

Forvaltningsrettens normering af offentlige myndigheders processuelle optræden i den civile retspleje

Emilie Clara Jensen
Studienummer: 20145773

Jura - 10. semester
Kandidatspeciale - 2019
Vejleder: Professor Sten Bønsing

Abstract

This project investigates the administrative law's prescription of public authorities' procedural behaviour in the civilian administration of justice. The project answers the following thesis statement: *"Does the administrative rules and principles state the procedural behaviour of public authorities in the courts and what judicial policy considerations may the potential prescription cause?"* In order to answer the thesis statement, an analysis of a public authority's claims, the statement of allegations, the presentation of evidence and the pleading is performed. The analysis is supplemented by an assessment of the judicial policy considerations in relation to the challenges that the prescription of public authorities' procedural behaviour can result in as well as a discussion of possible alternative arrangements in order to accommodate these challenges. The analysis is based on relevant case law. For answering the thesis statement, the legal dogmatic method, the judicial policy method and comparative legal method is used.

In general, the analysis shows that administrative law to a certain extent either directly or indirectly state the behaviour of an authority. However, it is not possible to conclude that all administrative rules in general limit the behaviour of a public authority, as there is no legal basis for this. The most important and clearest result of the analysis is that the principle of investigation (in Danish: *"Undersøgelsesprincippet"*) states authorities' procedural behaviour, which can be deduced from case law. Furthermore, an important conclusion in the project is that a public authority's behaviour must comply with the principle of legality and guidance (in Danish: *"Legalitets- og vejledningsprincippet"*) in relation to the presentation of law during the pleading, which means that the authority must support the citizen's claims if these are in accordance with current law, and that the authority cannot freely present law that does not comply with the current law. However, the conclusion is generally characterized by challenges in relation to the source of law, as there is no legislation, and the subject is only rarely and often indirectly tried in case law.

Finally, the project contains a section about the judicial policy considerations, which holds an analysis of challenges in relation to the citizen's legal rights and legal position as well as challenges related to representation by external private lawyers. To address these challenges, two possible alternative arrangements are examined. These arrangements are subject to analysis of pros and cons as well as general considerations about the arrangements.

Indholdsfortegnelse

1	Indledende afsnit	3
1.1	Indledning og problemformulering	3
1.2	Specialets struktur og formål	4
1.3	Afgrænsning	4
1.4	Metodiske og retskildemæssige overvejelser	6
2	Grundlæggende principper og regler	7
2.1	De civilretlige regler om procesførelse	7
2.1.1	Dispositionsprincippet	7
2.1.2	Forhandlingsprincippet	7
2.2	Relevante forvaltningsretlige regler, principper og grundsætninger	8
2.2.1	Legalitetsprincippet	8
2.2.2	Undersøgelsesprincippet	9
2.2.3	Vejledningspligt	9
2.3	Civilprocessen sammenholdt med forvaltningsretten - problemstillingen	10
3	Analyse af forvaltningsrettens virkning i civilprocessen	12
3.1	Afgrænsningen af den forvaltningsretlige lovgivning og retsgrundsætningernes anvendelse	12
3.2	Forvaltningsretlige krav til påstande	15
3.3	Forvaltningsretlige krav til anbringender	17
3.4	Forvaltningsretlige krav til bevisførelsen	19
3.4.1	Undersøgelsesprincippet	19
3.4.2	Forholdet mellem de forvaltningsretlige regler og reglerne om edition	22
3.4.3	Bevisbyrde	25
3.5	Forvaltningsretlige krav til proceduren	28
3.5.1	Den offentlige myndigheds pligt til fremførelse af jus, som gavner borgerens sag	29
3.5.2	Indholdet af myndighedens procedure i forhold til gældende ret	31
3.6	Generelle overvejelser	32
3.7	Delkonklusion	34
4	Retspolitiske overvejelser	36
4.1	Udfordringer ved den nuværende ordning	36
4.1.1	Borgerens retssikkerhed og retsstilling	36
4.1.2	Kammeradvokatordningen	37
4.2	Alternative ordninger	39
4.2.1	Forvaltningssager i et internationalt perspektiv	39
4.2.2	Overvejelser i forhold til ændring af den nuværende ordning i Danmark	41
4.3	Delkonklusion	47
5	Konklusion	48
6	Litteraturliste	50
7	Dokumentation for specialets omfang	53

1 Indledende afsnit

1.1 Indledning og problemformulering

Skal en offentlig myndighed for enhver pris vinde en sag ved domstolene? Eller er målet at nå frem til det materielt korrekte resultat for at skabe retfærdighed for borgeren?

Hvis spørgsmålene havde omhandlet en privat part, er der ingen tvivl; formålet med en sag mellem to private parter er *ikke* at komme frem til det materielt rigtige resultat, men derimod det rigtige resultat efter de påstande, anbringender og beviser, som parterne har fremlagt. Svarene på spørgsmålene er dog ikke lige så klare, når det handler om sager med det offentlige som part.

En offentlig myndighed er i sin myndighedsudøvelse underlagt forvaltningsretlige regler og grundsætninger. Dette medfører eksempelvis, at forvaltningen har pligt til at oplyse en sag, at træffe den materielt korrekte afgørelse, at vejlede borgeren osv. Disse regler er med til at sikre en god og retfærdig sagsbehandling for borgeren. Dette udgangspunkt er meget anderledes indenfor domstolene, hvor forhandlingsprincippet gælder, jf. retsplejelovens § 338. Det følger heraf, at retten ikke kan tilkende en part mere, end denne har påstået, og at retten alene kan tage hensyn til det, som en part har gjort gældende. Parterne er dermed selv ansvarlige for sagens oplysning og fremlæggelsen af det relevante materiale for at kunne vinde sagen.

Problemstillingen opstår, når borgerens sag overgår fra en forvaltningsretlig prøvelse til en civilprocessuel prøvelse, eftersom sagen med ét ændrer karakter. Det kan siges, at myndigheden går fra at være objektiv, vejledende og undersøgende til at være en strid modpart, der handler ensidigt. Men kan det passe, at borgerens retsstilling og retssikkerhed forringes, blot fordi forummet skifter? Denne problemstilling leder frem til følgende problemformulering, som dette speciale har til formål at besvare:

”Normerer de forvaltningsretlige regler og grundsætninger offentlige myndigheders processuelle optræden ved domstolene, og hvilke retspolitiske overvejelser lægger en eventuel normering op til?”

1.2 Specialets struktur og formål

Besvarelsen af problemformuleringen leder naturligt op til en opdeling af specialet. Først del af specialet indeholder en beskrivelse af de grundlæggende forvaltningsretlige regler og grundsætninger, herunder eksempelvis undersøgelsesprincippet og legalitetsprincippet, samt de grundlæggende regler indenfor civilprocessen i forhold til parternes procesførelse, herunder bl.a. forhandlingsprincippet. Formålet med denne beskrivelse er at skabe en forståelse for visse grundlæggende principper, som danner udgangspunkt for problemstillingen. Beskrivelsen er dog kortfattet set i forhold til forvaltningsrettens og civilprocessens ellers omfangsrige regler, eftersom det forudsættes, at læseren har et grundlæggende kendskab til reglerne. For klarhedens skyld indeholder specialet også et afsnit, hvor reglerne sammenholdes for tydeligt at illustrere problemstillingen.

Med en grundlæggende viden om reglerne er der grobund for en analyse af forvaltningsrettens virkning i civilprocessen. Samlet har denne del af specialets til formål at besvare, hvorvidt de forvaltningsretlige regler og grundsætninger normerer offentlige myndigheders processuelle optræden ved domstolene, hvilket udgør første del af problemformuleringen.

Anden del af specialet har til formål at beskrive hvilke overvejelser, der er nødvendige at foretage, hvis forvaltningsrettens regler normerer en offentlig myndigheds procesførelse ved domstolene. Først og fremmest er det nødvendigt at analysere de praktiske og teoretiske udfordringer, som problemstillingen implicerer.

Der lægges yderligere op til overvejelser om alternative ordninger for behandlingen af forvaltningssager. For at undersøge alternativerne er det bl.a. relevant at beskrive sammenlignelige landes håndtering af lignende sager. De alternative ordninger skal da analyseres ud fra danske forhold for at belyse, om det er muligt i Danmark at gribe behandlingen af forvaltningssager anderledes an. Analysen af udfordringerne samt alternativerne udgør besvarelsen af problemformuleringens anden del.

Samlet besvarer første og anden del af specialet problemformuleringen. Et direkte og konkret svar herpå er at finde i specialets konklusion.

1.3 Afgrænsning

Ovenstående beskrivelse af specialets struktur og formål skal forstås som en positiv afgrænsning. Nedenstående er dermed at forstå som en negativ afgrænsning, hvorefter emner som *ikke* indgår i specialet beskrives.

Dette speciale omhandler forvaltningssager set fra den offentlige parts synsvinkel. Dermed indeholder specialet ikke en analyse af de problemstillinger og overvejelser, der kan opstå set fra borgerens og dennes repræsentants synsvinkel, når denne ønsker at anlægge sag mod en offentlig myndighed. Disse problemstillinger kunne f.eks. relatere sig til hvilken myndighed, der

er rette sagsøgte, hvordan påstande skal formuleres, muligheden for administrativ genoptagelse osv.

Dette speciale vil alene undersøge forvaltningsrettens virkning i civilprocessen, når der *er* anlagt en sag ved domstolene, dvs. forvaltningsrettens virkning under sagens forberedelse og under hovedforhandlingen. En undersøgelse af forvaltningsrettens virkning i forbindelse med eksempelvis sagens opstart samt ved forligsforhandlinger og retsmægling er dermed af afgrænsningsmæssige grunde udeladt. Der vil alene være fokus på almindelige civile, dispositive sager, hvorefter småsager og indispositive sager falder udenfor behandlingen.

Specialet omhandler alene myndighedens forpligtelser i relation til en allerede verserede sag mellem myndigheden og en borger. Dette betyder, at myndighedens pligt til generelt at oplyse civile sager efter RPL § 252, stk. 2 falder udenfor specialets formål. RPL § 252, stk. 2 hjemler, at en myndighed kan indtræde i en sag, hvis sagens retsspørgsmål har væsentlig betydning for den offentlige forvaltningsbehandling af samme spørgsmål.

Specialet indeholder ikke en dybdegående analyse af retsstillingen for det offentlige repræsentant. Det offentlige repræsenteres, som alle andre parter, typisk af en privat advokat. Denne private advokat er underlagt nogle særskilte regler gennem retsplejeloven og de advokatetiske regler. Sammenspillet mellem disse regler og de forvaltningsretlige regler kunne udgøre et særskilt specialeemne, hvorfor denne afgrænsning er nødvendig. Dog vil problemstillingerne kortfattet blive behandlet som led i analysen i anden del af specialet.

Problemstillingen relaterer sig alene til sager, hvor der sker en prøvelse af en myndighedsudøvelse, eftersom offentlige myndigheder alene er omfattet af de forvaltningsretlige regler i disse situationer. Specialet adresserer dermed ikke sager, som eksempelvis omhandler prøvelse af privatretlige aftaler indgået med en offentlig myndighed.

Den offentlige myndigheds sanktionering ved brud med de forvaltningsretlige regler, hvis disse findes at gælde i relation til procesførelsen, er desuden ligeledes uden for dette speciales formål at undersøge.

Slutteligt kan det anføres, at formålet med sidste del af opgaven *ikke* er at frembringe et konkret forslag til en *bedre* ordning for håndtering af forvaltningssager. Formålet med opgaven er blot kortfattet at analysere mulige *alternativer* for håndteringen af forvaltningssager samt fordele og ulemper ved alternativerne.

1.4 Metodiske og retskildemæssige overvejelser

Specialet indeholder først og fremmest en beskrivelse af gældende ret, hvor de grundlæggende principper af relevans indenfor civilprocessen og forvaltningsretten beskrives samt forvaltningsrettens virkning på civilprocessen analyseres. En beskrivelse og analyse af gældende ret er et udtryk for, at den retsdogmatiske metode anvendes.¹ Ved brug af den denne metode fastlægges desuden de relevante retskilder og anvendelsen heraf.² Forvaltningsrettens virkning i civilprocessen er på nuværende tidspunkt ulovbestemt. Afsnittet er derfor en gennemgang af de relevante afgørelser og andre kilder, som kan fastslå gældende ret.

I kapitlet om de retspolitiske overvejelser beskrives udfordringerne ved forvaltningsrettens virkning i civilprocessen. Til besvarelsen heraf anvendes den retsdogmatiske metode ligeledes, eftersom gældende ret analyseres. Dernæst analyseres problemstillingen i et internationalt perspektiv. Hertil anvendes elementer af den komparative metode. Ved at anvende den komparative metode bliver det muligt at undersøge den samme funktion eller problemstilling i forskellige lande, hvilket kan lede til en større forståelse af det undersøgte.³

Slutteligt analyseres mulige alternativer til den nuværende håndtering af forvaltningssager ved domstolene, hvilket omfatter at både den retsdogmatiske og retspolitiske metode anvendes. Den retsdogmatiske metode anvendes til at analysere, om visse alternativer er mulige at indføre i dansk ret. Det er derfor nødvendigt at analysere gældende ret. Den retspolitiske metode er et udtryk for en undersøgelse af muligheden for en ny ret samt en beskrivelse af det juridiske grundlag herfor. En sådan undersøgelse understøttes af en juridisk argumentationskæde.⁴

I analysen af forvaltningsmyndigheders procesførelse står det klart, at der knytter sig visse retskildemæssige udfordringer til problemstillingen. Der er for det første ikke fra lovgivers side udarbejdet regler, der regulerer problemstillingen. Endvidere er der også udfordringer i relation til praksis. Set i forhold til antallet af sager med offentlige myndigheder som procespart, foreligger overraskende få domme om indholdet af denne procesførelse. Endvidere udtrykker dommerne sig ofte ikke klart om problemstillingen. Dette må hænge sammen med, at langt de fleste afgørelser primært omhandler en materiel problemstilling med den processuelle problemstilling som et sekundært emne. Den processuelle problemstilling, som er relevant i denne henseende, er dermed ofte ikke behandlet dybdegående. Dette medfører samlet, at gældende ret er uklar, og at det dermed er svært at udlede en konkret og klar konklusion til besvarelsen af problemformuleringen.

¹ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 1. udg. DJØF, 2014, side. 202

² Tvarnø, Christina D. og Ruth Nielsen: Retskilder og Retsteorier, 4. udg. DJØF, 2014, side 34-35

³ Zweigert og Kötz: An Introduction to Comparative Method, 3. udg. Clarendon Press, 1998, side 32-33

⁴ Riis, Thomas og Jan Trzaskowski: Skriftlig Jura - den juridiske fremstilling, 1. udg. Ex Tuto Publishing, 2013, side 29

2 Grundlæggende principper og regler

Dette kapitel har til formål at skabe en grundlæggende forståelse for de kolliderende principper og regler indenfor hhv. den civile retspleje og forvaltningsretten samt at beskrive hensynene bag reglerne for at kunne identificere disses anvendelse.

2.1 De civilretlige regler om procesførelse

2.1.1 Dispositionsprincippet

Dispositionsprincippet hjemler parternes adgang til frit at råde over deres tvist. Princippet indeholder både en ret for parterne til materielt at råde over sagen, f.eks. at indgå et forlig samt en delvis ret til processuelt at råde over sagen.⁵

Det grundlæggende hensyn bag, at parterne frit kan disponere over deres sag er, at sagen er et udtryk for en tvist mellem to parter, som ikke berører generelle samfundsmæssige interesser. Domstolens opgave er derfor alene at løse parternes tvist, hvor disse ikke selv er i stand til det. Dispositionsprincippet bygger dermed på den grundtanke, at resultatet af en prøvelse af en civil tvist alene har betydning for parterne, hvorfor det er op til disse at bestemme sagens rammer, hvor det er muligt.⁶

Dispositionsprincippet understøtter desuden også forhandlingsprincippet, som er afgørende i forhold til specialets problemstilling.

2.1.2 Forhandlingsprincippet

Forhandlingsprincippet er hjemlet i retsplejelovens § 338 (herefter "RPL"), hvorefter retten ikke kan tilkende en part mere, end denne har påstået, og kun kan tage hensyn til anbringender, som parten har gjort gældende, eller som ikke kan frafalde.

