har kompetence til at ændre den påklagede afgørelse, men også pligt til at tage stilling til klagen.

Det forhold at der rettes henvendelse til den myndighed, som i første omgang har truffet afgørelsen, om ændring eller ophævelse af denne kaldes remonstration. Her har myndigheden normalt ikke pligt til at genoptage den sag, der rettes henvendelse om.

1. Klageadgangen med dens mulighed for behandling af sagerne i to instanser kan ses som en retssikkerhedsgaranti for borgerne, men den er også et led i den interne kontrol med forvaltningen. Dette træder især frem, hvor klageadgangen er en refleks af et almindeligt over-og underordningsforhold, jfr. 2 b.

Når der i de enkelte tilfælde skal tages stilling til, hvad der nærmere gælder om klageadgangen, f.eks. vedrørende kredsens af klageberettigede, fristers betydning og hvilket indhold klageinstansen kan give sin afgørelse, må man være opmærksom på, at der forekommer nogle andre regelsæt om ændring af administrative afgørelser end dem der specielt angår klageadgangen. Disse regler - der omtales kort under 3 - kan ofte være afgørende for retsstillingen, fordi de helt eller delvis også kan dække den situation, at

1) Se navnlig Dansk Forvaltningsret kap. XI.

der er indgivet klage. Det gælder især, hvor klageadgangen støtter sig på den almindelige grundsætning om rekurs (2 b og c). Reglerne har også betydning for stillingen ved remonstration.

2 Klageadgangen kan have forskelligt grundlag:

a. Der kan i lovgivningen være etableret særlige klageordninger. Det er især tilfældet, hvor de implicerede myndigheder ikke indgår i et almindeligt over-og underordningsforhold, f.eks. hvor det er fastsat i lovgivningen, at en kommunalbestyrelses afgørelse kan indbringes for et ministerium eller et særligt klageorgan. Lovgivningen fastsætter her hvilken myndighed der er klageinstans, og oftest også hvem der er klageberettiget, hvilke klagefrister der gælder og om proceduren for klageinstansen (lovordnet rekurs), jfr. II.

b. Der gælder den almindelige grundsætning, at der, medmindre andet er bestemt, er adgang til ved klage at indbringe afgørelser truffet af underordnede statsmyndigheder for højere myndighed. Denne grundsætning er klart forudsat i lovgivning og praksis, jfr. om "den rekurs, der i alle administrative anliggender i almindelighed kan finde sted til vedkommende ministerium" (justitsministeriets cirkulære nr. 255 af 1/12 1922). En politimesters afgørelse inden for færdselslovgivningen vil således uden særlig hjemmel kunne indbringes for justitsministeren osv. Undertiden kan der i disse tilfælde være fastsat særlige regler om klagen, f.eks. fordi man har ønsket at præcisere, at der er klageadgang, gælder særlige klagefrister o.l., jfr. III.

c. Har en offentlig myndighed delegeret sin kompetence til et andet organ eller en privat person eller organisation, må det i almindelighed antages, at der er klageadgang til den delegerende myndighed med hensyn til afgørelser truffet i medfør af delegationen. Delegation er en fravigelse fra den kompetenceordning, der er fastsat ved lov eller af højere myndighed, og fravigelsen gøres af den, der har fået overladt kompetencen. Når delegation er tilladt, skyldes det som regel hensynet til administrativt at kunne skabe forvaltningsteknisk mere hensigtsmæssige ordninger end de oprindeligt fastsatte. Dette formål kræver ikke at den delegerende myndighed tillige skal kunne afvise at tage stilling til klager, hvilket også ville indebære et yderligere brud på den oprindeligt fastsatte ansvarsfordeling end det der ligger i selve delegationen. Fra et retssikkerhedssynspunkt bliver delegationen i øvrigt mindre betænkelig, fordi klageadgangen sikrer, at sagerne kan bedømmes i to instanser.

3. Andre regelsæt om ændring af administrative afgørelser end dem der specielt angår klageadgangen.

Der kan navnlig være tale en adgang for en myndighed til at ændre en anden myndigheds afgørelse uden at der foreligger klage (a) og om begrænsninger i adgangen til at ændre tidligere afgørelser (b).

a. Forvaltningens organer og tjenestemænd er oftest indordnede i et over-og underordningsforhold. De personer, der er ansat som medhjælpere for f.eks. en minister, en politimester, eller en kommunalbestyrelse står i et sådant underordningsforhold. Centrale og lokale statsmyndigheder, der har kompetence direkte ifølge lovgivningen, er medmindre andet er bestemt underordnet vedkommende minister. Det følger af princippet i grl. §3. Afvigelser fremgår ofte - direkte eller forudsætningsvis - af lov-

givning der henlægger kompetence til kollegiale organer²⁾. Når der ud fra medhjælpersynspunktet eller grundsætningen om ministerstyre består et over-og underordnelsesforhold indebærer dette i almindelighed en adgang for den overordnede til at ændre de underordnedes afgørelser. Det kan ske på den overordnedes eget initiativ. Anledningen kan imidlertid også være en henvendelse udefra.

Den, der har delegeret sin offentligretlige kompetence til en anden, har i almindelighed adgang til at ændre afgørelser truffet af den, til hvem kompetencen er overladt. Anledningen kan også her være en henvendelse udefra.

b. Forvaltningens adgang til uafhængigt af retsgrundsætningerne om forvaltningsafgørelsers ugyldighed at ændre afgørelser, der er meddelt enkeltpersoner eller andre selvstændige retsenheder, er begrænset, dels i kraft af særlige regler i de enkelte lovgivninger og dels af visse uskrevne retsgrundsætninger af ringe præcision³⁾. Disse grundsætninger gælder i princippet uanset om ændringen foretages af den myndighed, der oprindeligt har truffet afgørelsen, eller af et overordnet organ, se nærmere II og III.

II. Lovordnet rekurs.

Under I er der med udgangspunkt i klageadgangens grundlag beskrevet forskellige rekurstyper; navnlig den lovordnede rekurs (2a) og den almindelige (ulovbestemte) rekurs (2b). Ved sontringen mellem disse to rekurstyper er hovedvægten i øvrigt ikke lagt på, om der overhovedet er fastsat regler i lovgivningen om klageadgangen. Derimod er der skel-

2) Elementær Forvaltningsret s. 33 ff.

3) Se herom Dansk Forvaltningsret kap. X.

net mellem, om der er tale om klage indenfor rammen af et almindeligt over- og underordningsforhold eller om dette ikke er tilfældet. Regler om klage udenfor rammen af det almindelige over-og underordningsforhold sammenfattes under betegnelsen "lovordnet rekurs". Der opstår her ved afgrænsningsproblemer, men det vil der altid gøre, og problemerne bliver ikke større her end de ville blive ved valg af et andet grundlag for sontringen. Det afgørende er at det udfra den valgte afgrænsning af begrebet "lovordnet rekurs" lader sig gøre at fremdrage nogle typiske eksempler på klageadgang af denne art; at visse grupper af klageregler så ligger nærmere den almindelige rekurs end andre tjener kun til at nuancere helhedsbilledet.

Hvor klageinstansen er et ministerium ligger den lovordnede rekurs den almindelige rekursordning nærmere end hvor klageinstansen er et særligt (kollegialt sammensat) forvaltningsorgan.

Der bliver navnlig tale om påklage af afgørelser truffet af kommunalbestyrelser og særlige forvaltningsorganer, især nævn af den ene og den anden art, mens regler om klage over underordnede statsmyndigheders afgørelser henføres til den almindelige rekurs, også i tilfælde hvor det pågældende ministerium kun er overordnet på et specielt forvaltningsområde, f.eks. reglen i næringslovens §9, stk. 2 om at politimesterens afgørelser kan indbringes for handelsministeren. Som et eksempel på lovordnet rekurs, hvor klageinstansen er et ministerium, kan nævnes byggelov (landsbyggeloven), lovbek. nr. 206 af 15. maj 1970, §14, der indeholder regler om klage over (visse) kommunalbestyrelseres afgørelser til boligministeriet, og om påklage til ministeriet af visse afgørelser truffet af amtsrådet enten som 1. instans eller som klageinstans.

De tilfælde hvor klageorganet ikke er et ministerium, men typisk et særligt, kollegialt sammensat forvaltningsorgan skiller sig som regel klarere ud fra den almindelige rekursordning, selvom 1. instansen kan være en sædvanlig "underordnet" statsmyndighed. Ofte er tillige 1. instansen et særligt forvaltningsorgan, og klageinstansen vil typisk - som f.eks. landsskatteretten og monopolankenævnet - være et nævn, der er karakteriseret ved tydelige domstolslignende træk. I visse tilfælde er en række træk, der er velkendte fra domstolsorganisationen, helt dominerende ved den lovordnede rekurs, f.eks. hvor ekspropriationskommissioner afgør tvister om erstatningens størrelse mellem det offentlige og private ved kendelser, der kan indbringes for en taksationskommission.

I det følgende skal omtales en række af de almindelige spørgsmål, der sædvanligvis opstår i forbindelse med den lovordnede rekurs. Det drejer sig - ud over en karakteristik af selve klageinstansens organisation - om spørgsmål i forbindelse med klagesagens rejsning ("anhængiggørelse"), klagefrister, afgrænsning af kredsen af klageberettigede, klages (muligt) opsættende virkning (suspensiv virkning), klageinstansens sagsbehandling og afgørelse af sagen.

I tilslutning til denne almindelige gennemgang af de nævnte spørgsmål, der findes under A, vil der under B-D blive knyttet nogle bemærkninger til de særlige rekursordninger: Boligministeriet i medfør af landsbyggelovens §14 (B), landsskatteretten (C) og monopolankenævnet (D).

A. Almindelige bemærkninger om den lovordnede rekurs.

Hvor en administrativ klageadgang er lovordnet, vil der ofte være givet regler om en række af de ovennævnte spørgsmål, f.eks. frister, afgrænsning af kredsen af klageberettigede og spørgsmålet om suspensiv virkning. Om andre spørgsmål navnlig i forbindelse med klageinstansens sagsbehandling og afgørelse er der kun undtagelsesvis givet

- i hvert fald udtømmende - regler. Det er imidlertid et gennemgående træk ved den lovordnede rekurs, at fortolkning spiller en helt dominerende rolle ved løsning af de tvivlsspørgsmål, der kan opstå.

Undertiden er det bestemt, at visse af 1. instansens afgørelser overhovedet ikke skal kunne påklages. De er - med andre ord - endelige i forhold til den administrative rekurs ⁴⁾. I sådanne tilfælde kan reglerne imidlertid nærmere gå ud på, at klageinstansen eller et andet ("overordnet") organ skal kunne tillade, at der alligevel finder klagebehandling sted, når hensyn af den ene eller den anden art måtte tilsige det, altså en art "andeninstansbevilling"; en betegnelse der ikke falder mere mundret end de processuelle lånebegreber "tredjeinstansbevilling" og "oprejsningsbevilling", der imidlertid tildels er indarbejdet i sprogbrugen. F.eks. kan reglerne herom være udformet efter følgende teoretiske model:

"Myndighed A's afgørelser kan påklages til myndighed B. Dette gælder dog ikke myndighed A's afgørelser af kategorien x. Myndighed B kan tillade, at afgørelser af kategorien x påklages, såfremt afgørelsen er af principiel karakter eller er af større betydning for klageren". Der er ikke sjældent, som et led i reglerne om den enkelte klageordning eller andetsteds i loven eller lovgivningen, givet bestemmelser om, at 1. instansens afgørelse skal ledsages af begrundelse og/eller klagevejledning, dvs. 1. instansens oplysning om at den trufne afgørelse kan påklages, hvilken klagemyndighed der er tale om, samt - hvis der er fastsat frist - tillige oplysning herom.

4) Om forholdet til domstolene, Prøvelse I s. 6 ff.

Den almindelige antagelse, at en forvaltningsafgørelse kun skal begrundes, hvis dette er krævet i loven, gælder også forvaltningsafgørelser der kan prøves i en lovordnet rekurs. Derimod er ombudsmanden gået stærkt ind for, at der i almindelighed bør gives vejledning om klageadgangen, hvor denne er lovbestemt⁵⁾.

1. Klageinstansen er naturligvis altid angivet i loven, f.eks. at der kan klages til det og det ministerium, eller at klageinstansen er det og det "nævn" eller den og den "ret", hvis sammensætning nærmere er beskrevet.

Undertiden er det blot anført eller forudsat, at 1.instansens afgørelser som sådan kan påklages eller indbringes for klageinstansen. Undertiden er klageinstansens kompetence angivet mere detailleret, f.eks. ved landsskatteretten, hvor loven angiver de klagegrunde, som kan påberåbes. I almindelighed kan kun selve forvaltningsafgørelsen påklages, dvs. 1.instansens afgørelse af sagen som sådan i modsætning til afgørelser, der alene er led i sagsforberedelsen, og som normalt kun kan påklages selvstændigt, hvis det er udtrykkeligt hjemlet⁶⁾. Det vil ofte være bestemt eller forudsat, at beslutninger der træffes efterfølgende, men i forbindelse med selve afgørelsen kan påklages, f.eks. monopollov nr. 102 af 31/3 1955 §17, stk.2 (aktindsigt)⁷⁾. Et særligt spørgsmål i en vis, om end løsere, tilknytning til de berørte spørgsmål er, om 1.instansens begrundelse for den trufne afgørelse kan påklages selvstændigt. Det vil som regel ikke være tilfældet⁸⁾.

5) Prøvelse I s. 48 f.

6) Se nærmere ndf. III 2

7) Se nærmere ndf. D 2

8) Se eksemplet a.st.

2. Der er ofte givet udtrykkelige regler om klagesagens rejsning, herunder regler om hvad klagen skal indeholde, f.eks. angivelse af hvad klageren vil opnå ved at klage, og om klagens form, f.eks. at klage skal være skriftlig. Det kan endvidere være bestemt, at klagen skal afvises, hvis krav som de nævnte ikke er opfyldt. Der er imidlertid en almindelig tendens til at fortolke regler om sagens rejsning lempeligt, således at der i hvert fald normalt ikke bliver tale om at afvise sagen, selvom krav til anhängiggørelsen ikke er iagttaget, og således at det som regel vil være tilstrækkeligt for sagens optagelse til realitetsbehandling, at klageren har givet udtryk for et ønske om klagebehandling⁹⁾

3. Klagefrister er et ganske almindeligt led i den lovordnede rekurs, og der kan erfaringsvis opstå tvivl på en række punkter. Det gælder således spørgsmålet om fra hvilket tidspunkt fristen skal regnes, og spørgsmålet om hvorvidt fristen er præceptiv eller ej, og i bekræftende fald om klageinstansen ex officio skal påse, om den er overholdt.

Lovene bestemmer ofte, at fristen skal regnes fra det tidspunkt, afgørelsen er "meddelt" den pågældende, hvilket normalt må forstås som "kommet frem" til ham. Er loven tavs eller er der i loven anvendt en afvigende formulering, f.eks. at fristen regnes "fra afgørelsen", vil en fortolkning ofte resultere i, at det afgørende tidspunkt netop bliver det, hvor afgørelsen er kommet frem til den pågældende, eller hvor afgørelsen i øvrigt er blevet bekendtgjort på den foreskrevne måde, jfr. landsbyggelovens §14, stk.7

9) Se Nævn og råd s.344-46.

i.f.: "For beslutninger, hvorom der er udfærdiget offentlig bekendtgørelse, regnes klagefristen fra offentliggørelsen".

Regler der fastsætter frister opfattes i almindelighed som præceptive, og klageinstansen må ex officio påse at fristen er overholdt.

Er den fastsatte frist ikke overholdt, har klageren ikke krav på at afgørelsen tages under påkendelse. Hvorvidt klageinstansen overhovedet kan tage klagesagen op, når klagen er for sent indgivet, må afhænge af, om den har hjemmel til det. Da 1. instansen og klageinstansen ikke indgår i et almindeligt over-og underordningsforhold må der foreligge særlige holdepunkter for at antage, at en sådan hjemmel er til stede. Ved fortolkningen må det også tages i betragtning, at klagefrister ofte - direkte eller indirekte - beskytter en modparts eller tredjemands interesser. I det hele taget vil den lovordnede rekurs ikke sjældent fremtræde med så stærkt dominerende træk af domstolslignende karakter, at det er nærliggende at være opmærksom på den ordning der gælder ifølge retsplejeloven. Der gælder her frister for anke både til højesteret og landsret¹⁰⁾. Justitsministeriet kan imidlertid i begge tilfælde indtil 1 år fra dommens afsigelse undtagelsesvis tillade indbringelse efter fri-

10) Hhv. § 397 og 436.

stens udløb, "når der foreligger tilstrækkelig grund til at afvige den almindelige regel om ankefristen". Ifølge justitsministeriets praksis gives oprejsnings-tilladelse kurant, hvor overskridelsen ligger indenfor 8 dage. Ved længere fristoverskridelser beror afgørelsen på et skøn, hvori forsinkelsens tilregnelighed og undskyldelighed indgår som det væsentligste moment, men hvor der også tages hensyn til den pågældendes udsigt til en ændring af afgørelsen, sagens betydning og den almene interesse i at få et eventuelt principielt retsspørgsmål prøvet af en højere instans. I almindelighed antages det¹¹⁾, at klageinstansen er afskåret fra at behandle en sag, når ankefristen er overskredet. I erkendelse af, at administrativ praksis "ikke helt sjældent" ser bort fra fristoverskridelser fremhæver Poul Andersen, at det anførte synspunkt i hvert fald gælder i partsforhold.

Det antages af Harder¹²⁾, at klageinstansen har hjemmel til at behandle for sent indgivne klager, i hvert fald i tilfælde, hvor der foreligger oprejsningsgrunde. Han synes endvidere noget påvirket af, at uklare sager bør afvises og fremhæver, at rent praktiske grunde kan føre til, at det offentlige har en interesse i at træffe en formel afgørelse, hvor f.eks. ankegrunden vedrører faktiske omstændigheder, som ikke er eller kan afklares under en ankesagsbehandling.

4. Regler der afgrænser kredsen af klageberettigede vil kunne lovfæste den adgang til at klage, som i almindelighed antages at tilkomme enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i en ændring af den trufne afgørelse; men de udtrykkelige regler kan naturligvis gå videre og fastslå klageret for alle og enhver, ligesom de modsat kan være udtryk for begrænsninger i denne ulovbestemte grundsætning. Dog vil der formentlig kunne være en tilbøjelighed til at fortolke øjensynlige begrænsninger i overensstemmelse med denne grundsætning,

11) Dansk Forvaltningsret s. 529 f.

der er beslægtet med de regler der gælder for søgsmålsret ved domstolene og afgrænsningen af offentlighedslovens partsbegreb. F.eks. antages efter ekspropriationslov nr. 186 af 4. juni 1964 også panthavere og servitutberettigede, der ikke får dækning af den erstatning der tilkendes ejeren, at kunne indbringe deres krav for tak-sationskommissionen, jfr. lovens §19, stk.2 ("parterne")¹³⁾..

