PRAKSISOVERSIGTER · SAMLET UDGAVE

Praksis inden for *forvaltningsret*

Forvaltningens grænser – ugyldighed, proportionalitet og ombudsmandskritik.

OVERSIGTER	AFGØRELSER	PERIODE
23	458	1993–2026

Udskrevet 27. oktober 2026. Oversigterne opdateres løbende - den nyeste version af hver oversigt findes på lovguiden.dk.

Version 27.10.2026

23 OVERSIGTER

Indhold

01	Afbureaukratisering af staten – reduktion af 1.000 årsværk og opgavebortfald	12 afg.
02	Aktindsigt	8 afg.
03	Begrundelseskrav i forvaltningsafgørelser	5 afg.
04	Brud på tavshedspligt i offentlig tjeneste (straffeloven §§ 152-152 f)	46 afg.
05	Det kommunale og regionale tilsyn (Ankestyrelsens legalitetstilsyn)	26 afg.
06	Folketingets Ombudsmand – udtalelser og kritik	26 afg.
07	Forvaltningslovens anvendelsesområde, afgørelsesbegreb og inhabilitet	37 afg.
08	Genoptagelse af forvaltningsafgørelser	9 afg.
09	Hundeloven – aflivning, forbudte racer og skambid (§§ 1 a, 6, 6 a)	8 afg.
10	Magtfordrejning og uvedkommende hensyn	2 afg.
11	Notat- og journaliseringspligt efter offentlighedsloven	19 afg.
12	Notatpligt og journalisering	20 afg.
13	Offentligt ansattes ytringsfrihed	14 afg.
14	Officialprincippet	15 afg.
15	Officialprincippet og partens medvirken – processuel skadevirkning og bevistvivl	36 afg.
16	Opsættende virkning ved klagenævn	26 afg.
17	Partshøring	28 afg.
18	Proportionalitetsprincippet i forvaltningen	35 afg.

19	Sikkerhedsgodkendelse af personer og virksomheder	15 afg.
20	Skøn under regel og det pligtmæssige skøn	12 afg.
21	Tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter	24 afg.
22	Ugyldighed af forvaltningsakter (væsentlighedslæren)	34 afg.
23	Videnskabelig uredelighed (lov om videnskabelig uredelighed m.v.)	1 afg.

Hver oversigt er et selvstændigt kapitel med introduktion, principper, gennemgang, lovgrundlag og citerede afgørelser. Titlerne er klikbare, og kapitlerne findes også som bogmærker i PDF-læseren.

01 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over afbureaukratisering af staten – reduktion af 1.000 årsværk og opgavebortfald

Lovgrundlaget bag det statslige arbejdsprogram og beskæftigelsesreformen

Version 1 Opdateret 21. maj 2026 12 afgørelser · 2010-2025 Læs online

INTRODUKTION

Regeringen besluttede i maj 2024 at fjerne ca. 1.000 administrative årsværk i staten og fulgte i juni 2025 op med et flerårigt statsligt arbejdsprogram, der skal realisere administrationsbesparelser for mindst 5,5 mia. kr. i 2030. Denne praksisoversigt kortlægger, hvordan afbureaukratiseringen retligt gennemføres – navnlig den afgørende sondring mellem rent administrative reduktioner, der kan ske ad bevillings- og ledelsesvej, og lov- eller forligsbelagte opgaver, der først kan afskaffes ved lovændring efter politiske forhandlinger. Den hidtil største lovbårne udmøntning er beskæftigelsesreformen (lov nr. 1750 af 29. december 2025), der afskaffer kravet om jobcentre, rehabiliteringsteams, ressourceforløb og revalidering. Oversigten samler tillige Ankestyrelsens og Højesterets praksis om de ordninger, der nu nedlægges, samt de forvaltningsretlige rammer for opgavebortfald.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Afbureaukratiseringen hviler på Folketingets bevillingsmyndighed efter grundlovens § 46, men opgaver fastsat ved lov eller politisk forlig kan først bortfalde efter et lovforslag og – for forligsbelagte opgaver – tilslutning fra forligskredsen.

02 Rent administrative og driftsmæssige reduktioner (afskedigelser, omorganisering, bevillingsnedsættelser) gennemføres uden lovændring via finansloven og ministrenes ledelsesret.

03 Beskæftigelsesreformen (lov nr. 1750 af 29. december 2025) er den største lovbårne udmøntning og afskaffer kravet om jobcentre, rehabiliteringsteams, ressourceforløb og revalidering med en varig besparelse på 2,6-2,7 mia. kr. fra 2030.

04 Opgavebortfaldet udmøntes også i mindre lovforslag på tværs af ministerier – fra nedlæggelse af lovbestemte råd (L 75) over regelforenkling (L 74 om folkeoplysningsloven) til opgaveflytning (L 94 til Udbetaling Danmark).

05 Afbureaukratiseringen er selektiv: parallelt tilfører strafreformen (udspil af 28. maj 2025) nye opgaver til politi og kriminalforsorg, der netop har drevet væksten i statslig administration.

06 Når lovbundne ordninger som ressourceforløb og revalidering nedlægges, består de forvaltningsretlige krav til restopgaverne uændret — helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 5, officialprincippet og vejledningspligten.

07 Afskedigelser og væsentlige vilkårsændringer er afgørelser omfattet af forvaltningsloven, mens rene organisationsændringer som udgangspunkt er ledelsesbeslutninger uden for afgørelsesbegrebet.

08 Domstolene og Ankestyrelsen prøver kommunernes skøn i beskæftigelsessager, men en kommunes revaliderings- eller indsatsafgørelse binder ikke privatretlige parter som en skadevolders forsikringsselskab.

§ 1 Fra økonomiaftalen i maj 2024 til det statslige arbejdsprogram

Afbureaukratiseringen af staten hviler grundlæggende på Folketingets bevillingsmyndighed efter grundlovens § 46, stk. 2: ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den vedtagne finanslov, og en reduktion af bevillinger og årsværk kan derfor som udgangspunkt besluttes ad bevillingsvejen. Det politiske startskud kom med økonomiaftalen for 2025 mellem regeringen (S, V, M), KL og Danske Regioner i maj 2024, hvor regeringen annoncerede, at der skulle fjernes ca. 1.000 administrative årsværk i staten — oven på et allerede besluttet årligt sparekrav på ca. 400 mio. kr. på statslig administration frem mod 2027. Finansministeriet offentliggjorde i august 2024 en liste over i alt 1.068 årsværk fordelt på ministerier — hårdest ramt Forsvarsministeriet (~150), Skatteministeriet (~128), Fødevareministeriet (~120), Social-, Bolig- og Ældreministeriet (~100) og Justitsministeriet (~94) — og kategoriserede opgaverne som administration (~440), tilsyn og kontrol (~250), myndighedsudøvelse og rådgivning (~190) samt øvrige opgaver (~190).

De 1.000 årsværk var blot forløberen. Den 18. juni 2025 lancerede regeringen et flerårigt **statsligt arbejdsprogram** med administrationsbesparelser for mindst 5,5 mia. kr. fuldt indfaset i 2030 (- Finansministeriets pressemeddelelse af 18. juni 2025). Baggrunden fremgår af bemærkningerne til finansloven for 2026, hvor det oplyses, at staten voksede med ca. 18.350 årsværk i perioden 2019-2024, hvoraf ca. 13.500 var administrative årsværk og ledere, og at omkring halvdelen af stigningen kan henføres til forsvars-, justits- og skatteområdet (jf. forslag til finanslov for 2026, L 224). Arbejdsprogrammet rummer en række initiativer:

- Administrationsbesparelser for mindst 5,5 mia. kr. frem mod 2030
- Digital Taskforce for kunstig intelligens
- Sanering af statslige tilsyn, regler og krav samt af målsætninger i staten
- Måltal for omprioritering fra administration til forskning i selvejesektoren
- Budgetanalyser, effektive indkøb og moderne bygningsdrift samt bedre it-styring
- **Politisk prioriteret opgavebortfald**
- Minimumsimplementering af EU-lovgivning

> *"Vi vil sætte den offentlige sektor fri med mindre bureaukrati, mindre tilsyn samt færre statslige regler og krav. Vi skal løse opgaverne smartere, blandt andet ved hjælp af kunstig intelligens. Og der vil være opgaver, der løses i dag, som ikke længere vil skulle løses." (kulturminister Jakob Engel-Schmidt, 18. juni 2025)*

Indfasningen er, at 1,0 mia. kr. allerede er gennemført, mens 1,8 mia. kr. skal realiseres i 2026; Skatteministeriet står for den største enkeltreduktion på ca. 1,1 mia. kr. Programmet trækker imidlertid ikke entydigt i én retning. Parallelt lancerede Justitsministeriet den 28. maj 2025 en strafreform med 34 tiltag og en ramme på over 7,5 mia. kr., herunder over 2.000 nye fængselspladser (Justitsministeriets pressemeddelelse af 28. maj 2025) – en udvidelse, der tilfører nye opgaver på netop de områder (politi, kriminalforsorg, domstole), der har drevet væksten i statslig administration. Et bredt forsøg på at lovfæste et generelt bureaukratiloft blev forkastet: beslutningsforslag B 32 om at indføre en bureaukratilov (LA, DD, KF, DF) faldt med 30 stemmer mod 74.

LOV Grundloven § 46, stk. 2

§ 2 Den retlige skillelinje: administrative reduktioner kontra lov- og forligsbelagt opgavebortfald

Det centrale retlige skel går mellem opgaver, der kan reduceres ad ren bevillings- og driftsvej, og opgaver, der er bundet i lov eller i et politisk forlig og derfor først kan afskaffes ved lovgivning.

Rent administrative og driftsmæssige reduktioner kræver ikke lovændring. De udmøntes gennem finanslovens bevillinger og ministrenes almindelige ledelsesret til at tilrettelægge arbejdet og om nødvendigt afskedige som følge af bevillingsbortfald. Mønsteret ses tydeligt i ministeriernes regnskaber for 2025-2026:

- **Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR)** reducerede antallet af årsværk fra 365,5 (2024) over 336,7 (2025) til et budgetteret 321,0 i 2026; styrelsen oplyser, at bevillingen "er reduceret som følge af bl.a. politisk prioriteret opgavebortfald", og at der er foretaget hensættelser til lønforpligtelser for medarbejdere, der er "afskediget og fritstillet som følge af politisk prioriteret opgavebortfald".
- **Gældsstyrelsen** varslede i november 2025 mellem 100 og 110 afskedigelser ud af i alt 1.530 ansatte; Skatteministeriet bidrager samlet med ca. 1,1 mia. kr. til arbejdsprogrammet, heraf ca. 215 mio. kr. i 2026 (Gældsstyrelsens meddelelse af 24. november 2025).
- **Justitsministeriets departement** oplyser, at bevillingen er faldet bl.a. som følge af "implementeringen af Det Statslige Arbejdsprogram", og **Fødevarestyrelsen** har for 2026 besluttet "en række effektiviseringstiltag og opgavebortfald".

Lov- og forligsbelagte opgaver kan derimod ikke fjernes administrativt. Når en opgave er fastsat ved lov – fx kommunernes pligt til at drive et jobcenter, borgerens ret til ressourceforløb eller eksistensen af et lovbestemt råd – skal opgaven afskaffes ved et lovforslag, der skal igennem høring, fremsættelse og tre behandlinger i Folketinget. Er opgaven tillige forligsbelagt (aftalt mellem en bestemt partikreds), forudsætter ændringen desuden, at forligskredsen tilslutter sig. Det er denne kategori, der gør afbureaukratiseringen til et lovgivningsprojekt – og det er her den egentlige "praksis" i form af lovforslag og ændringslove opstår.

Reduktionstype	Retligt grundlag	Eksempel
Administrativ/driftsmæssig	Finanslovsbevilling + ledelsesret	Gældsstyrelsens og STAR's afskedigelser
Lovbelagt opgave	Lovændring (høring → 3 behandlinger → vedtagelse)	Ophævelse af jobcenterkravet i LOB § 5
Forligsbelagt opgave	Lovændring + tilslutning fra forligskredsen	Beskæftigelsesreformen (forlig af 9. april 2025)

LOV Grundloven § 46, stk. 2

§ 3 Beskæftigelsesreformen – den største lovbårne udmøntning (lov nr. 1750/2025)

Den hidtil største konkrete udmøntning på lovsiden er beskæftigelsesreformen, der bygger på "Aftale om reform af beskæftigelsesindsatsen – Mere værdighed, større frihed og færre regler" af 9. april 2025 mellem regeringen (S, V, M), Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre. Reformen udmøntes i syv lovforslag med en varig besparelse på 2,6-2,7 mia. kr. fra 2030 og beskrives som den største afbureaukratisering af beskæftigelsesindsatsen nogensinde. Det første og bærende lovforslag er L 66, der blev vedtaget som lov nr. 1750 af 29. december 2025.

Loven afskaffer en række opgaver, der hidtil har været lovbundne:

- **Kravet om jobcentre ophæves.** Efter § 5 i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen skulle kommunalbestyrelsen sørge for, at "et jobcenter som en særskilt del af kommunens forvaltning" udførte beskæftigelsesindsatsen. Bemærkningerne til L 66 forklarer ophævelsen:

> *"Den foreslåede ophævelse vil betyde, at kommunalbestyrelsen ikke længere vil skulle sørge for, at et jobcenter som en særskilt del af kommunens forvaltning udfører den kommunale beskæftigelsesindsats. ... Kommunalbestyrelsen vil derfor frit kunne placere beskæftigelsesindsatsen, inden for kommunens egen administration."*

I selve loven slås det fast, at "[o]veralt i loven ændres »Jobcenteret« til: »Kommunen«".

- **Rehabiliteringsteams afskaffes.** Kravet om, at kommunerne skal oprette et tværfagligt rehabiliteringsteam (LOB § 9), ophæves, og som konsekvens bortfalder kravet om rehabiliteringsplanens forberedende del i LAB § 40.
- **Ressourceforløb (LAB §§ 112-113) og revalidering (LAB § 142) afskaffes** som selvstændige ordninger, jf. titlen på lov nr. 1750. Antallet af målgrupper i beskæftigelsessystemet reduceres samtidig fra 13 til 5.
- **Kontaktforløbet gøres mere fleksibelt.** De detaljerede proceskrav om antal og placering af jobsamtaler i LAB § 27 og § 31 erstattes bl.a. af et krav om, at kommunen skal holde jobsamtaler og give tilbud til mindst 75 pct. af visse målgrupper inden for de første seks måneder, mens kommunen kan undtage op til 25 pct. ud fra et fagligt skøn.

Reformen er ikke uden omkostninger på arbejdsudbuddet: Beskæftigelsesministeriet vurderer, at de færre samtaler og tilbud isoleret set reducerer arbejdsudbuddet med ca. 550 fuldtidspersoner – modsat Ekspertgruppen for Fremtidens Beskæftigelsesindsats, hvis anbefalinger ville have øget det med ca. 500.

Lovgivningsprocessen for L 66 illustrerer det forligsbelagte forløb:

Trin	Dato
Politisk aftale i forligskredsen	9. april 2025
Fremsættelse	5. november 2025
1. behandling	20. november 2025
Betænkning	10. december 2025

2. behandling	16. december 2025
Tillægsbetænkning	17. december 2025
Stadfæstelse	lov nr. 1750 af 29. december 2025
Ikrafttræden	1. februar 2026 og 1. juli 2026

Et flertal (S, V, DD, SF, LA, M, KF, DF og RV) indstillede lovforslaget til vedtagelse, mens Enhedslisten og Alternativet stemte imod. Enhedslisten søgte gennem ændringsforslag at bevare revalideringsordningen – en udeladelse, der ifølge beskæftigelsesministerens svar ville have kostet ca. 165 mio. kr. årligt – men forslaget faldt.

LOV Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 27 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 40 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 112 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 142 Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen § 5 Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen § 9

§ 4 Praksis bag de ordninger, der nedlægges: ressourceforløb og revalidering

Afskaffelsen af ressourceforløb og revalidering rammer ordninger med en omfattende administrativ praksis, navnlig fra Ankestyrelsen. Denne praksis mister sin direkte betydning for nye sager, men illustrerer den retssikkerhedsmæssige kompleksitet, som opgavebortfaldet fjerner – og hvorfor en bred kreds af høringsparter advarede om konsekvenserne for de svageste borgere.

For **ressourceforløb** har Ankestyrelsen i flere principmeddelelser afgrænset målgruppen snævert. I principmeddelelsen om afgrænsning ved varig funktionsnedsættelse fastslog Ankestyrelsen, at en varig nedsat funktionsevne ikke i sig selv udløser ret til et ressourceforløb:

> *"Hvis kommunen kan hjælpe en ledig person ind på arbejdsmarkedet gennem en almindelig beskæftigelsesrettet indsats ... er personen ikke i målgruppen for et ressourceforløb."*

Kravet om "komplekse problemer ud over ledighed" og et behov for tværgående indsatser blev uddybet i principmeddelelsen om komplekse problemer og tværfaglige indsatser, mens spørgsmålet om, hvornår udviklingsperspektivet er udtømt – og borgeren i stedet skal tilkendes førtidspension – blev afklaret i principmeddelelsen om funktionelle lidelser. Den skærpede vejledningspligt før en sanktion fremgår af principmeddelelsen om ophør af jobafklaringsforløb ved gentagne udeblivelser.

For **revalidering** er praksis lige så righoldig. Ordningens subsidiære karakter blev fastslået i principmeddelelsen om målgruppen for revalidering, hvor Højesteret er citeret for, at

> *"Hjælp til revalidering er subsidiær i forhold til almindelige uddannelses- og arbejdsmarkedsordninger, herunder f.eks. Statens Uddannelsesstøtte."*

At en ydelse ikke kan standses med tilbagevirkende kraft, men først fra en gyldig afgørelse, blev slået fast i principmeddelelsen om standsning af revalideringsydelse, mens principmeddelelsen om standsning ved manglende praktik og den detaljerede principmeddelelse om fradrag i revalideringsydelse viser kompleksiteten i ydelsesberegningen.

Også domstolene har prøvet kommunernes skøn på området. I Sag 29/2016 fastslog Højesteret, at en kommunal revalideringsafgørelse ikke binder en privatretlig modpart:

> *"Højesteret finder, at en kommunes afgørelse om revalidering [...] ikke er bindende for skadevolder eller dennes forsikringsselskab ved vurderingen efter erstatningsansvarslovens § 2 af, hvornår skadelidte kan begynde at arbejde igen."*

Og i BS-9605/2018-HJR prøvede Højesteret betingelserne for at forelægge en sygedagpengesag for rehabiliteringsteamet – netop det organ, som reformen nu afskaffer. At rehabiliteringsteamets indstilling indtil reformen var et bærende processkridt, ses senest i principmeddelelse 14-25, hvor Ankestyrelsen kendte en kommunal førtidspensionsafgørelse ugyldig, fordi rehabiliteringsteamet ikke havde afgivet en indstilling med en faglig forklaring.

LOV Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 112 · Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 142 · Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen § 9

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets dom om betingelser for forlængelse af sygedagpenge ved behandling i rehabiliteringsteam	06.11.2018
Højesteret · Tømrers erstatning for tabt arbejdsfortjeneste begrænset til kortere revalideringsforløb trods kommunal godkendelse af længere uddannelse	17.11.2016
Ankestyrelsen · Samspil mellem førtidspension og seniorpension: Krav om helhedsvurdering og begrænsning i afklaring af arbejdsevne for seniorpensionister	10.07.2025
Ankestyrelsen · Afgrænsning af målgruppen for ressourceforløb ved varig funktionsnedsættelse	01.01.2021
Ankestyrelsen · Målgruppen for revalidering: Subsidiaritetsprincippet og krav om udnyttelse af eksisterende kompetencer	01.01.2020
Ankestyrelsen · Førtidspension, ressourceforløb og funktionelle lidelser – hvornår er udviklingsperspektivet udtømt?	01.01.2019
Ankestyrelsen · Krav om gyldig afgørelse før standsning af revalideringsydelse: Afvisning af tilbagevirkende kraft	01.01.2019
Ankestyrelsen · Nedsættelse af revalideringsydelse: Fradrag for arbejdsindtægter, forsikringer og pensionsordninger	01.01.2019
Ankestyrelsen · Ressourceforløb: Kriterier for komplekse problemer og vurdering af tværfaglige indsatser	01.01.2017
Ankestyrelsen · Ressourceforløbsydelse: Betingelser for ophør af jobafklaringsforløb og ydelse ved gentagne udeblivelser	01.01.2017
Ankestyrelsen · Revalideringsydelse kunne standses ved længere tids manglende praktik, uanset årsag	01.01.2010

§ 5 Opgavebortfald på tværs af ministerier: råd, regelforenkling og opgaveflytning

Beskæftigelsesreformen er den største, men opgavebortfaldet udmøntes også i mindre lovforslag på tværs af ministerområder, der hver især illustrerer en metode.

- **Nedlæggelse af lovbestemte råd og mål (Beskæftigelsesministeriet, 2024).** L 75 om oprettelse af et nyt Arbejdsmarkedsråd m.v. blev fremsat 6. november 2024 og nedlægger Jobservice Danmark og Helbredsoplysningsrådet samt afskaffer de beskæftigelsespolitiske mål. Lovforslaget var udtrykkeligt "et led i regeringens oplæg om at fjerne statslig administration svarende til godt 1.000 årsværk i 2025" og udmøntede

et politisk prioriteret opgavebortfald fremsat med forslaget til finanslov for 2025. Fordi rådene og målene var lovfæstede, krævede afskaffelsen lovgivning.

- **Regelforenkling (Kulturministeriet, 2025).** L 74 om folkeoplysningsloven blev vedtaget enstemmigt (105 for, 0 imod) og lemper kravet om hele bestyrelsens underskrift på tilskudsregnskabet, kravet om fuldt personnummer ved mellemkommunal refusion og kravet om mindst 30 pct. fysisk fremmøde ved fjernundervisning. På Kulturministeriets område spares ca. 103,3 mio. kr. årligt på departementet, Slots- og Kulturstyrelsen, Det Kgl. Bibliotek og Rigsarkivet.
- **Opgaveflytning (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2026).** L 94 om overførsel af opgaver til Udbetaling Danmark og Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag blev fremsat 14. januar 2026 og overfører administrationen af SU og en række støtteordninger til Udbetaling Danmark og Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag – et eksempel på, at en opgave samles og flyttes frem for at bortfalde helt.

Virkemidlerne omfatter desuden minimumsimplementering af EU-lovgivning og øget brug af kunstig intelligens. L 66 indfører eksempelvis udtrykkelig hjemmel til, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og kommunerne kan anvende kunstig intelligens i beskæftigelsesindsatsen, ligesom regeringen i samarbejde med KL har aftalt over 100 regelforenklinger.

§ 6 Forvaltningsretlige rammer for opgavebortfald og borgernes retssikkerhed

Selv om afbureaukratisering politisk fremstilles som "frisættelse", sker den inden for forvaltningsrettens rammer – både over for de berørte medarbejdere og over for de borgere, hvis ordninger nedlægges.

For **de berørte statsansatte** gælder, at en afskedigelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, mens en ren organisationsændring som udgangspunkt ikke er det. Folketingets Ombudsmand fastslog i udtalelsen om indførelse af en ny administrativ struktur, at en myndigheds beslutninger om at besætte stillinger i en ny struktur som udgangspunkt ikke er afgørelser, men at

> *"En beslutning om væsentlige ændringer af løn- og arbejdsvilkårene for en ansat, herunder en beslutning om lønnedgang, må på denne baggrund anses for omfattet af reglerne i forvaltningsloven".*

Når opgavebortfaldet fører til afskedigelser, udløses dermed forvaltningslovens krav om partshøring, begrundelse og klagevejledning. De konkrete afskedigelsessager – saglighed og godtgørelse – behandles i praksisoversigten om usaglig opsigelse.

For **borgerne** består de forvaltningsretlige krav til de tilbageværende opgaver uændret, selv når en ordning nedlægges. Kommunen skal fortsat foretage en bred helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 5 og vejlede om alle relevante muligheder, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1. Ankestyrelsen fastslog i principmeddelelsen om helhedsvurdering og bred vejledning, at

> *"Rådgivning og vejledning bliver betragtet som ydelser efter den sociale lovgivning."*

Dermed kan en borger klage over mangelfuld vejledning, og kommunen skal behandle en ansøgning ud fra alle muligheder uanset borgerens specifikke ønske. Officialprincippet og vejledningspligten gælder uafhængigt af, hvor mange ordninger der afskaffes, og Folketingets Ombudsmand har gentagne gange måttet tage stilling til jobcentres sagsbehandling – fx i udtalelsen om bevis for, at en mødeindkaldelse var kommet frem til

en sygedagpengemodtager, hvor ombudsmanden henstillede til genoptagelse på grund af usikkerhed om postafsendelsen.

Denne oversigt afgrænses fra tre tilstødende emner: den almindelige hjemmelsprøvelse af de bekendtgørelser, der ophæves eller ændres (magtfordrejning), aktindsigt i de bagvedliggende aftale- og beslutningsdokumenter (aktindsigt) og de konkrete afskedigelsessager (usaglig opsigelse).

LOV Forvaltningsloven § 7, stk. 1 · Retssikkerhedsloven § 5

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Klageadgang over manglende rådgivning og kommunens pligt til helhedsvurdering og bred vejledning 01.01.2017

§ 7 Sammenfatning og status

Afbureaukratiseringen af staten kombinerer to retligt forskellige spor. Det ene er rent bevillingsmæssigt: med hjemmel i finansloven og ministrenes ledelsesret kan administrative årsværk reduceres og medarbejdere afskediges uden lovændring – som det er sket i Gældsstyrelsen og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Det andet spor er lovbåret: opgaver, der er fastsat ved lov eller forlig, kan først bortfalde gennem et lovforslag og – hvor opgaven er forligsbelagt – kun med forligskredsens tilslutning.

De vigtigste pointer er:

- De 1.000 administrative årsværk fra 2024 er forløberen for et flerårigt program med besparelser for mindst 5,5 mia. kr. i 2030; 1,0 mia. kr. er gennemført, og 1,8 mia. kr. skal realiseres i 2026.
- Beskæftigelsesreformen (lov nr. 1750 af 29. december 2025) er den hidtil største lovbårne udmøntning og afskaffer kravet om jobcentre (LOB § 5), rehabiliteringsteams (LOB § 9), ressourceforløb (LAB §§ 112-113) og revalidering (LAB § 142) med virkning fra 1. februar og 1. juli 2026.
- Opgavebortfaldet udmøntes også i mindre lovforslag – nedlæggelse af råd (L 75), regelforenkling (L 74) og opgaveflytning (L 94) – mens et generelt lovfæstet bureaukratiloft (B 32) blev forkastet.
- Afbureaukratiseringen er selektiv: på det strafferetlige område trækker en strafreform med en ramme på over 7,5 mia. kr. den modsatte vej og tilfører nye opgaver.
- Den eksisterende Ankestyrelses- og Højesteretspraksis om de ordninger, der nedlægges, viser, at de afskaffede ordninger var omgærdet af betydelige retssikkerhedsgarantier, og at de forvaltningsretlige grundkrav (helhedsvurdering, officialprincip, vejledningspligt) består uændret for de tilbageværende opgaver.

LOV Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 112 · Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 142 · Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen § 5

REFERENCE Lovgrundlag

7 paragraffer

Grundloven § 46 stk. 2	Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 27
Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 112	Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 142

Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen § 5

Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen § 9

Retssikkerhedsloven § 5

MATERIALE Citerede afgørelser

12 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 2

06.11.2018	Højesterets dom om betingelser for forlængelse af sygedagpenge ved behandling i rehabiliteringsteam	bs-9605-2018-hjr
17.11.2016	Tømrers erstatning for tabt arbejdsfortjeneste begrænset til kortere revalideringsforløb trods kommunal godkendelse af længere uddannelse	29-2016

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 10

10.07.2025	Samspil mellem førtidspension og seniorpension: Krav om helhedsvurdering og begrænsning i afklaring af arbejdsevne for seniorpensionister	principmeddelelse 14-25
01.01.2021	Afgrænsning af målgruppen for ressourceforløb ved varig funktionsnedsættelse	
01.01.2020	Målgruppen for revalidering: Subsidiaritetsprincippet og krav om udnyttelse af eksisterende kompetencer	
01.01.2019	Krav om gyldig afgørelse før standsning af revalideringsydelse: Afvisning af tilbagevirkende kraft	
01.01.2019	Førtidspension, ressourceforløb og funktionelle lidelser – hvornår er udviklingsperspektivet udtømt?	
01.01.2019	Nedsættelse af revalideringsydelse: Fradrag for arbejdsindtægter, forsikringer og pensionsordninger	
01.01.2017	Klageadgang over manglende rådgivning og kommunens pligt til helhedsvurdering og bred vejledning	
01.01.2017	Ressourceforløb: Kriterier for komplekse problemer og vurdering af tværfaglige indsatser	
01.01.2017	Ressourceforløbsydelse: Betingelser for ophør af jobafklaringsforløb og ydelse ved gentagne udeblivelser	
01.01.2010	Revalideringsydelse kunne standses ved længere tids manglende praktik, uanset årsag	

02 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over aktindsigt

Offentlighedens og parters aktindsigt – ministerbetjeningsreglen, ekstraheringspligten, meraktindsigt og sagsbehandlingstid

Version 2 Opdateret 26. jun. 2026 8 afgørelser · 2010-2025 Læs online

INTRODUKTION

Aktindsigt er en fundamental forvaltningsretlig rettighed, der sikrer offentlighedens og parters adgang til myndighedernes dokumenter. Retsgrundlaget udgøres primært af offentlighedsloven (OFL), der giver enhver ret til aktindsigt, og forvaltningsloven (FVL), der giver parter en udvidet egenacces. Praksis fra Folketingets Ombudsmand, Ankestyrelsen og domstolene former den nærmere afgrænsning af centrale institutter som ministerbetjeningsreglen i OFL § 24, ekstraheringspligten i OFL § 28, meraktindsigt i OFL § 14 og sagsbehandlingstiden i OFL § 36. Hovedmønstret i praksis er, at undtagelsesbestemmelserne skal fortolkes restriktivt, at myndigheden altid skal overveje meraktindsigt, og at ekstraheringspligten fastholder en kerne af gennemsigtighed også i undtagne dokumenter.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Enhver har ret til aktindsigt i dokumenter indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling, jf. OFL § 7.

02 Undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven skal fortolkes restriktivt – i tvivlstilfælde taler udgangspunktet for udlevering.

03 Ministerbetjeningsreglen i OFL § 24 beskytter kun interne dokumenter udvekslet i forbindelse med politisk ministerbetjening – ikke konkrete afgørelsessager, kontraktsager eller kontrol-/tilsynsopgaver, jf. § 24, stk. 3.

04 Ekstraheringspligten i OFL § 28 fastholder, at faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger af væsentlig betydning for sagen skal udleveres, selv om dokumentet i øvrigt er undtaget.

05 Myndigheden har pligt til at overveje meraktindsigt efter OFL § 14 – afslag kræver en konkret begrundelse, der afvejer hensynet bag undtagelsen mod interessen i aktindsigt.

06 Sagsbehandlingstiden for aktindsigtssager er som hovedregel syv arbejdsdage, jf. OFL § 36, stk. 2 – overskrides fristen, skal myndigheden underrette ansøgeren.

07 Parters egenacces efter FVL § 9 er videre end offentlighedens aktindsigt, da parten har en direkte interesse i sagens udfald.

08 Miljøoplysningsloven fungerer som lex specialis og giver en udvidet adgang til aktindsigt i miljøoplysninger med en konkret afvejningsregel, jf. Århus-konventionen.

09 Identifikationskravet i OFL § 9, stk. 1, skal fortolkes ud fra borgerens reelle behov – myndigheden kan ikke afslå blot fordi borgeren ikke har angivet det præcise sagsnummer.

10 Afslag på aktindsigt i interne dokumenter kræver, at myndigheden konkret vurderer og begrunder, hvorfor meroffentlighed ikke kan komme på tale.

11 Aktindsigtsanmodninger, der tjener et retsstridigt eller chikanøst formål, kan afslås efter den pr. 1. juli 2024 ændrede OFL § 9, stk. 2, nr. 2.

12 Oplysninger om offentligt ansattes navne kan efter den pr. 1. juli 2024 ændrede OFL § 21, stk. 3, 2. pkt., undtages fra aktindsigt, hvis væsentlige hensyn til den ansattes tryghed taler herfor.

13 Generelle henvisninger til risikoen for at afsløre myndigheders metoder kan ikke begrunde samlet afslag på aktindsigt – der skal foretages en konkret vurdering af hvert dokument.

§ 1 Retsgrundlaget – offentlighedens aktindsigt og parters egenacces

Aktindsigt reguleres af to parallelle regelsæt: **offentlighedens aktindsigt** efter offentlighedsloven § 7 og **parters egenacces** efter forvaltningsloven § 9. Offentlighedsloven giver *enhver* – fysiske og juridiske personer uanset statsborgerskab – ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling. Forvaltningsloven giver parter en videre adgang, da parten har en direkte, retlig interesse i sagens udfald.

Forarbejderne til offentlighedsloven § 7 præciserer, at retten til aktindsigt omfatter alle dokumenter – uanset om de er foreløbige, i udkastform eller ujouraliserede:

> *Bestemmelsen fastslår, at retten til aktindsigt tilkommer enhver. Adgangen til aktindsigt tilkommer således juridiske personer (selskaber, organisationer m.v.) og fysiske personer uden hensyntagen til statsborgerskab, bopæl, alder m.v.*

Offentlighedsloven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. OFL § 1. Parters egenacces efter FVL § 9 er dog videre, idet den giver parten ret til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter uanset om sagen verserer eller er afsluttet – og undtagelserne i FVL er snævrere end i OFL.

For **miljøoplysninger** gælder miljøoplysningsloven § 2 som lex specialis, der implementerer Århus-konventionen og EU-direktiv 2003/4/EF. Ombudsmanden har i **FOB 2018-4** fastslået, at begrebet miljøoplysninger er meget bredt – oplysninger om et havneanlæg var miljøoplysninger – og at ministerbetjeningsreglen i OFL § 24 ikke kan anvendes på miljøoplysninger, fordi loven henviser til den ældre offentlighedslov fra 1985.

LOV `Forvaltningsloven § 9, stk. 1` `Miljøoplysningsloven § 2, stk. 1` `Offentlighedsloven § 7, stk. 1`

§ 2 Interne dokumenter og ministerbetjeningsreglen (OFL §§ 23-24)

Interne dokumenter er som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt, jf. OFL § 23. Bestemmelsen omfatter dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående – typisk notater, udkast og interne drøftelser.

Offentlighedsloven § 24 – den såkaldte **ministerbetjeningsregel** – udvider denne beskyttelse til også at dække interne dokumenter, der *udveksles* mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, når udvekslingen sker i forbindelse med ministerbetjening. Forarbejderne beskriver formålet:

> *Bestemmelsen har i første række til formål at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.*

Bestemmelsen skal dog fortolkes og anvendes **restriktivt**, og i tvivlstilfælde skal der lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces reelt taler for undtagelse.

Tre undtagelser fra ministerbetjeningsreglen følger af OFL § 24, stk. 3:

- **Konkrete afgørelsessager** (nr. 1) – dokumenter udvekslet i forbindelse med en myndigheds konkrete afgørelse kan ikke undtages
- **Kontraktsager** (nr. 2) – dokumenter i sager om indgåelse af kontraktforhold
- **Kontrol- og tilsynsopgaver** (nr. 3) – dokumenter udvekslet i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver

Folketingets Ombudsmand gennemførte i **FOB 2016-43** en systematisk egen drift-undersøgelse af 30 konkrete ministerbetjeningssager og fandt, at ministerierne generelt anvendte § 24 korrekt – men at begrundelserne for afslag på meraktindsigt efter OFL § 14 ofte var utilstrækkelige. Ombudsmanden understregede, at myndigheden altid – også når dokumenter er undtaget efter § 24 – skal overveje og begrunde, om meraktindsigt bør gives.

I Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen er det yderligere præciseret, at § 24 kun beskytter "den politiske ministerbetjening" – ikke dokumenter der udveksles som led i myndighedens almindelige sagsbehandling.

LOV `Offentlighedsloven § 23, stk. 1` `Offentlighedsloven § 24, stk. 1, 3`

§ 3 Ekstraheringspligten – faktiske oplysninger og faglige vurderinger (OFL § 28)

Selv om et dokument er undtaget fra aktindsigt – fx som internt dokument efter OFL § 23 eller som ministerbetjeningsdokument efter OFL § 24 – fastholder **ekstraheringspligten** i OFL § 28, at visse oplysninger i dokumentet *skal* udleveres.

Ekstraheringspligten omfatter:

- **Faktiske oplysninger** af væsentlig betydning for sagen (§ 28, stk. 1, 1. pkt.)
- **Eksterne faglige vurderinger** – dvs. sagkyndige udtalelser, der bidrager til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag (§ 28, stk. 1, 2. pkt.)

Ekstrahering kan undlades, hvis oplysningerne allerede fremgår af andre udleverede dokumenter, er offentligt tilgængelige, eller hvis ekstrahering ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (over ca. 10 timer), jf. § 28, stk. 2.

Ombudsmanden har i praksis skærpet kravene til ekstrahering. I **FOB 2014-29** fastslog Ombudsmanden, at Erhvervsministeriet ikke tilstrækkeligt havde ekstraheret faktiske oplysninger fra ministerbetjeningsdokumenter. Ombudsmanden understregede, at ekstraheringspligten er en selvstændig og ufravigelig pligt – myndigheden kan ikke undlade ekstrahering blot fordi dokumentet i øvrigt er undtaget.

I **FOB 2024-1** behandlede Ombudsmanden ekstraheringspligten i forhold til dokumenter udarbejdet på baggrund af interviews. Ombudsmanden fastslog, at også oplysninger fra interviews kan udgøre faktiske oplysninger, der skal ekstraheres.

Rigsadvokatmeddelelsen om Aktindsigt sammenfatter ekstraheringspligten for anklagemyndigheden og præciserer, at ligesom efter forvaltningsloven er der ekstraheringspligt med hensyn til faktiske omstændigheder, der er relevante for sagen, samt eksterne faglige vurderinger.

LOV Offentlighedsloven § 28, stk. 1, 2

§ 4 Meraktindsigt – pligten til at overveje udlevering (OFL § 14)

Offentlighedsloven § 14 pålægger myndigheden en **pligt til at overveje**, om der bør gives aktindsigt i videre omfang end loven kræver – selv om dokumentet eller oplysningerne i øvrigt er undtaget. Princippet om meraktindsigt er ikke blot en mulighed, men en reel forpligtelse.

Afslår myndigheden at give meraktindsigt, skal begrundelsen indeholde en konkret afvejning af hensynet bag undtagelsen mod den aktindsigtssøgendes interesse i at få oplysningerne udleveret.

Ankestyrelsen har i sin principafgørelse 143-12 fastslået dette krav:

> *Hvis myndigheden giver afslag på aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, skal det fremgå af begrundelsen, at myndigheden har foretaget en konkret vurdering. Myndigheden skal afveje hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og interessen for at få aktindsigt hos den, der har bedt om aktindsigt.*

Sagen vedrørte Arbejdsskadestyrelsens afslag på aktindsigt i interne lægekonsulentudtalelser. Ankestyrelsen hjemviste spørgsmålet om meraktindsigt, fordi styrelsens begrundelse var utilstrækkelig – den havde blot henvist til et faktuelt kriterium uden at foretage en afvejet vurdering.

Ombudsmanden har i **FOB 2016-43** (egen drift-undersøgelsen om ministerbetjeningsreglen) fremhævet, at meraktindsigt har særlig betydning for ministerbetjeningsdokumenter, hvor den demokratiske kontrol med forvaltningen kræver, at myndigheden seriøst overvejer udlevering. Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen forudsætter endvidere, at interne faglige vurderinger i endelig form i lovgivningssager som hovedregel udleveres efter meraktindsigt, allerede fra det tidspunkt et lovudkast sendes i ekstern høring.

LOV Offentlighedsloven § 14

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Krav til begrundelse ved afslag på aktindsigt i interne lægekonsulentudtalelser efter princippet om meroffentlighed 31.12.2011

§ 5 Parters egenacces og undtagelser (FVL §§ 9, 12, 14a)

Parter i en forvaltningsretlig sag har efter forvaltningsloven § 9 en videre adgang til aktindsigt end den almindelige offentlighed. Egenaccesen omfatter alle sagens dokumenter og dækker hele sagsbehandlingsperioden og tiden efter.

Også parters egenacces kan dog begrænses. Interne dokumenter kan efter FVL § 12 undtages, og oplysninger om enkeltpersoners private forhold kan undtages efter FVL § 15, stk. 1. Parten har dog ekstraheringspligt-beskyttelse efter FVL § 14a.

Ankestyrelsen har i sin principafgørelse 11-20 fastslået, at en arbejdsgivers partsaktindsigt i sygedagpengesager er begrænset hvad angår helbredsoplysninger. Arbejdsgiveren kan kun få indsigt i *væsentlige* helbredsoplysninger, der begrunder afgørelsen om ophør af refusion:

> *Dokumenter, der i sin helhed indeholder helbredsmæssige og lægelige oplysninger, kan som udgangspunkt på intet tidspunkt videregives til arbejdsgiver. Arbejdsgiveren vil alene kunne få indsigt i væsentlige oplysninger.*

Ankestyrelsen har endvidere i 242-10 fastslået, at en kommunes sygedagpengesag ikke kan anses for en sag om strafferetlig forfølgning efter FVL § 9, stk. 3, blot fordi kommunen har truffet beslutning om politianmeldelse – kommunens primære opgave er stadig at tage stilling til retten til sygedagpenge.

I Huslejenævnets praksis har ankenævnet i 101-119376 stadfæstet, at interne arbejdsdokumenter – herunder notater og udkast – kan undtages fra partsaktindsigt efter FVL § 12, så længe ekstraheringspligten er overholdt.

LOV Forvaltningsloven § 9, stk. 1 · Forvaltningsloven § 12 · Forvaltningsloven § 14a · Forvaltningsloven § 15, stk. 1

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Arbejdsgivers ret til aktindsigt i helbredsoplysninger i refusionssager: Begrænsning og væsentlighedskrav	01.01.2020
Ankestyrelsen · Retten til aktindsigt i sygedagpengesag, når kommunen har truffet beslutning om politianmeldelse for bedrageri	01.01.2010
Huslejenævnet · Ankenævnet stadfæster afslag på aktindsigt i interne arbejdsdokumenter fra Huslejenævnets sag	06.03.2025

§ 6 Aktindsigt i retsbøger og kendelser – Højesterets praksis

Aktindsigt i retsbøger og kendelser følger af retsplejeloven § 41 b, der som udgangspunkt giver enhver ret til at få udleveret domme og kendelser. Adgangen kan begrænses, hvis det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter, jf. RPL § 41 b, stk. 3.

Højesteret har i AM2025.12.09H – FE-sagen – fastslået vigtige principper for aktindsigt i retsbøger ved afsluttede straffesager:

> *Højesteret finder efter en gennemgang af de enkelte kendelser og retsbøger, at der ikke er grundlag for at undtage alle kendelser og retsbøger i deres helhed fra aktindsigt. Det er således ikke tilstrækkeligt sandsynliggjort, at hensynet til statens sikkerhed [...] gør det nødvendigt.*

Højesteret understregede, at generelle henvisninger til risikoen for at afsløre efterretningstjenestens metoder ikke kan begrunde en *samlet* undtagelse af over 300 retsbøger. Retten skal foretage en konkret vurdering af hvert dokument og prioritere **ekstrahering** (maskering af fortrolige oplysninger) frem for total nægtelse. Sagen blev hjemvist til byretten med påbud om at foretage en konkretiseret vurdering.

I den relaterede sag AM2025.10.13H fastslog Højesteret dog en vigtig grænse: retten kan ikke i en tvist efter RPL § 746 pålægge anklagemyndigheden at oplyse forsvarere om, hvorvidt der findes materiale undtaget efter RPL § 729 c – denne særlige beskyttelsesordning er netop konstrueret til at skjule selv eksistensen af undtaget materiale.

Højesteret afsagde endvidere i SS-94/2023-HJR kendelse om, at princippet om offentlighed i retsplejen – forankret i Grundlovens § 65 – kræver, at dørlukning begrænses til det strengt nødvendige, og at allerede offentligt kendte oplysninger som udgangspunkt ikke kan begrunde dørlukning.

LOV `Retsplejeloven § 41b, stk. 1` `Retsplejeloven § 729c`

PRAKSIS
- **Højesteret** · Højesterets afgørelse om aktindsigt i retsbøger og kendelser vedrørende tvangsindgreb i FE-sagen — 09.12.2025
- **Højesteret** · Højesteret fastslår, at retten ikke må pålægge Anklagemyndigheden at oplyse forsvarere om undtaget materiale i medfør af Retsplejeloven § 729 c — 13.10.2025
- **Højesteret** · Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister — 27.10.2023

§ 7 Sagsbehandlingstid – syv arbejdsdage-reglen (OFL § 36)

Offentlighedsloven § 36, stk. 2 fastslår, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres **snarest** og som udgangspunkt inden syv arbejdsdage efter modtagelsen. Overskrides fristen, skal myndigheden underrette ansøgeren om årsagen til forsinkelsen og oplyse, hvornår en afgørelse kan forventes.

Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen præciserer, at udtrykket "snarest" indebærer, at anmodninger om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt, og at aktindsigtssager skal prioriteres i forhold til myndighedens øvrige opgaver.

Folketingets Ombudsmand har i **FOB 2015-50** foretaget en systematisk undersøgelse af sagsbehandlingstider i aktindsigtssager og konstateret, at flere ministerier systematisk overskred syv-dages-fristen uden at underrette ansøgerne. Ombudsmanden understregede, at fristen er en skærpet sagsbehandlingsgaranti, og at myndighederne ikke kan henvise til generel travlhed som begrundelse for forsinkelse.

Underretningspligten ved forsinkelse er efter praksis en selvstændig pligt – myndigheden skal proaktivt orientere ansøgeren, også uden at denne rykker. Ombudsmanden har i flere sager kritiseret, at myndighedens begrundelse for forsinkelse var for vag og ikke angav en realistisk ny frist.

Kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt ligger som udgangspunkt hos den myndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelse om sagens realitet. I lovgivningssager – herunder høring i forbindelse med lovgivning – er det vedkommende ministerium, der har afgørelseskompetencen.

LOV `Offentlighedsloven § 36, stk. 2`

§ 8 Miljøoplysninger – lex specialis og udvidet adgang (miljøoplysningsloven § 2)

Miljøoplysningsloven § 2 giver enhver ret til aktindsigt i miljøoplysninger med de betingelser og undtagelser, der følger af offentlighedsloven – men med vigtige modifikationer. Loven implementerer Århus-konventionen og EU-direktiv 2003/4/EF.

