

Kursus i enkeltsagsbehandling

Tilladelser - kursusgang 1

BILAG

Bent Christensen

Forvaltningsret

Opgaver
Hjemmel
Organisation



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
1997

2.1.4.5. Kombinationer

De forskellige offentlige ydelser kan naturligvis kombineres. Den arbejdsmarkedspolitik, der er søgt realiseret siden 1994, er et klart eksempel. I bestræbelserne for at nedbringe arbejdsløsheden kombineres arbejdsformidlingens traditionelle rådgivningsvirksomhed med jobtilbud hos forvaltningen eller hos private mod løntilskud, jobrotation evt. med støtte, uddannelsesstilbud og overførselsindkomster i form af bevarede arbejdsløshedsdagpenge, uddannelsesgodtgørelse m.v. samt offentligt betalte orlovsordninger.

2.2. Opkrævning

De offentlige indtægters størrelse og kilde fremgår i grove træk af nedenstående tabel, der angår året 1995¹⁷. Vægtfordelingen mellem de forskellige indkomsttyper har ikke ændret sig væsentligt i de senere år.

Personskatter o.a.	274,2 mia. kr.
Selskabsskatter	20,6 mia. kr.
Indirekte skatter	176,5 mia. kr.
Realrenteafgift	12,3 mia. kr.
Obligatoriske bidrag	15,5 mia. kr.
	499,1 mia. kr.

Personskatter o.a. inkluderer arbejdsmarkedsbidrag, ca. 50 mia., og ejendoms-skatter, ca. 10 mia., samt gebyrer og bøder, ca. 7 mia. Obligatoriske bidrag indeholder A-kassebidrag og ATP-bidrag.

Den indsats, som forvaltningen gør ved opkrævning af skatter og afgifter, afhænger først og fremmest af, på hvilket grundlag skatten eller afgiften opgøres. Der gives derfor en ganske kort oversigt over de vigtigste varianter.

Princippet i opkrævningen af personskatter kommer klarest frem, hvis man ser på ordningen vedrørende den personlige indkomstskat før kildeskattens indførelse. Skattelovene indeholdt regler om opgørelsen af, hvad der var skattepligtig indkomst, og hvor stor en del heraf der skulle betales i skat. Forvaltningen fastsatte hvert år den enkelte skattepligtiges skat ved at sammenholde loven med den skattepligtiges selvangivelse, der indeholdt oplysninger om netop hans indkomst i det forløbne år.

Dette er stadig princippet, men bestræbelserne for at opkræve skatten på grundlag af den løbende indkomst og ikke på grundlag af den historiske har ført til en modifikation, som i grove træk går ud på følgende: Forud for skatteåret

17. Økonomiministeriet. Økonomisk oversigt. Dec. 1996. Tabel B.6. Budgetredegørelse 1995.139.

fastsætter forvaltningen for hver enkelt skattepligtig den individuelle beskatningsprocent på grundlag af tidligere erfaringer og eventuelle oplysninger fra skatteyderen. For lønmodtagere sker herefter det, at arbejdsgiveren tilbageholder den fastsatte procentdel af lønnen og indbetaler den til forvaltningen. Efter skatteårets udløb foretages en endelig fastsættelse af skatten på traditionel måde på grundlag af oplysninger om skatteyderens faktiske indtægt m.v., men den endelige ansættelse resulterer naturligvis kun i regulering op eller ned af den allerede betalte kildeskat. Princippet om beskatning af den løbende indkomst tiltempes i videst muligt omfang også for andet end lønindtægt, dog at det her oftest er den skattepligtige selv, der indbetaler skatten.

For ejendoms-skatternes vedkommende indeholder opkrævningen to helt forskellige operationer. Periodevis foretager forvaltningen en vurdering af hver enkelt fast ejendom i landet. Dernæst fastsætter kommunalbestyrelsen en beskatningspromille, som forvaltningen simpelthen tiltemper på den enkelte ejendoms vurderingssum.

Ved opkrævningen af indirekte skatter – moms og punktafgifter – er forvaltningens indsats anderledes. Loven beskriver de varer m.v., der lægges afgift på, og fastsætter afgiftens størrelse. Men den individuelle beregning af afgiften foretages af de afgiftspligtige virksomheder, og forvaltningens opgave er først og fremmest at overvåge, om reglerne overholdes.

2.3. Retlig regulering¹⁸

2.3.1. Indledning

I alle organiserede samfund søger den offentlige sektors organer fuldt bevidst at påvirke samfundsmedlemmerne til at optræde på bestemte måder¹⁹. Offentlige organer har ikke monopol på sådan påvirkning. Karakteristisk for samfund som vores er tværtimod, at bevidste og organiserede bestræbelser for at påvirke kommer fra meget forskellige kilder, hvoraf mange – måske størstedelen – hører til samfundets private sektor. Vi er alle udsat for en konstant og tæt strøm af opfordringer til at handle på bestemte måder fra et utal af foreninger og andre mere eller mindre permanente sammenslutninger – partier, interesseorganisationer, løsere politiske grupper, sammenslutninger med andet end økonomisk eller

18. Ordene regulering og styring bruges ofte som synonymmer. I denne bog bruges **regulering** og **styring** således: Regulering er påvirkning af borgernes adfærd. Styring er påvirkning af forvaltningsorganer og forvaltningsstillingeres udøvelse af forvaltningens opgaver.

19. Jeg har givet en oversigt over reguleringens midler på et mere begrænset retningsområde i Dansk Miljøret red. af W.E. von Eyben, 1.1978.38 ff, og i W.E. von Eyben: Fast Ejendoms Regulering, 3. udg. 1971.22 ff. Andre oversigter findes i *Torstein Eckhoff: Statens styringsmuligheder* 1983, *Ellen Margrethe Basse: Erhvervs miljøret* 1987 og *Peter Blume, Peter Christensen og Anita Rønne: Retlig regulering* 1990.

politisk sigte osv. – fra bøger, aviser og tidsskrifter, og fra en uafsladelig flom af reklame. Dette hindrer imidlertid ikke, at bevidst påvirkning af samfundsmedlemmernes adfærd – *regulering* – efter gængs accepteret ideologi er én af den offentlige sektors hovedopgaver.

