

Karsten Revsbech, Jens Garde,  
Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen,  
Helle Bødker Madsen og Søren Højgaard Mørup

# Forvaltningsret

## Almindelige emner

6. udgave



Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
2016

*Karsten Revsbech, Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen,  
Helle Bødker Madsen og Søren Højgaard Mørup*  
Forvaltningsret – Almindelige emner

6. udgave, 1. oplag

© 2016 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.  
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af  
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf  
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt  
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

Omslag: Bo Helsted  
Tryk: Clemensstrykkeriet, Viborg

Printed in Denmark 2016  
ISBN 978-87-574-3310-4  
E-Bog ISBN 978-87-574-9728-1

Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
Gothersgade 137  
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00  
e-mail: [forlag@djoef.dk](mailto:forlag@djoef.dk)  
[www.djoef-forlag.dk](http://www.djoef-forlag.dk)

# Forord

Forvaltningsret, Almindelige emner, foreligger hermed i en ny 6. udgave.

Bogen er revideret under hensyn til især ny lovgivning, ny retspraksis og nye ombudsmandsudtalelser.

I lighed med 5.-udgaven indeholder 6.-udgaven en fremstilling af en række centrale emner inden for den traditionelle forvaltningsret.

6.-udgaven er ligesom 5.-udgaven et resultat af et samarbejde mellem forfatterne, men ansvaret for de enkelte kapitler påhviler alene den eller de pågældende forfattere.

Søren H. Mørup er indtrådt som medforfatter til kapitel 2 om forvaltningens virksomhed, kapitel 8 om tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsafgørelser og kapitel 9 om offentligretligt erstatningsansvar. Karsten Revsbech er nu medforfatter til kapitel 4 om saglige krav.

Bogen tænkes fortsat primært anvendt ved undervisningen af juridiske studerende, men det er vores håb, at den også kan anvendes som håndbog af andre, der har behov for kendskab til de emner, som behandles i bogen.

Bogen bygger på lovgivning og andet materiale, som forelå den 3. november 2015. Senere materiale er kun undtagelsesvis medtaget. Manuskriptet er indleveret til trykning den 20. januar 2016.

Adjunkt Nick Storm Stausholm har været behjælpelig med bearbejdning af manuskriptet og ved udarbejdelse af registre. Stud.jur. Sarah Pauli Nyhagen har ligeledes deltaget i arbejdet med registrene.

Endelig rettes en tak til sekretær Winnie Sørensen, som har udført et omfattende arbejde med manuskripterne.

Aarhus, januar 2016

*Forfatterne*

# Indholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	5
<b>Kapitel 1. Forvaltningens organisation</b> .....	17
<i>Af Jørgen Albæk Jensen</i>	
I. Indledning .....	17
II. Generelt om organisationsforhold i og mellem offentlige forvaltningsmyndigheder .....	19
A. Styringsforhold inden for hierarkisk opbyggede organisationer .....	20
B. Styringsforhold inden for kollegiale organer .....	21
C. Forholdet mellem forskellige forvaltningsmyndigheder – styring .....	21
1. Styring i forbindelse med myndigheder, der indgår i et administrativt hierarki .....	22
2. Styring af myndigheder, som ikke indgår i et administrativt hierarki .....	24
a. Generelle styringsmidler .....	24
i. Administrative forskrifter .....	25
ii. Planer .....	27
iii. Bevillinger og budgetter .....	28
b. Konkrete styringsmidler .....	30
i. Konkrete tjenestebefalinger .....	31
ii. Call-in og omgørelse på eget initiativ .....	31
iii. Henskydning .....	32
iv. Rekurs .....	33
v. Godkendelse .....	34
vi. Tilsyn .....	35
III. Den danske forvaltnings organisation .....	37
A. Retsgrundlaget for forvaltningens organisation .....	37
B. Den statslige forvaltning .....	39
1. Ministerier .....	39
2. Departementer .....	41
3. Direktoratater .....	43
4. Råd og nævn .....	48
a. Typer af råd og nævn og formål med oprettelsen af disse .....	48
b. Råds og nævns uafhængighed .....	52