5. Når der er indgivet klage over en afgørelse opstår spørgsmålet om det offentlige eller afgørelsens adressat uafhængigt heraf kan gennemtvinge afgørelsen. Problemet - suspensiv virkning - kendes fra domstolsprøvelsen, hvor der gælder den almindelige regel i grl. §63, stk.1, 2.pkt.¹⁴⁾.

Man kan præcisere problemet ved at spørge, om det forhold at en klageberettiget rettidigt indgiver klage over en afgørelse medfører, at dennes selvstændige retsvirkninger suspenderes, medens klagesagen står på.

Pålægger 1.instansafgørelsen adressaten pligter, f.eks. til at nedrive et hus, ophøre med en erhvervsvirksomhed eller erlægge en ydelse, og gennemføres den med det samme, vil adressaten være ringe stillet, hvis afgørelsen ophæves af klageinstansen. Det erstatningskrav mod det offentlige, som kan komme på tale i sådanne situationer vil ofte ikke være/^{et}tilfredsstillende plaster på såret. På samme måde kan der opstå ulemper/^{og tab}før den adressat der udnytter en tilladelse, men må ophøre med det igen, fordi tilladelsen senere annulleres af klageinstansen. På den anden side vil

12) Erik Harder, Om ændring af administrative afgørelser (1962) s.79-90.

13) Fast ejendoms regulering (1971) s.547.

14) Elementær Forvaltningsret s.102, Prøvelse I s.21.

formålet med mange offentlige foranstaltninger kunne forspildes, hvis afgørelserne ikke straks kan iværksættes uanset muligheden for senere ophævelse eller ændring. Det gælder f.eks. afgørelser om karantæneforanstaltninger.

Der findes ikke i skreven ret en almindelig regel om spørgsmålet, men på de områder, hvor det har praktisk betydning, er det i vidt omfang - og især i nyere lovgivning - løst ved særlige bestemmelser.

Sådanne bestemmelser går ofte ud på at klage ikke skal have opsættende virkning, men i mange tilfælde er der kun tale om hovedregler, idet der kan være knyttet suspensiv virkning til klage over visse afgørelser, eller der kan være givet klageinstansen adgang til i det enkelte tilfælde at bestemme, at en klage skal have opsættende virkning. Et eksempel på det første er monopollov nr. 102 af 31. marts 1955 §18, stk. 7, hvorefter indgivelse af klage over monopoltilsynets afgørelse ikke har opsættende virkning, bortset fra tilsynets afgørelse i henhold til §6 og §12, stk. 3¹⁵⁾. Et eksempel på det sidste er landsbyggelovens §14, stk. 9¹⁶⁾. Der findes imidlertid regler med det modsatte udgangspunkt. Boligtilsynsloven, lovbek. nr. 383 af 20. juni 1969, §25, stk. 7, indeholder således en bestemmelse om, at påklage af et boligtilsyns beslutninger eller boligtilsynsrådets optagelse af en ikke påklaget beslutning til prøvelse inden klagefristens udløb har opsættende virkning, indtil boligtilsynsrådets afgørelse foreligger. Det drejer sig her om beslutninger som f.eks. forbud mod benyttelse af en bygning eller en del af en bygning til beboelse eller ophold for mennesker (§12).

15) Jfr. ndf. D, 5.

16) Ndf. s. 20.

Spørgsmålet om klages opsættende virkning vil iøvrigt blive uddybet nærmere på et senere sted¹⁷⁾, og de synspunkter der anføres der vil komme til anvendelse, hvis der indenfor en i øvrigt lovreguleret rekursordning ikke er fastsat regler om suspensiv virkning.

6. Klagesagens behandling.

Sagsbehandlingen¹⁸⁾ i klageinstansen indenfor den lovordnede rekurs vil ofte være præget af det official- og undersøgelsesprincip, som normalt gælder i forvaltningsretten. Det gælder således klart, hvor klageinstansen er et ministerium; men de lighedspunkter med domstolene, der hyppigt fremhæves ved mange særlige forvaltningsorganer, vil netop kunne bestå i, at der - formelt og/eller reelt - i ikke ubetydelig grad er plads for en forhandlingsmaksime og regler om mundtlighed, umiddelbarhed, kontradiktion m.v., som spiller en fremtrædende rolle i retsplejen. I visse tilfælde kan det nærmest være en smagssag, om man vil sige at der gælder et forhandlingsprincip med betydelige modifikationer eller en officialmaksime, der dog kun er en hovedregel, hvorfra der gælder væsentlige undtagelser.

Reglerne om sagsbehandlingen udgør et broget billede. Undertiden er der ingen eller kun få udtrykkelige regler. Undertiden er der givet endda meget detaillerede regler. De almindelige principper og grundsætninger kan have fundet udtryk i mere specielle bestemmelser, f.eks. ekspropriationslov nr. 186 af 4. juni 1964 §19, stk.3, hvorefter taksationskommissionen "uanset de for denne nedlagte påstande" kan tage stilling til ethvert spørgsmål om erstatning; desuagtet må man være opmærksom på at praksis kan være mere eller mindre tilbøjelig til at gå sine egne veje, f.eks. kan respekten for de nedlagte påstande i taksationsprocessen være langt større end den

17) NAF TTT A

omtalte regel lader formode.

For at danne sig et blot nogenlunde sikkert indtryk af klagesagens behandling (og afgørelse) må man således være opmærksom på både de positive regler, fortolkningsmuligheder og ikke mindst praksis. De hovedpunkter i processen, det vil være nærliggende at koncentrere opmærksomheden om, knytter sig navnlig til sagsoplysningen og fastlæggelsen af det retlige grundlag for klageinstansens afgørelse, og der bliver således tale om at søge afklaret så væsentlige spørgsmål som: a) hvem - klageinstansen, 1. instansen eller klageren - har pligt til at oplyse sagen? Eller formuleret med ^{det}udgangspunkt i official- og undersøgelsesprincippet, som det er helt nærliggende at tage, når klageinstansen er et ministerium: er undersøgelsesprincippet modificeret, og i bekræftende fald i hvilken grad af de regler, der gælder for den lovordnede rekurs, især hvor klageinstansen er et særligt forvaltningsorgan? b) hvilke bevismidler står til rådighed? c) gælder det kontradiktoriske princip? hvorledes fastlægges de retlige grænser for klageinstansens afgørelse?; et spørgsmål hvis komplicerede karakter kan belyses ved en henvisning til følgende tre spørgsmål, som formuleres af Bent Christensen for ankenævns vedkommende¹⁹⁾. 1) Har partsanførsler betydning efter princippet i rpl. §293, eller præges processen af officialprincippet? 2) Sætter den konkrete sagsbehandling i 1. instans og dennes resultat grænser for, hvor parterne eller nævnet kan fastlægge rammen for processen i klageinstansen? 3) Har klageinstansen en snævrere kompetence end 1. instansen, dvs. om klagebehandlingen må foregå indenfor generelt fastlagte grænser, der er snævrere end 1. instansens?

18) Se i almindelighed Elementær Forvaltningsret s. 79 ff, Nørgaard, Sagsbehandling, særlig s. 35 ff

19) Nævn og råd s. 305 f.

I tilknytning til, - og tildels sammenvævet med, disse vanskelige spørgsmål - hvis opregning langt fra er udtømmende - melder sig yderligere spørgsmål, f.eks. i forbindelse med de ovenfor s. 3 f omtalte andre regelsæt om ændring af administrative afgørelser. De almindelige begrænsninger i forvaltningens adgang til at ændre tidligere afgørelser gælder dog normalt ikke for klageinstansen, når fristerne er overholdt og klagen er indbragt af en klageberettiget. Klageinstansen vil f.eks. normalt have adgang til at afgøre sagen til skade for 1. instansafgørelsernes adressat eller en af disse. Dette gælder også, hvis det er adressaten selv, der klager (reformatio in pejus).

Hvad der gælder for sagsbehandlingen ved den enkelte klageinstans må i øvrigt ses i sammenhæng med den lovgivning, der som f.eks. offentlighedsloven omfatter forvaltningen som sådan, og med mere principielle domstolsafgørelser og ombudsmandsudtalelser, sml. f.eks. Elementær Forvaltningsret s. 90 f om UfR 1953 s. 614.

7 I forbindelse med afgørelsen i klageinstansen opstår forskellige spørgsmål, som ikke er særlige for den administrative rekurs, idet de vedrører almene forvaltningsretlige problemstillinger som f.eks. habilitetskrav og krav til forvaltningsakters form. Spørgsmål som disse - og det gælder måske især de nævnte - bliver imidlertid tildels præget af at blive belyst i relation til afgørelser, der træffes af en klageinstans. Det gælder habilitetsreglerne, navnlig fordi det er nærliggende at opstille specielle habilitetskrav netop med udgangspunkt i retsplejens grundsætning om, at en dommer er inhabil, hvis han har handlet som dommer i sagen i en underordnet instans. Det gælder formkravene, især kravet

om begrundelse, navnlig fordi den omstændighed at der er tale om et (overordnet) rekursorgans afgørelse kan føje yderligere hensyn til dem, der i forvejen taler for begrundelse af forvaltningsakter.

Der kan være fastsat regler om habilitet^{2o)} og selvom der ikke findes skrevne regler vil de almindelige habilitetsgrundsætninger ofte gælde, ikke mindst princippet om at den der har truffet - eller været med til at træffe afgørelsen i i. instans ikke tillige kan afgøre eller deltage i afgørelsen af sagen i klageinstansen. Det kan - bortset fra deltagelse i selve afstemningen i klageinstansen, hvor denne er kollegialt sammensat - være tvivlsomt hvor langt princippet rækker, jfr. f.eks. ombudsmandens brtn. 1956.196, der resulterede i en ændring af ulykkesforsikringsloven, således at direktøren for ulykkesforsikringen ikke længere er formand for ulykkesforsikringsrådet, når dette afgør klagesager, men alene kan tilforordnes rådet og deltage i dets møder uden stemmeret.

Der kan være fastsat regler om afgørelsens form, navnlig krav om begrundelse, adgang til at afgive dissens m.v.

I de tilfælde hvor klageinstansen ikke er et ministerium, men et særligt forvaltningsorgan vil der ofte i lovgivningen være fastsat regler om begrundelse, jfr. således om landsskatteretten og monopolankenævnet under C og D. Organer som de nævnte har ofte et stærkt judicielt præg, og retsbeskyttelseshensyn tilsiger at der ligesom indenfor retsplejen gives en begrundelse for afgørelsen, jfr. rpl. §218, stk.1, 1.pkt.

Hertil kommer at det i særlig grad kan være ønskeligt, at der gives en begrundelse for afgørelser, der træffes af klageinstanser idet afgørelserne her tjener som præjudikater dels for borgerne i almindelighed og dels - og især - for det eller de underordnede forvaltningsorganer

2o)Elementær Forvaltningsret s. 41-43.

der træffer afgørelse som 1. instans. Præjudikatsvirkningen er naturligvis ikke knyttet alene til de afgørelser, der træffes af særlige forvaltningsorganer som klageinstanser, men også til ministeriernes afgørelser, herunder deres afgørelser som rekursmyndighed, sml. reglen i forsorgsloven lovbek. nr. 539 af 10. nov. 1969 §18, stk. 2, om socialministeriets afgørelser: "Enhver afgørelse skal begrundes, derunder ved henvisning til den lovbestemmelse, i kraft af hvilken den er truffet, og ministeriet er forpligtet til snarest muligt at drage omsorg for offentliggørelse af enhver afgørelse, der skønnes at være af almindelig interesse, eller som kan tjene til vejledning for de underordnede myndigheder i deres forvaltning af denne lov"²¹⁾.

B. Boligministeriet som klageinstans efter byggeloven (landsbyggeloven).

Kommunalbestyrelsernes afgørelser kan efter nærmere regler i §14 i byggeloven, lovbek. nr. 206 af 15. maj 1970, påklages enten til boligministeriet eller amtsrådet, og amtsrådets afgørelser som 1. instans kan påklages til boligministeriet, medmindre der er tale om dispensationssager. Dispensationssager er betegnelsen for afgørelser, truffet af amtsrådet, "når vægtige grunde taler for at tillade en fravigelse af loven eller i medfør af loven udfærdigede bestemmelser, og det skønnes foreneligt med de hensyn, der ligger til grund for de pågældende bestemmelser". (§15, stk. 1). Boligministeriet kan dog tillade at afgørelser i dispensationssager påklages, "såfremt afgørelsen er af principiel karakter eller er af betydning for klageren", jfr. ovf. s. 7.

21) Se Dansk Forvaltningsret s. 317 f, Nørgaard s. 97 og 105 (information og instruktion), Mathiassen, Juridisk Grundbog s. 333 f med eksempel fra praksis, (Ludg. 1962) s. 289 f (andet eksempel).

Amtsrådets afgørelser som klagemyndighed kan påklages til boligministeriet, såfremt afgørelsen omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller af en i medfør af denne udfærdiget bestemmelse, dvs. at sagen i disse tilfælde behandles i tre instanser. Herudover kan boligministeriet tillade, at andre afgørelser af principiel karakter, eller som er af større betydning for klageren, påklages til ministeriet ("tredieinstansbevilling"), jfr. §14, stk.6.

Den almindelige klagefrist er 30 dage fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende, §14, stk. 7, hvis angivelse af fristen til 30 dage "når ikke andet er bestemt" ikke sigter til, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet i det enkelte tilfælde kan have fastsat en anden frist, men at en sådan kan være bestemt (generelt) i lov eller i henhold til lov. Fristen regnes fra det tidspunkt, afgørelsen er "meddelt" den pågældende, dvs. at der fra den kompetente myndigheds side er truffet de foranstaltninger, der normalt vil være ensbetydende med, at den pågældende får kendskab til afgørelsen (sædvanligvis korrekt adresseret postforsendelse). For beslutninger, hvorom der er udfærdiget offentlig bekendtgørelse, regnes klagefristen fra offentliggørelsen, stk. 7. i.f.

Der gælder udtrykkelig regel om klagevejledning, jfr. §14, stk. 8: Afgørelser, som kan påklages, skal indeholde oplysning om, til hvilken myndighed klage kan ske, og om fristen for indgivelse af klage. Reglen var oprindelig formuleret i umiddelbar tilslutning til fristbestemmelsen, således at klagefristen var 30 dage fra den dag, afgørelsen var meddelt den pågældende tillige med oplysning om denne frist og om, til hvilken myndighed klage kunne rettes. Boligministeriet havde i cirkulære nr. 25 af 24. febr. 1965 givet udtryk for, at reglen foreskrev pligt til klagevejledning ved afgørelser, der ikke - eller i hvert fald ikke fuldt ud - var til den pågældendes fordel. Efter en hen-

stilling fra ombudsmanden blev loven imidlertid tydeliggjort ved den ovennævnte bestemmelse, jfr. lov nr. 157 af 8/5 1968, FT 1967/68 A sp. 211.

Efter den oprindelige formulering af fristbestemmelsen var virkningen af undladt klagevejledning klar. Fristen begyndte ikke at løbe, før der var givet klagevejledning. Den samme virkning er forbundet med at undlade klagevejledning i strid med §14, stk. 8. Et andet spørgsmål er, om undladelse af at give klagevejledning medfører den trufne afgørelses ugyldighed. Spørgsmålet besvares i almindelighed benægtende²²⁾, og landsretsdommen i UfR 1970 s. 837 er i overensstemmelse hermed. Ved dommen blev ejerne af en ejendom straffet for ikke at have efterkommet et påbud om at fjerne et skur, uanset at der i strid med §14, stk. 8, ikke var givet klagevejledning. Der blev dog afgivet dissens for frifindelse under henvisning til, at påbudet ikke "som foreskrevet i landsbyggeloens § 14, stk. 8, har indeholdt oplysning om, til hvilken myndighed klage kan ske og om fristen for indgivelse af klage".

Boligministeriet påser klagefristen i § 14, stk. 7, ex officio, og fristen påses strengt under hensyn til at den er oplyst i den enkelte afgørelse²³⁾.

Det er den almindelige regel, at klage ikke har suspensiv virkning, men boligministeriet kan som klagemyndighed bestemme, at en klage skal have opsættende virkning, §14, stk. 9: "Klage over et af bygningsmyndigheden givet pålæg fritager ikke^o for at efterkomme dette. Dog kan klagemyndigheden bestemme, at en klage skal have opsættende virkning".

22) Dansk Forvaltningsret s.531.

23) Karnov II (1967) s.1429 note 65.

I det følgende gengives til illustration af en klagesag en afgørelse truffet af boligministeriet²⁴⁾ angående den dagældende §5, stk. 2, i landsbyggeloven. Det fremgår heraf bl.a. hvorledes sagen behandles og afgøres på et skriftligt grundlag, hvori indgår en ret detaljeret klageskrivelse og en udtalelse indhentet af ministeriet fra 1. instans (amtsrådet).

Skrivelse af 31. august 1964 fra boligministeriet til landinspektør NN:

"I skrivelse af 18. juli 1964 har De påklaget et af Randers amtsråd den 26. juni 1964 i medfør af landsbyggelovens §5, stk. 2, stillet vilkår om en mindstebredde af 10 m for de i forbindelse med en udstykning af 9 parceller af ejendommen matr. nr. 26 a, til sommerhusbebyggelse udlagte private veje. Parcellerne, der alle har en størrelse af ca. 2.500 m^2 a 3.000 m^2 , er beliggende i et område, hvori der i henhold til aftale mellem Randers amtsråd og Gjerrild-Hemmed sogneråd i princippet vil kunne opføres sommerhus.

Udstykningsandragendet er i marts 1964 af Dem fremsendt til amtsrådets godkendelse. Udstykningen sker fra en ejendom, hvorfra der allerede er udstykket 9 andre parceller, hvoraf nogle støder op til de 9 nye parceller. De 9 allerede udstykkede parceller havde vejadgang ad en 6 m bred privat vej, og den nye udstykning forudsatte en videreførelse af 6 m brede veje. Sommerhusområdets grænse går tværs gennem hovedparcellen, hvorfra der synes at kunne udstykkes endnu en snes parceller udover de nævnte.