Den væsentligste konsekvens er, at miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, indeholder en **dobbelt afvejningsregel**:

- En **generel** regel om, at undtagelsesbestemmelserne skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i offentliggørelse
- En **konkret** regel om, at de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hver enkelt sag skal afvejes mod interesserne ved afslag

Miljøoplysningsloven henviser til den *ældre* offentlighedslov fra 1985, hvilket betyder, at **ministerbetjeningsreglen i OFL § 24 ikke finder anvendelse** på miljøoplysninger. Ombudsmanden har i **FOB 2016-43** udtrykkelig bemærket dette:

> *Ministerbetjeningsreglen kan ikke anvendes på miljøoplysninger. Det skyldes, at lov om aktindsigt i miljøoplysninger henviser til den tidligere gældende offentlighedslov.*

Begrebet "miljøoplysninger" er efter praksis meget bredt. Ombudsmanden fastslog i **FOB 2018-4**, at oplysninger vedrørende et nyt havneanlæg var miljøoplysninger, og i **FOB 2018-2**, at et politisk debatoplæg om infrastrukturprojekter var omfattet af begrebet. Oplysninger om tilstanden i landskaber, naturområder, vandressourcer og lignende er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Samspillet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedsloven kan efter Ombudsmandens praksis give anledning til konkrete fortolkningsspørgsmål – men det overordnede princip er, at miljøoplysningsloven som lex specialis giver en videre adgang til aktindsigt end offentlighedsloven alene.

LOV Miljøoplysningsloven § 2, stk. 1, 3

§ 9 Ændringer pr. 1. juli 2024 – chikanøse anmodninger og beskyttelse af ansattes navne

Ved lov af 12. juni 2024 (L 116, 2023-24) blev offentlighedsloven og forvaltningsloven ændret med virkning fra 1. juli 2024. Ændringerne er i kraft, men endnu ikke konsolideret i den gældende lovbekendtgørelse (LBK nr. 145/2020).

Chikanøse anmodninger – OFL § 9, stk. 2, nr. 2:
I OFL § 9, stk. 2, nr. 2 indsættes "eller chikanøst", så anmodninger om aktindsigt, der tjener et chikanøst formål, kan afslås. Tærsklen for afslag sænkes betydeligt – bestemmelsens anvendelsesområde er ikke længere begrænset til "klare tilfælde af misbrug". Forarbejderne præciserer:

> *Det forudsættes med ændringen af § 9, stk. 2, nr. 2, at tærsklen for, hvornår en anmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt eller chikanøst formål eller lignende, samtidig sænkes betydeligt.*

Udtrykket "chikanøst" omfatter bl.a. chikanøs kontakt (uforholdsmæssigt mange henvendelser), chikanøs forfølgelse og hadefulde opslag om navngivne personer. Det er dog vigtigt at bemærke, at forslaget *ikke* begrænser pressens eller forskeres adgang: aktindsigtsanmodninger fra massemedier eller forskere ved anerkendte institutioner kan fortsat kun helt undtagelsesvist afslås.

Beskyttelse af ansattes navne – OFL § 21, stk. 3, 2. pkt.:
I OFL § 21, stk. 3 indsættes et nyt 2. pkt., hvorefter oplysninger om en offentligt ansats navn kan undtages fra aktindsigt, hvis **væsentlige hensyn** til den ansattes tryghed taler herimod. Bestemmelsen sigter navnlig til ansatte med borgernære funktioner, der er udsat for trusler eller chikane – især ansatte i politiet, kriminalforsorgen, psykiatrien og på det sociale område.

Forarbejderne forudsætter, at såfremt den ansatte tidligere har været udsat for vold, trusler eller chikane fra den aktindsigtssøgende, vil der som udgangspunkt foreligge væsentlige hensyn. Bestemmelsen gælder også uden for personalesager – i andre sager kan navne undtages efter OFL § 33, nr. 5, og ved partsaktindsigt efter FVL § 15 b, nr. 5.

LOV Offentlighedsloven § 9, stk. 2 Offentlighedsloven § 21, stk. 3

§ 10 Identifikationskravet og afgrænsning af sagen

Offentlighedsloven § 9, stk. 1 stiller krav om, at den aktindsigtssøgende angiver den sag eller de dokumenter, vedkommende ønsker aktindsigt i. Kravet skal dog fortolkes med udgangspunkt i borgerens reelle behov – myndigheden kan ikke afslå blot fordi borgeren ikke har angivet det præcise sagsnummer.

Folketingets Ombudsmand har i en grundlæggende udtalelse fra 1998 om identifikationskravet fastslået, at myndigheden er forpligtet til at identificere sagen, hvis den er i stand til det på et andet grundlag end borgerens angivelse. Forarbejderne til den dagældende bestemmelse i 1985-lovens § 4, stk. 3, præciserede:

> *Bestemmelsen medfører, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Dette betyder imidlertid ikke, at myndigheden er berettiget til at afslå en begæring om aktindsigt alene under henvisning til en manglende angivelse af sagstilhørsforholdet, hvis myndigheden er i stand til på andet grundlag at identificere den sag eller det eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i.*

Myndigheden kan heller ikke selv afgrænse "sagen" snævrere end den faktiske sammenhæng. Ombudsmanden har i flere sager kritiseret, at myndigheder har anvendt en for snæver sagsafgrænsning og dermed undladt at medtage relevante dokumenter i aktindsigtsbesvarelsen.

Identifikationskravet er dog ikke helt uden indhold – det indebærer, at man ikke kan kræve adgang til at gennemgå en myndigheds samlede journalmateriale eller alle sager af en bestemt art.

LOV Offentlighedsloven § 9, stk. 1

§ 11 Sammenfatning og centrale praksistrends

Praksis fra Folketingets Ombudsmand, Ankestyrelsen og Højesteret tegner et klart billede af aktindsigtens retlige landskab:

- **Udgangspunktet er fuld aktindsigt.** Undtagelserne skal fortolkes restriktivt, og bevisbyrden for at undtage dokumenter påhviler myndigheden.
- **Ministerbetjeningsreglen** anvendes i praksis korrekt i de fleste tilfælde, men begrundelserne for afslag på meraktindsigt er ofte utilstrækkelige – myndigheden skal foretage en konkret afvejning.
- **Ekstraheringspligten** er en selvstændig og ufravigelig forpligtelse, der sikrer en kerne af gennemsigtighed også i undtagne dokumenter. Højesteret har i FE-sagen understreget, at målrettet maskering skal prioriteres frem for total nægtelse.
- **Sagsbehandlingstiden** på syv arbejdsdage er en skærpet garantiforskrift, og systematisk overskridelse uden underretning er kritisabelt.
- **Miljøoplysningsloven** giver en videre adgang end offentlighedsloven alene og er baseret på en konkret interesseafvejning.
- **2024-ændringerne** af OFL § 9 og § 21 sænker tærsklen for afslag ved chikanøse anmodninger og giver ny hjemmel til at beskytte ansattes navne, men pressens og forskeres adgang bevares uændret.

Aktindsigt afgrænsens mod beslægtede forvaltningsretlige institutter: partshøring sikrer, at parten kan udtale sig om sagens oplysningsgrundlag; begrundelseskrav sikrer, at afgørelsen forklares; og persondata-indsigt efter GDPR art. 15 regulerer en separat registreredes ret til indsigt i sine personoplysninger.

PRAKSIS	**Højesteret** · Højesterets afgørelse om aktindsigt i retsbøger og kendelser vedrørende tvangsindgreb i FE-sagen	09.12.2025
	Ankestyrelsen · Krav til begrundelse ved afslag på aktindsigt i interne lægekonsulentudtalelser efter princippet om meroffentlighed	31.12.2011

REFERENCE Lovgrundlag

7 paragraffer

Forvaltningsloven § 9	stk. 1	Miljøoplysningsloven § 2	stk. 1
Offentlighedsloven § 7	stk. 1	Offentlighedsloven § 14	
Offentlighedsloven § 24	stk. 1	Offentlighedsloven § 28	stk. 1
Offentlighedsloven § 36	stk. 2		

MATERIALE Citerede afgørelser

8 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		3
09.12.2025	Højesterets afgørelse om aktindsigt i retsbøger og kendelser vedrørende tvangsindgreb i FE-sagen	AM2025.12.09H
13.10.2025	Højesteret fastslår, at retten ikke må pålægge Anklagemyndigheden at oplyse forsvarere om undtaget materiale i medfør af Retsplejeloven § 729 c	AM2025.10.13H

27.10.2023	Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister	4290-5140

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 3

01.01.2020	Arbejdsgivers ret til aktindsigt i helbredsoplysninger i refusionssager: Begrænsning og væsentlighedskrav	11-20
31.12.2011	Krav til begrundelse ved afslag på aktindsigt i interne lægekonsulentudtalelser efter princippet om meroffentlighed	143-12
01.01.2010	Retten til aktindsigt i sygedagpengesag, når kommunen har truffet beslutning om politianmeldelse for bedrageri	242-10

HUSLEJENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

06.03.2025	Ankenævnet stadfæster afslag på aktindsigt i interne arbejdsdokumenter fra Huslejenævnets sag	101

PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

06.07.2021	Ugyldigt gæstekort: Tvist om anvendelse af blyant eller fyldepen ved parkering i Valby	park-5140

FORARBEJDE Betænkninger

1 reference

Betænkning om offentlighedslovens revision (nr. 857/1978)

nr. 857 · 1978 · Justitsministeriet

03 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over begrundelseskrav i forvaltningsafgørelser

Begrundelsens indhold, formål og ugyldighedsvirkning efter forvaltningslovens §§ 22-24

Version 2 Opdateret 24. jun. 2026 5 afgørelser · 2004-2024 Læs online

INTRODUKTION

Forvaltningslovens §§ 22-24 pålægger offentlige myndigheder at begrunde bebyrdende afgørelser skriftligt og samtidig med meddelelsen af afgørelsen. Begrundelsen skal angive de anvendte retsregler, de faktiske oplysninger af væsentlig betydning og – ved skønsmæssige afgørelser – de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Reglerne suppleres af § 25 om klagevejledning. Praksis fra Højesteret, landsretterne og Folketingets Ombudsmand viser, at begrundelseskravet er en garantiforskrift, hvis tilsidesættelse kan føre til ugyldighed, og at selv standardbegrundelser skal opfylde § 24's indholdskrav.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 En skriftlig afgørelse, der ikke fuldt ud giver parten medhold, skal ledsages af en begrundelse samtidig med meddelelsen, jf. forvaltningslovens § 22.

02 Begrundelsen skal indeholde en præcis henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet – det er ikke tilstrækkeligt at henvise til hele loven uden paragrafangivelse.

03 Ved skønsmæssige afgørelser skal begrundelsen angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. § 24, stk. 1, 2. pkt.

04 Begrundelsen skal om fornødent indeholde en kort redegørelse for de faktiske oplysninger, der er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. § 24, stk. 2.

05 Begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold – den skal være dækkende, subjektivt korrekt og ikke misvisende.

06 Er afgørelsen truffet på grundlag af uskrevne retsregler (fx ledelsesretten), skal begrundelsen indeholde en kort gengivelse af det uskrevne retsgrundlag.

07 Standardbegrundelser og formularbegrundelser er lovlige, men indholdskravene i § 24 gælder fuldt ud også for sådanne begrundelser.

08 Myndigheden har pligt til i begrundelsen at forholde sig til relevante partsanbringender – en begrundelse, der ignorerer væsentlige indsigelser, er mangelfuld.

09 Mangelfuld begrundelse er en sagsbehandlingsfejl med karakter af garantiforskrift, og tilsidesættelse medfører en formodning for, at afgørelsen er påvirket af manglen (ugyldighed), medmindre myndigheden kan godtgøre, at fejlen har været uden betydning.

10 Manglende eller forkert klagevejledning efter § 25 suspenderer klagefristen, indtil korrekt vejledning gives – men alvorlige begrundelsesmangler kan i sig selv suspendere klagefristen.

11 Begrundelsens udførlighed beror på en konkret vurdering af afgørelsens art og karakter samt partens egen udførlighed – jo mere indgribende afgørelsen er, desto mere kræves af begrundelsen.

12 En mundtligt meddelt afgørelse, der ikke fuldt ud giver medhold, kan af parten kræves begrundet skriftligt inden 14 dage, jf. § 23.

13 Begrundelseskravet tjener flere formål: øget garanti for materiel rigtighed, borgerens forståelse og accept, samt borgerens grundlag for at vurdere klage- og søgsmålsmuligheder.

14 Hensyn til skånsomhed over for parten kan ikke begrunde en fravigelse af begrundelseskravet – kun § 24, stk. 3, jf. § 15, hjemler begrænsning.

§ 1 Retsgrundlaget: Forvaltningslovens §§ 22-25 om begrundelsespligt og klagevejledning

Begrundelseskravet i dansk forvaltningsret er lovfæstet i forvaltningslovens § 22 og § 24. Efter § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Bestemmelsen dækker kun afgørelser af sagens realitet – procesledende beslutninger er ikke omfattet, medmindre der er adgang til særskilt påklage.

Er der flere parter i en sag, skal den part, der ikke (eller ikke fuldt ud) får medhold, have meddelt en begrundelse.

Forvaltningslovens § 23 regulerer mundtligt meddelte afgørelser: Parten kan inden 14 dage forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre den fuldt ud giver medhold. Myndigheden skal besvare anmodningen snarest muligt og senest inden 14 dage.

Forvaltningslovens § 24 fastsætter de indholdsmæssige krav til begrundelsen:

- **Stk. 1, 1. pkt.:** Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.
- **Stk. 1, 2. pkt.:** I det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.
- **Stk. 2:** Begrundelsen skal om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

- **Stk. 3:** Begrundelsens indhold kan begrænses, hvis partens interesse i kendskab bør vige for afgørende hensyn til parten selv eller andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.

Forvaltningslovens § 25 kræver, at skriftlige afgørelser, der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, ledsages af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans, fremgangsmåde og eventuel tidsfrist. Manglende klagevejledning fører ikke til ugyldighed, men suspenderer klagefristen.

Begrundelsesreglerne suppleres af den almindelige vejledningspligt i forvaltningslovens § 7 og af sektorspecifikke regler, herunder skatteforvaltningslovens § 20 og sundhedslovens § 224.

LOV Forvaltningsloven § 7 Forvaltningsloven § 15 Forvaltningsloven § 22 Forvaltningsloven § 23 Forvaltningsloven § 24, stk. 1-3 Forvaltningsloven § 25

§ 2 Formålet med begrundelsespligten ifølge forarbejder og ombudsmandspraksis

Begrundelsespligten blev indført med forvaltningsloven i 1985. Forarbejderne til § 24 præciserede, at begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold (jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 163, og Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 132).

Forarbejderne til den oprindelige § 22 angav, at begrundelse kan undlades, når afgørelsen fuldt ud giver medhold, idet en begrundelse i disse tilfælde oftest vil være overflødig.

Folketingets Ombudsmand har i FOB 2020-27 systematiseret begrundelseskravets formål i fire led:

- **Garanti for rigtighed:** Begrundelsen giver en øget garanti for, at afgørelsen er materielt rigtig, og at grundlaget er sagligt og fyldestgørende.
- **Forståelse:** Begrundelsen hjælper borgeren til at forstå afgørelsen.
- **Accept og tillid:** Begrundelsen har betydning for borgerens accept af afgørelsen og tillid til myndigheden.
- **Klage- og søgsmålsgrundlag:** Begrundelsen giver borgeren et bedre grundlag for at vurdere, om afgørelsen skal påklages eller indbringes for domstolene.

Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 132-133, uddyber, at det ikke er muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme begrundelsen – det afhænger bl.a. af, hvor aktivt parten har medvirket i sagsbehandlingen og af sagens karakter i øvrigt. Ombudsmanden har gentagne gange understreget, at kravene skærpes, jo mere indgribende afgørelsen er for borgeren.

LOV Forvaltningsloven § 22 Forvaltningsloven § 24

§ 3 Kravet om præcis henvisning til retsregler – herunder uskrevne regler

Det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., at begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Folketingets Ombudsmand har i en lang række udtalelser fastslået, at

denne henvisning skal være **præcis** – det er normalt ikke tilstrækkeligt at henvise til hele den pågældende lov uden at præcisere, hvilke bestemmelser der er lagt til grund (jf. Justitsministeriets vejledning pkt. 133).

I FOB 1999.426 (mangelfuld begrundelse i arbejdsskadesag) udtalte Ombudsmanden, at lovhenvisningen "må være præcis", og at begrundelsen i den konkrete sag var mangelfuld, fordi den ikke med tilstrækkelig klarhed angav de anvendte lovbestemmelser og den fortolkning, myndigheden havde anlagt.

I FOB 2004.79 (afskedigelse grundet besparelser) fandt Ombudsmanden begrundelsen mangelfuld, fordi der alene var henvist til overenskomstens § 25 uden at oplyse, at det var funktionærlovens regler om varsling der fandt anvendelse.

I FOB 2005.357 (ophævelse af landbrugspligt) kritiserede Ombudsmanden, at jordbrugskommissionen kun havde henvist til landbrugslovens § 4 uden at angive, hvilken del af bestemmelsen der lå til grund for afslaget.

Uskrevne retsregler kræver en særlig håndtering: I FOB 2020-27 fastslog Ombudsmanden, at når en afgørelse er truffet på grundlag af uskrevne regler, kræver § 24, stk. 1, 1. pkt., at begrundelsen indeholder en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag. Ombudsmanden henviste til FOB 2003.552, hvor en skoles afgørelse om afsked var truffet i henhold til ledelsesretten – skolen burde have henvist til ledelsesretten og forklaret indholdet heraf. Tilsvarende fandt Ombudsmanden i FOB 1995.381, at en kommune, der reagerede tjenstligt mod en medarbejder for udtalelser til pressen, burde have præciseret det nærmere grundlag for og indhold af de uskrevne loyalitetskrav.

LOV Forvaltningsloven § 24, stk. 1

§ 4 Krav til begrundelse ved skønsmæssige afgørelser – hovedhensyn og partsanbringender

Når en afgørelse beror på et administrativt skøn, stiller forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., krav om, at begrundelsen angiver de **hovedhensyn**, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

I FOB 2012-18 (afslag på arbejdslegat) kritiserede Ombudsmanden Litteraturudvalgets standardbegrundelse, der alene anførte, at ansøgningen var "vurderet i forhold til det aktuelle felt af ansøgninger" og "desværre ikke kan imødekommes". Udvalget havde oplyst over for Ombudsmanden, at den reelle afslagsgrund var manglende kvalitet, men at man af hensyn til skånsomhed over for ansøgeren brugte en vagere formulering. Ombudsmanden fastslog:

> *Hensyn til skånsomhed over for en ansøger kan ikke som sådan begrunde en fravigelse af begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24. En begrænsning af begrundelsen kan kun ske i det meget begrænsede omfang, der er beskrevet i forvaltningslovens § 24, stk. 3.*

I FOB 1994.272 (afslag på støtte til bil) fandt Ombudsmanden Ankestyrelsens begrundelse mangelfuld og delvis misvisende, fordi den alene henviste til en helbredsmæssig vurdering, mens styrelsen efterfølgende oplyste, at der også var inddraget andre kriterier. At begrundelsen blev suppleret over for Ombudsmanden kunne ikke afhjælpe den oprindelige mangel over for parten.

Pligten til at forholde sig til partsanbringender er en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning, men den hænger nært sammen med begrundelseskravet. I FOB 2021-25 (Vurderingsstyrelsens begrundelse) fastslog

Ombudsmanden, at begrundelsespligten skærpes, når parten har fremsat partsanbringender, som myndigheden må forholde sig til. I FOB 1999.426 formulerede Ombudsmanden princippet således:

> *En tilstrækkelig begrundelse må fremstå som en fyldestgørende forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold, og myndigheden har i et vist omfang pligt til at forholde sig til (relevante) partsanbringender.*

Kriminalforsorgens vejledning om forvaltningsloven illustrerer kravet i praksis: I udgangssager er det f.eks. ikke tilstrækkeligt at afslå udgang under henvisning til "fare for misbrug" – afgørelsen skal angive, *hvorfor* man skønner, at der foreligger fare for misbrug, eksempelvis ved henvisning til kriminalitetens art eller kriminalitet under tidligere udgange.

LOV Forvaltningsloven § 24, stk. 1

§ 5 Kravet om redegørelse for faktiske oplysninger og omtvistede forhold

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 2, skal begrundelsen om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Behovet for en redegørelse for sagens faktum vurderes konkret ud fra bl.a.:

- I hvilket omfang parten har medvirket i sagens behandling (særligt ved partshøring og partsaktindsigt)
- Om sagens faktum i øvrigt er velkendt for parten
- Kompleksiteten af sagens faktum
- Om faktum er omtvistet

I FOB 2021-22 (30 sager om motorkøretøjer) udtalte Ombudsmanden, at hvis sagens faktiske omstændigheder er omtvistede, bør begrundelsen:

1. Oplyse, at faktum er omstridt
2. Angive de modstridende versioner
3. Anføre, hvilket faktum myndigheden bevismæssigt lægger til grund

Tilsvarende gælder, hvor myndigheden ved sin afgørelse **tilsidesætter sagkyndige udtalelser** eller støtter sin afgørelse på bestemte af flere modstridende udtalelser. Begrundelsespligten skærpes i tilfælde, hvor den sagkyndige vurdering skifter under sagens forløb.

I FOB 2007.194 (sygedagpenge – begrundelse og lægelige oplysninger) fastslog Ombudsmanden, at kommunens begrundelse for at standse sygedagpenge ikke tilstrækkeligt angav, hvilke af de lægelige oplysninger der var tillagt vægt.

I FOB 1993.220 (ejendomsvurdering) fandt Ombudsmanden, at vurderingsmeddelelsen manglede oplysning om de anvendte retsregler og om, hvordan de angivne beløb var fremkommet. Hverken selve meddelelsen eller orienteringsmaterialet opfyldte § 24, stk. 1, 1. pkt.

I FOB 2021-25 fremhævede Ombudsmanden endvidere, at ikke-almindeligt forståelige fagudtryk skal forklares, så en ikkefagkyndig modtager kan formodes at forstå begrundelsen.

LOV Forvaltningsloven § 24, stk. 2

§ 6 Standardbegrundelser, formularer og automatiserede afgørelser

Det er fast ombudsmandspraksis, at der ikke er noget til hinder for at benytte **standardbegrundelser** (formularbegrundelser) eller standardkoncepter, men kravene i forvaltningslovens § 24 gælder fuldt ud også for sådanne begrundelser – herunder for automatiserede afgørelser.

I FOB 1997.316 (eksamensklagesager) fastslog Ombudsmanden dette princip og udtalte:

> *Der er intet til hinder for anvendelse af standardbegrundelser, men kravene i forvaltningslovens § 24 gælder også for indholdet af sådanne begrundelser.*

I FOB 2020-27 gentog Ombudsmanden dette og tilføjede, at det også gælder "i forhold til automatiserede afgørelser".

I FOB 2012-18 (afslag på arbejdslegat) var standardbegrundelsen konkret utilstrækkelig, fordi den ikke angav hovedhensynene bag skønsudøvelsen. Et standardbrev helt uden begrundelse er aldrig tilstrækkeligt.

I FOB 2020-40 (skønsmæssig forhøjelse af skatteansættelsen) bemærkede Ombudsmanden, at en afgørelse – selv om den for så vidt opfylder alle de formelle krav til indholdet af begrundelsen – kan være udformet på en så svært forståelig måde, at den strider mod god forvaltningsskik. Sproget skal målrettes efter den konkrete situation, kancelliudtryk og fremmedord bør undgås, og tekniske fagudtryk bør forklares.

Ombudsmanden har i overblik #10 om begrundelse sammenfattet, at begrundelsen skal være **dækkende** og **subjektivt korrekt** – den må ikke være misvisende eller affattet på en måde, der kan give anledning til misforståelser. Den skal være et sandt udtryk for de forhold og overvejelser, der har ført myndigheden frem til den trufne afgørelse.

LOV Forvaltningsloven § 24

§ 7 Begrundelsens subjektive korrekthed – forbuddet mod misvisende begrundelser

En central grundsætning i begrundelsesretten er, at begrundelsen skal være **subjektivt korrekt** – den skal afspejle de reelle grunde til, at afgørelsen har fået det indhold, den har. En begrundelse, der angiver andre grunde end de faktisk bestemmende, er mangelfuld.

I FOB 2022-29 (nabo – begrundelse for klageberettigelse) udtalte Ombudsmanden:

> *En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det indhold, den har. Begrundelsen skal således være dækkende og subjektivt korrekt og må ikke være misvisende eller affattet på en måde, der kan give anledning til misforståelser.*

Ombudsmanden henviste til FOB 1995.261, hvor en kommune i en sag om afslag på tilskud til en skrivemaskine havde givet en anden begrundelse for afslaget end den, som kommunen senere angav i sin udtalelse til Ombudsmanden. Ombudsmanden fastslog, at kommunen dermed havde skabt usikkerhed med hensyn til, hvilke grunde der oprindelig førte til afslaget, og at parten ikke havde fået en rigtig begrundelse.

I FOB 1997.188 (vildledende begrundelse – eftergivelse af restskat) understregede Ombudsmanden, at når retsreglerne eller de faktiske omstændigheder er vanskeligt forståelige, er det **særligt vigtigt** at der gives en grundig begrundelse.

LOV Forvaltningsloven § 24, stk. 1

§ 8 Domstolenes prøvelse af begrundelseskravet – Højesteret og landsretterne

Domstolene prøver begrundelseskravet som led i legalitetskontrollen. I praksis vurderer domstolene både, om begrundelsen formelt opfylder § 24's krav, og om den materielt er dækkende for afgørelsens reelle grundlag.

I BS-29747/2023-HJR (Faxe Kommune – afslag på grundvandssænkning) anførte Nymølle Stenindustrier A/S, at kommunens begrundelse var mangelfuld, fordi den ikke henviste til den materielle bestemmelse i vandforsyningslovens § 26 og ikke tilstrækkeligt angav hovedhensynene. Højesteret tiltrådte landsrettens vurdering og fandt begrundelsen tilstrækkelig, idet beslutningsprotokollen fra udvalgsmødet tydeligt angav hensynet til hydrologi og grundvandskvalitet samt det nærliggende Natura 2000-område. Sagen illustrerer, at Højesteret accepterer, at begrundelsen kan fremgå af det samlede materiale, parten har adgang til (herunder beslutningsprotokoller), og ikke nødvendigvis alene skal fremgå af selve afgørelsesskrivelsen.

I BS-33581/2022-HJR (maskeret udlodning – skattesag) gjorde borgeren gældende, at SKATs afgørelse manglede henvisning til skatteforvaltningslovens § 26, stk. 5, og at dette udgjorde en ugyldighedsgrund. Højesteret afviste dette og bemærkede, at begrundelseskravet skal bedømmes ud fra Landsskatterettens senere afgørelse, som ikke led af mangler, og at eventuelle mangler i SKATs afgørelse ikke havde konkret væsentlig betydning for sagens udfald. Dommen bekræfter det almindelige princip om, at en klageinstans kan **hele** begrundelsesmangler ved at give en fyldestgørende begrundelse i klageafgørelsen.

Det er i øvrigt fast antaget i domstolspraksis og forvaltningsretlig teori, at en klageinstans kan **supplere** begrundelsen, men ikke ændre beslutningsgrundlaget, uden at sagen behandles på ny.

LOV Forvaltningsloven § 22 Forvaltningsloven § 24, stk. 1

PRAKSIS **Højesteret** · Højesteretsdom: Afslag på grundvandssænkning ved råstofindvinding ikke ugyldigt 24.01.2024

Højesteret · Beskatning af maskeret udlodning og anvendelse af ekstraordinære ansættelsesfrister i skattesager 07.09.2023

§ 9 Ugyldighed ved mangelfuld begrundelse – garantiforskriftslæren og væsentlighedsvurdering

Begrundelseskravet efter forvaltningslovens §§ 22 og 24 anses for en **garantiforskrift** – en sagsbehandlingsregel, der har til formål at sikre, at afgørelsen får et materielt korrekt indhold. Tilsidesættelse af garantiforskrifter skaber en **formodning** for, at afgørelsen er påvirket af manglen, og konsekvensen er som udgangspunkt ugyldighed, medmindre myndigheden konkret kan godtgøre, at manglen har været uden betydning for afgørelsens resultat.

Denne lære er gentagne gange bekræftet af Ankestyrelsen. I Ankestyrelsens principafgørelse SM A-40-01 udtalte styrelsen:

> *Der er tale om sagsbehandlingsregler, der har karakter af garantiforskrifter. Reglerne har til formål at sikre, at afgørelsen får et materielt korrekt indhold. Dette indebærer, at der gælder en formodning for, at afgørelsen er påvirket af sådanne mangler. Konsekvensen heraf er, at afgørelsen er ugyldig, medmindre det konkret kan afkræftes, at manglerne har påvirket afgørelsens resultat. Det er myndigheden, der har bevisbyrden.*

I praksis foretages en **konkret væsentlighedsvurdering**: Ikke enhver begrundelsesmangel fører til ugyldighed. Kan myndigheden godtgøre, at fejlen ikke har haft betydning for udfaldet, opretholdes afgørelsen. I BS-33581/2022-HJR fandt Højesteret således, at en manglende henvisning til den rette fristbestemmelse ikke havde konkret væsentlig betydning.

Derimod vil **alvorlige begrundelsesmangler** – fx en begrundelse, der slet ikke angiver de faktiske omstændigheder, der er tillagt vægt, eller helt undlader at forholde sig til relevante partsanbringender – i praksis etablere en stærk formodning for ugyldighed, som myndigheden vanskeligt kan afkræfte.

Forholdet til partshøring og aktindsigt skal afgrænses: Partshøring og begrundelse er selvstændige garantiforskrifter, og mangler i begge kan kumulere, så ugyldighed desto lettere indtræder.

LOV Forvaltningsloven § 22 · Forvaltningsloven § 24

PRAKSIS **Højesteret** · Beskatning af maskeret udlodning og anvendelse af ekstraordinære ansættelsesfrister i skattesager 07.09.2023

Ankestyrelsen · Kommuners forpligtelse til at fastsætte lovlige og offentliggjorte retningslinjer for merudgiftsgodtgørelse 01.01.2022

§ 10 Klagevejledning og klagefristens suspension ved begrundelsesmangler

Forvaltningslovens § 25 kræver, at skriftlige afgørelser, der kan påklages, ledsages af klagevejledning med angivelse af klageinstans og eventuel tidsfrist. Manglende eller forkert klagevejledning medfører ikke ugyldighed, men **suspenderer klagefristen**, indtil korrekt vejledning gives.

I Ombudsmandens udtalelse FOB 2020-3 (forkert klagevejledning i ca. 71.000 afgørelser) blev princippet opsummeret:

> *Manglende klagevejledning medfører ikke, at afgørelsen bliver ugyldig. Når der gælder en klagefrist, og myndighedens vejledning herom ikke har været korrekt, vil det imidlertid normalt have den konsekvens, at klagefristen suspenderes, og at en klagefrist først begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor den korrekte klagevejledning gives til borgeren.*

Også **alvorlige begrundelsesmangler** kan i sig selv suspendere klagefristen. I Ombudsmandens udtalelser fra FOB 1989.171 og FOB 1990.251 blev klagefristen suspenderet henholdsvis på grund af manglende skriftlig begrundelse og på grund af, at begrundelsen kun bestod i en henvisning til de relevante retsregler.

Ombudsmanden har dog i FOB 2010 14-2 præciseret, at der skal være tale om **temmelig alvorlige begrundelsesmangler**, før klagefristen suspenderes:

> *Ifølge den praksis der foreligger, skal der således være tale om temmelig alvorlige begrundelsesmangler før der kan blive tale om at suspendere klagefristen.*

I den pågældende sag var der givet en skriftlig begrundelse, som var mere omfattende end blot en henvisning til den relevante retsregel, og Ombudsmanden fandt ikke grundlag for suspension.

I Ankestyrelsens principafgørelse B-3-03 fastslog styrelsen, at en klagefrist ikke løber fra det tidspunkt, hvor borgeren modtager en mangelfuld begrundelse, men først fra det tidspunkt, hvor en fyldestgørende begrundelse gives. Det er dog en forudsætning for suspension, at klageren ikke har udvist ugrundet passivitet (jf. UfR 1990.824H).

LOV Forvaltningsloven § 25

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Nævns kompetence til at efterprøve det bagvedliggende tilbagebetalingskrav, når klagen kun vedrører betalingsordningen, og klagefrist ved mangelfuld begrundelse 01.01.2004

§ 11 Sektorspecifik praksis – skat, social, personale og ejendomsvurdering

Begrundelseskravet gennemtrænger alle forvaltningsområder. Praksis viser, at kravene udmøntes med varierende intensitet afhængigt af afgørelsens art og indgribende karakter:

Skatte- og afgiftsområdet: I FOB 2020-40 gennemgik Ombudsmanden af egen drift 20 sager om skønsmæssig forhøjelse af skatteansættelsen og fastslog, at kravene til begrundelsens indhold og udformning fuldt ud gælder for skatteafgørelser. Sproget skal målrettes efter borgeren, og tekniske skatteudtryk skal forklares.

I FOB 2021-22 gennemgik Ombudsmanden 30 sager fra Motorankenævnet og fandt bl.a., at begrundelseskravet skærpes, når den sagkyndige vurdering skifter under sagens forløb.

I FOB 1993.220 fandt Ombudsmanden, at vurderingsmeddelelserne for den 19. almindelige vurdering manglede oplysning om de anvendte retsregler i strid med § 24, stk. 1, 1. pkt., og henstillede, at oplysning om retsregler fremover fremgik af meddelelserne.

Socialret og personalesager: I FOB 1994.272 var Ankestyrelsens begrundelse for afslag på bilstøtte mangelfuld og delvis misvisende. At Ankestyrelsen senere over for Ombudsmanden supplerede begrundelsen, kunne ikke afhjælpe den oprindelige mangel over for parten.

I FOB 2004.79 (afskedigelse) kritiserede Ombudsmanden, at der ikke var henvist til de relevante regler i funktionærloven om varsling.

I Ankestyrelsens praksis (bl.a. 5-22) om merudgiftsgodtgørelse har styrelsen gentagne gange understreget, at kommunernes begrundelser skal angive, hvilke konkrete forhold der er tillagt vægt ved den skønsmæssige vurdering af merudgifterne.

Førtidspensionsvejledningen (pkt. 36) præciserer kravene konkret: Gives der afslag på førtidspension, skal det af begrundelsen fremgå, hvilke konkrete arbejdsfunktioner pågældende vurderes at kunne varetage, eller hvilken indsats i form af optræning, revalidering eller anden indsats der er dokumenteret relevant.

LOV Forvaltningsloven § 24, stk. 1, 2

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Kommuners forpligtelse til at fastsætte lovlige og offentliggjorte retningslinjer for merudgiftsgodtgørelse 01.01.2022

§ 12 Sammenfatning og afgrænsning til beslægtede praksisoversigter

Begrundelseskravet i forvaltningslovens §§ 22-24 er en fundamental garantiforskrift i dansk forvaltningsret. Praksis fra Højesteret, landsretterne, Ankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand tegner et konsistent billede:

- Begrundelsen skal være en **forklaring** på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.
- De indholdsmæssige krav – **retsregler**, **hovedhensyn** og **faktuelle oplysninger** – er kumulative og skal alle opfyldes.
- **Standardbegrundelser** er lovlige, men fritager ikke fra § 24's indholdskrav.
- Begrundelsen skal være **subjektivt korrekt** og **dækkende** – den må ikke være misvisende.
- **Partsanbringender** skal besvares i begrundelsen, særligt ved indgribende afgørelser.
- Tilsidesættelse af begrundelseskravet er en sagsbehandlingsfejl med karakter af **garantiforskrift**, der kan medføre ugyldighed.
- En klageinstans kan **hele** begrundelsesmangler, men kan ikke ændre beslutningsgrundlaget uden fornyet sagsbehandling.
- **Alvorlige begrundelsesmangler** kan suspendere klagefristen.
- **Manglende klagevejledning** suspenderer klagefristen, men fører ikke til ugyldighed.

Forvaltningslovens begrundelseskrav er ikke ændret siden den seneste lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014. Der er pr. juni 2026 ingen vedtagne-men-ikke-konsoliderede ændringer af § 24.

Denne praksisoversigt afgrænser sig til **begrundelseskravet**. For beslægtede sagsbehandlingsregler henvises til:

- Partshøring – myndighedens pligt til at høre parten inden afgørelsen træffes
- Aktindsigt – retten til indsigt i sagens dokumenter
- Magtfordrejning – forbuddet mod at varetage usaglige hensyn

LOV Forvaltningsloven § 22 | Forvaltningsloven § 24 | Forvaltningsloven § 25

REFERENCE Lovgrundlag

4 paragraffer

Forvaltningsloven § 22	Forvaltningsloven § 23
Forvaltningsloven § 24 stk. 1, 2, 3	Forvaltningsloven § 25

MATERIALE Citerede afgørelser

4 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 2

24.01.2024	Højesteretsdom: Afslag på grundvandssænkning ved råstofindvinding ikke ugyldigt	4606-5531

07.09.2023	Beskatning af maskeret udlodning og anvendelse af ekstraordinære ansættelsesfrister i skattesager	bs-33581-2022-hjr

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 2

01.01.2022	Kommuners forpligtelse til at fastsætte lovlige og offentliggjorte retningslinjer for merudgiftsgodtgørelse	5-22
01.01.2004	Nævns kompetence til at efterprøve det bagvedliggende tilbagebetalingskrav, når klagen kun vedrører betalingsordningen, og klagefrist ved mangelfuld begrundelse	B-3-03

04 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over brud på tavshedspligt i offentlig tjeneste (straffeloven §§ 152-152 f)

Fortrolighedsbegrebet, § 152 e-undtagelsen og strafudmålingen i praksis

Version 2 Opdateret 7. sep. 2026 46 afgørelser · 2010-2026 Læs online

INTRODUKTION

Straffelovens §§ 152-152 f er den strafferetlige overbygning på den forvaltningsretlige tavshedspligt: § 152 rammer den, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv og uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, mens §§ 152 a-152 c udvider personkredsen til private opgaveudførere, beskikkede erhverv og medhjælpere, og § 152 d rammer modtagerleddet. Praksis viser tre gennemgående akser: fortrolighedsvurderingen efter § 152, stk. 3, sammenholdt med forvaltningslovens § 27, bevisbyrden for at oplysningen faktisk var fortrolig og for gerningsmandens forsæt, og den vanskelige afvejning efter § 152 e, nr. 2, om berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse. Sanktionsniveauet er markant lavt – dagbøder er hovedreglen selv i sager om alvorlige krænkelser – mens de reelt indgribende følger typisk ligger i det ansættelsesretlige og disciplinære spor.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Tavshedspligten efter straffelovens § 152 omfatter kun oplysninger, der er fortrolige efter § 152, stk. 3 – og spørgsmålet om, hvorvidt en oplysning er tavshedsbelagt, er et retsspørgsmål undergivet fuld domstolsprøvelse.

02 Oplysninger, der berettiget er kommet frem i offentligheden, kan ikke senere "genvinde" fortrolighed i strafferetlig forstand; Østre Landsret afviste i 2023 udtrykkeligt anklagemyndighedens modsatte synspunkt.

03 At oplysninger delvist er fremkommet i åbne retsmøder gør dem ikke automatisk offentligt kendte – afgørende er, om de faktisk var almindeligt kendte for modtageren og offentligheden.

04 Anklagemyndigheden bærer den fulde strafferetlige bevisbyrde for, at de videregivne oplysninger var fortrolige; manglende dokumentation for klassifikation og manglende vidner med konkret sagskundskab førte til frifindelse i 27 af 28 forhold mod en tidligere PET-chef.

05 Forsæt kan udledes af stillingen: en politivagtleder med ansvar for pressekontakt måtte kende reglerne og havde derfor det fornødne forsæt.

06 Straffrihed efter § 152 e, nr. 2, kræver, at videregivelsen var nødvendig – kunne formålet være opnået ved anonymisering, færre sager eller interne kanaler, er videregivelsen uberettiget.

07 Whistleblowerlovens § 7 giver ikke videre beskyttelse end § 152 e, nr. 2: er videregivelsen ikke berettiget efter straffeloven, er den heller ikke ansvarsfri efter whistleblowerloven.

08 Uberettiget opslag i registre uden efterfølgende videregivelse falder uden for § 152 og skal i givet fald bedømmes efter § 155 om misbrug af stilling – en grænse Højesteret nu skal tage stilling til.

09 Sundhedspersoners journalopslag bedømmes efter sundhedslovens § 42 a med en vis skønsmargin for forberedelse af forventet behandling, men personlig relation til patienten er en skærpende omstændighed i disciplinærpraksis.

10 Sanktionsniveauet efter § 152 er dagbøder – typisk 6-20 dagbøder á 300-1.000 kr. – og § 152, stk. 2, aktualiseres i praksis næsten kun ved klassificerede oplysninger eller konkret fare for personer.

11 Klassifikation begrunder ikke i sig selv dørlukning; anklagemyndigheden skal konkretisere de specifikke skadevirkninger, før offentlighedsprincippet kan vige.

12 Overtrædelser, der alene krænker private interesser, er undergivet privat påtale efter § 152 f, men offentlig påtale kan ske efter anmodning – og det offentlige har selvstændig interesse i at håndhæve tavshedspligten på plejeområdet.

§ 1 Systematikken i straffelovens §§ 152-152 f – personkreds, fortrolighedsbegreb og strafferammer

Kernebestemmelsen er straffelovens § 152, stk. 1, hvorefter den, »som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab«, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Strafferammen forhøjes efter § 152, stk. 2 til fængsel indtil 2 år, når forholdet begås med forsæt til uberettiget vinding, eller der i øvrigt foreligger særligt skærpende omstændigheder – og lovteksten fremhæver i dag udtrykkeligt de tilfælde, hvor videregivelsen »påfører andre en betydelig skade eller indebærer en særlig risiko herfor«.

Fortrolighedsbegrebet defineres i § 152, stk. 3:

> *En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.*

De følgende bestemmelser udvider kredsen af ansvarssubjekter i koncentriske ringe:

- § 152 a: personer, der i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, der udføres **efter aftale med en offentlig myndighed** – samt personer ved offentligt anerkendte telefonanlæg.
- § 152 b: personer, der udøver eller har udøvet virksomhed eller erhverv i medfør af **offentlig beskikkelse eller anerkendelse**, for så vidt angår oplysninger, der er fortrolige af hensyn til private interesser.
- § 152 c: de nævnte personers **medhjælpere**.

- § 152 d: modtagerleddet – den, der uden at have medvirket uberettiget skaffer sig eller udnytter oplysninger fremkommet ved en overtrædelse (stk. 1), videregiver oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold (stk. 2) eller videregiver oplysninger, der er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar (stk. 3).
- § 152 e: undtagelserne – pligt til at videregive (nr. 1) eller berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv (nr. 2).
- § 152 f: påtale. Overtrædelser, hvorved der **alene** er krænket private interesser, er undergivet privat påtale, men offentlig påtale kan ske efter forurettedes anmodning.

Den nugældende systematik blev indført ved den store tavshedspligtsreform i 1985, der byggede på **betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt**. Af lovforslagets bemærkninger fremgår, at kapiteloverskriften blev ændret, fordi kapitlet nu også skulle omfatte andre end offentligt ansatte, og at afgrænsningen i § 152, stk. 1, viderefører den hidtidige personkreds. Om § 152 a præciserer forarbejderne, at ansvaret forudsætter en **egentlig aftale** mellem myndigheden og den private:

> *Tavshedspligten for denne gruppe af personer forudsætter, at der mellem den offentlige myndighed og den private er indgået en egentlig aftale – der dog ikke er en ansættelsesaftale. Tavshedspligten påhviler ikke automatisk enhver privat, der i forbindelse med udførelse af opgaver for det offentlige får kendskab til fortrolige oplysninger.*

Forarbejderne fastslår videre, at koncessioner ikke kan sidestilles med en aftale, og at tavshedspligt for koncessionerede selskaber i givet fald må hjemles i særlovgivningen (se lovforslaget i Folketingstidende 1985-86, tillæg A, s. 127).

Om strafskærpelsen i stk. 2 udtaler de samme forarbejder, at der »kan foreligge særligt skærpende omstændigheder såvel med hensyn til oplysningernes karakter, som med hensyn til den måde videregivelsen eller udnyttelsen er sket på eller den stilling, den pågældende har indtaget«.

Endelig skal det bemærkes, at straffelovens § 153 om embedsmænds tilsidesættelse af tjenestepligter er **ophævet**. Det generelle strafansvar for pligtforsømmelse i tjenesten hviler herefter på § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse (bøde eller fængsel indtil 4 måneder, i ledende stilling indtil 1 år) og på § 155 om misbrug af stilling.

LOV Straffeloven § 152, stk. 1-3 | Straffeloven § 152a | Straffeloven § 152b, stk. 1 | Straffeloven § 152c | Straffeloven § 152d, stk. 1-3 | Straffeloven § 152e | Straffeloven § 152f, stk. 1 | Straffeloven § 155 | Straffeloven § 157, stk. 1

§ 2 Forvaltningslovens § 27 som udfyldende norm for fortrolighedsvurderingen

Straffelovens § 152, stk. 3 er en henvisningsnorm: hvilke oplysninger der faktisk er fortrolige, afgøres i det væsentlige uden for straffeloven. Den centrale udfyldende bestemmelse er forvaltningslovens § 27, der i dag opregner tavshedspligtens hensyn i syv stykker – enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og erhvervsmæssige drifts- og forretningsforhold (stk. 1), statens sikkerhed og rigets forsvar (stk. 2), rigets udenrigspolitiske interesser (stk. 3) samt en katalogbestemmelse i stk. 4 om bl.a. efterforskning og forfølgning

af lovovertrædelser, offentlig kontrolvirksomhed og – i nr. 5 – en generalklausul om »private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet«.

Denne struktur er resultatet af en nyaffattelse: § 27, stk. 1, blev ophævet og erstattet af de nye stk. 1-4 ved ændringsloven af 13. juni 2013 (i kraft 1. januar 2014) som led i tilpasningen til den nye offentlighedslov. Ældre afgørelser og ombudsmandsudtalelser citerer derfor en anden – men indholdsmæssigt beslægtet – opregning. De oprindelige forarbejder til forvaltningsloven understreger, at opregningen ikke er udtømmende, og at bestemmelsen omfatter »alle inden for den offentlige forvaltning«, uanset om der er tale om tjenestemænd, overenskomstansatte, midlertidigt ansatte eller personer med offentligt hverv.

To supplerende hjemmelsspor fortjener at blive fremhævet:

- Efter forvaltningslovens § 27, stk. 6 kan en myndighed **pålægge** en person uden for forvaltningen tavshedspligt om fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver uden at være forpligtet hertil; overtrædelse af et sådant pålæg sanktioneres efter straffelovens §§ 152 og 152 c-152 f, jf. stk. 7.
- Særlovgivningen kan udvide kredsen. Et aktuelt eksempel er bekendtgørelsen om videregivelse af fortrolige oplysninger om visse udenlandske direkte investeringer § 2, hvorefter både Erhvervsstyrelsens ansatte og eksterne serviceleverandører og eksperter er »under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e« forpligtet til hemmeligholdelse – også efter ansættelses- eller kontraktforholdets ophør. Tilsvarende er forvaltningslovens § 27 gjort anvendelig på private driftsselskaber ved bekendtgørelse om forvaltningslovens anvendelse på virksomhed der udøves af Sundhed.dk og MedCom § 1.

