

**5. Anvendt litteratur**

Christensen, Bent:	Forvaltningsret – opgaver, hjemmel og organisation Jurist- og Økonomforbundets Forlag	1997
Garde, Jens m.fl.:	Forvaltningsret, Almindelige Emner Jurist- og Økonomforbundets Forlag	1997
Jensen, Claus Haagen & Nørgaard, Carl Aage:	Administration og Borger Jurist- og Økonomforbundets Forlag	1988
Sørensen, Per:	Kommentar til Højesteretsdom U 1993.307 H Ugeskrift for Retsvæsen 1993B.224	1993

*Anvendte domme*

Ugeskrift for Retsvæsen 1954.320 H  
Ugeskrift for Retsvæsen 1983.349 H  
Ugeskrift for Retsvæsen 1988.239 Ø  
Ugeskrift for Retsvæsen 1989.775 Ø  
Ugeskrift for Retsvæsen 1990.364 Ø  
Ugeskrift for Retsvæsen 1993.307 H

*Anvendte udtalelser fra Folketingets Ombudsmand*

Folketingets Ombudsmands Beretning 1977.129  
Folketingets Ombudsmands Beretning 1981.291  
Folketingets Ombudsmands Beretning 1988.121

#### 4. Indholdet og rækkevidden af det pligtmæssige skøn

Sammenfattende kan indholdet af grundsætningen om det pligtmæssige skøn formuleres således; at forvaltningen som udgangspunkt har pligt til at skønne konkret og individuelt, i tilfælde hvor den er tillagt en skønsmæssig beføjelse. Dette indebærer, at alle relevante omstændigheder skal inddrages i afvejningen. Forvaltningen kan som udgangspunkt ikke selv opstille en fast regel og følge den i alle tilfælde, ligesom en internt udviklet praksis ej heller må følges ufravigeligt.

En vejledende hovedregel må imidlertid gerne opstilles, men det er et krav, at denne hovedregel ikke må administreres således at skønnet reelt afskæres. Forvaltningen skal således altid have for øje, at der kan være omstændigheder, der skal lede til et andet resultat end den opstillede hovedregels resultat. Såfremt denne betingelse overholdes er vejledende retningslinier ikke i strid med pligten til at skønne individuelt. På områder med særligt behov for ensartethed i administrationen, kan vejledende retningslinier næsten være påkrævet.

Grundsætningen om det pligtmæssige skøn er som udgangspunkt gældende for alle dele af den offentlige forvaltning. Der gælder dog en modifikation til dette udgangspunkt, således at den administrerende myndighed i enkelte tilfælde alligevel kan opstille regler, der er ufravigelige. Muligheden for at udforme faste, ufravigelige regler findes således på områder, hvor såvel administrative hensyn som hensynet til forudsigelighed og ligebehandling af borgerne taler for det. Dette vil primært være aktuelt på områder hvor forvaltningen administrerer eller afgør forhold mellem indbyrdes konkurrerende borgere, således som det sker når forvaltningen skal fordele et antal bevillinger mellem et større antal ansøgere.

Det må endvidere antages, at hvor sidstnævnte hensyn til forudsigelighed og ligebehandling er tilstrækkeligt vægtigt, vil dette være nok til at legitimere ufravigelige retningslinier, også selvom hensynet til administrativ konvens ikke kan tillægges særlig vægt. Modsat må det være tvivlsomt om administrative hensyn alene vil kunne bære en ufravigelig regel.

begge tilfælde underkendt. I FOB 1977.129 udtaler Ombudsmanden, at det ”efter [hans] mening er uheldigt”, at der i loven eller bekendtgørelsen ikke er opstillet ”nærmere retningslinier for afgørelsen af ansøgninger om opholdstilladelse og om forlængelse heraf.” Der er således ikke tvivl om at mere præcise retningslinier på området ville være at foretrække, men disse skal komme fra lovgiver, ikke fra forvaltningen. Det må herefter antages, at administrative hensyn alene ikke kan være tilstrækkelig grund til at opstille retningslinier, der afskærer det pligtmæssige skøn.