Det grundlæggende hensyn bag forhandlingsprincippet er i tråd med hensynet bag dispositionsprincippet – nemlig at det er parternes tvist, hvorfor det alene er disse, som skal vurdere, hvad der skal gøres gældende, og hvad retten skal tage stilling til.⁷

For parterne betyder forhandlingsprincippet først og fremmest, at retten alene tager stilling til tvisten ud fra de påstande, som er nedlagt. Om en påstand tages til følge afgøres efter de anbringender, som parten har gjort gældende og bevisførelsen. Det er altså som udgangspunkt fuldkomment parternes procesførelse, som afgør resultatet af en tvist. Forhandlingsprincippet

⁵ Gomard, Bernhard og Kistrup, Michael: Civilprocessen, 7. udg. Karnov, 2013, side 621 (herefter "*Gomard og Kistrup: Civilprocessen*")

⁶ Ibid. side 87

⁷ Ibid. side 579

er dermed karakteriseret ved at være to modparter, som hver især skal overbevise dommeren om rigtigheden af partens standpunkt.⁸

For retten medfører forhandlingsprincippet, at denne ikke skal træffe den materielt korrekte afgørelse. Retten skal alene træffe den korrekte afgørelse *efter parternes procesførelse*. Det afgørende er altså, hvorledes parterne har forelagt sagen. Dette kaldes også princippet om den formelle sandhed, som står i kontrast til det materielle sandhedsprincip, som ses indenfor strafferetsplejen.⁹ Forhandlingsprincippet medfører tillige, at rettens materielle procesledelse er tilbagetrukket og begrænset til dommerens spørgsmålsret, jf. RPL § 339. Dommerens spørgsmålsret modificerer ikke direkte forhandlingsprincippet, eftersom en part ikke herigennem kan tvinges til at gøre en påstand eller anbringende gældende. Dommerens spørgsmålsret er derimod et udtryk for, at parterne ikke bør kunne lide et retstab på grund af en forglemmelse eller en misforståelse.¹⁰

Som ovenfor anført understøtter dispositionsprincippet forhandlingsprincippet, eftersom parternes frie ret til at disponere over sagen medfører, at parterne er frit stillet til at bestemme, hvad retten skal tage stilling til, og efter hvilket grundlag denne stillingtagen skal ske. Forhandlingsprincippet understøtter videre kontradiktionsprincippet, hvorefter parterne skal have adgang til at se og kommentere på alt materiale i sagen. Hvis retten tog stilling til andre påstande og anbringender end parternes, ville disse ikke være bevidste om grundlaget for afgørelsen, hvilket er et grundlæggende hensyn efter kontradiktionsprincippet. Dette betyder altså, at forhandlingsprincippet generelt strækker sig bredt ud i civilprocessens fundament og udgør kernen for procesførelsen.¹¹

2.2 Relevante forvaltningsretlige regler, principper og grundsætninger

2.2.1 Legalitetsprincippet

Legalitetsprincippet er en almindelig forvaltningsretlig grundsætning, som hjemler, at forvaltningens virksomhed skal være lovlig. Dette indebærer både, at forvaltningens virksomhed ikke må stride mod loven, samt at alle aktiviteter positivt skal have hjemmel i lov. Legalitetsprincippet gælder for al forvaltningens virksomhed, herunder afgørelser, faktisk forvaltningsvirksomhed og administrative retsakter.¹² Det kræver desuden både hjemmel at begunstige og bebyrde borgere. Dette medfører, at en myndighed ikke frit kan indgå et forlig, hvis der ikke er hjemmel til forligets resultat.¹³

⁸ Waage, Frederik: Det offentlige som procespart, 1. udg. Karnov, 2017, side 264 (herefter "*Waage: Det offentlige som procespart*")

⁹ Ibid., side 90

¹⁰ Gomard og Kistrup: Civilprocessen, side 585

¹¹ Rammeskov Bang Pedersen, Ulrik og Højlund Christensen, Lasse: Den Civile Retspleje, 3. udg. Pejus, 2015, side 91 (herefter "*Pedersen og Christensen: Den Civile Retspleje*")

¹² Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret, 3. udg. DJØF, 2013, side 285 (herefter: "*Bønsing: Almindelig Forvaltningsret*") og Berg, Bendt: Almindelig Forvaltningsret, 3. udg. Forlaget Thomson, 2007, side 105 (herefter "*Berg: Almindelig Forvaltningsret*")

¹³ Backhausen Pernille, Djurhuus, Håkun og Lundblad, Christian: Proceduren, 3. udg. DJØF, 2009, forfatter til kapitel: K. Hagel-Sørensen, side 523 (herefter: "*K. Hagel-Sørensen: Proceduren*")

Hensynet bag legalitetsprincippet er at sikre retssikkerhed for borgerne, som skal kunne forudsige deres retsstilling, samt en sikring af at forvaltningen alene handler inden for den bemyndigelse, som denne har fået tildelt.¹⁴

2.2.2 Undersøgelsesprincippet

Undersøgelsesprincippet er ulovbestemt og er ligeledes et udtryk for en almindelige forvaltningsretlig grundsætning. Princippet omfatter, at myndigheden har en forpligtelse til at oplyse sagen gennem indhentelse af alle relevante faktiske og retlige oplysninger. Myndigheden er desuden i forbindelse med oplysningen af sagen forpligtet til at være neutral og objektiv, hvilket indebærer at både oplysninger, der taler for og imod borgerens sag skal indgå i behandlingen.¹⁵

Myndigheden skal indhente saglige oplysninger. Forvaltningen skal selv vurdere den bevismæssige værdi af de oplysninger, som indhentes, eftersom denne er underlagt en fri, men objektiv, bevisbedømmelse. Dette medfører, at det alene er myndigheden, der bestemmer, hvilke oplysninger, der skal indhentes og inddrages i sagens behandling, og hvornår der er indhentet tilstrækkelige oplysninger. Myndigheden har dog et ansvar for, at alle relevante og nødvendige oplysninger indhentes.¹⁶

At myndigheden har ansvaret for sagens oplysning betyder ikke, at denne har ansvaret for selve indhentelsen af oplysningerne. Ansvaret indebærer alene, at myndigheden skal tage *initiativet* til at tilvejebringe alle oplysninger i sagen.¹⁷

Undersøgelsesprincippet er begrundet i, at det historisk har været et ønske, at borgeren ikke skulle tvinges til at søge advokatbistand, når denne skulle have en afgørelse truffet af en forvaltningsmyndighed.¹⁸ Hensynet bag er desuden også, at det har været ønsket, at forvaltningen skulle leve op til det materielle sandhedsprincip, hvilket er afspejlet i bemærkningerne til forslaget bag forvaltningsloven (herefter "FVL").¹⁹

2.2.3 Vejledningspligt

Vejledningspligten er dels lovhjemlet i FVL § 7, men pligten er også et udtryk for en almindelig forvaltningsretlig grundsætning samt en del af god forvaltningsskik. Vejledningspligten pålægger forvaltningen en vidtrækkende pligt til at vejlede og rådgive borgere om lovgivningen. Dette indebærer, at forvaltningen skal vejlede om det sagsområde, som forvaltningen er ansvarlig for.²⁰

¹⁴ Fenger, Niels: Forvaltningsret, 1. udg. DJØF, 2018, side 299

¹⁵ Bønsing: Almindelig Forvaltningsret, side 141-142

¹⁶ Ibid. side 142-144

¹⁷ Bønsing: Almindelig Forvaltningsret, side 142

¹⁸ Revsbech, Karsten m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udg. DJØF, 2016, side 333

¹⁹ Folketingstidende 1985/1986 tillæg A, sp. 80

²⁰ Berg: Almindelig Forvaltningsret, side 63

Vejledningspligten indebærer, at forvaltningen selv har ansvaret for at tage initiativ til vejledningen. Dette betyder, at en borger ikke selv skal bede om vejledning for at aktivere forvaltningens forpligtelse. Myndigheden skal vejlede borgere, hvis denne er bekendt med, at borgeren har et behov herfor. Dette fremgår f.eks. af FOB 1989.168, hvor en borger havde kontakt med en myndighed ang. økonomisk psykologhjælp i forbindelse med en separation. I borgerens tilfælde var det åbenbart, at denne kunne have indgivet en ansøgning om børnetilskud, og ombudsmanden kom derfor til det resultat, at myndigheden selv burde have taget initiativ til at vejlede borgeren herom.²¹

Hensynet bag forvaltningens pligt til at vejlede borgeren er, at denne ikke bør kunne lide et retstab, gå glip af fordele og muligheder eller bebyrdes unødigt som følge af misforståelser, uvidenhed mv.²²

2.3 Civilprocessen sammenholdt med forvaltningsretten - problemstillingen

Problemstillingen kan eksemplificeres gennem følgende tænkte eksempel: En borger har været udsat for en behandlingsfejl på et sygehus, og borgeren ønsker i den forbindelse at få opgjort det erstatningsretlige tab som følge heraf. Borgeren har i denne situation valget mellem en administrativ rekurs og en anlæggelse af et civilt søgsmål. Det antages, at sygehuset ligger inde med et notat om lignende behandlingsfejl, dog uden at notatet indeholder oplysninger om den konkrete sag, men at notatet alligevel kan få afgørende betydning i forhold til, om borgeren kan få medhold eller ej. Hvis sagen føres ved domstolene, forpligter de civilprocessuelle regler *ikke* den offentlige part at fremlægge notatet. Hvis borgeren i stedet vælger at benytte muligheden for administrativ rekurs, følger det af undersøgelsesprincippet, at myndigheden skal inddrage alle relevante oplysninger, hvilket også omfatter oplysninger, der kan medføre en begunstigende afgørelse for borgeren. Hvorvidt notatet bliver en del af sagens oplysning *kan* altså afhænge af forummet for sagens behandling.²³

Problemstillingen udspringer fra det faktum, at forvaltningsprocessen og domstolsprocessen er væsensforskellige på flere punkter. For det første kan det anføres, at domstolsprocessen i høj grad bærer præg af taktik og strategi, hvorefter en part alene fremfører de påstande og anbringender, der kan tale i den retning, som denne finder mest fordelagtig. Forvaltningsprocessen adskiller sig væsentligt herfra ved at være karakteriseret som objektiv, undersøgende og vejledende overfor borgeren.

Ovenstående eksempel fokuserer specifikt på problemstillingen i forhold til forhandlingsprincippet overfor undersøgelsesprincippet. Der er dog også flere principper, som kolliderer. Dette er f.eks. dispositionsprincippet, hvorefter parterne selv kan råde over sagens genstand, og

²¹ Bønsing: Almindelig Forvaltningsret, side 265

²² Ibid. side 266

²³ Waage: Det offentlige som procespart, side 259

legalitetsprincippet, hvorefter forvaltningen er bundet af loven og ikke egenrådigt kan disponere uden at have hjemmel hertil.

Legalitetsprincippet kolliderer videre med forhandlingsprincippet, hvorefter dommeren ikke skal træffe den materielle korrekte afgørelse, men alene den korrekte formelle afgørelse. Legalitetsprincippet hjemler derimod, at forvaltningen skal følge lovgivningen, og en retsstilling efter lovgivningen opnås ikke nødvendigvis efter forhandlingsprincippet.

Eksemplet leder op til spørgsmålet om, hvorvidt borgerens retsstilling er bedre, når det offentlige optræder i forvaltningsprocessen, end når det offentlige optræder ved domstolene. Problemstillingen kan dermed sammenfattes til, at de forvaltningsprocessuelle regler og de civilprocessuelle regler kolliderer. Dette giver en forskellig grad af retssikkerhed for borgeren, som kan opleve, at den offentlige myndighed skifter karakter fra at være objektiv, undersøgende osv. til at være en strid modpart i en retssag. Dette speciale har til formål først og fremmest at belyse, om dette kan være tilfældet, eller om de forvaltningsretlige grundsætninger og principper normerer forvaltningens processuelle optræden ved domstolene.

3 Analyse af forvaltningsrettens virkning i civilprocessen

Dette kapitel har til formål at undersøge, analysere og diskutere, hvorvidt de forvaltningsretlige regler og grundsætninger normerer offentlige myndigheders processuelle optræden ved domstolene.

For fyldestgørende at kunne besvare dette, indeholder afsnittet først og fremmest en undersøgelse af, hvorvidt den forvaltningsretlige *lovgivning* finder anvendelse ved det offentliges beslutninger om retsskridt ved domstolene samt en afklaring af anvendelsesområdet for de forvaltningsretlige grundsætninger. Dernæst behandles forvaltningsrettens virkning i civilprocessen specifikt i forhold til sagens oplysning. Sagens oplysning består i bred forstand af parternes påstande, deres anbringender, bevisførelsen samt proceduren under hovedforhandlingen, hvorfor hver af disse emner er behandlet i særskilte underafsnit. Analysen afsluttes med et underafsnit om generelle overvejelser, som ikke knytter sig til specifikke dele af sagens oplysning. Analysens resultater og konklusioner er opsummeret i afsnittets delkonklusion.

3.1 Afgrænsningen af den forvaltningsretlige lovgivning og retsgrundsætningernes anvendelse

Dette afsnit har til formål at afklare, om en forvaltningsmyndigheds beslutninger under retsagsførelse er omfattet af den forvaltningsretlige lovgivning og retsgrundsætninger. Der tages udgangspunkt i FVL, eftersom denne lov hjemler mange grundlæggende rettigheder for borgeren, som ligeledes kan have relevans under en civil retssag.

Det følger af FVL § 1, at loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning. Dette er dog begrænset væsentligt, jf. FVL § 2, stk. 1, hvorefter loven er indskrænket til alene at gælde "*for behandling af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.*" Dette betyder, at FVL alene kan finde anvendelse ved myndigheders procesførelse, hvis processuelle skridt kan karakteriseres som afgørelser. Det skal derfor undersøges, hvordan en afgørelse afgrænses og karakteriseres. Dette vil alene blive gjort kortfattet, eftersom en større teoretisk analyse og diskussion af afgrænsningsmæssige grunde ikke er mulig at foretage i dette speciale.

FVL's forarbejder omtaler ikke, hvorvidt en offentlig myndigheds indbringelse af en sag for domstolene og andre beslutninger i forbindelse hermed er et udtryk for afgørelser.²⁴ Dog indeholder forarbejderne en beskrivelse af, hvordan afgørelsesbegrebet skal forstås: "*Med udtrykket "truffet afgørelse" sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for lovens anvendelsesområde falder således navnlig den administrative sagsbehandling, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed (...)* Det følger videre af formuleringen "*truffet afgørelse*", at loven kun omfatter sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelsen af offentlige retsakter i modsætning til indgåelse

²⁴ Waage: Det offentlige som procespart, side 300

af kontraktforhold eller andre privatretlige dispositioner”²⁵ Denne definition afgrænser dermed positivt afgørelser som værende en offentlig retsakt, der fastsætter, hvad der er eller skal være ret. Definitionen afgrænser desuden også begrebet negativt, eftersom administrativ sagsbehandling og privatretlige dispositioner falder udenfor afgørelsesbegrebet.

Forbrugerombudsmanden tilslutter sig ligeledes denne forståelse af afgørelsesbegrebet, hvilket eksempelvis ses i FOB 1987 36, hvori det anføres, at det afgørende for vurderingen af, hvorvidt der er tale om en afgørelse må være, om beslutningen endeligt fastlægger en parts retsposition og dermed udløser, at borgeren har et stort *behov for at kunne udnytte lovens partsbeføjelser*. Sten Bønsing tilføjer til definitionen, at en afgørelse desuden er en ensidig disposition fra forvaltningens side, hvorefter det er afgørende, at *myndigheden* bestemmer hvilken afgørelse, der skal træffes. Det er desuden også et karaktertræk, at forvaltningens afgørelser ofte kan håndhæves ved fysisk gennemtvungelse på forskellige måder, straf mv.²⁶

Det er både argumenter for og imod, at en myndigheds aktiviteter og beslutninger i forbindelse med en civil retssag kan være udtryk for afgørelser. Det taler i mod, at der kan være tale om afgørelser, eftersom andre sammenlignelige aktiviteter ikke er omfattet af afgørelsesbegrebet. Herunder eksempelvis det offentliges begæring af udlæg, konkurs, arrest og fremsættelse af erstatningskrav.²⁷ Endvidere er en politianmeldelse heller ikke en afgørelse, hvilket Venstre Landsret har slået fast i U 2016.2034 V. Desuden kan det videre også følge af en strafferetlig analogi, at der ikke kan være tale om afgørelser, eftersom beslutninger om tiltalerejsning ikke er et udtryk for en afgørelse.²⁸ Dog omhandler alle disse eksempler beslutninger inden anlæggelsen af en sag, hvorfor der ikke kan ske en direkte overførsel til beslutninger truffet *under* en anlagt sag.

Et afgørende argument må desuden være, at beslutninger i forbindelse med en civil ikke har den endelige og ensidige karakter, som er karakteristisk for en afgørelse. Beslutningerne afgør ikke endeligt, hvad retten er eller skal være, eftersom det alene er dommeren i en civil sag, der har bemyndigelse hertil. Forvaltningsprocesbeslutninger er beslutninger truffet under forvaltningens sagsbehandling, som ikke afslutter sagen, og disse betragtes ikke som værende afgørelser.²⁹ Forvaltningsprocesbeslutninger og beslutninger under en civilsag er begge beslutninger om processen, hvorefter der muligvis kan drages en parallel.

Der er ligeledes argumenter for, at beslutninger under en civil sag truffet af en offentlig myndighed kan være udtryk for forvaltningsretlige afgørelser. Først og fremmest kan borgeren have et behov for, at partsbeføjelserne gælder henset til, at beslutninger under den civile proces

²⁵ Folketingstidende, 1985-86, nr. 4 af 10. februar 1985, tillæg A, spalte 115f

²⁶ Bønsing: Almindelig Forvaltningsret, side 81-83

²⁷ Sten Rønsholt, Forvaltningsret, 4. udg., Karnov, side 106

²⁸ Waage: Det offentlige som procespart, side 302

²⁹ Ibid., Bønsing: Almindelig Forvaltningsret, side 85 og forbrugerombudsmandsafgørelser, f.eks. FOB 1995 207 og FOB 2002 178

kan være så væsentlige for borgerens retssikkerhed, at beskyttelsesreglerne i FVL bør gælde. Eksempelvis kan beslutningen om anlæggelsen af en civil sag være så bebyrdende for borgeren, som risikerer et stort økonomisk tab, at der er sammenlignelige retssikkerhedsmæssige interesser, der godtgør, at beslutningen bør betragtes som en forvaltningsretlig afgørelse.³⁰

Endvidere kan det også anføres, at procesbeslutninger ud fra en væsentlighedsvurdering kan betragtes som afgørelser. Dette følger af Hans Gammeltoft-Hansens teori og betragtninger om det udvidede afgørelsesbegreb. Han deler herefter forvaltningens aktiviteter op i tre, hvorefter tilkendegivelser, der indgår i forberedelsen af retsakter, er én af disse tre. Oprindeligt har forståelsen af tilkendegivelser, der indgår i forberedelsen af retsakter, muligvis ikke rettet sig til civilprocessuelle beslutninger, når sagen er anlagt, men der kan dog alligevel foretages en sammenligning mellem disse typer af beslutninger.³¹ Dog har denne teori om et udvidet afgørelsesbegreb mødt megen kritik, som også er blevet støttet af praksis, se f.eks. U 2005.616 H. Jens Peter Christensen har bl.a. været fortalere for denne kritik, og han anfører, at væsentlighed som afgrænsningskriterium afviger fra de tanker og intentioner om afgørelsesbegrebet, som forarbejderne afspejler. Jens Peter Christensen mener desuden, at det fremstår tydeligt, at lovgiver ikke har ønsket at strække forvaltningslovens anvendelsesområde længere end til de traditionelle forvaltningsakter.

Sammenfattende er der dermed mest, der taler for, at beslutninger truffet af en offentlig myndighed i forbindelse med retssagsførelse ikke er forvaltningsretlige afgørelser. Det afgørende må være, at det er dommeren, og ikke myndigheden, der træffer den endelige afgørelse. Frederik Waage når desuden til samme konklusion i sin doktordisputats side 312.

Denne konklusion medfører, at FVL *ikke* kan normere offentlige myndigheders processuelle optræden og partsbeføjelser ved domstolene. De forvaltningsretlige grundsætninger er derimod ikke begrænset til at gælde i afgørelsessituationer, hvorfor disse til stadighed muligvis kan normere myndigheders processuelle optræden, hvis dette findes godtgjort i nedenstående analyse. Dette er begrundet i, at en almindelig retsgrundsætning dækker hele det forvaltningsretlige område, hvilket omfatter alle beslutninger. En almindelig retsgrundsætning er desuden en uskreven regel, som antages at blive lagt til grund ved domstolene, og som er på lovs niveau i den retlige trinfølge, hvilket medfører, at grundsætningerne ikke kan tilsidesættes i administrative forskrifter.³²

³⁰ Waage: Det offentlige som procespart, side 300

³¹ Ibid. side 304-305

³² Berg: Almindelig Forvaltningsret, side 116

3.2 Forvaltningsretlige krav til påstande

Det resultat, som en part ønsker at opnå med en sag, kaldes partens påstand. Påstanden er altså partens bud på, hvordan en afgørelse fra retten bør lyde.³³ Det kan anføres, at påstanden kan sammenlignes med en myndigheds krav mod borgeren. Hvis et krav fremsættes i forvaltningsretligt regi, skal dette alt andet lige følge de forvaltningsretlige principper, eftersom et krav er et udtryk for enten en afgørelse eller faktisk forvaltningsvirksomhed.³⁴ Det skal her undersøges, om en offentlig myndigheds påstand skal være i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler. Undersøgelsen vil basere sig på retspraksis.