Alle de former for forvaltningsopgaver, der hidtil er nævnt, kan bruges og bliver faktisk i vidt omfang brugt til at regulere samfundsmedlemmernes adfærd. Forvaltningen kan – med mindre retsregler bestemmer noget andet, og det gør de nu i vidt omfang – bruge sine betalinger for varer og tjenesteydelser fra den private sektor til at begunstige en bestemt produktion eller bestemte producenter. Overførselsindkomsterne påvirker åbenbart modtagernes adfærd. Tilskud til erhverv har ligefrem til formål at tilskynde til bestemte økonomiske aktiviteter. Placeringen af offentlige veje, havne, lufthavne, kloaker, rensningsanlæg og lignende indretninger har stor betydning for en egn eller en lokalitets udvikling og kan bruges til at påvirke udviklingen. Mange tjenesteydelser har meget direkte betydning for modtagernes adfærd og kan bruges til at påvirke. Som tilfældige, men klare eksempler kan nævnes sundhedsplejerskernes rådgivning af småbørnsforældre og erhvervsvejledningen. Enhver med blot overfladisk kendskab til vort samfund kan endelig nævne talrige eksempler på, hvordan skatter og afgifter og fritagelse herfor med de mest forskelligartede formål – fremme af beskæftigelsen, fremme af opsparing, miljøbeskyttelse m.v. – bruges eller foreslås brugt til at fremme eller hæmme økonomiske aktiviteter i den private sektor.

Hertil kommer, at den samlede vægt af de forvaltningsopgaver, der hidtil er nævnt, har meget følelige effekter for samfundets økonomi og derfor indgår med stor vægt i den økonomiske politik, som i de fleste lande står i indenrigs-politikens brændpunkt.

Det traditionelle og stadig dominerende middel, når den offentlige sektors organer vil påvirke samfundsmedlemmernes adfærd, er imidlertid retlig *regulering*. Hermed menes anvendelse af retsregler og konkrete retsakter som påvirkningsmiddel. Karakteristisk for den retlige regulering er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives sprogligt, og at ikke-overholdelse medfører mulighed for anvendelsen af det tvangsapparat, som offentlige myndigheder råder over.

Ovenstående opremsning af det offentliges reguleringsmidler er ikke udtømmende. Der er særlig grund til at pege på, at det offentlige – herunder forvaltningen – søger at regulere ved alskens former for opfordringer til at handle på bestemte måder, uden at der er knyttet tvang til opfordringerne. Her er tale om et mangfoldigt register, strækkende sig fra propaganda mod alkohol og for høj fart på gader og landeveje til udsagn med samme indhold som de retsakter, der

indgår i den retlige regulering men uden retsvirkninger, jfr. nedenfor Kap. III 2.6.

Retlig regulering udøves ikke af forvaltningen på egen hånd. Den foregår i et kompliceret samspil mellem lovgivningsmagten, forvaltningen, domstolene og interesserede borgere. Deltagelse i den retlige regulering har imidlertid altid været én af forvaltningens hovedopgaver. Og selv om den offentlige forvaltnings ekspansion i dette århundrede især skyldes de øvrige opgaver, specielt ydelserne, er den retlige regulering også blevet intensere, og forvaltningens opgaver inden for den retlige regulering har derfor også været stigende.

Den følgende fremstilling har til formål både at give et overblik over den retlige regulerings former og at vise, hvilke opgaver forvaltningen varetager inden for den retlige regulering. Hovedvægten er lagt på det sidstnævnte aspekt.

Med dette aspekt for øje kan der være grund til allerede her i indledningen at slå to ting fast.

For det første: Inddelingen i kategorierne ydelser, opkrævning og retlig regulering er grov og omtrentlig. Særligt afgrænsningen mellem ydelser og retlig regulering er i mange tilfælde vanskelig at fastholde. Der er allerede peget på, at ydelser kan bruges som reguleringsmiddel. Hertil kan føjes endnu to konstatationer. Retlig regulering kan ofte ikke realiseres uden tjenesteydelser. Kriminalforsorgen er det mest åbenbare eksempel. – For den borger, der er adressat for forvaltningens virksomhed, kan produktet snart fremstå som en retlig regulering, snart som en ydelse. For den, der arresteres for tasketyveri, er det, der sker, en håndgribelig realisering af den retlige regulering. For den gamle dame, der vil færdes på gaden, er politiets overvågning en værdifuld tjenesteydelse. Sådanne uklarheder gør ikke kategoriseringen ubrugelig; men de mæner til forsigtighed ved brugen af kategorierne i retlige sammenhænge. Man må – stillet over for retlige problemstillinger – gøre sig klart, hvad kategoriseringen skal bruges til.

For det andet: Forvaltningen er ikke involveret i al retlig regulering. Karakteristisk for størstedelen af formueretten er, at muligheden for tvangsanvendelse mod anden adfærd end den, retsakterne beskriver, kun realiseres, hvis en interesseret borger tager et initiativ. Forvaltningen overvåger ikke retsaktens overholdelse og reagerer ikke på eget initiativ over for overtrædelser. Denne tilstand, der kan karakteriseres således, at private har monopol på at sætte tvangsapparatet i gang, er måske nok på retur. Men den har stadig stor praktisk betydning.

Den følgende fremstilling har derfor kun de situationer for øje, hvor forvaltningen har en opgave at udføre i forbindelse med den retlige regulering.

Den offentlige statistik tillader ikke med blot rimelig nøjagtighed at måle den retlige regulerings andel i statens og kommunernes ressourceforbrug. Et meget

omtrentligt skøn går ud på, at mellem 5 og 10% af pengene og mandskabet medgår til retlig regulering. Denne størrelsesorden siger naturligvis intet om den retlige reguleringens indflydelse på og betydning for samfundet. Der er vist tværtimod grund til at gå ud fra, at netop denne forvaltningsopgave har væsentlig større betydning end den, der kan måles ved ressourceforbruget.

2.3.2. *Variables*

For den nærmere beskrivelse af forvaltningens opgaver inden for den retlige regulering har især tre variable betydning: Om reguleringen sprogligt formuleres generelt eller konkret. Hvor præcis beskrivelsen af den ønskede eller uønskede adfærd er. Hvordan gennemtvangelsen – realiseringen af muligheden for at anvende det offentlige tvangsapparat – er tilrettelagt. Særlig den sidste variabel har betydning for forvaltningens rolle.

2.3.2.1. *Generel/konkret*

Hvor den retlige regulering sker ved generelle regler, beskrives den ønskede eller uønskede adfærd med henblik på et ubestemt – ofte stort – antal tilfælde, hvis særegenskaber ikke alle er fuldt oplyst, og som især kan ventes at foreligge i fremtiden. Hvor reguleringen sker ved konkrete retsakter, beskrives den ønskede eller uønskede adfærd med henblik på et fuldt karakteriseret hændelsesforløb, der enten er fortidigt eller dog ikke ligger ret langt ude i fremtiden.