Angående områder hvor hensynet til forudsigelighed og ligebehandling af borgerne vejer tungt, men hvor de administrative byrder er meget små, er billedet mindre klart. Højesteret nævner udtrykkeligt antallet af ansøgningerne, hvorfor svaret ikke kan udledes direkte af dommen. Det kan dog næppe udelukkes at der findes bevillingsområder, hvor antallet af ansøgningerne er så lavt, at administrative hensyn ikke er relevante, samtidig med at der er vægtige grunde til at lave faste ufravigelige regler. Selvom det blot er en mindre gruppe borgere, der konkurrerer om et antal bevillinger, er behovet for forudsigelighed og ligebehandling stadig til stede.

Per Sørensen fremhæver til sidst i kommentaren, at den administrerende myndighed ved at opstille ufravigelige regler undgår ”enhver mistanke om en tilfældig – måske ligefrem favoriserende – forvaltning.” Dette ønske om at sikre tilliden til forvaltningen er, såvel som ønsket om forudsigelighed og om ligebehandling, også aktuelt på områder med meget små administrative byrder. Det må derfor være sandsynligt, at ufravigelige regler kan opstilles på områder hvor hensynet til forudsigelighed og ligebehandling af borgerne taler for det, også selvom administrative hensyn ikke er fremtrædende.

Endvidere adskiller denne situation sig fra de ovenfor refererede ved at den omhandler konkurrence indbyrdes mellem borgere om en knap ressource. Der er et begrænset antal bevillinger til rådighed og den offentlige myndighed, Hyrevognsnævnet, skal fordele disse mellem de ansøgende borgere. Der er derfor behov for nogle faste ”spilleregler”; borgerne skal så vidt muligt kunne vurdere deres chancer og dermed forudse om de vil få noget ud af at søge.

Hensynet til lighed for borgerne er også vigtigt i denne sammenhæng. Den borger der ansøger, selvom han lige netop ikke opfylder betingelserne, skal behandles lige som den borger, der undlader at søge i tillid til at reglerne ikke bliver fraveget. Det fremhæves tilsvarende i kommentaren af Per Sørensen at de offentliggjorte retningslinier ”måtte antages at have afholdt dem, der ikke opfyldte mindstekravet, fra at ansøge.” Det vil derfor være en usaglig forskelsbehandling, hvis en ansøger, der ikke opfyldte mindstekravet, alligevel blev godkendt.

Af dommen kan altså udledes, at på områder hvor såvel administrative hensyn som hensynet til forudsigelighed og ligebehandling af borgerne taler for det, må forvaltningen gerne opstille ufravigelige regler. Hverken dommen eller kommentaren giver imidlertid ikke noget svar på, hvorvidt der kan opstilles tilsvarende regler på områder hvor blot enten administrative hensyn eller hensynet til forudsigelighed og ligebehandling af borgerne taler herfor.

For så vidt det kun er administrative hensyn, der taler for opstillingen af en fast, ufravigelig regel, må det være tvivlsomt at fravige udgangspunktet om det pligtmæssige skøn. Det vil utvivlsomt være en administrativ lettelse for forvaltningen at kunne administrere efter en fast regel inden for alle områder af forvaltningen. Men selv hvis man kun fokuserer på de områder, hvor den administrative lettelse vil være meget stor, kan dette næppe være tilstrækkeligt til helt at afskære det individuelle skøn.

Eksempelvis ses vedrørende opholdstilladelser, hvor et stort antal sager i FOB 1977.129 og U 1989.775 Ø havde ført til en reelt ufravigelig praksis. Dette blev i

normale krav om en individuel vurdering af ansøgerens forhold. Dette underbygges af Per Sørensen i U 1993B. 224:

”Det var utvivlsomt, at Hyrevognsnævnet ved frasorteringen af ansøgere, der ikke opfyldte kravet om en mindsteindkørsel, ikke foretog en nærmere individuel bedømmelse af ansøgernes forhold. Begrundelsen for afslaget og oplysningerne om nævnets hidtidige praksis illustrerede dette, og oplysningerne om behandlingen af appellants sag kunne ikke røkke ved dette billede.”