En forvaltningsretlig myndigheds påstandsnedlæggelse var genstand for behandling i U 2006.275 H. Dette er en højesteretsafgørelse, hvor fem dommere deltog i behandlingen, og der var ikke dissens ved afgørelsen. Desuden er det en nyere afgørelse. Dommens retskildemæssige værdi vurderes derfor at være høj. Sagen omhandlede delvist, hvorvidt Den Sociale Ankestyrelse kunne nedlægge en påstand om, at et krav i forbindelse med førtidspension var forældet, eftersom der ikke var nedlagt samme påstand under en lignende sag i U 2000.645 H. Sagsøgeren, borgeren, gjorde gældende, at påstanden dermed var i strid med lighedsgrundsætningen. Landsretten udtalte: *"Da der ikke findes grundlag for at statuere, at Den Sociale Ankestyrelse har handlet i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning ved at gøre forældelse gældende i nærværende sag (...)"* Højesteret tiltrådte landsrettens afgørelse. I denne sag kom retten dermed frem til, at der ikke var tale om et brud på lighedsgrundsætningen, men denne udtalelse viser, at det *kunne* have været tilfældet, og at lighedsgrundsætningen dermed finder anvendelse ved påstandsnedlæggende. I modsat fald må det forventes, at retten havde afvist, at lighedsgrundsætningen havde relevans for en myndigheds påstandsnedlæggelse.

Lighedsgrundsætningens anvendelse blev ligeledes slået fast i en nyere højesteretsafgørelse fra 2011, som også er afsagt uden dissens. I U 2011.1616 H kom Højesteret frem til, at Skatteministeriet havde fulgt deres egen praksis om alene at nedlægge nye skærpede påstande under en retssag, hvis principielle eller særlige grunde i øvrigt talte herfor. I den konkrete sag havde myndigheden ikke handlet i strid deres egen praksis og dermed i strid med lighedsprincippet, men dommen viser som ovenstående, at det har en betydning, hvorvidt myndigheden følger sin egen praksis og dermed behandler borgerene lige.

Dommen omhandler dog også adgangen til at nedlægge nye, skærpede påstand, som ikke har været genstand for forudgående administrativ behandling. Værdien af fri bolig havde ved den administrative sag været genstand for behandling, og Skatteministeriet gjorde ved retssagen yderligere gældende, at der også skulle ske beskatning af en bryllupsfest, som virksomheden havde betalt for. Højesteret kom frem til, at en sådan skærpet påstandsnedlæggelse kunne ske.

³³ Pedersen og Christensen: Den Civile Retspleje, side 312-313

³⁴ Waage: Det offentlige som procespart, side 418

Dette har Højesteret også tidligere konkluderet i U 1986.722 H, som dog er en ældre afgørelse. De forvaltningsretlige grundsætninger har dog samme indhold i dag som i 1986, hvorfor afgørelsen stadig har en retskildemæssig værdi. I den konkrete sag havde Skatteministeriet gennem en administrativ afgørelse forhøjet en skatteansættelse fra 1 % til 6 %. Under retssagen påstod ministeriet dog skatteansættelsen yderligere forhøjet til 30 %. Højesteret kom frem til, at domstolene ikke er afskåret fra at tage påstande, som ikke har været prøvet under en forudgående administrativ behandling, under påkendelse, eftersom der hverken i lovgivningen eller efter *almindelige forvaltningsretlige principper* findes at være grundlag for at afskære en skærpet påstand. Med denne begrundelse slår Højesteret fast, at der kan nedlægges en skærpet påstand, men at de forvaltningsretlige regler og principper ville have haft en betydning, hvis disse kunne godtgøre, at en skærpet påstand ikke kunne nedlægges. Højesteret forudsætter dermed, at de forvaltningsretlige regler normerer påstandsnedlæggelsen.

Højesteret har også i U 1956.289 H behandlet, hvorvidt indholdet af påstanden er under påvirkning af de forvaltningsretlige regler. Afgørelsen er fra 1956 og dermed af ældre dato. Dog har afgørelsen stadig en retskildemæssig værdi, eftersom de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger allerede havde en form svarende som den nutidige i 1956. Endvidere deltog ved behandlingen ni dommere, hvoraf otte af disse var enige om resultatet. Sagen omhandlede konkret en cigarhandler, som om eftermiddagen havde stået udenfor en virksomhed for at tage imod bestillinger på spiritus fra medarbejderne, der blev leveret næste dag i frokostpausen. Cigarhandleren havde holdt parkeret på en offentlig vej. Virksomhedens ledelse bad i den forbindelse Københavns Havnevæsen, som ejede vejen, om at forbyde foretagendet. Dette gjorde havnevæsenet, men cigarhandleren efterlevede ikke forbuddet, og derfor anlagde havnevæsenet sag.

Højesteret kom med følgende begrundelse ved afgørelsen frem til, at havnevæsenet ikke kunne forbyde foretagendet: "*Når der henses til, at appellants benyttelse af vejen ikke går ud over, hvad der omfattes af almindelig færdsel, og til, at de indstævnte ikke med deres påstand overfor appellanten forfølger formål, som det naturligt påhviler dem at varetage findes de indstævnte ikke at kunne forbyde appellants udlevering af bestilte varer på vejen.*" Højesteret slår dermed fast, at indholdet af en påstand ikke må være i strid med det naturlige virke for myndigheden, hvilket også må betyde, at der med en dom ikke kan nås et andet resultat, end det lovligt kan nås med en forvaltningsretlig afgørelse. Når Højesteret anfører, at påstanden ikke forfølger formål, som det naturligt påhviler myndigheden at varetage, kan det tolkes således, at påstanden ikke må være i strid med magtfordrejningslæren, hvorefter en myndighed ikke må træffe en afgørelse, som ikke forfølger legitime og saglige formål.³⁵ Endvidere kan det også anføres, at Højesteret lægger op til, at der ikke er hjemmel for myndigheden til at nedlægge den konkrete påstand, hvilket må betyde, at en myndighed ved formuleringen af påstanden skal efterleve legalitetsprincippet. Sammenfattende kan afgørelsen dermed fortolkes således, at magtfordrejningslæren og legalitetsprincippet normerer en myndigheds adgang til at nedlægge en påstand.

³⁵ Bønsing: Almindelig Forvaltningsret, side 299

Dog finder retten ikke altid, at forvaltningsretten normerer processen. Det fremgår af Vestre landsrets kendelse af 12. september 2014, sagsnr. V.L.B-1646-14³⁶, at vejledningspligten ikke konkret forpligtede myndighedens påstandsnedlæggelse. Sagen omhandlede en tvist om en landzonetilladelse, som dog var bortfaldet. Ingen af sagens parter havde opdaget denne detalje, men borgeren hævdede sagen, da denne blev bekendt med faktummet. Sagens omkostninger var genstand for kendelsen, og borgeren gjorde gældende, at myndigheden gennem sin vejledningspligt havde haft en forpligtelse til at nedlægge en afvisningspåstand. Vestre Landsret stadfæstede i sin kendelse byrettens kendelse, hvilket medførte, at borgeren skulle betale sagens omkostninger. Resultatet er ikke yderligere begrundet, og det fremgår dermed ikke, om Landsretten fandt, at der generelt gælder en vejledningspligt, men at der i den konkrete sag ikke var tale om et brud på denne, eller om resultatet skyldes, at en myndighed i den civile retspleje ikke er underlagt en forvaltningsretlig vejledningspligt. Grundet den manglende begrundelse og henset til, at der alene er tale om en kendelse fra en landsret, må denne have en begrænset retskildemæssig værdi.

Det kan dermed kortfattet konkluderes, at Højesteret i flere sager har fundet, at de forvaltningsretlige regler, herunder lighedsprincippet, legalitetsprincippet og magtfordrejlslæren normerer myndigheders påstandsnedlæggelse samt indholdet af påstande under en civil sag. Antallet af sagerne og resultaterne viser dog også, at domstolene muligvis er tilbageholdende med direkte at statuere brud på de forvaltningsretlige regler, når det omhandler myndigheders processuelle optræden.

3.3 Forvaltningsretlige krav til anbringender

Anbringender er hhv. de grunde, som sagsøgeren anfører som støtte for sin påstand, og sagsøgttes indsigelser mod sagsøgerens påstand. Anbringender omfatter oplysninger om rent faktuelle forhold, den retlige kvalifikation af disse oplysninger samt fortolkning af relevant jus. Anbringender er dermed samlet alle de argumenter, som retten skal bruge for at kunne tage partens påstand til følge.³⁷

Generelt kan det anføres, at der hverken i praksis eller i lovgivningen direkte er taget stilling til, om de forvaltningsretlige grundsætninger finder anvendelse ved udformningen af anbringender og indholdet af disse.

Det er dog i praksis flere gange slået fast, at en myndighed ikke er afskåret fra at fremsætte anbringender under en civil sag, som ikke har været genstand for behandling under den forudgående administrative behandling. Dette fremgår f.eks. af SKM 2005.113 VLR. Retten anvendte tilsvarende argumentation, som anført ovenfor, i relation til nedlæggelsen af nye påstande. Retten anførte, at der hverken i lovgivningen eller de forvaltningsretlige principper var hjemmel til at *afskære* myndigheden fra at påberåbe sig nye anbringender. En fortolkning af den

³⁶ Kendelsen er beskrevet i Waage: Det offentlige som procespart, side 422

³⁷ Gomard og Kistrup: Civilprocessen, side 243

anvendte formulering må igen føre til, at de forvaltningsretlige regler i det konkrete tilfælde ikke hindrer nye anbringender, men at de forvaltningsretlige regler generelt finder anvendelse ved fremsættelsen af anbringender.

Frederik Waage konkluderer i sin disputats, at undersøgelsesprincippet finder anvendelse på al faktisk forvaltningsvirksomhed, hvorfor princippet således må antages også at gælde i forhold til det offentliges formulering af anbringender.³⁸ Dette betyder, at forvaltningens anbringender skal være et udtryk for, hvad der er blevet fundet gennem en objektiv undersøgelse af hele sagen.

Karsten Revsbech understøtter Waages udsagn, eftersom denne konkluderer, at en myndighed under en civil sag er underlagt legalitetsprincippet, hvilket medfører, at myndigheden ikke frit kan fremsætte anbringender, som ikke er i overensstemmelse med gældende ret. Myndigheden skal med sine anbringender forsøge at udlægge og realisere lovgivningsmagtens intentioner, således at den materielle korrekte retsstilling kan findes. Revsbech anfører dog, at en myndighed ikke af denne grund vil være afskåret fra at fremføre en kontroversiel retsopfattelse, hvis denne ellers er rimeligt begrundet. Dette er hjemlet i U 2003.71 H.³⁹

Samme opfattelse i forhold til legalitetsprincippet har Bent Christensen, som begrundet dette udsagn gennem, at en forvaltningsmyndighed under en civil sag må være underlagt et objektivitetskrav som i strafferetsplejen, hvilket medfører, at forvaltningen ikke skal oplyse sagen på en måde, der gør, at denne kan vinde sagen, men derimod på den måde, der fører til den materielle korrekte løsning på tvisten.⁴⁰

Ingen af de tre teoretikere begrundet deres udsagn gennem faglig analyse og diskussion. Det kan dermed ikke afklares, hvorfor disse udsagn skulle være udtryk for gældende ret. Udsagnene har dermed alene værdi, eftersom de indgår i værker, der generelt fremstår fagligt underbyggede, og eftersom teoretikerne er professorer med speciale indenfor området.

Henrik Zahle har ligeledes beskæftiget sig med domstolenes behandling af offentligretlige sager. I forhold til myndighedens anbringender har Zahle særligt behandlet, hvorvidt myndigheden er forpligtet til at formulere præcise anbringender. I den forbindelse konkluderer han, at *"der formentlig med støtte i såvel den forvaltningsretlige begrundelsespligt som den procesretlige lære om påberåbelsesbyrde kan kræves en højere grad af positiv specificering af det administrative antagne faktum, hvor dettes holdbarhed anfægtes."*⁴¹ Forvaltningen kan dog gennem undtagelserne for aktindsigt efter offentlighedsloven eller med begrundelsen om ressourceforbrug undlade at formulere anbringenderne præcist. Disse undtagelser kan dog ikke bruges til at

³⁸ Waage: Det offentlige som procespart, side 421

³⁹ Revsbech, Karsten m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udg. DJØF, 2016, side 385

⁴⁰ Christensen, Bent: Forvaltningsret – Prøvelse, 2. udg. DJØF, 1994, side 34

⁴¹ Zahle, Henrik: Om de civile domstoles behandling af offentligretlige sager, Juristen og Økonomen, 1979, nr. 14, side 319

undlade at belyse forhold, som myndigheden er bekendt med. I forhold til myndighedens pligt hertil, se afsnit 3.4.1 nedenfor om bevisførelse.⁴²

Dog kan dette udsagn anfægtes. Begrundelsespligten i FVL §§ 22-24 gælder alene for afgørelser, jf. ordlyden. Som konkluderet efter diskussionen ovenfor i afsnit 3.1 kan processuelle skridt og beslutninger ikke betragtes som afgørelser, hvorfor begrundelsespligten ikke finder anvendelse. Eftersom Zahles standpunkter ikke er yderligere begrundet eller analyseret, må det dermed antages, at begrundelsespligten ikke normerer en myndigheds anbringender.

Sammenfattende kan det anføres, at flere teoretikere mener, at visse forvaltningsretlige grundsætninger normerer en myndigheds adgang til at fremsætte anbringender til støtte for en nedlagte påstand og indholdet af disse anbringender. Af praksis kan konkluderes, at forvaltningsretlige grundsætninger kan normere anbringender, men det er konkret aldrig fundet, at dette skulle være tilfældet. Konklusionen bygger dermed på et meget spinkelt grundlag.

3.4 Forvaltningsretlige krav til bevisførelsen

Dette afsnit har til formål at belyse, hvorvidt de forvaltningsretlige regler påvirker bevisførelsen under en civil sag. Dette emne belyses gennem tre underafsnit. Det undersøges først, hvorvidt myndigheden kan være *forpligtet* til selv at oplyse sagen og føre bevis, jf. undersøgelsesprincippet. Dernæst behandles, hvorvidt de forvaltningsretlige regler påvirker, hvornår en myndighed kan "*tvinges*" til at fremlægge visse beviser. Dette afsnit omhandler dermed forholdet mellem de forvaltningsretlige regler og reglerne om edition. Slutteligt er det også nødvendigt at undersøge de forvaltningsretlige reglers påvirkning af bevisbyrden, eftersom denne ofte er afgørende for sagens udfald.

3.4.1 Undersøgelsesprincippet

I en civil retssag vil forhandlingsprincippet som udgangspunkt ikke kunne *forpligte* parterne til at oplyse sagen eller føre visse beviser, eftersom parterne selv råder over sagen. Dette udgangspunkt kan dog være fraveget i offentligretlige sager, hvis det findes, at undersøgelsesprincippet normerer den offentlige parts processuelle adfærd, eftersom myndigheden da forpligtes til at undersøge sagen på et objektivt grundlag og som følge heraf forpligtes til at oplyse sagen i overensstemmelse med undersøgelsens udfald.

En analyse af undersøgelsesprincippets virkning i civilprocessen tager udgangspunkt i U 1998.16 H, som danner et stærkt præjudikat gennem Højesterets klare standpunkt. Dommen er desuden ledende på området, eftersom der ikke før eller siden er afsagt afgørelser af samme klarhed. Dommen har endvidere en høj retskildemæssig værdi, eftersom det er en højesteretsafgørelse afsagt af syv dommere, som alle var enige i resultatet. Dommen må desuden betragtes som værende nyere set i forhold til den forvaltningsretlige tradition, der rækker langt tilbage.

⁴² Waage: Det offentlige som procespart, side 423

I sagen ønskede en række private personer at få afgjort, hvorvidt overladelse af kompetence gennem Maastricht-traktaten var i strid med grundlovens § 20. Borgerne havde derfor anlagt sag mod statsministeren. Under forberedelsen af ankesagen for Højesteret ønskede borgerne, at statsministeren skulle fremlægge visse dokumenter, som havde til formål at vise, hvordan EF-traktatens art. 235 tidligere havde været anvendt og den generelle danske holdning til spørgsmålet om grænserne for anvendelsen af denne bestemmelse. Endvidere gjorde borgerne gældende, at dokumenterne var relevante for sagens oplysning i forhold til at bevise, at den overladte kompetence var af ubestemt omfang. Statsministeren gjorde i den forbindelse gældende, at den begærede bevisførelse var uden betydning for sagen, jf. RPL § 341.

Imidlertid fandt Højesteret dog, at det ikke på forhånd kunne udelukkes, at tidligere udnyttelse af kompetencen samt Regeringens og Folketingets behandling af spørgsmålet kunne have relevans for sagen. Højesteret afviste derfor statsministerens indsigelse om manglende betydning. Statsministeren havde endvidere gjort gældende, at en imødekommelse af begæringen ville medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, men denne indsigelse afviste Højesteret ligeledes med denne begrundelse: *"Det forhold, at en imødekommelse af begæringen vil nødvendig-gøre gennemgang af et større antal sager vedrørende behandlingen i Danmark af forslag til EF-retsakter, kan ikke tillægges afgørende betydning i en sag af den foreliggende karakter. Der må herved også lægges vægt på, at indstævnte som **offentlig myndighed har en naturlig forpligtelse til at medvirke til sagens oplysning.**"* (Min fremhævnings) Af disse grunde tog Højesteret borgernes editionsbegæring til følge med visse begrænsninger og præciseringer.

I dommen er borgernes begæring beskrevet som en editionsbegæring, men det kan anføres, at begæringen rent indholdsmæssigt ikke opfylder kravene for en editionsbegæring på en tydelig og uomtvistelig måde. Der kan gives et editionspålæg, hvis en begæring herom indeholder en beskrivelse af de kendsgerninger, som ønskes bevist med dokumenterne samt en angivelse af de grunde parten bruger til støtte for, at modparten er i besiddelse af de pågældende dokumenter, jf. RPL § 300.

Betingelserne suppleres og forstås i praksis som, at partens angivelser skal have en vis bestemt-hed og sandsynlighed for sig.⁴³ Højesteret anfører, at det *ikke kan udelukkes*, at dokumenterne kan have betydning, hvilket gennem den negative formulering fremstår som en forholdsvis vag formulering og et udtryk for, at Højesteret vurderer, at der ikke er en stor sandsynlighed for, at dokumenterne har en betydning. Kravet om, at angivelserne skal have en vis sandsynlighed, synes dermed alene meget snævert at være opfyldt.