At vurderingen er retlig – og ikke et forvaltningsskøn – blev slået fast af Østre Landsret i PET-sagen **SS-477/2019-OLR**, hvor retten under henvisning til betænkning nr. 998/1984, s. 155 fremhævede, at spørgsmålet om, hvorvidt en oplysning er tavshedsbelagt, er et retsspørgsmål undergivet fuldstændig domstolsprøvelse. Se SS-477/2019-OLR.

At fortrolighed omvendt ikke kræver, at oplysningen er formelt stemplet, illustreres af tolkesagen S-3358-15-, hvor Østre Landsret ændrede byrettens frifindelse af en retstolk, der havde ringet til bekendte om en varetægtsfængslet:

> *Efter bevisførelsen for landsretten findes det bevist, at de i tiltalen nævnte oplysninger, som tiltalte i sin egenskab af tolk havde fået kendskab til, og som hun herefter videregav, ikke kunne antages at have været almindeligt kendt efter f.eks. omtale i medierne. ... Det forhold, at oplysningerne til dels er fremkommet i åbne retsmøder, ændrer ikke herved.*

LOV	Forvaltningsloven § 27, stk. 1-7 · Straffeloven § 152, stk. 3	
PRAKSIS	**Landsretten** · Tidligere PET-chef dømt for brud på tavshedspligten	28.02.2020
	Landsretten · Tolk dømt for overtrædelse af tavshedspligt ved videregivelse af fortrolige oplysninger fra straffesag (Skunk-sag)	14.04.2016

§ 3 Allerede offentliggjorte oplysninger kan ikke genvinde fortrolighed

Et af de mest principielle spørgsmål i nyere praksis er, om oplysninger, der har været bredt omtalt i medierne eller er fremgået af offentlige domme, kan blive fortrolige igen, når der er gået tid. Spørgsmålet blev sat på spidsen i bogsagen mod en tidligere leder af Københavns Politis afdeling for personfarlig kriminalitet.

Københavns Byret dømte i 2021 den pågældende i SS-6310/2021-KBH for ét enkelt punkt – en oplysning om vævsrester fra en forurettet på et projektil – samt for misbrug af stilling ved private opslag i POLSAS, i alt 15 dagbøder á 1.000 kr. For hovedparten af tiltalepunkterne frifandt byretten, fordi oplysningerne allerede fremgik af offentlige domme, afspillede lydoptagelser i åbne retsmøder eller massiv medieomtale.

Østre Landsret frifandt i SS-2843/2021-OLR af 31. maj 2023 på **alle** punkter. Anklagemyndigheden havde for landsretten gjort gældende, at oplysninger kan genvinde fortrolig karakter, når der er forløbet nogen tid efter straffesagens afslutning, og henviste til databeskyttelseslovens § 8, databeskyttelsesforordningens artikel 9 og til, at aktindsigt efter retsplejelovens § 41 b, stk. 2, nr. 2 ikke omfatter straffesager afsluttet for mere end 1 år siden. Landsretten afviste synspunktet kategorisk:

> *Landsretten finder ikke hjemmelsmæssigt grundlag for at lade dette hensyn indgå ved den strafferetlige vurdering, der skal foretages efter straffelovens § 152, stk. 1.*

Om de allerede offentligt tilgængelige udsagn hedder det:

> *Allerede fordi der er tale om en gentagelse af oplysninger, der i forvejen berettiget var offentligt tilgængelige, finder landsretten ikke grundlag for at fastslå, at tiltalte har videregivet fortrolige oplysninger i strid med straffelovens § 152, stk. 1.*

Selv om oplysningen om vævsrester **isoleret set** var omfattet af forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1, fandt landsretten, at den sammenholdt med de øvrige offentligt tilgængelige oplysninger om drabsforsøget ikke var videre rækkende. Også den subsidiære tiltale efter straffelovens § 264 d, stk. 1 blev afvist, bl.a. fordi meddelelserne fremtrådte i anonymiseret form.

Afgørelsen skal læses sammen med tolkesagen ovenfor: det er **ikke** afgørende, om oplysningen teoretisk kunne findes, men om den faktisk berettiget var offentligt tilgængelig. I S-3358-15 var skunksagen omtalt i medierne, men den varetægtsfængslede var ikke nævnt ved navn – og oplysningerne var dermed fortrolige. Tilsvarende gælder i Sag 244/2015 (Rigsarkivsagen), hvor Højesteret med 3-2 stemmer stadfæstede domfældelsen af en forsvarer, der i et avisinterview havde gengivet oplysninger fra et lukket grundlovsforhør. Højesteret afviste, at forsvarerens forudgående kendskab til oplysningerne fra klienten kunne fritage:

> *Det er i den forbindelse uden betydning, om forsvareren allerede inden det lukkede retsmøde havde fået kendskab til oplysningerne ved en samtale med sin klient.*

LOV `Forvaltningsloven § 27, stk. 1` `Retsplejeloven § 41b, stk. 2` `Straffeloven § 152, stk. 1` `Straffeloven § 264d, stk. 1`

PRAKSIS

Højesteret · Advokats brud på tavshedspligt ved videregivelse af fortrolige oplysninger fra lukket grundlovsforhør (Rigsarkivsagen)	03.05.2016
Landsretten · Frifindelse af tidligere politileder for brud på tavshedspligt og misbrug af stilling i forbindelse med bogudgivelse	31.05.2023
Landsretten · Tolk dømt for overtrædelse af tavshedspligt ved videregivelse af fortrolige oplysninger fra straffesag (Skunk-sag)	14.04.2016
Byretten · Dom for overtrædelse af tavshedspligt og misbrug af stilling ved polititjenestemands udgivelse af bog	28.09.2021

§ 4 Bevisbyrden: anklagemyndigheden skal godtgøre både fortroligheden og forsættet

Den mest omfattende danske dom om bevisbyrden i tavshedspligtssager er Østre Landsrets dom af 28. februar 2020 i SS-477/2019-OLR mod en tidligere chef for Politiets Efterretningstjeneste, der havde medvirket til bogen *7 år for PET*. Anklagemyndigheden havde rejst tiltale for 28 citater. Landsretten frifandt i 27 forhold.

Begrundelsen var systematisk: PET afviste at afklassificere sin interne sikkerhedsinstruks, anklagemyndigheden førte alene den nuværende PET-chef som vidne – uden konkret kendskab til de omhandlede sager – og undlod at føre de sagsbehandlere, som ifølge vidnerne selv var nødvendige for at bedømme fortroligheden. Landsretten udtalte:

> *Ved den i det følgende foretagne bedømmelse af om anklagemyndigheden har løftet sin bevisbyrde i de enkelte forhold, må det derfor indgå med betydelig vægt, at der i realiteten ikke har været tilvejebragt et sådant faktuelt grundlag for vurderingen af, om de enkelte tiltalepunkter indeholder fortrolige oplysninger, som har givet forsvaret fornødne mulighed for kontradiktion, og som har givet mulighed for en reel domstolsprøvelse.*

Landsretten afviste desuden anklagemyndighedens generelle »tredjelandsregel«, hvorefter selve omtalen af et samarbejde med en udenlandsk myndighed altid skulle være tavshedsbrud:

> *Ved stillingtagen til de enkelte forhold hvor hensynet til samarbejdspartnere er påberåbt, finder landsretten, at det herefter ikke kan anses for bevist, at den blotte omtale af et samarbejde med en konkret udenlandsk myndighed i alle tilfælde og uanset omstændighederne indebærer en overtrædelse af tavshedspligten.*

Domfældelsen i det ene forhold (forhold j) angik derimod en oplysning om PET's samarbejde med en privat kvinde, der havde stillet sin lejlighed til rådighed for aflytning. Flertallet fandt, at oplysningen skulle hemmeligholdes både af hensyn til PET's fremtidige muligheder for at samarbejde med private, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 2, og af hensyn til kvindens beskyttelse, jf. § 27, stk. 4, nr. 1. Straffen blev fastsat til 10 dagbøder á 1.000 kr., og konfiskationspåstanden efter straffelovens § 75 blev afvist, fordi der ikke var tilstrækkelig forbindelse mellem den enkeltstående strafbare handling og bogindtægten.

Forsætskravet vurderes derimod ofte ud fra gerningsmandens stilling. I SS-2279/2017-OLR om en politivagtleder, der havde fortalt pressen, at en anholdt var truffet sammen med en prostitueret og havde indtaget stoffer, udtalte Østre Landsret:

> *Tiltalte var som vagtleder hos politiet bekendt med reglerne for videregivelse af oplysninger til pressen, og han findes som følge heraf at have haft det fornødne forsæt til at overtræde straffelovens § 152, stk. 1.*

Byrettens dom i samme sag, SS-2342/2017-ODE, viser den dobbelte test tydeligt: oplysningerne vedrørte private forhold efter forvaltningslovens § 27, de var ikke efterforskningsmæssigt relevante, og de tjente ikke en åbenbar almen interesse.

Hvor beviset svigter, frifindes der. I SS-2520/2010-OLR frifandt Østre Landsret en politijenestemand, fordi der var »betydelig tvivl« om, hvorvidt oplysningerne fra opslag i Kriminalregisteret faktisk var videregivet – i modsætning til byrettens dom i SS-1885/2010-ODE, der havde fundet registeradgangen uberettiget, men frifundet for videregivelsen.

LOV	Forvaltningsloven § 27, stk. 2, 4 · Straffeloven § 75 · Straffeloven § 152, stk. 1	
PRAKSIS	**Landsretten** · Tidligere PET-chef dømt for brud på tavshedspligten	28.02.2020
	Landsretten · Ulovlig videregivelse af fortrolige oplysninger ved politivagtleder	22.02.2018

Landsretten · Frifindelse af polititjenestemand for misbrug af stilling og videregivelse af fortrolige oplysninger	22.03.2011
Byretten · Politikommissær dømt for uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger til pressen	07.06.2017
Byretten · Polititjenestemand dømt for uberettiget opslag i Kriminalregistret	24.06.2010

§ 5 § 152 e, nr. 2 – berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse og nødvendighedskravet

Straffelovens § 152 e er den centrale berettigelsesklausul. Efter nr. 1 viger tavshedspligten, hvor der består en pligt til at videregive; efter nr. 2, hvor den pågældende »handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv«. Af 1985-forarbejderne fremgår, at nr. 2 er et **supplement til de almindelige objektive straffrihedsgrunde** (nødværge, lovlig retshåndhævelse, nødret, uanmodet forretningsførelse og samtykke), og at nr. 1 skal fortolkes i lyset af de regler, der pålægger oplysningspligt – herunder at vidnepligten som udgangspunkt viger for tavshedspligten efter retsplejelovens § 169.

Den ledende afgørelse er Frederiksberg-sagen. En ergoterapeut i kommunens rehabiliteringsteam mente, at sagsbehandlingen var systematisk kritisabel, og udleverede sagsakter om **89 borgere** i ikke-anonymiseret form til en journalist. Østre Landsret stadfæstede byrettens domfældelse i SS-1695/2020-OLR og præciserede forholdet mellem § 152 og § 152 e:

> *Hvorvidt tiltalte kan straffes for overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 1, for den skete videregivelse af fortrolige oplysninger, afhænger af, om hun må anses for at have handlet »i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv«, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2, idet denne bestemmelse er udtryk for en angivelse af tilfælde, hvor videregivelsen af fortrolige oplysninger ikke kan anses for »uberettiget« efter § 152, stk. 1.*

Afvejningen faldt ud til borgernes fordel:

> *Efter en samlet afvejning finder landsretten, at hensynet til at få belyst Frederiksberg Kommunes sagsbehandling på rehabiliteringsområdet ikke berettigede til den krænkelse, som de i alt 89 borgere blev udsat for ved videregivelsen.*

Højesteret stadfæstede i SS-94/2021-HJR (offentliggjort som U.2022.364H) med den centrale præmis:

> *På den baggrund finder Højesteret, at Tiltaltes ønske om at få afdækket Frederiksberg Kommunes sagsbehandling på rehabiliteringsområdet ikke berettigede til den krænkelse, som hendes videregivelse af særdeles følsomme personoplysninger om 89 borgere til journalisten indebar.*

De momenter, domstolene vægter, kan sammenfattes som et **nødvendigheds- og proportionalitetstest**:

- Hvor tungtvejende er den samfundsmæssige interesse i emnet? (Her anerkendt som betydelig.)
- Var det nødvendigt at videregive **personhenførbare** oplysninger, eller kunne formålet være opnået ved anonymisering, generelle beskrivelser eller et mindre antal eksempler?
- Var mindre indgribende kanaler forsøgt? (Tiltalte havde påpeget forholdene internt uden resultat – men det var ikke tilstrækkeligt.)
- Havde den ansatte selv en tilknytning til de pågældende sager? (For ca. halvdelen af de 89 sager var hun ikke involveret i sagsbehandlingen.)
- Er oplysningerne særligt følsomme? (Diagnoser samt psykiske og sociale forhold.)

Samme afvejning ses i plejehjemssagen Sag 78/2011, hvor to journalister – hvoraf den ene havde ladet sig ansætte som vikar og dermed var omfattet af § 152, stk. 1 – havde optaget beboere på omsorgscentret Fælledgården med skjult kamera under toiletbesøg og intimhygiejne. Højesteret udtalte:

> *Efter en samlet afvejning finder Højesteret, at hensynet til at belyse mulige kritisable forhold på omsorgscentret Fælledgården ikke berettigede de nævnte grove krænkelser af beboernes privatliv. Hertil kommer, at det efter Højesterets opfattelse ikke kan antages at have været nødvendigt at videregive optagelser af beboere på omsorgscentret i meget intime situationer.*

Mønsteret er stabilt: emnets almene interesse er sjældent stridspunktet – det er **formen og omfanget** af videregivelsen, der afgør sagen.

LOV Retsplejeloven § 169, stk. 1 · Straffeloven § 152e · Straffeloven § 152, stk. 1 · Straffeloven § 155

PRAKSIS
- **Højesteret** · Højesterets stadfæstelse af dom for videregivelse af 89 borgeres personfølsomme oplysninger til journalist — 13.01.2022
- **Højesteret** · Højesterets dom om tavshedspligt og whistleblowerbeskyttelse ved læk af 89 borgersager — 13.01.2022
- **Højesteret** · Dagbøder til journalister for brud på tavshedspligt ved brug af skjult kamera på plejehjem — 21.02.2012
- **Landsretten** · Stadfæstelse af dom for videregivelse af fortrolige oplysninger og misbrug af stilling — 25.03.2021

§ 6 Whistleblowerloven giver ikke videre beskyttelse end § 152 e, nr. 2

Lov om beskyttelse af whistleblowere § 7, stk. 1 bestemmer, at en whistleblower, der opfylder beskyttelsesbetingelserne i §§ 5 og 6, »ikke anses for at have tilsidesat en lovbestemt tavshedspligt og ikke ifalder nogen form for ansvar herfor«, forudsat at den pågældende havde rimelig grund til at antage, at indberetningen eller offentliggørelsen var **nødvendig** for at afsløre et forhold omfattet af lovens anvendelsesområde.

Højesteret afklarede forholdet mellem denne bestemmelse og straffeloven i SS-94/2021-HJR. Retten konstaterede, at nødvendighedsvurderingen efter whistleblowerlovens § 7, stk. 1, ifølge forarbejderne svarer til vurderingen efter straffelovens § 152 e, nr. 2. Da videregivelsen allerede var fundet uberettiget efter straffeloven, kunne whistleblowerloven derfor heller ikke føre til straffrihed. Whistleblowerloven flytter altså **ikke** grænsen for, hvad der er berettiget videregivelse af fortrolige oplysninger – den flytter navnlig den ansættelsesretlige beskyttelse mod repressalier.

Dette bekræftes af det ansættelsesretlige spor. I BS-33549/2023-KBH tilkendte Københavns Byret en kommunalt ansat 100.000 kr. i godtgørelse, fordi fratagelsen af hans systemejerskab efter en whistleblower-indberetning om mulige udbudsovertrædelser udgjorde en repressalie. Omvendt fandt en afskedigelsesnævnsopmand i 253174, at en buschaufførs offentlige udtalelser til TV2 om svigt i bussernes overfaldsalarmer ikke var beskyttet af whistleblowerloven, og at opsigelsen derfor ikke var urimelig.

Den retspolitiske baggrund er grundigt behandlet i betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger. Udvalget beskrev udtrykkeligt § 152 og fastslog, at det »beror i det væsentligste på normer uden for straffeloven«, hvilke hensyn der gør en oplysning fortrolig, og at det navnlig er forvaltningslovens § 27, stk. 1-4, der udfylder normen (s. 11). Et **enigt udvalg** anbefalede i 2015, at der ikke skulle lovgives om whistleblowerordninger – en anbefaling der først blev overhalet af gennemførelsen af EU's whistleblowerdirektiv.

Allerede betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte identificerede § 152 e som selve hjemlen for meddeleretten:

> *Bestemmelsen i straffelovens § 152 e fastslår således, at offentligt ansatte har en »meddeleret«, hvis den ansatte er forpligtet til at videregive oplysningerne, eller i tilfælde hvor den ansatte handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv. Det må antages, at dette vil kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplysninger om faktisk konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.*

Ytringsfrihedskommissionen gentog denne linje i betænkning nr. 1573/2020.

LOV	Lov om beskyttelse af whistleblowere § 7, stk. 1 · Straffeloven § 152e	
PRAKSIS	**Højesteret** · Højesterets stadfæstelse af dom for videregivelse af 89 borgeres personfølsomme oplysninger til journalist	13.01.2022
	Arbejdsretten · Buschauffør opsagt efter TV2-optræden om svigt i overfaldsalarmer – whistleblowerloven fandt ikke anvendelse	07.05.2026
	Byretten · Medarbejder tilkendt godtgørelse for repressalier efter whistleblower-indberetning	02.10.2024

§ 7 Registeropslag: grænsen mellem § 152 og § 155 om misbrug af stilling

Et uberettiget opslag i et myndighedsregister er i sig selv **ikke** en overtrædelse af straffelovens § 152, som kræver videregivelse eller udnyttelse. Opslaget skal i stedet bedømmes efter § 155 om misbrug af stilling til at krænke privates eller det offentliges ret. Praksis viser, at de to spor ofte forfølges parallelt – og at bevisbyrden for § 152-leddet typisk er det svageste.

I SS-1885/2010-ODE fandt byretten to opslag i Kriminalregisteret på en sigtet kvinde uberettigede, men frifandt for videregivelsen. Østre Landsret frifandt i SS-2520/2010-OLR også for § 155, fordi tiltaltes forklaring om, at opslagene skete i lyset af hans arbejde med bandekriminalitet, ikke kunne afvises:

> *Landsretten finder på baggrund heraf og henset til tiltaltes tjenstlige arbejde med bandekriminalitet, at det ikke kan afvises, at hans opslag i Kriminalregisteret skete i tjenstligt øjemed og i en tjenstlig begrundet anledning.*

Retten gengav i den forbindelse politiets interne regelgrundlag, hvorefter der »alene [må] indhentes oplysninger i tjenstligt øjemed i forbindelse med behandling af en konkret sag eller i anden tjenstlig begrundet anledning«.

I bogsagen gik byretten og landsretten hver sin vej. Københavns Byret fandt i SS-6310/2021-KBH-, at POLSAS-opslagene var privat motiverede og dermed misbrug efter § 155. Østre Landsret frifandt i SS-2843/2021-OLR:

> *Uanset om opslagene har været berettigede, finder landsretten, at anklagemyndigheden ikke har ført bevis for, at søgningerne er foretaget under sådanne omstændigheder, at der kan anses at foreligge misbrug omfattet af bestemmelsen i straffelovens § 155, 1. pkt.*

Strafbarhedsgrænsen for dataopslag er nu på vej til Højesteret. Procesbevillingsnævnet meddelte den 27. november 2025 i 25/25838 3.-instansbevilling i en sag, hvor to kommunalt ansatte var frifundet i både byret og landsret for tjenestemisbrug efter en stikprøvekontrol havde afsløret en lang række uberettigede opslag i kommunens elektroniske sagsbehandlingssystem. Højesteret skal her fastlægge, **hvornår uberettigede dataopslag når strafbarhedsgrænsen for § 155**.

Til sammenligning er § 155 anvendt uden problemer, hvor misbruget er kvalificeret: i SS-2788/2011-VLR blev en politiassistent dømt for at have sendt beskeder med seksuelt indhold til tre kvinder, som han var kommet i kontakt med som sagsbehandler og gennem brev- og besøgskontrol.

Også i Frederiksberg-sagen blev § 155 anvendt selvstændigt – ikke for opslag, men for opbevaring:

> *Landsretten finder, at tiltalte ved at have undladt at tilbagelevere sagsakterne i de ca. 45 sager, som hun var involveret i, og således havde opbevaret dem på sin bopæl gennem en længere periode, mens hun var ansat i Frederiksberg Kommune, uden at det tjente et sagsbehandlingsformål, har overtrådt straffelovens § 155.*

LOV Straffeloven § 152, stk. 1 · Straffeloven § 155

PRAKSIS

Landsretten · Frifindelse af tidligere politileder for brud på tavshedspligt og misbrug af stilling i forbindelse med bogudgivelse	31.05.2023
Landsretten · Stadfæstelse af dom for videregivelse af fortrolige oplysninger og misbrug af stilling	25.03.2021
Landsretten · Politiassistent dømt for misbrug af stilling ved at sende seksuelle beskeder til kvinder i forbindelse med straffesager	08.05.2012
Landsretten · Frifindelse af polititjenestemand for misbrug af stilling og videregivelse af fortrolige oplysninger	22.03.2011
Byretten · Dom for overtrædelse af tavshedspligt og misbrug af stilling ved polititjenestemands udgivelse af bog	28.09.2021
Byretten · Polititjenestemand dømt for uberettiget opslag i Kriminalregistret	24.06.2010
Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling om tjenestemisbrug (straffeloven § 155) ved kommunalt ansattes uberettigede opslag i sagsbehandlingssystem	27.11.2025

§ 8 Sundhedspersoners tavshedspligt og journalopslag – et selvstændigt sanktionsspor

For sundhedspersoner er tavshedspligten reguleret særskilt. Efter sundhedslovens § 40, stk. 1 har patienten »krav på, at sundhedspersoner iagttager tavshed om, hvad de under udøvelsen af deres erhverv erfarer eller får formodning om angående helbredsforhold og andre fortrolige oplysninger«. Adgangen til elektroniske journalopslag reguleres af § 42 a: opslag må ske »i fornødent omfang«, når det er **nødvendigt i forbindelse med aktuel behandling** af patienten (stk. 1), eller når indhentningen er nødvendig til berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, sundhedspersonen eller andre (stk. 2) – en formulering der spejler straffelovens § 152 e, nr. 2. Overtrædelse sanktioneres med bøde efter sundhedslovens § 271.

NB: § 42 a er ændret ved ændringslov af 30. december 2025 med ikrafttræden 1. januar 2026 (nyt stk. 5 om apotekeres adgang til ordinationsoplysninger, udvidelse af stk. 4 om bosteders medicinudlevering samt en global ændring af »Nationalt Genomcenter« til »Digital Sundhed Danmark«); ændringerne er endnu ikke konsolideret ind i lovbekendtgørelsen.

Strafferetligt er niveauet lavt. I SS-277/2024-VIB af 9. oktober 2025 idømte Retten i Viborg en nyansat sygeplejerske en bøde på 2.500 kr. for fire opslag i en traumepatients journal. Dommen er instruktiv, fordi retten opdelte forholdet efter en **skønsmargin**: begrebet »aktuel behandling« dækker også situationer, hvor sundhedspersonen har rimelig grund til at formode, at behandling vil blive aktuel. De fem opslag på første nattevagt – under en traumemelding og med tiltalte som ny under mentorordning – lå inden for marginen. De fire opslag på anden nattevagt, hvor patienten fortsat ikke var ankommet og ingen nye oplysninger forelå, gjorde ikke.

Det praktisk vigtigste spor er dog **disciplinært**. Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn behandler klager over individuelle sundhedspersoner, og Styrelsen for Patientklager over behandlingssteder. Praksis er stram:

Afgørelse	Forhold	Udfald
22DNM146	Reservelæge slog fire gange op i barndomsveninde-patients journal	Kritik med indskærpelse; personlig relation skærpende
24DNM112	Sygeplejerske »øvede sig« i journalsystemet på pårørendes journaler	Kritik med indskærpelse; offentliggjort med navn
24DNM94	Opslag i **stamdata** (navn, adresse, cpr) uden behandlingsrelation	Kritik med indskærpelse – også stamdata er omfattet
26DNM18	To opslag i bekendts journal; forklaring om IT-fejl afvist efter loggennemgang	Kritik med indskærpelse
21DNU55	Overlæge videregav helbredsoplysninger til regionens rejsekontor uden samtykke	Kritik

For behandlingsstederne gælder tilsvarende. Styrelsen for Patientklager gav i 23SFP66 kritik af et hospital, fordi to medicinstuderende havde slået op i en patientjournal til brug for semesterundervisning – **undervisning er ikke et lovligt formål** efter § 42 a. I 23SFP67 blev en akutmodtagelse kritiseret for at slå op i en journal efter en telefonisk forespørgsel fra en privatperson om, hvorvidt borgeren var indlagt. Og i 23SFP06 fik en tandlæge kritik for at have ladet en medejer af den skadevoldende klinik læse patientens helbredsspørgeskema.

Grænsen går ved den tjenstlige nødvendighed: i 23SFP54 var en lægesekretærs opslag lovligt, fordi det skete som led i behandling og videresendelse af en henvisning.

LOV Straffeloven § 152e · Sundhedsloven § 40, stk. 1 · Sundhedsloven § 42a, stk. 1-2 · Sundhedsloven § 271, stk. 1

PRAKSIS

- **Byretten** · Sygeplejerske idømt bøde for uberettigede opslag i patientjournal på anden nattevagt — 09.10.2025
- **Sundhedsvæsenets disciplinærnævn** · Social- og sundhedsassistent får kritik med indskærpelse for uberettigede opslag i bekendts elektroniske patientjournal — 04.06.2026
- **Sundhedsvæsenets disciplinærnævn** · Sygeplejerske fik kritik med indskærpelse for ulovlige elektroniske opslag i patientjournal uden behandlingsrelation — 26.11.2024
- **Sundhedsvæsenets disciplinærnævn** · Kritik med indskærpelse for uberettiget elektronisk opslag i patientstamdata – social- og sundhedsassistent tilgik navn, adresse og CPR-nummer uden aktuel behandlingsrelation — 30.10.2024
- **Sundhedsvæsenets disciplinærnævn** · Kritik med indskærpelse til reservelæge for fire uberettigede elektroniske opslag i patientjournal – personlig relation uden behandleransvar — 09.12.2022
- **Sundhedsvæsenets disciplinærnævn** · Overlæge får kritik for brud på tavshedspligt ved videregivelse af helbredsoplysninger uden samtykke til regionens rejsekontor — 22.09.2021
- **Styrelsen for patientklager** · Opslag i patientjournal til undervisning var ulovligt – Hospital får kritik for overtrædelse af sundhedsloven — 19.06.2023

Styrelsen for patientklager · Uberettiget opslag i patientjournal: Sygehus fik kritik for opslag efter henvendelse fra borger 19.06.2023

Styrelsen for patientklager · Opslag i patientjournal i forbindelse med behandling af henvisning var lovligt 16.06.2023

Styrelsen for patientklager · Kritik af tandlæge for brud på tavshedspligt – lod klinikkens medejer læse patients helbredsoplysninger uden samtykke 19.01.2023

§ 9 Modtagerleddet: § 152 d og pressens sekundære tavshedspligt

Straffelovens § 152 d rammer den, der **uden at have medvirket til gerningen** uberettiget skaffer sig eller udnytter oplysninger fremkommet ved et tavshedsbrud (stk. 1), videregiver oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 1, som er fremkommet ved en sådan overtrædelse (stk. 2), eller videregiver oplysninger, der er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar (stk. 3). Bestemmelsen er den historiske efterfølger til den »hæleribestemmelse«, der blev indsat i 1972; af forarbejderne til den dengang foreslåede § 152, stk. 5, fremgår, at det er tilstrækkeligt, at hovedgerningens **objektive** gerningsindhold er realiseret:

> *Det er for at kunne straffe efter »hæleribestemmelsen« tilstrækkelig, at det objektive gerningsindhold i den bestemmelse, der ligger til grund for hæleren, er realiseret. Om den oprindelige gerningsmand også subjektivt kan drages til ansvar, er uden betydning. Derimod kræves naturligvis sædvanlig subjektiv dækning hos hæleren, d.v.s. forsæt.*

Bestemmelsen er praktisk relevant over for forfattere og journalister. I SS-5/2019-HJR var forfatteren bag en bog om PET sigtet efter § 152 d, stk. 1-3, jf. § 152, stk. 1 og 2, jf. medieansvarslovens §§ 10 og 17, mens den tidligere PET-chef var tiltalt efter § 152. Højesteret stadfæstede, at de to sager ikke var »samme sag« i retsplejelovens forstand, og at forfatteren derfor hverken havde krav på fuld aktindsigt efter retsplejelovens § 729 a, stk. 3 eller på underretning om retsmøder efter § 748. Anklagemyndigheden gjorde bl.a. gældende, at fuld aktindsigt ville stride mod beskyttelseshensynet bag § 152 d – et argument landsretten og Højesteret tilsluttede sig ved at begrænse aktindsigten til bilagsfortegnelsen med videregivelsesforbud.

Hvor journalisten selv har været **ansat**, anvendes derimod § 152 direkte. I Sag 78/2011 fandt Højesteret, at den journalist, der havde ladet sig ansætte som vikar på plejehjemmet, var underlagt tavshedspligt efter § 152, stk. 1, og at bagmanden kunne straffes for medvirken. Højesteret afviste både forældelsesindsigelsen – videregivelsen til DR efter ansættelsens ophør gjorde forholdet til en **fortsat forbrydelse** – og indsigelsen om omgørelsesfristen i retsplejelovens § 724, stk. 2, da de tiltalte hverken var sigtet eller afhørt, da efterforskningen først blev indstillet.

LOV Forvaltningsloven § 28, stk. 1 · Retsplejeloven § 729a, stk. 3 · Retsplejeloven § 748, stk. 1-2 · Straffeloven § 152d, stk. 1-3

PRAKSIS **Højesteret** · Kendelse om aktindsigt og underretning om retsmøder i sag om overtrædelse af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger 12.06.2019

Højesteret · Dagbøder til journalister for brud på tavshedspligt ved brug af skjult kamera på plejehjem 21.02.2012

§ 10 Klassificerede oplysninger, efterretningstjenester og offentlighed i retsplejen

Den skærpede sidegren af tavshedspligtssagerne angår klassificerede oplysninger. Her løber straffelovens § 152, stk. 2 parallelt med § 109 om røbelse af statshemmeligheder (fængsel indtil 12 år, uagtsomt indtil 3 år) og med § 152 d, stk. 3.

Det administrative fundament er **Sikkerhedscirkulæret**, hvis § 16 fastslår »Need to Know«-princippet:

> *Indsigt i klassificerede informationer må kun gives personer, for hvem sådan indsigt er tjenstligt nødvendig (»Need to Know«). … Ingen må gøre sig bekendt med klassificerede informationer, når det ikke er tjenstligt nødvendigt.*

Efter § 21 må videregivelse kun ske, når det er tjenstligt nødvendigt, og informationer klassificeret YDERST HEMMELIGT må som hovedregel ikke gengives uden udstederens bemyndigelse.

Den procesretlige praksis fra 2023 er omfattende og går i én retning: **klassifikation begrunder ikke i sig selv dørlukning**. I sagen mod en tidligere PET-medarbejder sigtet efter § 152, stk. 2, jf. stk. 1, afviste Højesteret i SS-19/2023-HJR af 27. juni 2023 anklagemyndighedens begæring om fuld dørlukning med flertallets præmis:

> *Vi finder imidlertid, at anklagemyndighedens og PET's redegørelse for disse omstændigheder er af så generel og overordnet karakter, at den efterprøvelse fra domstolenes side, som retsplejeloven og Menneskerettighedskonventionen forudsætter, ikke er mulig.*

Flertallet fremhævede, at der ikke var konkretiseret, hvilke personers sikkerhed der var i fare, eller hvilke specifikke skadevirkninger en åben rettergang ville fremkalde, jf. retsplejelovens § 29 og grundlovens § 65, stk. 1. Dommer Poul Dahl Jensen dissentierede. Landsretten havde forinden i SS-291/2023-OLR ændret byrettens kendelse om fuld dørlukning til delvis lukning, mens byretssagerne fremgår af SS-26319/2022-KBH og SS-7032/2023-KBH.

I FE-komplekset kom Højesteret til et lignende resultat. I SS-95/2023-HJR og SS-94/2023-HJR – begge af 27. oktober 2023 og begge om tiltale efter § 109, stk. 1 – fastslog Højesteret, at dørene kun kunne lukkes under **dele** af hovedforhandlingen, idet offentlighedsprincippet efter grundlovens § 65 og EMRK artikel 6 vejer tungere end hensynet til fremmede magter for så vidt angår allerede offentligt kendte forhold. Samme dag afgjorde Højesteret i 55/2023 (jf. tillige SS-55/2023-HJR), at sagen mod en tidligere forsvarsminister angik en »politisk lovovertrædelse« efter retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3 og derfor skulle behandles med nævninger – bl.a. for at begrænse risikoen for misbrug af retssystemet i politisk øjemed.

Endelig fastslog Højesteret i Sag 44/2023 af 12. oktober 2023 – i en sag om tiltale efter § 109, stk. 1 og § 152, stk. 2 – at forsvarere **ikke** generelt kan pålægges at overholde sikkerhedscirkulæret i sin helhed som betingelse for at modtage sagens akter; sagen blev hjemvist til en konkret, dokumentopdelt vurdering.

LOV `Grundloven § 65, stk. 1` `Retsplejeloven § 29, stk. 1` `Straffeloven § 109, stk. 1` `Straffeloven § 152, stk. 2` `Straffeloven § 152d, stk. 3`

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets kendelse om dørlukning i sag om lækage af statshemmeligheder	27.10.2023
Højesteret · Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister	27.10.2023
Højesteret · Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger	27.10.2023
Højesteret · Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger	12.10.2023
Højesteret · Højesterets afslag på dørlukning i sag om PET-medarbejders brud på tavshedspligt	27.06.2023
Landsretten · Landsrettens kendelse om dørlukning i sag om forbrydelser i offentlig tjeneste	07.02.2023

Byretten · Kendelse om dørlukning i sag om røbning af statshemmeligheder 12.05.2023
Byretten · Sag om lukkede døre ved videregivelse af klassificerede oplysninger 16.01.2023

§ 11 Strafudmåling: dagbøder er hovedreglen

Det mest iøjnefaldende træk ved praksis er det **lave sanktionsniveau**. Uanset at strafferammen i § 152, stk. 1 rækker til fængsel i 6 måneder – og i stk. 2 til 2 år – afgøres praktisk talt alle sager med dagbøder.

Sag	Instans og dato	Forhold	Sanktion
SS-2342/2017-ODE	Retten i Odense, 7. juni 2017 (stadf. SS-2279/2017-OLR)	Vagtchef fortalte pressen om anholdts stofbrug og selskab	6 dagbøder á 500 kr.
S-3358-15	Østre Landsret, 14. april 2016	Retstolk videregav to gange oplysninger fra straffesag	15 dagbøder á 300 kr.; ingen rettighedsfrakendelse
Sag 78/2011	Højesteret, 21. februar 2012	Skjult kamera på plejehjem; grove privatlivskrænkelser	10 dagbøder á 500 kr. til hver
Sag 244/2015	Højesteret, 3. maj 2016	Forsvarer gengav oplysninger fra lukket grundlovsforhør	20 dagbøder á 500 kr. (tillægsstraf)
SS-477/2019-OLR	Østre Landsret, 28. februar 2020	Tidligere PET-chef; ét af 28 forhold	10 dagbøder á 1.000 kr.
SS-6310/2021-KBH	Københavns Byret, 28. september 2021 (senere frifundet)	§ 152 (ét punkt) + § 155 (POLSAS-opslag)	15 dagbøder á 1.000 kr.
SS-277/2024-VIB	Retten i Viborg, 9. oktober 2025	Fire uberettigede journalopslag	Bøde 2.500 kr.

De udmålingsmomenter, retterne fremhæver, er:

- **Skærpende:** gerningsmandens ledende stilling og erfaring (PET-sagen), at oplysningerne blev givet til pressen, konkret risiko for en identificerbar person, samt at hvervets karakter kræver særlig påpasselighed (tolke i straffesager).
- **Formildende:** uerfarenhed og manglende motiv til at skade (tolkesagen), delvis frifindelse, samt lang sagsbehandlingstid, jf. straffelovens § 82, nr. 13 – i Rigsarkivsagen gik der over 1½ år fra anklagemyndighedens fulde kendskab til anklageskriftets modtagelse.

Rigsadvokatmeddelelsen fremhæver i afsnittet om straffens fastsættelse, pkt. 5.3.8, at straffelovens § 81, nr. 8 om gerninger begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller under misbrug af stilling er en generel skærpelsesgrund – men at den kun forudsættes anvendt, når tilknytningen til tjenesten kan karakteriseres som **misbrug**. Omvendt kan det efter afsnittet om sager mod offentligt ansatte, pkt. 5.1.2 indgå formildende efter straffelovens § 82, nr. 12, at gerningsmanden som følge af lovovertrædelsen er eller må ventes at blive afskediget fra en offentlig stilling.

LOV Straffeloven § 81 · Straffeloven § 82 · Straffeloven § 152, stk. 1-2

PRAKSIS **Højesteret** · Advokats brud på tavshedspligt ved videregivelse af fortrolige oplysninger fra lukket grundlovsforhør (Rigsarkivsagen) 03.05.2016
Højesteret · Dagbøder til journalister for brud på tavshedspligt ved brug af skjult kamera på plejehjem 21.02.2012
Landsretten · Tidligere PET-chef dømt for brud på tavshedspligten 28.02.2020

Landsretten · Ulovlig videregivelse af fortrolige oplysninger ved politivagtleder	22.02.2018
Landsretten · Tolk dømt for overtrædelse af tavshedspligt ved videregivelse af fortrolige oplysninger fra straffesag (Skunk-sag)	14.04.2016
Byretten · Sygeplejerske idømt bøde for uberettigede opslag i patientjournal på anden nattevagt	09.10.2025
Byretten · Dom for overtrædelse af tavshedspligt og misbrug af stilling ved polititjenestemands udgivelse af bog	28.09.2021
Byretten · Politikommissær dømt for uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger til pressen	07.06.2017

§ 12 Påtale, forelæggelse og indberetning i sager om tavshedsbrud

Påtalereglen i straffelovens § 152 f er let at overse, men praktisk vigtig: overtrædelser af §§ 152-152 d, **hvorved der alene er krænket private interesser**, er undergivet privat påtale (stk. 1), mens offentlig påtale kan ske, når den forurettede anmoder herom (stk. 2).

Spørgsmålet blev prøvet direkte i plejehjemssagen Sag 78/2011, hvor de tiltalte gjorde gældende, at sagen kun kunne gennemføres ved privat påtale, fordi der alene var krænket private interesser. Højesteret afviste indsigelsen og fandt den offentlige påtale berettiget, fordi **det offentlige har en selvstændig retlig interesse** i at sikre tavshedspligtens overholdelse i plejesystemet af hensyn til beskyttelsen af svage og udsatte beboere.

Anklagemyndighedens interne styring er stram. Efter Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om forelæggelse og indberetning, pkt. 3.3.3 gælder:

> *Politikredsen skal forelægge tiltalespørgsmålet for statsadvokaten i sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv. (straffelovens §§ 144 – 157 b).*

Alle tiltalespørgsmål efter § 152 skal altså forelægges statsadvokaten. Hertil kommer indberetningspligten efter cirkulære om indberetning om straffesager mod offentligt ansatte § 3, hvorefter indberetning ledsages af oplysninger om ansættelsesforhold, arbejdsfunktion og ansættelsesmyndighed, jf. § 4. Kombinationen af forelæggelses- og indberetningsordningen forklarer, hvorfor tavshedspligtssager næsten altid får et **parallelt ansættelsesretligt efterspil**, selv hvor den strafferetlige sanktion er beskeden.

LOV	Straffeloven § 152f, stk. 1-2
PRAKSIS	**Højesteret** · Dagbøder til journalister for brud på tavshedspligt ved brug af skjult kamera på plejehjem 21.02.2012

§ 13 De parallelle spor: forvaltningsret, ansættelsesret og databeskyttelse

Straffesagen er sjældent den eneste – og ofte ikke den vigtigste – reaktion på et tavshedsbrud.

Det forvaltningsretlige spor. Justitsministeriets vejledning om god adfærd i det offentlige opsummerer normen kort: »Offentligt ansatte må som det klare udgangspunkt ikke ytre sig om oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten«, illustreret med eksemplet om sygeplejersken, der på et socialt medie skriver, at hun netop har modtaget en navngiven spritbilist. Vejledningen tilføjer under strafferetligt ansvar, at »strafansvar normalt kun [vil] komme på tale ved meget grove tjenesteforseelser«.

Folketingets Ombudsmand har gennem årtier trukket den vigtige grænse mellem tavshedspligt og loyalitetspligt. I udtalelsen Kommunalt ansattes ytringsfrihed i forhold til kommunalbestyrelsers fastslog ombudsmanden om begrænsningsreglen i forvaltningslovens § 27, at bestemmelsen »forbyder bl.a., at udtalelser som udelukkende er

i strid med loyalitetspligten, inddrages under tavshedspligten ved administrativ beslutning«. En myndighed kan altså ikke gøre en ubekvem – men lovlig – ytring tavshedsbelagt ved dekret. Samme linje ses i Offentligt ansattes ytringsfrihed. Opslag på arbejdsplads og i FOB 2017-31, hvor ombudsmanden kritiserede en kommune for ikke at have sikret, at et møde foregik i fuld respekt for en ansats ytringsfrihed, og understregede, at ledelsen ikke kan pålægge andre begrænsninger end dem, der følger af Justitsministeriets vejledning. Se tillige FOB 2018-23.

Det ansættelsesretlige spor. Her ligger de mærkbare konsekvenser. I den faglige voldgiftskendelse FV 2024-256 havde en social- og sundhedshjælper videregivet et screenshot fra omsorgssystemet CURA til en pårørende. Opmanden fandt, at forholdet – sammen med upassende sprogbrug – udgjorde almindelig misligholdelse, der berettigede opsigelse med varsel, men **ikke** bortvisning; medarbejderen fik løn i opsigelsesperioden, men ikke godtgørelse for urimelig opsigelse. Kendelsen illustrerer, at proportionalitetskravet også gælder i det ansættelsesretlige spor.

Databeskyttelsessporet. Uberettiget videregivelse fra en offentlig myndighed er typisk samtidig en overtrædelse af databeskyttelsesforordningen, navnlig artikel 5, artikel 6, artikel 9 og artikel 32-. Datatilsynet håndhæver dette selvstændigt over for myndigheden – ikke over for den enkelte ansatte. I 2021-32-2132 udtalte tilsynet **alvorlig kritik** af en kommune, der havde videregivet oplysninger om en ansats fertilitetsbehandling til 51 kolleger, med henvisning til dataminimeringsprincippet. I 2021-32-2241 fik Aalborg Kommune kritik for at have videregivet en lediges private e-mailadresse til øvrige kursusdeltagere, idet samtykket ikke var afgivet frivilligt. Og i 2019-431-0045 fik en databehandler alvorlig kritik for uden instruks at have videregivet elevopgaver til forskere.

Tilsammen tegner de tre spor det billede, at straffelovens § 152 i praksis fungerer som en **markørnorm** – den fastlægger grænsen og markerer alvoren – mens den faktiske adfærdsregulering i vidt omfang sker gennem disciplinærsager, ansættelsesretlige reaktioner og Datatilsynets tilsyn.

LOV	Forvaltningsloven § 27, stk. 5 · Straffeloven § 152, stk. 1	
PRAKSIS	**Arbejdsretten** · Bortvisning af social- og sundhedshjælper: Brud på tavshedspligt i forbindelse med videregivelse af CURA-screenshot til pårørende	09.09.2024
	Datatilsynet · Alvorlig kritik af kommune for uberettiget videreviderегivelse af følsomme oplysninger om ansat	18.03.2022
	Datatilsynet · Aalborg Kommune modtager kritik for uberettiget videregivelse af personoplysninger til en pårørende	02.11.2021
	Datatilsynet · Alvorlig kritik af testvirksomhed for brud på persondatasikkerheden ved videregivelse af opgavebesvarelser	18.06.2020

§ 14 Sammenfatning: hvad afgør en tavshedspligtssag

Praksis efter straffelovens §§ 152-152 f kan sammenfattes i fem led, der besvares i rækkefølge.

1. Er gerningsmanden omfattet af personkredsen? Kredsen er bred og omfatter både nuværende og tidligere ansatte og hvervsindehavere, private opgaveudførere med egentlig aftale (§ 152 a), beskikkede erhverv (§ 152 b) og medhjælpere (§ 152 c). Praksis viser, at også tolke på Rigspolitiets liste og vikaransatte journalister er omfattet, jf. S-3358-15 og Sag 78/2011. Advokater er omfattet af § 152 via retsplejelovens regler, jf. Sag 244/2015.

2. Var oplysningen fortrolig? Vurderingen efter § 152, stk. 3, sammenholdt med forvaltningslovens § 27-, er et retsspørgsmål under fuld domstolsprøvelse. Oplysninger, der berettiget er offentligt tilgængelige, er

ikke fortrolige og kan ikke genvinde fortrolighed, jf. SS-2843/2021-OLR. Omvendt gør delvis omtale i åbne retsmøder ikke i sig selv oplysningen almindeligt kendt.

3. Har anklagemyndigheden løftet bevisbyrden? Dette er det hyppigste knækpunkt. SS-477/2019-OLR viser, at manglende fremlæggelse af klassifikationsgrundlag og manglende vidner med konkret sagskundskab fører til frifindelse, uanset sagens politiske vægt.

4. Var videregivelsen uberettiget – eller dækket af § 152 e? Testen er en proportionalitetsvurdering, hvor det afgørende er, om videregivelsen var **nødvendig** i den form og det omfang, den fik. Både SS-94/2021-HJR og Sag 78/2011 anerkendte emnets almene interesse, men fandt formen uproportional. Whistleblowerlovens § 7 flytter ikke denne grænse.

5. Hvilken sanktion? Dagbøder i størrelsesordenen 6-20 dagbøder á 300-1.000 kr. Fængselsstraf efter § 152, stk. 2 aktualiseres reelt kun, hvor der er tale om klassificerede oplysninger, vinding eller konkret fare for identificerbare personer. De reelle konsekvenser ligger typisk i afskedigelse, disciplinær kritik med indskærpelse eller Datatilsynets kritik af myndigheden.

To åbne spørgsmål tegner den kommende udvikling. For det første skal Højesteret efter 3.-instansbevillingen i 25/25838 fastlægge strafbarhedsgrænsen for uberettigede dataopslag efter § 155 – et spørgsmål af stor betydning i en forvaltning, hvor logning gør massive opslagsmønstre synlige. For det andet er samspillet mellem straffelovens tavshedspligt og databeskyttelsesforordningens sanktionssystem endnu ikke afklaret i dansk retspraksis.