Vælget mellem generel og konkret regulering har stor betydning for forvaltningens indsats. Vælger man regulering ved konkrete afgørelser, er vedvarende indsats fra den offentlige sektors organer under alle omstændigheder nødvendig. Og da Folketingets og domstolenes ydeevne er begrænset, bliver den praktiske konsekvens som regel, at de konkrete afgørelser, der udgør reguleringen, træffes af forvaltningen. Vælger man derimod generel regulering, er der i al fald et håb om, at hovedvægten kan lægges på en engangsindsats, nemlig på udformningen af de generelle regler. Det hænger sammen med, at generelle regler kan finde støtte i socialpsykologiske faktorer, som fører til, at regler i vidt omfang efterleves, når blot de er kendt, også uden systematisk indsats for at gennemtvinge dem. At håbet langtfra altid går i opfyldelse, og at mere eller mindre intens og vedvarende offentlig indsats kan blive nødvendig, også ved generel regulering, er en anden sag. Hvor det er tilfældet, må størstedelen af indsatsen også her gøres af forvaltningen.

Sondringen mellem generelle regler og konkrete afgørelser er naturligvis ikke skarp. Der findes mellemformer, f.eks. maksimalpriser på gængse varer og stedplaner inden for den fysiske planlægning. I den administrative virkelighed har sondringen tilmed en vis tilbøjelighed til at sløres. Har man valgt at regulere ved konkrete afgørelser, og afgørelserne viser sig at blive talrige, skabes der

ofte et mønster for anvendelsen af den konkrete regulering. Bliver dette mønster tilstrækkelig fast og tilstrækkeligt kendt, foreligger en situation, der stærkt ligner generel regulering; jfr. Kap. III 2.9 og Kap. XIII A.3.

2.3.2.2. *Variierende grad af præcision*

Beskrivelsen af den ønskede eller uønskede adfærd kan være mere eller mindre præcis; jfr. Kap. X 3 og Kap. XIV 4.6.

Hvor en konkret afgørelse bevidst beskriver adfærden upræcist, vil det ofte være udtryk for et ønske om at overlade den regulerede et spillerum ved tilrettelæggelsen af den regulerede adfærd. Graden af præcision i konkrete afgørelses beskrivelse er altså et – ikke uvæsentligt – detailspørgsmål; jfr. Kap. XIV 4.6.

Graden af præcision i generelle reglers beskrivelse af den ønskede eller uønskede adfærd har derimod grundlæggende betydning for reguleringens tilrettelæggelse. Jo mindre præcis adfærden beskrives i den generelle regel, jo større betydning får konstateringen af, om reglen er overholdt. Man kan også udtrykke forholdet således: Jo mere præcis beskrivelsen er, jo mere får en konstatering af, om reglen er overholdt, en u selvstændig, rutinemæssig og eksekutiv karakter. Jo mindre præcis reglen er, jo større vægt flyttes fra reglen til dens anvendelse i det konkrete tilfælde. Og jo mere kommer den generelle regulering til at minde om den konkrete.

2.3.2.3. *Gennemtvangelse*

Karakteristisk for retlig regulering er – som nævnt ovenfor under 2.3.1 – at afvigende adfærd kan give anledning til brug af samfundets tvangsapparat. Den nærmere tilrettelæggelse af gennemtvangelsen er helt afgørende for forvaltningens opgaver inden for den retlige regulering.

Gennemtvangelsen af regler og konkrete retsakter er underkastet et omfang af og kompliceret sæt af retsregler. Det søges naturligvis ikke gengivet her²⁰. Her medtages kun så meget, som er nødvendigt for at forstå forvaltningens rolle.

Den *tvang*, der kan blive tale om at anvende, kan udformes forskelligt.

Den traditionelle og vistnok almindeligste form er straf, dvs. efterfølgende personligt eller økonomisk indgreb mod en person, hvem det kan bebrejdes, at

20. *Jørgen Mathiasen*: Håndhævelse af forvaltningsretlige krav. Forvaltningsret. Alm. Emner. 537. *Thomas Philbert Nielsen* J. 1981.3 og *Claus Tønnesen* J. 1985.309. Bet. 981/1983. Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen indeholder for dette lovgivningsområde en udførlig fremstilling.

han har handlet afvigende²¹. Uden for straffelovens område er økonomiske indgreb i form af bødestraf dominerende.

Der findes andre former for tvang end straf. Handleforpligtelser kan tænkes gennemtvunget ved tvangsbøder, dvs. pengesydelse, der løber, indtil handlingen er udført; ved en umiddelbar fagedforretning, hvor fogeden f.eks. indsætter en berettiget besidder af en fast ejendom eller udsætter en uberettiget; eller ved selvhjælpshandlinger, hvor forvaltningen foretager den handling, borgeren har undladt, på dennes bekostning. Undladelsesforpligtelser kan tænkes gennemtvunget ved fagedforbud. Tvangen kan også tage form af fratagelse af en fordel, f.eks. tilbagekaldelse af en forvaltningsretlig tilladelse. Og endelig kan tvangen tage form af fysisk tvang mod person. Det er i alle tilfælde det yderste tvangsmiddel, men undertiden kan der blive tale om at anvende det mere umiddelbart, f.eks. ved tvangsindlæggelse af smittefarlige, der ikke vil lade sig behandle, ved anbringelse af berusede i detentionen, ved politiets indskriden mod gadeuorden osv.

Af særlig betydning for forvaltningens opgaver inden for den retlige regulering er det *forløb, der går forud* for anvendelsen af tvangen. Dette forløb kan deles i tre stadier: Overvågningen, dvs. kontrollen med eller konstateringen af, at reglen eller enkeltafgørelsen efterleves (3). Beslutningen om at sætte tvangsfuldbyrdelsen i gang (2). Og beslutningen om i dette konkrete tilfælde at anvende tvangen (1).

Overblik over forvaltningens rolle fås lettest ved at begynde bagfra.

(1). Det er karakteristisk for et retssystem som vort, at *beslutning om at anvende tvang i det konkrete tilfælde* som hovedregel skal træffes af domstolene. Som led i gennemtvængelsen prøver domstolene derfor både, om den udøvede adfærd er en overtrædelse af reglen eller enkeltafgørelsen, og om den overtrådte regel eller enkeltafgørelse er lovlig. Domstolenes herredømme over tvangens anvendelse er imidlertid kun en hovedregel. Forvaltningsorganer kan have beføjelse til selv at pålægge bøder og tvangsbøder, foretage selvhjælpshandlinger, fratage fordele og træffe beslutning om udøvelse af fysisk tvang.