Der er altså tale om et område, hvor et nævn har fået tillagt en skønsmæssig kompetence. Nævnet har derefter opstillet en helt fast regel for udførelsen af dette skøn. Skønnet er dermed blevet helt afskåret og grundsætningen om det pligtmæssige skøn er altså brudt. At Højesteret accepterer dette brud på det pligten til at skønne individuelt, er det andet man kan læse ud af den citerede passage.

For det tredje viser den citerede del af dommen noget om hvorfor Højesteret accepterer dette brud: Nævnet modtager mange flere ansøgninger end der er ledige bevillinger. Per Sørensen uddyber i kommentaren nærmere hvad dette dækker over: ”Her er tale om et område, hvor [...] administrative hensyn, behovet for forudsigelighed og lighedsbetragtninger taler for udformningen af en præcis regel, der kan kommunikeres til ansøgerkredsen.”

De nævnte administrative hensyn er oplagte i en sag som den foreliggende. Antallet af ansøgninger var ca. 3½ gange så stort som antallet af bevillinger. Det ville være en uoverkommelig opgave at gennemgå samtlige 275 ansøgninger og foretage en samlet vurdering af ansøgernes individuelle forhold. At danne sig et overblik over så mange ansøgninger kræver nogle faste kriterier at gå frem efter.

### *3.3 Modifikation vedrørende visse ufravigelige regler*

Af ovenstående fremgår det, at såvel Folketingets Ombudsmand som domstolene fastholder, at forvaltningen har en pligt til at skønne individuelt når tillagt et skøn. Praksis for dette er, som refereret, meget klar på dette område. Alligevel er det dog ikke en regel uden undtagelser.

Således ses U 1993.307 H, kommenteret af Per Sørensen i U 1993B.224. Storkøbenhavns Hyrevognsnævn var tillagt kompetencen til efter skøn at fordele ledige bevillinger til hyrevognskørsel til de bedst kvalificerede. Af bekendtgørelsen fremgik endvidere at der ved skønnet blandt andet skulle lægges vægt på ansøgerens erfaring. Nævnet havde herefter fastsat nogle helt klare retningslinier for hvorledes dette skulle administreres, for vognmænds vedkommende på baggrund af anciennitet og indkørt beløb. En vognmand, der klart opfyldte anciennitetskravet men kun næsten opfyldte indkørselskravet, klagede og lagde senere sag an.

Højesteret konstaterede, at de anvendte retningslinier fandtes at være ”en saglig og rimelig målestok for ansøgernes erfaring og kvalifikation i øvrigt.” I den konkrete situation var de anvendte kriterier altså tilstrækkelige for at opfylde bekendtgørelsens krav.

Herefter udtaler Højesteret: ”I betragtning af, at antallet af ansøgere betydeligt overstiger antallet af ledige bevillinger, finder Højesteret herefter ikke grundlag for at kritisere, at disse kriterier er lagt til grund for den første frasortering af ansøgere, uden at der forinden er foretaget en nærmere individuel bedømmelse af disse forhold.”

Af dette ses for det første at Højesteret lægger til grund, at der ikke er foretaget en individuel vurdering af ansøgernes forhold. At nævnet havde overvejet hvorvidt man konkret skulle fravige indkørselskravet, var ikke nok til at opfylde det

Et andet eksempel på at vejledende regler danner udgangspunkt for skønnet ses i U 1954.320 H. Ved opgørelsen af hvor stor lejeindtægt, der kunne godkendes at være modtaget fra den tyske værnemagt, anvendtes som udgangspunkt en fast procentsats af ejendomsskyldværdien. Imidlertid var der endvidere foretaget besigtigelse, ligesom oplysninger om lejeindtægt i tiden før og efter beslaglæggelsen var taget i betragtning. Herefter havde nævnet ikke fundet anledning til at fravige det ved standardberegningen fremkomne beløb. Landsretten godkendte nævnets skøn, hvilket blev stadfæstet af Højesteret. Der er således ikke noget problem i, at forvaltningen anvender en skabelon eller standardberegning ved udregning af skønsmæssige beløbsstørrelser, forudsat det ved en konkret vurdering er muligt at fravige dette resultat.