## Indholdsfortegnelse

5. Lokal statsforvaltning (dekoncentreret forvaltning) .....	52
C. Kommunal og regional forvaltning (decentraliseret forvaltning) .....	55
1. Den kommunale og regionale struktur .....	55
2. De kommunale og regionale opgaver .....	56
3. Kommunernes og regionernes økonomi .....	57
4. Kommunernes og regionernes styrelse. De kommunale og regionale myndigheder .....	59
5. Statens tilsyn med kommunerne og regionerne .....	64
a. Det almindelige statslige tilsyn med kommunerne .....	65
b. Sektortilsynet .....	66
c. Forholdet mellem det almindelige og det specielle tilsyn .....	66
D. Særlige forvaltningsorganer .....	67
E. Organer i grænseområdet mellem den offentlige og private sektor .....	70
<b>Kapitel 2. Forvaltningens virksomhed .....</b>	<b>77</b>
<i>Af Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup</i>	
I. Indledning .....	77
II. Almindeligt om offentlig virksomhed .....	77
III. Hovedtyper af offentlig forvaltningsvirksomhed .....	79
A. Begrebet offentlig forvaltning .....	80
B. Forvaltningens påvirkningsmuligheder .....	81
C. Retlig regulering .....	82
1. Generel regulering .....	82
2. Konkret regulering .....	83
3. Kombinationsformer .....	84
4. Mellemløst .....	85
D. Ydelser (servicevirksomhed) .....	85
E. Opkrævning .....	86
F. Samspil mellem regulering og ydelser .....	87
G. Intern virksomhed .....	87
IV. Har forvaltningens virksomhed et retligt særpræg? .....	88
V. Forvaltningens retsakter .....	89
A. Anordninger .....	90
B. Forvaltningsakter .....	91
C. Tjenestebefalinger .....	95
D. Planer .....	96
E. Forhåndsbesked .....	99
F. Forvaltningens aftaler .....	101

*Indholdsfortegnelse*

VI.	Faktisk forvaltningsvirksomhed .....	104
VII.	Andre virkemidler .....	106
<b>Kapitel 3. De forvaltningsretlige regler mv.</b> .....		<b>107</b>
<i>Af Karsten Revsbech og Jens Garde</i>		
I.	Indledning .....	107
II.	Love og anordninger .....	108
	A. Love .....	110
	B. Anordninger .....	112
	C. Særligt om lokale vedtægter .....	114
III.	Almindelige retsgrundsætninger .....	115
IV.	Retssædvaner .....	119
V.	Domspraksis .....	120
VI.	Folketingets Ombudsmands praksis .....	123
VII.	Forvaltningens interne regler .....	128
	A. Generelle tjenestebefalinger .....	129
	1. Grundlag og typer .....	129
	2. Generelle tjenestebefalinger som bedømmelsesgrundlag for forvaltningsakter .....	132
	a. Almindelige bemærkninger .....	132
	b. Sagsbehandlingsregler og afvejningsregler .....	134
	B. Administrativ praksis .....	138
	1. Generelt om administrativ praksis (begreb og former mv.)	138
	2. Administrativ praksis som led i bedømmelsesgrundlaget for forvaltningsakter .....	140
	a. Fortolkningsregler i administrativ praksis .....	140
	b. Afvejningsregler .....	143
	C. Andre interne regler .....	146
<b>Kapitel 4. Saglige krav</b> .....		<b>149</b>
<i>Af Jens Garde og Karsten Revsbech</i>		
1. afsnit: Legalitetsprincippet		
I.	Indledning .....	150
II.	Den formelle lovs princip .....	151
	A. Fortolkning .....	153
	1. Almindelige bemærkninger .....	153
	2. Fortolkningsfaktorerne, fortolkningsmetoder mv. ....	154
	3. Uddybning. Eksemplifikation .....	158