Kravet om en vis bestemt-hed medfører endvidere, at parten forholdsvis specifikt og konkret skal oplyse hvilke dokumenter, der ønskes fremlagt. Borgerne anførte f.eks. i editionsbegærin-gen, at de ønskede fremlagt følgende dokumenter: *"Indstillinger, noter, notater, oplæg, referater, instrukser, erklæringer, der er udarbejdet af eller til et specialudvalg, EU-udvalget, regeringens*

⁴³ Gomard og Kistrup: Civilprocessen, side 710

Fællesmarkedsudvalg/EU-udvalg, den danske ambassadør ved EU og Udenrigsministeren i tilknytning til de under a. nævnte tilkendegivelser.” Denne angivelse kan ikke betegnes som værende konkret, eftersom at begæringen kan fortolkes således, at der henstilles til, at alt relevant materiale fremlægges. Det er heller ikke anført i afgørelsen, at borgeren specifikt skulle have oplyst grunde til støtte for, at modparten var i besiddelse af de pågældende dokumenter. Dog kan dette være et udtryk for, at selve begæringen alene er refereret i afgørelsen og ikke gengtrykt.

Endvidere er domstolene normalt tilbageholdende med at give et editionspålæg, hvis betingelserne ikke klart er opfyldt, eller at det findes, at parten kan bevise forholdet på anden vis, som ville være mere hensynsfuld for modparten. Ved afgørelsen tages der f.eks. hensyn til, om modparten vil pålægges et betydeligt eftersøgningsarbejde.⁴⁴ I denne sag konstaterede Højesteret, at netop dette betydelige eftersøgningsarbejde, som statsministeren gjorde gældende, ikke kunne tillægges vægt grundet sagens karakter og den naturlige forpligtelse til at bidrage til sagens oplysning, som en offentlig myndighed er pålagt.

Det kan dermed sammenfattes, at betingelserne for at imødekomme en editionsbegæring alene snævert kan anses som værende opfyldt, og at sagens faktum lægger op til, at Højesteret derfor burde have været mere tilbageholdende.

Afgørelsen må kunne forklares gennem Højesterets egen begrundelse, hvorefter en offentlig myndighed har en naturlig forpligtelse til at medvirke til sagens oplysning. Undersøgelsesprincippet må forstås som den omtalte naturlige forpligtelse, eftersom dette princip medfører en forpligtelse til at oplyse sagen. Anvendelsen af undersøgelsesprincippet i den konkrete sag kan begrunde, at den offentlige part er forpligtet til at fremlægge materiale, som ikke nærmere kan identificeres af den private part, men derimod ville kunne identificeres gennem en undersøgelse af alt relevant materiale, som myndigheden er i besiddelse af.

U 1998.16 H kan herefter fortolkes således, at der ikke er tale om en traditionel imødekomme af en editionsbegæring, men at Højesteret derimod står fast, at undersøgelsesprincippet normerer en offentlig myndigheds procesførelse og forpligtelser under en civil sag. Denne konklusion kan nås, eftersom Højesteret har valgt en generel formulering, som viser, at der er tale om en generel forpligtelse og ikke en forpligtelse rettet til den konkrete sag.

Det er dog ikke alene Højesteret, som er af denne opfattelse. Flere teoretikere har ligeledes behandlet undersøgelsesprincippet i civilretlig regi. Henrik Zahle angiver eksempelvis, at der gælder en højere grad af objektivitet, når en offentlig myndig optræder i en civil sag. Han konkluderer i forlængelse heraf, at undersøgelsesprincippet derfor gælder, hvorefter den offentlige myndighed er forpligtet til at foretage en undersøgelse af sagen.⁴⁵

⁴⁴ Gomard og Kistrup: Civilprocessen, side 711

⁴⁵ Zahle, Henrik: Om de civile domstoles behandling af offentligretlige sager, Juristen og Økonomen, 1979, nr. 14, side 325

Niels Fenger mener ligeledes, at en offentlig myndighed er forpligtet til objektivt at vurdere sagen og føre denne, således at påstande, anbringender og bevisførelsen er i overensstemmelse med gældende ret. Han anfører dog, at en offentlig myndighed rent praktisk under den civile retssag kan kæmpe ligeså ensidigt for sin sag som den private part, så længe at der forudgående er foretaget en objektiv undersøgelse og stillingtagen.⁴⁶

U 1998.16 H sammenholdt med det sidst anførte ovenfor må sammenfattende lede til en konklusion, hvorefter en offentlig myndigheds procesførelse er normeret af undersøgelsesprincippet, hvilket medfører, at myndigheden skal undersøge sagen på et objektivt grundlag og fremføre materiale som følge af denne undersøgelse, uanset om dette materiale understøtter myndighedens påstande eller borgerens påstande.

3.4.2 Forholdet mellem de forvaltningsretlige regler og reglerne om edition

Det skal her undersøges, om de forvaltningsretlige regler påvirker rettens vurdering i relation til imødekommelse af den private parts begæring om edition. Det er derfor relevant at undersøge aktindsigts- og tavshedspligtsreglernes normering af editionspligten. Eftersom der alene er tale om en analyse af *hvorvidt* aktindsigts- og tavshedspligtsreglerne normerer editionspligten – og dermed ikke *hvordan* – er det ikke relevant at behandle det materielle indhold af disse regler.

Dette speciale har til formål at undersøge, hvorvidt de forvaltningsretlige regler og grundsætninger normerer en offentlig myndigheds processuelle adfærd. De nedenstående underafsnit om editionspligten omhandler *rettens* adgang til at give en offentlig myndighed et editionspålæg, hvorfor det kan anføres, at underafsnittene falder udenfor specialets formål. Imidlertid har analysen relevans, eftersom rettens vurdering i sidste ende direkte kan påvirke myndighedens processuelle optræden, hvis denne pålægges edition. Det er derfor relevant at undersøge, om rettens vurdering er under påvirkning af forvaltningsretten. Afsnit 3.1 afgrænser desuden analysen til som udgangspunkt at omhandle de forvaltningsretlige grundsætninger. Afsnittet om edition omhandler aktindsigts- og tavshedspligtsreglerne, som er forvaltningsretlige lovregler. Denne fravigelse er atter begrundet ved, at dette afsnit ikke omhandler *myndighedens adfærd* af egen drift, men derimod en påtvungen adfærd gennem *rettens* beslutning.

3.4.2.1 Aktindsigtsreglernes normering af editionspligten

For at kunne benytte sig af muligheden for at anmode om edition, skal borgeren have forsøgt at indhente materialet på en mindre byrdefuld måde, hvilket må betyde, at der skal være søgt om aktindsigt gennem de forvaltningsretlige regler. Reglerne om aktindsigt og edition gælder sideløbende, hvorefter en borger på et hvilket som helst tidspunkt kan anmode om aktindsigt.⁴⁷ Dog vil borgeren og dennes advokat ofte have søgt om aktindsigt på et meget tidligere tidspunkt

⁴⁶ Fenger, Niels: Forvaltningsret, 1. udg. DJØF, 2018, side 914

⁴⁷ Ibid., side 916

for at vurdere sagen. Problematikken er da ofte, at borgeren ønsker at få adgang til dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt, og dette forsøges gennemført gennem edition.⁴⁸

Det kan anføres, at reglerne om aktindsigt og edition ved domstolene har en sammenhæng. Når en myndighed modtager en begæring om edition skal den forvaltningsretlige proces sættes i gang først. Dette er dels begrundet i, at en begæring om edition kan sammenlignes med en anmodning om aktindsigt. Desuden holdes undersøgelsen af, om begæringen kan imødekommes, uden for sagens omkostninger, hvilket er ønskeligt, når en lignende undersøgelse må være en del af en myndigheds almindelige virke.⁴⁹ Dog vil en sådan undersøgelse ofte ikke resultere i, at begæringen imødekommes uden et editionspålæg, eftersom myndigheden på dette tidspunkt ofte allerede har vurderet, at det pågældende dokument ikke kan udleveres til borgeren, jf. den tidligere anmodning om aktindsigt.

Sammenhængen mellem reglerne om aktindsigt og edition har flere gange vist sig gennem praksis, hvor det er prøvet, hvorvidt et editionspålæg kan gives, hvis oplysningerne er undtaget fra retten til aktindsigt. Domstolenes fortolkning af editionsreglerne viser, at disse regler som minimum udløser den samme adgang til materiale som aktindsigtsreglerne. Borgeren lider dermed ikke et retstab ved at benytte sig af reglerne om edition under retssagen. Dog viser dommene også, at editionsreglerne ikke nødvendigvis i alle situationer giver en bedre retsstilling end efter reglerne om aktindsigt.⁵⁰

Det fremgår eksempelvis af U.1968.278 H, at interne arbejdsdokumenter undtaget fra aktindsigt også er undtaget fra edition. Jørgen Trolle har kommenteret denne afgørelse, og han påpeger, at dommen ikke er et udtryk for, at undtagelserne til aktindsigt finder anvendelse som undtagelser til edition, men at undtagelserne blot kan udtrykke nogle bagvedliggende hensyn, som ligeledes ønskes varetaget efter editionsreglerne. Lignede resultat kan også ses i U 1969.301 H og U 1999.724 H. Alle dommene omhandler interne arbejdsdokumenter, som er undtaget fra aktindsigt efter FVL § 12. Tidligere har denne bestemmelse været en del af anden lovgivning, men dommene har stadig relevans, eftersom indholdet af undtagelsen er den samme, og at de generelle bemærkninger i dommene i forbindelse med editionsreglerne generelt stadig er aktuelle.

U 1999.724 H er den nyeste afgørelse, hvorfor denne vil blive anvendt til eksemplificering for forholdet mellem editionsreglerne og aktindsigtsreglerne. Der er tale om en kendelse fra Højesteret, som er afsagt af tre dommere. Sagen omhandlede begrundelsen for en afgørelse fra Told- og Skattestyrelsen om, at en sag om gaveafgiftspligt i anledning af et rentefrit og uopsigeligt lån var henlagt grundet forældelse. Borgeren havde rejst spørgsmål om, hvorvidt forældelse var den egentligt begrundelse for henlæggelsen, og styrelsen ændrede i den forbindelse sin

⁴⁸ Christoffersen, Jonas: Offentlige myndigheders editionspligt, Ugeskrift for Retsvæsen, 2000, U 2000B.202, side 203 (herefter "Christoffersen: Offentlige myndigheder editionspligt")

⁴⁹ Waage: Det offentlige som procespart, side. 460

⁵⁰ Ibid. side 466

afgørelse og anlagde sag om betaling af gaveafgift. Borgeren fremsatte da begæring om fremlæggelse af interne notater, der var fremsendt til Kammeradvokaten. Disse skulle belyse det egentlige grundlag for afgørelsen om henlæggelse. Højesteret anførte i sine præmisser, at "*Offentlige myndigheders interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt og kan som udgangspunkt ikke kræves fremlagt under retssager.*" Denne udtalelse viser hovedreglen om, at interne arbejdsdokumenter undtaget fra aktindsigt ikke kan blive pålagt fremlagt gennem edition.

Dog blev resultatet af kendelsen, at myndigheden blev pålagt at fremlægge de pågældende interne arbejdsdokumenter. Dette skyldes, at bevisførelsen måtte antages at være af afgørende betydning, jf. RPL § 169, stk. 2, jf. § 298, hvorefter retten kan pålægge, at dokumenter fremlægges, hvis "*hensynet til hemmeligholdelse bør vige for hensynet til sagens oplysning.*" Endvidere havde skattemyndighedernes sagsbehandling haft et usædvanligt forløb, og der var i øvrigt helt særlige omstændigheder.

Det kan dermed konkluderes, at retstillingen efter praksis er, at interne arbejdsdokumenter undtaget fra kravet om aktindsigt ikke kan kræves fremlagt i henhold til reglerne om edition under en retssag, medmindre retten vurderer, at dokumenterne skal fremlægges efter RPL § 169, stk. 2, jf. § 298, eller at andre omstændigheder nødvendiggør bevisførelsen.

Det er på side 309 i Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision angivet, at "*Editionspligten er uafhængig af, om det pågældende dokument tillige er eller ikke er undergivet adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, hvorimod det ved fastlæggelsen af begrænsningen i editionspligten for så vidt angår internt arbejdsmateriale kan være nærliggende at tillægge undtagelsesbestemmelserne herom i offentlighedsloven vejledende betydning.*" Forarbejderne angiver dermed meget klart, at aktindsigtsreglerne ikke generelt kan antages at begrænse editionspligten, men at ovenstående praksis undtager interne arbejdsdokumenter, hvorefter forvaltningsretten delvist afgør, hvorvidt en editionsbegæring kan imødekommes.

3.4.2.2 Tavshedspligtens normering af editionspligten

Det er dog ikke alene aktindsigtsreglerne, der kan have relevans for rettens vurdering af en editionsbegæring. RPL § 298, som hjemler edition, foreskriver, at retten ikke kan give et editionsplæg, hvis "*der derved vil fremkomme oplysning om forhold, som han ville være udelukket fra eller fritaget for at afgive forklaring om som vidne, jf. §§ 169-172.*" Dette betyder dermed, at RPL indeholder visse begrænsninger for editionspligten. Relevant i forhold til en offentlig myndigheds editionspligt er særligt RPL § 169, som omhandler tavshedspligt.

Det følger af RPL § 169, stk. 1, at personer, der handler i offentligt hverv, ikke uden samtykke må afkræves vidneforklaring, og dermed heller ikke kan pålægges edition, jf. § 298, om forhold, hvor der i det offentlige interesse påhviler dem tavshedspligt. RPL indeholder ikke materielle regler om tavshedspligt, hvorfor disse regler skal findes i den forvaltningsretlige lovgivning.

Dette betyder, at de forvaltningsretlige regler om tavshedspligt som udgangspunkt normerer adgangen til sagsoplysning gennem edition. Generelt hjemler tavshedspligten hemmeligholdelse, hvis det er begrundet i væsentlige hensyn til offentlige interesser.⁵¹

Dog er dette alene udgangspunktet, eftersom retten efter RPL § 169, stk. 2 har mulighed for at bede myndigheden om at redegøre for de forhold, som begrunder, at en editionsbegæring ikke kan imødekommes, jf. RPL § 169, stk. 1, jf. § 298, hvis retten vurderer, at de pågældende dokumenter skønnes at være af afgørende betydning for sagens udfald. Når myndigheden fremkommer med en sådan redegørelse, kan retten herefter tage stilling til, om hensynet til hemmeligholdelse bør vige for hensynet til sagens oplysning. Denne undtagelse medfører dermed, at de forvaltningsretlige regler om tavshedspligt alene delvist normerer en offentlig myndigheds editionspligt.

3.4.2.3 Sammenfattende om forholdet mellem de forvaltningsretlige regler og reglerne om edition

Det kan af ovenstående udledes, forvaltningsrettens regler delvist kan normere adgangen for retten til at efterkomme en editionsbegæring og dermed pålægge en offentlig myndighed at fremlægge materiale til brug for sagens oplysning. Analysen viser, at en offentlig myndighed er en helt særlig procespart, hvor forskellige regelsæt kolliderer, hvilket kan være en del af rettens vurdering af en editionsbegæring. Generelt kan det derfor anføres, at forholdet kan beskrives således, at forvaltningsretten kan have en afsmittende effekt i forhold til rettens vurdering.

Dog finder undersøgelsesprincippet anvendelse, hvis retten giver en offentlig myndighed et editionspålæg, eftersom der da skal iværksættes en fuldstændig undersøgelse af det materiale, som ønskes fremlagt, jf. bl.a. ovenstående analyse af undersøgelsesprincippet. De forvaltningsretlige grundsætninger – herunder som minimum undersøgelsesprincippet – normerer dermed ligeledes direkte en offentlig myndigheds procesadfærd, når et editionspålæg er givet.⁵² Der gøres dog opmærksom på, at retten ikke kan *tvinge* en part til at fremlægge materiale på baggrund af et editionspålæg. Hvis en part nægter fremlæggelse, vil dette medføre processuel skadevirkning.

3.4.3 **Bevisbyrde**

At en part bærer bevisbyrden betyder, at det kommer denne til skade, hvis det pågældende forhold ikke kan sandsynliggøres tilstrækkeligt. Det er dermed relevant at undersøge, hvorvidt de forvaltningsretlige regler påvirker bevisbyrden, eftersom det kan have afgørende betydning for sagens resultat.

Som udgangspunkt har sagsøgeren bevisbyrden. Dette udgangspunkt gælder også i forvaltningssager. Dette fremgår eksempelvis af U 2003.2425 V, hvor staten som sagsøger havde

⁵¹ Christoffersen: Offentlige myndigheder editionspligt, side 204

⁵² Waage: Det offentlige som procespart, side 468

nedlagt påstand om, at et maleri var ejet af denne. Vestre Landsret anførte i sin begrundelse, at statens påstand ikke kunne tages til følge, eftersom disse ikke havde kunne fremskaffe det fornødne bevis.

Selvom dette udgangspunkt gælder for såvel private som offentlige sagsøgere, gælder der dog alligevel særlige regler i relation til offentlige myndigheder. Der findes i særlovgivningen flere bestemmelser, hvorefter en borger, som ønsker at få en afgørelse indbragt for domstolene, blot behøver at meddele dette til myndigheden, hvorefter denne er forpligtet til at udtage stævning. Dette er begrundet i det faktum, at en offentlig myndighed ofte råder over flere ressourcer og større viden end borgeren. Disse særregler medfører, at myndigheden fremstår som sagsøger, og det er derfor som udgangspunkt denne, der har bevisbyrden. Som eksempel på disse særregler kan nævnes godskørselslovens § 13, lov om vagtvirksomhed § 15, stk. 3, produktsikkerhedslovens § 23, stk. 2, lov om spillekasinoer § 23 m.fl.⁵³

Der er dog flere undtagelser, hvorefter bevisbyrden vendes. Først og fremmest fritages en part for bevisbyrden, hvis dennes påstand stemmer overens med det sædvanlige.⁵⁴ I relation til denne undtagelse kan myndighedens særlige karakter have en betydning. Dette illustreres gennem U 2014.3045 Ø. Dette er en nyere afgørelse fra Østre Landsret, og der var blandt dommerne enighed om afgørelsens resultat.

I sagen havde en borger nedlagt påstand om, at en række forskellige forhold under sin fængsling bl.a. havde været i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 2 og 3. Det relevante forhold i relation til analysen af bevisbyrdebetragtningerne er borgerens placering i en sikringscelle i stedet for en almindelig afsoningscelle. Retten kom frem til, at det måtte betragtes som usædvanligt, at borgeren var placeret i en sikringscelle, hvorfor bevisbyrden for, at dette var en begrundet anbringelse, overgik fra borgeren til Direktoratet for Kriminalforsorgen, som var sagsøgte i sagen.

En påstand vil også være i strid med det sædvanlige, hvis en myndighed fraviger fra en fast praksis. Ole Krarup påpeger, at dette f.eks. kunne være tilfældet, hvis det kan påvises, at myndigheden har haft en ulovlig subjektiv hensigt.⁵⁵ Denne undtagelse er bl.a. hjemlet i to ældre afgørelse afsagt af Østre Landsret i hhv. 1936 og 1954. Afgørelsernes alder påvirker den retskildemæssige værdi. Dog må afgørelserne formodes stadig at have en vis værdi, eftersom de grundlæggende hensyn ikke har ændret sig siden. En fravigelse af en fast praksis må stadig anses som en begrundelse for, at det er myndigheden, der skal godtgøre, at denne fravigelse har været saglig og lovlige.