Indenfor visse forvaltningsområder er det ligefrem accepteret, at det kan være nødvendigt med vejledende regler for skønsudøvelsen. Således ses i U 1990.364 Ø, der er refereret ovenfor, at landsretten udtaler: ”Sagsøgerens medlemmers beskæftigelsesforhold, hvori der ofte er indbygget tilbagevendende arbejdsfrie perioder, er som anført af sagsøgte så specielle, at sagsøgte har været berettiget til i cirkulærereform at foretage en vis fortolkning af lovens og bekendtgørelsens regler.”

Det kan vel næppe formuleres mere tydeligt, at der således er adgang til en vis regeldannelse over skønnet. For at sikre mod vilkårlighed i forvaltningen af loven er det i alles interesse, at have vejledende regler for skønsudøvelsen, især på områder præget af specielle forhold, fortolkningsproblemer eller begge dele. Men som ovenfor nævnt er det dog stadig en betingelse, at det ved loven tillagte skøn ikke afskæres herved.

### 3.2 Særligt om vejledende hovedregler

Som tidligere behandlet, er der i teorien enighed om en modifikation til udgangspunktet om at skønnet ikke må underkastes en regel. Det drejer sig om tilfælde hvor forvaltningen har opstillet en vejledende hovedregel, der dog kan afviges i konkrete tilfælde. Fra såvel Ombudsmanden som fra domstolene ses en omfattende praksis med støtte herfor.

I den ovenfor refererede udtalelse fra Ombudsmanden, FOB 1977.129, udtalte Ombudsmanden vedrørende den anvendte 2-års regel, at ”der efter [hans] mening intet kan indvendes imod, at der i praksis – bl.a. med henblik på sikring af en vis ensartethed – udvikler sig en retningslinje”. Han understreger dog efterfølgende: ”En sådan »regel« kan kun anvendes som vejledende og som havende en begrænset betydning”.

Hensynet til en ensartet og forudsigelig administration gør det således helt naturligt og legitimt at opstille retningslinier for sagernes behandling. Imidlertid må dette ikke vægtes tungere end udgangspunktet om, at der skal ske et individuelt skøn, hvorfor det er nødvendigt at indskærpe at hovedreglen skal være vejledende og derfor aldrig må følges ufravigeligt.

Tilsvarende ses i U 1983.349 H, der ligeledes er refereret ovenfor. Flertallet i Højesteret anerkender formodningen om at den studerende, ved at tilmelde sig til universitetet, ”ikke længere vil opfylde betingelserne for bistandshjælp.” Det kan således ikke bebrejdes forvaltningen, at den opstiller en formodningsregel i den nævnte situation. Problemet opstår fordi forvaltningen ikke foretager en ”samlet vurdering af [den studerendes] forhold.” Højesterets flertal anerkender altså, at en hovedregel om, at en studerende ikke kan antages at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, er i orden, såfremt den ikke afskærer den individuelle vurdering af, om konkrete omstændigheder må føre til et andet resultat.



Slutteligt skal nævnes endnu en dom fra Østre Landsret, U 1989.775 Ø. I denne sag er der for justitsministeriet en fakultativ adgang til at knytte vilkår om forsørgelse til tilladelse til familiesammenføring. Imidlertid konstaterede retten, at justitsministeriet havde administreret sådan at der ”reelt undtagelsesfrit krævedes forsørgelsesgaranti”. Dermed havde justitsministeriet ”ikke i den enkelte sag foretaget en konkret og samlet vurdering af baggrunden for at stille vilkår om forsørgelse, men fulgt en fast regel”.

Det drejer sig således om et tilfælde hvor myndigheden ved lov er tillagt et skøn over hvorvidt et bestemt vilkår skal stilles som betingelse for godkendelse, i dette tilfælde godkendelse af familiesammenføring. Men i stedet for at skønne fra gang til gang, administrerede myndigheden således at vilkåret altid blev stillet. Dette strider mod grundsætningen om at forvaltningen skal skønne konkret og individuelt, når den er tillagt et skøn. Østre Landsret valgte derfor at underkende den fulgte praksis.