For tilgrænsende emner henvises til offentligt ansattes ytringsfrihed og loyalitetspligt, advokaters tavshedspligt, ministres og embedsmænds strafansvar, Datatilsynets administrative praksis, GDPR-erstatning efter artikel 82 og EMRK artikel 10 om ytringsfrihed.

LOV
Forvaltningsloven § 27, stk. 1 · Lov om beskyttelse af whistleblowere § 7, stk. 1 · Straffeloven § 152, stk. 1-3 · Straffeloven § 152e · Straffeloven § 155

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets stadfæstelse af dom for videregivelse af 89 borgeres personfølsomme oplysninger til journalist	13.01.2022
Højesteret · Advokats brud på tavshedspligt ved videregivelse af fortrolige oplysninger fra lukket grundlovsforhør (Rigsarkivsagen)	03.05.2016
Højesteret · Dagbøder til journalister for brud på tavshedspligt ved brug af skjult kamera på plejehjem	21.02.2012
Landsretten · Frifindelse af tidligere politileder for brud på tavshedspligt og misbrug af stilling i forbindelse med bogudgivelse	31.05.2023
Landsretten · Tidligere PET-chef dømt for brud på tavshedspligten	28.02.2020
Landsretten · Tolk dømt for overtrædelse af tavshedspligt ved videregivelse af fortrolige oplysninger fra straffesag (Skunk-sag)	14.04.2016
Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling om tjenestemisbrug (straffeloven § 155) ved kommunalt ansattes uberettigede opslag i sagsbehandlingssystem	27.11.2025

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Forvaltningsloven § 27	stk. 1-4
Lov om beskyttelse af whistleblowere § 7	stk. 1
Straffeloven § 152	stk. 1-3
Straffeloven § 152e	

Straffeloven § 152d	stk. 1-3	Straffeloven § 152f	stk. 1
Straffeloven § 155		Sundhedsloven § 42a	stk. 1

MATERIALE

Citerede afgørelser

45 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS — 10

27.10.2023	Højesterets kendelse om dørlukning i sag om lækage af statshemmeligheder	4241-5079
27.10.2023	Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister	4290-5140
27.10.2023	Højesteret fastslår: Sag mod tidligere forsvarsminister om læk af statshemmeligheder skal behandles som en politisk lovovertrædelse med nævninger	4333-5198
12.10.2023	Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger	44-2023
27.06.2023	Højesterets afslag på dørlukning i sag om PET-medarbejders brud på tavshedspligt	3490-4155
13.01.2022	Højesterets stadfæstelse af dom for videregivelse af 89 borgeres personfølsomme oplysninger til journalist	1874-2233
13.01.2022	Højesterets dom om tavshedspligt og whistleblowerbeskyttelse ved læk af 89 borgersager	U.2022.364H
12.06.2019	Kendelse om aktindsigt og underretning om retsmøder i sag om overtrædelse af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt og videregivelse af fortrolige oplysninger	1857-2212
03.05.2016	Advokats brud på tavshedspligt ved videregivelse af fortrolige oplysninger fra lukket grundlovsforhør (Rigsarkivsagen)	Sag 244/2015
21.02.2012	Dagbøder til journalister for brud på tavshedspligt ved brug af skjult kamera på plejehjem	78-2011

LANDSRETTEN · ANKEINSTANS — 8

31.05.2023	Frifindelse af tidligere politileder for brud på tavshedspligt og misbrug af stilling i forbindelse med bogudgivelse	3310-3939
07.02.2023	Landsrettens kendelse om dørlukning i sag om forbrydelser i offentlig tjeneste	3489-4154
25.03.2021	Stadfæstelse af dom for videregivelse af fortrolige oplysninger og misbrug af stilling	1412-1716
28.02.2020	Tidligere PET-chef dømt for brud på tavshedspligten	5928-7081
22.02.2018	Ulovlig videregivelse af fortrolige oplysninger ved politivagtleder	505-582
14.04.2016	Tolk dømt for overtrædelse af tavshedspligt ved videregivelse af fortrolige oplysninger fra straffesag (Skunk-sag)	S-3358-15
08.05.2012	Politiassistent dømt for misbrug af stilling ved at sende seksuelle beskeder til kvinder i forbindelse med straffesager	5618-6720

22.03.2011	Frifindelse af polititjenestemand for misbrug af stilling og videregivelse af fortrolige oplysninger	6926-8317

ARBEJDSRETTEN · SPECIALRET 2

07.05.2026	Buschauffør opsagt efter TV2-optræden om svigt i overfaldsalarmer – whistleblowerloven fandt ikke anvendelse	253174
09.09.2024	Bortvisning af social- og sundhedshjælper: Brud på tavshedspligt i forbindelse med videregivelse af CURA-screenshot til pårørende	FV 2024-256

BYRETTEN · FØRSTE INSTANS 7

09.10.2025	Sygeplejerske idømt bøde for uberettigede opslag i patientjournal på anden nattevagt	10101-11849
02.10.2024	Medarbejder tilkendt godtgørelse for repressalier efter whistleblower-indberetning	10098-11839
12.05.2023	Kendelse om dørlukning i sag om røbning af statshemmeligheder	4288-5137
16.01.2023	Sag om lukkede døre ved videregivelse af klassificerede oplysninger	3488-4153
28.09.2021	Dom for overtrædelse af tavshedspligt og misbrug af stilling ved polititjenestemands udgivelse af bog	3287-3914
07.06.2017	Politikommissær dømt for uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger til pressen	506-583
24.06.2010	Polititjenestemand dømt for uberettiget opslag i Kriminalregistret	6925-8316

PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 5

28.06.2023	Tvist om synlighed af parkeringstilladelse placeret i instrumentpanelets bakke	park-2233
07.12.2022	Tvist om matrikelskel og adresseangivelse ved Rådhustorvet i Sønderborg	park-2212
18.10.2022	Kontrolafgift opretholdt efter indtastningsfejl i digitalt parkeringssystem hos Q-Park	park-582
05.07.2022	Tvist om manglende p-tilladelse og utilstrækkelig skiltning på Refshaleøen	park-1716
06.07.2021	Ugyldigt gæstekort: Tvist om anvendelse af blyant eller fyldepen ved parkering i Valby	park-5140

SUNDHEDSVÆSENETS DISCIPLINÆRNÆVN · NÆVN / KLAGEINSTANS 5

04.06.2026	Social- og sundhedsassistent får kritik med indskærpelse for uberettigede opslag i bekendts elektroniske patientjournal	26DNM18
26.11.2024	Sygeplejerske fik kritik med indskærpelse for ulovlige elektroniske opslag i patientjournal uden behandlingsrelation	24DNM112
30.10.2024	Kritik med indskærpelse for uberettiget elektronisk opslag i patientstamdata – social- og sundhedsassistent tilgik navn, adresse og CPR-nummer uden aktuel behandlingsrelation	24DNM94
09.12.2022	Kritik med indskærpelse til reservelæge for fire uberettigede elektroniske opslag i patientjournal – personlig relation uden behandleransvar	22DNM146
22.09.2021	Overlæge får kritik for brud på tavshedspligt ved videregivelse af helbredsoplysninger uden samtykke til regionens rejsekontor	21DNU55

STYRELSEN FOR PATIENTKLAGER · NÆVN / KLAGEINSTANS		4
19.06.2023	Opslag i patientjournal til undervisning var ulovligt – Hospital får kritik for overtrædelse af sundhedsloven	23SFP66
19.06.2023	Uberettiget opslag i patientjournal: Sygehus fik kritik for opslag efter henvendelse fra borger	23SFP67
16.06.2023	Opslag i patientjournal i forbindelse med behandling af henvisning var lovligt	23SFP54
19.01.2023	Kritik af tandlæge for brud på tavshedspligt – lod klinikkens medejer læse patients helbredsoplysninger uden samtykke	23SFP06

DATATILSYNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		3
18.03.2022	Alvorlig kritik af kommune for uberettiget videregivelse af følsomme oplysninger om ansat	2021-32-2132
02.11.2021	Aalborg Kommune modtager kritik for uberettiget videregivelse af personoplysninger til en pårørende	2021-32-2241
18.06.2020	Alvorlig kritik af testvirksomhed for brud på persondatasikkerheden ved videregivelse af opgavebesvarelser	2019-431-0045

PROCESBEVILLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
27.11.2025	Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling om tjenestemisbrug (straffeloven § 155) ved kommunalt ansattes uberettigede opslag i sagsbehandlingssystem	25/25838

FORARBEJDE Betænkninger

4 referencer

Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte

nr. 1472 · 2006 · Justitsministeriet

Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

nr. 1553 · 2015 · Justitsministeriet

Betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark (Betænkning nr. 1573, Del 1)

nr. 1573 · 2020 · Justitsministeriet

Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark – Betænkning nr. 1573, Del 2, afgivet af Ytringsfrihedskommissionen

nr. 1573 · 2020 · Justitsministeriet

05 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over det kommunale og regionale tilsyn (Ankestyrelsens legalitetstilsyn)

Ankestyrelsens legalitetstilsyn efter kommunestyrelseslovens kapitel VI–VII

Version 2 Opdateret 7. sep. 2026 26 afgørelser · 2001–2026 Læs online

INTRODUKTION

Det statslige tilsyn med kommuner, kommunale fællesskaber og regioner er et rent legalitetstilsyn, der siden 1. april 2017 varetages af Ankestyrelsen med Indenrigs- og Sundhedsministeriet som overordnet – men ikke rekursprægede – tilsynsmyndighed. Tilsynet prøver alene, om kommunen har overholdt "den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder", herunder de uskrevne kommunalfuldmagtsregler, og det viger for særlige klage- og tilsynsmyndigheder. Praksis viser et tilsyn, der i det store flertal af sager nøjes med en vejledende udtalelse om lovligheden, mens de indgribende reaktioner – annullation, suspension, tvangsbøder, erstatningssag og anerkendelsessøgsmål – er forbeholdt klare og ikke-bagatelagtige ulovligheder. Et tilbagevendende materielt tema er ulovlig kommunal støtte, hvor tilsynets vurdering af lovligheden efter kommunalfuldmagten er en nødvendig forudsætning for Konkurrencerådets påbudskompetence efter konkurrencelovens § 11 a – men hvor tilsynet selv ikke kan påbyde ophør eller tilbagebetaling.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Tilsynet er et rent legalitetstilsyn: Ankestyrelsen kan ikke tage stilling til, om en kommunal beslutning er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til skønsudøvelse inden for lovgivningens rammer.

02 Prøvelsesgrundlaget er kun "den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder" – regler der gælder både kommuner og private, fx konkurrenceloven og funktionærloven, falder uden for tilsynet.

03 God forvaltningsskik er ikke en del af tilsynets prøvelsesgrundlag, mens almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger og de uskrevne kommunalfuldmagtsregler er det.

04 Tilsynet fører ikke tilsyn med ansættelsesretlige regler, jf. § 48, stk. 2, og har ingen beføjelser umiddelbart over for kommunalt ansatte.

05 Tilsynet viger for særlige klage- eller tilsynsmyndigheder, men genindtræder, når klageorganet af formelle grunde ikke kan behandle sagen, og det kan altid prøve kommunens generelle retningslinjer og praksis.

06 Ankestyrelsen beslutter selv efter § 48 a, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag; pligten til at reagere indtræder først, når der er en vis sandsynlighed for en ikke-bagatelagtig ulovlighed af betydning for retstilstanden i dag.

07 Anvendelse af sanktioner forudsætter normalt, at det relevante fagministerium har udtalt, at der foreligger en klar ulovlighed, og at den er alvorlig nok til at begrunde indgreb.

08 Er en ulovlig beslutning allerede bragt til udførelse, kan den kun annulleres eller suspenderes, hvis en part skriftligt begærer det, der ikke er anden klageinstans, og væsentlige hensyn – særlig til private interesser – ikke taler imod.

09 Tvangsbøder pålægges de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer personligt, og et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme.

10 Erstatningsansvar for et enkelt medlem forudsætter uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom, og at kommunen derved er påført et tab; erstatningen kan nedsættes eller bortfalde efter § 50 c, stk. 3.

11 Indenrigs- og sundhedsministeren er ikke almindelig klageinstans over for Ankestyrelsen – ministeren kan kun gå ind i sager af principiel eller generel betydning eller af alvorlig karakter.

12 Fagministerens udtalelsesret efter § 63 a er rent vejledende; ministeren kan ikke træffe bindende afgørelser over for kommuner og regioner.

13 Kommunalfuldmagten begrænses af almennyttekriteriet, opgavefordelingsprincippet, en geografisk afgrænsning og forbuddet mod uden lovhjemmel at støtte enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder.

14 Kommuner skal som udgangspunkt sælge og udleje fast ejendom til markedsprisen; manglende udbud og manglende uafhængig vurdering fjerner formodningen for markedsvilkår.

15 Tilsynets afgørelse af, om støtte er lovlig efter offentlig regulering, er efter konkurrencelovens § 11 a, stk. 3, en selvstændig og nødvendig byggesten i Konkurrencerådets vurdering af ulovlig offentlig støtte.

16 Tilsynet kan ikke selv meddele bindende påbud om ophør og tilbagebetaling af ulovlig støtte – det kan derimod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter konkurrencelovens § 11 a og, ved EU-retlig statsstøtte, Kommissionen og de nationale domstole.

§ 1 Retsgrundlaget: fra tilsynsråd og statsforvaltning til Ankestyrelsen

Tilsynet med kommunerne og de kommunale fællesskaber varetages efter kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1 af **Ankestyrelsen**. Styrelsen er i udøvelsen af tilsynet ikke undergivet indenrigs- og sundhedsministerens instruktioner, men ministeren kan fastsætte generelle forskrifter for udøvelsen af beføjelserne, jf. § 47, stk. 2. For regionerne gælder en parallel ordning: regionslovens § 30 henlægger tilsynet til Ankestyrelsen, og § 31, stk. 1 gør kommunestyrelseslovens kapitel VI og VII tilsvarende anvendelige, med de tilpasninger til forretningsudvalg, sundhedsråd og stående udvalg der følger af § 31, stk. 2-4.

Den nuværende struktur er resultatet af tre reformbølger:

Periode	Tilsynsmyndighed	Retsgrundlag
Indtil 2003	Tilsynsrådene i amterne, Indenrigsministeriet som overtilsyn	Kommunestyrelsesloven kap. VI-VII, § 61
2003-2007	Statsamtmanden, ministeren som ikke-rekursprægede overtilsyn	lov nr. 381 af 28. maj 2003 (L 188, fremsat 13. marts 2003)
2007-2017	Statsforvaltningen(-erne)	**lov nr. 542 af 24. juni 2005** om regional statsforvaltning
Fra 1. april 2017	Ankestyrelsen	**lov nr. 176 af 21. februar 2017**

Tilsynsreformen i 2003 er den strukturelt afgørende: den nuværende sanktionskatalog i §§ 50-51 og navnlig muligheden for at anlægge erstatningssag mod et enkelt kommunalbestyrelsesmedlem efter § 50 c blev indsat ved lov nr. 381 af 28. maj 2003. Da statsamterne blev nedlagt i 2005, blev der udtrykkeligt henvist tilbage hertil i forarbejderne:

> *"For en nærmere gennemgang af det kommunale tilsyn henvises til bemærkningerne til den kommunale styrelseslovs kapitel VI og VII som affattet ved lov nr. 381 af 28. maj 2003, jf. herved lovforslag nr. L 188, fremsat den 13. marts 2003."*

Samme reform afskaffede det tidligere ulovbestemte "overtilsyn", som den enkelte fagminister blev antaget at have inden for sit ressortområde; jf. Vejledning om regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner, afsnit 4.5.6, hvor det anføres, at ministeren i stedet "fortsat har en pligt til generelt at følge med inden for sit ressortområde".

Overførslen til Ankestyrelsen i 2017 skete samtidig med, at § 48 a blev nyaffattet med henblik på en målretning af tilsynets sagsudvælgelse – se afsnittet om opportunitetsprincippet nedenfor. Loven er senest konsolideret 9. januar 2026, og der er pr. denne oversigts udarbejdelse ingen vedtagne, men ikke-konsoliderede ændringer af tilsynsreglerne.

LOV `Kommunestyrelsesloven § 47, stk. 1, 2` `Kommunestyrelsesloven § 50c` `Regionsloven § 30` `Regionsloven § 31, stk. 1-4`

§ 2 Hvad tilsynet kan prøve – og hvad det ikke kan: § 48, stk. 1-3

Efter kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1 fører Ankestyrelsen tilsyn med, at kommunerne og de kommunale fællesskaber "overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning". Det er et **legalitetstilsyn** – ikke et

hensigtsmæssighedstilsyn. Vejledning om regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner, afsnit 4.5.1 sammenfatter afgrænsningen:

> *"Tilsynet kan ikke tage stilling til, om kommunens beslutning er rimelig eller hensigtsmæssig eller til skønsmæssige spørgsmål, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. […] Tilsynet omfatter ikke lovgivning, der gælder for både kommuner og private. Som eksempler herpå kan nævnes konkurrenceloven, funktionærloven og lov om ligebehandling af mænd og kvinder."*

Samme afgrænsning gengives i Retssikkerhedsvejledningen pkt. 462, der tilføjer, at Ankestyrelsen "heller ikke [kan] tage stilling til, om kommunerne overholder principperne for god forvaltningsskik".

Grænsen mellem retsgrundsætning og god forvaltningsskik er derfor et selvstændigt stridspunkt. Folketingets Ombudsmand behandlede spørgsmålet i FOB 2010 4-1 om statsforvaltningens kompetence vedrørende kommunens notatpligt, hvor tilsynet havde afvist at tage stilling til, om en kommune burde have udarbejdet notat om en besigtigelse. Tilsynet skelnede udtrykkeligt:

> *"Derimod kan statsforvaltningen godt tage stilling til om en kommune har overholdt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Det følger af bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1."*

Ombudsmanden fandt det i samme sag beklageligt, at tilsynet havde afvist sagen med henvisning til § 48, stk. 3, da klageorganet (Vejdirektoratet) rent faktisk ikke kunne tage stilling, fordi der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. Tilsynet erkendte selv fejlen: "Der har således ikke været grundlag for at afvise sagen efter § 48, stk. 3 i styrelsesloven."

Ansættelsesretten falder helt uden for tilsynet, jf. § 48, stk. 2. I ombudsmandens sag om afskedigelse af en ikkefaguddannet bibliotekar opsummerede tilsynsrådet konsekvensen: "det kommunale tilsyn er et legalitetstilsyn. Dette betyder at tilsynsrådet kun kan gribe ind over for en kommune, hvis der foreligger en tilsidesættelse af lovgivningen (eller af gældende ret i øvrigt)."

Organisatorisk rækker tilsynet kun til kommunalbestyrelsen og de kommunalpolitiske organer. Vejledningens afsnit 4.5.1 fastslår, at tilsynet "ikke [har] beføjelser umiddelbart over for ansatte" og ikke omfatter selvstændige forvaltningsmyndigheder som børn- og ungeudvalget, folkeoplysningsudvalget, skolebestyrelser og huslejenævn. Grænsedragningen kan være vanskelig: i FOB 2017-23 om en kommunal selvstyrehavn valgte ombudsmanden at gå direkte ind i sagen, netop fordi det ikke var afklaret, om tilsynet overhovedet havde kompetence over for selvstyrehavne – statsforvaltningen havde "ud fra en samlet vurdering af lovgivning, litteratur og praksis" fundet, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at antage det.

LOV Kommunestyrelsesloven § 48, stk. 1-3

§ 3 Subsidiariteten i § 48, stk. 3: hvornår viger tilsynet for særlige klageorganer?

Efter § 48, stk. 3 fører Ankestyrelsen ikke tilsyn, "i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag". Bestemmelsen er en subsidiaritetsregel, ikke en kompetenceafskæring: det afgørende er, om det særlige organ **kan** tage stilling. Vejledningens afsnit 4.5.1 fastslår tre modifikationer:

•

Kan klageorganet af **formelle** grunde ikke behandle sagen – fx fordi klagefristen er overskredet, eller klageren ikke er klageberettiget – kan tilsynet tage sagen op.

- Tilsynet kan altid behandle en kommunes **generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis** vedrørende varetagelsen af en opgave, i det omfang det særlige organ ikke kan tage stilling hertil.
- Tilsynet kan anvende tvangsbøder for at tvinge en kommunalbestyrelse til at efterleve en bindende afgørelse fra en rekursinstans eller sektormyndighed, hvis denne ikke selv har tilstrækkelige midler – den såkaldte **fogedfunktion**.

Klageorganernes egen praksis illustrerer, hvordan afgrænsningen slår igennem i den anden retning: når et særligt klagenævn afviser en sag som liggende uden for dets kompetence, henvises borgeren netop til Ankestyrelsen.

- I **18/08474** afviste Miljø- og Fødevareklagenævnet at realitetsbehandle en klage over Hedensted Kommunes afslag på aktindsigt i en tilsynssag om to havbrug, fordi kommunens tilsynsafgørelser efter miljøbeskyttelsesloven ikke kan påklages. Nævnet bemærkede udtrykkeligt, at "en eventuel klage over kommunens udøvelse af tilsyn henhører under Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens kapitel VI". Nævnet fandt tilmed, at denne adgang opfyldte miljøoplysningsdirektivets krav om en revurderingsprocedure.
- I **25-10954** afviste Byggeklageenheden en klage over Gladsaxe Kommunes lovliggørelsespåbud, fordi klagen reelt angik kommunens vejledning og sagsbehandling og ikke et retligt spørgsmål efter byggeloven – og henviste klageren videre til Ankestyrelsen.
- I **26-05076** afviste Byggeklageenheden tilsvarende en klage over Københavns Kommunes tilsynsafgørelse om lydisolering, fordi klagen angik kommunens udøvelse af sin tilsynspligt, hvilket ligger uden for enhedens kompetence.

Mønstret er, at § 48, stk. 3, ikke skaber et hul i retsbeskyttelsen, men en kompetencefordeling: sektorklagenævnene prøver den materielle sektorafgørelse, mens Ankestyrelsen prøver kommunens **tilsynsudøvelse, generelle praksis og de forhold sektornævnet ikke kan nå**. På aktindsigtsområdet er samspillet endda lovfæstet: efter offentlighedslovens § 38, stk. 1 skal et kommunalt afslag på aktindsigt i sager uden administrativ klageinstans ledsages af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed. Ombudsmanden kritiserede i FOB 2020-21 en kommune, der i vidt omfang havde vejledt borgerne forkert om netop denne klageadgang.

LOV `Kommunestyrelsesloven § 48, stk. 3` `Offentlighedsloven § 38, stk. 1`

PRAKSIS

Byggeklageenheden · Byggeklageenheden afviser klage over Københavns Kommunes tilsynsafgørelse om lydisolering mellem lejligheder	02.06.2026
Byggeklageenheden · Byggeklageenheden afviser klage over Gladsaxe Kommunes lovliggørelsespåbud – klagen angik sagsbehandling, ikke retlige spørgsmål	13.01.2026
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af realitetsbehandling af klage over Hedensted Kommunes afslag på aktindsigt vedrørende havbrug	23.07.2019

§ 4 Opportunitetsprincippet i § 48 a: Ankestyrelsen vælger selv sine sager

Kommunestyrelseslovens § 48 a er kortfattet: "Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag." Bestemmelsen indebærer, at tilsynet ikke er en klageinstans, og at en borgerhenvendelse ikke i sig selv udløser en sagsbehandlingspligt.

Grænsen for skønnet er dog ikke ubegrænset. Vejledningens afsnit 4.5.2 formulerer minimumspligten:

> *"Statsforvaltningen har alene pligt til at reagere på henvendelser, der skaber et grundlag for at antage, at der foreligger en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig, og som er af betydning for retstilstanden i dag."*

Samme kriterium blev anvendt i FOB 2010 4-1, hvor tilsynet formulerede det som, "om der foreligger oplysninger, som giver grund til at antage, at der [er] en vis sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig". Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at tilsynet med den begrundelse – at kommunen ikke var gået ud over lovgivningens rammer ved sin skønsudøvelse om en støjvold – ikke fandt grundlag for at rejse en tilsynssag.

Den nugældende § 48 a blev indført ved **lov nr. 176 af 21. februar 2017**. Ombudsmanden gengav i FOB 2020-35 om afslag på aktindsigt i COVID-19-beredskab forarbejderne (lovforslag nr. L 56 af 9. november 2016), der forudsætter en målrettet sagsudvælgelse:

> *"Det forudsættes, at Statsforvaltningen i sin udvælgelse af sager har fokus på, om en sag rejser de nævnte spørgsmål om overholdelsen af kommunalfuldmagten, myndighedsfuldmagten, lov om kommunernes styrelse, regionsloven og aktindsigt efter offentlighedsloven."*

I selve COVID-19-sagen kritiserede ombudsmanden imidlertid Ankestyrelsens afvisning af at rejse tilsynssag om Region Sjællands afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ankestyrelsen havde anført, at styrelsen ikke havde tilstrækkelig sundhedsfaglig viden til at tilsidesætte regionens vurdering, og at yderligere oplysninger ikke ville føre til et andet resultat. Ombudsmanden var uenig:

> *"Det forhold, at Danmark befandt sig i en ekstraordinær situation, kan således efter min opfattelse ikke i sig selv begrunde, at Ankestyrelsen ikke undersøger sagen nærmere. [...] Ankestyrelsen var således – trods manglende sundhedsfaglig kompetence – ikke udelukket fra at foretage en efterprøvelse af, om de anførte hensyn var tilstrækkeligt konkret underbygget."*

Ombudsmanden noterede samtidig, at offentlighedslovens § 38 "bygger på en antagelse om, at Ankestyrelsen med velvilje overvejer at foretage en nærmere undersøgelse af en henvendelse vedrørende aktindsigt".

Også Ankestyrelsen selv anvender § 48 a som afvisningsgrundlag i sin egen afgørelsespraksis. I principafgørelse **95-19** afviste Ankestyrelsen en klage fra Lolland Kommune over en anden kommunes administrative anbringelse på Kofoedsminde, dels fordi kommunen ikke havde partsstatus, dels fordi der ikke forelå en uenighed efter retssikkerhedslovens § 61 – og styrelsen tilføjede afslutningsvis, at sagen heller ikke gav anledning til at rejse en tilsynssag efter kommunestyrelseslovens § 48 a.

Sagsbehandlingen af tilsynshenvendelser er ikke uden retlige krav. I FOB 2018-11 om det kommunale tilsyns sagsbehandlingstid beklagede Ankestyrelsen selv, at underretning om sagsbehandlingstiden ikke fuldt ud var foregået som den burde, og ombudsmanden henstillede, at underretninger fremover blev udformet i overensstemmelse med de almindelige retningslinjer. Styrelsen oplyste i den forbindelse, at klager over kommuners og regioners aktindsigtsafgørelser prioriteres frem for andre sagstyper – en oplysning der i sig selv illustrerer, hvordan opportunitetsprincippet udmøntes i praksis.

LOV Kommunestyrelsesloven § 48a | Offentlighedsloven § 38, stk. 1

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Ankestyrelsens kompetence ved klager fra Lolland Kommune over administrativ anbringelse på særligt sikret afdeling (Kofoedsminde) 01.01.2019

§ 5 Sagsoplysning: oplysningspligt, retsligt forhør og fagministeriets udtalelse (§ 49)

Kommunestyrelseslovens § 49 giver tilsynet et usædvanligt kraftigt oplysningsapparat. Kommunalbestyrelsen og styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab **skal** tilvejebringe og meddele Ankestyrelsen de oplysninger og udlevere de dokumenter, styrelsen forlanger, jf. § 49, stk. 1. Ankestyrelsen kan i særlige tilfælde pålægge kommunalbestyrelsen at tilvejebringe bemærkninger fra revisionen, jf. § 49, stk. 2, fastsætte frister, jf. § 49, stk. 3, og – når det er påkrævet – forlange **retsligt forhør** optaget i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018, jf. § 49, stk. 4. Endelig kan styrelsen efter § 49, stk. 5 anmode andre offentlige myndigheder om vejledning og bistand inden for deres sagsområde.

Den sidstnævnte beføjelse er i praksis den vigtigste. Vejledningens afsnit 4.5.3 beskriver den faste fremgangsmåde:

> *"Tilsynet vil normalt til brug for sin vurdering af, om en kommunal beslutning er i strid med regler i særlovgivningen, indhente en udtalelse fra det relevante fagministerium […]. Anvendelse af sanktioner forudsætter normalt, at fagministeriet har udtalt, at der foreligger en klar ulovlighed, og at ulovligheden er så alvorlig, at anvendelse af sanktioner skønnes påkrævet."*

Kravet om **fornøden klarhed** har været fast siden tilsynsrådstiden. I ombudsmandssagen Indenrigsministeriets beslutningsgrundlag i tilsynssag gengav ombudsmanden retstilstanden:

> *"Som nævnt af Indenrigsministeriet fremgår det af forarbejderne til § 48, at det er en betingelse for anvendelse af sanktioner i henhold til bestemmelsen, at der er handlet i strid med lovgivningen, og at der er den »fornødne klarhed« med hensyn til lovstridigheden. Når der ikke er tale om den kommunale styrelseslovgivning eller almindelige forvaltningsretlige spørgsmål, vil vurderingen heraf normalt forudsætte, at tilsynsmyndigheden indhenter en udtalelse fra det fagministerium, hvis lovgivning påstås overtrådt."*

Ombudsmanden fandt i den konkrete sag anledning til at rejse spørgsmål om, hvorvidt ministeriet burde have indhentet en udtalelse fra Boligstyrelsen om netop klarheden af den påståede lovstridighed, før man afviste at anvende sanktioner.

At fagministeriets vurdering reelt er styrende, ses også i ombudsmandssagen om kommunens begrænsning af skønnet ved ansættelse, hvor Indenrigsministeriet formulerede det direkte: "Ved vurderingen af, om der er handlet ulovligt, vil Indenrigsministeriet normalt lægge den opfattelse til grund, som det pågældende fagministerium har givet udtryk for." Samme sted præciseres prøvelsesgrundlagets bredde: "Udtrykket lovgivningen dækker gældende ret i almindelighed, dvs. både skreven og uskreven ret, herunder retsgrundsætninger som fx lighedsgrundsætningen."

LOV Kommunestyrelsesloven § 49, stk. 1-5 | Retsplejeloven § 1018

§ 6 Reaktionsstigens første trin: den vejledende udtalelse efter § 50

Kommunestyrelseslovens § 50 er lige så kortfattet som § 48 a: "Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser." Det er i praksis tilsynets helt dominerende reaktionsform. Udtalelsen er ikke bindende og ophæver ikke den kommunale beslutning – men den har betydelig faktisk gennemslagskraft, fordi kommunerne som altovervejende hovedregel retter ind.

Et konkret eksempel på gennemslaget findes i Vejdirektoratets afgørelse **19-08976**. Odense Kommune opsagde en serviceaftale fra 2012 om vedligeholdelse, snerydning og renholdelse af en privat fællesvej, netop fordi

> *"en udtalelse fra Ankestyrelsen af 13. juni 2017 fastslog, at der ikke er lovhjemmel for kommuner til at udføre vintervedligeholdelse og renholdelse på private fællesveje mod betaling."*

Vejdirektoratet var enig i den retlige vurdering og stadfæstede opsigelsen: da serviceaftalen omfattede ydelser, kommunen ikke lovligt kunne påtage sig, var kommunen **forpligtet** til at opsige den. Sagen illustrerer det typiske forløb – en generel § 50-udtalelse fra tilsynet fører til, at kommunen af egen drift bringer et ulovligt forhold til ophør, og at det efterfølgende er sektorklagemyndigheden, der prøver den konkrete udmøntning.

Er en § 50-udtalelse en afgørelse? Spørgsmålet har forvaltningsretlig betydning for partshøring, begrundelse og aktindsigt. Ombudsmanden analyserede det udførligt i sagen om forvaltningslovens afgørelses- og partsbegreb i relation til de kommunale tilsynsmyndigheders virksomhed og sondrede mellem tre situationer:

1. **Sanktionsbeslutninger** – annullation og suspension, tvangsbøder over for de enkelte medlemmer og bod som betingelse for ikke at rejse erstatningssag – har "utvivlsomt karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand".
2. **Rene afvisninger** uden nærmere sagsoplysning eller konkret retlig vurdering har ikke karakter af afgørelse; god forvaltningsskik tilsiger dog, at den der har rettet henvendelse, får et svar, der "i det væsentlige opfylder begrundelseskravene i forvaltningslovens § 24".
3. **Mellemgruppen** – hvor tilsynet realitetsbehandler, påtager sig ansvaret for sagens oplysning og anlægger en konkret retlig vurdering, men uden at anvende sanktioner. Ombudsmanden bemærkede her, at "en strikte forståelse af forvaltningslovens forarbejder må formentlig føre til, at de omhandlede udtalelser, henstillinger m.v. ikke er afgørelser i lovens forstand", fordi de ikke har den formelt bindende karakter.

Ombudsmanden pegede samtidig på, at tilsynets retlige vurdering kan falde ud på to måder: enten at der ikke er handlet retsstridigt, eller at der **er** handlet retsstridigt, men at der ikke er grundlag for sanktioner – fx fordi forholdet er bagatelagtigt, fordi retsstridigheden ikke har den fornødne klare karakter, eller fordi mindre indgribende midler som "uforbindende udtalelser, henstillinger, anmodninger eller såkaldte konstaterende pålæg" må antages at være tilstrækkelige.

LOV Forvaltningsloven § 24 · Kommunestyrelsesloven § 50

PRAKSIS **Vejdirektoratet** · Opsigelse af serviceaftale for privat fællesvej var lovlig, da den omfattede renholdelse uden lovhjemmel 13.09.2019

§ 7 Annullation og suspension efter § 50 a – og de skærpede betingelser ved udførte beslutninger

Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan Ankestyrelsen efter § 50 a, stk. 1 sætte beslutningen ud af kraft og under sagsbehandlingen midlertidigt suspendere den. Beføjelsen gælder tilsvarende for beslutninger truffet af økonomiudvalget, et stående udvalg eller en magistrat, når beslutningen ikke kan indbringes for kommunalbestyrelsen, for formandsbeslutninger efter §§ 22, stk. 2, og 31, stk. 1, og for kommunale fællesskaber, jf. § 50 a, stk. 2.

Den praktisk afgørende begrænsning ligger i § 50 a, stk. 1, 3. pkt.: **er beslutningen bragt til udførelse**, kan den kun suspenderes eller sættes ud af kraft, hvis alle tre betingelser er opfyldt:

Betingelse	Indhold
Nr. 1	En **part** fremsætter skriftligt begæring herom over for Ankestyrelsen
Nr. 2	Der er **ikke** efter anden lovgivning en klageinstans
Nr. 3	**Væsentlige hensyn, særlig til private interesser**, taler ikke imod

Betingelserne afspejler en bevidst afvejning mellem legalitetshensynet og hensynet til de private, der har indrettet sig i tillid til den kommunale beslutning. Vejledningens afsnit 4.5.4 tilføjer et yderligere krav om kvalificeret ulovlighed: annullation forudsætter en beslutning, "der **klart** strider mod lovgivningen".

De kumulative betingelser forklarer, hvorfor annullation efter § 50 a i praksis er sjælden. Når først et kommunalt engagement er sat i værk – en lejekontrakt indgået, et tilskud udbetalt, en ejendom overdraget – vil tredjemands indrettelseshensyn typisk tale afgørende imod at sætte beslutningen ud af kraft. Det er netop denne konstruktion, der gør, at ulovlig kommunal støtte i praksis oftere håndteres ad andre kanaler – konkurrencelovens § 11 a eller EU's statsstøtteregler – end ved annullation; se afsnittet om statsstøtte nedenfor.

Beslutninger om annullation og suspension er derimod utvivlsomt **afgørelser** i forvaltningslovens forstand, jf. ombudsmandens analyse i sagen om forvaltningslovens afgørelses- og partsbegreb, med de deraf følgende krav til partshøring, begrundelse og klagevejledning. Klageadgangen fremgår af § 52, stk. 1: afgørelser om anvendelse af foranstaltningerne i §§ 50 a-50 d kan af de organer eller medlemmer, foranstaltningen er rettet imod, indbringes for indenrigs- og sundhedsministeren.

LOV `Kommunestyrelsesloven § 50a, stk. 1, 2` `Kommunestyrelsesloven § 52, stk. 1`

§ 8 Personligt ansvar: tvangsbøder (§ 50 b), erstatningssag (§ 50 c) og erstatningsretlig bod (§ 50 d)

Tilsynets skarpeste våben rammer ikke kommunen som juridisk person, men **de enkelte folkevalgte**.

Tvangsbøder. Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan Ankestyrelsen efter § 50 b, stk. 1 pålægge de ansvarlige medlemmer tvangsbøder. Bestemmelsens stk. 2 lukker den oplagte omgåelsesmulighed:

> *"Et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme."*

Vejledningens afsnit 4.5.4 præciserer, at tvangsbøderne "pålægges de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer personligt og løber, indtil forpligtelsen er opfyldt", typisk fastsat som et beløb pr. dag, og at anvendelsen

forudsætter, at det er muligt konkret at angive den beslutning eller de foranstaltninger, kommunalbestyrelsen er forpligtet til at træffe eller gennemføre. Undladelsen skal desuden "klart" stride mod lovgivningen.

Den klassiske anvendelse er fogedfunktionen – at gennemtvinge en bindende afgørelse fra en rekursinstans. I ombudsmandssagen om gennemtvingelse af amtsankenævns afgørelse over for kommune havde tilsynsrådet pålagt en kommune at udbetale flyttegodtgørelse i overensstemmelse med amtsankenævnets afgørelse, men afholdt sig fra tvangsbøder. Ombudsmanden bad rådet begrunde dette nærmere, hvorefter et flertal i tilsynsrådet nåede frem til, "at der på det foreligggende grundlag næppe var mulighed for at undgå at pålægge kommunalbestyrelsen tvangsbøder til gennemtvingelse af amtsankenævnets afgørelse". Sagen viser både, at tvangsbøder reelt anvendes som fogedmiddel, og at tilsynets tilbageholdenhed kan blive genstand for ombudsmandens kritik.

Anvendelsesområdet er senere udvidet punktvis. Ved en ændring i 2018 blev der indsat et nyt punktum i § 50 b, stk. 3, så borgmesteren kan pålægges tvangsbøder, hvis vedkommende undlader at give skriftlig meddelelse om tab af valgbarhed på grund af straf efter § 101 i lov om kommunale og regionale valg – formålet var udtrykkeligt at sikre håndhævelsen af borgmesterens pligt til at konstatere og meddele tab af valgbarhed.

Erstatningssag. Efter § 50 c, stk. 1 kan Ankestyrelsen anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarligt for, at kommunen er påført et tab. Også her gælder, at medlemmet ikke kan unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme, jf. § 50 c, stk. 2. Bestemmelsen blev indsat ved tilsynsreformen i lov nr. 381 af 28. maj 2003. Ansvarsgrundlaget er almindelig culpa; vejledningens afsnit 4.5.4 formulerer betingelsen som, at der "som følge af et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmers uforsvarlige adfærd, der kan tilregnes den enkelte som forsætlig eller uagtsom, er opstået et tab for kommunen". § 50 c, stk. 3 indeholder en lempelsesregel: erstatningen kan nedsættes eller helt bortfalde, "i det omfang det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt".

Erstatningsretlig bod. § 50 d giver Ankestyrelsen mulighed for at frafalde sagsanlæg mod, at den pågældende inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen. Ved beløbets fastsættelse kan der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt, og indbetaling inden fristen afskærer yderligere erstatningskrav. Bodstilbuddet er efter ombudsmandens analyse i sagen om forvaltningslovens afgørelses- og partsbegreb en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ministeren kan i øvrigt efter § 52, stk. 4 ændre Ankestyrelsens afgørelse til ugunst for det organ eller medlem, afgørelsen er rettet imod – dog ikke for så vidt angår et allerede accepteret og betalt bodsbeløb.

LOV Kommunestyrelsesloven § 50b, stk. 1-3 Kommunestyrelsesloven § 50c, stk. 1-3 Kommunestyrelsesloven § 50d Kommunestyrelsesloven § 52, stk. 4

§ 9 Anerkendelsessøgsmål efter § 51 og domstolenes prøvelse af kommunale beslutninger

Efter § 51, stk. 1 kan Ankestyrelsen anlægge anerkendelsessøgsmål mod en kommunalbestyrelse, der har truffet en beslutning i strid med lovgivningen, har undladt at udføre en pligtmæssig foranstaltning, eller hvis beslutning Ankestyrelsen har sat ud af kraft eller midlertidigt suspenderet efter § 50 a. Bestemmelsen gælder tilsvarende for økonomiudvalget, stående udvalg, magistrat, formandsbeslutninger og kommunale fællesskaber, jf. § 51, stk.

2. Efter § 52, stk. 4 og § 53, stk. 2 kan ministeren selv anlægge et sådant søgsmål eller pålægge Ankestyrelsen at gøre det.

Anerkendelsessøgsmålet er tilsynets adgang til at få et principielt lovlighedsspørgsmål autoritativt afgjort af domstolene, når tilsynets egen udtalelse ikke er tilstrækkelig – typisk fordi kommunen fastholder sin retsopfattelse. Det står ved siden af den almindelige domstolsprøvelse af forvaltningen efter grundlovens § 63, som borgere og virksomheder kan påberåbe sig direkte.

Domstolsprøvelsens intensitet følger den samme legalitetsgrænse, som gælder for tilsynet. I byretssagen **BS-48473/2021-ALB** om Aalborg Kommunes påbud om fjernelse af to gavlreklamer begrænsede retten udtrykkeligt prøvelsen til et legalitetsskøn og frifandt kommunen, fordi der ikke var grundlag for at tilsidesætte kommunens æstetiske skøn efter byggeloven. Domstolene efterprøver med andre ord hjemmel, saglighed og procedure – ikke hensigtsmæssigheden af det kommunale skøn.

Processuelle rammer. Søgsmål om gyldigheden af kommunale beslutninger anlægges som udgangspunkt ved byretten. Højesteret afviste i **BS-8446/2020-HJR** og **BS-8450/2020-HJR** at behandle sager om gyldigheden af Københavns Kommunes beslutning af 30. marts 2017 om at suspendere en frikøbsordning i landsretten som 1. instans; betingelserne i retsplejelovens § 226, stk. 1 om principiel karakter og væsentlig rækkevidde ud over den konkrete sag var ikke opfyldt.

Opsættende virkning er hovedreglen ikke. I **14217/2026** – en sag om Frederiksberg Kommunes påbud til en almen boligorganisation om at indkalde alle boliglejere til et nyt stiftende afdelingsmøde – stadfæstede Højesteret landsrettens kendelse om, at søgsmålet efter grundlovens § 63, stk. 1 ikke skulle tillægges opsættende virkning. Boligorganisationen skulle derfor efterleve det kommunale påbud, mens retssagen om dets gyldighed verserede. Sagen illustrerer et generelt træk ved kommunalretlige tvister: den offentligretlige beslutning virker, indtil den er tilsidesat.

LOV Grundloven § 63, stk. 1 · Kommunestyrelsesloven § 51, stk. 1, 2 · Retsplejeloven § 226, stk. 1

PRAKSIS

Højesteret · Opsættende virkning afvist: Kommunalt påbud om nyt stiftende afdelingsmøde i almen boligorganisation skulle efterleves under retssagen	27.07.2026
Højesteret · Sager om gyldigheden af en kommunal beslutning skulle ikke behandles af landsretten som 1. instans	29.05.2020
Højesteret · Afslag på henvisning af sag om Københavns Kommunes frikøbsordning til landsretten som 1. instans	29.05.2020
Byretten · Aalborg Kommunes påbud om fjernelse af gavlreklamer fundet gyldigt: Domstolsprøvelsen begrænset til legalitetsskøn	07.03.2023

§ 10 Ministerens overordnede tilsyn (§§ 52, 53 og 53 a) og fagministerens udtalelsesret (§ 63 a)

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er **ikke** en almindelig klageinstans over for Ankestyrelsen. Vejledningens afsnit 4.5.5 formulerer det præcist: ministeriet "kan kun tage sager op til behandling, hvis [tilsynet] har udtalt sig om sagen, eller har besluttet ikke at tage sagen op til behandling", og det er en yderligere forudsætning, at sagen skønnes at være af principiel eller generel betydning eller at have alvorlig karakter.

Ordningen er trelaget:

- **§ 52** – en egentlig, men snæver klageadgang. Ankestyrelsens afgørelser om anvendelse af foranstaltningerne i §§ 50 a-50 d kan indbringes for ministeren af de organer eller medlemmer, foranstaltningen er rettet imod, jf. § 52, stk. 1. Det samme gælder afgørelser om samtykke eller godkendelse, jf. § 52, stk. 2. Ministeren kan af egen drift tage sådanne afgørelser op, når sagen er principiel, generel eller alvorlig, jf. § 52, stk. 3, og kan stadfæste, ophæve eller ændre – herunder til ugunst for adressaten, dog med forbehold for accepteret bod efter § 50 d, jf. § 52, stk. 4.
- **§ 53** – det materielle overtilsyn med **kommunernes** dispositioner. Ministeren kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op, som Ankestyrelsen har udtalt sig om efter § 50 – eller som styrelsen har **besluttet ikke** at tage op, jf. § 53, stk. 1. Ministeren kan udtale sig om lovligheden, træffe afgørelse efter §§ 50 a-50 d, pålægge Ankestyrelsen at genoptage sagen eller anlægge anerkendelsessøgsmål, jf. § 53, stk. 2.
- **§ 53 a** – tilsynet med **tilsynet selv**. Uden for §§ 52 og 53 kan ministeren tage spørgsmål om lovligheden af Ankestyrelsens egne dispositioner eller undladelser som led i tilsynsudøvelsen op, når ministeren finder anledning hertil, og kan udtale sig, stadfæste, ophæve eller ændre og pålægge fornyet behandling.

Ved siden heraf står **fagministerens udtalelsesret** efter § 63 a: "Vedkommende minister kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Ministeren beslutter, om der findes anledning til at afgive en sådan udtalelse." Vejledningens afsnit 4.5.6 understreger grænsen:

> *"Ministeren har ikke ret til at træffe bindende afgørelser eller foretage bindende retlige skridt over for kommuner og regioner. Ministeren er imidlertid ikke afskåret fra at videresende en henvendelse til et eventuelt tilsyns- eller klageorgan […]. Ministeren har ikke pligt til at afgive en udtalelse om lovligheden af konkrete kommunale og regionale dispositioner. Det tidligere "overtilsyn", man antog den enkelte minister havde inden for sit ressortområde, er afskaffet i forbindelse med tilsynsreformen i 2003."*

Samlet er billedet, at ministeriets rolle er reserveret til de principielle og alvorlige sager, mens den løbende tilsynsvirksomhed – og valget af, hvilke sager der overhovedet rejses – ligger hos Ankestyrelsen i kraft af § 47, stk. 2 og § 48 a.