Randers amtsråd havde i en cirkulæreskrivelse af 4. febr. 1964 gjort bl.a. landinspektørerne i amtet bekendt med, at amtsrådet fremtidig ville forlange tinglyst en sommerhusdeklaration med et nærmere angivet indhold som vilkår for godkendelse af udstykningen til sommerhusbebyggelse. En deklaration i overensstemmelse hermed var umiddelbart før udstykningsandragendets indsendelse til amtsrådet blevet tinglyst på den ovennævnte ejendom. I henhold til deklarationen skulle nye veje udlægges i 10 m bredde, idet dog Gjerrild-Hemmed sogneråd kunne tillade en indtil 6 m nedsat bredde for korte, blinde veje, ved hvilke der kun er mulighed for

24) J.nr. 2 k. 203-46-1964. Et andet eksempel i Juridisk Grundbog s. 331 f.

en meget begrænset bebyggelse, og idet amtsrådet i det hele kunne indrømme lempelser i deklarationens bestemmelser.

I skrivelse af 26. juni 1964 forlangte amtsrådet en omarbejdning af udstykningsplanen således, at bredden af de nye veje blev øget til 10 m, og henviste herved til de trafik- og parkeringsproblemer, der ellers ville opstå ved en fuld udstykning af ejendommen.

De har i Deres klage anført,

1. at lovhjemmelen for amtsrådets krav i hvert fald er tvivlsom, fordi den vidtgående beføjelse for amtsrådene i medfør af landsbyggeloens §5, stk. 2, til at stille vilkår i forbindelse med godkendelse af udstykninger til sommerhusbebyggelse efter Deres opfattelse må begrænses med hensyn til vejforhold. De har herved anført, at bestemmelserne om vejforhold, herunder om bredden af nye private veje, i landsbyggeloens §§ 21-22, der svarer til de af amtsrådet stillede krav, end ikke gælder for småhuse til helårsformål i kommuner uden bygningsvedtægt, at kun ca. 10% af Gjerrild-Hemmed kommunes offentlige biveje har en bredde af mere end 6 m, samt at den omhandlede deklaration overlader det til sognerådet at tillade mindre end 10 m vejbredde, og sognerådet har ikke haft indvendinger mod de 6 m i nærværende sag;
2. at kravet er sagligt urimeligt, fordi 6 m vejbredde er både konkret tilfredsstillende og normalt i det hele taget tilstrækkeligt til sommerhusområder, hvor trafikken hovedsagelig har ærinde til grundene, og hvor parcelstørrelsen muliggør parkering på grundene;
3. at sommerhusudstyknings fra naboejendomme med samme grundstørrelser er tiltrådt af amtsrådet mod tinglysning af samme deklaration, men uden indsigelse med kun 6 m brede veje, og at amtsrådet også i adskillige andre tilfælde selv efter februar 1964 har godkendt denne vejbredde;
4. at amtsrådet i alt fald ikke bør skærpe sin praksis uden forudgående underretning til de praktiserende landinspektører, der opmåler og afsætter parcellerne i marken i tillid til hidtidig praksis.

Randers amtsråd har i en herfra indhentet erklæring over Deres klage udtalt, at amtsrådet uanset deklarationens ordlyd godkender veje i kun 6 m bredde også i tilfælde, hvor vejene belastes ensidigt og ikke forventes at blive udsat for gennemgående trafik. I det foreliggende tilfælde har amtsrådet skønnet, at vejene ved fortsat udstykning af ejendommen vil blive ført videre som gennemgående veje, og af hensyn til de forventede trafik- og parkeringsproblemer har man da forlangt 10 m's bredde. Amtsrådet har endvidere oplyst, at amtsrådet uanset cirkulæreskrivelsen af 4. februar 1964 dog også har godkendt en mindre vejbredde end 10 m, når man af sagen har kunnet se, at udstykningen var forberedt inden cirkulæreskrivelsens udsendelse.

I denne anledning skal man, efter at sagen har været forelagt for byplannævnet, i overensstemmelse med nævnets indstilling, meddele følgende: Den amtsrådet i byggelovens §5, stk. 2, tillagte beføjelse vedrørende sommerhusudstykningsninger kan ikke begrænses under hensyn til, at bestemmelserne om vejbredder i lovens §22 normalt ikke finder anvendelse på udlæg af private veje, der alene tjener som vejadgang for den almindelige - spredte - småhusbebyggelse i kommuner uden bygningsvedtægt, eller under hensyn til bredden af eksisterende - offentlige eller private - veje i den pågældende kommune. Udbygningen af et sommerhusområde af ikke ganske ringe udstrækning vil i almindelighed nødvendiggøre vejbredder af nogenlunde samme størrelse som i andre relativt tæt bebyggede områder. Det bemærkes herved, at den i de kommunale bygningsvedtægter fastsatte normale bredde af nye private veje til bebyggelse som altovervejende hovedregel er 12 m.

Beføjelsen for Gjerrild-Hemmed sogneråd i den omhandlede sommerhusdeklaration til at tillade vejbredden nedsat indtil 6 m finder kun anvendelse ved korte blinde veje, ved hvilke der kun er mulighed for en meget begrænset bebyggelse, og beføjelsen kan ikke anvendes i det foreliggende tilfælde, hvor vejene - skønt foreløbig blinde - må antages at ville blive videreført i takt med ejendommens fortsatte udstykning.

Boligministeriet finder det dernæst betænkeligt på det foreliggende grundlag at forkaste amtsrådets skøn over nødvendigheden af, at de i sagen omhandlede nye veje udlægges i 10 m bredde. I anledning af Deres bemærkning om, at den af amtsrådet ændrede praksis volder unødige gene for de praktiserende landinspektører, skal man henvise til amtsrådets foran gengivne udtalelse.

Boligministeriet finder således ikke tilstrækkelig anledning til at ophæve det påklagede vilkår for gennemførelse af udstykningen".

C. Landsskatteretten.

Regler om landsskatteretten findes i lov nr. 108 af 31. aug. 1938, lovbek. nr. 134 af 17. marts 1970²⁵⁾.

Landsskatteretten består af en retspræsident, et antal retsformænd samt 24 andre medlemmer, hvoraf de 13 udnævnes af finansministeren og de 11 af folketinget. Landsskatteretten påkender klager over de af skatterådene, amtsskatterådene, skyldrådene og ligningsrådet foretagne ansættelser af indkomst og formue og vurderinger af fast ejendom. Endvidere kan skattemyndighedernes forhåndsbesked samt værdiansættelser og beregning af passivposter i dødsboer indbringes for landsskatteretten.

Skatterådets forhøjelse af ligningsmyndighedens ansættelse skal begrundes, såfremt den foreløbige ansættelse hviler på selvangivelse og specificeret regnskab, jfr. statsskatte-lovens §29, stk. 2, ombudsmandens brtn. 1963.77.

2. Klagen skal ifølge loven være skriftlig, og den skal være bilagt fornøden dokumentation.

Loven indeholder angivelse af klagegrunde, dvs. klageren skal påberåbe sig bestemte i loven opregnede grunde for at få ændret de lignende myndigheders afgørelser: manglende skattepligt, formelle fejl, der medfører ugyldighed, urigtig ansættelse af indtægt eller formue, urigtig ansættelse af indkomst - eller formueskat (der ikke skyldes egentlige

25) Se til det følgende Nævn og råd s.64 ff, Jan Hinze, Skatteprocessen (1969), nvnl. s.131 ff.

skrive-eller regnefejl).

I angivelsen af klagegrunde ligger samtidig en afgrænsning af landsskatterettens kompetence, f.eks. vil retten ikke kunne tage stilling til et skatteråds afgørelse om partsoffentlighed (sml. en sag herom i ombudsmandens brtn. 1968.22)

3. Der er fastsat en klagefrist på 4 uger. Klage skal ske "inden 4 uger efter, at der er givet vedkommende underretning om den ansættelse, der agtes påklaget", §9 jfr. §10 a. I praksis regner man vistnok normalt med, at klagen skal være indgivet inden 4 uger efter datoen for den påklagede kendelse. I almindelighed bør fristen dog først regnes fra det tidspunkt, hvor afgørelsen er blevet bekendtgjort for modtageren, hvilket også stemmer med lovbestemmelsens ordlyd. Hvor underretning sker ved fremlæggelse af fortegnelser regnes fristen fra den sidste fremlæggelsesdag.

Landsskatteretten kan dog se bort fra en overskridelse af fristen, "hvis retten skønner, at der foreligger undskyldende omstændigheder", § 13, stk. 1. I landsskatterettens praksis ses der normalt bort fra overskridelser, der ikke er meget væsentlige og helt uundskyldelige. Landsskatterettens lempelige fortolkning af fristbestemmelserne kan formentlig ses i sammenhæng med rettens forholdsvist lange sagsbehandlingstid, se herom betænkning nr. 339 om landsskatteretten (1963) s. 24 f og f.eks. ombudsmandens brtn. 1960.47 om at der "alt i alt var medgået for lang tid til landsskatterettens behandling af sagen indtil efteråret 1959". Klagen var indgivet til landsskatteretten i 1954.

Der er i loven åbnet mulighed for "oprejsningsbevilling". Efter §13, stk. 2 kan finansministeren "hvor ganske særlige forhold taler derfor tillade, at landsskatteretten påkender en klage uanset at betingelserne for at indbringe

sagen for retten ikke er opfyldt". Bestemmelsen tager navnlig sigte på tilfælde, hvor instansfølgen (f.eks. klage til skatterådet over en af den kommunale ligningsmyndighed foretagen ansættelse) ikke er overholdt. Bestemmelsen kan forekomme upraktisk og harmonerer ikke særligt godt med reglen i §13, stk. 1 om, at landsskatteretten selv ser bort fra fristoverskridelser²⁶⁾.

I øvrigt har en analogisk anvendelse af bestemmelsen i enkelte tilfælde dannet baggrund for tilladelse til at en af landsskatteretten tidligere afgjort sag er blevet genoptaget. En sådan genoptagelse vil navnlig kunne få betydning i tilfælde, hvor landsskatterettens fortolkning af en lovregel er blevet forkastet ved domstolene, se nærmere Skatteprocessen s.140, landsskatteretsbet. nr. 339(1963) s. 11, ombudsmandens brtn. 1960 s. 111, hvor finansministeren anmodes om at overveje, "hvorvidt landsskatterettens forretningsorden eller de gældende skattelove burde søges ændret, således at det ville være muligt at enten landsskatteretten eller en overordnet skatteinstans fik hjemmel til at ændre en af landsskatteretten godkendt ansættelse, såfremt en senere domstolsafgørelse gjorde det ønskeligt" (s.113).

4. I sager vedrørende indkomst og formueskat er den klageberettigede den skattepligtige, jfr. §10. Hvis der er tale om vurdering af fast ejendom kan ikke alene ejeren af ejendommen, men også en bruger påklage en afgørelse, hvis han er kontraktlig forpligtet til at udrede skatten af ejendommen, jfr. §11, stk. 1. Klager over værdiansættelser i dødsboer samt klage over forhåndsbesked og beregning af passivposter indgives af boet, jfr. §10 a.

26) Hinze s.180.

De klageberettigedes kreds er imidlertid videre end denne i og for sig "naturlig" afgrænsede kreds. I sager vedrørende indkomst-og formueskat kan således en skatteyder klage over en anden skatteydere formentlig for lave ansættelse og i sager vedrørende fast ejendom kan en grundejer klage over ansættelsen af andres ejendom. Disse bestemmelser kan måske ses som en reminiscens af et tidligere anerkendt princip om actio popularis, se allerede D.L. 6-3-5. Kredsen af klageberettigede er efter disse bestemmelser videre end den, der ville blive anerkendt, såfremt der ikke fandtes udtrykkelige lovregler.

5. Klage til landsskatteretten har ikke suspensiv virkning. Dette fremgår ikke af loven om landsskatteretten, men af en række andre bestemmelser i skattelovgivningen, jfr. statsskattelov nr. 149 af 10. april 1922 § 38 stk.9: "Ingen skatteansat kan ved at klage over skatteansættelsen ... unddrage sig fra forpligtelsen til i rette tid at indbetale den alt forfaldne del af skatten, medmindre der foreligger en fra en kompetent myndighed truffen afgørelse for enten at en ændring bør finde sted, eller at ansættelsen er sket med urette eller er ugyldig". Lov nr. 34 af 18. febr. 1961 § 29, stk. 2 om beskatning til kommuner af faste ejendomme udtrykker det således: "Påklage af sket ansættelse fritager ikke for pligt til betaling til forfaldstid". Lovgivningen om kommunal og amtskommunal indkomstskat indeholder henvisninger til statsskatteloven. Når det videre i denne lovs § 38, stk. 9 hedder "at den forfaldne skat skal betales, med mindre der forinden foreligger en fra en kompetent myndighed truffen afgørelse for enten at en ændring bør finde sted, eller at ansættelsen er sket med urette eller ugyldig", er der ikke tale om en undtagelse fra reglen om at klage ikke har opsættende virkning²⁷⁾.

27) Elementær Forvaltningsret s. 102.

Såfremt en klager ønsker udsættelse med betalingen, må han benytte sig af lovgivningens regler om lempelse eller henstand med skattebetalingen.

6. De grundlæggende principper for sagsbehandlingen må udledes af spredte bestemmelser i landsskatteretslovens §§ 12-15. Sammenfattende kan man sige, at der for landsskatteretten gælder et officialprincip.

Der gælder ikke efter loven nogen almindelig bestemmelse om offentlighed eller kontradiktion. Landsskatteretten er imidlertid omfattet af lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, se navnlig lovens kap. II og ombudsmandens brtn. 1970.35, hvori det betegnes som "en beklagelig fejl", at en part ikke fik lejlighed til at gøre sig bekendt med den af statens ligningsdirektorat afgivne udtalelse, før landsskatteretten traf afgørelse i sagen, se også UfR 1968, 278 H med kommentar i UfR 1968B, 340. I foretningsordenens §7 findes bestemmelser, der sikrer kontradiktion i visse tilfælde, se også ombudsmandens brtn. 1956.77.

Om mundtlighed og umiddelbarhed gælder, at klageren - lige så vel som ligningsdirektøren - på begæring skal have "adgang til at udtale sig mundtligt for retten", men loven forudsætter ikke, at der finder en egentlig partsforhandling sted. I praksis har den mundtlige procedure i landsskatteretten i et vist omfang udviklet sig til et modspil mellem to parter, således som det kendes fra de almindelige domstole.

Landsskatteretten er - i overensstemmelse med officialprincippet - ikke ved sagens afgørelse bundet af parternes påstande, jfr. §15 stk. 1: "Retten er uanset klagens indhold berettiget til at optage ansættelsen i sin helhed til kendelse". Retten kan således prøve både formue- og

indkomstansættelsen, selv om kun en af delene er påklaget, eller hele indkomstansættelsen uanset at kun et enkelt punkt heri, f.eks. et fradrag er påklaget.

I de senere år, hvor sagsantallet har været stærkt stigende, og hvor anvendelsen af advokat eller revisor er blevet almindelig, har der dog kunnet spores en tendens hos landsskatteretten i retning af at søge støtte i partsanførsler, se f.eks. Meddelelser fra landsskatteretten 1955 s.16 ("under sagens behandling gjorde klager som sin endelige påstand gældende..."), jfr. Nævn og råd s.312-13 m.note 22.

Landsskatteretten er heller ikke bundet af den tidligere afgørelse af sagen i underinstansen. Retten kan således træffe afgørelser til skade for klageren (reformatio in pejus). Herpå findes mange eksempler i praksis, og reglen er forudsat i lovens §16.

Loven indeholder ingen regler om sagens oplysning gennem vidneførsel eller om anvendelse af syn og skøn som bevismiddel. Det antages i praksis, at klageren frit kan medtage "vidner" og sagkyndige, men uden lovhjemmel er der naturligvis ingen mulighed for anvendelse af tvangsmidler. Indrømmelser eller manglende bestridelse af bevisfakta har ikke retlig betydning for bevisførelsen, men kan have stor bevismæssig værdi og rent praktisk få samme betydning som i civilprocessen, se f.eks. Meddelelser fra landsskatteretten 1953 s. 11, der samtidig kan tjene som eksempel på en kendelse²⁸⁾:

"Fisker A klagede over, at skatterådet havde ansat værdien af den af ham ombord på hans arbejdsgivers båd modtagne kost til det af arbejdsgiveren opgivne beløb, 1.366 kr., hvilket beløb var fremkommet ved, at de faktiske afholdte kostudgifter var fordelt på bådens mandskab, medens klageren alene havde medregnet et beløb af 4 kr. pr. dag i

28) Andet eksempel i Juridisk Grundbog s. 339 f.

200 dage eller ialt 800 kr. til den skattepligtige indkomst som værdi af kost.

Da der ikke fra skatterådets side var rejst indsigelse mod det antal dage, hvori klageren havde opgivet at have modtaget kost hos arbejdsgiveren, da retten fandt, at beregningen af kostværdien, som tilfældet er hos andre medhjælpere, der modtager kost hos deres arbejdsgivere, burde ske efter faste satser og ikke efter arbejdsgiverens faktiske udgift, og da der ikke fandtes noget at indvende mod den af klageren anvendte sats, nedsattes den påklagede ansættelse til det selvangivne beløb".

6. Landsskatteretten kan ikke træffe afgørelse, medmindre mindst 3 medlemmer deltager i denne. Af de deltagende skal mindst 1 være retspræsident eller retsformand og mindst 2 være udnævnt af finansministeren eller være valgt af folketinget.

Der er ikke i landsskatteretsloven eller forretningsordenen fastsat regler om medlemmernes habilitet. I bet.nr. 339 (1963) blev det i konsekvens af en tanke om i højere grad at judicialisere landsskatteretten foreslået, at rpl.'s §§ 60-65 skulle finde tilsvarende anvendelse på landsskatterettens sommere, se s. 88-102.

Betænkningens tanke blev/^{kun} gennemført i meget begrænset omfang ved en lovændring i 1966, se herom FT 1965/66 till. A sp. 1907, og der blev ikke fastsat regler om habilitet. Uanset at der herefter ikke findes skrevne regler om habilitet må det antages, at de almindelige habilitetsgrundsætninger der kendes fra retsplejen vil kunne finde anvendelse på landsskatterettens medlemmer. Dette/^{kan} ses i sammenhæng med, at rettens kendelser i et vist omfang er endelige, §15, stk. 2. Nævneværdige substitutionsproblemer kan i øvrigt næppe opstå, jfr. §13, stk. 4, hvorefter det ikke er nødvendigt at alle rettens dommere deltager i en sags afgørelse, sml. umiddelbart ovenfor.

Afgørelse træffes ved kendelse, der skal indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen beror på et rent skøn, forretningsorden §13, stk. 1, ombudsmandens brtn. 1964 s. 63.