## Indholdsfortegnelse

B.	Derogation og dispensation .....	168
1.	Derogation .....	168
2.	Dispensation .....	170
a.	Dispensationer fra love mv. ....	170
b.	Dispensationer fra administrativt fastsatte regler .....	171
III.	Kravet om hjemmel .....	173
A.	Indledning. Retskilderne .....	173
B.	Hjemmelskravets område .....	175
C.	Skærpet hjemmelskrav .....	180
1.	Almindelige bemærkninger .....	180
2.	Områder, hvor hjemmelskravet normalt er (eller har været overvejet som) skærpet .....	187
a.	Indledning .....	187
b.	Straf og tilbagevirkende kraft .....	188
c.	Afgifter, gebyrer mv. ....	194
3.	Afsluttende bemærkninger .....	203
D.	Lempelse af hjemmelskravet .....	205
1.	Indledning .....	205
2.	Områder, hvor hjemmelskravet er lempet .....	206
a.	Afgørelser som kun indirekte har betydning for en eller flere private .....	206
b.	Anstaltsforhold .....	208
3.	Afsluttende bemærkninger .....	214
2.	afsnit: Skønsudøvelse og forvaltningsretlige grundsætninger	
I.	Det administrative skøn .....	216
A.	Skøn med hensyn til præmisser eller indhold (»frit skøn«) .....	216
B.	Bevisskøn og værdiskøn .....	222
II.	Retsgrundsætninger, der begrænser skønsudøvelsen .....	224
A.	Grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejningsgrundsætningen) .....	225
1.	Indledning .....	225
2.	Grundsætningens anvendelsesområde .....	229
3.	Saglige og usaglige hensyn (typologi) .....	231
a.	Private hensyn .....	232
b.	Fagforeningsmagtfordrejning .....	234
c.	Finansielle hensyn .....	239
d.	Procedurefordrejning mv. ....	241
4.	Den nærmere fastlæggelse af lovens formål. Specialitetsprincipperne .....	243
a.	Indledning .....	243

*Indholdsfortegnelse*

b.	Specialitetsprincipperne .....	244
c.	Hensyn, der i almindelighed er saglige .....	248
5.	Lighedsgrundsætninger .....	253
a.	Lighedsgrundsætninger i skreven ret .....	253
b.	Lighedsgrundsætninger som uskrevne retsgrundsætninger. Forholdet til magtfordrejlingslæren .....	255
B.	Principper for vægtningen af lovlige hensyn .....	259
1.	Indledning .....	259
2.	Prioriteringsregler .....	259
3.	Lighedsgrundsætningens betydning for vægtningen af lovlige hensyn .....	263
C.	Proportionalitetsprincippet mv. ....	267
III.	Interne regler og pligtmæssigt skøn .....	274
3. afsnit:	Bibestemmelser	
I.	Indledning .....	283
II.	Generelt om hjemmelsspørgsmålet .....	284
III.	Begrænsninger i adgangen til at benytte bibestemmelser .....	286
A.	Til hvilke forvaltningsakter kan der knyttes bibestemmelser? .....	286
B.	Krav vedrørende bibestemmelser, der knyttes til skønsmæssige forvaltningsakter .....	287
IV.	Ulovlige bibestemmelser .....	292
<b>Kapitel 5. Administrativ rekurs</b>	.....	<b>295</b>
<i>Af Karsten Revsbech</i>		
I.	Hvad er administrativ rekurs? .....	295
II.	Anden administrativ kontrol .....	296
III.	Nogle rekursordninger .....	298
IV.	Rekursens funktioner .....	300
V.	Fælles regler om rekurs? .....	303
VI.	Hjemmel for rekurs .....	304
VII.	Hvad kan påklages? .....	306
VIII.	Formelle betingelser for klage (procesforudsætninger) .....	308
A.	Klageberettigelse .....	309
1.	Hovedreglen: Væsentlig, individuel interesse .....	309
2.	Foreningers og myndigheders ulovbestemte klageret .....	312
3.	Variationer i klageretten ud fra væsentlig, individuel interesse .....	314
4.	Særlig lovhjemlet klageret .....	314
B.	Klagefrister .....	315
1.	Almindelig klagefrist? .....	316



## Indholdsfortegnelse

2.	Beregning af klagefrist .....	316
3.	Suspension af klagefrist .....	320
4.	Oprejsningsbevilling .....	322
C.	Klagens form og indhold .....	323
D.	Til hvilken myndighed skal klagen indgives? .....	325
IX.	Opsættende virkning af klage .....	325
X.	Sagsbehandling. Sagens ramme .....	330
A.	Almindeligt om sagsbehandlingen .....	331
B.	Sagsoplysning .....	332
1.	Principper for sagsoplysning .....	332
2.	Sagens ramme i øvrigt .....	334
C.	Nova .....	335
XI.	Bedømmelsesgrundlag .....	337
A.	Hovedregel: Fuldstændig efterprøvelse .....	337
B.	Retlige spørgsmål .....	339
1.	Fortolkning .....	339
2.	Forvaltningsretlige grundsætninger .....	340
3.	Interne regler, vejledninger og planer .....	341
4.	Almene juridiske spørgsmål .....	341
C.	Hensigtsmæssighed .....	342
D.	Faktiske omstændigheder .....	344
XII.	Rekursinstansens reaktionsmuligheder .....	345
1.	Forskellige typer af reaktioner .....	346
2.	Valg af reaktion .....	347
3.	Særligt om reaktioner ved sagsbehandlingsfejl .....	349
4.	Ændring til skade (eller gunst) for klageren .....	349
XIII.	I hvilket omfang binder rekursorganets afgørelse? .....	353
	<b>Kapitel 6. Domstolskontrol med forvaltningen</b> .....	<b>357</b>
	<i>Af Karsten Revsbech</i>	
I.	Generelt om domstolskontrol med forvaltningen .....	357
II.	Domstole, prøvelsesgenstand og prøvelsesformer .....	360
A.	Hvilke domstole? .....	360
B.	Domstolskontrollens genstand .....	361
C.	Domstolskontrollens former .....	362
III.	Domstolsprocessen mv. – udvalgte spørgsmål .....	364
A.	Søgsmålsret .....	364
B.	Udnyttelse af rekurs .....	370
C.	Søgsmålsfrist .....	372
D.	Sagens parter .....	377