⁵³ K. Hagel-Sørensen: *Proceduren*, side 521

⁵⁴ Lindencrone, Lars og Werlauf, Erik: *Dansk Retspleje*, 6. udgave, Karnov, side 287

⁵⁵ Krarup, Ole: *Øvrighedsmyndighedens grænser*, 1. udg. Juristforbundet, 1969, side 117

U 1954.571 Ø omhandlede et boliganvisningsudvalg, som fraveg egen praksis ved at nægte at godkende indstillinger fra lejesøgende. Denne nægtelse blev af sagsøgeren betegnet som begrundet i kommunalpolitiske hensyn. Implicit heri lå at sådanne hensyn i den konkrete sag måtte være usaglige. Landsretten anfører, at udvalget ikke i tilstrækkelig grad havde afkræftet formodningen for anvendelsen af usaglige hensyn. Det var altså op til udvalget, som var sagsøgte, at modvise sagsøgerens påstand, hvorfor bevisbyrden var vendt. U 1936.798 Ø viser ligeledes, at bevisbyrden vendes, hvis der brydes med en fast praksis. I denne sag blev det anset som en fast praksis at give borgerne tilslutning til kommunens vandværk, men en sådan tilslutning blev nægtet sagsøger, som derfor lagde sag an mod kommunen. Retten pålagde kommunen bevisbyrden for, at nægtelsen af tilslutning var en saglig afgørelse.

Bevisbyrden flyttes desuden også fra sagsøgeren til sagsøgte, hvis det bevises, at sagsøgte har tilsidesat retsregler eller forskrifter.⁵⁶ Dette gælder ligeledes for offentlige myndigheder og betyder i disse sager, at bevisbyrden vendes, hvis sagens genstand er myndighedens overtrædelse af forvaltningsretlige retsgarantier eller forskrifter.⁵⁷ Denne undtagelse fremgår af praksis, hvor manglende partshøring ofte har været genstand for behandling, jf. eksempelvis U 2003.1417 Ø, FED 2005.1417 V og U 2008.1359 V. Disse domme når alle til samme resultat, hvorfor alene U 2008.1359 V, som den nyeste af disse afgørelser, vil blive refereret.

U 2008.1359 V handlede om en kommune, der havde udarbejdet et forslag til skiltning, informationstavler og bykort til byen, som skulle finansieres af fire store tavler med reklamer, som skulle placeres ved foden af en skrænt ud for en beboelsesejendom. Ejeren heraf klagede over placeringen af tavlerne, og det blev i den forbindelse nødvendigt at anlægge sag med påstand om, at kommunen skulle anerkende, at afgørelsen om opsætningen af reklametavlerne var ulovlig og ugyldig, bl.a. eftersom ejeren skulle være partshørt. Landsretten anførte følgende i sin begrundelse: *"Haderslev Kommune har således ikke løftet bevisbyrden for, at en gennemførelse af partshøringen ville være uden betydning, da den placering, der faktisk blev et led i aftalen, som nævnt ikke kan antages at have været den eneste mulige placering."* Denne begrundelse viser, at kommunen blev pålagt bevisbyrden for, at borgeren ikke skulle være partshørt. Dette viser, at et brud med en retsgaranti vender bevisbyrden.

Bevisbyrden vendes desuden, hvis sagsøgte er nærmest til at sikre sig bevis.⁵⁸ Denne undtagelse må igen antages at være meget relevant for offentlige myndigheder, da disse ofte vil være nærmest til at sikre sig bevis, eftersom en myndighed er underlagt en notatpligt, jf. offentlighedslovens § 13 samt en pligt til effektiv journalisering. Det følger dermed af en offentlig myndigheds natur, at denne skal dokumentere, notere og generelt behandle alle relevante oplysninger i en sagsbehandling. Disse forpligtelser har en borger naturligvis ikke, hvorfor det i

⁵⁶ Waage: Det offentlige som procespart, side 474

⁵⁷ Ibid., side 474-476

⁵⁸ Ibid., side 477

mange tilfælde vil være oplagt, at bevisbyrden flyttes til myndigheden, eftersom denne har været nærmest til at sikre sig bevis.

Det påpeges desuden, at selvom undtagelserne ikke finder anvendelse, og at borgeren dermed skal bære bevisbyrden, kan undersøgelsesprincippet finde anvendelse, hvorefter myndigheden kan være forpligtet til i større eller mindre grad at understøtte forhold, som er i borgerens interesse.⁵⁹ Undersøgelsesprincippet anvendelse er dokumenteret ovenfor.

Det kan sammenfattes, at der gælder de samme bevisbyrderegler for offentlige myndigheder som private, men at der for offentlige myndigheder typisk vil være langt flere sager, hvor undtagelserne finder anvendelse, eftersom der for disse gælder mange forskrifter, faste praksis, sædvaner osv. En offentlig myndighed vil ligeledes ofte være nærmest til at sikre sig bevis. Desuden er offentlige myndigheder oftere sagsøger, selvom det egentligt er borgerens ønske at prøve sagen ved domstolene. Man kan derfor sige, at en offentlig myndigheds *særlige karakter* gør, at denne oftere vil skulle bære bevisbyrden. Dette betyder, at de forvaltningsretlige regler indirekte normerer processen for myndigheden. Denne konklusion bidrager dermed til et helhedsindtryk af myndighedens procesførelse, selvom diskussionen ikke tager direkte afsæt i de forvaltningsretlige reglers normering af en offentlig myndighed.

3.5 Forvaltningsretlige krav til proceduren

Proceduren er det sidste afgørende led under hovedforhandlingen, jf. RPL § 365, stk. 2. Under proceduren fremfører hver part sit syn på sagen, argumenterer for et bestemt faktum, der skal lægges til grund for afgørelsen, kommenterer bevisførelsen, redegør for hvordan bevisbedømmelsen bør foretages samt klassificerer den retlige subsumption.⁶⁰

Under proceduren gengives bl.a. indholdet fra parternes processkrifter, som er indleveret til retten under forberedelsen. Dette skyldes, at retten alene træffer afgørelse på baggrund af det, som parterne fremfører under hovedforhandlingen. Dette må betyde, at ovenstående analyse og resultat under afsnit 3.2 om påstande og afsnit 3.3 om anbringender også må være gældende i en vis udstrækning under proceduren. Dette afsnit adskiller sig dog fra afsnit 3.2 om påstande og afsnit 3.3 om anbringender, eftersom afsnittet fokuserer på, når den offentlige part procederer om jus. Det er relevant at fokusere på denne del af proceduren, eftersom parterne har lige adgang til at kommentere på bevisførelsen og sagens faktum, hvorimod der ofte består en betydelig skævhed i parternes viden om de materielle regler, eftersom den offentlige myndighed ofte er specialiseret indenfor det bestemte område.

Retten afgør som udgangspunkt selv hvilke materielle regler, der skal lægges til grund for afgørelsen. Dette betyder, at retten ikke er bundet af parternes anbringender og argumentation

⁵⁹ Zahle, Henrik: Om det juridiske bevis, 1. udg. DJØF, 1976, side 671

⁶⁰ Pedersen og Christensen: Den Civile Retspleje, side 342

under proceduren om jus.⁶¹ Imidlertid er retten dog ofte i praksis afhængig af parternes redegørelser, henvisninger og materialesamlinger om jus, eftersom parternes advokater efter en længere forberedelse på retssagen ofte er i besiddelse af en større ekspertviden om netop dette emne modsat generalistdommeren, som skal træffe afgørelse i sagen. Når parterne i praksis forsyner retten med jus, lægges der op til spørgsmålet om, hvorvidt den offentlige part har nogle særlige forpligtelser overfor sin modpart i forhold til at oplyse om jus, som kan gavne denne. Dette kunne f.eks. være, hvis myndigheden er i besiddelse af nogle oplysninger, som ikke er tilgængelige for borgeren, herunder eksempelvis administrativ eller utrykt praksis.⁶²

For at belyse de forvaltningsretlige regler og grundsætningers normering af en offentlig myndigheds procedure vil myndighedens pligt til at oplyse om jus, som kan gavne borgerens sag, først og fremmest blive behandlet. Derefter behandles, hvilket indhold en offentlig myndigheds procedure skal have i forhold til gældende ret.

3.5.1 Den offentlige myndigheds pligt til fremførelse af jus, som gavner borgerens sag

Som udgangspunkt er parterne frit stillet under proceduren til at fremføre de synspunkter, som de ønsker. Frederik Waage konkluderer i sin disputats, at der for en privat part aldrig ville kunne være en forpligtelse til af egen drift at oplyse om praksis, som denne er bekendt med, der ville gavne modpartens sag, men at en offentlig myndighed har forvaltningsretlige forpligtelser overfor borgeren, som gør, at denne skal dele sin viden om relevant praksis med borgeren.⁶³ Waage anfører ikke, hvorledes dette udsagn understøttes. Dog må konklusionen kunne understøttes af en retlig argumentationskæde, jf. nedenfor.

Undersøgelsesprincippet finder anvendelse i relation til sagens oplysning, jf. herom under afsnit 3.4.1. Dette er primært begrundet gennem U 1999.16 H, hvorefter en offentlig myndighed har en naturlig forpligtelse til at bidrage til sagens oplysning. De hensyn, som begrunder denne retstilstand, må være, at offentlige myndigheder ofte bedre er i stand til at oplyse sagen grundet det ulige styrkeforhold mellem parterne, samt at en myndighed er underlagt mange forpligtelser, som sikrer, at oplysninger om sagen er noteret og journaliseret. Det kan anføres, at samme hensyn gør sig gældende i forhold til oplysninger om jus. Den offentlige part er i denne henseende ligeledes bedre i stand til at oplyse om f.eks. administrativ og utrykt praksis, som kan gavne borgerens sag. En myndighed må i denne sammenhæng ligeledes antages at have en naturlig forpligtelse til at bidrage til sagens juridiske oplysning.

Når en myndighed må have en forpligtelse til at fremføre jus, som kan gavne borgerens sag, må denne forpligtelse til dels være begrundet i legalitetsprincippet og vejledningspligten. Legalitetsprincippet sikrer under den administrative sagsbehandling, at der træffes lovlige afgørelser, samt at borgeren får den retsstilling, som denne har krav på. Dette sikres tillige gennem

⁶¹ Gomard og Kistrup: Civilprocessen, side 578

⁶² Waage: Det offentlige som procespart, side 479

⁶³ Ibid., side 480

vejledningspligten, hvorefter myndigheden skal oplyse borgeren om forhold, som er relevante for denne og dennes retsstilling. Ovenstående redegørelse for analogislutningen mellem myndighedens forpligtelse til at bidrage til sagens faktiske oplysning og sagens retlige oplysning må dermed afspejle vejledningspligtens og legalitetsprincippet anvendelse, når en offentlig myndighed procederer om jus.

Skatteministeren har i et endeligt svar fra 2011 afgrænset forvaltningens pligt til at oplyse om administrativ praksis og utrykte domme.⁶⁴ Dette var et svar på et forslag, som blev fremsat i Advokatrådets redegørelse om retssikkerhed på skatteområdet fra 2011. Et endeligt svar er et fortolkningsbidrag, og det kan dermed ikke betegnes som en bindende retskilde. Svaret er dermed alene et bidrag til forståelsen af grænsen for myndigheders forpligtelse i relation til at oplyse om jus.

Advokatrådets redegørelses forslag nr. 5 indeholder en beskrivelse af, at utrykte afgørelser i mange sager har haft en afgørende bevismæssig betydning, jf. eksempelvis SKM 2007.147 H. Denne afgørende bevismæssige betydning har dog den konsekvens, at parterne ikke stilles lige, eftersom den private part og dennes advokat ikke har samme adgang til disse utrykte afgørelser som den offentlige part. Advokatrådet begrundede dette ved, at Kammeradvokaten og Skatteministeriet kan nægte at fremlægge praksis på borgerens anmodning herom, og denne nægtelse bevirker, at borgeren ikke kan dokumentere en påberåbt praksis, hvilket skaber en urimelig retsstilling for denne. Advokatrådet foreslog derfor, at det skulle overvejes at indføre regler, hvorefter Skatteministeriet og Kammeradvokaten i en retssag altid er pligtige til at undersøge utrykte afgørelser, som kan understøtte borgerens anbringender, hvis borgeren anmoder om dette.

Skatteministeren svarede hertil, at retten kan træffe bestemmelse om, at en bestemt praksis skal undersøges, hvilket Skatteministeriet og Kammeradvokaten skal være behjælpelige med. Dog ville sådanne undersøgelser være tidskrævende, medmindre retten opsætter visse begrænsninger. Der ville derfor ikke være tale om en generel forpligtelse til at undersøge praksis. Dette svar betyder, at Skatteministeren ikke er afvisende overfor, at en offentlig myndighed kan blive pålagt en forpligtelse til at oplyse jus til borgerens fordel, men at denne forpligtelse afhænger af ressourcemæssige vurderinger. Dog er offentlige myndigheder forpligtet til at føre et effektivt journaliseringssystem til opbevaring af praksis, eftersom en myndigheds efterlevelse af lighedsprincippet forudsætter, at medarbejdere har kendskab til praksis eller har adgang til at få kendskab, jf. ombudsmandens afgørelse FOB 2006.390. Dette betyder, at de ressourcemæssige ulemper for myndigheden ikke burde være store, når praksis indenfor et område forholdsvist nemt burde kunne findes.

⁶⁴ Skatteministerens endelige svar af 29. juni 2012 på spørgsmål nr. 157, alm. del af 24. november 2011

Det kan dog anføres, at problemstillingen i forhold til utrykt praksis må antages at mindskes med den digitale udvikling, eftersom de fleste offentlige myndigheder har online databaser med afgørelser fra omkring 2008 og frem.

Opsummerende kan det anføres, at offentlige myndigheder efter en analogislutning må være underlagt forpligtelser svarende til legalitetsprincippet og vejledningspligten i forhold til at fremføre jus, som understøtter borgerens sag. Omfanget af disse forpligtelser er dog ikke afklaret, men det må antages, at de ikke udstrækkes til, at myndigheden skal udføre aktive og resourcekrævende undersøgelser. Dog pointeres det, at denne konklusion ikke er understøttet af hverken lovgivning eller praksis, hvorefter retstilstanden må betegnes som usikker.

3.5.2 Indholdet af myndighedens procedure i forhold til gældende ret

Igen kan det anføres, at en part som udgangspunkt er frit stillet i forhold til indholdet af dennes procedure. Dog kan en offentlig myndighed muligvis ikke på samme måde som en privat part påberåbe sig argumenter til støtte for sin sag. Dette redegør Kirsten Ketscher for, hvorefter hun anfører, at Kammeradvokaten ofte er gået lang for at vinde en sag med argumenter, som hun kalder for tvivlsomme. Et eksempel herpå er, at Kammeradvokaten har argumenteret for, at grundlovens § 75, stk. 2 om retten til forsørgelse alene er en programerklæring, selvom Kirsten Ketscher anfører, at denne bestemmelse er det mest grundlæggende princip om forsørgelse i dansk ret.⁶⁵ Spørgsmålet er herefter, om det offentlige er forpligtet til at holde indholdet af proceduren indenfor gældende ret, eller om der gælder en fuldstændig procedurefrihed som for private parter.

U 1999.724 H kan anvendes til at belyse af dette spørgsmål. Denne dom er refereret under afsnit 3.4.2.1 for at illustrere forholdet mellem aktindsigtsreglerne og editionspligten. Dommen viser dog også en konkret sag, hvor en offentlig myndighed krydsede grænsen for, hvad der kan gøres gældende under en retssag. I sagen gjorde Skatteministeriet gældende, at et gennembrud af tavshedspligten i forbindelse med edition måtte have som forudsætning, at materialet indeholdt faktiske oplysninger, der havde afgørende betydning for sagen, og at sagen angik en tvist af væsentlig samfundsmæssig betydning. Det sidste anbringende om væsentlig samfundsmæssig betydning er ikke hjemlet i RPL eller andre steder, og det kan derfor ikke begrunde, at en editionsbegæring ikke skulle imødekommes. Dette betyder, at den offentlige part i sagen anvendte et selvopfundet retligt anbringende.

Selvom retten i afgørelsen ikke direkte kommenterede på brugen af dette anbringende, viser en fortolkning dog, at sådanne selvopfundne retlige argumenter ikke kan anvendes til understøttelse af sagen. Afgørelsen kan dermed ses som et eksempel på en offentlig myndighed, der forsøger at strække mulighederne for afvisning af edition ud til lovens yderste grænse. I den konkrete sag var imødekommelsen af editionsbæringen ligeledes begrundet i andre konkrete

⁶⁵ Ketscher, Kirsten: Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret: Overvejelser i tilknytning til U 2012.1761 H, Juristen/DJØF, 2012, nr. 4, side 177

forhold, men dommen må dog alligevel være et udtryk for, at en offentlig myndighed i sin argumentation skal leve op til en højere grad af objektivitet og legalitetsprincippet.

Dette betyder, at der må være en grænse for indholdet af en offentlig myndigheds procedure, som må gå, når det offentlige mod bedre vidende fremlægger jus på en forkert måde eller undlader at fremlægge jus, som kan være relevant for pådømmelsen af sagen. Det formodes dog, at legalitetsprincippet anvendelse ikke er til hinder for, at en offentlig myndighed kan argumentere for en ny fortolkning af en bestemmelse samt prøve lovgivningens grænser, men der må blot formodes at være en grænse for, hvor kreativt forvaltningen kan udlægge jus. Dette understøttes ligeledes af Frederik Waages antagelser.⁶⁶

3.6 Generelle overvejelser

Visse overvejelser knytter sig til den samlede proces og til den generelle ordning for domstolsprøvelse af forvaltningsakter. Dette afsnit har til formål at fremføre disse overvejelser, som skal belyse, hvorvidt de forvaltningsretlige regler normerer en offentlig myndigheds processuelle adfærd.

Et argument i mod at forvaltningsretten normerer en offentlig myndigheds procesadfærd er, at RPL gælder i den civile retspleje, og lovgiver har ikke for denne særlige part ønsket, at der skulle gælde noget særligt. Endvidere sikrer RPL parternes processuelle rettigheder, som er lige for både en offentlig og en privat part. Endvidere indeholder RPL også regler om materiel procesledelse, hvorefter retten kan opfordre parterne til at fremføre påstande, anbringender og beviser. Retten har også en spørgsmålsret, som også kan sikre at vigtige materielle problemstillinger bliver belyst. Disse regler sikrer i et vist omfang, at en svag part ikke bliver dårligere stillet grundet åbenlyse misforståelser eller forglemmelser om faktum eller jus.⁶⁷ Det kan derfor anføres, at parternes rettigheder allerede er sikret, uden at den offentlige part skal pålægges yderligere forpligtelser.