Ifølge forretningsorden §13, stk. 2, gælder, at "mindretalsvotum optages ikke i kendelsen".

D. Monopolankenævnet.

Regler om monopolankenævnet findes i monopollov nr. 102 af 31. marts 1955 §18.²⁹⁾

Monopolankenævnet afgør klager over afgørelser truffet af monopoltilsynet, der består af et råd og et direktorat, jfr. lovens kapitel II.

Monopoltilsynets afgørelser skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om de forhold og synspunkter, som har været bestemmende for afgørelsen, §17, stk.1. Det gælder således krav om skriftlighed og begrundelse. Derimod er der ikke i loven givet regler om klagevejledning, men sådan gives normalt, jfr. den refererede afgørelse ndf.s. 37.

1. Monopolankenævnet består af tre medlemmer, der alle udnævnes af handelsministeren. Formanden skal kunne være højesteretsdommer, et af medlemmerne udnævnes efter forhandling med Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation og Industrirådet. Prisankenævnet - lov nr. 378 af 14. nov. 1952 §11 - som var monopolankenævnets forgænger - var sammensat på tilsvarende måde; dog at et medlem af monopolankenævnet nu skal have nationaløkonomisk kendskab.

29) Se til det følgende Fr. Jensen, Schlichtkrull og Ingeborg Thomsen: Monopolloven (1968) s.278 ff.

2. Klage skal være skriftlig, jfr. forudsætningen i lovens § 18, stk. 1. Ifølge denne bestemmelse indgives klage til monopoltilsynet, som skal videresende klagen til ankenævnet.

Såfremt klageren forlanger det, skal klagen videresendes senest i løbet af 8 dage. I praksis videresendes alle klager senest den 8. dag efter modtagelsen.

Klagen skal gå ud på en ændring af monopoltilsynets afgørelse af den pågældende sag og kan ikke selvstændigt angå en beslutning, der kun er et led i tilsynets sagsbehandling. Afgørelser vedrørende partsoffentlighed antages dog at kunne påklages selvstændigt. Dette har ikke blot støtte i den almindelige antagelse³⁰⁾, men tillige i det forhold, at reglerne om partsoffentlighed i praksis har afløst bestemmelsen i monopollovens §17, stk.2.

Monopoltilsynets beslutninger om aktsindsigt "efter at afgørelsen er truffet" i medfør af §17, stk. 2 blev anset for omfattet af ankebestemmelsen i §18 ("i henhold til denne lov trufne afgørelser")³¹⁾.

Klagen skal gå ud på en ændring af monopoltilsynets afgørelse i resultatet, ikke blot i begrundelsen, jfr. Monopolloven s. 287 f der henviser til en ankenævnskendelse fra 1965³²⁾, hvori det hedder, "at der ikke i monopolloven ses at være hjemmel til isoleret at påanke motiveringen af en af monopoltilsynet truffet afgørelse, når afgørelsen som sådan ikke ønskes ændret".

3. Der er ikke i monopolloven fastsat frist for klage. Det antages imidlertid, at monopolankenævnet er berettiget til at afvise en klage, der indgives efter en efter forholdene urimelig lang tid³³⁾. Det er i overensstem-

30) Ndf. s. 43 f.

31) Monopolloven s. 273 ff, især s. 278.

32) Meddelelser fra monopoltilsynet 1965 s. 257-61.

33) Monopolloven s.284.

melse med, hvad der i almindelighed antages at gælde for administrative klageinstanser i tilfælde, hvor der ikke er fastsat frist, jfr. Dansk Forvaltningsret s. 525, Nævn og råd s. 248 f med en noteoplysning om, at et nævn uden udtrykkelig hjemmel har afvist en klage over en 3 år gammel sag. Monopolankenævnet har vistnok endnu ikke afvist en klage som urimelig sent indgivet.

4. Monopolloven fastsætter ikke regler om, hvem der er klageberettigede. Udgangspunktet for en afgrænsning af kredsen af klageberettigede må tages i det almindelige synspunkt, at adgangen til at klage står åben for den, der har en individuel, væsentlig interesse i en ændring af den trufne afgørelse, jfr. ovf. s. 11 , eller som det kan udtrykkes med andre ord: Adgang til at klage tilkommer også den eller dem, som uden at være direkte inddraget i den pågældende sag dog har en nærliggende og væsentlig interesse i dens udfald³⁴⁾. Heri ligger ikke blot at erhvervslivets interesseorganisationer - som det allerede var antaget under den tidligere prislovgivning - anerkendes som klageberettigede, men i praksis er også en forbrugerorganisation anset for klageberettiget, jfr. Meddelelser 1955 s.1 (Danske husmødres forbrugerråd). Derimod antages den enkelte private forbruger ikke at være klageberettiget, jfr. Monopolloven s.283 med henvisning til en kendelse fra 1966³⁵⁾ om en forbrugers klage over mælken fra et mejeri.

5. Klage har i almindelighed ikke suspensiv virkning, jfr. §18, stk. 7, men der er vigtige undtagelser, idet reglen ikke gælder for monopoltilsynets afgørelser i henhold til lovens §6 og 12, stk. 3.

34) l.c. s. 282.

35) Meddelelser 1966 s.124.

I medfør af §6 træffer monopoltilsynet afgørelse om anmeldelse af aftaler eller vedtagelser m.v.

Monopollovens §12, stk. 3, omhandler leveringspålæg. Der er her tale om et meget indgribende pålæg, også i forhold til monopoltilsynets øvrige magtmidler, herunder det normale pålæg der går ud på at ophæve en foreliggende konkurrencebegrænsnings skadelige følger, se Bent Christensen UfR 1955 B s.118-19.

Spørgsmålet om klages opsættende virkning blev livligt kommenteret af en række af de erhvervsorganisationer m.v., som i forbindelse med monopollovens udarbejdelse fik lovudkastet forelagt, jfr. f.eks. FT 1953/54 A sp. 1272, 1288, 1344, 1419.

6. Reglerne om sagsbehandlingen findes i lovens §18 og i forretningsordenen.

Der er almindelig adgang til aktindsigt med henblik på kontradiktion for både klageren og monopoltilsynet, og proceduren for ankenævnet, der i praksis har stor lighed med domstolsproceduren, er offentlig.

Klageren kan indskrænke sig til at påstå monopoltilsynets afgørelse delvis ændret, og hans påstand herom er bindende for ankenævnet, ligesom monopoltilsynet kan tage bekræftende til genmæle over for modpartens påstand, jfr. Monopolloven s.288.

Monopolankenævnet kan på egen hånd anstille undersøgelser i sagen, men i almindelighed vil sagen blive oplyst fyldestgørende gennem klagerens og monopoltilsynets indlæg, eventuelt suppleret med ankenævnets anvendelse af dets beføjelse til at indhente yderligere oplysning hos såvel monopoltilsynet som klageren, se nærmere Monopolloven s.290-92.

7. Monopolankenævnets afgørelse træffes ved kendelse snarest muligt efter sagens færdigbehandling. I tilfælde af uenighed træffes afgørelse i overensstemmelse med flertallets vedtagelse.

Der er fastsat habilitetsregler for monopolankenævnets medlemmer. Intet af nævnets medlemmer må således deltage i afgørelsen af en sag, der umiddelbart berører erhvervsvirksomheder eller brancheorganisationer, i hvilke han er interesseret, eller til hvilke han er knyttet. Reglerne svarer til dem, der gælder for monopolrådets medlemmer, jfr. lovens §4, stk. 2. Monopolankenævnet afgør selv, om et medlem kan deltage i en sags behandling, jfr. §18, stk. 2.

Der gælder krav om begrundelse, jfr. forretningsorden §7, stk. 1 ("en af grunde ledsaget kendelse"). Det enkelte medlem har adgang til dissens, men dissens forekommer sjældent, jfr. v.Eyben i JFT 1962 s.93.

Som et eksempel på en afgørelse truffet af monopolankenævnet gengives en kendelse i en sag om klage over et leveringspålæg i uddrag³⁶⁾: "I skrivelse af 13. maj 1965 har landsretssagfører Knud Frederiksen som advokat for Nordisk Polyphon A/S klaget over en af monpoltilsynet under 30. april 1965 truffet afgørelse, hvorved det i medfør af monopollovens §12, stk. 3, er pålagt selskabet inden 1. juni 1965 at levere Grammofonplader til A/S George Broddman, København, på selskabets sædvanlige betingelser for salg til detaillister.

Klagen har i henhold til monopollovens §18, stk.7, haft opsættende virkning.

Klagerne har nedlagt påstand om, at det meddelte pålæg ophæves.

Monopoltilsynet har påstået den påklagede afgørelse stadfæstet, og hertil har landsretssagfører Jørgen Riemer som advokat for A/S George Broddman sluttet sig.

36) Kendelsen er den fjerde af de fem kendelser, der i deres helhed er gengivet i Meddelelser 1966 s.58-89. Andre eksempler i Juridisk Grundbog s.341 f.

Overfor nævnet er der redegjort for sagen i indlæg af 1. oktober 1965 fra klagerne og i indlæg af 26. november 1965 fra monopoltilsynet. Parterne er gjort bekendt med hinandens indlæg, og A/S George Broddman er gjort bekendt med parternes indlæg.

Sagen har været behandlet på møder i nævnet den 7. oktober, 21. oktober, 4. november, 16. november og 21. december 1965 samt den 7. januar 1966. På møderne den 21. oktober og 21. december 1965 var både parterne og A/S George Broddman repræsenteret.

Den påklagede afgørelse er meddelt Nordisk Polyphon A/S i sålydende skrivelse af 30. april 1965 fra monopoltilsynet: "I anledning af, at selskabet har nægtet at levere grammofonplader til George Broddman A/S, Frederiksberg-gade 11, her, har landsretssagfører Jørgen Riemer ved skrivelse af 2. marts 1964 indgivet klage til monopoltilsynet. I skrivelsen har landsretssagføreren gjort gældende, at det påklagede forhold medfører en sådan urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse og en sådan urimelighed i vilkårene for erhvervsudøvelsen, som det efter monopollovens §11 påhviler monopoltilsynet at søge at bringe til ophør. Det tilføjes, at landsretssagfører J. Riemer ved skrivelse af 28. februar 1964 har indgivet klage over en tilsvarende leveringsnægtelse fra Skandinavisk Grammophon A/S.

I denne anledning skal man under henvisning til stedfunden brevveksling samt stedfunden forhandling meddele følgende: På tilsynets forespørgsel har selskabet ved skrivelse af 17. marts 1964 henvist til, at de af Broddman påklagede salgs-, leverings- og betalingsbetingelser for grammofonplader er de til monopoltilsynet anmeldte og under reg. nr. 22 registrerede, som håndhæves over for alle selskabets forhandlere. Selskabet begrundet leveringsstandsningen over for Broddman med, at Broddmans forretning er ændret, således at den ikke længere er i overensstemmelse med selskabets forretningsbetingelser med hensyn til publikums mulighed for at få grammofonplader afspillet af en branchekyndig og med hensyn til principperne for varerepræsentation og vinduesreklame....

Monopoltilsynet har fundet, at det forhold at de 2 største grammofonselskaber med ensartede begrundelser har nægtet at levere deres grammofonplader til George Broddman A/S, må anses for at udgøre en sådan konkurrencebegrænsning som omhandlet i monopollovens §2, stk. 1. Endvidere har tilsynet fundet, at de af de 2 grammofonselskaber til forhandlernes forretninger stillede krav med

hensyn til mulighed for afspilning af grammofonplader i forhold til den af George Broddman A/S drevne selvbetjeningsbutik er en forretningsbetingelse, der medfører en urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse, jfr. monopollovens §11, stk. 1.

Da den nævnte urimelige indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse ikke har kunnet bringes til ophør ved forhandling med selskabet, skal man herved i henhold til monopollovens §12, stk.3, pålægge selskabet at levere grammofonplader til George Broddman A/S på selskabets sædvanlige betingelser for salg til detaillister.

Man forventer inden 1. juni 1965 at modtage selskabets meddelelse om, at pålægget er efterkommet.

Eventuel klage over den af monpoltilsynet truffene afgørelse vil efter monopollovens §18, stk.1, være at indgive til tilsynet, men kan forlanges videresendt senest i løbet af 8 dage til monopolankenævnet. Det tilføjes, at tilsynet samtidig har meddelt Skandinavisk Grammophon A/S et tilsvarende pålæg".

Det bemærkes, at de i afgørelsen omhandlede dokumenter er forelagt nævnet, og at sagen i nævnet er behandlet sammen med tilsvarende klage fra Skandinavisk Grammophon A/S...

Udover det i den påklagede afgørelse gengivne anfører klagerne bl.a., at de ikke udøver en væsentlig indflydelse på omsætningsforholdene indenfor branchen, at der ikke foreligger nogen aftale mellem dem og Skandinavisk Grammophon A/S om ensartet optræden overfor A/S George Broddman, og at der finder en betydelig import sted af grammofonplader, som A/S George Broddman ikke er afskåret fra at forhandle. Klagerne finder herefter, at leveringsnægtelsen ikke omfattes af monopollovens §2, stk. 1, og at det meddelte leveringspålæg allerede af denne grund bør ophæves.

Klagerne har dernæst overfor nævnet anført, at leveringsnægtelsen ikke medfører en urimelig indskrænkning i A/S George Broddmans frie erhvervsudøvelse. Efter klagernes opfattelse har selskabet ikke en væsentlig erhvervsmæssig interesse i at kunne forhandle klagernes grammofonplader, idet selskabet forhandler alsidige varegrupper og har specielt fotosalg samt grammofonsalg med levering fra den store og stadigt stigende kreds af importører og fabrikanter indenfor branchen. Hertil kommer, at leveringsnægtelsen efter klagernes opfattelse er særligt begrundet. Klagerne bemærker herved, at en grammofonplade købes - som et litterært værk - udelukkende efter sit indhold og ikke efter sit udseende. De kunstneriske kvaliteter er afgørende for salget, der hos A/S George Broddman lider

under manglen for muligheden af afspilning. Skal klagerne levere grammofonplader til A/S George Broddman, vil dette selskab få den urimelige fordel, at andre strøgforretninger, der har bekostet særlige afspilningsanlæg, vederlagsfrit yder en sådan service til formodede kunder, som derefter realiserer købet hos selskabet. For så vidt A/S George Broddman har anført, at klagerne ikke håndhæver sine leveringsbetingelser overfor andre forhandlere, bestrider klagerne rigtigheden af dette.

Videre anfører klagerne, at der ikke i monopollovens §12, stk.3, er hjemmel for det meddelte leveringspålæg. Leveringspålæg efter denne bestemmelse kan efter klagerne opfattelse først meddeles, når et pålæg i henhold til §12, stk. 2 om ændring eller ophævelse af de forretningsbetingelser, hvormed leveringsnægtelsen begrundes, har vist sig ikke at være tilstrækkelig til at bringe det pågældende forhold til ophør.

Under henvisning til, at det af de foreliggende oplysninger om sagens behandling i monopolrådet fremgår, at det i rådet er blevet fremhævet, at "den reelle baggrund for leveringsnægtelsen måtte antages at være, at varerne solgtes billigere end i andre forretninger" - et synspunkt, der ikke er anført i den påklagede afgørelse, men gengivet i forbindelse med et referat af sagen i Meddelelser fra Monopoltilsynet 1965 s. 168, bestrider klagerne, at leveringsnægtelsen er motiveret af, at grammofonplader videresælges billigere end i andre forretninger.

Monopoltilsynet har overfor nævnet henholdt sig til det i den påklagede afgørelse anførte og har hertil føjet, at tilsynet ikke har taget stilling til, hvorvidt der ville være grundlag for et leveringspålæg, såfremt alene et af de her omhandlede grammofonselskaber nægtede levering til A/S George Broddman. Det er heller ikke antaget, at der mellem de to selskaber er indgået en aftale, hvorefter levering ikke kan finde sted. For tilsynets vurdering har det været afgørende, at begge de to største grammofonselskaber nægter at levere, og at de tilsammen har en på betydelig markedsandel, at der herved består en konkurrencebegrænsning, som omfattes af monopollovens §2, stk. 1. For så vidt klagerne har henvist til, at A/S George Broddman forhandler alsidige varegrupper, anfører tilsynet, at det for sådanne forretninger ikke vil være rimeligt at træffe afgørelse i spørgsmålet om at pålægge en leverandør en bestemt vare på grundlag af den pågældende vares betydning i forretningens samlede omsætning. A/S George Broddman har ført grammofonplader siden overtagelsen af forretningen, og bedømmelse af leveringsnægtelsens virkning bør efter tilsynets

opfattelse ske ved betragtning af dens indflydelse på forsyningsmulighederne for grammofonafdelingen.

For så vidt klagerne har anført, at der ikke i monopollovens §12, stk. 3, er hjemmel for det meddelte leveringspålæg, bemærker monopoltilsynet, at den skadelige virkning af konkurrencebegrænsningen i denne sag er, at der ikke leveres til A/S George Broddman, og at denne virkning efter tilsynets opfattelse ikke kan bringes til ophør på anden måde end efter et pålæg i henhold til §12, stk. 3. Selvom man imidlertid forudsatte, at leveringsstandsningen kunne bringes til ophør ved et pålæg efter §12, stk. 2, ville et sådant pålæg antagelig indebære langt videre indgreb i den måde, hvorpå klagerne tilrettelægger deres afsætning end et isoleret leveringspålæg.

Endelig anfører monopoltilsynet, at de forhold og synspunkter, der har været bestemmende for den trufne afgørelse, er dem, der er anført i afgørelsen, hvorved bemærkes, at det ikke her er anført, at leveringsnægtelsen skulle skyldes salg til for lav pris.

A/S George Broddman, der har sluttet sig til det af monopoltilsynet anførte, har oplyst, at selskabets forretning i Frederiksberggade er en egentlig videreførelse af den af A/S Polyfoto indtil 1962 samme sted drevne forretning, hvortil klagerne leverede grammofonplader. Selskabet finder, at kunderne ofte foretrækker at købe grammofonplader, uden at disse afspilles og derfor til en billigere pris. Imidlertid er der pladespillere i forretningen, og kunder, der insisterer herpå, vil kunne få en grammofonplade afspillet, men man er ikke indstillet på at yde sådan service. Hertil kommer, at selskabet har en faguddanet ekspedient, der har været ansat 1 år i "Magasin"s grammofonafdeling. Selskabet finder, at dets detailforretning i Frederiksberggade er en gammel grammofonpladeforretning, der pludselig er blevet afskåret fra at fortsætte salget af grammofonplader af de to store danske selskabers produkter, og at der således foreligger en urimelig indskrænkning i selskabets frie erhvervsudøvelse.