Et andet karakteristisk træk er, at fysisk tvang næsten altid skal udøves af et bestemt forvaltningsorgan, nemlig politiet, hvad enten beslutningen om at udøve tvangen er truffet af en domstol eller af et forvaltningsorgan.

(2). En lignende centralisering præger det midterste stadium: *beslutningen om at sætte tvangsfuldbyrdelsen i gang*. Hvor tvangen består i straf, og hvor det i overensstemmelse med hovedreglen er domstolene, der træffer beslutningen om

at anvende straf i det konkrete tilfælde, træffes beslutningen om at gå til domstolene for at få tvangen anvendt – beslutningen om at påtale – af anklagemyndigheden, der i henhold til rpl. kap. 65 har et ganske vidt skøn til at undlade påtale. Det forvaltningsorgan, som under overvågningen har konstateret den retlige regulerings ikke-overholdelse, kan således som alt overvejende hovedregel ikke på egen hånd rejse straffesag i den anledning, rpl. § 718²². Det må rette henvendelse til anklagemyndigheden.

(3). Afgørende for forståelsen af forvaltningens opgaver inden for den retlige regulering er imidlertid forvaltningens rolle i gennemtvængelsens indledende fase: *overvågningen*.

Indledningsvis er der grund til at understrege, at private borgeres overvågning spiller en hovedrolle, selv hvor forvaltningen har til opgave at overvåge. Henvendelser fra borgere, der har interesse i reglers og konkrete afgørelses efterlevelse – anmeldelser – er på mange områder en vigtig kilde til kendskab til den retlige regulerings effekt.

Forvaltningens indsats under overvågningen beror især på, om overvågningen er efterfølgende eller forudgående, og om der findes forvaltningsorganer, for hvem overvågningen inden for et specielt sagområde er en hovedopgave.

Sædvanligvis er forvaltningens overvågning *efterfølgende*, således at forstå, at den, som reguleringen angår, handler eller undlader, og forvaltningen derefter må gribe ind, hvis den anser adfærden for ulovlig. Effektiviteten af den efterfølgende overvågning kan søges styrket ved, at man pålægger den regulerede at foretage anmeldelse om påtænkte handlinger, eller gøre optegnelser over sine handlinger, eller opbevare bilag, eller installere kontrolmekanismer, f.eks. til registrering af spildevands sammensætning, osv.

Effektivest bliver overvågningen, hvis den kan gøres *forudgående*, således at den regulerede skal henvende sig til forvaltningen, før han handler. Forvaltningen får således i den konkrete situation til opgave at konstatere, om en påtænkt adfærd er i overensstemmelse med den retlige regulering.

Forudgående overvågning er imidlertid ikke altid anvendelig. Man må under alle omstændigheder være villig til at betale for opretholdelsen af forvaltningsorganer, der ofte vil få et stort antal enkeltsager. Den handling, der skal kunne kontrolleres forudgående, må tillige være et særlig betydningsfuldt led i en kæde af begivenheder, og den må være tidsmæssigt nogenlunde afgrænset. Man kan kontrollere overholdelsen af retsreglerne om huses opførelse eller skibes bygning forudgående, men ikke pligten til at vedligeholde bygningerne eller reglerne om, hvilket redningsmateriel der til enhver tid skal være om bord på et skib, og i hvilken stand dette skal være.

21. Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret. Alm. del, 4. udg. ved Knud Waaben 1971.26 og mere nuanceret Knud Waaben: Strafferettens almindelige del. 3. udg. 1993.19.

22. Kommenteret Retsplejelov, 5. udg. 1994. III 24ff.

Overvågningen vil sædvanligvis vinde i effektivitet, hvis der indrettes særlige forvaltningsorganer, der har til opgave at våge over efterlevelsen af en relativt begrænset del af den retlige regulering. Hvor det ikke er muligt eller praktisk at indrette særlige tilsynsorganer, er overvågningen en blandt andre opgaver hos forvaltningsorganer som politiet, kommunalbestyrelsen, embedslægen, toldvæsenet el. lign.

Set under et lidt længere tidsperspektiv har antallet af specialiserede overvågnings- eller tilsynsorganer været stigende. Fra den statslige forvaltning kan som typiske eksempler blandt mange andre nævnes: Arbejdstilsynet, der overvåger arbejdsmiljølovgivningen, Finanstilsynet, Skibstilsynet og Konkurrencerådet, hvis hovedopgave er at modvirke skadelige konkurrencebegrænsninger. I den kommunale forvaltning er der sket en lignende udvikling, der har taget fart, efter at flere og flere opgaver inden for den retlige regulering er overført til kommunalforvaltningen, jfr. nedenfor Kap. VI C.1. Overvågningen af bygningslovgivningen har således længe været udskilt i en særlig gren inden for de enkelte kommuners forvaltning. Og miljøværnets stigende betydning har ført til oprettelse af særlige miljøforvaltninger i mange kommuner.

Blandt de ikke-specialiserede forvaltningsorganer indtager politiet en særstilling. Ifølge rpl. § 108 er politiets opgave »at opretholde sikkerhed, fred og orden, at påse overholdelsen af love og vedtægter, samt at foretage det fornødne til forhindring af forbrydelser og til efterforskning og forfølgning af sådanne«. Bestemmelsen synes at pålægge politiet en pligt til at overvåge hele den retlige regulerings efterlevelse. Realiteten svarer ikke hertil. Politiet er som hovedregel det forvaltningsorgan, der udfører selve den fysiske tvang, ovenfor (1), og politiet har som en del af anklagemyndigheden en betydningsfuld kompetence vedrørende beslutningen om at sætte tvangsfuldbyrdelsen i gang, ovenfor (2). I overvågningsfasen har politiet måske nok en vis residualbeføjelse, men i øvrigt er dets overvågnings begrænset til straffelovens regler og til den del af den retlige regulering, der kan overvåges fra de offentlige steder, hvor politiet færdes, f.eks. færdselsregler og andre regler om anvendelse af offentlige steder og lokaler, helligdagslovgivning, butikstidlovgivning m.v.²³.

2.3.3. Yderpunkter og mellemformer

Ved at kombinere de beskrevne variabler kan man opstille yderpunkterne i udformningen af retlig regulering, hvori forvaltningen er aktiv, og beskrive nogle mellemformer.