Selvom RPL indeholder regler, der i et vist omfang hjælper parterne til at fremlægge materiale til fyldestgørende sagsoplysning, er disse regler stadig lige for begge parter, og det ulige styrkeforhold mellem den private part og den offentlige part udlignes dermed ikke. Dette betyder altså, at den materielle procesledelse ikke rækker langt nok til at udligne dette styrkeforhold. Uanset de øvrige regler i RPL er retten endvidere stadig bundet af forhandlingsprincippet.

Dette ulige styrkeforhold mellem parterne er begrundet i, at den offentlige myndighed ofte ligger inde med mange oplysninger, som ikke er tilgængelige for en privat part. Desuden har en offentlig myndighed flere økonomiske ressourcer, som medfører, at der sjældent vil være en begrænsning i forhold til indhentelse af beviser og den tid, som bruges på sagen. Endvidere har en offentlig myndighed en stor ekspertise på det konkrete område, som tvisten omhandler.

⁶⁶ Waage: Det offentlige som procespart, side 482-483

⁶⁷ Gomard og Kistrup: Civilprocessen, side 583-586

Generelt begrundes dette ulige styrkeforhold bl.a. de forvaltningsretlige regler, som beskytter borgeren og sikrer, at der træffes korrekte afgørelser.⁶⁸ Dette ulige styrkeforhold udlignes ikke blot ved dét, at tvisten bliver prøvet ved domstolene, og derfor kan det anføres, at der stadig for borgeren er et behov for, at forvaltningen er underlagt visse regler for at sikre, at denne ikke handler ensidigt til skade for borgeren.

En borger vil typisk være repræsenteret af en advokat ved en retssag, hvilket kan påvirke vurderingen. Konkret i forhold til vejledningspligten anfører Sten Bønsing, at pligten til at vejlede alene gælder for private borgere, hvorefter forvaltningens forpligtelse mindskes, hvis borgeren selv har valgt at have professionel rådgivning. Dette understøttes af FOB 1990.270.⁶⁹ Imidlertid foreligger der praksis, som modsiger dette udgangspunkt. Bønsing har refereret den utrykte afgørelse fra Vestre Landsret af 1/8 1994, 4. afd., B-0269-90. Afgørelsen handler om en sag, hvor en borger fik erstatning som følge af manglende iagttagelse af vejledningspligten. Det interessante i forhold til denne afgørelse er, at det var en advokat, som havde rettet henvendelse til myndigheden på vegne af en borger. Dette blev dog ikke tillagt vægt i afgørelsen, hvilket viser, at Vestre Landsret i den konkrete situation ikke lod forvaltningens forpligtelse til at vejlede vige grundet borgerens professionelle repræsentation.

I forhold til diskussionen af parternes styrkeforhold kan det dog anføres, at borgerens repræsentation uanset udligner styrkeforholdet i større eller mindre grad. Dog vil borgerens advokat altid være begrænset af borgerens midler til at føre sagen, og forvaltningen vil stadig ligge inde med mange oplysninger og ofte også en større ekspertise.

Der kan dog også stilles spørgsmålstegn ved, hvorvidt et ulige styrkeforhold skal begrunde, at den ene part bør være underlagt yderligere forpligtelser, eftersom der mellem mange private parter ligeledes er et ulige styrkeforhold, eksempelvis mellem den store virksomhed mod den lille forbruger. Dette ulige styrkeforhold mellem to private medfører ikke, at den stærke part er stillet anderledes end den svage part.

Diskussionen med udgangspunkt i styrkeforholdet mellem parterne er én måde at betragte det logiske og nødvendige i de forvaltningsretlige reglers normering af den offentlige part. De forvaltningsretlige reglers normering af myndigheden kan dog også være begrundet i reglernes grundlæggende og dominerende karakter, eftersom disse regler er en del af forvaltningens DNA og virke, hvorfor det ville være ulogisk og meget indgribende, hvis reglerne ikke skulle finde anvendelse, når det offentlige agerer part i en civil sag. Selvom den civile sag er underlagt et særskilt regelsæt, er den private part stadig borger i staten, regionen, kommunen osv.

⁶⁸ Godsk Pedersen, Hans Viggo: Juridiske emner ved Syddansk Universitet, DJØF, 2013, kapitel skrevet af Frederik Waage, side 421 (herefter "*Waage: Juridiske emner ved Syddansk Universitet*")

⁶⁹ Bønsing: Almindelig Forvaltningsret, side 266

Dispositionsprincippet er et udtryk for, at parterne har en tvist, som ikke berører generelle samfundsmæssige interesser, hvorefter rettens funktion alene er at løse en tvist mellem parterne, hvor disse ikke selv kan. Parterne kan gennem dispositionsprincippet frit råde over sagens genstand, hvilket er hensigtsmæssigt, når tvisten alene vedrører parterne. Parterne kan desuden gennem forhandlingsprincippet også råde over, hvad retten skal tage stilling til under sagen, og hvad denne stillingtagen skal bygge på. De grundlæggende principper i den civile retspleje er dermed generelt bygget op om, at der er tale om en tvist, som alene vedrører de involverede parter.

Forvaltningssager adskiller sig dog ofte fra de klassiske tvister, som den civile retspleje er opbygget ud fra, eftersom disse oftere vil have en samfundsmæssig interesse. Der er risiko for, at denne samfundsmæssige interesse ikke bliver varetaget, hvis forvaltningen under retssagen agerer ensidigt som en hvilken som helst anden part under en retssag. Denne samfundsmæssige interesse kan dog varetages, hvis de forvaltningsretlige regler normerer en offentlig myndigheds procesførelse, eftersom myndigheden da forpligtes til at agere objektivt og generelt føre proces, således at et resultat i overensstemmelse med gældende ret opnås. Endvidere ville det også være et retssikkerhedsmæssigt problem, hvis afgørelser fra domstolene danner præcedens for efterfølgende forvaltningsretlige afgørelser, men at rettens afgørelse er truffet på grundlag af en proces, hvor den offentlige part ikke har ageret i tråd med de forvaltningsretlige regler.

Legalitetsprincippet sikrer, at borgeren får den retsstilling, som denne har krav på efter gældende ret. Som ovenfor anført begrænser dette princip en myndigheds mulighed for at indgå et forlig, eftersom en borger ikke må begunstiges uretmæssigt. Når legalitetsprincippet finder anvendelse i denne henseende, er det nærliggende at antage, at legalitetsprincippet også normerer den videre tvisteløsning.

3.7 Delkonklusion

Denne del af specialet har til formål at besvare, hvorvidt de forvaltningsretlige regler og grundsatninger normerer offentlige myndigheders processuelle optræden ved domstolene. Generelt viser analysen, at de forvaltningsretlige regler i et vist omfang enten direkte eller indirekte normerer en myndigheds optræden. Konklusionen bygger dog på, at alene visse forvaltningsretlige regler normerer visse dele af civilprocessen. Det er dermed ikke muligt generelt at slutte fra analysen, at samtlige forvaltningsretlige regler generelt begrænser en offentlig myndigheds processuelle adfærd. Retstilstanden må dog betegnes som usikker grundet retskildemæssige udfordringer, som redegjort for under afsnit 1.4.

De afgørende resultater, som bl.a. har ledt frem til delkonklusionen er, at undersøgelsesprincippet finder anvendelse i forhold til sagens oplysning, jf. U 1998.16 H, hvorefter Højesteret kom frem til, at en offentlig myndighed har en naturlig forpligtelse til at bidrage til sagens oplysning. Endvidere viser analysen konkret, at en offentlig myndighed ved nedlæggelsen af

påstande – og muligvis også ved udformningen af anbringender – er underlagt de forvaltningsretlige regler, herunder særligt lighedsprincippet, legalitetsprincippet og magtfordrejningslæren for så vidt angår påstande.

4 Retspolitiske overvejelser

De aktuelle udfordringer ved den nuværende ordning for domstolsprøvelse af forvaltningssager set i lyset af ovenstående analyse skal i dette kapitel først og fremmest klarlægges. Derefter indeholder kapitlet en analyse af udvalgte mulige alternative ordninger for domstolsprøvelsen. Samlet udgør dette kapitel dermed de retspolitiske overvejelser, som de forvaltningsretlige reglers normering af offentlige myndigheders procesførelse lægger op til.

4.1 Udfordringer ved den nuværende ordning

Dette afsnit har til formål *kortfattet* at opridse udvalgte mulige udfordringer ved den nuværende ordning, hvorefter forvaltningssager prøves som en almindelig civil sag, samt baggrunden herfor. Afsnittet vil dermed ikke indeholde en dybdegående analyse af udfordringerne, herunder specielt udfordringerne i forhold til kammeradvokatordningen, eftersom en sådan analyse ligger uden for specialets afgrænsning, jf. afsnit 1.3. Endvidere kan den nuværende ordning ligeledes lægge op til yderligere udfordringer, som dog ikke beskrives i dette speciale.

4.1.1 **Borgerens retssikkerhed og retsstilling**

Ovenfor er det fastslået, at de forvaltningsretlige regler i et vist omfang gælder for en offentlig myndighed under en retssag. Det kan dermed anføres, at problemstillingerne i forhold til borgerens retssikkerhed og retsstilling under en forvaltningssag, som fremgår af indledningen i afsnit 1.1 og sammenholdningen i afsnit 2.3 imødekommes gennem de forvaltningsretlige reglers anvendelse, hvorfor borgerens retssikkerhed og retsstilling teoretisk set er sikret.

Imidlertid er en udfordring ved denne ordning, at borgerens retssikkerhed og retsstilling i *praksis* kan være truet. Dette er begrundet ved, at det er en forudsætning for en offentlig myndigheds korrekte procesadfærd, at både myndighedens og dennes repræsentant samt borgerens og dennes repræsentant er bevidste om, at forvaltningsmyndigheden *er* underlagt visse forvaltningsretlige regler. Hvis parterne agerer som almindelige private parter, og borgeren ikke gør gældende, hvis myndigheden ikke iagttager de forvaltningsretlige regler, vil retten ikke egenhændigt gøre parterne opmærksomme herpå eller træffe afgørelse om forholdet, jf. forhandlingsprincippet.

Endvidere er retssagen opstået på baggrund af en uoverensstemmelse mellem myndighedens og borgerens opfattelse af en afgørelses resultat og evt. også sagsbehandlingen. Selvom myndigheden eksempelvis er underlagt undersøgelsesprincippet, vil dette ikke ændre sagens oplysning, hvis myndigheden er af den opfattelse, at sagen er fuldt oplyst. De forvaltningsretlige reglers sikring af borgerens retsstilling er altså afhængig af, hvordan myndigheden *selv* vurderer sine påstande, anbringender, bevisførelse osv. Dette betyder samlet, at borgeren ofte er nødsaget til at føre proces om spørgsmålet, hvis denne ønsker reglerne iagttaget. Hertil kommer også, at det kan være svært at vurdere, hvad de forvaltningsretlige reglers normering af forvaltningsmyndighedens procesadfærd medfører i den konkrete situation. Det kan eksempel-

vis være svært at vurdere, om en myndighed fremfører en procedure i strid med gældende ret, hvis gældende ret er usikker. Det kan dermed anføres, at indholdet af myndighedens forpligtelser alene endeligt kan fastslås gennem rettens stillingtagen hertil.

Dette er praktiske udfordringer, eftersom en forvaltningsmyndighed rent teoretisk altid vil have et objektivt syn på sig selv og sin procesadfærd og sammenholde denne med de gældende forpligtelser, som myndigheden er underlagt. Afgørelserne, som indgår i ovenstående analyse i kapitel tre, viser dog, at virkeligheden ikke nødvendigvis altid afspejler den teoretiske ideelle procesførelse.

4.1.2 Kammeradvokatordningen

Den nuværende ordning giver også visse udfordringer i forhold til det offentlige repræsentant under retssagen, som oftest vil være en privat advokat. Myndigheden kan også vælge, at embedsmænd fører sagen, men det ses sjældent. Det offentlige advokat er Kammeradvokaten, som referer til advokatfirmaet Poul Schmith. Kammeradvokatordningen er unik for Danmark, eftersom retssager i andre lande typisk føres af embedsmænd, en form for en generaladvokat, som er ansat hos myndigheden eller en anden ordning, hvor det offentlige selv fører sagerne. Den danske ordning grunder i, at forvaltningssager føres gennem den almindelige civile retspleje, hvorimod mange andre europæiske lande er organiseret med en forvaltningsdomstol. Mere herom nedenfor. En myndighed kan dog også lade sig repræsentere af andre advokater end Kammeradvokaten.⁷⁰ I nedenstående henvises alene til Kammeradvokaten for overblikkets skyld, men problemstillingen vedrører generelt de advokater, som repræsenterer det offentlige.

Advokatens repræsentation har hjemmel i RPL § 260, stk. 2, hvorefter advokater er eneberettiget til at give møde i retten som fuldmægtige for parterne. Det følger af RPL § 263, stk. 1, at dette fuldmagtsforhold medfører, at parten bliver bundet af advokatens handler, hvis disse falder indenfor procesfuldmagts grænser. Spørgsmålet er da, hvorvidt denne procesfuldmagt skaber en fuldstændig identifikation mellem partens forpligtelser, altså myndighedens forvaltningsretlige forpligtelser, og advokatens procesførelse, således at den private advokat ligeledes skal iagttage de forvaltningsretlige regler.

Frederik Waage konkluderer i sin disputats, at uanset om en myndighed bruger Kammeradvokaten eller egne embedsmænd som repræsentant under en retssag, vil der ud fra almindelige betragtninger om intern delegation ikke være tvivl om, at de forvaltningsretlige regler gælder for repræsentanten, hvis disse gælder for parten. Dette er bl.a. begrundet gennem, at myndigheden ikke skal kunne frigøre sig fra sine forpligtelser ved at få en privat advokat til at føre retssagen.⁷¹ Kammeradvokatens forpligtelser følger desuden også af de almindelige fuldmagtsregler, hvorefter fuldmægtigen indtræder i hovedmandens retsstilling. Dette betyder, at

⁷⁰ Waage: Det offentlige som procespart, side 238-242

⁷¹ Ibid. s. 495-496

fuldmægtigen ikke kan agere på en måde, som hovedmanden ikke kan. Kammeradvokaten vil dermed ikke have kompetence til *ikke* at iagttage de forvaltningsretlige regler, hvor myndigheden er forpligtet af disse. Praksis har i dag udviklet sig til, at Kammeradvokaten ofte fører sagen meget selvstændigt og næsten uden indblanding fra myndigheden, men dette ændrer ikke på, at forvaltningsrettens regler må gælde i samme omfang for Kammeradvokaten som dennes klient.⁷²

Kammeradvokaten, Karsten Hagel-Sørensen, bekræfter indirekte Kammeradvokatens forpligtelser i et interview i Advokaten fra 2012: *"Denne særlige kunde har også et krav til den juridiske rådgivning, som adskiller sig fra andre kunder: Sagen skal ikke vindes for enhver pris. Kammeradvokaten skal holde sig for øje, at staten skal yde borgerne retfærdighed. Der er et hensyn til andre end klienten selv i rådgivningen."*⁷³

Der er dog ikke fuldstændig enighed omkring emnet. Højesteretsdommer Jon Stokholm mener, at Kammeradvokaten ikke er omfattet af de forvaltningsretlige regler, eftersom virksomheden ikke kan siges at være en del af den offentlige forvaltning.⁷⁴ Endvidere gælder det processuelle loyalitetsprincip ved domstolene samt god advokatskik, jf. RPL § 126, hvorefter en advokat eksempelvis ikke må fortie væsentlige oplysninger. Dette princip kan tale for, at Kammeradvokaten uanset de forvaltningsretlige reglers virke vil være forpligtet til at agere på en lignede måde.⁷⁵ Dog rækker dette loyalitetsprincip ikke så vidt som de forvaltningsretlige regler, hvorfor det må afvises, at princippet kan begrunde, at der ikke sker identifikation.

Udfordringen består altså i, at en "almindelig" privat advokat pålægges at iagttage forvaltningsretlige regler. Dette er meget atypisk i forhold til, når en advokat repræsenterer en privat part, og det lægger op til visse udfordringer for denne advokat, som ikke har de forvaltningsretlige regler indkodet i sit DNA, som forvaltningsmyndigheden har. En privat advokat er vant til at skulle varetage sin klients interesse, jf. de advokatetiske regler, hvorfor varetagelse af modpartens interesser ikke falder advokaten naturligt. Dette er både en udfordring for advokaten, men det kan også vise sig at være en ulempe for den borger, som risikerer, at der ikke sker en korrekte iagttagelse af de forvaltningsretlige regler. Eksempelvis kan det være svært for en privat advokat at iagttage undersøgelsesprincippet til fulde, når denne ikke har direkte adgang til alle sagsoplysningerne, som må antages alene at være tilgængelige i myndighedens IT-system.

Endvidere sker advokatens aflønning i en sag efter det opnåede resultat, sagens beskaffenhed og arbejdets omfang, jf. bl.a. U 2005.743 H og U 1999.1414/2 H. Dette betyder, at advokaten i praksis får tildelt et højere salær, hvis sagen vindes. Denne faktor medfører, at der fra advokatens side kan opstå visse taktik-betonede overvejelser i forbindelse med procesførelsen, hvilket

⁷² Waage: Det offentlige som procespart, side 502-505

⁷³ Lindboe, Henrik: Drømmefabrikken, Advokaten, 2012, nr. 2, side 22

⁷⁴ Stokholm, Jon m.fl.: Højesteret – 350 år, 1. udg. Gyldendal, 2011, kap. 8, side 353

⁷⁵ Waage: Juridiske emner ved Syddansk Universitet, side 427-429

kan stride imod iagttagelsen af de forvaltningsretlige regler og dermed i sidste ende forringe borgerens retsstilling og retssikkerhed. Advokaten er dog stadig underlagt de advokatetiske regler, herunder varetagelse af klientens interesser, men ordningen ligger dog på trods heraf op til visse udfordringer.⁷⁶ Advokaten får dog under alle omstændigheder sit salær pga. myndighedens ubegrænsede ressourcer.

Udfordringen kan ses illustreret på skatteområdet, hvor Skatteministeriets retssagsvejledning af 29. juni 2018 pkt. 4.1 angiver, at Kammeradvokaten uden yderligere instrukser skal føre sager til hovedforhandling, hvis det *vurderes overvejende sandsynligt, at det vil føre til et gunstigt resultat for Skatteministeriet*. Denne retningslinje for Kammeradvokatens retssagsførelse har mødt kritik, herunder af Advokatrådet, som i 2011 fandt, at "*Skatteministeriet som offentlig myndighed ikke bør have nogen interesse i at vinde retssager, men alene at fastslå, hvad den korrekte retsstilling er.*"⁷⁷ Hvis det gunstige resultat for Skatteministeriet ikke er det materielt korrekte resultat, ville der opstå en situation, hvor Kammeradvokaten fører en retssag, som er i strid med legalitetsprincippet. En sådan situation må efter ovenstående analyse i kapitel tre vurderes som værende i strid med gældende ret. Retssagsvejledningens instrukser viser dermed klart, at der kan opstå udfordringer forbundet med de forvaltningsretlige reglers anvendelse i forbindelse med det offentliges procesførelse.