Til det således foreliggende skal nævnet udtale:
Efter det oplyste kan nævnet tiltræde, at der ved det af klagerne og Skandinavisk Grammophon A/S indtagne overensstemmende standpunkt med hensyn til ikke at ville levere grammofonplader til A/S George Broddmans detailforretning på Frederiksberggade i København foreligger en konkurrencebegrænsning som omhandlet i monopollovens §2, stk.1.

Imidlertid finder nævnet, at A/S George Broddmans detailforretning ikke opfylder de betingelser, som klagerne stiller til deres forhandlere. Disse betingelser har monopoltilsynet ikke hidtil grebet ind overfor, og det er ikke godtgjort, at klagerne har håndhævet dem på vilkårlig måde eller sådan, at de fører til urimelig ulighed i de enkelte forhandlers erhvervsudøvelse.

Hertil kommer, at A/S George Broddmans forretning efter klagernes vurdering af forretningens salgsformer, herunder den måde, hvorpå der reklameres og den måde, hvorpå varerne præsenteres, er af ringere standard end sædvanligt for forhandlere af grammofonplader og for detailhandelen på et københavnsk hovedstrøg. En sådan betragtning kan efter nævnets opfattelse ikke frakendes saglig betydning, og det findes ikke rimeligt at tilsidesætte klagernes interesse i, at salget af deres grammofonplader fremmes på den måde, klagerne skønner det hensigtsmæssigt. Idet klagernes leveringsnægtelse overfor A/S George Broddman herefter må anses for at have en rimelig og saglig forretningsmæssig begrundelse, finder nævnet, at der ved leveringsnægtelsen ikke foreligger en sådan urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse, at der i medfør af monopollovens §12, stk. 3 vil være grundlag for at meddele leveringspålæg. Klagerne påstand vil derfor være at tage til følge". 37).

37) Nærmere om leveringspålæg Monopolloven s.219 f med henvisninger.

III. Den almindelige rekurs³⁸⁾.

Det er indledningsvis nævnt, at der som almindelig grund-sætning gælder en adgang til ved klage at indbringe afgørelser truffet af underordnede statsmyndigheder for højere myndighed (den overordnede minister). F.eks. vil en politimesters afgørelser normalt kunne påklages til justitsministeriet eller, hvis politimesteren træffer afgørelser på et særligt sagsområde, til vedkommende res-sortministerium, således f.eks. når politimesterens afgørelser i medfør af næringsloven kan indbringes for handelsministeriet. I et tilfælde som det sidstnævnte, og i andre tilfælde hvor der f.eks. skal gælde en klagefrist, vil forholdet ofte være beskrevet i loven, f.eks. næringsloven §9, stk. 2, som udtrykkeligt angiver handelsministe-ren som rekursinstans, hvilket ministeren imidlertid også var efter den tidligere næringslov (fra 1931), selvom den ikke indeholdt en tilsvarende almindelig regel herom.

Ved den almindelige (ulovbestemte) rekurs vil de samme spørgsmål, som er blevet nærmere omtalt i forbindelse med den lovordnede rekurs, ofte kunne opstå, f.eks. spørgs-mål om klageretten er begrænset i tid, spørgsmål om hvem der er klageberettiget, om klage har opsættende virkning osv. Da der ikke i almindelighed er givet udtrykkelige regler om disse forhold - selvom regler som nævnt kan være fastsat mere undtagelsesvis - vil svaret på de forskellige spørgsmål i vid udstrækning komme til at bero på friere retlige overvejelser, hvori imidlertid vil indgå de mere

38) Dansk Forvaltningsret kap. XI, Elementær Forvalt-ningsret §11.

grundlæggende synspunkter, som er velkendte fra de lovbestemte klageordninger, og de væsentlige hensyn som har spillet ind ved udformningen af de udtrykkelige regler. Særlig med hensyn til 1. instansens afgørelse gælder, at den kun skal ledsages af begrundelse, hvis det er fastsat i loven³⁹⁾; men begrundelse gives undertiden selvom der ikke er pligt til at begrunde, især hvis det begæres. Der kan gælde regler om klagevejledning, men det er undtagelsen, og der er ikke nogen videre tilbøjelighed fra myndighedernes side til at give vejledning om den almindelige rekursadgang. Baggrunden herfor må antagelig søges i, at det ikke er usædvanligt indenfor administrationen at forudsætte kendskab hos borgerne til at underordnede myndigheders afgørelser i almindelighed kan påklages til vedkommende minister. Forvaltningskommissionen sondrede i sin 7. betænkning fra 1950 imellem den lovordnede rekurs og den almindelige ulovbestemte rekurs, idet kommissionen gik ud fra at der burde gives klageoplysning i det første tilfælde, men i øvrigt udtalte, at "en meddelelse om, at der kan ske henvendelse til højere myndighed, ikke anses for påkrævet, hvor der er tale om afgørelser, der træffes af myndigheder, der ressortmæssig er underlagt pågældende ministerium, idet det må anses for almindeligt bekendt, at der i sådanne sager er adgang til i sidste instans at fremføre klage over en administrativ afgørelse for ministeren".

Da ombudsmanden har fundet en vis støtte for sine betragtninger over klagevejledning i denne udtalelse, peger en del i retning af, at han ikke vil udstrække kravet om klagevejledning til den almindelige ulovbestemte rekurs, om end han øjensynlig har sat et spørgsmålstegn ved opfattelsen, hvorefter adgangen til at påklage afgørelser for ressortministeriet skulle være almindelig kendt⁴⁰⁾.

39) Dansk Forvaltningsret s.313 ff, Nørgaard s.96 ff.

40) Nærmere Prøvelse I s.50.

Der gives her indledningsvis en sammenfatning af reglerne om den almindelige rekurs (A) og derefter en omtale af et særligt rekursområde (B).

A. Sammenfattende kan det om den almindelige rekurs siges:

1. Klageinstansen er normalt det ministerium, som er højeste myndighed på det sagsområde, det drejer sig om, eller sagt på en anden måde: den minister som forvaltningschef den pågældende forvaltningsperson sorterer under som medhjælper eller som indehaver af en selvstændig kompetence (politimesteren/justitsministeren, amtsforvalteren/finansministeren).

2. Om klagesagens rejsning gælder normalt blot, at klageren ved sin henvendelse til rekursinstansen giver udtryk for et ønske om at ville klage over en afgørelse, som det er muligt at identificere. I almindelighed er det ikke et krav, at der forud for klagen rettes henvendelse til den myndighed, som i første omgang har truffet afgørelse, for at få afgørelsen ændret (remonstration); sker det imidlertid vil denne myndighed have pligt til at videresende klagen til rekursinstansen, ligesom det må antages at enhver myndighed, som måtte modtage klagen uden at være rette klageinstans har pligt til at videresende klagen til denne.

I almindelighed kan der kun klages over den trufne afgørelse som sådan, ikke over beslutninger vedrørende de enkelte led i sagsbehandlingen. Dette gælder dog ikke klage over afgørelser om partsoffentlighed⁴¹⁾, jfr. vedr. den oprindelige partsoffentlighedslov FT 1963/64 till.A sp.1357: "En myndigheds afgørelse om partsoffentlighed vil kunne påklages til vedkommende overordnede myndighed".

41) Bent Christensen s.205.

3. Hvis der ikke er fastsat en klagefrist gælder der i almindelighed ingen tidsbegrænsning for klagen, selvom det antages, at rekursinstansen er berettiget til at afvise klagen, hvis den pågældende har ladet en efter forholdene urimelig lang tid hengå, inden klage er indgivet, jfr. Dansk Forvaltningsret s. 525.

4. Der vil normalt ikke være fastsat nærmere regler om, hvem der er klageberettigede, men bl.a. med støtte i reglerne herom, der kendes fra den lovordnede rekurs, de mere almindelige synspunkter, som domstolene - navnlig i nyere tid - har givet udtryk for ved afgrænsningen af kredsen af søgsmålsberettigede og grundtanken med partsbegrebet i offentlighedsloven, bliver hovedreglen at den der har en individuel, væsentlig interesse i en ændring af den trufne afgørelse er klageberettiget.

5. Som tidligere omtalt findes der ikke i skreven ret en almindelig regel, der tager stilling til om administrativ rekurs har suspensiv virkning eller ej, jfr. afsnit II A pkt. 5, hvor også de interessekonflikter spørgsmålet rummer er skitseret. Uden for det lovordnede område, herunder ved den almindelige rekurs, er retstilstanden usikker.

Spørgsmålet kan forelægges for domstolene under sager om 1. instansafgørelsens gennemførelse eller om straf for dens tilsidesættelse. I praksis beror det imidlertid i meget vidt omfang på forvaltningen om sådanne sager overhovedet rejses⁴²⁾. Forvaltningen er tilbøjelig til at undlade at gennemtvinge 1. instansafgørelsen, når der er indgivet klage, hvis afgørelsens efterlevelse var ensbe-

42) Poul Andersen, Fuldbgyrdelse af forvaltningsakter, som påklages, UfR 1968 B s.152 ff, især s.156 f.

tydende med betydelig, måske uoprettelig skade; lovgivningsorganet viser forståelse for et sådant standpunkt. Eksempelvis kan nævnes, at foran nævnte regel i boligtilsynslovens §25, stk. 7 ikke fandtes i loven om boligtilsyn og sanering fra 1939. Spørgsmålet voldte tvivl i praksis, hvor det imidlertid vistnok blev antaget, at klage havde opsættende virkning, jfr. Viggo Vasegaard, Dansk Bygningsret (1945) s.42. I betænkning nr. 187 om boligtilsyn og sanering (1957) bind 2 s.17 udtales det:

" I almindelighed vil det næppe være rimeligt at lade det lokale boligtilsyns beslutning træde i kraft, før ankeinstansens endelige afgørelse foreligger. Som regel vil der ikke ske nogen skade ved at afvente denne afgørelse", hvorfor en regel svarende til den nugældende blev foreslået indført.

Poul Andersen antager, at administrativ klage i almindelighed ikke har opsættende virkning⁴³⁾. Dette er dog kun et udgangspunkt, idet det s.536 hedder: Hvor efterkommelse af forvaltningsakten eller dennes fuldbyrdelse vil medføre skade eller tab, som ikke eller kun vanskeligt kan genoprettes, hvis klagen måtte blive imødekommet, må det uden særlig lovhjemmel antages, at denne har opsættende virkning, såfremt ikke en væsentlig offentlig interesse derved kommer til kort". Dommen i UfR 1969 s.644, der omtales nærmere i afsnit III B, bygger på disse synspunkter. Som nævnt kommer spørgsmålet kun sjældent for domstolene; i praksis er forvaltningens handlemåde afgørende. Ved domstolenes konkrete afvejning vil det derfor være rimeligt også at tage hensyn til forvaltningens ofte lempelige praksis vedr. gennemførelse af 1.instansafgørelser, jfr. Elementær Forvaltningsret s.77 og Krarup og Mathiassen, Forvaltningsret s.156; dette vil kunne føre til at man i noget højere grad end det i teorien opstillede udgangspunkt antyder må anerkende, at administrativ klage kan have opsættende

43) Jfr. Dansk Forvaltningsret s.535.

virksomhed.

Det må antages, at klageinstansen også uden udtrykkelig hjemmel konkret kan bestemme om klagen skal have opsættende virkning eller ej. Dette gælder i hvert fald hvor den påklagede afgørelse går ud på at skabe, ændre eller ophæve et retsforhold og må følge af myndighedens kompetence til at træffe afgørelse om sagens realitet. Denne fremgangsmåde, der er praktisk i forhold til adressaten og 1. instansmyndigheden, anvendes i visse tilfælde af forvaltningen. Et eksempel herpå vil blive omtalt i afsnit III, B.

I norsk ret findes en generel lovbestemmelse om opsættende virkning ved rekurs, jfr. §34 i lov om behandlingsmåden i forvaltningssager af 10. februar 1967: "Klage har opsættende virkning, når enten loven bestemmer det eller underinstansen eller klageinstansen beslutter, at gennemførelsen af afgørelsen helt eller delvis skal udsættes til klagen er afgjort. Der kan sættes vilkår for sådan udsættelse".

Udgangspunktet er således det samme som efter dansk ret: Administrativ klage har ikke opsættende virkning.

6 Med hensyn til sagsbehandlingen i ministeriet som klageinstans, gælder den almindelige regel, at der bliver indhentet en udtalelse om sagen fra den myndighed, hvis afgørelse er påklaget. Der er normalt ikke fastsat regler om høring af klageren eller andre private, som klagesagen vedrører, og domstolspraksis har hidtil været tilbageholden, jfr. UfR 1953 s.614, Elementær Forvaltningsret s. 90f. Offentlighedsloven, navnlig kapitel II, gælder naturligvis.

Andre regelsæt end regler om rekurs kan indgå i klageinstansens overvejelser og ^{få}indflydelse på den afgørelse, der træffes.

7. Rekursinstansens afgørelse vil i praksis altid være

skriftlig, men der gælder kun krav om begrundelse, hvis det er fastsat i loven⁴⁴⁾.

Almindelige habilitetsgrundsætninger må iagttages.

Det kunne være nærliggende i tilslutning til denne fremhævelse af en række væsentlige træk ved den ulovbestemte rekurs i almindelighed at give en række eksempler på sådanne rekursordninger. En opremsning af denne art skal imidlertid ikke forsøges. Som et enkelt eksempel med dyb historisk forankring kan blot nævnes den almindelige adgang til at påklage politimesterens afgørelser for justitsministeriet, en ulovbestemt klageadgang der i praksis spænder vidt fra politimesterens typiske forvaltningsakter - f.eks. påbud og forbud efter politivedtægten⁴⁵⁾ - til afgørelse i en række sager, der i større eller mindre grad har karakter af tvister af den ene eller den anden art, f.eks. fastsættelse af findeløn i medfør af cirkulære nr. 116 af 6/6 1952 om behandling af hittegods §16, jfr. følgende eksempel fra praksis:

"I en hertil indsendt skrivelse har De forespurgt, om der tilkommer Deres søn, skoleelev NN findeløn i anledning af, at han den xx 19xx til politistationen har afleveret et beløb på kr. 1.812,15 i mønter, som han havde fundet delvis nedgravet mellem nogle tjørne på stranden.

Det fremgår af sagen, at politiet formoder, at pengene hidrører fra tyveri, men at pengene den xx 19xx er indført i hittegodsprotokollen. Politiet har udbetalt Deres søn en erkendtlighed på kr. 100.

I den anledning skal man efter at have indhentet en udtalelse fra politimesteren i X-by og rigspolitichefen meddele, at justitsministeriet finder det rettest, at der i et tilfælde som det foreliggende udbetales Deres søn findeløn med 1/3 af det fundne beløb.

Beløbet vil blive udbetalt Deres søn af politimesteren i X-by".

44) Jfr. henvisninger i note 39.

45) Normalpolitivedtægt i Ministerialtidende 1968 A s.496-

B. Et særligt rekursområde. Ministeriet (for forurenings-
bekæmpelse) som klageinstans for sundhedskommissionernes
afgørelser.

Sundhedskommissionernes varetagelse af reguleringen af sundhedsskadelige og ulempeforvoldende forhold i henhold til de stedlige sundhedsvedtægter frembyder særegne træk⁴⁶⁾. Som rekursområde er området karakteriseret ved, at sundhedskommissionerne virker som 1. instanser, mens ministeriet for forureningsbekæmpelse er klageinstans.

1) Området har som følge af ordningen med lokale sundhedsvedtægter i det væsentligste udviklet sig på grundlag af administrativ praksis. Efterhånden er enkeltspørgsmål blevet reguleret ved særlig lovgivning, f.eks. om boligtilsyn, vandforsyning og levnedsmidler. Tilbage er i det væsentligste reglerne om gener (forurening) fra erhvervsvirksomheder.

a. Sundhedskommissionerne oprettedes ved fr. af 19. juni 1791, men sygnede hen og blev nedlagt i 1848. Efter den store koleraepidemi udstedtes lov af 12. januar 1858, jfr. ndf... I lovforslaget bestemtes, at der skulle oprettes et sundhedspoliti, og at kommissionen skulle have politimesteren som formand. I lovforslagets §6 bestemtes bl.a.: "Sundhedspolitiet skal føre tilsyn med alt, hvad der vedkommer den offentlige sundhedspleje, og træffe de foranstaltninger, ved hvilke den almindelige sundhedstilstand kan forbedres i overensstemmelse med den gældende lovgivning og de nærmere bestemmelser, som skulle gives i særlige vedtægter.....".

46) Se til det følgende N.V.Stang, Sundhedskommissionernes virksomhed før og nu - og i fremtiden (1964), Håndbog for danske kommuner (1955) II.

b. Lovgrundlaget for sundhedskommissionerne findes endnu i dag i lov af 12. januar 1958 om tilvejebringelse af sundhedsvedtægter som ændret ved lov af 28. marts 1868. Disse to love indeholder i hovedsagen kun en forskrift om tilvejebringelse af sundhedsvedtægter, idet de blot bestemmer, at der for København, samtlige købstadskommuner og for de landsogn, hvor amtmanden skønner det fornødent, skal søges tilvejebragt "sundhedsvedtægter", som skal stadfæstes af (nu) ministeriet for forureningsbekæmpelse. Lovene normerer ikke vedtægterne materielt og giver ingen regler for, hvilken myndighed, der er kompetent. I praksis har anvendelsen af normalvedtægter skabt nogenlunde faste rammer for sundhedsvedtægternes materielle indhold og for sundhedskommissionernes sammensætning og virke.

Der er sket en udvikling bort fra den oprindelige tanke, at gennemførelsen af den sundhedsmæssige regulering skulle ligge hos politimesteren i forbindelse med embedslægen: bestemmelsen i normalsundhedsvedtægtens §2, der foreskriver at sundhedskommissionen er en bistand for politimesteren og embedslægen, hvem tilsynet med sundhedsforholdene og sundhedslovgivningens overholdelse påhviler, stemmer ikke med praksis.

c. Til belysning af sundhedsvedtægternes indhold gives normalsundhedsvedtægten af 1960 i uddrag. Normal-sundhedsvedtægten er uændret eller med få ændringer vedtaget og stadfæstet for en lang række kommuner:

SUNDHEDS VEDTÆGT

for

_____ kommune

under _____ amt.

Sundhedsvedtægtens område.

§ 1.

Sundhedsvedtægten gælder for hele kommunen.

Sundhedskommissionen.

§ 2.