Yderpunkter og mellemformer

Det ene yderpunkt forekommer, hvor reguleringen sker ved præcist formulerede generelle regler, hvis efterlevelse forvaltningen overvåger efterfølgende.

Det andet yderpunkt foreligger, når reguleringen sker ved konkrete forvaltningsakter udstedt i henhold til regler, som slet ikke eller kun meget upræcist beskriver retsfaktum og/eller retsfølge, således at den ønskede eller uønskede adfærd fastlægges af det kompetente forvaltningsorgan efter et skøn i de enkelte tilfælde.

Der er naturligvis rige muligheder for mellemformer mellem disse to yderpunkter.

Regulering ved generelle regler kan – som allerede påpeget – effektiviseres ved, at konstateringen af reglens overholdelse rykkes frem i tid, og at initiativet til konstaterings foretagelse lægges hos den regulerede. Så længe den generelle regel, hvis overholdelse konstateres forudgående, indeholder en præcis beskrivelse af den ønskede eller uønskede adfærd, medfører denne variant ikke nogen principiel afvigelse fra den generelle regulering. Adfærden er stadig beskrevet generelt og med henblik på fremtiden og altså fastlagt forud for konstateringen. Men hvis forudgående konstatering kombineres med beskrivelse af den ønskede eller uønskede adfærd i en upræcis regel, fjerner man sig fra den generelle regulering og nærmer sig det konkrete yderpunkt. Man kommer jo nærmere, jo mere upræcis beskrivelsen er. Des større selvstændig betydning for reguleringen får de konkrete konstateringer af overensstemmelse med den upræcise regel. En lignende glidning over imod det konkrete yderpunkt kan blive resultatet af en kombination af pligt til at anmelde en påtænkt handling og upræcise regler. På grund af usikkerheden vedrørende adfærdsnormens nærmere indhold vil anmeldelsen tendere mod at udvikle sig til forudgående konstatering efter borgernes eget ønske. Også på anden måde kan man under bibeholdelse af principielt generel regulering nærme sig det konkrete yderpunkt. Hvis man kombinerer en præcis generel regel, der konstateres forudgående, med en vid skønsmæssig adgang til at dispensere fra den generelle regel, kan resultatet blive en retstilstand, som i alt fald ofte minder om det konkrete yderpunkt.

Også hvis man tager udgangspunktet i det konkrete yderpunkt, kan der peges på mellemformer. Den lov eller anordning, der giver forvaltningen bemyndigelse til udstedelse af de konkrete forvaltningsakter, vil ofte indeholde mere eller mindre detaljerede retningslinjer for udøvelsen af skønnet. Og der er en tendens til, at de konkrete afgørelser, overalt hvor de er talrige, kommer til at fremtræde som udslag af et mønster. Paradoksalt nok er forholdet det, at jo talrigere konkrete skønsmæssige forvaltningsakter forekommer på et vist forvaltningsområde, jo mere vil reguleringen både for forvaltningen og for borgeren tendere mod at fremstå som udtryk for en norm, der generelt beskriver den ønskede eller uønskede adfærd, jfr. Kap. XIII A.

23. Kommenteret Retsplejelov, 5. udg. 1994. I 127 indeholder henvisninger til den ret omfattende litteratur om § 108. Den drejer sig især om, hvorvidt bestemmelsen indeholder selvstændig hjemmel til indgreb.

2.3.4. Nogle typer

På grundlag af variablerne kan man beskrive nogle ofte forekommende typer af retlig regulering, hvori forvaltningen er aktiv. Det er en selvfølge, at der ikke er skarpe grænser mellem typerne, at samme lov eller anordning, ofte samme paragraf kan anvende flere typer, og at samme forvaltningsorgan kan anvende flere end een type over for samme faktiske foreteelse.

I det følgende beskrives nogle ofte forekommende typer illustreret med nogle eksempler.

2.3.4.1. Generelle regler, hvis overholdelse påses efterfølgende

Denne klassiske reguleringstype beskriver den ønskede eller uønskede adfærd generelt og lader et forvaltningsorgan påse reglens overholdelse efterfølgende. Dette er ganske enkelt den traditionelle fremgangsmåde, hvor statsmagten ønsker retligt at regulere borgernes adfærd. Bestemmelser i love og anordninger, der hører til denne type, er derfor endog meget talrige. Et par spredte eksempler kan illustrere. Efter skovlovens § 6 skal fredskovpligtige arealer anvendes til god og flersidig skovdrift. Og dette påser skovtilsynet. Efter arbejdsmiljølovens § 50 skal arbejdstiden tilrettelægges således, at der i hvert døgn, regnet fra normal arbejdsdags begyndelse gives den ansatte en sammenhængende hvileperiode på mindst 11 timer. Og dette påser arbejdstilsynet.

Omfanget af og vægten i forvaltningens indsats afhænger af graden af præcision i den generelle regels beskrivelse og af overvågningens intensitet, der især bestemmes af overvågningsapparatets størrelse og sagkundskab. Særlig den første variabel har betydning. Jo mindre præcist den ønskede eller uønskede adfærd er beskrevet i reglen, desto mere flyttes vægten i reguleringen fra reglen til de konkrete udtalelser fra det overvågende forvaltningsorgan, jfr. 2.3.4.5 nedenfor.

2.3.4.2. Generelle regler, hvis overholdelse påses forudgående

Ved denne reguleringstype bevares den generelle regulering, men konstateringen af, om reglen er overholdt, rykkes frem i tid forud for den regulerede handling, og initiativet til kontrollen lægges hos den regulerede.

Denne type, der i øvrigt har lange historiske rødder, bruges ganske ofte i nyere reguleringslovgivning.

Det klareste eksempel findes i byggelovens § 16. Arbejder, der omfattes af lovens § 2 - nybygning, tilbygning, ombygninger, som er væsentlige i forhold til byggerierne, ændringer i benyttelsen af bebyggelsen, som er væsentlige i forhold til byggerierne, samt nedrivning - må ikke påbegyndes uden byggetilladelse fra kommunalbestyrelsen. Reglen medfører, at det uital af generelle

regler, der findes i bygningsretten, især i bygningsreglementet, kontrolleres på forhånd.

Reguleringstypen anvendes ikke blot ved anlægsarbejder, men også ved den retlige regulering af nogle særligt væsentlige eller farlige varer. Et klart eksempel er bestemmelserne om farmaceutiske specialiteter i lægemiddelloven kap. 4. Denne form for lægemidler må kun sælges eller udleveres, når de er godkendt til markedsføring. Godkendelse sker efter omfattende undersøgelser af præparatet.