LOV Kommunestyrelsesloven § 52, stk. 1-4 | Kommunestyrelsesloven § 53, stk. 1, 2 | Kommunestyrelsesloven § 53a | Kommunestyrelsesloven § 63a

§ 11 Kommunalfuldmagten som tilsynets centrale materielle prøvelsestema

Kommunalfuldmagtsreglerne er de uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, og de er udtrykkeligt en del af tilsynets prøvelsesgrundlag efter § 48, stk. 1 – sammen med den skrevne myndighedslovgivning. Vejledning om regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner, afsnit 4.4.1 opsummerer indholdet.

Almennyttekriteriet er hovedreglen:

> *"Dette almennyttekriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere, f.eks. unge eller ældre, til gode. Dette udgangspunkt indebærer, at en*

> *kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er begrundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder."*

Hertil kommer tre yderligere begrænsninger, som vejledningen opregner:

- **Geografisk afgrænsning** – opgaverne skal som udgangspunkt være afgrænset til kommunens område, medmindre opgavevaretagelsen selv begrunder andet.
- **Opgavefordelingsprincippet** – kommuner kan ikke varetage eller støtte opgaver, som det efter lovgivningen udelukkende påhviler staten eller andre offentlige myndigheder at løse.
- **Forbuddet mod erhvervsvirksomhed** – kommuner kan ikke uden lovhjemmel drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed. Undtagelserne er snævre og betingede: produktion til eget brug, afsætning af biprodukter og udnyttelse af overkapacitet (begge kun på markedsmæssige vilkår og uden at aktiviteten er dimensioneret med salg for øje) samt accessorisk virksomhed, der skal være underordnet hovedvirksomheden og søges bortforpagtet på markedsvilkår.

Kommunalfuldmagten **viger for den skrevne lovgivning**; er et område udtømmende reguleret, gælder kommunalfuldmagtsreglerne ikke for den pågældende opgavevaretagelse. Omvendt er kommunalfuldmagten ikke kun en begrænsning: den er også hjemmelsgrundlag for fx idræts- og kulturområdet, turismefremme og generel erhvervsudvikling. Ombudsmanden gengav i FOB 2021-37 om Fonden Femern Belt Development den kommunalretlige litteraturs beskrivelse af, at kommuner "også på et ulovbestemt grundlag, dvs. inden for rammerne af den uskrevne kommunalfuldmagt, kan gå ind i eller kan støtte infrastrukturprojekter af forholdsvis direkte betydning for erhvervslivet eller grene heraf".

Salg af fast ejendom er kommunalfuldmagtens mest kodificerede udslag. Efter kommunestyrelseslovens § 68, stk. 1 må salg af kommunens faste ejendomme ikke ske uden forudgående offentligt udbud, og bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme § 2 opregner de tilfælde, hvor udbud kan undlades – og giver **tilsynsmyndigheden** kompetence til at samtykke i undladelse ved mageskifter og "hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold". Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme, afsnit 12.1 fastslår markedsprisforpligtelsen og dens konsekvens:

> *"Forpligtelsen til at sælge til markedsprisen indebærer, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet – selv om der har været foretaget offentligt udbud – har en forpligtelse til at forkaste samtlige indkomne købstilbud, såfremt kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vurderer, at prisen, der er indeholdt i disse, ikke svarer til markedsprisen."*

Vejledningens afsnit 8.1 beskriver tilsynsmyndighedens samtykkepraksis: fritagelse er "alene tænkt anvendt i ganske særlige tilfælde", hvor udbudskravet vil lægge hindringer i vejen for salget, og hvor udbud ikke vil kunne fremkalde et højere købstilbud – og forudsætter, at køberen har en sådan særlig tilknytning til eller interesse i netop den pågældende ejendom, at det er ubetænkeligt at afskære andre.

Konkurrencemyndighedernes praksis viser, hvordan markedspriskravet slår igennem – også når resultatet bliver frifindelse. I **4/0120-8901-0899** frifandt Konkurrencerådet det kommunalt ejede Aalborg Havn A/S for salget af Østre Havn til 42,8 mio. kr., selv om en uafhængig vurderingsmand havde fastsat markedsprisen til 71,7 mio. kr. – fordi salgets særegne risikoelementer gav en usædvanlig skønsmargin på 35-50 pct., så en pris mellem 40 og 100 mio. kr. kunne rummes inden for markedsprisen. Rådet kritiserede dog salgsprocessen, der var gennemført uden udbud og uden forudgående uafhængig vurdering. Tilsvarende frifandt Konkurrencestyrelsen i **3/1120-0100-0867** Dragør Kommune for salget af en erhvervsejendom til Københavns Lufthavne A/S for

16,6 mio. kr., idet ejendommen to gange forgæves havde været udbudt, og den offentlige vurdering på 17 mio. kr. lå tæt på den opnåede pris.

LOV	Kommunestyrelsesloven § 48, stk. 1 · Kommunestyrelsesloven § 68, stk. 1	
PRAKSIS	**Konkurrencerådet** · Salg af Østre Havn: Aalborg Havn A/S frifundet for offentlig støtte ved salg til A. Enggaard A/S for 42,8 mio. kr.	25.11.2009
	Konkurrencerådet · Dragør Kommunes salg af erhvervsejendom til Københavns Lufthavne – Konkurrencestyrelsen finder ingen overtrædelse af § 11 a om offentlig konkurrenceforvridende støtte	16.12.2003

§ 12 Ulovlig kommunal støtte: samspillet mellem tilsynet, konkurrencelovens § 11 a og EU's statsstøtteregler

Ulovlig kommunal støtte er det område, hvor tilsynets kompetencegrænser bliver mest mærkbare. Tilsynet kan konstatere, at en støtte er **ulovlig efter kommunalfuldmagten**, og udtale sig herom efter § 50 – men det kan ikke, som Kommissionen og domstolene, meddele bindende pålæg om ophør og tilbagebetaling. Og fordi konkurrenceloven er lovgivning, der gælder for både kommuner og private, ligger den efter § 48, stk. 1 uden for tilsynets prøvelsesgrundlag.

Lovgiver har løst dette ved en **kompetencedeling** i konkurrencelovens § 11 a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan efter § 11 a, stk. 1 udstede påbud om, at støtte ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed skal bringes til ophør eller tilbagebetales, når støtten forvrider konkurrencen og ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering, jf. § 11 a, stk. 2. Men netop den sidste betingelse afgøres ikke af konkurrencemyndighederne:

> *"Afgørelse af, om ydet støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering, træffes af vedkommende minister, henholdsvis af den pågældende kommunale tilsynsmyndighed, medmindre andet følger af anden lovgivning." (§ 11 a, stk. 3)*

Afgørelsen skal træffes senest fire uger fra styrelsens anmodning. Tilsynets kommunalretlige vurdering er dermed en **nødvendig byggesten** i konkurrencemyndighedernes indgreb.

Farum Park-sagen (**4/0120-0100-0142 /NVH**) er den klareste illustration af hele kæden. En borger klagede til statsamtet over Farum Kommunes fremleje af Farum Park Idræts- og Kulturcenter til fodboldklubben. Statsforvaltningen traf 31. marts 2006 afgørelse om, at der var tale om ulovlig kommunal støtte, som kommunen var forpligtet til at bringe til ophør, og oversendte sagen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Tilsynets vurdering var netop kommunalretlig: kommunen kunne ikke efter kommunalfuldmagtsreglerne drive eller støtte hotel- og konferencevirksomhed, driften kunne ikke anses for accessorisk i forhold til de idrætsrelaterede hovedaktiviteter, og suiter og loger oversteg, hvad der var nødvendigt for en lovlig kommunal opgavevaretagelse. Konkurrencerådet lagde denne vurdering til grund som opfyldelse af betingelsen i § 11 a, stk. 2, nr. 2, og fastslog, at lejen på 8,5-8,6 pct. af omsætningen lå markant under det markedsspænd på 11-22 pct., som styrelsens undersøgelse af 138 konferencecentre havde afdækket. Afgørende for støttevurderingen var, at kommunen hverken havde udbudt driften eller indhentet en uafhængig vurdering:

> *"Det meddeles Furesø Kommune og FC Nordsjælland A/S at kommunen har tildelt Farum Boldklub A/S (nu FC Nordsjælland A/S) offentlig konkurrenceforvridende støtte, jf. konkurrencelovens § 11 a ved fra den 31. juli 2000 at fremleje Farum Park Idræts- og Kulturcenter til [...] en leje, der lå under markedsniveau."*

Rådet kunne dog ikke påbyde tilbagebetaling, fordi støttebeslutningen var truffet før § 11 a's ikrafttræden 1. oktober 2000, jf. overgangsbestemmelsen i lov nr. 416 af 31. maj 2000 § 2, stk. 2. Afgørelsen blev derfor rent konstaterende.

Hellers Yachtværft-sagen viser derimod tilbagebetalingssporet i fuld længde og illustrerer, hvor svært det er at fastsætte støttens størrelse:

Trin	Afgørelse	Resultat
23. juni 2010	Konkurrencerådet, **4/0120-0100-0538**	Tårnby Kommunes udlejning under markedslejen var ulovlig støtte; støtten opgjort til 714.333 kr., men kun 80.000 kr. påbudt tilbagebetalt af hensyn til usikkerhed, god tro og proportionalitet
31. august 2010	Konkurrenceankenævnet, **J. nr. 2010-0022398**	Klage tillagt ikke opsættende virkning
11. februar 2011	Konkurrenceankenævnet, **2010-0022398**	Overtrædelsen stadfæstet, men beløbet hjemvist: rådet havde ladet samme usikkerhedsmoment tælle dobbelt, og 1/10 af støtten varetog ikke hensynet til effektiv håndhævelse
22. juni 2011	Konkurrencerådet, **4/0120-0100-0825/MBD**	Fuld tilbagebetaling: 556.848,43 kr. med renter 225.484,81 kr. – i alt 782.333,24 kr.
14. september 2011	Konkurrenceankenævnet, **2011-0025026**	Klagen tillagt opsættende virkning under hensyn til beløbets størrelse og sagens principielle karakter
13. januar 2012	Konkurrenceankenævnet, **2011-0025026**	Påbuddet stadfæstet; rådets skøn over støttens størrelse kunne ikke tilsidesættes

Forløbet viser to ting: at tilbagebetalingskravet skal fastsættes så det sikrer **lige konkurrencevilkår og effektiv håndhævelse** – ikke blot symbolsk – og at vurderingen af markedslejen er et skøn, som ankenævnet kun tilsidesætter ved metodefejl.

Tilsynets kommunalretlige vurdering kan også **udelukke** indgreb. I **KFST j.nr. 4/0120-0300-0022** afviste Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at gribe ind over for Frederikssund Brand- og Redningsberedskabs prisfastsættelse af redningsydelser til nabokommuner, fordi Forsvarsministeriet vurderede, at aftalerne var lovlige efter beredskabslovens § 18, stk. 2. Dermed var betingelsen i § 11 a, stk. 2, nr. 2, ikke opfyldt, og styrelsen kunne ikke udstede påbud. Omvendt stadfæstede Konkurrenceankenævnet i **2005-0003606** et påbud mod Morsø Kommune, der ved beregningen af fritvalgsordningens timepris havde fratrukket et statsligt servicejob-løntilskud, som private leverandører ikke kunne opnå – selektiv, konkurrenceforvridende og ulovlig støtte. I **J.nr. 3:1120-0304-4/csk/Udbud** afviste Konkurrencerådet at give Herning Centralbiblioteks "ErhvervsService" en friholdelseserklæring efter § 11 a, stk. 6, fordi tjenesten – hvor brugerne kun betalte ca. 1/3 af de reelle omkostninger – aktuelt eller potentielt kunne forvride konkurrencen; rådet udstedte dog intet påbud.

EU-retten udgør et selvstændigt og strengere spor. Ydes kommunal støtte i strid med gennemførelsesforbuddet i TEUF artikel 108, stk. 3, jf. støttebegrebet i artikel 107, stk. 1, gælder følgende af EU-Domstolens praksis:

•

I **C-102/21** fastslog Domstolen, at artikel 108, stk. 3, TEUF har direkte virkning, så nationale forvaltningsmyndigheder og domstole skal kræve ulovlig støtte tilbagebetalt **på eget initiativ** – uden Kommissionens forudgående påbud.

- I **C-349/17** bekræftede Store Afdeling tilsvarende de nationale myndigheders pligt til på eget initiativ at tilbagesøge støtte ydet i strid med gruppefritagelsesforordningens krav, og afviste at støttemodtageren kunne påberåbe sig en berettiget forventning om lovligheden.
- I **C-700/22** slog Domstolen fast, at den tiårige forældelsesfrist alene gælder Kommissionens beføjelser – nationale domstole har fortsat pligt til at genoprette konkurrenternes rettigheder ved tilsidesættelse af anmeldelsespligten. Samme afgrænsning fulgte af **C-627/18**, hvor nationale forældelsesregler ikke måtte gøre tilbagesøgningen praktisk umulig.
- I **C-338/19** præciserede Domstolen, at når en national myndighed på eget initiativ tilbagesøger støtte, finder EU-rentesatsen i forordning nr. 794/2004 ikke anvendelse; national ret gælder, men renten skal svare til markedsrenten.

Det giver samlet et **tredelt sanktionsbillede** ved ulovlig kommunal støtte: Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden efter kommunalfuldmagten (og i sjældne tilfælde annullere efter § 50 a); Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan påbyde ophør og tilbagebetaling til kommunen efter konkurrencelovens § 11 a – dog med 5-års forældelse for tilbagebetalingspåbud, jf. § 11 a, stk. 5, og med adgang til at afstå fra sagen ved samhandelspåvirkning, jf. § 11 a, stk. 7; og ved EU-retlig statsstøtte påhviler der kommunen selv og domstolene en ubetinget tilbagesøgningspligt.

LOV `Kommunestyrelsesloven § 48, stk. 1` `Kommunestyrelsesloven § 50` `Konkurrenceloven § 11a, stk. 1-3, 5, 7`

PRAKSIS

EU-Domstolen · Nationale domstoles pligt til at tilbagesøge ulovlig statsstøtte trods udløb af EU-forældelsesfrist	07.12.2023
EU-Domstolen · Statsstøtte til mikrovandkraftværker: Udløb af godkendelse og national forpligtelse til tilbagesøgning af ulovlig støtte	07.04.2022
EU-Domstolen · Forældelsesfrister ved tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte: Forholdet mellem EU-regler og nationale procedurer (Sag C-627/18)	30.04.2020
EU-Domstolen · Rentesats ved national myndigheds egenhændige tilbagesøgning af statsstøtte: Telecom Italia-sagen	11.03.2020
EU-Domstolen · Krav om tilskyndelsesvirkning ved statsstøtte og nationale myndigheders pligt til på eget initiativ at tilbagesøge ulovlig støtte	05.03.2019
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster påbud om tilbagebetaling af 782.233 kr. i ulovlig offentlig støtte – Hellers Yachtværft mod Konkurrencerådet	13.01.2012
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet tillægger klage opsættende virkning i sag om ulovlig støtte via for lav leje til Hellers Yachtværft	15.09.2011
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet hjemviser sag om ulovlig offentlig støtte ved Tårnby Kommunes for lave erhvervsleje til Hellers Yachtværft	11.02.2011
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnets kendelse af 31. august 2010 – Hellers Yachtværft mod Konkurrencerådet: Klage over påbud om tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte (lav erhvervsleje) tillagdes ikke opsættende virkning	01.09.2010
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet: Morsø Kommunes indregning af servicejob-løntilskud i fritvalgs-timepris var konkurrenceforvridende støtte (§ 11 a)	22.05.2006
Konkurrencerådet · FC Nordsjællands leje af Farum Park: Konkurrencerådet fastslog konkurrenceforvridende kommunal støtte	22.06.2011

Konkurrencerådet · Tårnby Kommunes ulovlige støtte til Hellers Yachtværft – fuld tilbagebetaling efter hjemvisning	22.06.2011
Konkurrencerådet · Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afviser indgreb mod Frederikssund Kommunes prisfastsættelse af svære redningsydelser – Forsvarsministeriet fandt priserne lovlige efter beredskabslovens § 18, stk. 2	23.05.2011
Konkurrencerådet · Tårnby Kommunes ulovlige offentlige støtte ved udlejning af Kastrup Strandpark 9 til under markedslejen – Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2010	23.06.2010
Konkurrencerådet · Konkurrencerådet afviser »grønt lys« til Hernings ErhvervsService – kommunal støtte kan forvride konkurrencen	28.11.2001

§ 13 Sammenfatning: et tilbageholdende tilsyn med skarpe, men sjældent brugte tænder

Praksis tegner et konsistent billede af et tilsyn, der er **retligt kraftfuldt, men praktisk tilbageholdende**.

Kompetencen er snæver og skarpt afgrænset. Ankestyrelsen prøver kun retlige spørgsmål, kun den lovgivning der særligt gælder for offentlige myndigheder, kun de kommunalpolitiske organer, ikke ansættelsesretten, og ikke god forvaltningsskik. Denne dobbelte afgrænsning – mod hensigtsmæssighedskontrol og mod almindelig privatretlig og ansættelsesretlig lovgivning – er lovfæstet i § 48, stk. 1 og 2 og fastholdt konsekvent i tilsynets og ombudsmandens praksis.

Subsidiariteten er reel, men ikke absolut. § 48, stk. 3 betyder, at borgeren normalt skal gå til sektorklagenævnet – men når nævnet af formelle eller kompetencemæssige grunde ikke kan tage stilling, henviser det tilbage til Ankestyrelsen, som **18/08474**, **25-10954** og **26-05076** viser. Tilsynet er derfor systemets opsamlingsinstans for kommunal legalitet, ikke en overklageinstans.

Opportunitetsprincippet er hovedreglen, men ikke ubegrænset. § 48 a giver Ankestyrelsen valgfrihed, og styrelsen bruger den – også afvisende, jf. principafgørelse **95-19**. Men pligten til at reagere indtræder ved en vis sandsynlighed for en ikke-bagatelagtig ulovlighed af aktuel betydning, og ombudsmanden har vist sig villig til at kritisere for restriktiv sagsudvælgelse, navnlig på aktindsigtsområdet, hvor offentlighedslovens § 38 forudsætter, at tilsynet "med velvilje" overvejer at gå ind i sagen.

Reaktionsstigen anvendes nedefra. Den vejledende udtalelse efter § 50 er langt den hyppigste reaktion, og den virker: **19-08976** viser en kommune, der som direkte følge af en generel Ankestyrelses-udtalelse opsagde en ulovlig serviceaftale. De indgribende midler – annullation og suspension efter § 50 a, tvangsbøder efter § 50 b, erstatningssag efter § 50 c, bod efter § 50 d og anerkendelsessøgsmål efter § 51 – kræver klar ulovlighed, normalt bekræftet af fagministeriet, og ved allerede udførte beslutninger tillige partsbegæring, fravær af klageinstans og fravær af modstående væsentlige private hensyn.

Det personlige ansvar er reelt, men forudsætter kvalificeret adfærd. Tvangsbøder og erstatningsansvar rammer det enkelte medlem, og ingen kan unddrage sig ved at undlade at stemme. Til gengæld kræver erstatningsansvar uforsvarlig, tilregnelig adfærd og et konstateret tab, og erstatningen kan nedsættes eller bortfalde efter en rimelighedsvurdering.

Ministeren er nødventil, ikke klageinstans. §§ 52, 53 og 53 a giver et overtilsyn, der kun aktiveres ved principielle, generelle eller alvorlige sager – bortset fra den ægte klageadgang over sanktionsafgørelser. Fagministerens § 63 a-udtalelse er rent vejledende.

På støtteområdet er tilsynet ét led i en kæde. Tilsynets kommunalretlige lovlighedsvurdering er efter konkurrencelovens § 11 a, stk. 3 forudsætningen for konkurrencemyndighedernes påbud – men det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, ikke tilsynet, der kan kræve støtten bragt til ophør og betalt tilbage, og ved EU-retlig statsstøtte gælder en selvstændig og ubetinget tilbagesøgningspligt efter TEUF artikel 108, stk. 3.

Domstolene har det sidste ord – men prøver kun legaliteten. Anerkendelsessøgsmålet efter § 51 og borgerens adgang efter grundlovens § 63 fører til en prøvelse, der som i **BS-48473/2021-ALB** er begrænset til et legalitetsskøn, og hvor søgsmål som udgangspunkt ikke har opsættende virkning, jf. **14217/2026**.

Afgrænsning: denne oversigt behandler ikke magtfordrejning og saglighedsprincippet som selvstændigt prøvelsestema (magtfordrejning), proportionalitetsvurderingen (proportionalitetsprincippet-forvaltning-), de generelle sagsbehandlingskrav (partshoering, begrundelse-forvaltning, officialprincippet-, genoptagelse-forvaltning), ombudsmandens udtalelser generelt (ombudsmandens-udtalelser) eller planretlige klager (kommuneplan, lokalplaner).

LOV

- Kommunestyrelsesloven § 48, stk. 1-3
- Kommunestyrelsesloven § 48a
- Kommunestyrelsesloven § 50
- Kommunestyrelsesloven § 51
- Konkurrenceloven § 11a, stk. 3
- Offentlighedsloven § 38

PRAKSIS

Højesteret · Opsættende virkning afvist: Kommunalt påbud om nyt stiftende afdelingsmøde i almen boligorganisation skulle efterleves under retssagen	27.07.2026
Byretten · Aalborg Kommunes påbud om fjernelse af gavlreklamer fundet gyldigt: Domstolsprøvelsen begrænset til legalitetsskøn	07.03.2023
Byggeklageenheden · Byggeklageenheden afviser klage over Københavns Kommunes tilsynsafgørelse om lydisolering mellem lejligheder	02.06.2026
Byggeklageenheden · Byggeklageenheden afviser klage over Gladsaxe Kommunes lovliggørelsespåbud – klagen angik sagsbehandling, ikke retlige spørgsmål	13.01.2026
Ankestyrelsen · Ankestyrelsens kompetence ved klager fra Lolland Kommune over administrativ anbringelse på særligt sikret afdeling (Kofoedsminde)	01.01.2019
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af realitetsbehandling af klage over Hedensted Kommunes afslag på aktindsigt vedrørende havbrug	23.07.2019
Vejdirektoratet · Opsigelse af serviceaftale for privat fællesvej var lovlig, da den omfattede renholdelse uden lovhjemmel	13.09.2019

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Kommunestyrelsesloven § 48	stk. 1-3	Kommunestyrelsesloven § 48a	
Kommunestyrelsesloven § 49		Kommunestyrelsesloven § 50	
Kommunestyrelsesloven § 50a	stk. 1	Kommunestyrelsesloven § 51	stk. 1
Konkurrenceloven § 11a	stk. 3	Regionsloven § 30	

MATERIALE Citerede afgørelser

26 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 3

27.07.2026	Opsættende virkning afvist: Kommunalt påbud om nyt stiftende afdelingsmøde i almen boligorganisation skulle efterleves under retssagen	14217-2026
29.05.2020	Sager om gyldigheden af en kommunal beslutning skulle ikke behandles af landsretten som 1. instans	bs-8446-2020-hjr
29.05.2020	Afslag på henvisning af sag om Københavns Kommunes frikøbsordning til landsretten som 1. instans	bs-8450-2020-hjr

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL 5

07.12.2023	Nationale domstoles pligt til at tilbagesøge ulovlig statsstøtte trods udløb af EU-forældelsesfrist	C-700/22
07.04.2022	Statsstøtte til mikrovandkraftværker: Udløb af godkendelse og national forpligtelse til tilbagesøgning af ulovlig støtte	C-102/21
30.04.2020	Forældelsesfrister ved tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte: Forholdet mellem EU-regler og nationale procedurer (Sag C-627/18)	C-627/18
11.03.2020	Rentesats ved national myndigheds egenhændige tilbagesøgning af statsstøtte: Telecom Italia-sagen	C-338/19
05.03.2019	Krav om tilskyndelsesvirkning ved statsstøtte og nationale myndigheders pligt til på eget initiativ at tilbagesøge ulovlig støtte	C-349/17

BYRETTEN · FØRSTE INSTANS 1

07.03.2023	Aalborg Kommunes påbud om fjernelse af gavlreklamer fundet gyldigt: Domstolsprøvelsen begrænset til legalitetsskøn	10278-12075

KONKURRENCERÅDET · NÆVN / KLAGEINSTANS 7

22.06.2011	FC Nordsjællands leje af Farum Park: Konkurrencerådet fastslog konkurrenceforvridende kommunal støtte	4/0120-0100-0142 /NVH
22.06.2011	Tårnby Kommunes ulovlige støtte til Hellers Yachtværft — fuld tilbagebetaling efter hjemvisning	4/0120-0100-0825/-MBD
23.05.2011	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afviser indgreb mod Frederikssund Kommunes prisfastsættelse af svære redningsydelser – Forsvarsministeriet fandt priserne lovlige efter beredskabslovens § 18, stk. 2	KFST j.nr. 4/0120-0300-0022 – afgørelse af 11. februar 2011
23.06.2010	Tårnby Kommunes ulovlige offentlige støtte ved udlejning af Kastrup Strandpark 9 til under markedslejen — Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2010	4/0120-0100-0538
25.11.2009	Salg af Østre Havn: Aalborg Havn A/S frifundet for offentlig støtte ved salg til A. Enggaard A/S for 42,8 mio. kr.	4/0120-8901-0899
16.12.2003	Dragør Kommunes salg af erhvervsejendom til Københavns Lufthavne — Konkurrencestyrelsen finder ingen overtrædelse af § 11 a om offentlig konkurrenceforvridende støtte	3/1120-0100-0867
28.11.2001	Konkurrencerådet afviser »grønt lys« til Hernings ErhvervsService – kommunal støtte kan forvride konkurrencen	J.nr. 3:1120-0304-4/csk/Udbud

KONKURRENCEANKENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 5

13.01.2012	Konkurrenceankenævnet stadfæster påbud om tilbagebetaling af 782.233 kr. i ulovlig offentlig støtte – Hellers Yachtværft mod Konkurrencerådet	2011-0025026
15.09.2011	Konkurrenceankenævnet tillægger klage opsættende virkning i sag om ulovlig støtte via for lav leje til Hellers Yachtværft	2011-0025026
11.02.2011	Konkurrenceankenævnet hjemviser sag om ulovlig offentlig støtte ved Tårnby Kommunes for lave erhvervsleje til Hellers Yachtværft	2010-0022398
01.09.2010	Konkurrenceankenævnets kendelse af 31. august 2010 – Hellers Yachtværft mod Konkurrencerådet: Klage over påbud om tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte (lav erhvervsleje) tillagdes ikke opsættende virkning	J. nr. 2010-0022398
22.05.2006	Konkurrenceankenævnet: Morsø Kommunes indregning af servicejob-løntilskud i fritvalgs-timepris var konkurrenceforvridende støtte (§ 11 a)	2005-0003606

BYGGEKLAGEENHEDEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 2

02.06.2026	Byggeklageenheden afviser klage over Københavns Kommunes tilsynsafgørelse om lydisolering mellem lejligheder	26-05076
13.01.2026	Byggeklageenheden afviser klage over Gladsaxe Kommunes lovliggørelsespåbud – klagen angik sagsbehandling, ikke retlige spørgsmål	25-10954

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

01.01.2019	Ankestyrelsens kompetence ved klager fra Lolland Kommune over administrativ anbringelse på særligt sikret afdeling (Kofoedsminde)	95-19

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

23.07.2019	Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af realitetsbehandling af klage over Hedensted Kommunes afslag på aktindsigt vedrørende havbrug	18/08474

VEJDIREKTORATET · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

13.09.2019	Opsigelse af serviceaftale for privat fællesvej var lovlig, da den omfattede renholdelse uden lovhjemmel	19_08976

06 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over Folketingets Ombudsmand — udtalelser og kritik

Retsgrundlag, kritikpraksis og myndighedernes opfølgning

Version 2 Opdateret 15. jul. 2026 26 afgørelser · 1993–2025 Læs online

INTRODUKTION

Folketingets Ombudsmand er forankret i grundlovens § 55 og udøver sin virksomhed efter ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Ombudsmanden kan hverken omgøre eller annullere en forvaltningsafgørelse — hans reaktionsformer er efter § 22 alene kritik, henstilling og tilkendegivelse af sin opfattelse, og lovforarbejderne beskriver netop den uforbindende udtalelse som embedets vigtigste beføjelse. Alligevel er ombudsmandspraksis den centrale retskilde til god forvaltningsskik: den udfylder forvaltningslovens og offentlighedslovens rammer om vejledning, partshøring, begrundelse, notatpligt, sagsbehandlingstid, inhabilitet og genoptagelse, og den citeres rutinemæssigt af Ankestyrelsen, domstolene og ministerierne selv. Denne oversigt gennemgår retsgrundlaget, de tilbagevendende kritikmønstre og de spor, ombudsmandens henstillinger sætter i myndighedernes efterfølgende praksis.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Ombudsmanden kan hverken omgøre eller annullere en afgørelse — hans eneste reaktionsformer er kritik, henstilling og tilkendegivelse af sin opfattelse, jf. ombudsmandslovens § 22.

02 Bedømmelsesnormen i § 21 er bredere end domstolenes: ombudsmanden prøver ikke blot, om myndigheden har handlet "i strid med gældende ret", men også om den "på anden måde" har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser — dvs. god forvaltningsskik.

03 Ombudsmanden må aldrig udtale kritik eller afgive henstilling, før den berørte myndighed har haft lejlighed til at udtale sig (§ 20, stk. 1); kontradiktion er en absolut betingelse.

04 Egen drift-kompetencen efter § 17 omfatter både enkeltsager uden klage (stk. 1) og generelle stikprøveundersøgelser af en myndigheds sagsbehandling (stk. 2).

05 Der findes ingen lovbestemt frist for myndighedernes sagsbehandling; kravet om behandling inden for rimelig tid følger af god forvaltningsskik, og utilstrækkelige ressourcer er som udgangspunkt ikke en gyldig undskyldning.

06 Vejledningen skal have et indhold, der sikrer, at borgeren ikke lider retstab på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser — og skal efter omstændighederne også omfatte forhold uden for myndighedens eget ressort.

07 Notatpligt og partshøring er garantiforskrifter: tilsidesættes de, svigter en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gælder en formodning for ugyldighed.

08 Underkendes en myndigheds retsanvendelse eller praksis, har myndigheden som udgangspunkt pligt til af egen drift at genoptage allerede afgjorte tilsvarende sager — medmindre det volder betydelige administrative vanskeligheder, hvor myndigheden i stedet skal informere offentligheden om genoptagelsesmuligheden.

09 Myndighederne har en ubetinget oplysnings- og sandhedspligt over for ombudsmanden efter § 19; urigtige eller vildledende oplysninger er i sig selv kritisable.

10 Forvaltningen kan ikke ved aftale, forlig eller på anden måde begrænse borgerens adgang til at klage til ombudsmanden, jf. § 13, stk. 1.

11 Ved fejl eller forsømmelser "af større betydning" SKAL ombudsmanden underrette Folketingets Retsudvalg og vedkommende minister, kommunalbestyrelse eller regionsråd, jf. § 24.

12 Ombudsmandens virksomhed omfatter ikke domstolene (§ 7, stk. 2), ikke Flygtningenævnet (udlændingelovens § 58 a) og ikke folkekirkens lære og forkyndelse (§ 9); han går kun i begrænset omfang ind i fagkyndige skøn.

13 Ombudsmanden kan henstille, at der meddeles fri proces (§ 23), og søgsmål anlagt mod ombudsmanden i anledning af hans udtalelser kan afvises efter hans påstand (§ 25).

14 Klage til ombudsmanden forudsætter, at administrativ rekurs er udnyttet (§ 14), og skal som udgangspunkt indgives inden ét år efter, at forholdet er begået (§ 13, stk. 3).

§ 1 Grundlovens § 55 og ombudsmandslovens afgrænsning af embedets virksomhed

Ombudsmandsinstitutionen har hjemmel direkte i grundlovens § 55, hvorefter det "ved lov bestemmes, at folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning". Bemyndigelsen er udmøntet i ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013), der afløste den oprindelige lov fra 1954. Loven er stabil: der er ingen vedtagne, men endnu ikke konsoliderede ændringer af den.

Ombudsmanden vælges af Folketinget efter hvert folketingsvalg, og hans samlede embedsperiode kan ikke overstige 10 år, jf. § 1, stk. 2. Han er efter § 10 *uafhængig af Folketinget* i udøvelsen af sit hverv, men kan afskediges, hvis han ikke længere nyder Folketingets tillid, jf. § 3.

Kompetenceområdet er bredt, men ikke ubegrænset. Efter § 7, stk. 1 omfatter virksomheden **alle dele af den offentlige forvaltning** samt — efter en senere udvidelse — frihedsberøvedes forhold på private institutioner og børns forhold på private institutioner, der varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn. Undtagelserne er til gengæld skarpe:

Undtagelse	Hjemmel
Domstolene	Ombudsmandsloven § 7, stk. 2
Nævn, der i betryggende former afgør tvister mellem private	§ 7, stk. 3
Folkekirkens lære og forkyndelse	§ 9
Flygtningenævnet (dog ikke egen drift efter § 17)	Udlændingeloven § 58 a

Ved bedømmelsen af kommuner og regioner skal ombudsmanden efter § 8 tage hensyn til "de særlige vilkår, hvorunder disse myndigheder virker".

Adgangsbetingelserne for klage er lempelige, men ikke uden grænser. Efter § 13, stk. 1 kan **enhver** klage — der kræves ingen retlig interesse — og frihedsberøvede har ret til at skrive til ombudsmanden i lukket brev. Klagen skal være navngiven og som udgangspunkt indgivet inden ét år efter, at forholdet er begået, jf. § 13, stk. 3. Ombudsmanden har anvendt fristen konsekvent; i sagen om Familiestyrelsens afvisning af at behandle sent indkomne klager afgrænsede han således sin undersøgelse, fordi to afgørelser fra 1996 var "forældede i forhold til ombudsmandsloven".

Efter § 14 kan klage ikke indgives, før en administrativ klageinstans har truffet afgørelse — rekurs skal med andre ord være udnyttet. Og efter § 16 afgør ombudsmanden selv, om en klage giver "tilstrækkelig anledning til undersøgelse"; giver klagen ikke anledning til kritik, kan sagen afsluttes, uden at myndigheden overhovedet høres. Denne mekanisme blev fx anvendt i sagen Kritik af medarbejder. Afgørelsesbegrebet, hvor ombudsmanden afsluttede sagen uden høring, fordi der ikke var udsigt til kritik af Danmarks Radios sagsbehandling.

Et centralt retsprincip er, at klageadgangen ikke kan indskrænkes ad bagvejen. I sagen Klage til ombudsmanden anset som brud på aftale fastslog ombudsmanden med henvisning til Retsudvalgets bemærkninger til 1996-loven, at

> *"[a]dgangen for enhver til at klage til ombudsmanden kan ikke anses for undergivet nogen begrænsning medmindre dette har klare holdepunkter i lovgivningen. Heraf følger efter min opfattelse at forvaltningen ikke kan anses for bemyndiget til, ved indgåelse af aftaler eller på anden måde, at medvirke til at begrænse adgangen for en borger til at indgive en klage til ombudsmanden."*

LOV Grundloven § 55 · Ombudsmandsloven § 7, stk. 1-3 · Ombudsmandsloven § 13, stk. 1, 3 · Ombudsmandsloven § 14 · Ombudsmandsloven § 16, stk. 1-2 · Udlændingeloven § 58a

§ 2 Reaktionsformerne: kritik, henstilling og den uforbindende udtalelse

Ombudsmandens prøvelsesnorm er formuleret i § 21:

> *"Ombudsmanden skal bedømme, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver."*

Det er formuleringen **"eller på anden måde"**, der giver ombudsmanden hans særlige retsskabende rolle: han prøver ikke kun legaliteten, men også god forvaltningsskik — normer, der ikke uden videre kan håndhæves ved domstolene.

Reaktionsmulighederne er derimod bevidst svage. Efter § 22 kan ombudsmanden "fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag" — intet mere. Lovgiver har udtrykkeligt fravalgt bindende afgørelseskompetence. Af de paragrafspecifikke forarbejder til § 22 fremgår:

> *"Adgangen til at afgive uforbindende udtalelser har i praksis været ombudsmandens vigtigste beføjelse. Det har ikke været anset for påkrævet eller i øvrigt foreneligt med ombudsmandsinstitutionens særpræg og samfundsmæssige funktion at give ombudsmanden beføjelse til at træffe bindende afgørelser."*

Samtidig blev den gamle lovs beføjelser til at pålægge tiltalerejsning og rejsning af disciplinærsag ophævet, fordi de "ikke [har] været benyttet i praksis" og "harmonerer desuden dårligt med, at ombudsmandsundersøgelser så godt som aldrig er rettet mod enkeltpersoner".

En ufravigelig procesbetingelse er kontradiktion. Efter § 20, stk. 1 må ombudsmanden "ikke udtale kritik, afgive henstilling m.v., før vedkommende myndighed eller person har haft lejlighed til at udtale sig". Det er baggrunden for det karakteristiske forløb med en *foreløbig redegørelse*, høring af myndigheden og derefter en *endelig udtalelse* — set fx i Afslag på ansøgning om tilladelse til opstilling af pølsevogn og Myndighedernes sagsoplysning og skønsafvejning.

Ombudsmandens sprogbrug er trinvis og har i praksis fået karakter af en egentlig kritikskala:

- **"Ikke grundlag for kritik"** — sagen afsluttes, evt. med bemærkninger. Se Tilbagebetaling af boligstøtte.
- **"Beklageligt"** — en fejl er begået, men af mindre alvorlig karakter. Se Kritik af tjenestemand. Inddragelse af kriterier, hvor ombudsmanden fandt det "beklageligt at biskoppen tilkendegav den anførte kritik".
- **"Meget beklageligt"/"kritisabelt"** — kvalificerede fejl. Se Sagsbehandlingsfejl i sygedagpengesag ført til henstilling om genoptagelse, hvor bortkomne sagsakter blev betegnet som "meget beklageligt".
- **"Meget kritisabelt"** — den skarpeste kritik. Se FOB 2018-33, hvor Randers Kommunes sagsbehandling i hjemgivelsessager "samlet set havde været meget kritisabel".

Ud over kritikken råder ombudsmanden over tre supplerende instrumenter. Efter § 23 kan han **henstille, at der meddeles fri proces** — anvendt fx i Afskedigelse af socialdirektør, hvor ombudsmanden ikke fandt fuldt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere selve afskedigelsen, men erklærede sig indstillet på at henstille fri proces, fordi "[d]en endelige afgørelse af sagen henhører under domstolene", og i Kommunes erstatningsansvar for inddrivelse af ægtefællebidrag. Efter § 24 **skal** ombudsmanden ved fejl eller forsømmelser "af større betydning" underrette Folketingets Retsudvalg og vedkommende minister, kommunalbestyrelse eller regionsråd. Og efter § 11 afgiver han en årlig beretning til Folketinget — hvori der altid skal gives oplysning om, hvad myndigheden har anført til sit forsvar.

Endelig er ombudsmanden selv beskyttet mod retssager om sine udtalelser: efter § 25 kan sager, der anlægges i den borgerlige retsplejes former mod ombudsmanden i anledning af hans afgørelser og udtalelser, "efter påstand fra ombudsmanden afvises".

LOV Ombudsmandsloven § 20, stk. 1 | Ombudsmandsloven § 21 | Ombudsmandsloven § 22 | Ombudsmandsloven § 23 | Ombudsmandsloven § 24 | Ombudsmandsloven § 25

§ 3 Egen drift-sager og generelle undersøgelser efter § 17

Ombudsmandens virksomhed er ikke afhængig af klager. Efter § 17, stk. 1 kan han "af egen drift optage en sag til undersøgelse", og efter § 17, stk. 2 kan han "gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager".

Stk. 2 blev indsat ved 1996-loven for at lovfæste en praksis, der allerede var udviklet. Af forarbejderne fremgår:

> *"Ombudsmanden har gennem de senere år – med tilslutning fra Folketingets Retsudvalg – gennemført generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager. Ombudsmanden gennemgik eksempelvis i 1988 80 sager om samværsret og underholdsbidrag og afgav en samlet rapport herom. I 1993 foretog ombudsmanden en gennemgang af 100 sager, som Den Sociale Ankestyrelse havde anset for at være af principiel betydning (...). Denne praksis foreslås med stk. 2 udtrykkeligt lovfæstet."*

De generelle undersøgelser er i dag ombudsmandens tungeste instrument på systemniveau, fordi de rammer sagsbehandlingens *mønstre* frem for den enkelte afgørelse:

Sag	Undersøgelsens omfang	Tema
FOB 2019-25	300 sagsforløb i Skattestyrelsens Kundecenter, udtaget kronologisk fra 1. august 2018	Vejledningspligt, svarenes indhold og sprog
FOB 2021-22	30 klagesager om værdifastsættelse af importerede brugte motorkøretøjer	Partshøring og motorankenævnenes pligt til at konstatere underinstansens begrundelsesmangler
FOB 2018-33	4 stikprøver ud af 12 hjemgivelsessager i Randers Kommune	Handleplaner, børnesamtaler, meddelelse, begrundelse og klagevejledning
FOB 2020-13	Nævns sagsbehandlingstider efter udflytning	Sagsbehandlingstid og forsvarlig prioritering

Ombudsmanden rejser også egen drift-sager på grundlag af noget, han bliver opmærksom på under en anden sag. I Afgørelse om aktindsigt ledsaget af klagevejledning med klagefrist modtog ombudsmanden slet ingen klage over Ankestyrelsens afvisning, men besluttede "af egen drift under henvisning til § 17, stk. 1" at undersøge, om styrelsen med rette havde afvist en aktindsigtsklage som for sent indgivet – hvilket den ikke havde, fordi der ikke gælder klagefrister for aktindsigtsafgørelser. Tilsvarende rejste ombudsmanden i Kommunes erstatningsansvar for inddrivelse af ægtefællebidrag af egen drift en sag om kommunens manglende evne til at rekonstruere afkrævningsbreve.

Egen drift-kompetencen bruges også til rene hjemmelsspørgsmål af generel karakter. I Statslige myndigheders opkrævning af gebyrer tog ombudsmanden Finansministeriets gebyrcirkulære op og fastholdt over for ministeriet, at der kræves *lovhjemmel* for at opkræve gebyr for ekspeditioner, der har karakter af afgørelser i sædvanlig forvaltningsretlig forstand – i modsætning til aftalelignende situationer, hvor borgeren frivilligt køber en faktisk ydelse. Samme hjemmelstankegang bar Gebyr ved anmodning om genoptagelse, hvor ombudsmanden anførte, at der er "meget der taler for" at en myndighed ikke uden hjemmel kan opkræve

betaling for sagsprocessuelle skridt, der er tæt knyttet til afgørelsesvirksomheden — aktindsigt, udsættelse, oplysningsindhentning og genoptagelse.

Også tilsyn med et helt sagsområdes tilrettelæggelse kan ske ad denne vej. I De regionale patientklagenævns årsberetninger iværksatte ombudsmanden "med hjemmel i ombudsmandslovens § 17, stk. 2" et egen drift-projekt om et patientklagenævns virksomhed, som han forventede ville få "væsentlig betydning for hvorledes nævnets virksomhed bør tilrettelægges".

LOV Ombudsmandsloven § 17, stk. 1-2

§ 4 Inspektioner, OPCAT-mandatet og tilsynet med tvangsmæssig udsendelse

Ombudsmanden har en selvstændig inspektionskompetence. Efter § 18 kan han undersøge "enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested" under sin virksomhed, og han kan i den forbindelse — ud over den almindelige retlige bedømmelse efter § 21 — bedømme "forhold vedrørende en institutions eller myndigheds indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere **ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter**". Det er en usædvanlig bred prøvelsesnorm, som ingen domstol råder over.

Adgangsbeføjelserne følger af § 19: ombudsmanden kan besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler (stk. 4), og han har — hvis det skønnes nødvendigt — "til enhver tid mod behørig legitimation **uden retskendelse**" adgang til at inspicere private institutioner, hvor personer er eller kan blive frihedsberøvet, samt private institutioner, der varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn (stk. 5). Politiet yder om nødvendigt bistand.

Inspektionsvirksomheden er tæt knyttet til Danmarks internationale forpligtelser. I FOB 2018-18 om tilsynsbesøg i Udrejsecenter Kærshovedgård redegjorde ombudsmanden for grundlaget: besøgene gennemføres efter ombudsmandsloven **og** efter den valgfri protokol til FN's torturkonvention (OPCAT), og

> *"Udenrigsministeriet anmeldte i oktober 2007 Folketingets Ombudsmand som national forebyggende mekanisme til FN. Ombudsmanden varetager opgaven i samarbejde med DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder."*

Dertil kommer to specialiserede tilsynsmandater. Efter ombudsmandslovens § 15 henvises klager over behandlingen af personer, der er frihedsberøvet uden for strafferetsplejen, til Folketingets tilsyn efter grundlovens § 71, stk. 7, som kan overdrage ombudsmanden at medvirke. Og efter hjemrejselovens § 19 fører Folketingets Ombudsmand tilsyn med **tvangsmæssig udsendelse** — han skal her "særlig påse, at myndighedernes virksomhed foretages med respekt for individet og uden unødig magtanvendelse", kan være fysisk til stede under udsendelsen og afgiver en særskilt årlig beretning om tilsynet, der også omfatter udsendelser efter Frontexforordningen.

At frihedsberøvedes retsstilling er et krydsfelt mellem ombudsmandens tilsyn og domstolenes prøvelse, illustreres af **BS-43/2001-HJR** i Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse, hvor domstolene efter grundlovens § 63, stk. 1 prøvede en administrativ beslutning om enrumsanbringelse i fængsel. De to spor

supplerer hinanden: ombudsmanden kan besigtige og bedømme forholdene bredt og løbende, mens domstolene kan tilsidesætte den enkelte beslutning som ulovlig.

LOV Grundloven § 63, stk. 1 | Hjemrejseloven § 19 | Ombudsmandsloven § 15 | Ombudsmandsloven § 18 | Ombudsmandsloven § 19, stk. 4-5

PRAKSIS **Højesteret** · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse 12.10.2001

§ 5 God forvaltningsskik — ombudsmandens vigtigste retsskabende bidrag

God forvaltningsskik er ikke skrevet ned i nogen lov. Den er udviklet i ombudsmandspraksis, og det anerkendes udtrykkeligt af forvaltningen selv. I Medarbejder- og Kompetencestyrelsens Vejledning om god adfærd i det offentlige hedder det:

> *"Offentlige myndigheder og institutioner skal desuden over for borgerne agere inden for rammerne af principperne om god forvaltningsskik, som bl.a. er udviklet af Folketingets Ombudsmand. (...) Offentlige myndigheder, institutioner og ansatte udviser generelt god forvaltningsskik, når de optræder høfligt, hensynsfuldt og nærværende over for borgerne og på en måde, der styrker tilliden til den offentlige forvaltning."*

Tilsvarende fastslår Retssikkerhedsvejledningen, at retssikkerhedsloven "supplerer principperne for god forvaltningsskik, som kan udledes af Folketingets Ombudsmands praksis", og at flere af lovens regler direkte "bygger på principperne om god forvaltningsskik". Også Vejledning om forvaltningsloven og offentlighedsloven for Kriminalforsorgens personale gengiver normen.