*Indholdsfortegnelse*

E.	Procesmåden i prøvelsessager .....	383
F.	Nova .....	386
G.	Opsættende virkning af søgsmål .....	388
IV.	Realitetsprøvelsen og dens intensitet .....	391
A.	Hvad er realitetsprøvelse og prøvelsesintensitet? .....	392
B.	Domstolenes bedømmelsesgrundlag .....	393
C.	Retsanvendelse og skøn .....	393
D.	Prøvelse af forskellige former for retsanvendelse .....	396
1.	Hjemmel mv. – abstrakt fortolkning .....	396
2.	Hjemmel mv. – konkret subsumtion .....	398
3.	Bemyndigelse til skønsudøvelse .....	398
4.	Grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejning) mv. ....	399
5.	Lighedsgrundsætningen mv. ....	401
6.	Proportionalitetsprincippet .....	402
7.	Pligtmæssigt skøn .....	403
8.	Regler om sagsbehandling .....	403
E.	Prøvelse af skønsmæssige beslutninger .....	405
F.	Prøvelse vedrørende vage og elastiske (lov-)bestemmelser ....	410
G.	Åbenbar urimelighed .....	413
H.	Prøvelse vedrørende faktum mv. ....	416
I.	Endelighedsbestemmelser betydning .....	420
J.	Andre lovbestemte prøvelsesbegrænsninger .....	422
K.	Prøvelseshæmmende faktorer i øvrigt .....	423
L.	Særlig udvidet domstolskontrol .....	425
M.	Prøvelsesfremmende faktorer i øvrigt .....	427
N.	Betydningen af domstolsprocessens tilrettelæggelse .....	428
O.	Formodning for forvaltningsafgørelsens rigtighed? .....	429
V.	Domstolenes reaktionsmuligheder .....	431
A.	Afvisning .....	432
B.	Stadfæstelse (frifindelse) .....	432
C.	Ugyldighed .....	433
1.	Ugyldighedsbegrebet .....	433
2.	Hvornår indtræder ugyldigheden og dens virkninger? ....	435
3.	Ugyldighedsformer .....	437
a.	Annulation .....	437
b.	Rettelse .....	439
c.	Hjemvisning .....	442
4.	Ugyldighedsbetingelser .....	444
5.	Ugyldighed ved sagsbehandlingsfejl .....	447

*Indholdsfortegnelse*

6.	Ugyldighed ved manglende hjemmel mv. ....	450
7.	Ugyldighed ved fejl angående skønsudøvelse .....	453
8.	Særlige følger af ugyldighed .....	455
D.	Erstatning, strafansvar mv. ....	457
<b>Kapitel 7. Folketingets Ombudsmand .....</b>		<b>459</b>
<i>Af Helle Bødker Madsen</i>		
I.	Indledning .....	459
II.	Ombudsmandens forhold til Folketinget .....	462
III.	Ombudsmandens kompetence .....	466
A.	Kommunerne og regionerne .....	468
B.	Folketinget .....	470
C.	Ministre .....	470
D.	Privatretlige organer .....	473
E.	Domstolene .....	475
1.	Organer, der utvivlsomt er domstole .....	475
2.	Domstolslignende nævn .....	475
3.	Domstolens kompetence over for ombudsmanden .....	479
IV.	Ombudsmandskontrollens genstand .....	481
V.	Sagsrejsning .....	482
A.	Klagesager .....	482
1.	Klageberettigede .....	482
2.	Formkrav .....	483
3.	Klagefrist .....	483
4.	Rekursudnyttelse .....	484
5.	Tilstrækkelig anledning til undersøgelse .....	485
6.	Opsættende virkning .....	485
B.	Sager rejst af egen drift .....	486
1.	Tilsynsbesøg .....	487
VI.	Ombudsmandens sagsbehandling .....	489
VII.	Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag .....	491
A.	Forvaltningsafgørelser .....	494
1.	Sagsbehandling .....	494
2.	Afgørelsens materielle indhold .....	499
B.	Faktisk forvaltningsvirksomhed .....	504
C.	Tilsynsbesøg .....	506
D.	Den kommunale forvaltning .....	508
E.	Ombudsmandens anvendelse af EU-retten og regler med international baggrund .....	509
F.	Intensiveret prøvelse .....	510