Endelig anvendes typen ofte ved kvalitetskontrol med personer. Velkendte eksempler er kravet om kørekort, flycertifikat, sønæringsbevis, autorisation som læge, advokat, elektroinstallatør osv.

Også ved denne type har præcisionen i reglens beskrivelse afgørende betydning for forvaltningens indsats. Jo mere upræcis reglens beskrivelse af den ønskede eller uønskede adfærd er, jo større vægt får forvaltningens konkrete konstatering, og jo mere nærmer man sig de to følgende reguleringstyper.

Hvor den her beskrevne reguleringstype anvendes, er en kombination med andre typer særligt nærliggende. Det forvaltningsorgan, der har til opgave forudgående at påse, at generelle regler er overholdt i det konkrete tilfælde, får ofte tillige bemyndigelse til at give de løbende tilladelser eller undtagelser, der kan blive brug for i den konkrete sag, eller til at nedlægge de forbud/påbud, som sagen måtte give anledning til. En sådan ordning er direkte hjemlet i byggelovens § 16, stk. 3, jfr. bygningsreglementet 1.8. Inden den kommunale bygningsmyndighed giver den byggetilladelse, som konstaterer, at bygningsrettens regler er overholdt, skal forvaltningen tage stilling til, om den vil give en række i bilaget nærmere opremsede tilladelser eller anvende nogle nærmere opremsede forbuds-/påbudsbeføjelser.

2.3.4.3. Løbende tilladelser

Karakteristisk for denne reguleringstype er, at der i lov eller anordning opstilles et generelt forbud mod en adfærd, der har en normal, mere eller mindre dagligdags karakter, og samtidig bemyndiges et forvaltningsorgan til at fravige forbudet. Det er bemyndigelsen, der er hovedsagen. Forbudet er ikke givet for at stemple den forbudte adfærd med samfundets misbilligelse, og forbudet skal ikke fastholdes i almindelighed. Hensigten er, at vedkommende forvaltningsorgan skal have »hånd i hank med udviklingen«. Det skal ved at give eller nægte tilladelse og ved tilladelsernes nærmere udformning søge at realisere de samfundsmæssige formål, der har ført til reguleringens indførelse.

Reguleringens nærmere tilrettelæggelse kan variere. Der kan være stor forskel på, hvor dagligdags den forbudte handling er, og i hvilken grad det er meningen, at forbudet skal opretholdes. Der er ligeledes store variationsmulig-

heder med hensyn til, i hvilket omfang retningslinjer for, hvornår tilladelser skal gives, er fastsat i loven eller anordningen. Et betydeligt element af skøn vil dog være det almindelige. Et lignende vekslende spillerum for skøn kan der blive tale om med hensyn til tilladelsens nærmere indhold. Jo mere denne kan tilpasses de konkrete forhold, jo mere nøjeregnende kan reguleringen gennemføres.

Regulering ved løbende tilladelser er karakteristisk for store dele af moderne forvaltning.

Løbende tilladelser bruges således i vidt omfang i miljøretten, selvom deres betydning svækkes, jo mere finmasket den fysiske planlægning bliver. Et særligt klart eksempel er landzonetilladelser. Efter planlovens kap. 7 kræves i landzone forvaltningens tilladelse til så dagligdags handlinger som udstykning, bebyggelse og ændring af bygningers anvendelse, medmindre disse foreteelser har en nærmere beskrevet forbindelse med landbrugs- og fiskerierhvervene. Eksemplet er så klart, fordi de løbende tilladelsers funktion ligefrem er fremhævet i motiverne til by- og landzoneloven fra 1969, der indførte landzonetilladelser. Det hedder her, at meningen med reglerne »selvsagt« ikke er, at der i landzone kun må opføres landbrugs- og skovbrugsjendomme og nødvendige bygninger for fiskerierhvervet. Det er heller ikke hensigten, »at karakterisere anden bebyggelse end den nævnte ... som generelt uønsket«. Formålet er at give myndighederne »lejlighed til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om den ønskede bebyggelse m.v. og dens antagelige følgevirkninger i relation til forholdene og udviklingstendenserne i det pågældende område vil være forenelig med lovens formål«²⁴. Men planlovens krav om landzonetilladelse er ikke enestående. Hovedreglerne i miljøbeskyttelsesloven bygger ligeledes på brugen af løbende tilladelser. Der kræves tilladelse til at føre spildevand til grundvandet og til vandløb og efter kap. 5 må særligt forurenende virksomheder ikke påbegyndes uden forudgående tilladelse. Efter råstoflovens § 7 kræver erhvervsmæssig indvinding af forekomster i jorden tilladelse fra forvaltningen, og efter landbrugsloven kræves der tilladelse til at anvende landbrugsjord til andet end landbrug. I alle de nævnte eksempler har forvaltningen et vidt skøn.

Også uden for miljøretten er reguleringen ved løbende tilladelser almindelig. Buskørsel og taxakørsel kræver tilladelse, der i et vist omfang er skønsmæssig. Det samme gælder efter restaurationsloven tilladelse til at udskænke stærke drikke, alkoholbevilling.

I perioder med ekstraordinær knaphed har regulering ved løbende tilladelser været brugt som et middel til at rationere. Klare eksempler er regulering af udenrigshandelen i 1930'erne²⁵ og boligplaneringen i årene efter 2. verdenskrig.

Når regulering ved løbende tilladelser er blevet så almindelig, har det naturligvis mange grunde. To er særlig væsentlige.

Brugen af løbende tilladelser giver mulighed for en meget konkret udformet regulering. Miljøbeskyttelseslovens kap. 5 er et ekstremt eksempel. Ved beslutning om placering og især ved vilkår vedrørende støj, røg, spildevand m.v. kan forvaltningen – hvis den vil, og den tekniske viden slår til – i detaljer tage stilling til en ganske bestemt art produktion. En ulempe, som er komplementær til denne årsag til brugen af regulering ved løbende tilladelser, er reguleringsforrens kostbarhed. Jo mere konkret den udformes, jo mere sagsbehandling skal der naturligvis til, og jo større krav stilles der både til forvaltningen og til de oplysninger, som skal skaffes af ansøgerne.