Som bistand for politimesteren og kredslægen, hvem tilsynet med sundhedsforholdene og sundhedslovgivningens overholdelse påhviler, varetager en sundhedskommission det umiddelbare, stedlige tilsyn med sundhedsforholdene i kommunen i det omfang, som vedtægtens bestemmelser eller særlige lovbestemmelser bemyndiger eller forpligter den til. Opstår der i sundhedskommissionen tvivl om kommissionens myndighed i henhold til de nævnte bestemmelser, eller skal der træffes en afgørelse af mere indgribende betydning, bør kommissionen søge vejledning hos politimesteren.

§ 3.

1. Sundhedskommissionen består af af 5 medlemmer, som vælges af sognerådet blandt kommunens til deltagelse i kommunale valg berettigede beboere. Medlemmerne, hvoraf mindst 1 skal være medlem af sognerådet, vælges på 4 år og for sognerådets funktionstid. Personer, der er fyldt 60 år, kan forlange sig fritaget for valg. Ingen er forpligtet til at modtage genvalg, forinden der er hengået et lige så langt tidsrum som det, hvori han tidligere har fungeret.
2. Sognerådet kan afskedige et medlem af sundhedskommissionen, for så vidt amtsrådet tiltræder en motiveret indstilling derom. Et medlem kan forlange sig afskediget, hvis sygdom gør ham uskikket til hvervet, eller hvis hans erhverv bevislig er uforeneligt med varetagelsen af det ham pålagte ombud.
3. Afgår et medlem, inden hans funktionstid er udløbet, vælges i det første påfølgende sognerådsmøde et nyt medlem, som fungerer i resten af det tidsrum, for hvilket det afgåede medlem var valgt.
4. Sundhedskommissionen vælger af sin midte en formand for et år. Genvalg kan finde sted. Såvel politimesteren som kredslægen skal straks underrettes om ethvert formandsskifte.

§ 4.

1. Formanden sammenkalder møderne, leder forhandlingerne på disse og fører en af sognerådet autoriseret protokol over forhandlingerne. Han fremlægger denne i kalenderårets første sognerådsmøde og afgiver beretning om kommissionens virksomhed i det forløbne år. Sundhedskommissionens protokoller tilhører sognerådets arkiv, men skal på begæring være tilgængelige for sundhedsmyndighederne, der har ret til at forlange sig tilstillet bekræftet udskrift af kommissionens forhandlingsprotokol.

2. Formanden besørger kommissionens brevveksling og påser, at tagne beslutninger udføres; i øvrigt kan han fordele forretningerne blandt kommissionens medlemmer. Sundhedskommissionen kan bemyndige personer uden for kommissionen, eventuelt det af sognerådet eller sundhedskommissionen ansatte særligt sagkyndige personale, til at bistå ved kontrollen med gennemførelsen af de af kommissionen givne pålæg eller tagne beslutninger.

3. Sundhedskommissionen afholder ordentligvis 4 møder årligt. Overordentlige møder afholdes, så ofte formanden finder det fornødent, og i øvrigt når det forlanges af 2 medlemmer eller af sundhedsmyndighederne. Beslutninger fattes ved stemmeflerhed. Står stemmerne lige, gør formandens stemme udslaget.

4. Såvel politimesteren som kreds-lægen er berettiget til at forlange ethvert spørgsmål vedrørende sundhedsforholdene bragt under forhandling i kommissionen og har til enhver tid ret til uden stemmeret at deltage i kommissionens forhandlinger. Det påhviler derfor formanden i betimelig tid at underrette dem om tid og sted for hvert mødes afholdelse samt om forhandlingsemnerne med tilføjelse af, om sundhedskommissionen anser politimesterens eller kreds-lægens nærværelse for ønskelig. Kreds-lægen er lægekyndig rådgiver for sundhedskommissionen og skal kaldes til deltagelse i alle sognerådets forhandlinger om ændringer i eller tilføjelser til denne vedtægt.

§ 5.

Under udøvelsen af den sundhedskommissionen påhvilende tilsynspligt har kommissionen eller den, hvem kommissionen bemyndiger dertil, adgang til såvel på offentlige som private ejendomme at undersøge alle forhold, som omhandles i denne vedtægt, eller som det i øvrigt efter loven påhviler den at føre tilsyn med. Undersøgelse af

private beboelseslejligheder kan dog kun foretages med forevisning af skriftlig bemyndigelse fra sundhedskommissionen.

§ 6.

1. Findes et forhold stridende mod vedtægten, kan kommissionen enten give vedkommende skriftligt pålæg om inden en bestemt passende tidsfrist at afhjælpe manglerne eller anmelde sagen til politiet. I første tilfælde afgør formanden, hvem der skal påse, at pålægget efterkommes, og tilføjer forhandlingsprotokollen meddelelse om sags forløb.

2. Hvis et givet pålæg ikke efterkommes inden for den fastsatte frist, kan sundhedskommissionen, hvad enten der i den anledning i medfør af §66 rejses politisag eller ej, lade den påbudte foranstaltning udføre for vedkommende regning. Omkostningerne herved afholdes foreløbig af kommunens kasse og kan derefter inddrives ved udpantning hos vedkommende. Efter indstilling af sundhedskommissionen kan sognerådet, såfremt det skønner, at den pågældende ikke uden alt for føleligt tryk kan bære udgifterne, bestemme, at udgifterne kan afdrages efter nærmere bestemmelse (f.eks. i løbet af 10 år mod en årlig rente af 5pct.).

Lossepladser.

§ 28.

1. Lossepladser, hvorved forstås pladser hvor der opføres dagrenovation, herunder fejeskarn, køkkenaffald, skrammel eller lignende, må kun findes på steder, der er godkendt hertil af sundhedskommissionen, og denne kan vedrørende lossepladsen påbyde foranstaltninger (herunder læplantninger), som tilsigter at forhindre støv, plage, papirflugt, rotteplage og andre ulemper. Latringødning eller møddingindhold må ikke udkøres på lossepladser.

2. Indsamling af klude på lossepladser er forbudt. Andre indsamlinger på lossepladser er kun tilladt med sundhedskommissionens skriftlige tilladelse.

Renovationsudførsel

§ 29.

Såfremt sognerådet for hele kommunen eller dele deraf gennemfører en fælles udførsel af latrin eller dagrenovation, er enhver husejer forpligtet til at benytte denne og derfor erlægge den af sognerådet fastsatte betaling, medmindre han med sognerådets samtykke sørger for renovationens bortførelse på en af sundhedskommissionens godkendt måde.

Sundhedsfarlige virksomheder.

§ 30.

1. Sundhedskommissionen fører tilsyn med, at fabrikker, slagterier, destruktionsanstalter, mejerier og lignende næringsbrug ikke medfører sundhedsfare eller andre væsentlige ulemper for de omboende ved udvikling af sundhedsfarlige luftarter, ved udbredelse af røg, støv eller stank, ved jordbundens forurening med urene vædske, ved fremkaldelse af rystelser og larm eller på anden lignende måde. De påbud, som kommissionen med politimesterens billige se skønner det nødvendigt at give for at undgå sådanne ulemper, skal efterkommes. Såfremt virksomhedens indehaver ikke inden en nærmere fastsat frist har afhjulpet manglerne, såvel som når ulemperne ikke lader sig afhjælpe, er kommissionen berettiget til om fornødent at nedlægge forbud mod virksomheden.

2. Efter vedtægtens ikrafttræden må intet anlæg af ovennævnte art påbegyndes, indrettes, ombygges eller udvides, forinden sundhedskommissionen efter indhentet erklæring fra kredslegen og fra vedkommende fabriksinspektør har godkendt beliggenheden og indretningen. For mejeriers vedkommende skal bestemmelserne i §43 iagttages.

Dispensation og anke.

§ 65.

1. Dispensation fra vedtægtens bestemmelser kan meddeles af amtmanden, når andragende herom anbefales af sundhedskommissionen og sognerådet, i modsat fald af indenrigsministeriet.

2. Sundhedskommissionens beslutning kan indankes for indenrigsministeriet. Sådant anke skal indgives senest 14 dage efter, at sundhedskommissionens afgørelse er kommet til vedkommendes kundskab.

Overtrædelser af vedtægten.

§ 66.

1. Når nogen overtræder denne vedtægt eller undlader inden en fastsat tidsfrist at efterkomme et ham af sundhedskommissionen i medfør af lovgivningen eller af denne vedtægt givet pålæg, vil han være at tiltale og drage til ansvar efter lov af 12. januar 1858 §2.

2. I sådanne sager, der behandles som politisager, bliver de i lovgivningen hjemlede almindelige tvangsmidler at bringe til anvendelse ved dommen. Bøder for overtrædelse af vedtægten tilfalder politikassen.

3. Grundejere er personlig ansvarlige for opfyldelsen af de dem ifølge denne vedtægt påhvillende pligter og skal ikke kunne undskylde sig med forsømmelse fra deres folks eller lejerers side.

4. For så vidt sundhedsvedtægten i nogen henseende er strengere end andre vedtægter eller love, skal sundhedsvedtægtens regler følges, medmindre det af lovgivningen fremgår, at loven skal gælde uanset bestemmelser i sundhedsvedtægten.

Ændring i vedtægten.

§ 67.

1. Sundhedskommissionen skal stadig have sin opmærksomhed henvendt på, om tilføjelser til eller ændringer i denne vedtægt er påkrævede, og den skal, når den finder anledning dertil, gøre indstilling herom til sognerådet.

2. Forslag til tilføjelser til eller ændringer i denne vedtægt eller til en helt ny vedtægt skal, når forslaget stilles af amtmanden, politimesteren eller kredslægen, altid gøres til genstand for overvejelser og forhandlinger i sundhedskommissionen og sognerådet.

Vedtægtens ikrafttræden.

§ 68.

1. Denne vedtægt træder i kraft 1 måned efter dens stadfæstelse; fra samme tidspunkt ophæves den af _____ ministeriet under _____ stadfæstede sundhedsvedtægt for _____ kommune med tillæg af _____

2. Trykte eksemplarer af vedtægten kan købes hos sognerådet.

_____ sogneråd, den _____ 19 ____.

Formand.

I henhold til lov af 28. marts 1868 angående forandringer i loven af 12. januar 1858 om tilvejebringelsen af sundhedsvedtægter stadfæstes herved foranstående af sognerådet for _____ kommune vedtagne sundhedsvedtægt for kommunen.

(Indenrigsministeriet, den 196

P.M.V.
E.B.)

d. Foruden at være kompetent i sundhedsvedtægtssager er sundhedskommissionerne kontrol- og tilsynsmyndighed - undertiden i samarbejde med andre myndigheder - i henhold til en række speciallove, særlig levnedsmiddelloven, vandløbsloven og vandforsyningsloven. Som epidemikommission kan sundhedskommissionen i henhold til epidemiloven iværk-

sætte tvangsindlæggelse af personer.

Sundhedskommissionerne er således overvejende sammensat af lægfolk og deres beføjelser er temmelig vidtgående, jfr. som f.eks. adgangen til at meddele påbud/nedlægge forbud mod større erhvervsvirksomheder.

De er ikke egentlige kommunale organer, men må betragtes som særlige lokale statsorganer. Kommunens forpligtelser består først og fremmest i at udpege medlemmer og afholde visse udgifter.

Oprindeligt har det måske været tanken at de skulle stå i et underordningsforhold til ministeriet med heraf følgende mulighed for rekurs og adgang for ministeriet til af egen drift at omgøre de lokale afgørelser, små. Dansk Forvaltningsret, s.522 note 1 om Københavns Bygningskommission. Iflg. praksis er de imidlertid ikke undergivet tilsyn eller instruktion fra andre myndigheder. Således griber ministeriet for forureningsbekæmpelse kun ind overfor afgørelser, som påklages.

Rekursordningen på området må derfor normalt/^{vel} karakteriseres som lovordnet, men med meget få og spredte formelle regler. Den er derfor velegnet til at belyse spørgsmålet om, hvilke almindelige regler, der gælder om rekurs, herunder de hensyn, der spiller ind ved overvejelserne.

e. Sammenfattende kan gives et overblik over sundhedskommissionernes virksomhed i dag i samarbejde med andre organer og myndigheder.

Klage over de af sundhedskommissionerne trufne afgørelser kan indbringes for ministeriet for forureningsbekæmpelse. Hjemmel hertil findes i sundhedsvedtægterne og de nævnte speciallove.

Forinden ministeriet træffer afgørelse i en sundhedsvedtægtssag forelægges denne som oftest for sundhedsstyrelsen, der bistår ministeriet ved bedømmelse af det skønsmæssige spørgsmål om påklagede geners væsentlighed.

Politiet yder i vidt omfang sundhedskommissionerne bistand i deres funktion, dels ved politimesterens deltagelse i møderne, dels gennem kontrol og tilsyn på stedet.

Embedslægerne, der er lokale statsmyndigheder, bistå såvel sundhedskommissionerne som ministeriet ved bedømmelse af de hygiejniske spørgsmål i sagerne.

Særligt i større kommuner vil sundhedskommissionen i vid udstrækning få teknisk bistand fra kommunalforvaltningen, f.eks. bygningsmyndigheden.

f. Følgende model kan illustrere, hvilke myndigheder, der typisk er involveret i sundhedsvedtægtssager:

<u>Besluttende</u>	<u>Rådgivning og anden bistand.</u>
Centralt plan:	
Ministeriet for forurenings- bekæmpelse	Sundhedsstyrelsen
Regionalt plan:	
Amtmanden (dispensationssager)	
Lokalt plan:	
Sundhedskommissionen	Embedslægerne politimesteren
undertiden tillige	kommunalforvaltningen
kommunalbestyrelsen	(teknisk forvaltning- bygningsmyndigheden).
(jfr. f.eks. normal- sundhedsvedtægtens §29	

g. Til belysning af proceduren ved behandling af klage-
sager gengives en afgørelse truffet af ministeriet:

"I skrivelse af 5. september 1969 har De som advokat for ekspeditionssekretær W. og fru E. indanket en af kommunens sundhedskommission den 20. august 1969 truffet afgørelse, hvorefter sundhedskommissionen har pålagt Deres klienter at begrænse kattehold på Deres klienters respektive ejendomme, således at kattebestanden højst omfatter én kat". (1^o).

"Det fremgår af sagen, at Deres klienter på deres ejendomme, der støder op til hinanden, har et kattehold, hvis antal i 1968 har varieret fra 4-13, jfr. politirapport af 18. juni 1969. Kattene opholder sig hovedsagelig udendørs, men har adgang til kælderlokaler i ejendommene, hvorfra fodring foretages. En dyrlæge tilser kattene 1-2 gange om måneden. Ved politiets observationer af forholdene på stedet er der ikke konstateret synlige spor i haverne fra katteholdet, hvorimod politiet har observeret lugt fra kattene og deres eksremerter. Efter at have modtaget klager fra de omboende over hygiejniske ulemper fra kattene traf sundhedskommissionen den indklagede afgørelse af 20. august 1969". (2^o).

"Efter §16, stk. 3, i den af indenrigsministeriet den 1. april 1967 stadfæstede sundhedsvedtægt for kommunen kan sundhedskommissionen pålægge ejeren af et dyrehold - herunder kattehold - der medfører sundhedsfare eller ulemper for de omboende, at træffe sådanne foranstaltninger, at ulempen bringes til ophør, eller forbyde dyreholdet". (3^o).

"Ved sagens indbringelse for indenrigsministeriet har De påstået sundhedskommissionens afgørelse ophævet, idet De har bestridt grundlaget for afgørelsen. Indenrigsministeriet har i sagens anledning brevvekslet med kommunalbestyrelsen, som har indhentet erklæringer fra

sundhedskommissionen, kredslægen og politimesteren, samt med sundhedsstyrelsen". (4^o)

"Ved skrivelse af 6. februar 1970 har indenrigsministeriet tilsendt Dem genparter af de afgivne erklæringer, på hvilket grundlag De i skrivelse af 12. februar 1970 er fremkommet med en række supplerende bemærkninger, hvorunder De har opretholdt anken. Deres klient, ekspeditionssekretær W. har endelig ved personligt fremmøde i indenrigsministeriet den 5. marts 1970 oplyst, at katteholdet nu er nedbragt til 8 katte, at han er indstillet på at indskrænke antallet yderligere og på i øvrigt at træffe foranstaltninger, der forhindrer kattene i at komme ind i naboejendommene.

Sundhedskommissionen har fastholdt sin afgørelse, idet det pågældende kattehold kvarterets beskaaffenhed taget i betragtning efter sundhedskommissionens opfattelse medfører sanitære ulemper for de omboende.

Kredslægen har efter besigtigelse af forholdene på stedet tilsluttet sig sundhedskommissionens afgørelse, som ligeledes er blevet tiltrådt af politimesteren og kommunalbestyrelsen". (5^o)

"I denne anledning skal man meddele, at indenrigsministeriet i overensstemmelse med sundhedsstyrelsen finder det godtgjort, at katteholdet på Deres klienters ejendomme har været til væsentlig ulempe for de omboende, men at indenrigsministeriet ændrer sundhedskommissionens afgørelse af 20. august 1969 således, at det pålægges Deres klienter inden 2 måneder fra dato at træffe sådanne foranstaltninger, at ulemperne for de omboende bringes til ophør". (6^o)

Hertil kan bemærkes:

I første fase - 1^o - undersøges såvidt muligt om vedkommende er klageberettiget, om der er truffet en afgørelse, tidspunktet herfor, om ankefristen er oversiddet, og om

der allerede nu kan konstateres en ugyldighedsgrund, f.eks. klar inkompetence. De fleste af de overvejelser, der overhovedet kan have berettigelse, danner dog for det meste udgangspunkt for den kommende ekspedition i sagen.

Politirapporter, jfr. 2^o, udgør ofte en meget væsentlig bestanddel af de oplysninger om sagens faktum, der senere lægges til grund. I forbindelse med sagsbehandlingsanden fase: høringsproceduren, udbeder ministeriet sig som regel optaget politirapport med afhøring af den anken- de og andre i sagen direkte involverede samt eventuelt andre omboende, for de sidstes vedkommende for at få et mere uvildigt indtryk af de påklagede gener.

Ankemyndighedens vurdering, vedtægtens retslige betingelser, jfr. 3^o, indeholdes så godt som aldrig i høringsskrivelserne. Det gengivne afsnit, 3^o, hører til en fast bestanddel af de af ministeriet trufne afgørelser, medmindre det i de enkelte tilfælde skønnes tilstrækkeligt blot at henvise til den relevante bestemmelse.

Høring, jfr. 4^o, iværksættes først over for de lokale myndigheder og herefter af sundhedsstyrelsen. Resultatet af høringen er kun vejledende for ministeriets afgørelse.

Der gives såvidt muligt aktindsigt efter at høringsresultatet foreligger, 5^o, jfr. offentlighedslovens §11, stk. 2. Den retlige subsumption kan angives og der kan gives ledsagende begrundelse (6^o).