*Indholdsfortegnelse*

G. Begrænset prøvelse .....	511
VIII. Ombudsmandens reaktionsmuligheder .....	511
IX. Afslutning .....	514
<b>Kapitel 8. Tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsafgørelser .....</b>	<b>517</b>
<i>Af Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup</i>	
I.    Hvad er tilbagekaldelse og ændring? .....	517
II.   Hjemmel for tilbagekaldelse .....	520
A. Generelt .....	520
B. Lovbestemmelser om tilbagekaldelse (og ændring) .....	522
III.  Almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse .....	525
A. Forventningsprincippet (retsgrundsætningen om beskyttelse af berettigede forventninger) .....	525
B. Tilbagekaldelsesgrunde af forskellig vægt .....	526
C. Tilbagekaldelsesindgrebets intensitet .....	530
D. Nye faktiske oplysninger kontra omvurderinger af oplysninger .....	531
E. Nye retlige forhold .....	533
F. Hensynet bag tilbagekaldelsen kunne være taget i betragtning ved udstedelsen .....	535
G. Partsforhold og lign. ....	536
H. Tilbagekaldelsens forudberegnelighed .....	538
I. Fejl på adressatens side .....	538
J. Skønsmæssig kontra lovbunden afgørelse .....	540
IV.  Myndigheden kan udvide sin tilbagekaldelsesadgang mv. ....	540
A. Tilbagekaldelsesforbehold i afgørelsen .....	541
B. Tidsbegrænsning .....	543
C. Varsel og frist for tilbagekaldelse .....	544
D. Økonomisk kompensation for tilbagekaldelse .....	545
V.    Særligt om ændring .....	546
VI.  Tilbagekaldelse og ændring til gunst for adressaten .....	547
VII.  Nogle særlige tilfælde af tilbagekaldelse og ændring mv. ....	548
A. Påbud og forbud .....	548
B. Løbende retsforhold .....	550
C. Interne beslutninger .....	552
D. Ændring af anordninger og planer .....	553
E. Ændring af aftaler .....	553
F. Processuelle forvaltningsbeslutninger .....	554
G. Berigtigelse .....	554

*Indholdsfortegnelse*

VIII. Andre spørgsmål .....	555
A. Pligt til tilbagekaldelse? .....	555
B. Tilbagebetaling af beløb .....	556
C. Overordnede myndigheders omgørelse mv. ....	556
D. Genoptagelse .....	558
E. Sagsbehandling .....	559
F. Tilbagekaldelse eller helt ny sag .....	560
<b>Kapitel 9. Offentligretligt erstatningsansvar .....</b>	<b>561</b>
<i>Af Orla Friis Jensen og Søren Højgaard Mørup</i>	
I. Indledning .....	561
II. Principalansvaret .....	564
A. De ansvarlige forvaltningsenheder .....	564
B. Skadevolderne .....	568
III. Den ansattes erstatningsansvar .....	572
IV. Nærmere om ansvarsgrundlaget .....	573
A. Culpa .....	573
B. Objektivt ansvar .....	580
C. Beskyttelsesinteressen .....	585
V. Særligt om skadevoldende retsakter .....	592
A. Ugyldighed og erstatning .....	592
1. Erstatning som supplement til ugyldighed .....	594
2. Erstatning som alternativ til ugyldighed .....	605
B. Undladelse af at søge en afgørelse ændret .....	614
<b>Litteraturfortegnelse .....</b>	<b>619</b>
<b>Forkortelser i øvrigt .....</b>	<b>623</b>
<b>Lovregister .....</b>	<b>625</b>
<b>Domsregister .....</b>	<b>629</b>
<b>Ombudsmandsudtalelser .....</b>	<b>643</b>
<b>Sagregister .....</b>	<b>649</b>