

kan bidrage til at afgrænse »offentlig forvaltning«? Eller kræver positiv dansk ret i visse sammenhænge adskillelse af »offentlig forvaltning« fra andre institutioner eller andre funktioner?

Svaret på det første spørgsmål er: Nej. Dansk litteratur gentager mere eller mindre detaljeret de fra traditionel kontinental og amerikansk litteratur velkendte forsøg på at adskille og afgrænse statsorganer og statsfunktioner. Denne litteratur er selvfølgelig ikke uden værdi. »Magtadskillelse« er en væsentlig del af den traditionelle politiske teori i Vesten og er værd at beskæftige sig med allerede af denne grund. Men de fleste danske forfattere kommer til den konklusion, at det ikke er muligt at trække præcise grænser, hverken om statsorganerne eller om statsfunktionerne.

Hvis formålet udelukkende er at beskrive eller systematisere, er det næppe muligt at afgrænse de *institutioner*, der tilhører den »offentlige forvaltning« i Danmark, mere præcist end sket i 1. del. Selvfølgelig kunne man tilføje mange flere detaljer. Men det endelige resultat ville blive det samme. Det ville være en relativ let, men kedelig opgave at opregne et stort antal organer, som uden tvivl tilhører enten statsforvaltningen eller den kommunale forvaltning og således »den offentlige forvaltning«. Men man ville alligevel stå tilbage med et mindre, men ikke lille antal institutioner, som tilhører den forvirrende mangfoldighed af institutioner, som ligger på grænselinjen mellem den offentlige forvaltning og den private sektor. Jeg kan tilføje, at de subtile og komplekse begreber i tysk »Organisationsrecht« aldrig rigtig er blevet optaget i dansk litteratur, og et forsøg på at bruge disse begreber til at afgrænse de institutioner, som tilhører den offentlige forvaltning, ville sandsynligvis ikke klargøre det danske billede.

Det er heller ikke muligt at udsondre de *funktioner*, der hører til den »offentlige forvaltning«. Man kunne selvfølgelig udsondre de funktioner, der kan føre til lovlig anvendelse af magt, som det væsentlige i offentlig forvaltning, men ganske mange funktioner, som de fleste mennesker ville betragte som den offentlige forvaltnings opgaver, indeholder ikke magtelementer, men består i at tilbyde varer og tjenesteydelser, som borgeren kan tage imod eller afvise, som han vil. Og litteraturen indeholder ingen begreber, som muliggør, at der trækkes

en klar grænse mellem sådanne goder og tjenesteydelser og dem, der tilbydes af den private sektor. Kun en lang og kedelig opregning af funktioner, som alligevel aldrig kunne blive udtømmende, ville være tilstrækkelig.

Svaret på det andet spørgsmål er: Ja. Dansk ret kræver faktisk i nogle få tilfælde en adskillelse mellem »offentlig forvaltning« og andre institutioner eller funktioner ved at gøre en retsfølge betinget af, at en institution eller funktion betragtes som »offentlig forvaltning«.

De eneste vigtige eksempler er offentlighedsloven og ombudsmandsloven. Begge disse love beskriver deres anvendelsesområde ved hjælp af begrebet »offentlig forvaltning«. Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen giver enhver adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i »den offentlige forvaltning«, og lov nr. 342 af 1. december 1961 om Folketingets ombudsmand beskriver ombudsmandens opgave som indseende med »statens civile og militære forvaltning samt kommunernes forvaltning«.

På grundlag af udredningsarbejdet før vedtagelsen af de to love og på grundlag af en hel del administrative afgørelser er det muligt at beskrive de to loves anvendelsesområde med en rimelig grad af præcision.

Afgrænsningen bygger primært på et institutionelt eller organisatorisk grundlag. De funktioner, der udføres, er kun vigtige, hvor den organisatoriske tilknytning er særlig problematisk.

Resultatet er, at alle de institutioner, som tilhører statsforvaltningen, den centrale eller lokale, eller som henhører under de kommunale råd, er omfattet af de to love, uanset hvilke funktioner der udføres.

Tvivl med hensyn til afgrænsningen opstår særligt med hensyn til institutioner på grænselinjen mellem offentlig forvaltning og den private sektor.

Nogle særlig synlige institutioner inden for denne gruppe blev allerede under lovforberedelsen henført til »den offentlige forvaltning« i henseende til de to love, f.eks. Nationalbanken og Danmarks Radio.

Institutioner organiseret som aktieselskaber eller på lignende selskabsretligt grundlag er allerede i kraft af denne organisationsform undtaget fra offentlighedsloven og fra ombuds-