Sagsbehandlingstid er det klareste eksempel. Der findes ingen generel lovregel. I FOB 2022-14 sammenfattede ombudsmanden retstilstanden:

> *"Der er ikke i forvaltningsloven eller anden lovgivning fastsat generelle regler om myndighedernes sagsbehandlingstid. Det følger imidlertid af god forvaltningsskik, at sager i den offentlige forvaltning skal behandles inden for rimelig tid og ikke må trække unødigt ud. (...) Ved vurderingen af den generelt acceptable sagsbehandlingstid på et område kan der ikke tages hensyn til myndighedernes subjektive forhold (...). At myndigheden har utilstrækkelige ressourcer, eller at der på et sagsområde kommer flere sager end forventet, er nok subjektivt undskyldende momenter, men kan ikke bevirke en forlængelse af den tid, som man må anse for en i almindelighed acceptabel sagsbehandlingstid."*

Samme linje ligger bag FOB 2020-13 (prioritering mellem sagsområder skal være forsvarlig; ved omorganisering accepteres kun "en vis, begrænset tid") og FOB 2016-36 om erstatning for tab af erhvervsevne.

Underretningspligten — at borgeren skal have at vide, hvad sagen beror på, og hvornår afgørelsen kan ventes — hviler på pkt. 206-208 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (vejledning nr. 11740 af 4. december 1986) og på **Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling m.v.** Det er værd at bemærke oprindelsen: i FOB 2011 14-2 om forklaringspligt i aktindsigtssager der trækker ud redegjorde ombudsmanden for, at Statsministeriets oprindelige cirkulæreskrivelse fra 1973 blev udsendt **efter en henstilling fra ombudsmanden** i 1972, hvor han havde anført, at en opfattelse hos befolkningen af langsom sagsbehandling "måtte antages i væsentlig grad at belaste forholdet mellem administrationen og borgerne". Henstillingen er siden krystalliseret i

offentlighedslovens underretningsregler — et lærebogseksempel på, hvordan en uforbindende henstilling bliver til gældende ret.

Sproget er også omfattet. I FOB 2019-25 og FOB 2020-40 om begrundelser i sager om skønsmæssig forhøjelse af skatteansættelsen fastslog ombudsmanden, at en afgørelse kan være så svært forståelig, at den strider mod god forvaltningsskik, selv om den formelt opfylder begrundelseskravene: "[k]ancelliudtryk og fremmedord bør så vidt muligt undgås".

Også klageinstanserne anvender normen. Ankestyrelsen fastslog i **D-5-00** (Krav til skriftlighed i helhedsvurdering og opfølgningsplaner i sygedagpengesager), at det "følger af god forvaltningsskik", at en opfølgningsplan skal være skriftlig, selv om lovteksten dengang ikke krævede det.

Ombudsmanden har systematiseret normerne i **Myndighedsguiden** på ombudsmanden.dk, hvor de enkelte "overblik" (bl.a. #1 om god forvaltningsskik, #5 om vejledning, #10 om begrundelse, #11 om sagsbehandlingstid og #23 om afgrænsning af aktindsigtsanmodninger) i praksis fungerer som forvaltningens håndbog.

LOV Forvaltningsloven § 7, stk. 1 | Ombudsmandsloven § 21

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Krav til skriftlighed i helhedsvurdering og opfølgningsplaner i sygedagpengesager 01.01.2000

§ 6 Vejledningspligten: forvaltningslovens § 7 og dens ulovbestemte udvidelse

Forvaltningslovens § 7, stk. 1 forpligter en myndighed til "i fornødent omfang" at yde vejledning og bistand inden for sit sagsområde, og stk. 2 til at videresende fejlrettede henvendelser. Bestemmelsen er kortfattet — dens reelle indhold er udviklet af ombudsmanden.

Hovedsynspunktet er formuleret klart i FOB 2019-25:

> *"Hovedsynspunktet er, at vejledningen skal have et indhold, der sikrer, at borgeren ikke udsættes for et retstab på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser. Hvis reglerne er indviklede, eller sagen kan få særligt indgribende konsekvenser for borgeren, stilles der skærpede krav til vejledningen."*

Pligten rækker videre end ordlyden på fire punkter, som praksis har fastlagt:

1. **Vejledning uden anmodning.** Efter FOB 2021-27 om bevilling af kugledyne og FOB 2025-18 om Gældsstyrelsens vejledning skal myndigheden vejlede, "hvor det fremstår som naturligt og relevant" — bl.a. hvis myndighedens svar ellers kan virke vildledende, eller hvis borgeren "på en urimelig måde kan blive fastlåst eller miste en rettighed".
2. **Vejledning uden for eget ressort.** Det følger af god forvaltningsskik, at myndigheden efter omstændighederne også bør vejlede om spørgsmål uden for eget ressort, når borgeren ellers risikerer retstab; normalt er det tilstrækkeligt at tage et forbehold og henvise til rette myndighed, jf. FOB 2021-27 og FOB 2017-30.
3. **Retsvirkning af fejlvejledning.** I FOB 2017-30 — hvor Udlændingestyrelsen fejlagtigt havde efterladt ansøgeren med det indtryk, at samleverens kontanthjælp var uden betydning for tidsubegrænset opholdstilladelse — anførte ombudsmanden, at tvivl om, hvad borgeren ville have gjort, "inden for rimelige rammer bør komme ham til gode", jf. principperne om **processuel skadevirkning** og en almindelig

retsgrundsætning om **realudligning**, hvorefter den, der har været udsat for vejledningsfejl, i en vis udstrækning har ret til at blive stillet, som om fejlen ikke var begået.

4. **Vejledning om prøvelsesmuligheder.** I Afslag på voldsoffererstatning og myndighedens manglende oplysning af sagen udtalte ombudsmanden, at når en borger beder en endelig administrativ instans om vejledning om ankemulighederne, følger det "klart" af § 7, stk. 1, at vejledningen "bør omfatte såvel adgangen til at klage til Folketingets Ombudsmand som adgangen til at indbringe sagen for domstolene".

Vejledning om **klageadgang** er reguleret særskilt i forvaltningslovens § 25. I FOB 2020-21 blev en kommune kritiseret for at vejlede borgere forkert om deres klagemuligheder i aktindsigtssager, mens ombudsmanden i FOB 2020-23 ikke kritiserede en afvisning af en klage indgivet til forkert myndighed. Se også FOB 2019-19 om pligt til at vejlede i forbindelse med behandling af en sag om aktindsigt og — for grænsen mellem vejledning og bindende forhåndsbesked — FOB 2023-5.

Ankestyrelsens praksis følger samme spor. I **127-11** (Kommunens vejledningspligt om fortrydelsesret ved bortfald af sygedagpenge) blev det fastslået, at det "ikke er tilstrækkeligt blot at gengive lovteksten" — vejledningen skal være klar og tydelig, så borgeren har en reel mulighed for at fortryde. I **13-11** (Sygedagpenge: genoptagelse efter manglende medvirken) medførte kommunens *tvivlsomme* vejledning, at borgeren fik ret til dagpenge i en mellemliggende periode, selv om betingelserne strengt taget ikke var opfyldt. Og i **83-19** (Bortfald af sygedagpenge) blev kravet skærpet til, at orienteringen skal være **utvetydig**: det er ikke nok at skrive, at retten *kan* bortfalde.

LOV	Forvaltningsloven § 7, stk. 1-2 · Forvaltningsloven § 25	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Bortfald af sygedagpenge: Krav til kommunens skriftlige og utvetydige orientering om konsekvenser ved manglende medvirken	01.01.2019
	Ankestyrelsen · Kommunens vejledningspligt om fortrydelsesret ved bortfald af sygedagpenge grundet manglende medvirken	01.01.2011
	Ankestyrelsen · Sygedagpenge: Genoptagelse efter manglende medvirken kræver konkret handling, men kommunal tvivlsom vejledning kan medføre tidligere genoptagelse	01.01.2011

§ 7 Garantiforskrifterne: partshøring, begrundelse og notatpligt

Kernen i ombudsmandens kritikpraksis er de sagsbehandlingsregler, der i forvaltningsretten betegnes som **garantiforskrifter** — regler, der skal garantere afgørelsens materielle rigtighed, og hvis tilsidesættelse derfor skaber en formodning for ugyldighed.

Partshøring efter forvaltningslovens § 19, stk. 1 forudsætter, at oplysningerne er til ugunst for parten, af væsentlig betydning og ikke kendt af parten. Ud over lovens regel gælder en **ulovbestemt udvidet partshøringspligt** i afskedigelsessager, hvor den ansatte skal have en (normalt skriftlig) redegørelse for grundlaget for den påtænkte afskedigelse, herunder bevisvurderingerne — jf. Afskedigelse af sognepræst og Forligsmæssig afskedigelse. Afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven, hvor ombudsmanden fastslog, at forvaltningslovens bestemmelser er ufravigelige, og at "[e]n part kan f.eks. ikke fraskrive sig retten til at blive partshørt".

Begrundelse efter forvaltningslovens § 24 kræver dels en *præcis* henvisning til retsreglerne, dels — ved skøn — angivelse af "de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen". I Mangelfuld begrundelse i arbejdsskadesag understregede ombudsmanden, at henvisningen "må være præcis". I FOB 2018-33 kritiserede

han, at afgørelser om hjemgivelse slet ikke var meddelt børn og unge over 12 år — de burde have været meddelt skriftligt "i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-25" med begrundelse og klagevejledning.

Notatpligten findes i dag i offentlighedslovens § 13 (tidligere § 6) og omfatter både oplysninger om sagens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger (stk. 1) samt væsentlige sagsekspeditionsskridt (stk. 2). Hertil kommer en ulovbestemt pligt til at bevare kopi af udgående post — jf. Krav om kopi af udgående breve og Sagsbehandlingsfejl i sygedagpengesag, hvor bortkomne akter blev betegnet som "meget beklageligt".

Ankestyrelsen har givet garantiforskriftslæren sin skarpeste formulering. I **F-3-03** (Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter) hedder det:

> *"Ankestyrelsen lagde vægt på, at reglerne om notatpligt og reglerne om partshøring, jf. almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, var garantiforskrifter. Hvis en sådan forskrift blev tilsidesat, svigtede en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gjaldt derfor en formodning om, at afgørelsen var påvirket af fejlen og dermed ugyldig."*

Mønstrene i Ankestyrelsens praksis er konsistente:

Sag	Fejl	Retsvirkning
F-3-03 (link)	Telefonisk indhentede lægeoplysninger kun noteret i internt lægeark; ingen partshøring	Ugyldig — hjemvist
B-2-93 (link)	Standsning af børnetilskud uden partshøring og begrundelse	Hjemvist
D-7-01 (link)	Notatpligt ikke overholdt; ingen skriftlig afgørelse	Kommunen "nærmest til at bære risikoen" — borgeren fik medhold
A-11-06 (link)	Kommunen kunne ikke dokumentere afsendelse af stopbrev	Ingen gyldig afgørelse — hjemvist
207-11 (link)	7 dages partshøringsfrist mellem jul og nytår; høring sendt til borger frem for partsrepræsentant; ulovligt skriftlighedskrav	Alvorlige fejl konstateret, men konkret uden betydning for resultatet
A-45-02 (link)	Officialmaksimen: manglende beregning af formueforbrug	Hjemvist
C-11-02 (link)	Kommunen væltede ansvaret for sin egen interne kommunikation over på borgeren	Ugyldig

Domstolene prøver de samme normer, men med et strengere beviskrav. I **BS-236/2007-HJR** (Stadfæstelse af afslag på humanitær opholdstilladelse og frifindelse for påstande om brud på notatpligt) tog Højesteret udtrykkeligt stilling til, om myndighederne havde tilsidesat notatpligten, men frifandt, idet retten "[e]fter bevisførelsen (...) ikke [fandt] grundlag for at antage, at de indstævnte i forbindelse med mødet den 22. januar 2003 modtog oplysninger omfattet af notatpligten". Samme resultat i **Sag 64/2010** (Højesterets dom om forældelse af erstatningskrav for frihedsberøvelse). Notatpligten er altså domstolsprøvet — men det er borgeren, der skal føre bevis for, at der forelå notatpligtige oplysninger.

At kravene ikke er teoretiske, understreges af, at anklagemyndigheden har indskrevet dem i sine egne forskrifter. Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Tilhold, opholdsforbud og bortvisning fastslår, at afgørelser om tilhold er forvaltningsretlige afgørelser, og at "[m]anglende overholdelse af reglerne om aktindsigt, partshøring eller begrundelse vil efter omstændighederne kunne føre til, at afgørelsen bliver ugyldig".

Endelig gælder, at fejlagtige oplysninger som udgangspunkt skal **berigtiges, ikke slettes**. I **F-2-03** (- Sletning af fejlagtige oplysninger) fastslog Ankestyrelsen, at borgerens ønske om sletning måtte vige for dokumentationshensynet — netop med henblik på eventuel senere **klage til Folketingets Ombudsmand**, genoptagelse eller sagsanlæg.

LOV Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Forvaltningsloven § 22 · Forvaltningsloven § 24, stk. 1-2 · Offentlighedsloven § 13, stk. 1-2

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets dom om forældelse af erstatningskrav for frihedsberøvelse og afvisning af bevisførelse	31.10.2011
Højesteret · Stadfæstelse af afslag på humanitær opholdstilladelse og frifindelse for påstande om brud på notatpligt	06.10.2008
Ankestyrelsen · Rimelig partshøringsfrist: Syv dage mellem jul og nytår var urimeligt kort, og myndighed må ikke stille krav om skriftlighed uden lovhjemmel	01.01.2011
Ankestyrelsen · Kontanthjælp: Kommunen skal dokumentere afsendelse af afgørelse om ophør af hjælp	01.01.2006
Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	01.01.2003
Ankestyrelsen · Sletning af fejlagtige oplysninger: Hensynet til dokumentation og arkivpligt vejer tungere end borgerens ønske om sletning	01.01.2003
Ankestyrelsen · Aktivloven: Kommunens pligt til at beregne formueforbrug og oplyse varighed af standsning af kontanthjælp (Officialmaksimen)	01.01.2002
Ankestyrelsen · Kommunen kunne ikke stille krav om dobbeltudmeldelse fra dagtilbud; ansvaret for intern kommunikation påhviler kommunen	01.01.2002
Ankestyrelsen · Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse	01.01.2001
Ankestyrelsen · Kommunens standsning af børnetilskud uden partshøring og begrundelse var i strid med forvaltningsloven	01.01.1993

§ 8 Genoptagelse af egen drift efter underkendt praksis

Et af de områder, hvor ombudsmandspraksis mest direkte har skabt gældende ret, er pligten til at genoptage tidligere afgjorte sager, når en myndigheds retsanvendelse eller praksis bliver underkendt.

Udgangspunktet er formuleret i FOB 2021-15:

> *"Hvis en myndigheds retsanvendelse eller praksis underkendes af en højere forvaltningsmyndighed eller af domstolene, er myndigheden forpligtet til at ændre sin praksis fremover. Myndigheden har endvidere – inden for de rammer, der sættes af bl.a. forældelsesreglerne – efter ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætninger som udgangspunkt pligt til at genoptage allerede afgjorte tilsvarende sager."*

Vurderingen sker efter tre kriterier, som er udviklet i FOB 2016-33, FOB 2020-6 og FOB 2021-15:

1. **Ulovlighedens klarhed** — er der tale om en undskyldelig retsvildfarelse eller et valg mellem to lige gode retsopfattelser, eller om ugyldige afgørelser og ligefrem uforsvarlig, erstatningspådragende forvaltning?
2. **Væsentlighed til gunst for borgeren** — udgør praksisændringen en væsentlig ændring til borgerens fordel?
3. **Administrative vanskeligheder** — er det "faktisk umuligt eller dog særdeles vanskeligt og overordentligt ressourcekrævende" at finde frem til sagerne?

Praksis viser, hvor grænsen konkret ligger:

Sag	Antal sager	Pligt til genoptagelse af egen drift?
FOB 2016-33	ca. 110 identificerede sager om gensidig forsørgelsespligt	**Ja**
FOB 2020-6	ca. 175 løbende sager om tabt arbejdsfortjeneste	**Ja** – også med tilbagevirkende kraft
FOB 1997.183	ca. 500 sager, begrænsede identifikationsmuligheder	Nej
Ombudsmandens sag nr. 15/04043	ca. 5.000 sager/år	Nej
FOB 2021-15	12.784 fremfundne pensionssager, manuel gennemgang nødvendig	Nej – men Udbetaling Danmark skulle skrive til de berørte og orientere om praksisændringen

Hvor der ikke er pligt til at genoptage af egen drift, indtræder en **informationspligt**: myndigheden "bør i stedet generelt informere offentligheden om borgernes mulighed for selv at rette henvendelse (...) f.eks. gennem medierne og ved opslag på myndighedens hjemmeside", jf. FOB 2021-15 og Orientering til berørte om dom vedrørende afskrivning.

Dertil kommer den **ulovbestemte genoptagelsespligt** i den enkelte sag, når der fremkommer nye faktiske oplysninger, nye retlige forhold med tilbagevirkende kraft eller ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl – jf. FOB 2019-15 om Udlændinge- og Integrationsministeriets handlinger for at rette op efter dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Anmodning om genoptagelse af arbejdsskadesag skulle også vurderes på ulovbestemt grundlag.

At ombudsmandens praksis her har direkte gennemslag, dokumenteres af Ankestyrelsens principafgørelse **131-09** (Genoptagelse af sag om varigt mén på ulovbestemt grundlag), hvor sagen udtrykkeligt blev behandlet principielt

> *"i lyset af udtalelser fra **Folketingets Ombudsmand**, som havde kritiseret, at myndighederne ofte undlod at vurdere genoptagelse efter de forvaltningsretlige regler ud over de lovbestemte regler."*

Ankestyrelsen opstillede herefter de tre alternative betingelser for ulovbestemt genoptagelse (nye oplysninger, ændrede retsregler, væsentlige sagsbehandlingsfejl) – en direkte kodificering af ombudsmandspraksis. Se også **146-09** (Højesteretsdom ændrer praksis for genoptagelse) om praksisændring efter en højesteretsdom og **3-17** (Genoptagelse og forældelse i arbejdsskadesager) om samspillet mellem genoptagelse, myndighedsfejl og forældelse.

LOV `Ombudsmandsloven § 21`

PRAKSIS
- **Ankestyrelsen** · Genoptagelse og forældelse i arbejdsskadesager: Samspillet mellem nye krav og myndighedsfejl — 01.01.2017
- **Ankestyrelsen** · Genoptagelse af sag om varigt mén på ulovbestemt grundlag på grund af væsentlig sagsbehandlingsfejl — 01.01.2009
- **Ankestyrelsen** · Højesteretsdom ændrer praksis for genoptagelse af sager om tab af erhvervsevne inden for 5-års fristen — 01.01.2009

§ 9 Aktindsigt: interne dokumenter, ekstrahering, meroffentlighed og sagsbehandlingstid

Aktindsigtssager udgør en meget stor del af ombudsmandens sagsportefølje, og hans udtalelser er den vigtigste fortolkningskilde til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Afgrænsningen af anmodningen er første led. I FOB 2025-12 sammenfattede ombudsmanden linjen fra FOB 2020-9, FOB 2021-32 og FOB 2024-15:

> *"Afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning skal tage udgangspunkt i en naturlig forståelse af anmodningen og ansøgerens ønsker (...). Det er myndighedens ansvar at fortolke og afgrænse anmodningen på en saglig måde, der loyalt reflekterer det, som ansøgeren ønsker."*

Interne dokumenter kan undtages efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og ministerbetjeningsdokumenter efter § 24, stk. 1. Ombudsmanden accepterer normalt myndighedens kvalifikation, men kontrollerer skarpt **ekstraheringspligten** efter § 28, stk. 1 (oplysninger om sagens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger) og § 29. Det var netop ekstraheringen, der udløste kritik i FOB 2022-30, i FOB 2021-4 om krav, når ekstrahering af offentlige eller samtidigt udleverede oplysninger undlades, i FOB 2014-29 og i sagen om aktindsigt i statens overvejelser om køb af skatteoplysninger i forbindelse med panamapapirerne, hvor ombudsmanden henstillede, at Skatteministeriet genoptog sagen.

Meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14 er en selvstændig forpligtelse til at *overveje* videregående indsigt. Ombudsmanden har konsekvent krævet, at afslaget begrundes reelt. I FOB 2009 5-3 henstillede han til Justitsministeriet at genoptage en sag, fordi afslaget kunne give det indtryk, at tavshedspligt var til hinder for indsigt, selv om dokumenterne "i betydeligt omfang indeholder oplysninger som næppe kan anses for fortrolige":

> *"De hovedhensyn som er bestemmende for skønsudøvelsen under en sådan afvejning, skal også afspejle sig i udformningen af et skriftligt afslag på meraktindsigt, jf. forvaltningslovens § 24 (...). Det vil her ikke være tilstrækkeligt blot at angive at afslaget er begrundet i de samme hensyn som ligger bag de aktuelle undtagelsesbestemmelser."*

I FOB 2014-29 fastholdt han, at meroffentlighedsprincippet "også gælder for dokumenter vedrørende embedsværkets rådgivning af ministre".

Også **anvendelsesområdet** afgrænses af ombudsmanden. I FOB 2015-41 fastslog han, at Rådet for Anvendelse af Dyr Sygehusmedicin var omfattet af offentlighedsloven, og i FOB 2013-10 prøvede han, om en arbejdsgruppe var en selvstændig myndighed, og om dokumenterne havde mistet deres interne karakter.

Sagsbehandlingstiden i aktindsigtssager er et vedvarende kritikpunkt. Offentlighedslovens frist er syv arbejdsdage, jf. § 36, stk. 2, og ved overskridelse skal myndigheden underrette om grunden og om, hvornår afgørelsen kan ventes. I FOB 2011 14-2 præciserede ombudsmanden, at underretningen skal oplyse, *hvad sagens afgørelse venter på* — det er ikke nok at meddele, at sagen er under behandling. Se også Kritik af Justitsministeriets sagsbehandlingstid i sag om aktindsigt. At problemet er aktuelt, viser ombudsmandens undersøgelse af Forsvarsministeriets sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt i 2025 (sag nr. 26/00929), som blev sendt i kopi til **Folketingets Retsudvalg** og Forsvarsudvalget.

De samme frister og forvaltningsretlige krav er indskrevet i anklagemyndighedens forskrifter, jf. Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Aktindsigt, hvorefter en beslutning om aktindsigt "anses som en

forvaltningsretlig afgørelse", så "forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, herunder om vejledningspligt, partshøring og begrundelse, gælder".

LOV Offentlighedsloven § 14, stk. 1 Offentlighedsloven § 23, stk. 1 Offentlighedsloven § 24, stk. 1 Offentlighedsloven § 28, stk. 1 Offentlighedsloven § 36, stk. 2

§ 10 Inhabilitet, saglighed og forbuddet mod skøn under regel

Ombudsmanden er den vigtigste kilde til fortolkningen af forvaltningslovens § 3, navnlig opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5 om "omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed".

I FOB 2019-13 om en kommunes efterlevelse af habilitetsregler i sag om borgmesters relation til privat firma sammenfattede ombudsmanden de to bærende hensyn: **saglighedshensynet** (uvedkommende interesser må ikke få indflydelse) og **tillidshensynet** (offentligheden skal have tillid til afgørelsernes saglighed). Om venskabsinhabilitet gælder en høj tærskel – "[a]lmindelige bekendtskaber falder udenfor; men det samme må gælde for selv nære bekendtskaber". Spejlbilledet – inhabilitet på grund af **uvenskab** – behandlede han i FOB 2023-24 om inhabilitet hos et medlem af Landsskatteretten: modsætningsforholdet skal være "af en vis styrke og direkte karakter", **konstaterbart og gensidigt**, og rent faglige eller politiske uoverensstemmelser er i almindelighed ikke nok.

Uden for forvaltningslovens område gælder en **uskreven retsgrundsætning om speciel inhabilitet**, fx ved faktisk forvaltningsvirksomhed, indstillinger, udtalelser og redegørelser, jf. FOB 2014-11. Omvendt kan forsigtighed føre for vidt: i Medlem af provstiudvalg burde ikke have været erklæret inhabil kritiserede ombudsmanden, at et stift havde erklæret et medlem inhabilt alene på grund af en ledelsesmæssig tilknytning til en *offentlig* myndighed – der foreligger "normalt ikke inhabilitet når de involverede interesser på begge sider er rent offentligretlige". Og i Manglende afklaring eller afværgelse af mulig inhabilitet blev en myndighed kritiseret for ikke at have *undersøgt* et habilitetsspørgsmål, jf. forvaltningslovens § 6.

Ombudsmanden håndhæver også de øvrige grundsætninger om skønsudøvelse:

- **Officialprincippet** – myndigheden skal selv fremskaffe de fornødne oplysninger, og "[u]tilstrækkelig sagsoplysning vil kunne bevirke at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig", jf. Myndighedernes sagsoplysning og skønsafvejning og Afslag på fri proces.
- **Forbuddet mod skøn under regel** – jf. FOB 2021-20 om kommunes afslag på at rykke skadesløsbrev ned i prioritet, hvor ombudsmanden med henvisning til U 2008.2195 H og U 2021.1421 H fastslog, at der gælder "en formodning imod, at skønnet helt kan afskæres".
- **Hjemmelskravet** – jf. FOB 2016-12, hvor lovgivningen ikke indeholdt et tilstrækkelig klart grundlag for udlændingemyndighedernes praksisskærpelse.

Domstolene når til samme resultater ad legalitetsvejen. I **BS-48710/2019-HJR** (Ugyldighed af Jernbanenævnets påbud) tilsidesatte Højesteret et påbud som ugyldigt på grund af **manglende hjemmel**, og i **BS-40602/2022-HJR** (Ugyldighed af vurderingsmænds kendelse) blev en kendelse om handlepligt kendt ugyldig. Ved rene skønsafgørelser er domstolene til gengæld tilbageholdende: i **Sag 129/2017** (Højesterets prøvelse af taksationsmyndighedens skøn) krævede Højesteret "et sikkert grundlag" for at tilsidesætte skønnet — en tærskel, der ligger tæt på ombudsmandens egen selvbegrænsning over for fagkyndige vurderinger.

LOV Forvaltningsloven § 3, stk. 1-2 · Forvaltningsloven § 6, stk. 1-3

PRAKSIS

Højesteret · Ugyldighed af vurderingsmænds kendelse om handlepligt efter mark- og vejfredsloven samt spørgsmål om søgsmålskompetence	15.08.2023
Højesteret · Ugyldighed af Jernbanenævnets påbud om ændring af forretningsbetingelser grundet manglende hjemmel	15.06.2020
Højesteret · Højesterets prøvelse af taksationsmyndighedens skøn over værditab ved opstilling af vindmøller	29.06.2018

§ 11 Offentligt ansattes ytringsfrihed — fra ombudsmandspraksis til lovforslag

Offentligt ansattes ytringsfrihed er et område, hvor ombudsmandens praksis reelt har været det bærende retsgrundlag. I den klassiske udtalelse Offentligt ansattes ytringsfrihed. Opslag på arbejdsplads opstilles kriterierne: begrænsningerne omfatter kun udtalelser inden for eget arbejdsområde, det er afgørende, om den ansatte aktivt har medvirket i beslutningsprocessen, det spiller en rolle, om udtalelsen falder før eller efter beslutningen, og de ansatte har "en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål". Konklusionen er skarp:

> *"[D]er kræves særlige tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, [og] disse grunde [vil] normalt kun (...) foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse."*

Ombudsmanden har videreudviklet normen til også at omfatte myndighedens *reaktion* på lovlige ytringer. I den nyeste sag på området — FOB 2026-4 om en kommunes håndtering af en lærers udtalelser til en avis — fandt ombudsmanden, at Københavns Kommune ikke havde rettet op over for læreren og sikret hende "en samlet og korrekt information om sin personalemæssige situation og ret til at udtale sig". Han henstillede, at kommunen genoptog sagen, og bad om underretning inden tre måneder. Om forvaltningens kontakt til medierne udtalte han, at den "må anses for meget uheldig".

Sammenhængen med ledelsesretten er trukket op i Kritik af tjenestemand. Inddragelse af kriterier, hvor ombudsmanden anerkendte, at en arbejdsgiver kan udtale kritik af tjenstlige forhold, men fandt det beklageligt, at en biskop havde kritiseret en provst for hendes ægtefælles debatindlæg — der var ikke grundlag for at antage en nærliggende risiko for "identitetsforvirring". Og i Kritik af medarbejder. Afgørelsesbegrebet afgrænsede han, hvornår en ledelsesmæssig tilkendegivelse *ikke* er en afgørelse i forvaltningslovens forstand — hvorfor partshørings- og begrundelsesreglerne ikke gælder.

Gennemslaget er dokumenteret: Justitsministeriets lovforslag fra december 2024 om at styrke offentligt ansattes ytringsfrihed bygger direkte på ombudsmandens udtalelser — herunder FOB 2012-26 og sagen om Forsvarsministeriets henvendelse til en skoleleder, hvor ombudsmanden fandt, at henvendelsen "måtte virke

som et påtryk", og fandt det kritisabelt, at ministeren havde "fremsat en klar misbilligelse" af de kritiske kommentarer. Ministeriet gengiver i lovforslaget ombudsmandens norm om, at en myndighed kun bør rette henvendelse til en kritisk ansat, hvis det sker for at varetage et **sagligt formål**.

LOV Forvaltningsloven § 2, stk. 1

§ 12 Myndighedernes pligter over for ombudsmanden — oplysning, sandhed og opfølgning

Ombudsmandens svage sanktioner modsvares af myndighedernes stærke pligter. Efter § 19, stk. 1 er myndighederne "forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter m.v., som forlanges", og efter stk. 2 kan han afkræve dem skriftlige udtalelser. Efter stk. 3 kan han endog indkalde personer til **for retten** at afgive forklaring efter retsplejelovens kapitel 68.

Hertil kommer en ulovbestemt, men ufravigelig **sandhedspligt**. I sagen Et amt besvarede i første omgang ikke ombudsmandens anmodning om en udtalelse og gav urigtige oplysninger til ombudsmanden fastslog ombudsmanden:

> *"Det er et fundamentalt princip at offentligt ansatte ikke må videregive oplysninger der er urigtige eller vildledende, eller fortie oplysninger der er af betydning for en sags bedømmelse. (...) I overensstemmelse med det ovenfor anførte forudsættes det at de oplysninger som myndighederne afgiver til ombudsmanden, er rigtige og fyldestgørende."*

Princippet forankres i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, og straffelovens §§ 162-163 og gælder — som DJØF's etiske arbejdsgruppe har formuleret det — "i forhold til andre offentligt ansatte, ministre, kommunalpolitiske organer, Folketinget, Folketingets Ombudsmand og de kommunale tilsynsmyndigheder".

Opfølgningen på kritik og henstillinger er systematiseret gennem fire kanaler:

1. **Underretningsanmodning.** Ombudsmanden beder rutinemæssigt myndigheden om at oplyse, hvad hans henstilling giver anledning til — jf. FOB 2026-4 (tre måneders frist) og Sagsbehandlingsfejl i sygedagpengesag.
2. **Fremadrettet praksisændring.** I FOB 2018-33 bad ombudsmanden kommunen om at oplyse, hvordan den fremover ville sikre lovmedholdelig sagsbehandling — og orienterede *kommunalbestyrelsen*, Ankestyrelsen og KL. I FOB 2016-12 bad han Udlændingenævnet om at redegøre for, hvordan nævnet fremadrettet ville tilrettelægge sin praksis. I FOB 2021-22 noterede han sig, at Skatteankestyrelsen fremover ville styrke sin sagsforberedelse.
3. **Meddelelse til Folketinget.** Ved fejl "af større betydning" **skal** ombudsmanden efter § 24 underrette Folketingets Retsudvalg og vedkommende minister/kommunalbestyrelse/regionsråd — og efter § 11, stk. 2 skal beretningen altid gengive, hvad myndigheden har anført til sit forsvar. Undersøgelsen af Forsvarsministeriets sagsbehandlingstider i aktindsigtssager i 2025 blev sendt i kopi til Retsudvalget.
4. **Meddelelse om mangler ved lovgivningen.** Efter § 12, stk. 1 skal ombudsmanden underrette Folketinget og ministeren, hvis han bliver opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser — og efter § 12, stk. 2 skal han særligt overvåge, om lovgivningen er forenelig med Danmarks forpligtelser til at sikre **børns rettigheder**, herunder FN's Børnekonvention. Det var på dette grundlag, ombudsmanden

i FOB 2014-9 udtrykte "alvorlig bekymring" for de allermest udsatte børns retssikkerhed i anledning af en kommunal spareplan, og i FOB 2014-19 kritiserede en kommunes mangelfulde reaktion på underretninger.

Efterlevelsen er i praksis høj — myndighederne ændrer typisk deres afgørelse eller praksis efter en henstilling. Men ombudsmandens egne udtalelser viser også modstand: i Et amt besvarede i første omgang ikke ombudsmandens anmodning skulle amtet rykkes gentagne gange, og i Sagsbehandlingstid måtte Direktoratet for Kriminalforsorgen rykke et statsfængsel "i mere end 10 tilfælde", herunder tre gange ved direktørens mellemkomst.

LOV Ombudsmandsloven § 11, stk. 2 Ombudsmandsloven § 12, stk. 1-2 Ombudsmandsloven § 19, stk. 1-3 Ombudsmandsloven § 24

§ 13 Ombudsmanden og domstolene: to spor i kontrollen med forvaltningen

Ombudsmandens virksomhed omfatter efter § 7, stk. 2 **ikke domstolene**, og han træffer ikke bindende afgørelser. Domstolskontrollen hviler derimod på grundlovens § 63, stk. 1, hvorefter domstolene "er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser". De to spor er komplementære — og forskellene er systematiske.

Prøvelsens bredde. Ombudsmandens norm i § 21 rækker videre end domstolenes: han prøver også god forvaltningsskik, som ikke i sig selv kan bære en ugyldighedsdom. Ved inspektioner kan han efter § 18 endda bedømme forholdene "ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter".

Prøvelsens dybde. Til gengæld er ombudsmanden mere tilbageholdende med *fagkyndige* skøn. I FOB 2018-33 formulerede han begrænsningen udtrykkeligt:

> *"[J]eg [kan] ifølge reglerne for ombudsmandens arbejde kun i begrænset omfang tage stilling til afgørelser, der helt eller delvist bygger på en særlig fagkyndig viden – eksempelvis socialfaglig, lægefaglig, psykologisk eller pædagogisk viden. Jeg har således som ombudsmand ikke den fagkundskab, som er nødvendig for at kontrollere, om myndighedernes fagkyndige vurderinger er rigtige."*

Samme selvbegrænsning ses i Godkendelse som lærlingeplads og Godtgørelse til præst uden tjenestebolig: kun ved "ganske særlige omstændigheder" — fx mangelfuld sagsoplysning eller usaglig forskelsbehandling — kan ombudsmanden kritisere selve vurderingen. Domstolene anlægger en parallel tærskel: i **Sag 129/2017** (prøvelse af taksationsmyndighedens skøn) krævede Højesteret "et sikkert grundlag" for at tilsidesætte et administrativt skøn.

Domstolsprøvelsens rammer er i øvrigt selvstændigt afklaret i nyere højesteretspraksis, som ombudsmanden må respektere:

- **BS-38130/2022-HJR** (Fremlæggelse af beviser i arbejdsskadesag) — det er "en grundlæggende forudsætning for domstolsprøvelse efter grundlovens § 63", at hele myndighedens sagsgrundlag kan inddrages; bilag, der indgik i Ankestyrelsens afgørelsesgrundlag, kunne derfor fremlægges.
-

BS-1108/2022-HJR (opsættende virkning efter byrettens underkendelse) og **BS-49769/2021-HJR** (-afvisning af opsættende virkning) — domstolene kan undtagelsesvis tillægge et søgsmål opsættende virkning efter en afvejning af det offentliges håndhævelsesinteresse over for den skade, sagsøgeren påføres.

- **BS-28216/2025-HJR** (domstolenes kompetence til at tillægge klager opsættende virkning trods særlovgivning) — selv en udtrykkelig lovbestemmelse om ikke-suspension afskærer ikke domstolene fra i helt særlige tilfælde at give opsættende virkning ved administrativ frihedsberøvelse.
- **Sag 9/2024** (anvendelse af beviser fra administrative kontrolbesøg) — grænsen mellem forvaltningens kontrolbeføjelser og strafferetsplejen efter retssikkerhedslovens § 9. Grænsen er også relevant for ombudsmanden: notatpligten gælder efter offentlighedslovens § 13, stk. 3 ikke i sager inden for strafferetsplejen, og klager over politiets adfærd behandles af Den Uafhængige Politiklagemyndighed, jf. Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Sager mod offentligt ansatte.

Broen mellem de to spor er ombudsmandslovens § 23: når ombudsmanden når grænsen for sin egen prøvelse, kan han **henstille, at der meddeles fri proces**, så sagen kan afgøres af domstolene — som i Afskedigelse af socialdirektør, hvor han udtrykkeligt anførte, at "[d]en endelige afgørelse af sagen henhører under domstolene".

Omvendt kan domstolspraksis indskrænke ombudsmandens råderum. I Klage til ombudsmanden anset som brud på aftale konstaterede ombudsmanden, at Højesterets domme om fratrædelsesaftaler betød, at han som udgangspunkt måtte afvise klager over forhold omfattet af en fratrædelsesaftale, og at det "nu ikke længere er en opgave for ombudsmanden at påse at forvaltningslovens krav til sagsbehandlingen er overholdt i disse sager om forligsmæssig afskedigelse" — samtidig med at han fastholdt, at selve klageadgangen ikke kan begrænses ved aftale.

LOV `Grundloven § 63, stk. 1` `Offentlighedsloven § 13, stk. 3` `Ombudsmandsloven § 7, stk. 2` `Ombudsmandsloven § 21` `Ombudsmandsloven § 23`

PRAKSIS

Højesteret · Domstolenes kompetence til at tillægge klager over administrative afgørelser opsættende virkning trods særlovgivning	03.11.2025
Højesteret · Højesterets dom om anvendelse af beviser fra administrative kontrolbesøg i straffesag om dyrevelfærd	03.09.2024
Højesteret · Fremlæggelse af beviser i arbejdsskadesag: Skriftlige vidneerklæringer vs. administrativt grundlag	24.01.2023
Højesteret · Højesterets kendelse om opsættende virkning i udlændingesag efter byrettens underkendelse af administrativt afslag	13.04.2022
Højesteret · Højesterets afvisning af opsættende virkning i sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse	13.04.2022
Højesteret · Højesterets prøvelse af taksationsmyndighedens skøn over værditab ved opstilling af vindmøller	29.06.2018
Højesteret · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse	12.10.2001

§ 14 Sammenfatning: hvad ombudsmandspraksis reelt binder myndighederne til

Ombudsmandens formelle magt er beskeden. Han kan ikke omgøre, annullere eller pålægge; han kan kritisere, henstille og offentliggøre. Alligevel er hans praksis den mest anvendte retskilde i dansk forvaltningsret uden for lovteksten — og forklaringen ligger i tre forhold.

For det første er prøvelsesnormen i § 21 bredere end nogen anden kontrolinstans': "i strid med gældende ret **eller på anden måde** (...) fejl eller forsømmelser". Det er i dette rum, god forvaltningsskik er blevet skabt — normerne om rimelig sagsbehandlingstid, underretning, forståeligt sprog, høflighed, besvarelse af henvendelser og skriftlig meddelelse af indgribende afgørelser. Forvaltningen anerkender selv normens oprindelse: Vejledning om god adfærd i det offentlige og Retssikkerhedsvejledningen henviser udtrykkeligt til, at principperne er udviklet af og kan udledes af Folketingets Ombudsmands praksis.

For det andet har ombudsmandens udtalelser en dokumenterbar gennemslagskraft opad i systemet. Ankestyrelsen har i principafgørelse **131-09** (genoptagelse på ulovbestemt grundlag) omsat ombudsmandens kritik til bindende praksis for hele det sociale område; Justitsministeriet har omsat hans ytringsfrihedspraksis til et lovforslag; Statsministeriets cirkulæreskrivelse om underretning ved lange sagsbehandlingstider udsprang af en ombudsmandshenstilling fra 1972 og er i dag lovfæstet i offentlighedsloven, jf. FOB 2011 14-2. Og Rigsadvokaten har indskrevet de forvaltningsretlige garantiforskrifter i Rigsadvokatmeddelelsen om aktindsigt og om tilhold.

For det tredje understøttes de svage sanktioner af stærke procesregler: ubetinget oplysnings- og sandhedspligt (§ 19), pligtmæssig underretning af Folketingets Retsudvalg ved fejl af større betydning (§ 24), offentliggørelse i den årlige beretning (§ 11), adgang til at rejse sager af egen drift og gennemføre generelle stikprøveundersøgelser (§ 17) samt uhindret adgang til tjenestesteder og — uden retskendelse — til private institutioner med frihedsberøvede og børn (§ 19, stk. 4-5).

For den praktiserende jurist kan konklusionen skæres til: en ombudsmandsudtalelse er ikke bindende, men den er **normerende**. Den kan ikke i sig selv bære en ugyldighedspåstand — det kan derimod de garantiforskrifter, den håndhæver, jf. Ankestyrelsens **F-3-03** (notatpligt og partshøring som garantiforskrifter) og Højesterets prøvelse af notatpligten i **BS-236/2007-HJR** (link). Og skal en myndighedsfejl repareres, er vejen typisk den, ombudsmanden selv anviser: genoptagelse og en ny afgørelse — om nødvendigt af egen drift for hele den kreds af borgere, der er ramt af den underkendte praksis.

LOV
Ombudsmandsloven § 11 · Ombudsmandsloven § 17, stk. 1-2 · Ombudsmandsloven § 19, stk. 1-5 · Ombudsmandsloven § 21 · Ombudsmandsloven § 24

PRAKSIS

Højesteret · Stadfæstelse af afslag på humanitær opholdstilladelse og frifindelse for påstande om brud på notatpligt	06.10.2008
Ankestyrelsen · Genoptagelse af sag om varigt mén på ulovbestemt grundlag på grund af væsentlig sagsbehandlingsfejl	01.01.2009
Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	01.01.2003

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Forvaltningsloven § 7	stk. 1	Grundloven § 55	
Offentlighedsloven § 13	stk. 1	Ombudsmandsloven § 7	stk. 1
Ombudsmandsloven § 17	stk. 1-2	Ombudsmandsloven § 21	
Ombudsmandsloven § 22		Ombudsmandsloven § 24	

MATERIALE

Citerede afgørelser

26 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		11
03.11.2025	Domstolenes kompetence til at tillægge klager over administrative afgørelser opsættende virkning trods særlovgivning	28216-2025
03.09.2024	Højesterets dom om anvendelse af beviser fra administrative kontrolbesøg i straffesag om dyrevelfærd	9-2024
15.08.2023	Ugyldighed af vurderingsmænds kendelse om handlepligt efter mark- og vejfredsloven samt spørgsmål om søgsmålskompetence	bs-40602-2022-hjr
24.01.2023	Fremlæggelse af beviser i arbejdsskadesag: Skriftlige vidneerklæringer vs. administrativt grundlag	bs-38130-2022-hjr
13.04.2022	Højesterets kendelse om opsættende virkning i udlændingesag efter byrettens underkendelse af administrativt afslag	bs-1108-2022-hjr
13.04.2022	Højesterets afvisning af opsættende virkning i sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse	bs-49769-2021-hjr
15.06.2020	Ugyldighed af Jernbanenævnets påbud om ændring af forretningsbetingelser grundet manglende hjemmel	bs-48710-2019-hjr
29.06.2018	Højesterets prøvelse af taksationsmyndighedens skøn over værditab ved opstilling af vindmøller	129-2017
31.10.2011	Højesterets dom om forældelse af erstatningskrav for frihedsberøvelse og afvisning af bevisførelse	64-2010
06.10.2008	Stadfæstelse af afslag på humanitær opholdstilladelse og frifindelse for påstande om brud på notatpligt	6144-7361
12.10.2001	Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse	4990-6010

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS		15
01.01.2019	Bortfald af sygedagpenge: Krav til kommunens skriftlige og utvetydige orientering om konsekvenser ved manglende medvirken	83-19
01.01.2017	Genoptagelse og forældelse i arbejdsskadesager: Samspillet mellem nye krav og myndighedsfejl	3-17
01.01.2011	Rimelig partshøringsfrist: Syv dage mellem jul og nytår var urimeligt kort, og myndighed må ikke stille krav om skriftlighed uden lovhjemmel	207-11
01.01.2011	Kommunens vejledningspligt om fortrydelsesret ved bortfald af sygedagpenge grundet manglende medvirken	127-11
01.01.2011	Sygedagpenge: Genoptagelse efter manglende medvirken kræver konkret handling, men kommunal tvivlsom vejledning kan medføre tidligere genoptagelse	13-11

01.01.2009	Genoptagelse af sag om varigt mén på ulovbestemt grundlag på grund af væsentlig sagsbehandlingsfejl	131-09
01.01.2009	Højesteretsdom ændrer praksis for genoptagelse af sager om tab af erhvervsevne inden for 5-års fristen	146-09
01.01.2006	Kontanthjælp: Kommunen skal dokumentere afsendelse af afgørelse om ophør af hjælp	A-11-06
01.01.2003	Sletning af fejlagtige oplysninger: Hensynet til dokumentation og arkivpligt vejer tungere end borgerens ønske om sletning	F-2-03
01.01.2003	Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	F-3-03
01.01.2002	Aktivloven: Kommunens pligt til at beregne formueforbrug og oplyse varighed af standsning af kontanthjælp (Officialmaksimen)	A-45-02
01.01.2002	Kommunen kunne ikke stille krav om dobbeltudmeldelse fra dagtilbud; ansvaret for intern kommunikation påhviler kommunen	C-11-02
01.01.2001	Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse	D-7-01
01.01.2000	Krav til skriftlighed i helhedsvurdering og opfølgningsplaner i sygedagpengesager	D-5-00
01.01.1993	Kommunens standsning af børnetilskud uden partshøring og begrundelse var i strid med forvaltningsloven	B-2-93

07 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over forvaltningslovens anvendelsesområde, afgørelsesbegreb og inhabilitet

Anvendelsesområde, afgørelsesbegreb, partsbegreb og habilitetsreglerne i §§ 3-8

Version 2 Opdateret 22. jul. 2026 37 afgørelser · 1993–2026 Læs online

INTRODUKTION

Forvaltningslovens "almindelige del" – §§ 1-8 – afgør, hvornår loven overhovedet finder anvendelse, hvem der er part, og hvornår en forvaltningsperson er inhabil. Retsgrundlaget bygger fortsat på de oprindelige bemærkninger til 1985 LSF 4, hvorefter "truffet afgørelse" sigter til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, mens faktisk forvaltningsvirksomhed falder uden for. Praksis domineres af Folketingets Ombudsmand, men Højesteret har i 2024-2025 afsagt to centrale afgørelser om § 3 – om kommunalpolitikeres økonomiske interesse og om sagkyndiges dobbeltroller – og Ankestyrelsen har fastlagt partsbegrebet og væsentlighedsvurderingen i en række principafgørelser.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 En "afgørelse" i forvaltningslovens forstand er udfærdigelse af en retsakt, dvs. en udtalelse, der på et offentligretligt retsgrundlag fastsætter, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

02 Faktisk forvaltningsvirksomhed – patient- og klientbehandling, undervisning, rådgivning, pleje, rengøring og drift – falder uden for lovens anvendelsesområde, men den underliggende ret til ydelsen afgøres ved en afgørelse.