4.2 Alternative ordninger

4.2.1 Forvaltningssager i et internationalt perspektiv

For at afgrænse undersøgelsens omfang vil ordningerne i Norge og Sverige alene blive belyst nedenfor. Disse nordiske lande er valgt grundet det traditionelle tætte lovsamarbejde indenfor den nordiske retsfamilie, hvilket medfører, at landene er sammenlignelige med Danmark. Desuden er samfundsforholdene og lovgivningsstrukturen i disse lande sammenlignelige med danske forhold, hvilket også begrundet undersøgelse af netop disse landes ordninger.⁷⁸ Undersøgelsen vil dog alene være kortfattet, og formålet er overordnet at beskrive ordningerne i landene og ikke foretage en dybdegående analyse af disse.

4.2.1.1 Sverige

I Sverige er der oprettet særlige forvaltningsdomstole, der behandler forvaltningssager. Det vil sige, at Sverige har et tostrengt domstolssystem. Denne opdeling kan spores helt tilbage fra 1600-tallet, hvor der ligeledes var særlige domstole for klager mod kongen. Domstolen havde følgelig et helt andet virke da, men tankegangen om at have særlige domstole til at behandle den udøvende magts afgørelser går langt tilbage i den svenske retshistorie.⁷⁹

⁷⁶ Waage: Juridiske emner ved Syddansk Universitet, side 422

⁷⁷ Retssikkerhed på skatteområdet, Advokatsamfundet, 2011, side 10

⁷⁸ Zweigert og Kötz: An Introduction to Comparative Method, 3. udg. Clarendon Press, 1998, side 277-284

⁷⁹ Stokholm, Jon m.fl.: Højesteret – 350 år, 1. udg. Gyldendal, 2011, side 67

Forvaltningsdomstolene er organiseret i tre instanser, hvor lensretten er 1. instans, kammerretten er 2. instans, og regeringsretten er 3. instans. Det kræves regeringsrettens tilladelse at indbringe sagen for 3. instans. Der foretages ved forvaltningsdomstolene en fuldstændig prøvelse af både retlige og skønsmæssige elementer i den afgørelse, som tvisten angår. Retten er i stand til at sætte sin egen afgørelse i stedet for forvaltningens.⁸⁰ Dette er en markant forskel sammenlignet med de danske domstoles prøvelse af forvaltningsakter, eftersom domstolene ikke prøver forvaltningsrettens skøn og ikke er i stand til at ændre forvaltningens afgørelse, som derimod eksempelvis i stedet erklæres for ugyldig eller hjemvises.⁸¹

Endvidere adskiller de processuelle regler ved forvaltningsdomstolen sig væsentligt fra den danske prøvelse. For det første er retten ansvarlig for sagens oplysning. Dette betyder altså, at det klassiske forhandlingsprincip allerede af denne grund er fraveget væsentligt. Dog er retten stadig bundet af parternes påstande og anbringender, men det er muligt at fravige disse til fordel for borgeren, forudsat at modstående private interesser ikke derved lider skade. Dette udgangspunkt er et udslag af rettens ansvar for sagens oplysning. Sagsbehandlingen adskiller sig også væsentligt fra den danske domstolsbehandling, eftersom sagerne som hovedregel behandles skriftligt. En mundtlig hovedforhandling kan dog forekomme i særlige situationer, men der arbejdes på mere mundtlighed, eftersom den Europæiske Menneskerettighedsdomstol generelt har ytret kritik af skriftlig domstolsbehandling.⁸²

Offentlige myndigheder er ved forvaltningsdomstolen ofte repræsenteret af embedsmænd, og der vil ofte være tale om de samme personer, som tidligere har behandlet forvaltningssagen. Dog er det ikke udelukket, at det offentlige kan lade sig repræsentere af private advokater, hvilket ofte sker, når kommuner er part i en sag.⁸³

4.2.1.2 Norge

Norge har ikke en forvaltningsdomstol som Sverige, og generelt kommer Norges ordning nærmest den danske. Norge har kun én Højesteret, og afgørelser truffet af denne er endelige. Med kun én Højesteret sker behandling af alle typer af sager ved denne, herunder civile sager, forvaltningssager, straffesager, osv.⁸⁴

Generelt minder sagsbehandlingen ved domstolene om den danske ordning, eftersom sagen som udgangspunkt behandles mundtligt, og der ved pådømmelse i Højesteret mindst deltager fem dommere. Denne sammenlignelighed skyldes, at den norske Højesteret først blev oprettet i 1814 med den danske Højesteret som forbillede. Indtil 1814 havde den danske Højesteret ageret øverste instans for prøvelse af sager i Norge. Selve dommens affattelse adskiller sig dog fra den danske dom. I Norge fremgår hver dommers opfattelse af resultatet og begrundelsen

⁸⁰ Betænkning 1401/2001 om reform af den civile retspleje I, side 136

⁸¹ Bønsing: Almindelig forvaltningsret, side 419 og 428-429

⁸² Betænkning 1401/2001 om reform af den civile retspleje I, side 136

⁸³ Waage: Det offentlige som procespart, side 233

⁸⁴ Stokholm, Jon m.fl.: Højesteret – 350 år, 1. udg. Gyldendal, 2011, side 62

herfor, hvorimod danske domme er affattet som en samlet dom, medmindre der er dissens. Desuden er det også en forskel, at den norske Højesteret selv afgør, om sager kan indbringes for denne, hvorimod denne tilladelse i Danmark gives af procesbevillingsnævnet.⁸⁵

I Norge betragtes det ikke som en oplagt og indbydende mulighed at oprette forvaltningsdomstole, eftersom den generelle holdning er, at særdomstole kun bør oprettes, hvis der er meget tungtvejende grunde hertil, jf. Domstolskommisjonen og Strukturutvalgets betænkninger i 1999, henholdsvis NOU 1999:19 (Domstolene i samfunnet) og NOU 1999:22 (Domstolene i første instans).⁸⁶

Den offentlige myndighed er i Norge ofte repræsenteret af en højtstående embedsmand, som kaldes Regjeringsadvokaten. Regjeringsadvokaten er en del af statsministeriets kontor og dermed en advokat ansat af det offentlige til at varetage disses retssager. Oprindeligt var ordningen sammenlignelig med den danske kammeradvokatorordning, men i 1962 skiftede ordningen karakter, eftersom advokaten blev ansat ved staten og blev afskåret fra at have andre klienter. Dog er det offentlige ikke udelukket fra at anvende private advokater, og der sker også årligt en vis udlicitering, men som udgangspunkt har det offentlige advokater ansat med formålet at føre myndighedernes sager.⁸⁷

4.2.2 Overvejelser i forhold til ændring af den nuværende ordning i Danmark

Af afgrænsningsmæssige grunde er alene overvejelser i forhold til oprettelse af en forvaltningsdomstol i Danmark samt offentlige ansatte som rettergangsfuldsmægtige behandlet nedenfor. Det kunne dog også være relevant at undersøge muligheden for anvendelse af et undersøgelsesprincip i den allerede eksisterende ordning ved de civile domstole, indførelse af andre særlige procesregler, indførelsen af en dansk generaladvokat, vedtagelse af lovregler om direkte virkning af forvaltningsretlige regler for offentlige myndigheder under en retssag, samt en udvidelse af nævnsbehandlingen indenfor forvaltningssager.

4.2.2.1 Oprettelse af en forvaltningsdomstol i Danmark

Det skal først og fremmest undersøges, om det er muligt at oprette forvaltningsdomstole i Danmark. Det følger af grundlovens § 63, stk. 1, at domstolene er berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Videre er det i grundlovens § 63, stk. 2 bestemt, at påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser ved lov kan henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole. Det følger dog af bestemmelsen, at Højesteret skal forblive øverste domstol i landet. Det kan dermed konkluderes, at der intet er i vejen for at oprette forvaltningsdomstole i Danmark. Grundloven sætter dog en begrænsning, hvorefter en ordning som i Sverige med en tostrengt domstol ikke er mulig, medmindre grundloven ændres. Når der stilles et sådant krav om Højesteret som øverste instans, må det forstås, som at lovgiver

⁸⁵ Stockholm, Jon m.fl.: Højesteret – 350 år, 1. udg. Gyldendal, 2011, side 63-64

⁸⁶ Betænkning 1401/2001 om reform af den civile retspleje I, side 137-138

⁸⁷ Waage: Det offentlige som procespart, side 233

ikke har ønsket et tostrengt domstolssystem og dermed må hensynet til retsenheden have spillet en betydelig rolle. Dette følger dog ikke direkte af forarbejderne til bestemmelsen.⁸⁸

Netop hensynet til retsenheden er derfor et argument imod oprettelsen af forvaltningsdomstole. Hele organiseringen af domstolssystemet er meget grundlæggende for et retssystem, hvorfor det vil være en indgribende ændring at indføre et tostrengt domstolssystem. Denne ændring vil også nødvendiggøre en grundlovsændring, hvilket kræver en vedtagelse i folketinget samt en folkeafstemning med et flertal på mindst 40 % ud af alle stemmeberettigede.⁸⁹ Indførelsen af forvaltningsdomstole med egen øverste domstol er dermed ikke en realistisk alternativ ordning til behandling af forvaltningssager.

Dette betyder, at forvaltningsdomstole i Danmark ville have Højesteret som øverste domstol. Forvaltningssagen vil dermed gennem behandlingen ved forvaltningsdomstolen blive behandlet efter de processuelle regler, som vedtages for disse. Dette kunne f.eks. være regler om valg af dommere med særlig ekspertise og rettens ansvar for sagens oplysning. Hvis disse processuelle regler skulle videreføres til Højesteret, som allerede virker under de almindelige processuelle regler i RPL, ville der ske en kollision, og de forskellige regelsæt ville være vanskelige at forene. Der ville dermed være tale om ganske store ændringer af Højesterets organisering, som ville kunne medføre en diskussion af, hvorvidt der reelt derigennem oprettes en ny instans på niveau med Højesteret til behandling af forvaltningssager, som efter grundloven ikke er mulig, jf. dennes § 63, stk. 2. Alternativt skulle forvaltningssagen i Højesteret behandles efter de almindelige civilprocessuelle regler, hvilket dog ville sende sagens behandling tilbage til status quo. Udfordringerne i forhold til Højesteret er dermed generelt argumenter imod oprettelsen af forfatningsdomstole.

Imidlertid kan der argumenteres *for* forvaltningsdomstole, eftersom behandlingen ved disse ville kunne indrettes på måde, der giver borgeren en bedre retssikkerhed. Hvis der oprettedes forvaltningsdomstole med officialprincippet i stedet for forhandlingsprincippet, ville borgren ikke være ansvarlig for sagens oplysning, og dermed ville borgeren ikke kunne tabe sagen grundet eksempelvis manglende viden om faktum eller manglende ressourcer til at iværksætte den nødvendige bevisførelse. Processen ville dermed være mindre bekostelig for borgeren, hvilket ville give flere borgere adgang til en prøvelse, hvor skævheden mellem parterne mere eller mindre vil være udlignet. Endvidere ville processen også kunne fungere mere smidigt og hurtigere. Det er endvidere en fordel, hvis der oprettedes forvaltningsdomstole, eftersom dommerne typisk vil være i besiddelse af en særlig forvaltningsretlig ekspertise og erfaring.⁹⁰

Retsplejerådet, som behandlede emnet i 2001, var dog ikke af den opfattelse, at forvaltningsdomstole vil give borgeren en bedre beskyttelse end generalistdomstolene. Faktisk vurderede

⁸⁸ Betænkning 1401/2011 om reform af den civile retspleje I, side 90

⁸⁹ Ibid. side 140

⁹⁰ Jon Andersen i Lov & Ret nr. 8/1999 side 14

retsplejerådet, at forvaltningsdomstole *ikke* ville medføre en forbedring i forhold til den ekspertise, som ellers er et hovedargument for oprettelse af forvaltningsdomstole. Retsplejerådet anførte, at dommerne skulle være personer med en særlig viden om forvaltningsretlige forhold, men at en sådan særlig viden krævede vedligeholdelse, hvilket ville være vanskeligt at forene med en fuldtidsbeskæftigelse som dommer. Endvidere ville rekrutteringen af dommere også blive meget ensidig, eftersom personer med forvaltningsretlig viden ofte er personer fra selve forvaltningen. Generelt er ønsket ved rekruttering af dommere, at denne skal være bred.⁹¹

Det kan ligeledes anføres som et argument imod forvaltningsdomstole, at det meget omfattende rekursystem i Danmark gør det ud for de fordele, som en forvaltningsdomstol ville kunne medføre.⁹² En oprettelse af forvaltningsdomstole ville derfor ikke være nødvendig, når borgere allerede har adgang til at få behandlet sager på en måde, der er omfattet af de forvaltningsretlige regler eller andre regler, som sikrer borgerens retsstilling. Landsskatteretten til behandling af skattesager og ankestyrelsen til behandling af klager over sociale ydelser kan nævnes som eksempler på rekursmuligheder, som sikrer borgerne på en lignende måde, som en forvaltningsdomstol ville gøre.⁹³ Rekursystemet består både af administrativ rekurs, men også af diverse råd og nævn, som kan prøve sager, inden disse prøves ved domstolene. Det kan anføres, at de administrative klagenævn ville miste deres funktion ved oprettelsen af forvaltningsdomstole, og Retsplejerådet fandt i 2001, at nævnene fungerede godt, fordi det var nemt, billigt og hurtigt at få en tvist prøvet.⁹⁴ Endvidere kan det anføres, at ombudsmanden som institution også giver borgeren en vis beskyttelse, eftersom denne kontrollerer forvaltningens sagsbehandling.

Det kan dog stadig betragtes som en fordel at oprette forvaltningsdomstole, eftersom en markant ulempe ved nævnsafgørelser er, at disse ofte ikke kan tvangsfuldbyrdes. Dette nødvendiggør anlæggelsen af en retssag, og dermed en ekstra proces, som ikke ville være nødvendig, hvis sagen havde været behandlet ved en forvaltningsdomstol, eftersom afgørelser truffet af denne ville kunne tvangsfuldbyrdes direkte.

Ved prøvelse af en forvaltningssag ved de civile domstole sker der ikke en prøvelse af forvaltningens skøn.⁹⁵ Forvaltningsdomstolene i Sverige er forpligtet til også at prøve skønnet, og denne prøvelse må kunne betragtes som et karakteristikum ved forvaltningsdomstole. En prøvelse af forvaltningens skøn kan betragtes som en fordel ved oprettelsen af forvaltningsdomstole, eftersom borgerens retssikkerhed øges.

Endvidere kan det anføres, at tiden er med særdomstole. Venstre har i juni 2018 foreslået, at der skal oprettes forvaltningsdomstole for at sikre socialområdet bedre. Et lignende beslutningsforslag blev desuden også fremsat i 2001, hvilket viser, at forvaltningsdomstole politisk

⁹¹ Betænkning 1401/2011 om reform af den civile retspleje I, side 140

⁹² Revsbech, Karsten m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udg. DJØF, 2016, side 51

⁹³ Stokholm, Jon m.fl.: Højesteret – 350 år, 1. udg. Gyldendal, 2011, side 71

⁹⁴ Betænkning 1401/2011 om reform af den civile retspleje I, side 141

⁹⁵ Fenger, Niels: Forvaltningsret, 1. udg. DJØF, 2018, side 931-932

set er et emne, som bliver ved med at have en interesse og som drøftes med en passende år-række imellem. SF fremsatte beslutningsforslag nr. B 29 i folketingsåret 2001-02, 1. samling, se Folketingstidende 2001-02, 1. samling, tillæg A side 854 og 856. I dette forslag opfordrede SF Folketinget til at udarbejde et lovforslag om oprettelse af forvaltningsdomstole, som skulle have til formål at forbedre borgerens retsstilling ved at sikre større socialretlig kompetence ved domstolene, reducere sagsbehandlingstiden og give mere ensartede afgørelser på det sociale område. Forslaget blev begrundet med argumenter om større forvaltningsretlig ekspertise og erfaring, uafhængighed fra forvaltningens generelle budgetstyring, som medfører en større grad af habilitet og udligning af uligheden i styrkeforholdet mellem parterne. Folketinget efterkom dog ikke SF's forslag, hvorfor emnet ikke blev genstand for et lovforslag.

Venstres udmelding af ønsket om at oprette forvaltningsdomstole bygger på mange af de samme argumenter som i 2001. Formålet med forvaltningsdomstolene skal nemlig være at forbedre socialområdet og retssikkerheden for borgeren, eftersom ankestyrelsen læner sig for meget op ad den tidligere afgørelse, og domstolenes behandling læner sig for meget op ad ankestyrelsens afgørelse. Der er en tendens til, at domstolene ikke går ind i substansen af afgørelserne, eftersom holdningen er, at ankestyrelsen har en særlig erfaring. Der skal derfor meget til, før domstolene tilsidesætter en afgørelse. Dette er udtalelser fra Venstre, som stammer fra presseomtalen i forbindelse med udmeldingen. Det fremgår ikke, hvad Venstre bygger ovenstående påstande på. Der er ikke udarbejdet et beslutningsforslag endnu eller taget andre skridt i lovgivningsprocessen, hvorfor en yderligere underbygning må afventes.

At tiden er med særdomstole ses ligeledes gennem den politiske aftale om et nyt familieretligt system af 27. marts 2018, som har udmøntet sig i to lovforslag, der har til formål bl.a. at oprette en familieret, som er en særdomstol placeret i byretten. Denne ret skal virke som anden instans for afgørelser truffet af familieretshuset, som også skal oprettes. Denne særdomstol skal oprettes af praktiske grunde og for at lette sagsbehandlingen, hvor børn er indblandet. De processuelle regler ved behandlingen er dermed ikke i fokus, som ville være tilfældet ved oprettelsen af forvaltningsdomstole. Der er dermed ikke tale om helt sammenlignelige situationer, men oprettelsen af en familieret viser, at der er en større grad af åbenhed overfor særdomstole end tidligere.

Ovenstående diskussion kan sammenfattes, hvorefter det ikke er muligt at lave en ordning præcis som i Sverige grundet grundlovens begrænsninger. Det er dog muligt at oprette forfatningsdomstole med Højesteret som øverste instans, og det kan anføres, at dette kan have mange fordele for borgeren, og at det kan tyde på, at tiden generelt er med i forhold til oprettelse af særdomstole. Dog eksisterer der allerede omfattende muligheder for prøvelse, som fungerer godt, og der ville ved forvaltningsdomstole være et rekrutteringsmæssigt problem i forhold til dommerne. Endvidere giver Højesteret som øverste instans også visse udfordringer. En forvaltningsdomstol ville dog øge graden af prøvelse ved domstolene, eftersom forvaltningens skøn også ville prøves, og borgernes retssikkerhed ville varetages gennem anvendelse af et official-

princip i stedet for forhandlingsprincippet. Der er dermed både fordele og ulemper ved at oprette forvaltningsdomstole.