Regulering ved løbende tilladelser er særligt brugbar på nye reguleringsområder. Vælger man at bruge blot nogenlunde præcist formulerede regler, kræver ordningens tilrettelæggelse, at der allerede ved reglerens udstedelse foreligger et stort erfaringsmateriale, eller at dette dog kan skaffes. Hvor erfaringerne er små, tiden knap og forestillingen om, hvordan reguleringen i detaljer bør virke, ikke er helt klarlagt, er regulering ved løbende tilladelser nærliggende. Denne ordning medfører jo, at der opsamles erfaringer efterhånden og automatisk, og regeldannelsen udstrækkes i tid og kan derfor i den indledende fase indskrænkes til det absolut nødvendige²⁶.

Principielt er regulering ved løbende tilladelser konkret regulering. Citatet fra by- og landzonelovens forarbejder ovenfor viser dette. I praksis er der imidlertid stor forskel på, hvor konkret reguleringen i realiteten er. Jo hyppigere der opstår behov for at søge om løbende tilladelser, jo større tilbøjelighed vil der være til, at der dannes mønstre for de konkrete afgørelser i form af administrativ praksis eller planer. Tilbøjeligheden har i de senere år været udpræget på miljørettens område.

2.3.4.4. Undtagelser (dispensationer)

En regulerings teknik, der er velkendt på alle forvaltningsområder, ser således ud: Den ønskede eller uønskede adfærd beskrives i generelle regler. Den, der udsteder reglen, har imidlertid ikke ment sig i stand til på forhånd at overskue alle mulige situationer og altså at fastlægge den ønskede eller uønskede adfærd

24. FT 1968/69 A 1591.

25. Importreguleringen og importfordelingssystemerne 1932-48. Grosserer Societetets komite 1948 og Ester Boserup i Nationaløkonomisk Tidsskrift 1947,55.

26. Se nedenfor Kap. XIII A 4.2.1.

for alle tilfælde. Reglen suppleres derfor med en bemyndigelse for et forvaltningsorgan til at gøre undtagelse i særegne tilfælde.

Grænsen mellem løbende tilladelser og undtagelser er flydende. Om en tilladelse kan siges at være løbende eller må karakteriseres som en undtagelse, afhænger især af, hvor hyppigt behov for at give tilladelsen opstår. Grænsen mellem de to reguleringsformer er også flydende i den forstand, at en ordning, der var tænkt som en regulering ved generelle regler med dertil knyttede undtagelsesbestemmelser, med tiden kan udvikle sig til at blive en regulering ved løbende tilladelser. Sådan gik det ofte før landsbyggeloven af 1960 med købstædernes bygningsvedtægter. Dispensationshjemmelen heri, der var tænkt som en undtagelsesbeføjelse, måtte – især på grund af den tekniske udvikling – anvendes også over for ganske sædvanligt byggeri.

Regulering ved undtagelser er lige så traditionel og lige så almindelig som den første af de ovenfor nævnte typer: de generelle regler, der overvåges efterfølgende. De fleste bemyndigelser til at dispensere er knyttet til den bestemte regel, der dispenseres fra. Men der findes også mere almindelige dispensationsbeføjelser. Et klart eksempel er byggelovens § 22, der bemyndiger til at meddele dispensation fra bestemmelser i byggeloven og de i medfør af loven fastsatte bestemmelser, når det skønnes foreneligt med de hensyn, der ligger til grund for de pågældende bestemmelser.

2.3.4.5. Konkrete forbud/påbud

Udkrystalliseringen af variationerne i udformningen af den retlige regulering i nogle typer skulle gerne på én gang vise noget om, hvordan reguleringen fremtræder for borgerne, og hvilken rolle forvaltningen spiller i reguleringen. Når det er fremstillingens formål, er konkrete forbud/påbud svære at have med at gøre. Ofte er det nemlig tvivlsomt, om det konkrete forbud/påbud selvstændigt beskriver den ønskede eller uønskede adfærd med henblik på lige netop dette tilfælde, eller om forbudet eller påbudet blot gengiver en beskrivelse, der allerede findes i en bagved liggende regel, og altså blot konstaterer reglens ikke-overholdelse i det konkrete tilfælde. Undertiden kan der tilmed rejses tvivl om, hvorvidt det konkrete forbud/påbud overhovedet er en forvaltningsakt og således et selvstændigt led i den retlige regulering og ikke blot et uforbindende udsagn²⁷.

I en oversigt som denne er det forsvarligt at koncentrere sig om at understrege, hvor stor forskel der kan være på den vægt, en evt. bagvedliggende generel

regel kan have for beskrivelsen af den ønskede eller uønskede adfærd i det konkrete forbud/påbud²⁸.

I det ene yderpunkt er det konkrete forbud/påbud blot en konstatering af, at den adfærd, som den generelle regel beskriver, ikke er realiseret. I det andet yderpunkt kan der slet ikke peges på en bagvedliggende regel. Beskrivelsen af den ønskede eller uønskede adfærd findes alene i det konkrete forbud/påbud. Nogle eksempler kan illustrere.

Konkrete forbud/påbud, som konstaterer ikke-overholdelse af generelle regler, kan f.eks. udstedes i henhold til planlovens § 51 og byggelovens § 16A, der handler om kommunalbestyrelsens påbud om byggeretlige reglers og retsakters overholdelse.

En ofte forekommende mellemform foreligger, hvor det konkrete forbud/påbud vel konkretiserer en regel, men hvor reglen beskriver den ønskede eller uønskede adfærd upræcist. Et karakteristisk eksempel findes i konkurrencelovens §§ 11-12. Konkurrencerådet kan udstede konkrete forbud/påbud, hvis en konkurrencebegrænsning medfører eller kan medføre skadelige virkninger for konkurrencen og dermed effektiviteten i produktion og omsætning af varer eller tjenesteydelser eller begrænsninger i erhvervsfriheden. Afgørende for, om forbud/påbud kan udstedes, er naturligvis, om konkurrencebegrænsningens virkninger er »skadelige«. Og konkurrenceloven indeholder kun meget ufuldstændig beskrivelse af, hvornår »skadelighed« foreligger. Beskrivelsen fastlægges via praksis, altså ved det mønster, som Konkurrencerådets konkrete forbud/påbud danner.

Karakteristisk for den mellemform, som dette eksempel illustrerer, er, at den generelle regels beskrivelse af den ønskede eller uønskede adfærd er klar nok i ydertilfældene, altså over for ekstrem adfærd. I de fleste dagligdags forekommende situationer er reglens beskrivelse derimod så upræcis, at den ønskede eller uønskede adfærd først bliver håndgribeligt fastlagt i det konkrete forbud/påbud.