03 Beslutninger, der overvejende er af retlig karakter og fastlægger borgerens retsstilling, er afgørelser, selv om de træffes som led i faktisk forvaltningsvirksomhed.

04 En myndigheds indstilling eller udtalelse til en anden myndighed er ikke en afgørelse – heller ikke når høringssvaret er bindende for den hørende myndighed.

05 En afskedigelse eller forflyttelse er en afgørelse, selv om den fremtræder som en aftale eller et forlig; vilkår, der er accessoriske til forvaltningsakten, indgår i afgørelsen.

06 Inhabilitetsreglerne i kapitel 2 gælder efter § 2, stk. 2 også ved indgåelse af kontraktsforhold og lignende privatretlige dispositioner, hvor lovens øvrige regler ikke gælder.

07 Partsstatus forudsætter en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagens udfald; en afledt eller blot øget sandsynlighed for følgevirkninger er normalt ikke nok.

08 Inhabilitetsvurderingen er objektiv: den pågældendes personlige hæderlighed og faktiske evne til at se bort fra interessen er uden betydning.

09 Efter § 3, stk. 1, nr. 1 kræves en særlig personlig eller økonomisk interesse – en interesse, man deler med en bredere kreds af naboer, er som udgangspunkt for afledt.

10 Opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5 rammer nære venskaber og konstaterbart, gensidigt uvenskab; rent faglige og professionelle uoverensstemmelser gør ikke inhabil.

11 Ansættelse hos den myndighed, der er modpart i sagen, kan efter § 3, stk. 1, nr. 5 gøre en sagkyndig inhabil, selv om vedkommende ikke har medvirket ved myndighedens konkrete afgørelse.

12 "Fare"-forbeholdet i § 3, stk. 2 er en væsentligheds- eller bagatelgrænse: beskedne, fjerntliggende eller rent generelle interesser udløser ikke inhabilitet.

13 Virkningen efter § 3, stk. 3 omfatter enhver form for medvirken ved den indholdsmæssige forberedelse – herunder indstillinger og fagkyndige udtalelser – ikke kun selve afgørelsen.

14 Substitutionsreglen i § 4 fritager kun, hvor det er umuligt eller forbundet med væsentlig vanskelighed eller betænkelighed at lade en anden træde i stedet; for kollegiale organer gælder de skærpede krav i § 4, stk. 2.

15 Efter § 6 skal den, der er bekendt med en mulig inhabilitetsgrund, snarest underrette sin foresatte, og vedkommende må ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af habilitetsspørgsmålet.

16 Forvaltningsloven regulerer ikke myndighedsinhabilitet – den følger af en ulovbestemt retsgrundsætning og kan opstå, når myndigheden selv er part eller når myndighedens leder er personligt inhabil (afledt inhabilitet).

17 Uden for forvaltningslovens område gælder en uskreven retsgrundsætning om speciel inhabilitet, der afspejler lovens regler og navnlig aktualiseres ved beslutninger i grænseområdet til afgørelser.

18 Vejledningspligten i § 7, stk. 1 udløses af en henvendelse, men suppleres af en pligt til af egen drift at vejlede, når det fremstår naturligt og relevant, eller myndighedens handlemåde ellers kan virke vildledende.

19 Videresendelsespligten i § 7, stk. 2 er hovedreglen – en praksis, hvorefter der kun videresendes efter udtrykkelig anmodning, er ikke i overensstemmelse med bestemmelsen.

20 Retten til repræsentation og bisidder efter § 8, stk. 1 kan kun fraviges i ganske særlige tilfælde efter en konkret afvejning; undtagelsen i § 8, stk. 2 skal fortolkes snævert.

21 Inhabilitetsreglerne er garantiforskrifter, hvis tilsidesættelse generelt er en væsentlig retlig mangel, der som udgangspunkt medfører ugyldighed, medmindre myndigheden godtgør, at fejlen ikke har haft betydning for udfaldet.

22 Klageinstansen skal af egen drift påse, om underinstansen har overholdt sagsbehandlingsregler med karakter af garantiforskrifter.

§ 1 Hvem loven gælder for, og hvilke sager den omfatter – §§ 1 og 2

Forvaltningslovens organisatoriske anvendelsesområde er bredt: efter forvaltningslovens § 1, stk. 1 gælder loven for **alle dele af den offentlige forvaltning**, og efter § 1, stk. 2 tillige for selvejende institutioner, foreninger og fonde, der enten er oprettet ved eller i henhold til lov, eller som er oprettet på privatretligt grundlag og udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter under intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol. § 1, stk. 3 giver vedkommende minister hjemmel til efter forhandling med justitsministeren at udstrække loven til andre selskaber og institutioner, hvis udgifterne overvejende dækkes af offentlige midler, eller i det omfang de har fået tillagt afgørelseskompetence på det offentliges vegne.

Det *saglige* anvendelsesområde er derimod snævert. Efter § 2, stk. 1 gælder loven kun for behandlingen af sager, "hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed". Denne afgrænsning er bevidst snævrere end offentlighedslovens. Af de oprindelige bemærkninger til lovforslagets § 2 fremgår:

> *Noget tilsvarende gælder ikke generelt i forhold til de almindelige regler for forvaltningens sagsbehandling, der er optaget i det foreliggende forslag til forvaltningslov. Regler om forudgående partshøring i lovforslagets kapitel 5 lader sig således ikke med mening udstrække til at skulle finde anvendelse på alle former for forvaltningens virksomhed (...). Det anførte er baggrunden for, at lovforslagets § 2 indeholder en snævrere afgrænsning af anvendelsesområdet for forvaltningslovens regler end den, der er foreslået i offentlighedsloven.*

Fra denne hovedregel gør loven selv tre undtagelser. For det første gælder inhabilitetsreglerne i kapitel 2 efter § 2, stk. 2 **også** for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner. For det andet gælder kapitel 8 og 8 a (tavshedspligt, videregivelse og digital kommunikation) efter § 2, stk. 3 for al virksomhed inden for den offentlige forvaltning. For det tredje kan vedkommende minister efter § 2, stk. 4 udvide lovens anvendelsesområde administrativt.

Aktualitet. Den konsoliderede lovbekendtgørelse er fra 22. april 2014. §§ 1-8 er materielt uændrede siden 1985 bortset fra, at henvisningen til kapitel 8 a i § 2, stk. 3 blev indsat ved lov nr. 215 af 22. april 2002 om digital kommunikation, og at ordene "regionsråds eller" blev indsat i § 4, stk. 3, 2. pkt. ved kommunalreformlovgivningen med virkning fra 1. januar 2007. Uden for den her behandlede kerne er §§ 10 og 28 tilpasset databeskyttelsesforordningen ved **lov nr. 503 af 23. maj 2018**, og der er indsat et nyt stk. 2 i § 9 a om afslag på partsaktindsigt ved retsstridigt formål ved lov nr. 655 af 11. juni 2024 med virkning fra 1. juli 2024 – ingen af disse ændringer er endnu konsolideret ind i lovbekendtgørelsens tekst.

De enkelte sagsbehandlingsgarantier, som § 2, stk. 1 er indgangsbetingelse for, behandles i selvstændige oversigter: partsaktindsigt under aktindsigt, partshøring under partshoering, begrundelse under begrundelse-forvaltning og tavshedspligt under tavshedspligt.

LOV

Forvaltningsloven § 1, stk. 1-3 | Forvaltningsloven § 2, stk. 1-4 | Forvaltningsloven § 9a, stk. 2

§ 2 Afgørelsesbegrebet: retsakter over for faktisk forvaltningsvirksomhed

Forvaltningsloven indeholder ingen definition af afgørelsesbegrebet. Den autoritative fortolkning ligger i de oprindelige bemærkninger til § 2, hvor det hedder:

> *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, så som patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning. Denne virksomhed tager netop ikke sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til de implicerede enkeltpersoner.*

Ombudsmanden har systematiseret sondringen i FOB 2018-25, hvor anvisningen af en kirkebænk til en konfirmands far ikke blev anset for en afgørelse, hvorfor aktindsigtsanmodningen skulle afgøres efter offentlighedsloven og ikke forvaltningslovens kapitel 4. Udtalelsen opregner børnepasning, drift af plejecentre, rengøring og kantinedrift som yderligere eksempler på faktisk forvaltningsvirksomhed og opstiller det bærende kriterium:

> *Beslutninger, der overvejende er af retlig karakter og træffes ud fra et offentligretligt retsgrundlag, som fastsætter de berørte borgeres retsstilling, er afgørelser i lovens forstand. Det gælder navnlig beslutninger om, hvorvidt en person har ret til en ydelse, der i sig selv har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed.*

Samme grundskel er trukket i FOB om karakterfastsættelse i en klagesag, hvor ombudsmanden fremhæver, at optagelse på et plejehjem er en afgørelse, mens tildelingen af et bestemt værelse som udgangspunkt er faktisk forvaltningsvirksomhed, og at bortvisning fra folkeskolen er en afgørelse, mens bortvisning fra resten af en undervisningstime ikke er det.

Ankestyrelsen har omsat sondringen til en praktisk regel på det sociale område. I principafgørelse **76-17** (Ankestyrelsens principafgørelse om kommunens valg af leverandør) fastslog styrelsen, at kommunens valg af leverandør som udgangspunkt er faktisk forvaltningsvirksomhed:

> *Hvis beslutningen er væsentlig indgribende for borgeren, er der imidlertid tale om en afgørelse, som borgeren kan klage over til Ankestyrelsen.*

Styrelsen tilføjede, at kommunens vurdering af, om der foreligger en afgørelse eller faktisk forvaltningsvirksomhed, i sig selv er en afgørelse, der kan påklages. I den konkrete sag var visitationen af en 21-årig med Dravet Syndrom til aflastning på et plejecenter for ældre en væsentlig indgribende – og dermed påklagelig – beslutning.

Også domstolene anvender sondringen. I **BS-2413/2004-OLR** (Østre Landsrets dom om Kosovonødloven) blev Rigspolitiets tvangsmæssige udsendelse af en familie behandlet som faktisk forvaltningsvirksomhed – en fuldbyrdelse af udlændingemyndighedernes gyldige afgørelse – og ikke som en selvstændig retsakt, der kunne prøves efter grundlovens § 63.

LOV Forvaltningsloven § 2, stk. 1 | Grundloven § 63

PRAKSIS **Landsretten** · Dom om prøvelse af afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter Kosovonødloven 31.08.2006

Ankestyrelsen · Ankestyrelsens principafgørelse om kommunens valg af leverandør, klageadgang (afgørelse vs. faktisk forvaltningsvirksomhed) og partsstatus i sager om hjælp og aflastning 01.01.2017

§ 3 Grænsetilfælde: aftaler, procesledende beslutninger, indstillinger og habilitetsbeslutninger

Afgørelsesbegrebet er formuleret snævert, men det kan ikke omgås ved at klæde en ensidig myndighedsbeslutning på som en aftale. I FOB om forligsmæssig afskedigelse udtalte ombudsmanden:

> *Sammenfattende er det herefter min opfattelse at såvel den egentlige afskedigelsesbeslutning som beslutningen om de nærmere afskedigelsesvilkår indgår i et sagsforløb, der i sin helhed er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Det gælder selv om beslutningerne helt eller delvis fremtræder som truffet efter aftale eller forhandlinger.*

Begrundelsen er dels, at vilkår, der er accessoriske til en forvaltningsakt, i almindelighed anses som en del af forvaltningsakten, dels at en udskillelse af vilkårsfastsættelsen ville være uforenelig med den ulovbestemte grundsætning om partshøring forud for uansøgt afsked. Samme resultat nåede ombudsmanden i FOB om forligsmæssig forflyttelse, hvor initiativet til at ændre en overenskomstansats tjenestested ensidigt udgik fra kommunen. Og i FOB om forsvarets bedømmelseskort fastslog ombudsmanden, at forfremmelse er en afgørelse, uanset at den meddeles som en tjenestebefaling og ikke som et tilbud om ansættelse.

Omvendt falder en række beslutninger uden for begrebet. Forarbejderne til § 2 nævner udtrykkeligt tre grupper:

- **Indstillinger og høringssvar.** "En myndigheds indstilling eller udtalelse til en anden forvaltningsmyndighed til brug for en sags afgørelse er ikke en afgørelse i lovens forstand, uanset om høringssvaret måtte være bindende for den hørende myndighed."
- **Procesledende beslutninger.** En beslutning om, at en sag skal tages under behandling, eller at sagen skal oversendes til en anden myndighed med henblik på afgørelse dér, er ikke en afgørelse. Det samme gælder anklagemyndighedens beslutning om at rejse tiltale.
- **Generelle retsakter og tjenestebefalinger.** Loven gælder som udgangspunkt for sager om udfærdigelse af generelle retsakter, men reglerne om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse (kapitel 4-6) finder ikke anvendelse på gennemførelse af generelle forskrifter eller foranstaltninger af almindelig karakter, ligesom konkrete tjenestebefalinger falder uden for disse kapitlers anvendelsesområde.

En nyere præcisering findes i FOB 2023-24, hvor ombudsmanden var enig med Landsskatteretten i, at rettens beslutning under et retsmøde om, at et retsmedlem ikke var inhabilt, ikke i den konkrete situation var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det fritog dog ikke myndigheden fra god forvaltningsskik: ombudsmanden fandt, at det ville have været bedst stemmende hermed, om Landsskatteretten enten på retsmødet eller i den efterfølgende skriftlige afgørelse havde begrundet beslutningen og noteret den på sagen.

Endelig følger det af § 2, stk. 2, at netop fordi kontraktsindgåelse og lignende privatretlige dispositioner ligger uden for stk. 1, har lovgiver udtrykkeligt udstrakt kapitel 2 hertil – en løsning, forarbejderne begrunder med, at "[d]en afgrænsning af forvaltningslovens anvendelsesområde, der er foretaget i lovforslagets § 2, stk. 1, bør ikke gælde for lovforslagets regler om inhabilitet".

LOV `Forvaltningsloven § 2, stk. 1, 2`

§ 4 Partsbegrebet: væsentlig, individuel og retlig interesse

Partsbegrebet er ikke defineret i loven, men er forudsat i formuleringen af bl.a. § 8, stk. 1 og § 9, stk. 1. Ombudsmanden har sammenfattet praksis i FOB 2022-17:

> *Også personer, som ikke er ansøgere, adressater eller klagere, kan være parter i en sag. Det afhænger af, om de kan anses for at have en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagen og dens udfald.*

Væsentlighedskriteriet betyder, at afgørelsen skal angå borgerens forhold "med en vis intensitet og styrke". Ved vurderingen af, om en *afledt* interesse er tilstrækkelig, må mængden og arten af de led, der ligger mellem sagens udfald og betydningen for borgeren, tages i betragtning, ligesom det er afgørende, hvor indgribende udfaldet er, og om interessen er beskyttet af den materielle lovgivning. Ombudsmanden tilføjer, at når udfaldet ikke har direkte og automatiske virkninger, men alene øger sandsynligheden for, at visse følger indtræder, vil interessen som oftest være for indirekte og usikker til at udløse partsstatus.

Ankestyrelsen har udmøntet kriterierne i flere principafgørelser:

Afgørelse	Spørgsmål	Resultat
7-15	Er en anbringende kommune part i socialtilsynets tilsynssag om et privat opholdssted?	Nej – hverken samarbejdsaftale, driftstilskud eller tilbuddets samtykke er nok; seks andre kommuner brugte samme tilbud, så interessen var ikke individuel
24-18	Er den solidarisk hæftende ægtefælle part i sagen om tilbagebetaling af boligstøtte?	Ja – direkte, væsentlig, individuel og retlig interesse; et girokort er ikke en gyldig afgørelse over for hæfteren
C-3-01	Har forældremyndighedsindehaveren partsstatus i samværssag mod den anden forælder?	Ja – men uden klageadgang, da afgørelsen ikke er truffet over for vedkommende

I **7-15** (Kommunes partsstatus i tilsynssager) understregede Ankestyrelsen, at indgrebets intensitet er afgørende: et skærpet tilsyn og et påbud om ændrede fysiske rammer var ikke nok, hvorimod en tilbagekaldelse af godkendelsen i højere grad ville have talt for partsstatus. I **24-18** (Solidarisk hæftelse for boligstøtte) fastslog styrelsen, at "[e]n afgørelse om tilbagebetaling af boligstøtte, der kun er truffet overfor modtageren af boligstøtte, har derfor ikke virkning overfor en solidarisk hæfter". Og i **C-3-01** (Partsstatus for indehaver af forældremyndighed) viser Ankestyrelsen, at partsstatus og klageberettigelse ikke er sammenfaldende: partsstatus udløser ret til advokatbistand, aktindsigt og udtaleret, men ikke i sig selv klageadgang.

I ombudsmandspraksis er partsbegrebet også afgrænsende over for naboer og tredjemænd, jf. FOB om nabo ikke klageberettiget i byggesag og FOB om partshøring i byggesag.

LOV
- Forvaltningsloven § 8, stk. 1
- Forvaltningsloven § 9, stk. 1

PRAKSIS
- **Ankestyrelsen** · Solidarisk hæftelse for boligstøtte – Partsstilling og krav til afgørelse ved efterregulering — 01.01.2018
- **Ankestyrelsen** · Kommunes partsstatus i tilsynssager: Krav om væsentlig og individuel interesse i sag om privat døgntilbud — 01.01.2015
- **Ankestyrelsen** · Partsstatus for indehaver af forældremyndighed i samværssager mod den anden forælder — 01.01.2001

§ 5 Speciel personlig inhabilitet efter § 3, stk. 1, nr. 1-4

Forvaltningslovens § 3, stk. 1 opregner fire konkrete tilfældegrupper og en opsamlingsbestemmelse. Af de oprindelige bemærkninger fremgår, at inhabilitet kan foreligge i forhold til enhver, der virker inden for den offentlige forvaltning – uanset om virket beror på ansættelse, beskikkelse eller valg, om arbejdet er aflønnet, og om det er heltids- eller deltidsbeskæftigelse, herunder hverv som medlem af et kollegialt organ.

Nr. 1 – partsinhabilitet. Den, der selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, er inhabil, jf. § 3, stk. 1, nr. 1. Det centrale nyere eksempel er Nymølle/Faxe-sagsforløbet. Retten i Næstved fandt i **BS-1323/2020-NAE** (Afgørelse om ugyldigt afslag på grundvandssænkning), at et udvalgsmedlem, der var medejer af flere ejendomme op til graveområdet og i høringssvar havde anført, at en gravetilladelse ville påvirke familiens økonomi "drastisk", havde en særlig, væsentlig og direkte økonomisk interesse. Da hans stemme var udslagsgivende i et 4-3-flertal, blev afgørelsen ugyldig, og kommunen blev anset for erstatningsansvarlig. Østre Landsret nåede i **BS-30324/2021-OLR** (Afgørelse om inhabilitet og tilladelse til grundvandssænkning) det modsatte resultat på habilitetsspørgsmålet:

> *Vidne 3 [kan] ikke anses at have haft en sådan særlig personlig eller økonomisk interesse i udfaldet af behandlingen om tilladelse til grundvandssænkning, at han ikke som valgt lokalpolitiker kunne deltage i at træffe afgørelse på mødet den 30. oktober 2019.*

Landsretten lagde vægt på, at interessen var *afledt*: medlemmet boede ikke selv på ejendommene, det var uvist om og hvornår et prisfald ville indtræde, og hans ejendomme lå sammen med ca. 55 andres inden for 200 meter fra graveområdet. Højesteret stadfæstede resultatet i **BS-29747/2023-HJR** (Højesteretsdom: Afslag på grundvandssænkning ikke ugyldigt). Sagsforløbet illustrerer, at grænsen mellem en "særlig" og en "afledt" økonomisk interesse i praksis er det vanskeligste spørgsmål under nr. 1 – og at graden af, hvor bredt interessen deles med andre borgere, er et centralt kriterium.

Nr. 2 – slægtskabsinhabilitet. § 3, stk. 1, nr. 2 omfatter ægtefælle, beslægtede og besvogrede i op- eller nedstigende linje samt i sidelinjen så nær som søskendebørn og "andre nærstående". Forarbejderne fremhæver, at udtrykket "andre nærtstående" ud over plejeforhold navnlig sigter til tilknytning, der ikke beror på ægteskab, men på et fast samlivsforhold. Til forskel fra nr. 1 medfører kun *aktuelle* repræsentationsforhold inhabilitet efter nr. 2. Vejledning om god adfærd i det offentlige illustrerer med det klare skoleeksempel, at en kommunal sagsbehandler er inhabil ved behandlingen af en byggetilladelse på nabogrunden til broderens ejendom – uanset hvilken relation der konkret er mellem dem.

Nr. 3 – selskabs- og foreningsinhabilitet. § 3, stk. 1, nr. 3 rammer kun tilknytning til en **privat** juridisk person, der har en **særlig** interesse i sagens udfald. Det udelukker efter forarbejderne både juridiske personer, der fuldt ud ejes af stat eller kommune, og offentlige selvejende institutioner oprettet ved eller i henhold til lov. En generel foreningsmæssig, ideologisk eller politisk interesse begrunder i almindelighed ikke inhabilitet, hvorimod der "jævnligt vil være grund til at statuere inhabilitet" ved fx byggetilladelser til foreningen eller gensidigt bebyrdende retshandler med den. I FOB 2013-8 afviste ombudsmanden anvendelse af nr. 3 på medlemmer af Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed, allerede fordi alle tre medlemmer var offentligt ansatte og uden tilknytning til private juridiske personer med særlig interesse i sagen. Se også FOB om kommunaldirektørs inhabilitet som følge af medlemskab af et pengeinstituts bestyrelse, hvor Indenrigsministeriet fremhævede, at spørgsmålet må afgøres efter reglerne om *speciel* inhabilitet i konkrete sager.

Nr. 4 – to-instans-inhabilitet. § 3, stk. 1, nr. 4 omfatter kun sager om klage over eller kontrol- og tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, hvor den pågældende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse, sagen angår. Forarbejderne præciserer, at en overordnet myndigheds medarbejder, der blot har ydet vejledning om lovfortolkning uden at give udtryk for sin endelige opfattelse af sagens udfald, ikke har "medvirket ved den afgørelse". I FOB om to-instans inhabilitet fandt ombudsmanden derimod en skatteinspektør inhabil som sekretær for skatteankenævnet, fordi hans besvarelse af klagerens anmodning om ny sagsbehandler nødvendigvis havde indbefattet en forudgående gennemgang og vurdering af sagens skatteretlige problemer – og skatteankenævnets afgørelse kunne derfor kræves tilsidesat som ugyldig.

LOV	Forvaltningsloven § 3, stk. 1	
PRAKSIS	**Højesteret** · Højesteretsdom: Afslag på grundvandssænkning ved råstofindvinding ikke ugyldigt	24.01.2024
	Landsretten · Afgørelse om inhabilitet og tilladelse til grundvandssænkning ved råstofindvinding	14.10.2022
	Byretten · Afgørelse om ugyldigt afslag på grundvandssænkning og erstatningsansvar	16.07.2021

§ 6 Opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5 – venskab, uvenskab, dobbeltroller og gaver

Efter § 3, stk. 1, nr. 5 foreligger inhabilitet, når "der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed". Forarbejderne angiver rækkevidden:

> *Efter denne bestemmelse vil f.eks. et nært venskabsforhold eller omvendt et konstaterbart uvenskab over for en person, der er part i sagen, kunne begrunde inhabilitet, og det samme vil, men kun i særegne tilfælde, kunne gælde, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin opfattelse af den sag, der foreligger til behandling.*

Det tilføjes udtrykkeligt, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der som led i sin almindelige politiske virksomhed på forhånd har givet udtryk for en stillingtagen til udfaldet af en bestemt sag, i almindelighed ikke bliver inhabil – og tilsvarende for interesserepræsentanter i kollegiale organer.

Personlige modsætningsforhold. FOB 2023-24 opstiller de tre kumulative krav: modsætningsforholdet skal være af en vis styrke og direkte karakter, konstaterbart og **gensidigt**:

> *Det skal endvidere være konstaterbart og gensidigt, forstået på den måde at det ikke er tilstrækkeligt, at kun parten hævder, at der er et modsætningsforhold, hvis det ikke kan lægges til grund, at forvaltningspersonen har et modsætningsforhold til parten. Rent faglige, professionelle uoverensstemmelser og tvister, f.eks. i videnskabelige sammenhænge, kan i almindelighed ikke i sig selv udgøre grundlag for inhabilitet.*

Samme afgrænsning bar FOB 2013-8: ansættelse ved samme universitet som anmelderne gjorde ikke UVVU-medlemmerne inhabile – "der skulle noget mere til" – og heller ikke samtidigt medlemskab af Det Frie Forskningsråd eller det forhold, at et medlem havde medunderskrevet en opfordring til universitetet om at undersøge forskerens sager. Derimod erklærede UVVU selv en prodekan inhabil efter nr. 5, fordi han indgik i ledelsen på det universitet, som sagen var af væsentlig betydning for.

Nære relationer og gaver. FOB 2019-13 sammenfatter praksis: i FOB 2010 20-4 var en overborgmester ikke inhabil i ansættelsessager, selv om to ansøgere havde deltaget i hans valgkampagne, da relationerne ikke havde karakter af "nære personlige venskaber", mens Statsforvaltningen i 2015 fandt en borgmester inhabil efter nr. 5 ved økonomiudvalgets behandling af en partnerskabsaftale, fordi han var kæreste med direktøren

hos den private aktør. Ombudsmanden lægger tilsvarende til grund, at nr. 5 kan finde anvendelse, hvor en forvaltningsperson uberettiget har modtaget gaver fra den, sagen vedrører – men ikke hvor gaven er "berettiget", fx en sædvanlig lejlighedsgave.

Dobbeltroller hos sagkyndige. Den principielt vigtigste nyere afgørelse er Retslægeråds-sagen. Retten i Esbjerg fandt i **BS-19639/2022-ESB** (Kendelse om inhabilitet af lægekonsulent i Ankestyrelsen), at en professor, der siden 2010 havde været lægekonsulent og siden 2018 koordinerende lægekonsulent i Ankestyrelsen, var inhabil ved Retslægerådets behandling af en arbejdsskadesag, hvor Ankestyrelsen var modpart. Vestre Landsret stadfæstede i **BS-7625/2024-VLR** (Kendelse om inhabilitet af lægekonsulent i Ankestyrelsen ved behandling i Retslægerådet) og lagde vægt på, at hans fremtrædende stilling hos den myndighed, der var part, objektivt set var egnet til at rejse begrundet tvivl om upartiskheden – og at det var uden afgørende betydning, at han ikke havde deltaget i Ankestyrelsens konkrete sagsbehandling. Højesteret stadfæstede ved kendelse af 10. januar 2025 i **BS-33979/2024-HJR** (Højesteret stadfæster inhabilitet for lægekonsulent i Retslægerådet). Sagen viser samtidig, at inhabiliteten kan have materiel betydning: da sagen blev genforelagt Retslægerådet i en anden sammensætning, blev den nye udtalelse væsentligt mere gunstig for skadelidte.

Habilitetskravene til Retslægerådet er i øvrigt beskrevet i Betænkning nr. 1196/1990 om Retslægerådet, s. 69, hvor det anføres, at både retsplejelovens og forvaltningslovens regler kan anvendes, og at "[f]ører blot et af regelsættene til at antage inhabilitet, må den pågældende undlade at deltage i behandlingen af sagen".

Sammenligningen med retsplejeloven. FOB 2013-8 fremhæver en forskel, der ofte overses: retsplejelovens § 61 kræver omstændigheder, der er egnede til at rejse tvivl om dommerens *fuldstændige* upartiskhed, mens forvaltningslovens nr. 5 blot taler om tvivl om upartiskheden – "[d]er skal med andre ord i almindelighed mindre til, før der foreligger inhabilitet efter retsplejeloven". Domstolspraksis om dommeres og lægdommeres habilitet – fx **BS-24758/2018-VLR** (Prøvelse af lægdommers habilitet i boligretssag), **BS-742/2017-RAN** (Kendelse om boligretsmedlems habilitet) og **BS-415/2012-LYN** (Kendelse om inhabilitet af boligdommer) – kan derfor ikke uden videre overføres til forvaltningen. I boligretssagerne blev det fastslået, at en lægdommers formandspost i en lejerforening ikke i sig selv medfører inhabilitet, fordi lægdommerne netop udpeges efter forhandling med interesseorganisationerne, og at fælles partimedlemskab eller fælles kontoradresse med modpartens advokat heller ikke er nok. Om dommeres inhabilitet efter tidligere deltagelse i sagen se **SS-104/2023-HJR** (Dommerinhabilitet ved behandling af erstatningskrav) og **AM2025.06.24H** (Byretsdommers inhabilitet fører til hjemvisning), samt – med modsat udfald – **SS-1441/2012-OLR** (Inhabilitet efter afvisning af vidneførsel) og **S-3396-13** (Hjemvisningspåstand afvist).

LOV	Forvaltningsloven § 3, stk. 1 · Retsplejeloven § 61	
PRAKSIS	**Højesteret** · Højesteret: Byretsdommers inhabilitet fører til hjemvisning af straffesag om vold og blufærdighedskrænkelse	24.06.2025
	Højesteret · Højesteret Hjemviser Sag om Blufærdighedskrænkelse Grundet Dommers Inhabilitet	24.06.2025
	Højesteret · Højesteret stadfæster inhabilitet for lægekonsulent i Retslægerådet grundet ansættelse i Ankestyrelsen	10.01.2025
	Højesteret · Dommer inhabilitet ved behandling af erstatningskrav efter tidligere deltagelse i varetægtsfængsling	04.06.2024
	Landsretten · Kendelse om inhabilitet af lægekonsulent i Ankestyrelsen ved behandling i Retslægerådet	22.03.2024
	Landsretten · Afvisning af kæremål om dommerinhabilitet grundet manglende tilladelse fra Procesbevillingsnævnet	15.09.2023
	Landsretten · Prøvelse af lægdommers habilitet i boligretssag	24.10.2018

Landsretten · Østre Landsret afviser påstand om hjemvisning af sag grundet byretsdommers påståede inhabilitet	20.08.2014
Landsretten · Dom om påstand om ophævelse af byretsdom og hjemvisning ikke taget til følge grundet inhabilitet.	18.12.2012
Landsretten · Vestre Landsret stadfæster byrettens kendelse om inhabilitet i sag mod Fremlagte bilag	07.02.2012
Byretten · Kendelse om inhabilitet af lægekonsulent i Ankestyrelsen ved behandling af sag i Retslægerådet	29.10.2023
Byretten · Kendelse om boligretsmedlems habilitet trods formandspost i lejerforening	11.04.2018
Byretten · Kendelse om inhabilitet af boligdommer grundet tidligere deltagelse i sager med samme udlejer	03.04.2013

§ 7 "Fare"-forbeholdet i § 3, stk. 2 og virkningen i § 3, stk. 3

Selv om en interessekollision falder ind under en af tilfældegrupperne i stk. 1, foreligger der efter § 3, stk. 2 ikke inhabilitet, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen bliver påvirket af uvedkommende hensyn. Ombudsmanden beskriver bestemmelsen i FOB 2019-13 som "udtryk for en væsentligheds- eller bagatelgrænse":

> *Hvis der kun er tale om en beskeden eller fjerntliggende interesse, bør der således ikke statueres inhabilitet. Også sagens karakter kan føre til, at der ikke skal statueres inhabilitet. Dette vil navnlig komme på tale for så vidt angår sager af generel karakter.*

Tre forhold fremhæves i forarbejderne. For det første er vurderingen **objektiv**: "personens individuelle forhold med hensyn til risikoen for, at netop han vil lade sig påvirke af uvedkommende hensyn, er uden betydning", og det er derfor uden betydning, om vedkommende på grund af sine private økonomiske forhold må anses for mere eller mindre tilbøjelig til at lade sig påvirke af udsigten til tab eller vinding. For det andet skal hensynet være **uvedkommende** – er det i lovgivningen forudsat, at bestemte interesseorganisationer er repræsenteret i et kollegialt organ, vil den generelle interesse, organisationen er bærer af, normalt ikke være "uvedkommende". For det tredje har stk. 2 navnlig praktisk betydning i forhold til nr. 3 og nr. 4, mens den for nr. 5's vedkommende indgår i selve bedømmelsen af, om forholdet overhovedet kan henføres under bestemmelsen. Endelig fremhæves det, at bestemmelsen i praksis navnlig vil medføre, at en interesse ikke afskærer den pågældende fra at udføre "mere teknisk betonede funktioner, der er uden betydning for den materielle beslutning".

Forarbejderne understreger samtidig, at inhabilitetsreglerne har et snævrere anvendelsesområde ved generelle afgørelser end ved konkrete, og at kommunale afgørelser truffet på grundlag af kommunernes almindelige beføjelser bedømmes lempeligere end egentlig myndighedsudøvelse over for borgerne – men at hensynet til tilliden til forvaltningens upartiskhed trækker den anden vej. Samme afvejning findes i Vejledning om kommunale fællesskaber, hvor det fremhæves, at en beslutning om at anse et medlem for inhabilt "[ikke] indebærer (...) nogen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn".

Virkningen. Efter § 3, stk. 3 må den inhabile hverken træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af sagen. Rækkevidden er præciseret i FOB 2019-13:

> *Forbuddet mod at medvirke ved behandlingen af sagen omfatter alle former for deltagelse i den indholdsmæssige forberedelse og ekspedition af sagen. Den pågældende må f.eks. heller ikke medvirke ved afgivelse af indstillinger eller fagkyndige udtalelser.*

Afskæringen gælder derimod kun deltagelse *som led i vedkommendes arbejde for myndigheden*; den inhabile kan fortsat udtale sig i anden egenskab, fx som part eller partsrepræsentant. Forarbejderne præciserer, at et inhabilt medlem af et kollegialt organ er afskåret ikke blot fra afstemningen, men også fra den forudgående rådslagning, og henviser til, at et inhabilt kommunalbestyrelsesmedlem efter normalforretningsordenen skal forlade lokalet under forhandling og afstemning. Samme praksis er beskrevet i Betænkning nr. 1317/1996 om forskningsrådenes sagsbehandling, s. 22, hvor Forskningsdirektoratets retningslinjer foreskrev, at "[d]et inhabile medlem (suppleant) er afskåret fra at deltage i alle sagens faser (under mødebehandlinger forlader den pågældende mødelokalet)".

LOV Forvaltningsloven § 3, stk. 2, 3

§ 8 Substitution efter § 4, ministerens regeludstedelse efter § 5 og procedurereglerne i § 6

Substitution – § 4. Den praktiske konsekvens af inhabilitet er normalt, at den inhabiles funktioner varetages af en anden medarbejder eller en stedfortræder. § 4, stk. 1 fritager, hvis substitution ville være umulig eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed. Forarbejderne nævner som eksempler, at en sags uopsættelige karakter reelt gør substitution umulig, eller at substitution "efter omstændighederne vil kunne medføre en betænkelig svækkelse af sagkundskaben hos den kompetente myndighed". For kollegiale organer gælder efter § 4, stk. 2 et skærpet krav: også hvor en stedfortræder ikke kan indkaldes, gælder § 3, medmindre myndigheden ville miste sin beslutningsdygtighed eller sammensætningen ville give anledning til væsentlig betænkelighed, **og** behandlingen ikke kan udsættes uden væsentlig skade. Forarbejderne begrunder dette med, at "det normalt vil være fuldt forsvarligt, at sagen i så fald behandles og afgøres af de øvrige medlemmer". § 4, stk. 3 kodificerer den kommunalretlige praksis om, at et medlem kan deltage i valg til hverv, selv om det selv er bragt i forslag, og at § 3 ikke gælder for regionsråds eller kommunalbestyrelsers beslutninger om vederlag til medlemmer.

Spændingen mellem habilitetskrav og sagkundskab er særligt udtalt i fagkyndige kollegiale organer. Betænkning nr. 1317/1996, s. 20 fremhæver, at netop § 4 er "af betydelig interesse" for forskningsrådene, hvis sammensætning sker med henblik på at sikre den størst mulige sagkundskab, og udvalget foreslog derfor både præciserende og supplerende habilitetsbestemmelser i rådenes forretningsordener samt øget brug af eksterne bedømmere ved inhabilitet.

§ 5 – ministerens regeludstedelse. Efter § 5 kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren for bestemte områder fastsætte regler, der fastlægger den nærmere rækkevidde af §§ 3 og 4. Bestemmelsen har i praksis fået begrænset selvstændig betydning, men hjemler den type udmøntning, der findes i forretningsordener og cirkulærer, jf. fx Cirkulære om forretningsorden for Domstolsstyrelsens bestyrelse og Cirkulære om bedømmelse af prøveansatte fængselsbetjentelever og værkmesterelever i kriminalforsorgen, hvor det udtrykkeligt bestemmes, at forvaltningslovens inhabilitetsregler gælder for bedømmelsesnævnets medlemmer, og at områdedirektøren afgør tvivlsspørgsmål.

§ 6 – underretning og kompetence. Efter § 6, stk. 1 skal den, der er bekendt med, at der for hans vedkommende foreligger forhold som nævnt i § 3, stk. 1, snarest underrette sin foresatte – for medlemmer af kollegiale organer myndigheden selv – medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. Undtagelsen skal fortolkes snævert, jf. Vejledning om kommunale fællesskaber: "Medlemmets egen, subjektive vurdering af forholdets (manglende) betydning er ikke afgørende." Efter § 6, stk. 2 afgøres habilitetsspørgsmålet af myndigheden, og efter § 6, stk. 3 må vedkommende ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen heraf.

Denne sidste regel var netop knækpunktet i FOB 2023-24. Ombudsmanden kritiserede ikke Landsskatterettens vurdering af, at retsmedlemmet var habilt, men fandt, at medlemmet burde have forladt retsmødelokalet, efter at han havde redegjort for sit kendskab til parten – han burde således ikke have været til stede, mens de øvrige medlemmer behandlede og afgjorde spørgsmålet. Landsskatteretten erklærede sig enig i, at dette "i højere grad vil understøtte, at det også udadtil fremstår klart, at vedkommende ikke selv deltager i beslutningen om habilitet", og varslede generelle retningslinjer. Ombudsmanden havde derimod ingen bemærkninger til, at de to tilbageværende medlemmer anså sig for beslutningsdygtige.

Et eksempel på korrekt efterlevelse af § 6, stk. 1 findes i FOB 2013-8, hvor en anmelder, der samtidig var suppleant i UVVU, få dage efter indbringelsen meddelte sekretariatet, at han anså sig for inhabil. Om konsekvensen af at forsømme afklaringen se FOB om manglende afklaring eller afværgelse af mulig inhabilitet.

LOV Forvaltningsloven § 4, stk. 1-3 Forvaltningsloven § 5 Forvaltningsloven § 6, stk. 1-3

§ 9 Ulovbestemt inhabilitet: myndighedsinhabilitet, afledt inhabilitet og faktisk forvaltningsvirksomhed

Forvaltningslovens kapitel 2 er ikke udtømmende. Uden for lovens anvendelsesområde – og for myndigheder som sådan – gælder ulovbestemte retsgrundsætninger, der bygger på de samme hensyn.

Speciel inhabilitet uden for lovens område. FOB 2014-11 sammenfatter grundsætningen:

> *Den uskrevne retsgrundsætning kan f.eks. finde anvendelse i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed, men også i forbindelse med procesledende beslutninger, udarbejdelse af indstillinger fra en myndighed til en anden, udarbejdelse af udtalelser og redegørelser mv.*

Ombudsmanden fremhæver, at forvaltningslovens regler har "en vis afsmittende betydning", og at inhabilitet navnlig kan foreligge, hvor den faktiske forvaltningsvirksomhed står i forbindelse med en afgørelse eller ligger i grænseområdet hertil. De to illustrationer er blevet standardeksempler: en lærer må gerne undervise sine egne børn, men ikke medvirke ved deres eksamen eller årskaraktergivning; en plejehjemsansat må gerne pleje et familiemedlem, men ikke medvirke ved fordelingen af et særligt attraktivt værelse, som familiemedlemmet er i betragtning til. Samme sondring anlægges i FOB 2019-13: "Navnlig i tilfælde, hvor den faktiske forvaltningsvirksomhed har karakter af en beslutning, der minder om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, kan der på ulovbestemt grundlag foreligge inhabilitet."

I selve **FOB 2014-11**-sagen – hvor en kommune anbragte en mor og et barn hos en plejefamilie, hvis plejefar samtidig var leder af kommunens Familiehus og af kommunens familieplejekonsulenter – fandt ombudsmanden hverken inhabilitet hos beslutningstagerne, hos plejefaderen i hans sædvanlige stilling under anbringelsen eller ved Familiehusets efterfølgende betjening. Afgørende var, at plejefaderen ikke havde medvirket ved

beslutningen, at kommunen havde indgået aftale om **eksternt** tilsyn, ekstern familieplejekonsulent, ekstern sundhedsplejerske og ekstern supervision, og at han ikke direkte skulle indgå i arbejdet omkring mor og barn. Sagen er dermed et instruktivt eksempel på, hvordan organisatoriske afværgeforanstaltninger kan neutralisere en potentiel interessekollision.

Myndighedsinhabilitet. FOB 2019-13 fastslår, at § 3 kun omfatter personers inhabilitet:

> *Det er dog fast antaget, at der gælder en almindelig ulovbestemt retsgrundsætning om myndigheders inhabilitet. En myndighed kan f.eks. selv være part i en sag eller i øvrigt have en uvedkommende interesse i forhold til sagens behandling og afgørelse.*

Afledt inhabilitet. Spørgsmålet om, hvorvidt underordnede medarbejdere bliver inhabile, når deres chef er det, er ikke reguleret i loven eller forarbejderne. Ombudsmanden refererer i samme udtalelse den teoretiske hovedopfattelse: i hvert fald hvor den overordnede er inhabil efter § 3, stk. 1, nr. 1, antages det, at også de underordnede medarbejdere ud fra betragtninger om et afhængighedsforhold til deres chef vil være inhabile til selv at træffe afgørelse; og der kan foreligge en særlig form for myndighedsinhabilitet, hvis lederen af en hierarkisk myndighed rammes af personlig inhabilitet, og der ikke findes en uafhængig stedfortræder. Det problematiske er, at de ansatte ellers skulle behandle og afgøre en sag, der direkte berører deres chefs helt personlige – og i forhold til sagen uvedkommende – interesser.

Generel inhabilitet. Endelig eksisterer en ulovbestemt grundsætning om generel inhabilitet, hvorefter man helt udelukkes fra visse poster. FOB 2013-8 afviste at anvende den på UVVU-medlemmer, der var universitetsansatte, med henvisning til, at en så vidtgående regel måtte fremgå af regelgrundlaget, og at forskningsrådsloven ikke opstillede sådanne habilitetskrav. Grundsætningen er bl.a. behandlet i FOB om ægtefælleinhabilitet for medlemmer af kommunale udvalg, hvor ombudsmanden citerer sin egen tidligere udtalelse om afvejningen mellem hensynet til, at erhvervsgrupper ikke unødigt hindres i kommunalt arbejde, og hensynet til befolkningens tillid til forvaltningen. Kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet efter kommunestyrelseslovens § 14 falder uden for denne oversigt.

LOV Forvaltningsloven § 2, stk. 1 Forvaltningsloven § 3, stk. 1

§ 10 Inhabilitet ved kontraktsindgåelse – § 2, stk. 2 i udbudspraksis

§ 2, stk. 2 er den eneste bestemmelse, der udstrækker forvaltningslovens regler til privatretlige dispositioner. Den har navnlig betydning i udbuds- og indkøbssager, hvor forvaltningsretlige habilitetsregler og det EU-udbudsretlige ligebehandlingsprincip løber parallelt.

Klagenævnet for Udbud fastslog allerede i **00-160.878** (Annullation af udbud på grund af mistanke om inhabilitet var sagligt begrundet), at en kommunes annullation af et udbud var sagligt begrundet, da kommunens indkøbschef – der deltog i evalueringen af tilbuddene og var i opsagt stilling – havde drøftet et muligt fremtidigt ansættelsesforhold med den vindende tilbudsgivers direktør. Nævnet fandt, at mistanken om inhabilitet, reguleret i principperne bag forvaltningslovens § 3, stk. 1, i sig selv var en saglig grund til at annullere udbuddet – men kritiserede, at kommunen ikke omgående underrettede de bydende.

I **2011-0024549** (Annullering af tildelingsbeslutning på grund af inhabilitet hos ordregivers rådgiver-) annullerede nævnet en tildelingsbeslutning, hvor kommunens rådgiver var franchisetager til samme

moderselskab, der ejede den vindende tilbudsgiver 100 %, og hvor selskaberne blev markedsført under fælles brand og delte platform og kontorfaciliteter. Nævnet konkluderede, at det under disse omstændigheder ikke med rimelig sikkerhed kunne fastslås, at udvælgelsen var sket på objektivt, sagligt og ikkediskriminerende grundlag. Tilsvarende blev en afvisning af prækvalifikation opretholdt i **99-70.941** (Afvisning af anmodning om prækvalifikation på grund af inhabilitet), hvor et konsortiemedlems tilknytning til en brancheorganisation, der samtidig sad i den styregruppe, som skulle fordele midler på grundlag af konsortiets rapporter, skabte "en ikke fjerntliggende risiko" for, at andre end rent faglige hensyn kunne påvirke rapporterne.

Klagenævnet har derimod afgrænset sin egen kompetence. I **2007** (Afvisning af klage over projektleders inhabilitet i udbud af rådgivningskontrakt til Metroringen) fastslog nævnet, at det ligger uden for dets kompetence at tage stilling til, om ordregiveren har overtrådt forvaltningslovens regler om speciel inhabilitet – nævnet kan alene prøve, om det EU-udbudsretlige ligebehandlingsprincip er tilsidesat i forhold til en konkret materiel beslutning. På trods af projektdirektørens 39-årige ansættelse hos den vindende rådgiver, hans medarbejderaktier for ca. 400.000 kr. og hans ægtefælles ansættelse dér fandt nævnet efter en samlet vurdering – herunder at han ikke havde deltaget i evalueringen af de afsluttende tilbud eller i tildelingsbeslutningen – ikke ligebehandlingsprincippet overtrådt.

Senere praksis følger samme mønster: i **2014-0037563** (Klage over tildeling af møbelkontrakt) var et almindeligt professionelt samarbejde mellem ordregiverens tekniske rådgiver og den vindende tilbudsgiver ikke nok; i **20/11681** (Klage over udbud af operatør til festival) var det ikke bevist, at en tidligere kommunal projektleders overgang til den vindende tilbudsgiver havde fordrejet konkurrencen; og i **25/05994** (Afgørelse om påstået interessekonflikt og dobbeltrolle i DSB's udbud) blev en påstand om, at ordregiverens medarbejdere var inhabile på grund af dagligt samarbejde med den vindende tilbudsgiver, afvist.