4.2.2.2 Offentligt ansatte som rettergangsfuldmægtige

Offentlige ansatte som rettergangsfuldmægtige er et forslag til en alternativ ordning, som vil tilgodese visse af de udfordringer, som den nuværende ordning medfører. Nedenstående, som tager udgangspunkt i et lovforslag, vil indeholde en retspolitisk diskussion af konsekvenserne samt fordelene og ulemperne ved en ændring af reglerne.

På nuværende tidspunkt er hovedreglen, at advokater har møderetsmonopol, jf. RPL § § 260, stk. 2. Det følger dog af RPL § 260, stk. 3, nr. 4, at personer, der er ansat hos parten, kan møde i retten på vegne af denne i en civil retssag, hvis medarbejderen ikke er ansat i et tidsrum, der er kortere end én måned, og denne ikke er ansat med det særlige formål at møde i retten. En offentlig myndighed har dermed på nuværende tidspunkt mulighed for at lade embedsmænd møde for sig, men det er ikke muligt at ansætte medarbejdere alene med dette formål. Endvidere kan myndigheden ikke tilkendes sagsomkostninger for udgifter til repræsentationen, jf. RPL § 316, stk. 1 modsætningsvist. Gældende ret medfører dermed, at offentlige myndigheders mulighed for at anvende ansatte som rettergangsfuldmægtige er begrænset, hvilket betyder, at myndigheden ofte ikke repræsenterer sig selv. Alene forbrugerombudsmanden og sager ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol eller EU-domstolen føres ofte af det offentlige selv.⁹⁶

"Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven og lov om retsafgifter", fremsat 24. oktober 2018, L 74, folketinget 2018-2019 er et lovforslag, hvor hovedformålet i denne sammenhæng er at skabe bedre betingelser for offentlige myndigheder for at lade sig repræsentere ved egne ansatte i civile sager. Det fremgår af forslaget afsnit 2.1.3, at det foreslås, at myndigheder skal kunne have en rettergangsfuldmægtig ansat med det særlige formål at møde i retten. Endvidere skal det offentlige ved anvendelsen af egne ansatte kunne tilkendes sagsomkostninger til dækning af myndighedens udgifter.

De bagvedliggende hensyn ved de nuværende regler om advokaters møderetsmonopol grunder i, at parter skal sikres hjælp fra kyndige og uafhængige personer, der kender til retssystemet, hvilket også bidrager til en hensigtsmæssig og effektiv proces, der letter rettens opgave. Det skal undersøges, om disse bagvedliggende hensyn forrykkes med en lovændring.⁹⁷ Når en offentlig myndighed har egne ansatte til førelse af retssager, giver det mulighed for at opbygge en erfaring og en specialviden om genstanden for retssagen og de relevante regler på det specifikke område, som myndigheden beskæftiger sig med. Dette sikrer en kvalificeret behandling

⁹⁶ Waage, Frederik: Om offentligt ansatte som rettergangsfuldmægtige, Ugeskrift for Retsvæsen, 2014, U.2014B.192

⁹⁷ *"Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven og lov om retsafgifter"*, fremsat 24. oktober 2018, L 74, folketinget 2018-2019 afsnit 2.1.2

af sager ved domstolene. Det vurderes derfor, at partens sikring af kyndig bistand er sikret gennem lovændringen. Endvidere bygger forslaget også på, at rettergangsfuldmægtige ansat ved det offentlige skal være jurister. Dette medfører, at der stadig sker en repræsentation ved en person, som kender til retssystemet. Overordnet forrykkes de bagvedliggende hensyn dermed ikke. Det kan dog ses som en ulempe, at offentlige myndigheders ansatte jurister ikke er underlagt de advokatetiske regler, herunder god advokatskik samt ikke har gennemgået advokatuddannelsen.

Lovforslaget lægger endvidere op til, at det offentlige skal kunne få tilkendt sagsomkostninger, når disse møder ved egne ansatte. Disse sagsomkostninger skal gives efter vejledende takster, hvilket svarer til ordningen for tilkendelse af sagsomkostninger til repræsentation ved advokat. Efter gældende ret skal en part have lidt et tab for at kunne få tilkendt sagsomkostninger, og en part har som udgangspunkt ikke lidt et tab i form af udgifter til repræsentation, når denne møder selv.⁹⁸

Hvis en offentlig myndighed, som repræsenteres af egne ansatte, kan tildeles sagsomkostninger, kan det lægge op til visse overvejelser om myndighedens interesse i at føre proces. Det kan anføres, at en myndighed vil få et større incitament til at føre proces med det formål at vinde sagen, frem for at føre proces med det formål at retten skal komme til det materielle korrekte resultat. Endvidere indeholder de vejledende takster for sagsomkostninger ligeledes kontorhold, forsikring og andre udgifter til hvervet som advokat. Disse udgifter har det offentlige ikke, hvorfor der ville kunne ske en overkompensation.

Modsat kan det dog også anføres, at en myndighed muligvis ikke vil føre proces i en sag, hvor denne ikke gennem en tilbundsgående undersøgelse har vurderet, at gældende ret og den materielle korrekte retsstilling er i tråd med myndighedens påstande og anbringender. Overordnet er lovforslaget begrundet i et ønske om at nedbringe offentlige myndigheders ressourceforbrug, hvilket ligeledes understøtter, at en myndighed ikke burde have en interesse i at føre unødige proces.

En vedtagelse af lovforslaget ville medføre, at udfordringerne redegjort for i forbindelse med kammeradvokatordningen og den generelle brug af eksterne advokater, ikke vil være aktuelle på samme måde. En medarbejder ved en offentlig myndighed er uden tvivl omfattet af de forvaltningsretlige regler, som tillige har en naturlig anvendelse i medarbejderens hverdag. Af denne grund vil anvendelse af reglerne i processen muligvis også vil have en naturlig og rutinemæssig anvendelse. Desuden er iagttagelsen af de forvaltningsretlige regler lettet, når myndigheden selv fører processen. Eksempelvis vil det være nemmere for en intern medarbejder at iagttage undersøgelsespligten direkte gennem en undersøgelse af sagen, hvorimod en

⁹⁸ "Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven og lov om retsafgifter", fremsat 24. oktober 2018, L 74, folketinget 2018-2019, afsnit 2.1.2

ekstern advokat ofte ikke selvstændigt ville kunne foretage en sådan undersøgelse på vegne af myndigheden.

En vedtagelse af dette lovforslag ville endvidere gøre ordningen i Danmark mere sammenlignelige med ordningen i Norge, hvor myndigheder er repræsenteret af en embedsmand, som er ansat under statsministeriet. I Danmark ville kammeradvokatordningen dog stadig være gældende, men forslaget ville give mulighed for en ordning som i Norge. Det må dog forventes, at forslaget vil resultere i flere lokale ansatte jurister og ikke en oprettelse af én enhed under et stort ministerium.

4.3 Delkonklusion

Forvaltningsrettens normering af en offentlig myndigheds processuelle optræden ved domstolene medfører udfordringer i forhold til borgerens retssikkerhed og retsstilling, hvis den offentlige part ikke er bevidst om de forvaltningsretlige reglers normering af dennes adfærd, og hvis myndighedens vurdering af sin egen adfærd ikke stemmer overens med gældende ret. Endvidere er der også visse udfordringer knyttet til kammeradvokatordningen, eftersom private advokater pålægges at efterleve forvaltningsretlige regler, hvorefter der opstår en pligt for advokaten til også at fremlægge materiale, der kan gavne borgerens sag eksempelvis. Disse udfordringer fører til visse udvalgte retspolitiske overvejelser om alternative ordninger.

Det kan sammenfattes, at der ved oprettelsen af forvaltningsdomstole både knytter sig visse fordele og visse ulemper. Fordelene kan opremses som værende en bedre retssikkerhed for borgerne, at tiden er med særdomstole og en forøgelse af prøvelsesgraden. Det kan ses som ulemper, at der allerede er omfattende muligheder for prøvelse, som fungerer godt, rekrutteringen af dommere til forvaltningsdomstolene vil blive ensidig, og at Højesteret som øverste instans vil medføre udfordringer. En åbning af muligheden for at offentlige myndigheder kan have egne ansatte til at føre myndighedens sager vil minimere de udfordringer, som den nuværende ordning medfører. Endvidere ville ordningen sikre en tilsvarende afvejning af de bagvedliggende hensyn for reglerne om repræsentation ved domstolene, hvorefter en kvalificeret behandling sikres. Den offentlige myndigheds iagttagelse af de forvaltningsretlige regler under processen ville muligvis også have bedre betingelser end førelse af sagen ved en ekstern advokat, hvilket kan ses som en fordel for borgerens retssikkerhed.

Det kan slutteligt anføres, at formålet med denne del af specialet *ikke* er at frembringe et konkret forslag til en *bedre* ordning for håndtering af forvaltningssager. Formålet med specialet er blot kortfattet at analysere mulige *alternativer* samt fordele og ulemper ved disse, jf. afgrænsningen i afsnit 1.3.

5 Konklusion

Formålet med dette speciale er at undersøge, hvorvidt de forvaltningsretlige regler og grundsætninger normerer offentlige myndigheders processuelle optræden ved domstolene samt undersøge hvilke retspolitiske overvejelser en sådan normering lægger op til. Denne undersøgelse grunder i spørgsmålet om, hvorvidt en borgers retsstilling og retssikkerhed er bedre, når det offentlige optræder i forvaltningsprocessen, end når det offentlige optræder ved domstolene.

Undersøgelsen viser generelt, at de forvaltningsretlige regler i en vis udstrækning enten direkte eller indirekte normerer offentlige myndighedens processuelle optræden ved domstolene. Analysen er dog præget af retskildemæssige udfordringer, eftersom der ikke findes lovgivning på området, og emnet alene sparsomt og ofte indirekte er behandlet i praksis. Disse udfordringer medfører dermed en vis usikkerhed i forhold til resultatet af undersøgelsen.

I relation til myndighedens nedlæggelse af påstande viser praksis, at forvaltningsmyndigheder generelt skal efterleve de forvaltningsretlige principper. Dette gælder muligvis ligeledes for anbringender. Herunder er der i praksis særskilt i forhold til påstande taget stilling til at myndigheder skal efterleve lighedsgrundsætningen, magtfordrejningslæren og legalitetsprincippet. Myndigheders bevisførelse er normeret af undersøgelsesprincippet, jf. U 1998.16 H, hvor Højesteret udtalte, at en offentlig myndighed har en naturlig forpligtelse til at bidrage til sagens oplysning. Denne dom antages at gælde bredt for offentlige myndigheders procesførelse, eftersom sagens oplysning ikke alene relaterer sig til bevisførelsen.

Endvidere kan det konkluderes, at de forvaltningsretlige regler indirekte normerer myndighedens processuelle optræden i relation til editionsbegæring og bevisbyrden grundet den offentlige myndigheds særlige karakter. Det kan desuden konkluderes, at offentlige myndigheder under proceduren er underlagt legalitetsprincippet og vejledningsprincippet i forhold til fremførelsen af jus. Slutteligt kan det udledes, at der generelt både er saglige argumenter for og imod, at de forvaltningsretlige regler normerer offentlige myndigheders procesførelse, herunder det ulige styrkeforhold og de samfundsmæssige interesser, som behandlingen af forvaltningssager kan indeholde.

De forvaltningsretlige reglers normering af offentlige myndigheders procesførelse ved domstolene leder frem til visse retspolitiske overvejelser, eftersom den nuværende ordning medfører udfordringer, som gennem forskellige alternative ordninger muligvis ville kunne imødekommes. Udfordringerne består bl.a. i, at borgerens retssikkerhed og retsstilling stadig kan være under pres grundet ukendskab til de forvaltningsretlige regler normering af myndighedens procesadfærd samt myndighedens egen fejlvurdering af dennes forpligtelser efter de forvaltningsretlige regler. Endvidere kan det også ses som en udfordring, at private advokater gennem identifikation med myndigheden pålægges at iagttage de forvaltningsretlige regler, hvilket grundlæggende kan ligge udenfor en privat advokats normale ageren i en retssag.

Alene oprettelsen af forvaltningsdomstole og anvendelsen af egen ansatte som rettergangsfuld- mægtige er som alternative ordninger genstand for en retspolitisk analyse og diskussion i dette speciale. Oprettelsen af forvaltningsdomstole kan både betragtes som en fordel og som en ulempe. Det kan anføres, at borgerens retssikkerhed og prøvelsesgraden ved domstolene ville blive forbedret ved forvaltningsdomstole. Endvidere er tiden muligvis moden til oprettelse af flere særdomstole. Der kan dog modsat også argumenteres for, at borgerens retssikkerhed faktisk ikke ville blive forbedret gennem oprettelsen af forvaltningsdomstole. Flere ulemper ved oprettelsen af forvaltningsdomstole er en overflødiggørelse af det omfattende rekursystem, som allerede eksisterer i dag, at rekrutteringen af dommere til forvaltningsdomstolene vil blive ensidig, og at Højesteret som øverste instans vil medføre udfordringer.

Det kan slutteligt konkluderes, at myndighedens egne ansatte som rettergangsfuld- mægtige er en alternativ løsning, som vil formindske udfordringerne ved anvendelsen af eksterne advoka- ter som rettergangsfuld- mægtige. Ordningen vil desuden ikke forrykke de bagvedliggende hen- syn ved de nuværende regler på området. Endvidere ville ordningen muligvis kunne føre til en bedre sikring af iagttagelsen af forvaltningsretlige regler under processen, hvilket ville for- bedre borgerens retssikkerhed.

6 Litteraturliste

Love	<ul style="list-style-type: none">- Forvaltningsloven, Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014- Offentlighedsloven, Lov 2013-06-12 nr. 606 om offentlighed i forvaltningen med senere lovændringer- Retsplejeloven, lovbekendtgørelse nr. 1101 af 22. september 2017
Praksis	<ul style="list-style-type: none">- U 1936.798 Ø- U 1954.571 Ø- U 1956.289 H- U.1968.278 H- U 1969.301 H- U 1986.722 H- FOB 1987 36- FOB 1989.168- Vestre Landsrets dom af 1. august 1994, 4. afd., B-0269-90U 1998.16 H- U 1999.724 H- U 1999.1414/2 H- U 2000.645 H- U 2003.71 H- U 2003.1417 Ø- U 2003.2425 V- U 2005.616 H- U 2005.743 H- SKM 2005.113 VLR- FED 2005.1417 V- U 2006.275 H- SKM 2007.147 H- U 2008.1359 V- U 2011.1616 H- Vestre landsrets kendelse af 12. september 2014, sagsnr. V.L.B-1646-14- U 2014.3045 Ø- U 2016.2034 V
Forarbejder og andre for-tolkningsbidrag	<ul style="list-style-type: none">- Beslutningsforslag nr. B 29 fra folketingsåret 2001-02, 1. samling- Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision- Betænkning nr. 1401/2011 om reform af den civile retspleje I- Folketingstidende 1985/1986 tillæg A, sp. 80

	<ul style="list-style-type: none"> - Folketingstidende, 1985-86, nr. 4 af 10. februar 1985, tillæg A, spalte 115f - <i>"Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven og lov om retsafgifter"</i>, fremsat 24. oktober 2018, L 74, folketinget 2018-2019 - Skatteministerens endelige svar af 29. juni 2012 på spørgsmål nr. 157, alm. del af 24. november 2011
Bøger	<ul style="list-style-type: none"> - Backhausen Pernille, Djurhuus, Håkun og Lundblad, Christian: Proceduren, 3. udg. DJØF, 2009, forfatter til kapitel: Karsten Hagel-Sørensen - Berg, Bendt: Almindelig Forvaltningsret, 3. udg. Forlaget Thomson, 2007 - Bønsing, Sten: Almindelig Forvaltningsret, 3. udg. DJØF, 2013 - Christensen, Bent: Forvaltningsret – Prøvelse, 2. udg. DJØF, 1994 - Fenger, Niels: Forvaltningsret, 1. udg. DJØF, 2018 - Godsk Pedersen, Hans Viggo: Juridiske emner ved Syddansk Universitet, DJØF, 2013, kapitel skrevet af Frederik Waage - Gomard, Bernhard og Kistrup, Michael: Civilprocessen, 7. udg. Karnov, 2013 - Krarup, Ole: Øvrighedsmyndighedens grænser, 1. udg. Juristforbundet, 1969 - Lindencrone, Lars og Werlauf, Erik: Dansk Retspleje, 6. udgave, Karnov - Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 1. udgave, DJØF, 2014 - Rammeskov Bang Pedersen, Ulrik og Højlund Christensen, Lasse: Den Civile Retspleje, 3. udg. Pejus, 2015 - Revsbech, Karsten m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udg. DJØF, 2016 - Riis, Thomas og Jan Trzaskowski: Skriftlig Jura - den juridiske fremstilling. 1. udg. Ex Tuto Publishing, 2013 - Stokholm, Jon m.fl.: Højesteret – 350 år, 1. udg. Gyldendal, 2011 - Tvarnø, Christina D. og Ruth Nielsen: Retskilder og Retsteorier. 4. udg. DJØF, 2014 - Waage, Frederik: Det offentlige som procespart, 1. udg. Karnov, 2017 - Zahle, Henrik: Om det juridiske bevis, 1. udg. DJØF, 1976 - Zweigert og Kötz: An Introduction to Comparative Method. 3. udg. Clarendon Press, 1998
Artikler	<ul style="list-style-type: none"> - Andersen, Jon, Lov & Ret nr. 8/1999 - Christoffersen, Jonas: Offentlige myndigheders editionspligt, Ugeskrift for Retsvæsen, 2000, U 2000B.202

	<ul style="list-style-type: none"> - Ketscher, Kirsten: Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret: Overvejelser i tilknytning til U 2012.1761 H, Juristen/DJØF, 2012, nr. 4, side 177-185 - Lindboe, Henrik: Drømmefabrikken, Advokaten, 2012, nr. 2, side 20-23 - Waage, Frederik: Om offentligt ansatte som rettergangsfuldmægtige, Ugeskrift for Retsvæsen, 2014, U.2014B.192 - Zahle, Henrik: Om de civile domstoles behandling af offentligretlige sager, Juristen og Økonomen, 1979, nr. 14
Andet	<ul style="list-style-type: none"> - Retssikkerhed på skatteområdet, Advokatsamfundet, 2011 - Skatteministeriets retssagsvejledning af 29. juni 2018

7 Dokumentation for specialets omfang

Ordoptælling

Statistik:

Sider	54
Ord	20.139
Tegn (uden mellemrum)	123.393
Tegn (med mellemrum)	143.481
Afsnit	468
Linjer	2.018

Medtag fodnoter og slutnoter

Luk