Endnu længere væk fra det konstaterende yderpunkt er man i miljøbeskyttelseslovens § 42, stk. 1, der hjemler adgang til at give påbud til virksomheder, der lovligt drives uden forudgående tilladelse. Påbuddet, der går ud på, at en forurening skal nedbringes, kan meddeles i anledning af forurening, der er væsentlig.

Og helt ovre i den anden yderlighed, hvor enhver forestilling om det konkrete forbud/påbud som en konkretisering af en bagvedliggende regel, der beskriver

27. Bet. 981/1983 afsnit 5 sonderer mellem konstaterende og konstitutive standsningspåbud, se i øvrigt nedenfor Kap. III 2.6.

28. Konkrete forbud/påbud kan naturligvis også bruges som konstatering eller præcisering af en konkret tilladelse – en løbende tilladelse eller en dispensation – som ikke bliver respekteret, se Prøvelse 207-08.

borgernes ønskede eller uønskede adfærd, må opgives, er man, når fast ejendom eksproprieres f.eks. til en vej, når en ejendom fredes, eller når en bestående lovlig overkørsel til en offentlig vej nedlægges, vejlovens § 43, stk. 2.

2.4. Anden ydre virksomhed

Inddelingen af forvaltningens ydre virksomhed i ydelser, opkrævning og retlig regulering er enkel og grov. Det samme gælder underinddelingerne af de tre hovedgrupper. Det er fordelene ved inddelingerne. Men naturligvis er kategoriseringen hverken præcis eller udtømmende.

At kategoriseringen – selv med påtegning af at der findes anden regulering end den retlige – ikke er udtømmende, er vist åbenbart. For overblikkets skyld gøres i det følgende nogle få bemærkninger om forvaltningsopgaver, der ikke rimeligt lader sig rubricere i de tre hovedkategorier.

De vigtigste af disse opgaver er *forsvar og udenrigspolitik*. Deres formål var – og er vel stadig – først og fremmest nationalstatens opretholdelse, men med den voksende internationale integration er forholdet til udlandet, især til internationale organisationer, blevet viklet ind i langt de fleste andre forvaltningsopgaver. Det gælder i særlig grad forholdet til EU. Forvaltningen er i vidt omfang involveret i forberedelsen af den retsdannelse, der foregår i EU, og udgangspunktet er at EU-retten administreres af de nationale myndigheder. Det retlige grundlag for et stigende antal forvaltningsopgaver – især vedrørende pengeydelse og retlig regulering – er således fællesskabsret og ikke dansk ret alene.²⁹

Den resterende del af forvaltningens ydre virksomhed er vanskelig at systematisere. En af statens klassiske opgaver er at stille *konfliktløsningsorganer* til borgernes rådighed. De væsentligste, domstolene, ligger uden for forvaltningen. Men forvaltningsorganer med sammenlignelige funktioner er ret talrige. De mange ankenævne, der behandler klager over andre forvaltningsorganers afgørelser, kan nok mest naturligt betragtes som et led i realiseringen af den forvaltningsopgave, som det prøvede forvaltningsorgan varetager. Men forvaltningsorganer, hvis hovedopgave er at afgøre konflikter mellem borgerne, findes også. Landvæsenstretter, Hegnssyn og Forbrugerklagenævnet er rimeligt klare eksempler. Historisk har afviklingsnævne spillet en stor rolle. Reformen i ejendomsforhold og brugsforhold i landbruget er i det 19. og i begyndelsen af det 20. århundrede ofte blevet realiseret på den måde, at en ejer eller en bruger kunne forlange de bestående forhold ændret, og hvis enighed mellem de impli-

29. Claus Guldmann og Karsten Hagel-Sørensen: EU-ret 3. udg. 1995. Kap. 16. Om følgerne heraf for centraladministrationens organisering se Bent Thaarup m.fl.: Internationalisering i det offentlige. 1996.

cerede borgere ikke kunne opnås, kunne vedkommende forlange at få ændringen gennemtvunget ved afgørelse af et særligt nævn.

Forvaltningen varetager en omfattende *informationsvirksomhed*³⁰. Ofte er denne et led i løsningen af andre opgaver, og grænsen mellem rådgivning – ovenfor 2.1.4.2 – og information er uskarp.

Love og anordninger skal ifølge lovtidendeloven offentliggøres, og adskillige forvaltningsorganer skal offentliggøre beretninger om deres virksomhed, og i henhold til den kommunale styrelseslov § 62, stk. 1, skal kommunalbestyrelserne informere om indholdet og omfanget af de væsentligste kommunale serviceydelser. Information fra forvaltningen har imidlertid et meget større omfang end det, loven kræver. Via årsberetninger, tidsskrifter eller meddelelser, pjecer, pressemeddelelser, vejledninger, annoncering o.s.v. gives meget omfattende oplysninger om, hvad forvaltningen foretager sig, og om, hvad den kræver af borgerne eller stiller til deres rådighed.

Forvaltningen spredt imidlertid ikke alene information om sine egne forhold, men også om det omgivende samfunds. Klare eksempler er den offentlige statistik og bestræbelserne for at skabe publicitet om hændelser i erhvervslivet. Aktieselskabsregistrets offentlige tilgængelighed kan ses ud fra denne synsvinkel. Konkurrencerådets offentligtgjorte undersøgelser af brancher eller enkeltvirksomheder har en lignende karakter, og det samme gælder Forbrugerstyrelsens offentligtgjorte undersøgelser af forbrugsgenstande.

Endelig fører forvaltningen et stort antal *registre*. Mange er oprettet for at lette forvaltningens varetagelse af udbetaling af pengeydelse, af opkrævning eller af retlig regulering. Men nogle har karakter af en særlig tjenesteydelse, fordi registrering giver en bedre retsstilling. Et typisk eksempel er patentregistret.

3. Indre virksomhed

Forvaltningens indre virksomhed er endnu sværere at systematisere end den, der resulterer i et produkt over for borgerne. Det skyldes især, at man ikke, som ved den ydre virksomhed, har en given synsvinkel – produktet, som det fremtræder for borgeren – at betragte tingene under, og måske også, at kategoriseringen på dette område ikke har åbenlys retlig relevans.

Man må derfor stille sig tilfreds med meget grove kategorier og med, at grænserne mellem dem er upræcise. I et vist omfang er der tilmed snarere tale

30. Bet. 469/1968 Statens informationsvirksomhed og bet. 787/1977 Udvidet statslig information om love m.v.