På baggrund af ovenstående, kan det konstateres at der i praksis findes talrige afgørelser, der viser at forvaltningen ikke må sætte skønnet under en fast, ufravigelig regel. Det ses at såvel Ombudsmanden som Højesteret ikke vil acceptere, at skønnet fuldstændigt afskæres eller udelades som følge af en internt formuleret regel eller en af myndigheden udviklet praksis.

acceptabelt at opstille en sådan ufravigelig regel. Det pligtmæssige skøn skal ske som en konkret, individuel vurdering.

I forlængelse heraf ses også U 1988.239 Ø og U 1990.364 Ø. Begge omhandler personer med sæsonbetinget ledighed og i begge tilfælde fandtes et cirkulære, der afskar muligheden for en konkret individuel fortolkning af hvorvidt visse medlemmer af arbejdsløsheds-kassen var til rådighed for arbejdsmarkedet.

I førstnævnte sag udtalte landsretten at ”afgørelsen af, om et medlem af en arbejdsløsheds-kasse opfylder lovgivningens betingelser om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, må bero på en konkret vurdering af samtlige foreliggende oplysninger om det pågældende medlem.” Af Arbejdsdirektoratets cirkulære fremgik, at arbejdsløshedsforsikrede i sagsøgers situation ikke havde dagpengeret, hvorved cirkulæret afskar muligheden for at foretage en individuel vurdering af om sagsøger stod til rådighed for arbejdsmarkedet.

Sidstnævnte sag, der endvidere vil blive nærmere behandlet nedenfor, minder meget herom, idet dagpengeretten gennem et cirkulære blev frataget medlemmer med en bestemt form for sæsonbestemt arbejde. Da dagpengeretten derved blev frataget ”uden at der forinden foretages en konkret vurdering af det enkelte medlems eventuelt særlige situation,” blev visse dele af cirkulæret kendt i strid med loven om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v.

I dette tilfælde var der tale om en ren principiel sag, idet den ikke drejede sig om en konkret sag, hvor en person var blevet frataget dagpengeretten. Sagen drejede sig kun om lovligheden af dele af cirkulæret. Retten skulle dermed ikke tage stilling til hvorvidt et individuelt skøn var blevet foretaget, men derimod om cirkulæret overhovedet gav mulighed for at udøve det pligtmæssige skøn. Landsretten fandt som nævnt at skønnet blev afskåret, hvorfor cirkulæret på disse punkter blev kendt i strid med loven.

havde det formodningen imod sig at det ville ”til gavn for et udenlandsk barn” at blive adopteret af medlemmer af Jehovas Vidner, og det tillagdes sjældent vægt hvorvidt ansøgerne var forberedte på at håndtere de ekstra udfordringer deres barn ville møde. Ombudsmanden anbefalede herefter ”en mere nuanceret (individualiseret) bedømmelse af adoptionsansøgninger fra Jehovas Vidner.”

Tilsvarende ses også FOB 1981.291 om en kroejer, der selv var uddannet kok, men alligevel var blevet nægtet ret til at ansætte en lærling. Det fremgik at afslaget var givet udelukkende med den begrundelse, at der på kroen ikke var ansat en udlært kok. Ombudsmanden kritiserede at der kun var lagt vægt på dette ene forhold og henstillede til en fornyet behandling, hvor også andre omstændigheder blev taget i betragtning.

Det er dog ikke kun Ombudsmanden, der er kritisk når forvaltningen opstiller en ufravigelig regel på et skønmæssigt område. Fra domstolene ses også en omfattende praksis, eksempelvis U 1983.349 H, omhandlende en studerende der nægtes bistandshjælp. Den studerende var ikke berettiget til Statens Uddannelsesstøtte da han efter orlov genoptog sine studier, hvorfor han ønskede at modtage bistandshjælp. Under orloven havde han modtaget bistandshjælp og han agtede fortsat at være til rådighed for arbejdsmarkedet sideløbende med studierne. Den sociale ankestyrelse nægtede at fortsætte bistandshjælp, udelukkende fordi ansøgeren havde tilmeldt sig universitetet igen.