2) På denne baggrund skal der om de væsentligste punkter i klageadgangen fremhæves:

1. Klageinstans er - siden oktober 1971 - ministeriet for forureningsbekæmpelse; indtil da indenrigsministeriet, der fik overdraget sager om stadfæstelse af sundhedsvedtægter fra justitsministeriet ved kgl. res. af 26 marts 1914⁴⁷⁾.

2 Der gælder ikke særlige krav om klagesagens rejsning, sml. om den trufne afgørelses identificering den ovenfor gengivne sag (under I^o).

Med hensyn til sundhedskommissionernes afgørelser gælder i øvrigt, at der normalt ikke er stillet krav om begrundelse; det gælder såvel de fleste sundhedsvedtægter som lovgivningen indenfor sundhedsområdet, og det gælder selvom sundhedskommissionernes afgørelser efter omstændighederne kan være særdeles byrdefulde.

Enkelte sundhedsvedtægter for tidligere købstadskommuner (f.eks. Sorø, Vordingborg) indeholder forskrift om, at kommissionernes påbud og forbud skal begrundes; andre vedtægter (bl.a. København), foreskriver, at påbud og forbud, når de medfører udgift for adressaten, på dennes begæring skal meddeles skriftligt og med begrundelse for det udøvede skøn. I Københavns sundhedsvedtægt kræves det tillige, at der i afgørelserne optages en orientering af adressaten om hans ret i så henseende.

Ifølge sundhedsvedtægterne er der normalt ikke pligt til at give klagevejledning. Det kan dog være en praktisk foranstaltning, idet det næppe kan tænkes, at sundhedskommissionen i givet fald kan formå anklagemyndigheden til at rejse tiltale for overtrædelse af det - upåankede - påbud eller forbud.

47) Jfr. bek.nr. 59 af 26. marts 1914, smh. bek.nr. 144 af 4. apr. 1922, 137 af 23. apr. 1924.

3. Den i sundhedsvedtægterne mest almindelig forekommende bestemmelse om klagefrister svarer til normalsundhedsvedtægts § 65 ifølge hvilken klagefristen er 14 dage. Afvigende herfra er f.eks. sundhedsvedtægten for København, der foreskriver en klagefrist på 8 dage. Under hensyn til at det ikke efter sundhedsvedtægterne er foreskrevet, at der skal meddeles adressaten oplysninger om klagefrist og klageadgang og til rækkevidden af hjemmelen til at iværksætte indgreb efter sundhedsvedtægternes bestemmelser må det siges at være meget korte klagefrister, men dette må naturligvis ses i sammenhæng med, hvordan ankemyndigheden administrerer bestemmelserne, jfr. nedenfor.

På andre områder, der administreres af sundhedskommissionerne, f.eks. levnedsmiddellovgivningen, forekommer meget varierende bestemmelser, ofte er klagefristen 30 dage, men undertiden er der slet ikke optaget bestemmelser om klagefrister, og i så tilfælde må det antages, at klage må realitetsbehandles selvom der er gået relativ lang tid, siden afgørelsen er bekendtgjort over for adressaten. Eksempler på, at klagefrister ikke er optaget i de administrative forskrifter ses i indenrigsministeriets bekendtgørelser om forhandling m.v. af mælkevarer.

Klagefristen regnes ifølge sundhedsvedtægterne fra det tidspunkt, da sundhedskommissionens afgørelse er kommet til vedkommende "kundskab". Denne formulering er ofte forekommende i reguleringen på sundhedsområdet, og spørgsmålet er, om der her foreligger tilfælde, der afviger fra det normale tidspunkt for, hvornår en forvaltningsakt kan håndhæves, jfr. Elementær Forvaltningsret s.23, hvor det anføres, at det må anses for tilstrækkeligt, at forvaltningsmyndigheden har truffet de foranstaltninger, der normalt er ensbetydende med, at den pågældende får kendskab

til forvaltningsakten. Det må antages, at den i sundhedsvedtægterne og i sundhedslovgivningen hyppigst anvendte formulering er traditionsbestemt, og at den må fortolkes i overensstemmelse med den almindelige regel.

Til belysning af spørgsmålet om oversiddelse af ankefristen i sundhedsvedtægtssager gengives indenrigsministeriets skrivelse nr. 257 af 25. juli 1966 (Ministerialtidende s. 849-51):

"I skrivelse af 8. marts 1966 har De som advokat for N.N. A/S for indenrigsministeriet indbragt en af A. kommunes sundhedskommission ved skrivelse af 8. december 1965 meddelt afgørelse vedrørende Deres klienters virksomhed på B.-vej i A.

Det fremgår i sagen, at N.N. A/S på ejendommen matr.nr... B.-vej, A, driver en virksomhed bestående i udlejning af kraner, bulldozere, byggestilladser og andre entreprenørmaskiner. Det er endvidere oplyst, at det nævnte maskinel i en vis udstrækning monteres, demonteres, repareres og efterses på B-vej, og at en del af disse arbejder foregår i en større værkstedshal på ejendommen.

Ved skrivelse af 3. august 1964 har Haveforeningen "C", hvis ejendomme grænser op til Deres klienters virksomhed og kun ligger ca 20 m fra den nævnte værkstedshal, indgivet klage over bl.a. støj- og røggener fra N.N.A/S. Efter at have ladet optage politirapport og indhentet erklæring over sagen fra kredslægen, pålagde sundhedskommissionen i skrivelse af 4. november 1964 selskabet at foretage sådanne foranstaltninger, at der sker en indskrænkning i den med virksomheden forbundne støj samt ikke at udføre støjende arbejde mellem kl.17 og 7. Sundhedskommissionen henledte samtidig selskabets opmærksomhed på, at anke over sundhedskommissionens afgørelse efter sundhedsvedtægtens §7 kan indgives til indenrigsministeriet inden for en frist på 14 dage.

I anledning af sundhedskommissionens påbud har selskabet i skrivelse af 5. november 1964 bl.a. udtalt, at praktisk taget al montage, demontage, reparation m.v. udføres i værkstedshallen, at denne er udmærket lydisoleret på alle sider, at generende støj kun lejlighedsvis kan slippe ud af portene, når disse åbnes for ind-og udkørsel, at mandskabet er instrueret om ikke at udføre støjende arbejde, når portene er åbne, og at der normalt ikke arbejdes i tiden mellem kl.17 og 7. Med disse bemærkninger har selskabet ment at have imødegået sundhedskommissionens kritik, som man i øvrigt har fundet uberettiget.

I skrivelse af 2. december 1964 meddelte sundhedskommissionen Deres klienter, at kommissionen havde taget selskabets oplysninger til efterretning, og at kommissionen fastholdt sin afgørelse af 4. november 1964. Men henviste samtidig påny til, at klage over kommissionens afgørelse kunne indgives til indenrigsministeriet inden 14 dage og tilføjede, at man intet havde at bemærke til, at denne frist blev regnet fra skrivelsens dato 2. december 1964.

Efter fornyet klage fra Haveforeningen "C", over støjgener fra virksomheden og efter at have modtaget ny politirapport og erklæring fra kredslægen meddelte sundhedskommissionen ved skrivelse af 8. december 1965 selskabet, at da dens påbud ikke var efterkommet, hvorved bl.a. henvistes til, at der havde fundet støjende arbejde sted kl 5-6 om morgenen, måtte kommissionen gentage sit ved skrivelser af 4. november og 2. december 1964 givne pålæg. Kommissionen påbød endvidere selskabet at foranledige, at alt støjfrembringende udendørsarbejde holdes fjernt fra grænserne til haveforeningen. Endeligt henledte sundhedskommissionen opmærksomheden på, at der efter sundhedsvedtægten nedlægges forbud mod virksomhedens fortsatte drift, såfremt de givne påbud ikke efterkommes, samt på, at sundhedskommissionens afgørelse kunne indankes for indenrigsministeriet inden for en frist på 14 dage.

Mod denne beslutning fra sundhedskommissionens side er der efter det oplyste ikke reageret fra selskabets side, før De i skrivelse af 9. februar 1966 anmodede kommissionen om at få tilsendt et eksemplar af sundhedsvedtægten og samtidig tog "ethvert forbehold med hensyn til det af kommissionen givne påbud m.v.". Efter en yderligere brevveksling, hvorunder sundhedskommissionen på Deres foranledning erklærede sig indforstået med sagens forelæggelse for indenrigsministeriet uanset ankefristens overskridelse, er sagen som nævnt først ved Deres skrivelse af 8. marts 1966 indbragt for indenrigsministeriet.

Efter §7, stk.4 i den af indenrigsministeriet den 6. september 1955 stadfæstede sundhedsvedtægt for A.kommune skal anke til indenrigsministeriet over sundhedskommissionens beslutninger være indgivet senest 14 dage efter, at kommissionens afgørelse er bekendtgjort for vedkommende.

Under hensyn til, at den i sundhedsvedtægten angivne frist for indankning af sundhedskommissionens afgørelse i det foreliggende tilfælde er væsentlig overskredet, har indenrigsministeriet i skrivelser af 19. marts 1966 meddelt både Dem og sundhedskommissionen, at man, forinden videre blev foretaget, agtede at tage stilling til, om sagen ville kunne realitetsbehandles uanset fristoverskridelsen, og samtidig anmodet om at måtte modtage Deres og sundhedskommissionens eventuelle bemærkninger.

Sundhedskommissionen har i skrivelse af 12. april 1966 udtalt, at den ikke har noget imod, at dens afgørelser forelægges for højere instans, men at man dog af hensyn til konsekvenserne vil finde det rimeligt, at ankefristen overholdes.

I skrivelse af 1. juni 1966 har De til støtte for sagens realitetsbehandling, selv om klagefristen er overskredet, anført, at den i sundhedsvedtægten fastsatte ankefrist er meget kort, og at der i det foreliggende tilfælde er særlige årsager til, at fristen ikke er iagttaget. De har herved gjort gældende, at Deres klienter som et aktieselskab ikke kunne tage stilling, før der havde været afholdt bestyrelsesmøde, eventuelt en generalforsamling, og sagen var drøftet med selskabets juridiske konsulent, og at sagens handling er blevet forsinket af jul og nytår med de hertil knyttede ferier. Til dette kommer, at det har været Deres og selskabets indtryk af indenrigsministeriets praksis, at der ikke fra ministeriets side blev lagt afgørende vægt på klagefristens overholdelse. Endvidere har De anført, at det er en absolut betingelse for selskabets drift, at selskabets kraner og andet materiel kan være til stede på byggepladserne før normal arbejdstids begyndelse, hvorfor det ofte er nødvendigt at starte fra depotet længe før kl. 7 om morgenen, ligesom maskinerne tit først kan vende hjem længe efter kl. 17. Endelig har De fremhævet, at selskabet, i hvilket staten er hovedaktionær, i overvejende grad er af eksperimentel karakter, f.eks. indfører selskabet kranmateriel af hidtil ukendte dimensioner, og at denne omstændighed i sig kan begrunde, at der bortses fra fristoverskridelsen.

Fra sundhedskommissionen har indenrigsministeriet endvidere modtaget en skrivelse af 28. marts 1966 fra Haveforeningen "C" som overfor sundhedskommissionen protesterer mod en forlængelse af klagefristen og i øvrigt fremsætter fornyede klager over ulemper i form af støj-, røg- og nu tillige over støvgener.

I denne anledning skal man meddele, at der ikke i nærværen-

de sag ses at være oplyst sådanne særlige omstændigheder, at indenrigsministeriet kan se bort fra den stedfundne væsentlige overskridelse af den i sundhedsvedtægtens §7 angivne klagefrist, hvorfor den ved Deres skrivelse af 8. marts 1966 indgivne anke afvises.

Indenrigsministeriet har ved denne afgørelse navnlig lagt vægt på, at der er tale om et partslignende forhold, og at de omboende har protesteret mod fristens forlængelse, at sundhedskommissionens afgørelse af 8. december 1965 i alt væsentligt er en gentagelse af det allerede ved skrivelse af 4. november 1964 meddelte påbud, som blev fastholdt ved kommissionens skrivelse af 2. december 1964, at kommissionen i alle tre nævnte skrivelser har givet oplysning om klagefristen, og at der ikke ses at foreligge særlige undskyldningsgrunde for ankefristens overskridelse, ligesom man ikke finder det givne påbuds særlige, indgribende betydning for selskabets virksomhed dokumenteret.

Det bemærkes, at indenrigsministeriet ikke hermed har udelukket fornyet behandling af sagen i sundhedskommissionen eller under anke i indenrigsministeriet, hvis selskabet gennem foretagelse af afhjælpende foranstaltninger eller andre ændringer i virksomheden har skabt en væsentlig ændret situation, som kan begrunde en ny vurdering af sundhedskommissionens pålæg".

I tilslutning til den refererede afgørelse kan henvises til, hvad der s. 10 f er anført om klageinstansens adgang til at se bort fra overskridelse af klagefrister.

Afgørelsen fra 1966 viser, at indenrigsministeriet i det konkrete tilfælde lægger vægt på, om den foreliggende fristoverskridelse kan betegnes som væsentlig eller uvæsentlig. Overskridelse på op til 3-4 uger betragtes øjensynlig som uvæsentlige, og sager indanket inden for dette tidsrum realitetsbehandles som hovedregel. Hvor der er gået mere end 3-4 uger efter ankefristens udløb beror afgørelsen af, om fristen må anses så væsentligt overskredet, at ministeriet ikke mener at burde realitetsbehandle klagen, på et skøn. I dette indgår navnlig hensyntagen til a) om der er tale om et parts- eller partslignende forhold, b) om der er givet klageoplysning med angivelse af klagefrist, c) om der foreligger særlige undskyldningsgrunde for klagefristens overskridelse, d) indgrebets art, og e) om sundhedskom-

missionens afgørelse er behæftet med en ugyldighedsgrund.

I hvert fald i tilfælde, hvor der er tale om et parts- eller partslignende forhold udvises der betydelig tilbageholdenhed med at realitetsbehandle for sent indgivne klager, og er der givet klageoplysning, stilles der strenge krav med hensyn til forsinkelsens undskyldelighed. En klage indgivet mere end 1 år efter klagefristens udløb realitetsbehandles klagen som altovervejende hovedregel ikke. Afvisning af en for sent indgivet klage på grund af sagens uklarhed med hensyn til retsspørgsmål eller faktiske omstændigheder spiller ikke og bør næppe spille nogen rolle i disse sager, hvor den af sundhedskommissionen truffene afgørelse prøves til bunds på baggrund af omfattende oplysninger indhentet på ankemyndighedens initiativ.

Om de enkelte elementer i skønnet bemærkes følgende:

ad a) Dette hensyn, som navnlig vil spille en rolle i sager vedrørende ulempeforvoldende næringsbrug, indgår i overvejelserne som et meget væsentligt led, omend hensynet har varierende vægt. Jævnt udtrykt er det almindelige kendetegn for partsforhold, at hvad afgørelsen tager fra den ene, tilfalder den anden. I sundhedsvedtægtesagerne gælder dette kun med modifikationer (derfor "partslignende"), idet f.eks. en klageberettiget, men noget fjerntboende nabos interesse i en sags udfald ikke er kommensurabel med vedkommende virksomheds interesse i myndighedernes afgørelse.

ad c) Hvor der er givet adressaten klar klageoplysning, må der som nævnt foreligge særlige omstændigheder, for at man kan antage tilstedeværelsen af en relevant undskyldningsgrund.

ad e). Hvor der foreligger ugyldighedsgrunde forekommer det, at domstolene uanset en fristoverskridelse vil være tilbøjelige til at tage sagen under påkendelse og eventuelt annullere afgørelsen. Ministeriet bør som rekursinstans næppe være mere tilbageholdende end domstolene. Og ud fra et billighedssynspunkt bør den strenge præklusivvirkning af fristoverskridelse måske kun tillægges gyldige afgørelser. Den procesbesparende virkning ville dog miste sin betydning, såfremt ministeriet - af hensyn til fristspørgsmålet - skulle undersøge for sent indgivne klager til bunds. Det må antages, at ministeriet kan indskrænke sig til en overfladisk legalitetskontrol, hvor den ankende ikke nærmere har dokumenteret en ugyldighedsgrund.

4. Det er vanskeligt præcist at angive kredsen af klageberettigede i en sundhedsvedtægtssag.

I tilfælde hvor den trufne afgørelse er generel, f.eks. indførelse af tvungen dagrenovationsordning i en kommune med hjemmel i en bestemmelse svarende til normalsundhedsvedtægtens §29, angives kredsen af klageberettigede direkte eller indirekte i afgørelsen - i dagrenovationseksemplet de af ordningen berørte husejere.

Ved sager angående geneforvoldelse (se f.eks. §30 i normalsundhedsvedtægten) eller andre konkrete forhold er spørgsmålet derimod mere tvivlsomt. Vejledning kan ikke findes i indholdet af de af sundhedskommissionerne trufne afgørelser, der dels ofte kun angiver at være truffet efter modtagne klager, dels omend sjældent træffes ex officio. Det må herved tillige bemærkes, at et større antal klagesager vedrører passivitet fra sundhedskommissionens side, en passivitet, der i disse tilfælde undertiden - trods forsøg fra ankemyndighedens side på at undgå dette - bryder to-instansprincippet, som ellers gælder, fordi der ikke

foreligger et normalt over-og underordningsforhold. Kredsen af klageberettigede kan dog til en vis grad siges at være geografisk afgrænset. Der skal - for at påbud eller forbud med rette kan meddeles - være tale om gener for de "omboende".

Heri ligger for det første, at en klage fra en person, der ved forbikørsel føler sig generet f.eks. af ilde lugt fra en fabrik, må afvises. For det andet må den ankende sandsynliggøre, at genen har en sådan lokal udstrækning, at den overhovedet kan tænkes at berøre ham. Ofte vil der først kunne tages stilling til spørgsmålet, når resultater af høringen af de lokale myndigheder foreligger. Afgørelsen vil herefter hyppigt formuleres således, at det ikke er fundet godtgjort, at der påføres den pågældende væsentlige ulemper, hvorfor ministeriet ikke har fundet anledning til at ændre den af sundhedskommissionen truffne afgørelse.

Fra andre regelkomplekser indenfor sundhedsområdet er kredsen af klageberettigede lettere at afgrænse, idet der er tale om at regulere bestemte personers og virksomheders forhold f.eks. spildevandsafledning fra sommerhuse, indretning af levnedsmiddelforretninger og forhandling af levnedsmidler. Her er der tale om sammenfald mellem objektet for reguleringen og kredsen af klageberettigede.

5 Sundhedsvedtægterne indeholder ingen generelle forskrifter om, hvorvidt påklage af et af sundhedskommissionen meddelt påbud eller forbud har suspensiv virkning, således at hverken eventuel straffeforfølgning eller eventuelle selvhjælpsforanstaltninger ikke kan finde sted, før ankemyndighedens afgørelse foreligger.

Sundhedsvedtægten for Københavns kommune bestemmer dog udtrykkeligt, at påklage ikke har suspensiv virkning. Dette er i overensstemmelse med, hvad der i almindelighed antages at gælde for den ulovbestemte rekurs, jfr. s. samt med den foreliggende domspraksis på sundhedsvedtægtsområdet, hvoraf følgende dom, men i UfR 1969 s.644 skal omtales:

En gårdejer G havde tilladt indehaveren af en kloakservicevirksomhed K at udtømme affald bestående af indhold fra kloak, septictanke, oliebeholdere m.m. i en på G's ejendom værende grusgrav. Efter at sundhedskommissionen ved skrivelse af 31. maj 1967 havde nedlagt forbud mod yderligere aftømning af affald, indankedes forbudet for indenrigsministeriet, der i skrivelse af 4. juli 1967 bestemte, at forbudet skulle have øjeblikkelig virkning, og i skrivelse af 18. januar 1968 stadfæstedes sundhedskommissionens afgørelse. Afløsningen af affald fortsatte efter den 31. maj 1967 indtil 5. juli 1967, da G og K blev bekendt med indenrigsministeriets skrivelse af 4. juli 1967. I denne anledning blev der nu rejst tiltale mod G og K for overtrædelse af sundhedsvedtægten (se normalsundhedsvedtægt §66, stk. 1). G og K påstod sig frifundet under hensyn til at deres indgivne anke havde haft opsættende virkning, subsidiært at de havde været i god tro med hensyn til dette spørgsmål. Begge blev idømt bødestraf i overensstemmelse med tiltalen.

Af dommens præmisser fremgår det, at retten lagde vægt på at der havde været tale om beskyttelse af en vigtig sundhedsfaktor - grundvandet og hermed drikkevandsforsyningen - og at der havde foreligget en betydelig fare for forurening af grundvandet.

På linie hermed er en utrykt underretsdom, hvor de ansvarlige for en hobbyværkstedsklub blev dømt, og hvor den forulempede, der boede umiddelbart over værkstedet, havde haft flere nervøse sammenbrud, der efter lægelig udtalelse skyldtes larm fra værkstedet.

Til dommene kan yderligere bemærkes, at der i begge tilfælde var tale om aktiviteter, der var omfattet af sundhedsvedtægternes bestemmelser om sundhedsfarlige virksomheder, og som trods vedtægternes bestemmelser herom ikke var forhåndsgodkendt af sundhedskommissionen, jfr. normalsundhedsvedtægtens §30, stk.2. I disse tilfælde, hvor det drejer sig om ulovlige indretninger, er der ikke så stærke hensyn der taler for, at anke har opsættende virkning, som når det drejer sig om indgreb over for lovlige aktiviteter, der efterfølgende har vist sig at have forulepende virkning på omgivelserne.

Indenrigsministeriet havde i øvrigt i sagen UfR 1969 s.644 udtrykkeligt udtalt, at forbudet skulle have øjeblikkelig virkning. Ministeriet havde ikke behovet at tilkendegive dette, såfremt det var fast antaget, at påklage fra en ulovlig indrettet virksomhed aldrig kan have opsættende virkning.

Indenrigsministeriet har da også i lignende situationer, hvor generne ikke har været meget væsentlige eller hvor det eventuelt først efter sagens oplysning har kunnet fastslås, om den trufne afgørelse har været tilstrækkeligt hjemlet, udtrykkeligt meddelt, at ministeriet har tillagt anken opsættende virkning. I sager, hvor indgreb er iværksat af sundhedskommissionen overfor en virksomhed, der ved indretningen er godkendt af kommissionen, har indenrigsministeriet, uden dog udtrykkeligt at tilkendegive dette, antaget, at anken har haft opsættende virkning, og politimestrene har i de forelagte tilfælde nægtet at

rejse tiltale vedrørende tidligere godkendte forhold, forinden ankemyndighedens afgørelse har foreligget.

Det må antages, at ankemyndigheden - nu ministeriet for forureningsbekæmpelse - i medfør af sine materielle beføjelser og muligheden for dispensation kan tillægge anken af sundhedskommissionernes afgørelser opsættende virkning, og at domstolene vil tiltræde en sådan beslutning. (Det må endog antages, at ministeriet har denne beføjelse i tilfælde, hvor sundhedsvedtægten, som f.eks. sundhedsvedtægten for København, udtrykkeligt bestemmer, at anke ikke har opsættende virkning).

6. I ministeriets sagsbehandling indgår en forelæggelse af sagen for sundhedsstyrelsen som et normalt led, jfr. s. 56. Sundhedsstyrelsen bistår ministeriet ved bedømmelse af det skønsmæssige spørgsmål om påklagede geners væsentlighed. Et udvalg af sundhedsstyrelsens udtalelser findes i de årlige beretninger.

7 Der gælder ikke udtrykkeligt krav om begrundelse af af ministeriets afgørelser. Ministeriet har dog - under hensyn til den værdi, en begrundelse har for adressatens dispositioner og forståelse af grundlaget for den trufne beslutning - i vidt omfang begrundet sine afgørelser. Dette er tillige sket for ad denne vej at søge tilvejebragt ensartethed i kommissionernes afgørelser, idet der som pointeret ikke i forhold til sundhedskommissionerne eksisterer et over-og underordningsforhold som kan danne grundlag for at påvirke sundhedskommissionernes administration gennem tjenestebefalinger.

IV. Er klageinstansens afgørelse endelig?

I almindelighed er en afgørelse truffet af en klageinstans undergivet samme regler m.h.t. spørgsmålet om tilbagekaldelse og ændring som almindelige forvaltningsakter udstedt af ordinære forvaltningsorganer (i 1.instans).

Det spørgsmål der her skal rejses drejer sig om andre myndigheders bundethed af klageinstansens afgørelse; der fremdrages to spørgsmål, nemlig for det første spørgsmålet om 1.instansens adgang til at foretage ændringer i eller ligefrem ophæve den afgørelse rekursinstansen har truffet (ndf. A); for det andet spørgsmålet om domstolenes stilling over for afgørelser der er undergivet eller kan undergives klagebehandling (ndf.B).

A. Spørgsmålet om 1.instansens stilling til klageinstansens afgørelse belyses med følgende ombudsmandsafgørelse:

"I skrivelse af 13. august 1968 har sundhedskommissionen klaget over indenrigsministeriets behandling af en sag, hvori ministeriet uden at have undersøgt forholdene på stedet havde ophævet et af kommissionen nedlagt forbud mod driften af en asfaltfabrik i X-by.

Fra indenrigsministeriet har jeg modtaget en udtalelse af 1. december 1968 samt sagens akter.

Da sundhedskommissionen samtidig af ministeriet var blevet gjort bekendt med udtalelsen, anmodede jeg den 3. december 1968 kommissionen om at meddele, om den havde bemærkninger at gøre til ministeriets udtalelse. Fra sundhedskommissionen har jeg herefter modtaget en udtalelse af 2. februar 1968.

Det fremgår af de foreliggende oplysninger, at sundhedskommissionen ved skrivelse af 9. november 1967 meddelte firmaet F pålæg om, at driften af firmaets asfaltfabrik i X-by skulle ophøre senest den 31. marts 1968.

Denne afgørelse blev af virksomhedens advokat indbragt for indenrigsministeriet i medfør af §61, stk.2, i kommunens sundhedsvedtægt, og ministeriet indhentede erklæringer fra amtmanden Y-amt, sognerådet og sundhedskommissionen i N-kommune, kredslægen i Æ og Sundhedsstyrelsen. På grundlag af disse udtalelser og de af virksomhedens advokat afgivne indlæg samt de generede omboendes forklaring til politirapport ændrede ministeriet ved skrivelse af 25. marts 1968 sundhedskommissionens afgørelse, således at det blev pålagt virksomheden inden 6 måneder at træffe effektive foranstaltninger til at nedbringe røg-og støvgenerne fra fabrikken til et acceptabelt niveau. Ministeriet fandt det betænkeligt at antage, at de konstaterede ulemper ikke lod sig afhjælpe ved passende foranstaltninger, men tilføjede, at det ville blive taget under overvejelse at nedlægge forbud mod fabrikkens fortsatte drift på stedet, hvis pålægget ikke var efterkommet inden fristens udløb.

Da der indkom nye klager fra omboende til sundhedskommissionen, og da kommissionen fandt klagerne berettigede, ligesom kommissionen fandt, at ulemperne fra fabrikken var tiltaget, besluttede sundhedskommissionen i et møde den 2. juli 1968 med kredslægens og politimesterens billigelse at nedlægge forbud mod fabrikkens drift med virkning fra 3. august 1968, dvs. knap to måneder før udløbet af den af indenrigsministeriet givne afhjælpningsfrist.

Om denne afgørelse blev indenrigsministeriet underrettet ved sundhedskommissionens skrivelse af 3. juli 1968, og i en skrivelse af 16. juli 1968 påklagede virksomheden afgørelsen til ministeriet.

Ministeriet udtalte i skrivelse af 23. juli 1968, at det ikke fandt, at generne fra asfaltfabrikken havde ændret karakter eller intensitet i en så væsentlig grad, at sund-

hedskommissionen havde været beføjet til at ændre ministeriets afgørelse af 25. marts 1968 ved at nedlægge forbud mod virksomhedens drift. Som følge heraf ophævede ministeriet sundhedskommissionens forbud.

Overfor mig har indenrigsministeriet henvist til, at de klager og erklæringer og den politirapport, hvorpå sundhedskommissionens afgørelse af 2. juli 1968 hvilede, tilligemed en udskrift af sundhedskommissionens forhandlingsprotokol var vedlagt kommissionens skrivelse af 3. juli 1968 til ministeriet. Ligeledes modtog ministeriet ved skrivelse af 10. juli 19 fra Sundhedsstyrelsen underretning om kreds- lægens erklæring i sagen. Det var på dette grundlag ministeriet traf sin afgørelse.

Ministeriet måtte lægge vægt, at fabrikken, som havde været i drift på stedet i en række år, ikke af Sundhedsstyrelsen var karakteriseret som sundhedsfarlig. Endvidere fandt ministeriet at måtte tillægge det betydning, at det i det foreliggende partslignende forhold var tilkendegivet virksomheden, at ministeriet ved udløbet af den givne frist ville tage stilling til spørgsmålet om fabrikkens forbliven på stedet, hvorved der måtte antages at være skabt en forventning hos virksomheden om at have det angivne tidsrum til disposition til planlægning og iværksættelse af de nødvendige tekniske foranstaltninger, hvis gennemførelse måtte forudses at ville medføre betydelige udgifter.

Under disse omstændigheder måtte der efter ministeriets opfattelse foreligge en aldeles afgørende forværring af genernes omfang og intensitet i forhold til det grundlag, hvorpå afgørelsen af 25. marts 1968 byggede, for at sundhedsmyndighederne, herunder indenrigsministeriet, skulle kunne ændre denne ved at nedlægge forbud mod virksomheden inden udløbet af den givne frist.

Vedrørende indenrigsministeriets behandling af klager over sundhedskommissionernes afgørelser har ministeriet oplyst, at denne i almindelighed foregår på grundlag af klageres og lokale myndigheders erklæringer, politirapport med beskrivelse af de stedlige forhold og af høringer af

sagens parter samt en erklæring fra Sundhedsstyrelsen. I denne sag var et sådant materiale, bortset fra en erklæring fra Sundhedsstyrelsen, til stede umiddelbart ved sagens forelæggelse, og ministeriet mente allerede på dette grundlag sammenholdt med sagens tidligere akter at kunne skønne, at sagen ikke havde taget en så afgørende vending, at der på det pågældende tidspunkt kunne nedlægges forbud mod fabrikken.

Ministeriet har tilføjet, at der bl.a. af hensyn til muligheden for retslig gennemførelse af et fuldstændigt eller delvist forbud mod en virksomheds drift i henhold til sundhedsvedtægtens §30 må tillægges det afgørende vægt, at den i bestemmelsen beskrevne fremgangsmåde iagttages. Medmindre det er godtgjort, at de med en virksomhed forbundne ulemper ikke lader sig afhjælpe, må der således, i det omfang der ikke foreligger åbenbar sundhedsfare, forud for en beslutning om forbud være givet virksomheden lejlighed til at nedbringe generne indenfor en vis frist.

Efter det således oplyste skal jeg udtale, at indenrigsministeriets fremgangsmåde ved behandlingen af den pågældende sag ikke kan give mig grundlag for kritik. Det bemærkes herved, at ministeriet normalt må være henvist til at træffe afgørelser i sager af den omhandlede art på et skriftligt grundlag, og at jeg ikke finder at kunne kritisere, at ministeriet har anset det i denne sag foreliggende materiale for fyldestgørende.

"De indsendte bilag vedlægges."

Til den gengivne afgørelse kan knyttes følgende almindelige betragtninger:

Det er et almindeligt princip, at den underordnede myndighed ikke kan gå imod klageinstansens afgørelse, se hertil Dansk Forvaltningsret p.539 for neden.

For så vidt klageinstansen har truffet en ny afgørelse betyder ovennævnte princip, at afgørelsen under uændrede forhold formentlig kun kan ændres af klageinstansen. Under ændrede faktiske forhold kan den underordnede myndig-

hed derimod tilbagekalde og ændre afgørelsen i samme omfang, som hvis myndigheden selv havde truffet afgørelsen, jfr. Dansk Forvaltningsret p.540 f.n.

I forbindelse med den gengivne afgørelse kan man rejse det spørgsmål, om indenrigsministeriets afgørelse overhovedet kunne ændres i skærpende retning, selv af indenrigsministeriet.

a. Det antages i Dansk Forvaltningsret p.491-92, som en almindelig regel, at diskretionære, bebyrdende forvaltningsakter frit kan skærpes indenfor lovens grænser, medmindre der er givet adressaten grund til at formode, at skærpelse ikke vil finde sted. Hovedeksemplet herpå er netop tilfælde, hvor der meddeles en frist, inden for hvis udløb et eller andet forhold skal være bragt til ophør.

b. Det antages i Dansk Forvaltningsret p.487 at hvis forvaltningens afgørelser går ud på at afgøre retstvister, har disse afgørelser en vis retskraft. Det er noget uklart, hvad der forstås ved en "retstvist". Afgørende må formentlig være, om sagen ligner en egentlig retssag. Når der ikke foreligger direkte sundhedsfare for de omboende, er forskellen mellem sundhedsmyndighedernes afgørelser i genesager og domstolenes behandling af sager inden for naboretten ikke stor.

De under a og b nævnte synspunkter taler for, at den af indenrigsministeriet truffene afgørelse næppe kunne være ændret, selv af indenrigsministeriet. Sammenhold med de i Dansk Forvaltningsret p.506-0 anførte synspunkter, navnlig p. 507 f.n.

B. Forholdet til domstolene.

Klageinstansens afgørelse vil normalt kunne indbringes for domstolene, jfr. grl.'s §63, og i det hele Prøvelse af forvaltningsakter I. Der kan være givet bestemmelser, der nærmere regulerer adgangen til at gå til domstolene, f.eks. fristbestemmelser, jfr. landsbyggelovent §14, stk.10: Søgsmål til prøvelse af beslutninger, herunder beslutninger truffet af boligministeriet, skal anlægges inden 6 mdr. efter den dag, beslutningen er meddelt den pågældende. Undtagelsesvis kan det være reglen, at den administrative klageadgang skal være udnyttet, før der kan rejses sag ved domstolene, jfr. UfR 1964 s.222¹⁾.

Landsskatterettens kendelser (vedrørende indkomst-og formueansættelsen) kan indbringes for domstolene, dvs. landsretten som 1.instans. Retssag skal anlægges inden 6 mdr. efter afsigelsen af landsskatterettens kendelse. Hovedreglen er i øvrigt, at skattesager efter loven om landsskatteretten ikke kan indbringes for domstolene, forinden sagen har været indbragt for og er blevet påkendt af landsskatteretten, se nærmere Dansk Forvaltningsret s.587.

Landsskatterettens kendelser vedrørende vurdering af fast ejendom er endelige, §15 stk.2. Reglen forstås i praksis som kun omfattende værdiskønnet, således at domstolene anser sig for kompetente til at efterprøve de principper der er lagt til grund for vurderingen, se også U 1969.756²⁾.

-
- 1) For klage til ombudsmanden er det i sammenligning hermed den almindelige regel, at bestående administrative klagemuligheder skal være udnyttet, før der kan klages.
 - 2) I øvrigt kan der for så vidt angår domstolenes efterprøvelse af de "skønsmæssige" ansættelser henvises til UfR 1964 s.116 og Thøger Nielsen, Indkomstbeskatning 1965 s.150 ff, samt Krarup §73. Højesterets kæremsudsvalgs kendelse UfR 1968 s.227 om udmeldelse af syn og skøn kan ses i denne sammenhæng.

Ifølge monopollovens §18, stk.9 gælder: Den af nævnet truffene afgørelse kan, inden 4 uger efter at afgørelsen er kommet til klagerens kundskab, af denne indbringes for domstolene, jfr. grundlovens §63, under en for vedkommende landsret som første instans anlagt sag. Har nævnet ændret monopoltilsynets afgørelse, har tilsynet en tilsvarende adgang til at indbringe nævnets afgørelse for domstolene under en mod klageren anlagt sag.

I bestemmelsen ligger, at monopoltilsynets afgørelser ikke kan indbringes direkte for domstolene, dvs. klageadgangen til monopolankenævnet skal være udnyttet. Et særligt spørgsmål, som f.eks. den ovenfor s. 35f. refererede kendelse giver anledning til at rejse er, om en privat der er udsat for leveringsnægtelse uden hensyn til monopollovgivningens særlige regler kan gå til domstolene med en påstand om at leveringsnægtelsen er uberettiget, se Bent Christensen i UfR 1955.s.125 f.

Også inden for andre særlig lovhjemlede rekursområder forekommer det at retten til domstolsprøvelse er begrænset derved, at den administrative rekurs skal være udnyttet som forudsætning for, at domstolene vil realitetsbehandle en påstand der retter sig imod underinstansens afgørelse, jfr. Dansk Forvaltningsret s.586. Hvor derimod rekursadgangen alene grunder sig på den almindelige ulovbestemte klageret gælder de almindelige regler om domstolsprøvelse fuldt ud, jfr. Prøvelse af forvaltningsafgørelser I.