Flertallet i Højesteret udtalte at tilmeldingen til universitetet vel støtter ”en formodning om at appellanten ikke længere ville opfylde betingelserne for bistandshjælp.” På trods af denne formodning fandt flertallet, at afgørelsen må foretages som ”en samlet vurdering af han forhold.” Da denne samlede vurdering ikke var foretaget, blev afgørelsen tilsidesat som værende ugyldig. Forvaltningen havde altså opstillet sin egen regel, at man ikke kunne modtage bistandshjælp hvis man var studerende. Højesterets flertal præciserede, at når forvaltningen skulle skønne om en ansøger var til rådighed for arbejdsmarkedet, var det ikke

### 3. Praksis

#### 3.1 Forbuddet mod at sætte skønnet under en regel

Der findes i praksis en bred vifte af afgørelser og udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, der understreger det ovenfor nævnte udgangspunkt om at skønnet ikke må sættes under en regel.

Et meget illustrativt eksempel findes i FOB 1977.129, der omhandler forlængelse af opholds- og arbejdstilladelse. Klageren havde samlevet med sin mand i lidt under to år, da deres samliv ophørte. Justitsministeriet nægtede at forlænge klagerens opholds- og arbejdstilladelse, idet man lagde vægt på en af praksis udviklet regel om at "forlængelse af opholds- og arbejdstilladelse, meddelt på grundlag af ægteskab med en dansk statsborger eller en her bosiddende udlænding, i de første 2 år [er] afhængig af, at der forsat består samliv med ægtefællen."

Der fandtes ikke fra lovgiver nærmere retningslinier for afgørelse af sådanne sager, hvorfor det var et meget vidtgående skøn, der var tillagt justitsministeriet. Ombudsmanden konstaterede, at der i sagen var "lagt afgørende vægt på, at [klageren] ikke har samlevet i 2 år med sin mand her i landet." Ombudsmanden understregede at det var "urigtigt at arbejde med en fast »2 års-regel«" og fandt, at der var "flere omstændigheder, der taler i retning af at modificere det sædvanlige krav om to 2 års samliv". Han henstillede herefter at sagen blev taget op til fornyet overvejelse.

Der er således tale om et område med en meget vid skønsmæssig beføjelse, hvor forvaltningen har udarbejdet en fast regel, der ikke fraviges i hverken positiv eller negativ retning. Dermed blev det konkrete, individuelle skøn ikke foretaget.

På linie hermed ses endvidere FOB 1988.121, omhandlende adoptionssager. Ombudsmanden kritiserede, at praksis havde udviklet sig således, at medlemmer af Jehovas Vidner næsten automatisk blev afvist som adoptanter. Efter praksis

## 2.2 Pligten til at skønne individuelt

Udgangspunktet er, at når forvaltningen er overladt et skøn, da er det forvaltningens pligt at foretage et konkret, individuelt skøn.<sup>3</sup> Det er således som hovedregel pålagt den administrerende myndighed at foretage en afvejning af de konkrete omstændigheder. Konsekvensen heraf bliver, at forvaltningen i udgangspunktet ikke har adgang til selv at opstille regler for hvorledes skønnet skal udøves; skønnet må ikke sætte under en regel.

Forbuddet mod interne regler for skønsudøvelsen, er dog ikke absolut. Der er i teorien enighed om, at vejledende hovedregler ikke strider mod grundsætningen om det pligtmæssige skøn.<sup>4</sup> For at en intern regel kan opfattes som en vejledende hovedregel, er det en forudsætning, at forvaltningen konkret har mulighed for at fravige reglen. Det strider ej heller mod grundsætningen om det pligtmæssige skøn når forvaltningen tager hensyn til hidtidig praksis ved afgørelserne, men tilsvarende må der heller ikke opstå en fast og ufravigelig praksis.<sup>5</sup> For at en regeldannelse, enten gennem formulerede regler eller fra praksis, kan accepteres, kræves således at den kun anvendes vejledende.

I teorien findes dog også undtagelser hertil. På visse områder kan hensynet til administrativ konvens samt til forudberegnelighed og lighed i forvaltningen være særligt tungtvejende, og kan derfor føre til at ufravigelige retningslinier kan opstilles af forvaltningen.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Christensen, Bent: Forvaltningsret – opgaver, hjemmel og organisation, 1997, side 163. Garde, Jens m. fl.: Forvaltningsret, almindelige emner, 1997, side 222. Jensen, Claus Haagen & Nørgaard, Carl Aage: Administration og borger, 1988, side 201.

<sup>4</sup> Christensen, Bent: Forvaltningsret – opgaver, hjemmel og organisation, 1997, side 175-176. Garde, Jens m. fl.: Forvaltningsret, almindelige emner, 1997, side 226. Jensen, Claus Haagen & Nørgaard, Carl Aage: Administration og borger, 1988, side 204-205.

<sup>5</sup> Christensen, Bent: Forvaltningsret – opgaver, hjemmel og organisation, 1997, side 167. Garde, Jens m. fl.: Forvaltningsret, almindelige emner, 1997, side 224. Jensen, Claus Haagen & Nørgaard, Carl Aage: Administration og borger, 1988, side 201.

<sup>6</sup> Christensen, Bent: Forvaltningsret – opgaver, hjemmel og organisation, 1997, side 175. Garde, Jens m. fl.: Forvaltningsret, almindelige emner, 1997, side 221-222.

## 2. Teori

### 2.1 *Et skøn overlades til forvaltningen*

Ved udformningen af love og anordninger er en af mulighederne at beskrive retsfaktum præcist. Derved har forvaltningen helt faste og præcise regler at administrere efter. En anden mulighed er at undlade at beskrive retsfaktum eller blot beskrive det meget udetaljeret. Ved denne mulighed tillægges forvaltningen et skøn.

Der kan være forskellige grunde til at forvaltningen overlades et skøn. Det kan skyldes, at det er praktisk umuligt at beskrive retsfaktum tilstrækkeligt præcist, eller det kan være et ønske om at visse sager skal vurderes mere individuelt, end det er muligt ved fastsættelsen af de generelle regler.<sup>1</sup> Sidstnævnte kan eksempelvis være undtagelsesbestemmelser, hvor det ikke er praktisk at nævne alle tænkelige "helt særlige omstændigheder" i bestemmelsen. I stedet overlades det til den administrerende myndighed at vurdere, hvornår omstændighederne er tilstrækkeligt særlige til at dispensation kan gives.

En anden grund til at overlade et skøn til forvaltningen, kan være ønsket om en regeldannelse, der sket lidt efter lidt. Dermed er det ikke ønsket om en individualiseringens meget omfattende afvejning, der er bærende, men et ønske om en praksis der hele tiden bliver evalueret som følge af nye enkelttilfælde, der skal passes ind.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Christensen, Bent: Forvaltningsret – opgaver, hjemmel og organisation, 1997, side 170-171.

<sup>2</sup> Christensen, Bent: Forvaltningsret – opgaver, hjemmel og organisation, 1997, side 171.

**1. Indledning**

I det følgende vil den forvaltningsretlige grundsætning om forvaltningens pligtmæssige skøn blive behandlet nærmere. Efter en gennemgang af teoriens syn på grundsætningen, vil praksis fra såvel domstolene som fra Folketingets Ombudsmand blive belyst. Resultatet heraf tilsigtes at blive en fyldestgørende gennemgang af indholdet og rækkevidden af den nævnte grundsætning.

**Indholdsfortegnelse**

1. Indledning.....	2
2. Teori	
2.1 <i>Et skøn overlades til forvaltningen</i> .....	3
2.2 <i>Pligten til at skønne individuelt</i> .....	4
3. Praksis	
3.1 <i>Forbuddet mod at skønnet under en regel</i> .....	5
3.2 <i>Særligt om vejledende hovedregler</i> .....	9
3.3 <i>Modifikation vedrørende visse ufravigelige regler</i> .....	11
4. Indholdet og rækkevidden af det pligtmæssige skøn.....	15
5. Anvendt litteratur.....	16