Mønsteret er, at § 2, stk. 2 giver hjemmel til at *forebygge* og *reagere* – ordregiveren kan lovligt annullere eller afvise ved konkret risiko for interessekonflikt – mens tærsklen for efterfølgende at få en tildeling underkendt på inhabilitetsgrundlag er høj og som regel forudsætter en dokumenteret sammenhæng med den materielle beslutning. En parallel til præklusion findes i **BS-9404/2023-RAN** (Tilsidesættelse af voldgiftskendelse), hvor en part fortabte retten til at gøre inhabilitet gældende ved at afvente kendelsens udfald – samme synspunkt som i **BS-957/2010-HEL** (Kendelse vedrørende inhabilitet af syns- og skønsmand).

LOV	Forvaltningsloven § 2, stk. 2 · Forvaltningsloven § 3, stk. 1	
PRAKSIS	**Byretten** · Tilsidesættelse af voldgiftskendelse: Krav om inhabilitet hos fagdommer afvist, da bygherren fortabte indsigelsesretten ved at vente med at reagere	21.12.2023
	Byretten · Kendelse vedrørende inhabilitet af syns- og skønsmand	07.09.2011
	Klagenævnet for Udbud · Afgørelse om påstået interessekonflikt og dobbeltrolle i DSB's udbud af salgsmodellering	20.01.2026
	Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af operatør til festival afvist: Ingen inhabilitet eller ulovlig kontraktændring	20.05.2021
	Klagenævnet for Udbud · Klage over tildeling af møbelkontrakt afvist trods påstande om inhabilitet og ukonditionsmæssige tilbud	30.09.2014
	Klagenævnet for Udbud · Annullering af tildelingsbeslutning på grund af inhabilitet hos ordregivers rådgiver	30.11.2011
	Klagenævnet for Udbud · Afvisning af klage over projektleders inhabilitet i udbud af rådgivningskontrakt til Metroringen	14.01.2008
	Klagenævnet for Udbud · Annullation af udbud på grund af mistanke om inhabilitet var sagligt begrundet	19.02.2001

Klagenævnet for Udbud · Afvisning af anmodning om prækvalifikation på grund af inhabilitet og tilknytning til brancheorganisation 17.09.1999

§ 11 Vejlednings- og bistandspligten samt videresendelsespligten – § 7

Efter § 7, stk. 1 skal en forvaltningsmyndighed "i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde". Forarbejderne beskriver pligtens indhold:

> *Bestemmelsen indebærer, at der skal ydes fornøden vejledning afhængig af sagens karakter og de konkrete omstændigheder. (...) Vejledningen bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde, om hvilken fremgangsmåde der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden, og om hvilke oplysninger, som skal tilvejebringes af borgeren.*

Dertil kommer, at myndigheden "også i fornødent omfang [bør] bistå en borger (...) med at udfylde eventuelle ansøgningsskemaer, anmeldelser eller lignende".

Praksis går videre end ordlyden på to punkter. **For det første** gælder pligten også af egen drift. FOB 2021-27 sammenfatter:

> *En myndighed antages i den forbindelse også at have pligt til at vejlede en borger, som myndigheden er i forbindelse med, selv om borgeren ikke direkte eller indirekte har bedt om vejledning, men hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren vejledning. Det gælder bl.a. i tilfælde, hvor myndighedens svar eller handlemåde ellers kan virke vildledende, eller når borgeren på en urimelig måde kan blive fastlåst eller miste en rettighed.*

For det andet rækker god forvaltningsskik ud over myndighedens eget ressort: myndigheden bør efter omstændighederne også vejlede om spørgsmål uden for eget ressort med en vis tilknytning dertil – navnlig hvor borgeren ellers risikerer et retstab – men det er normalt tilstrækkeligt at tage forbehold og henvise til rette myndighed. I FOB 2019-19 fastslår ombudsmanden desuden, at en sag om aktindsigt efter offentlighedsloven er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand, hvorfor § 7 finder anvendelse, og at vejledningen skal være juridisk korrekt og "så omfattende og detaljeret at det konkrete informationsbehov imødekommes på en rimelig måde". Om indholdskravet i øvrigt se FOB om tilbagebetaling og tildeling af boligstøtte, hvor spørgsmålet var, om udlevering af en generel skriftlig vejledning fritager fra individuel vejledning.

Vejledningspligten spiller også sammen med legalitetsprincippet. I FOB om forligsmæssig forflyttelse lagde ombudsmanden til grund, at kommunen selv mente, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for ensidigt at gennemtvinge en flytning af tjenestested – og at der derfor påhvilede kommunen en videregående pligt til af egen drift at vejlede parten om forhold af betydning for hendes retsstilling.

Videresendelsespligten – § 7, stk. 2. Modtager en myndighed en *skriftlig* henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes den "så vidt muligt" til rette myndighed, jf. § 7, stk. 2. Forbeholdet er præciseret i FOB om oversendelse til rette myndighed:

> *Myndigheden er således kun forpligtet til at videresende henvendelsen (oversendelse), hvis det af henvendelsen med tilstrækkelig tydelighed fremgår, hvad der er sigtet med henvendelsen, og myndigheden på dette grundlag – eventuelt efter telefonisk henvendelse til afsenderen eller den formodede rette myndighed – med rimelig sikkerhed kan afgøre, hvilken myndighed henvendelsen skal rettes til.*

Ombudsmanden fandt i samme sag, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævns praksis – hvorefter klager uden for nævnets kompetence som udgangspunkt kun blev videresendt efter udtrykkelig anmodning – **ikke** var i overensstemmelse med § 7, stk. 2. Udgangspunktet er altså videresendelse; kun hvor der er særlige grunde til at antage, at borgeren ikke ønsker andre myndigheder involveret – fx ved omfattende oplysninger om rent private forhold – kan myndigheden i stedet nøjes med at vejlede om rette modtager. Pligtens generelle karakter er fastholdt i FOB 2024-15, hvor det citeres, at bestemmelsen "er af generel karakter og i høj grad relevant også i sager om aktindsigt". Og FOB 2019-29 tilføjer, at hvor kompetencen er delt mellem flere myndigheder, kan det være påkrævet at vurdere de forskellige retlige indfaldsvinkler, inden henvendelsen afvises eller videresendes.

Se også officialprincippet om myndighedens pligt til at oplyse sagen, som vejledningspligten ofte griber ind i.

LOV Forvaltningsloven § 7, stk. 1, 2

§ 12 Repræsentation og bisidder – § 8

Efter § 8, stk. 1 kan en part på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre, dog med forbehold for, at myndigheden kan kræve personlig medvirken, når det er af betydning for sagens afgørelse. Forarbejderne fastlægger fire hovedpunkter:

- **Ingen kvalifikationskrav til repræsentanten.** Parten kan lade sig repræsentere af såvel sagkyndige – advokat, revisor – som af andre, herunder af en interesseorganisation. Da en repræsentant kan pådrage sig straf- og erstatningsansvar, kan det normalt kræves, at repræsentanten er myndig, mens mindreårige med den fornødne modenhed godt kan *bistå* en part, fx som tolk.
- **Fuldmagtsdokumentation.** Myndigheden afgør, om der skal fremlægges skriftlig fuldmagt. Er repræsentanten advokat eller medlem af en stand, der typisk optræder som partsrepræsentant på området, vil der "i almindelighed ikke være grund til at forlange dokumentation for fuldmagtsforholdet".
- **Krav om personlig medvirken.** Reglen viger, hvor lovgivningen kræver personlig medvirken, eller hvor sagens karakter gør den personlige medvirken væsentlig – forarbejderne nævner udstedelse af lægeerklæringer eller pas og afgivelse af personlige erklæringer.
- **Hvem henvendelser rettes til.** Har parten under hele sagen været repræsenteret, bør henvendelser om sagens behandling og afgørelse normalt gives til repræsentanten; har parten kun været repræsenteret under en del af sagen, skal underretning gives til parten selv.

Ombudsmandspraksis har udbygget det sidste punkt. I FOB om partsrepræsentation og retten til at frabede sig direkte henvendelser fastslog ombudsmanden, at brevveksling normalt skal sendes til repræsentanten, men at en myndighed, der behandler meget personlige sager, kan stile den endelige afgørelse til parten med kopi til repræsentanten – dog ikke hvor der gælder en kort klage- eller søgsmålsfrist, eller hvor parten eller repræsentanten udtrykkeligt har bedt om andet. I FOB om fejlagtig lønindplacering fandt ombudsmanden det beklageligt, at direktoratet stilede sine breve alene til parten, efter at partsrepræsentationen var anmeldt. Og i FOB om Skats formodning for fortsat partsrepræsentation henstillede ombudsmanden, at Skat ændrede retningslinjer, der byggede på en formodning for, at en skattepligtig fortsat havde samme professionelle repræsentant, fordi det indebar en risiko for at overtræde reglerne om partsrepræsentation, tavshedspligt og videregivelse.

Undtagelsen i § 8, stk. 2 skal fortolkes snævert. Forarbejderne forudsætter, at der "kun i ganske særlige tilfælde nægtes en part adgang til at lade sig repræsentere eller bistå", og at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en konkret afvejning. Som anvendelsestilfælde nævnes, at myndigheden af hensyn til sagsbehandlingen, ro og orden eller andre parter begrænser antallet af bisiddere ved et møde, eller at et repræsentantskifte ville medføre overskridelse af en lovbestemt afgørelsesfrist. I FOB om afslag på aktindsigt til undvegen fange understregede ombudsmanden, at "[u]ndtagelsesbestemmelsen i § 8, stk. 2, er snæver og retter sig først og fremmest mod andre (mere praktiske) situationer", og at der under alle omstændigheder skal foretages en konkret vurdering – som direktoratet havde undladt.

Den samme snævre fortolkning findes i den administrative vejledningslitteratur. Familieretshusvejledningen fastslår, at bisiddere "ikke generelt [kan] afvises i forbindelse med bestemte former for møder eller ved gennemførelsen af børnesagkyndige undersøgelser", og at fravigelsen skal være konkret begrundet – samt at Familieretshuset bør indgå i dialog med parten forinden. Retssikkerhedsvejledningen tilføjer, at borgeren *bør gøres opmærksom på* muligheden for en bisidder, og Stu-Vejledningen præciserer forskellen mellem repræsentant og bisidder: repræsentanten handler i den unges sted og skal modtage samme breve og deltage i møder, mens en bisidder alene ledsager. På tvangsindgrebsområdet gælder en positiv oplysningspligt: efter Vejledning om lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter skal myndigheden i forbindelse med varsling af egen drift vejlede om retten til at lade sig repræsentere eller bistå.

LOV `Forvaltningsloven § 8, stk. 1, 2`

§ 13 Retsvirkningen: garantiforskrifter, væsentlighedsvurdering og ugyldighed

Tilsidesættelse af §§ 3-8 er ikke i sig selv ensbetydende med ugyldighed. Ombudsmanden opstiller i FOB 2021-14 de tre grundbetingelser:

> *Grundbetingelserne for at anse en forvaltningsafgørelse for ugyldig er, at der skal foreligge en retlig mangel, at manglen anses for væsentlig, og at der ikke foreligger modstående hensyn, der med styrke taler for at opretholde afgørelsen, uanset at de to første betingelser er opfyldt.*

For inhabilitetsreglerne er udgangspunktet strengt. FOB 2019-13 formulerer det:

> *Forvaltningslovens regler om inhabilitet har karakter af garantiforskrifter, hvis tilsidesættelse i forbindelse med en konkret afgørelse generelt må anses for en væsentlig retlig mangel, der som udgangspunkt vil medføre ugyldighed.*

Det svarer til den ældre administrative formulering i Betænkning nr. 1317/1996, s. 22: "Som udgangspunkt medfører inhabilitet, at den trufne afgørelse bliver ugyldig, dvs. at afgørelsen ikke har retsvirkning, og at sagen skal starte forfra. Ombudsmandens praksis viser, at inhabilitetsreglerne håndhæves strengt." Samme budskab findes i Vejledning om forvaltningsloven og offentlighedsloven for Kriminalforsorgens personale.

Dommene bekræfter, at udgangspunktet er reelt. I **BS-1323/2020-NAE** (Afgørelse om ugyldigt afslag på grundvandssænkning) medførte ét inhabilt udvalgsmedlems deltagelse i et 4-3-flertal både ugyldighed og erstatningsansvar – og retten lagde vægt på, at kommunen havde forsømt at tage stilling til habiliteten, selv om forholdet var eller burde have været udvalget bekendt gennem medlemmets høringssvar. At sagen ved landsret og Højesteret endte med frifindelse, skyldtes ikke en lempeligere ugyldighedslære, men at inhabiliteten ikke

blev anset for at foreligge, jf. **BS-29747/2023-HJR** (Højesteretsdom af 24. januar 2024). Tilsvarende førte inhabiliteten i **BS-33979/2024-HJR** (Højesterets kendelse af 10. januar 2025) til, at Retslægerådets udtalelse måtte indhentes på ny i anden sammensætning.

For de øvrige sagsbehandlingsgarantier er væsentlighedsvurderingen mere nuanceret. Ankestyrelsen har i **36-15** (Kommunens rækkefølge i sagsoplysning) formuleret den todelte test:

> *Hvis denne konkrete vurdering fører til, at manglen ikke kan anses for at have haft væsentlig betydning for afgørelsen i sagen, medfører den manglende partshøring normalt ikke, at kommunens afgørelse er ugyldig.*

I **9-13** (Utilstrækkelig bevisbyrde for ægteskabslignende forhold) gik det den anden vej: garantiforskriftskarakteren skabte en formodning for ugyldighed, som ikke kunne afkræftes, fordi klagerens bemærkninger viste, at kommunens grundlag var mangelfuldt. Og i **B-2-93** (Kommunens standsning af børnetilskud) hjemviste Ankestyrelsen alene på grund af proceduremæssige fejl, uden at tage stilling til den materielle berettigelse.

En selvstændig – og ofte overset – regel er, at **klageinstansen af egen drift skal påse garantiforskrifterne**. I FOB om klagemyndigheds pligt til at kontrollere overholdelse af garantiforskrifter udtalte ombudsmanden:

> *I det omfang sagsbehandlingsreglerne har karakter af garantiforskrifter hvis tilsidesættelse gør at der svigter en garanti for afgørelsens lovlighed og rigtighed, er det min opfattelse at det sociale nævn har pligt til af egen drift at påse om disse regler er overholdt i underinstansens behandling af en sag.*

Omvendt kan rekursinstansen efter omstændighederne *reparere* fejlen. FOB 2021-14 fastslår, at gyldigheden skal vurderes i forhold til sagen, som den foreligger på tidspunktet for rekursmyndighedens afgørelse, og at mangler i førsteinstansen derfor ikke i sig selv leder til ugyldighed, når sagen tillige er behandlet af ankeinstansen.

Endelig kan retten til at gøre inhabilitet gældende fortabes ved passivitet. Det er tydeligst i domstolspraksis, jf. **BS-9404/2023-RAN** (Tilsidesættelse af voldgiftskendelse) og **BS-1447/2010-HOL** (Retten afviste foreslået skønsmand) – men princippet om, at indsigelsen skal rejses, når grundlaget bliver kendt, har også vægt i forvaltningen, hvor § 6, stk. 1 pålægger forvaltningspersonen selv at reagere "snarest". På procesområdet gælder desuden særlige kværebegrænsninger, jf. **BS-37079/2023-VLR** (Afvisning af kæremål om dommerinhabilitet).

LOV	`Forvaltningsloven § 3, stk. 3` `Forvaltningsloven § 6, stk. 1`	
PRAKSIS	**Højesteret** · Højesteret stadfæster inhabilitet for lægekonsulent i Retslægerådet grundet ansættelse i Ankestyrelsen	10.01.2025
	Højesteret · Højesteretsdom: Afslag på grundvandssænkning ved råstofindvinding ikke ugyldigt	24.01.2024
	Landsretten · Afvisning af kæremål om dommerinhabilitet grundet manglende tilladelse fra Procesbevillingsnævnet	15.09.2023
	Byretten · Tilsidesættelse af voldgiftskendelse: Krav om inhabilitet hos fagdommer afvist, da bygherren fortabte indsigelsesretten ved at vente med at reagere	21.12.2023
	Byretten · Afgørelse om ugyldigt afslag på grundvandssænkning og erstatningsansvar	16.07.2021
	Byretten · Retten afviste foreslået skønsmand på grund af inhabilitet og manglende lokalkendskab	05.07.2011
	Ankestyrelsen · Kommunens rækkefølge i sagsoplysning ved samlivsvurdering og retsvirkning af manglende partshøring	01.01.2015
	Ankestyrelsen · Utilstrækkelig bevisbyrde for ægteskabslignende forhold og manglende partshøring ved tilbagebetaling af børnetilskud, boligstøtte og friplads	01.01.2013

Ankestyrelsen · Kommunens standsning af børnetilskud uden partshøring og begrundelse var i strid med forvaltningsloven 01.01.1993

§ 14 Sammenfatning: fire spørgsmål der afgør sagen

Praksis på området kan koges ned til fire trin, som en myndighed – og en prøvelsesinstans – skal igennem i rækkefølge.

1. Er der tale om en afgørelsessag? Kun hvis myndigheden udfærdiger en retsakt, der på offentligretligt grundlag fastsætter, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, gælder forvaltningslovens kapitel 3-7. Faktisk forvaltningsvirksomhed, indstillinger, høringssvar, procesledende beslutninger og habilitetsbeslutninger falder uden for – men aftaler og forlig gør det ikke, når den underliggende beslutning reelt er ensidig. Inhabilitetsreglerne gælder derimod bredere, jf. § 2, stk. 2 om kontraktsindgåelse og de ulovbestemte grundsætninger for faktisk forvaltningsvirksomhed.

2. Hvem er part? Ansøgere, adressater og klagere er parter; andre kun ved en væsentlig, individuel og retlig interesse. Jo flere led der ligger mellem afgørelsen og virkningen for borgeren, og jo bredere kredsen af berørte er, desto vanskeligere bliver partsstatus – jf. Ankestyrelsens **7-15** (Kommunes partsstatus i tilsynssager) over for **24-18** (Solidarisk hæftelse for boligstøtte).

3. Er nogen inhabil? Prøv de fire konkrete tilfældegrupper først, dernæst opsamlingsbestemmelsen, og hold derefter resultatet op mod bagatelgrænsen i § 3, stk. 2. Vurderingen er objektiv og skal foretages ud fra, om omstændigheden *generelt* er egnet til at skabe tvivl – ikke ud fra den enkeltes evne til at se bort fra interessen. Er inhabilitet konstateret, afskærer § 3, stk. 3 enhver indholdsmæssig medvirken, og fritagelse efter § 4 forudsætter reel umulighed eller væsentlig betænkelighed. Procedurereglerne i § 6 skal følges – herunder at den, hvis habilitet er til bedømmelse, ikke selv deltager i eller er til stede under afgørelsen heraf, jf. FOB 2023-24.

4. Hvad er konsekvensen af en fejl? Inhabilitet er en garantiforskriftsmangel med ugyldighed som udgangspunkt; for §§ 7 og 8 og de øvrige garantier beror det på en konkret væsentlighedsvurdering, hvor myndigheden har bevisbyrden for, at fejlen var uden betydning for resultatet. Klageinstansen skal påse garantiforskrifterne ex officio, men kan efter omstændighederne reparere fejl begået i første instans.

Den retlige udvikling i de seneste år går i to retninger på én gang. På den ene side har Højesteret i **BS-33979/2024-HJR** (kendelse af 10. januar 2025) skærpet kravene til sagkyndige med institutionelle dobbeltroller – ansættelse hos den myndighed, der er modpart, er nok, selv uden medvirken i den konkrete sag. På den anden side har Højesteret i **BS-29747/2023-HJR** (dom af 24. januar 2024) fastholdt, at valgte lokalpolitikere ikke bliver inhabile af en økonomisk interesse, de deler med en bred kreds af naboer. Balancen er den samme, som forarbejderne fra 1985 formulerede: inhabilitetsreglerne skal både sikre den enkelte afgørelse mod uvedkommende hensyn og styrke tilliden til forvaltningen – uden i unødigt omfang at afskære fagkyndige og interesserepræsentanter fra at deltage.

For de tilgrænsende problemstillinger henvises til magtfordrejning om usaglige hensyn, proportionalitetsprincippet-forvaltning, genoptagelse-forvaltning og ombudsmandens-udtalelser om ombudsmandens kritik- og henstillingspraksis generelt.

LOV Forvaltningsloven § 2, stk. 1, 2 Forvaltningsloven § 3, stk. 1-3 Forvaltningsloven § 4, stk. 1-3 Forvaltningsloven § 6, stk. 1-3 Forvaltningsloven § 7, stk. 1, 2

Forvaltningsloven § 8, stk. 1, 2

PRAKSIS

Højesteret · Højesteret stadfæster inhabilitet for lægekonsulent i Retslægerådet grundet ansættelse i Ankestyrelsen — 10.01.2025

Højesteret · Højesteretsdom: Afslag på grundvandssænkning ved råstofindvinding ikke ugyldigt — 24.01.2024

Ankestyrelsen · Solidarisk hæftelse for boligstøtte – Partsstilling og krav til afgørelse ved efterregulering — 01.01.2018

Ankestyrelsen · Kommunes partsstatus i tilsynssager: Krav om væsentlig og individuel interesse i sag om privat døgntilbud — 01.01.2015

REFERENCE Lovgrundlag

7 paragraffer

Forvaltningsloven § 1	stk. 1-3	Forvaltningsloven § 2	stk. 1-4
Forvaltningsloven § 3	stk. 1-3	Forvaltningsloven § 4	stk. 1-3
Forvaltningsloven § 6	stk. 1-3	Forvaltningsloven § 7	stk. 1, 2
Forvaltningsloven § 8	stk. 1, 2		

MATERIALE Citerede afgørelser

37 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS — 5

24.06.2025	Højesteret Hjemviser Sag om Blufærdighedskrænkelse Grundet Dommers Inhabilitet	9814-11473
24.06.2025	Højesteret: Byretsdommers inhabilitet fører til hjemvisning af straffesag om vold og blufærdighedskrænkelse	AM2025.06.24H
10.01.2025	Højesteret stadfæster inhabilitet for lægekonsulent i Retslægerådet grundet ansættelse i Ankestyrelsen	7031-8449
04.06.2024	Dommer inhabilitet ved behandling af erstatningskrav efter tidligere deltagelse i varetægtsfængsling	5542-6636
24.01.2024	Højesteretsdom: Afslag på grundvandssænkning ved råstofindvinding ikke ugyldigt	4606-5531

LANDSRETTEN · ANKEINSTANS — 8

22.03.2024	Kendelse om inhabilitet af lægekonsulent i Ankestyrelsen ved behandling i Retslægerådet	7030-8448
15.09.2023	Afvisning af kæremål om dommerinhabilitet grundet manglende tilladelse fra Procesbevillingsnævnet	5530-6619
14.10.2022	Afgørelse om inhabilitet og tilladelse til grundvandssænkning ved råstofindvinding	4247-5088
24.10.2018	Prøvelse af lægdommers habilitet i boligretssag	368-416
20.08.2014	Østre Landsret afviser påstand om hjemvisning af sag grundet byretsdommers påståede inhabilitet	S-3396-13

18.12.2012	Dom om påstand om ophævelse af byretsdom og hjemvisning ikke taget til følge grundet inhabilitet.	1632-1968
07.02.2012	Vestre Landsret stadfæster byrettens kendelse om inhabilitet i sag mod Fremlagte bilag	625-717
31.08.2006	Dom om prøvelse af afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter Kosovonødloven	4556-5465

BYRETTEN · FØRSTE INSTANS 7

21.12.2023	Tilsidesættelse af voldgiftskendelse: Krav om inhabilitet hos fagdommer afvist, da bygherren fortabte indsigelsesretten ved at vente med at reagere	10280-12077
29.10.2023	Kendelse om inhabilitet af lægekonsulent i Ankestyrelsen ved behandling af sag i Retslægerådet	7029-8447
16.07.2021	Afgørelse om ugyldigt afslag på grundvandssænkning og erstatningsansvar	4226-5063
11.04.2018	Kendelse om boligretsmedlems habilitet trods formandspost i lejerforening	369-417
03.04.2013	Kendelse om inhabilitet af boligdommer grundet tidligere deltagelse i sager med samme udlejer	6175-7403
07.09.2011	Kendelse vedrørende inhabilitet af syns- og skønsmand	3240-3863
05.07.2011	Retten afviste foreslået skønsmand på grund af inhabilitet og manglende lokalkendskab	3021-3575

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 7

01.01.2018	Solidarisk hæftelse for boligstøtte – Partsstilling og krav til afgørelse ved efterregulering	24-18
01.01.2017	Ankestyrelsens principafgørelse om kommunens valg af leverandør, klageadgang (afgørelse vs. faktisk forvaltningsvirksomhed) og partsstatus i sager om hjælp og aflastning	76-17
01.01.2015	Kommunes partsstatus i tilsynssager: Krav om væsentlig og individuel interesse i sag om privat døgntilbud	7-15
01.01.2015	Kommunens rækkefølge i sagsoplysning ved samlivsvurdering og retsvirkning af manglende partshøring	36-15
01.01.2013	Utilstrækkelig bevisbyrde for ægteskabslignende forhold og manglende partshøring ved tilbagebetaling af børnetilskud, boligstøtte og friplads	9-13
01.01.2001	Partsstatus for indehaver af forældremyndighed i samværssager mod den anden forælder	C-3-01
01.01.1993	Kommunens standsning af børnetilskud uden partshøring og begrundelse var i strid med forvaltningsloven	B-2-93

KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS 7

20.01.2026	Afgørelse om påstået interessekonflikt og dobbeltrolle i DSB's udbud af salgsmodellering	25/05994

20.05.2021	Klage over udbud af operatør til festival afvist: Ingen inhabilitet eller ulovlig kontraktændring	20/11681
30.09.2014	Klage over tildeling af møbelkontrakt afvist trods påstande om inhabilitet og ukonditionsmæssige tilbud	2014-0037563
30.11.2011	Annullering af tildelingsbeslutning på grund af inhabilitet hos ordregivers rådgiver	2011-0024549
14.01.2008	Afvisning af klage over projektleders inhabilitet i udbud af rådgivningskontrakt til Metroringen	2007
19.02.2001	Annullation af udbud på grund af mistanke om inhabilitet var sagligt begrundet	00-160.878
17.09.1999	Afvisning af anmodning om prækvalifikation på grund af inhabilitet og tilknytning til brancheorganisation	99-70.941

PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 3

08.05.2025	Ugyldig kontrolafgift grundet tvist om aflæsning af elektronisk p-skive og betydningen af blitz-genskær	park-8449
03.12.2024	Annullering af kontrolafgift: Uklar skiltning ved kombination af app-registrering og p-skive	park-5465
03.10.2023	Tvist om app-betaling og gyldigheden af eftersendt kontrolafgift i ANPR-baseret parkeringsanlæg	park-1968

FORARBEJDE Betænkninger

4 referencer

Betænkning om anklagemyndighedens struktur

nr. 1194 · 1990 · Justitsministeriet

Betænkning om Retslægerådet

nr. 1196 · 1990 · Justitsministeriet

Forskningsrådenes sagsbehandling m.m. - habilitet, begrundelse, åbenhed og eksterne bedømmere

nr. 1317 · 1996 · Forskningsministeriet

Betænkning om tavshedspligt

nr. 998 · 1984 · Justitsministeriet

08 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over genoptagelse af forvaltningsafgørelser

Den ulovbestemte genoptagelsesadgang – betingelser, grænser og samspil med lovbestemte frister

Version 2 Opdateret 24. jun. 2026 9 afgørelser · 2009–2025 Læs online

INTRODUKTION

Genoptagelse af endelige forvaltningsafgørelser reguleres dels af lovbestemte remonstrationsordninger (fx arbejdsskadesikringsloven § 41, skatteforvaltningsloven §§ 26-27), dels af en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning, der pålægger myndigheden pligt til at genoptage en sag under nærmere betingelser. Den ulovbestemte genoptagelsesadgang gælder ved siden af – og kan ikke udelukkes af – lovbestemte frister, jf. U.2005.641 H. Tre hovedbetingelser bærer den ulovbestemte genoptagelse: nye faktiske oplysninger af væsentlig betydning, væsentlige nye retlige forhold (herunder underkendt praksis), eller ikke-uvæsentlige sagsbehandlingsfejl. Et blot ændret skøn på samme grundlag er derimod ikke tilstrækkeligt. Praksis – navnlig fra Folketingets Ombudsmand, Ankestyrelsen og domstolene – viser et nuanceret billede af, hvornår pligten udløses, og hvornår passivitet og fristoverskridelse begrænser adgangen.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Den ulovbestemte genoptagelsesadgang gælder ved siden af lovbestemte remonstrationsordninger og kan ikke udelukkes af disse.

02 Genoptagelse kan kræves ved nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald.

03 Genoptagelse kan kræves ved væsentlige nye retlige forhold, dvs. en ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag, der forelå ved den oprindelige afgørelse.

04 Genoptagelse kan kræves, hvis der foreligger ikke-uvæsentlige sagsbehandlingsfejl i myndighedens oprindelige afgørelse.

05 Et ændret skøn på samme grundlag – dvs. uden nye oplysninger eller fejl – er ikke tilstrækkeligt til at begrunde genoptagelse.

06 Når en myndighed modtager en anmodning om genoptagelse, skal den vurdere anmodningen efter både lovbestemte regler og det ulovbestemte grundlag.

07 En myndighed, der får underkendt sin praksis, har som udgangspunkt pligt til af egen drift at genoptage allerede afgjorte tilsvarende sager, medmindre det volder meget betydelige administrative vanskeligheder.

08 Hvis genoptagelse af egen drift er for ressourcekrævende, skal myndigheden i stedet generelt informere offentligheden om borgernes mulighed for at anmode om genoptagelse.

09 Ved forvaltningsretlig genoptagelse på grund af sagsbehandlingsfejl gælder der ikke korte frister – i modsætning til lovbestemte genoptagelsesfrister.

10 Retsfortabende passivitet kan afskære en part fra at anfægte en gammel afgørelse, navnlig hvor der ikke er fremkommet nye oplysninger, og parten i lang tid har undladt at reagere.

11 Genoptagelse som følge af underkendt praksis i sager om løbende ydelser indebærer pligt til omgørelse med tilbagevirkende kraft for hele perioden.

§ 1 Retsgrundlaget: Den ulovbestemte genoptagelsesadgang og dens tre betingelser

Adgangen til genoptagelse af endelige forvaltningsafgørelser hviler på en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning, der er udviklet i ombudsmandspraksis og forvaltningsretlig teori. Grundsætningen indebærer, at en myndighed under visse omstændigheder har **pligt** til at genoptage behandlingen af en sag – også efter at alle klagefrister er udløbet.

Folketingets Ombudsmand formulerede i FOB 2008.211 de tre anerkendte betingelser således:

> *Der må antages at gælde en ulovbestemt pligt for myndigheden til genoptagelse hvis der i forbindelse med genoptagelsesanmodningen fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen at der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedernes oprindelige stillingtagen til sagen. Pligt til genoptagelse på ulovbestemt grundlag kan dernæst komme på tale hvis der fremkommer væsentlige nye retlige forhold, det vil sige en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag som forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse. Endelig kan myndigheden have pligt til at genoptage sagen hvis der foreligger ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl.*

De tre betingelser kan sammenfattes:

- **Nye faktiske oplysninger** af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for et andet udfald
- **Væsentlige nye retlige forhold**, dvs. ændring med tilbagevirkende kraft af retsgrundlaget (fx underkendt praksis, ny retspraksis)
- **Ikke-uvæsentlige sagsbehandlingsfejl** i den oprindelige afgørelse

Den samme formulering genfindes konsekvent i FOB 2013-7, FOB 2019-15 og FOB 2020-6, og Ankestyrelsen anvender den som fast principielt grundlag i sine afgørelser.

LOV Forvaltningsloven § 7, stk. 1

§ 2 Samspillet mellem lovbestemte remonstrationsordninger og det ulovbestemte grundlag

En række love indeholder særlige regler om genoptagelse (lovbestemte remonstrationsordninger) med egne frister og betingelser – fx arbejdsskadesikringsloven § 41, skatteforvaltningsloven § 26 og § 27. Et centralt princip er, at den ulovbestemte genoptagelsesadgang **gælder ved siden af** disse ordninger.

Højesteret fastslog dette i **U.2005.641 H**, hvor de lovbestemte betingelser for genoptagelse af en arbejdsskadesag ikke var opfyldt, men retten alligevel fandt, at genoptagelse var berettiget efter almindelige forvaltningsretlige principper. Ombudsmanden understregede dette i FOB 2006.436:

> *Adgangen til at begære en sag genoptaget på ulovbestemt grundlag gælder ved siden af en eventuel lovbestemt remonstrationsordning. Som nævnt ovenfor har Højesteret i en dom afsagt den 17. november 2004 således fastslået at bestemmelsen i den tidligere gældende arbejdsskadeforsikringslovs § 29, stk. 1, ikke udelukker genoptagelse efter almindelige forvaltningsretlige principper.*

Den praktiske konsekvens er, at når en myndighed modtager en genoptagelsesanmodning, skal den vurdere anmodningen efter **både** den lovbestemte ordning **og** det ulovbestemte grundlag. Ombudsmanden kritiserede i FOB 2006.436, at Ankestyrelsen alene havde vurderet en genoptagelsesanmodning efter den lovbestemte regel og slet ikke havde inddraget den forvaltningsretlige adgang.

Vejledning om genoptagelse efter arbejdsskadesikringsloven (2026) bemærker udtrykkeligt, at "[s]ideløbende med genoptagelsesadgangen efter lovens § 41, finder de almindelige regler for forvaltningsretlig (ulovbestemt) genoptagelse anvendelse."

Særligt for den **forvaltningsretlige genoptagelse på grund af sagsbehandlingsfejl** gælder der ingen korte frister, som vejledning om forældelse af krav efter arbejdsskader bemærker: "Der er ikke korte frister for forvaltningsretlig genoptagelse."

LOV Arbejdsskadesikringsloven § 41, stk. 1 Skatteforvaltningsloven § 26 Skatteforvaltningsloven § 27

§ 3 Nye faktiske oplysninger som genoptagelsesgrund

Den hyppigst påberåbte betingelse for ulovbestemt genoptagelse er, at der fremkommer **nye faktiske oplysninger** af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald.

Begrebet "nye" oplysninger omfatter oplysninger, som myndigheden ikke tidligere har været i besiddelse af. Det er uden betydning, hvornår oplysningerne er udarbejdet – afgørende er, at de ikke indgik i det oprindelige beslutningsgrundlag. Hvis oplysningerne vedrører forhold, der forelå forud for den oprindelige afgørelse, peger dette på, at myndigheden burde have indhentet dem (jf. officialprincippet), og spørgsmålet glider dermed over i sagsbehandlingsfejl.

Ankestyrelsen fastslog i sin principafgørelse 3-17, at en **generel** henvisning til systemfejl eller myndighedsproblemer **uden** konkret påpegning af fejl i den individuelle sag ikke opfylder betingelsen – borgeren skal kunne pege på konkrete oplysninger eller forhold.

Ombudsmanden har i FOB 2015-62 accepteret ATP's vurdering af, at nye faktiske oplysninger, der kunne have været oplyst inden for en lovbestemt frist, ikke nødvendigvis berettiger til genoptagelse – medmindre der foreligger "helt særlige omstændigheder" (fx alvorlig sygdom) eller sagsbehandlingsfejl fra myndighedens side.

I praksis bedømmes kravet om "en vis sandsynlighed" for et andet udfald konkret: Nye lægelige oplysninger, der dokumenterer en forværring, nye vidneforklaringer, eller nye registreringsdata kan alle opfylde betingelsen, mens en blot fornyet argumentation for det samme resultat ikke er tilstrækkeligt.

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Forældelse af krav på arbejdsskadeydelser er irrelevant, hvis der ikke er grundlag for genoptagelse eller stiftet et nyt krav 01.01.2017

§ 4 Sagsbehandlingsfejl som genoptagelsesgrund – Ankestyrelsens og ombudsmandens praksis

Pligt til genoptagelse kan udløses af **ikke-uvæsentlige sagsbehandlingsfejl** i den oprindelige afgørelse. Fejlen behøver ikke have ført til et andet resultat – det er tilstrækkeligt, at den er egnet til at rejse tvivl om afgørelsens materielle rigtighed.

Ankestyrelsen fastslog i principafgørelsen 131-09, at en arbejdsskadesag skulle genoptages på ulovbestemt grundlag, fordi Arbejdsskadestyrelsen ved den oprindelige fastsættelse af ménet havde undladt at inddrage dokumenterede gener. Den forkerte vurdering udgjorde en væsentlig sagsbehandlingsfejl, og sagen blev hjemvist til fornyet behandling.

I principafgørelsen 14-17 om ældrechecken fastslog Ankestyrelsen, at Udbetaling Danmarks undladelse af at træffe en begrundet afgørelse inden rimelig tid efter borgerens henvendelse udgjorde en væsentlig sagsbehandlingsfejl, der berettigede genoptagelse – selv efter udløbet af den lovbestemte frist for efterbetaling:

> *Udbetaling Danmark skal genoptage en sag på ulovbestemt grundlag, hvis der er sket væsentlige sagsbehandlingsfejl i forbindelse med den oprindelige behandling af sagen, eller hvis der fremkommer nye retlige forhold.*

Ombudsmanden henstillede i FOB 1999.398 til genoptagelse af en sygedagpengesag, hvor myndigheden ikke havde inddraget relevante lægelige oplysninger og ikke havde overholdt god forvaltningsskik ved at undlade at orientere borgeren om, at man ikke ville afvente en igangværende undersøgelse.

Der gælder en vigtig **negative afgrænsning**: Sagsbehandlingsfejlen skal være "ikke-uvæsentlig". Rent formelle mangler, der klart ikke har kunnet påvirke afgørelsens resultat, er ikke tilstrækkelige.

LOV Forvaltningsloven § 22 Forvaltningsloven § 24

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Krav om genoptagelse på ulovbestemt grundlag ved sagsbehandlingsfejl i sager om ældrechecken 01.01.2017

Ankestyrelsen · Genoptagelse af sag om varigt mén på ulovbestemt grundlag på grund af væsentlig sagsbehandlingsfejl 01.01.2009

§ 5 Afgrænsning: Ændret skøn på samme grundlag er ikke tilstrækkeligt

Et centralt princip i genoptagelsesretten er, at myndigheden **ikke** er forpligtet til at genoptage en sag blot fordi den – eller borgeren – nu ønsker et andet skønsmæssigt resultat på det **samme** oplysningsgrundlag. Genoptagelse kræver et nyt element: nye oplysninger, nye retlige forhold eller en fejl.

Østre Landsret illustrerede dette princip i BS-60470/2023-OLR, hvor Ankestyrelsen havde genoptaget en arbejdsskadesag og nedsat ménerstatningen fra 18 % til 8 % – ikke på baggrund af nye oplysninger, men alene fordi en ny lægekonsulent vurderede de **samme** oplysninger anderledes. Landsretten fastslog, at genoptagelsen var uberettiget, da der var tale om et ændret skøn på samme grundlag.

Tilsvarende fastslog Højesteret i BS-3814/2022-HJR, at ekstraordinær genoptagelse af en ejendomsvurdering efter skatteforvaltningslovens § 33, stk. 3 forudsætter, at vurderingen beror på **objektivt konstaterbare fejl** i registreringen. Beløbsmæssige vurderingsskøn, herunder beregningen af byggeretter og normalboligstørrelse, er skønsmæssige elementer, der ikke kan genoptages:

> *Højesteret finder ligesom landsretten, at de elementer, der indgår i beregningen efter byggeretsværdiprincippet, herunder den gennemsnitlige normalboligstørrelse, ikke falder ind under udtrykket »lignende objektivt konstaterbare faktiske forhold«.*

Dette afspejler det bredere princip: genoptagelse er ikke en "second opinion"-mekanisme, men forudsætter at der er tilkommet noget nyt eller sket en fejl.

LOV `Skatteforvaltningsloven § 33, stk. 3`

PRAKSIS **Højesteret** · Afslag på ekstraordinær genoptagelse af ejendomsvurdering grundet manglende objektive fejl i planforhold og byggeretsberegning 06.02.2023

Landsretten · Landsret afviser Ankestyrelsens genoptagelse af arbejdsskadesag baseret på ændret skøn 18.03.2025

§ 6 Genoptagelse af egen drift efter praksisændring og underkendelse

Når en myndigheds retsanvendelse eller praksis underkendes – fx ved en dom, en principafgørelse fra en overordnet myndighed eller en ombudsmandsudtalelse – opstår spørgsmålet, om myndigheden af egen drift skal genoptage allerede afgjorte tilsvarende sager.

Ombudsmanden fastslog i FOB 2020-6, at der som udgangspunkt gælder en sådan pligt, men at den kan fraviges ud fra tre kriterier:

- Om den tidligere retsanvendelse var udtryk for **klar ulovlighed** (ugyldige afgørelser, uforsvarlig forvaltning) eller blot en undskyldelig retsvildfarelse
- Om praksisændringen udgør en **væsentlig ændring til gunst** for borgeren
- Om genoptagelse af egen drift vil volde **meget betydelige administrative vanskeligheder** (antal sager, mulighed for identifikation)

I FOB 2016-33 fandt ombudsmanden, at ca. 110 identificerede sager om gensidig forsørgelsespligt **ikke** udgjorde så store administrative vanskeligheder, at pligten til genoptagelse af egen drift bortfaldt. Omvendt anerkendte ombudsmanden i FOB 1997.183, at ca. 500 sager med begrænsede søgemuligheder kunne begrunde, at myndigheden ikke genoptog af egen drift.

For sager om **løbende ydelser** gælder en skærpet pligt. Ombudsmanden udtalte i FOB 2021-15, at myndigheden i sager om løbende retsforhold, der verserer på tidspunktet for praksisændringen, har pligt til at genoptage "ikke

blot med henblik på fremtiden, men også med henblik på en eventuel omgørelse med tilbagevirkende kraft for hele perioden".

Hvis genoptagelse af egen drift er for ressourcekrævende, påhviler det myndigheden i stedet at **informere offentligheden generelt** – fx via medier og hjemmesideopslag – om borgernes mulighed for selv at anmode om genoptagelse, jf. FOB 2020-3.

§ 7 Passivitet og tidsmæssige begrænsninger for genoptagelse

Selv om den ulovbestemte genoptagelsesadgang principielt ikke er undergivet korte frister, kan **retsfortabende passivitet** afskære en part fra at anfægte en gammel afgørelse.

Højesteret fastslog i BS-31168/2023-HJR, at Hillerød Kommune havde udvist retsfortabende passivitet ved i ca. 10 år at undlade at anfægte en afgørelse om varigt mén, som kommunen havde efterlevet uden forbehold:

> *På den anførte baggrund, og da der som anført af landsretten ikke er fremkommet nye oplysninger, som kan begrunde, at afgørelsen af 26. januar 2010 om fastsættelsen af As méngrad blev truffet på et fejlagtigt grundlag, tiltræder Højesteret, at Hillerød Kommune har udvist en passivitet, der medfører, at kommunen er afskåret fra nu at gøre indsigelse mod afgørelsen om varigt mén.*

Højesteret lagde vægt på:

- Det lange tidsforløb (ca. 10 år)
- At kommunen havde udbetalt méngodtgørelsen uden forbehold
- At kommunen gentagne gange var blevet mindet om afgørelsen via efterfølgende afgørelser om erhvervsevnetab
- At der **ikke** var fremkommet nye oplysninger

Samspillet med forældelsesregler er vigtigt. Højesteret fastslog i BS-53076/2023-HJR, at en administrativ genoptagelse udløser en ny tillægsfrist for forældelse – 3 år fra meddelelse om den nye afgørelse – under forudsætning af, at kravet ikke allerede var forældet ved den henvendelse, der førte til genoptagelse.

Ankestyrelsen har i principafgørelse 3-17 præciseret, at spørgsmålet om forældelse slet ikke er relevant, hvis betingelserne for genoptagelse ikke er opfyldt – fordi der i så fald ikke er stiftet et nyt krav:

> *Forældelsesreglerne vedrører fordringer og der er ikke en fordring at forælde, hvis der ikke er stiftet et krav på ydelser efter arbejdsskadeloven.*

LOV	Arbejdsskadesikringsloven § 36, stk. 4	
PRAKSIS	**Højesteret** · Højesterets afgørelse om forældelse af erstatningskrav efter genoptagelse af arbejdsskadesag	22.08.2024
	Højesteret · Hillerød Kommune afskåret fra at anfægte 10 år gammel afgørelse om varigt mén grundet passivitet	03.04.2024
	Ankestyrelsen · Forældelse af krav på arbejdsskadeydelser er irrelevant, hvis der ikke er grundlag for genoptagelse eller stiftet et nyt krav	01.01.2017

§ 8 Myndighedens vejledningspligt om genoptagelsesmuligheder

En myndighed har efter forvaltningslovens § 7, stk. 1 og god forvaltningsskik en vejledningspligt, der også omfatter genoptagelsesmuligheder. Ombudsmanden fastslog i FOB 2013-7, at Arbejdsskadestyrelsen ikke alene skal vejlede om den lovbestemte genoptagelsesadgang, men også om den forvaltningsretlige (ulovbestemte) mulighed for genoptagelse.

Ombudsmanden bemærkede, at vejledningen skal tilpasses den konkrete afgørelsestype, og at et standardbrev med alene henvisning til den lovbestemte ordning kan være utilstrækkeligt. Styrelsen oplyste i den forbindelse, at dens nye sagsbehandlingssystem ville sikre "relevant og korrekt vejledning om mulighederne for genoptagelse".

Den praktiske konsekvens er, at en borger, der modtager en afgørelse med klagevejledning, i princippet også bør gøres opmærksom på, at der efter udløb af klagefristen kan være mulighed for genoptagelse på forvaltningsretligt grundlag – i hvert fald i de sagstyper, hvor det erfaringsmæssigt forekommer.

Ombudsmanden har i FOB 2007.267 desuden bemærket, at reglerne om genoptagelse af egen drift også gælder for nævn, og at indførelse af gebyr for genoptagelsesanmodninger ikke ændrer myndighedens pligt til af eget initiativ at genoptage sager, hvor betingelserne herfor er opfyldt.

LOV Forvaltningsloven § 7, stk. 1

§ 9 Lovbestemte genoptagelsesregler: Skatteret og arbejdsskaderet som hovedeksempler

Flere lovområder har detaljerede regler om genoptagelse, der supplerer – men ikke erstatter – det ulovbestemte grundlag.

Skatteforvaltningsloven sondrer mellem **ordinær genoptagelse** efter § 26 (inden 1. maj i det 4. år efter indkomståret) og **ekstraordinær genoptagelse** efter § 27 (fx ved myndighedsfejl eller nye faktiske forhold, der ikke kan lægges borgeren til last). For ejendomsvurderinger kræver § 33, stk. 3, at vurderingen beror på "fejlagtige eller manglende registreringer af ejendommens grundareal, bygningsareal, planforhold eller lignende objektivt konstaterbare faktiske forhold" – og at ændringen overstiger 20 %. Landsskatteretten afviste i 11-00378 genoptagelse, da der ikke var fremkommet nye oplysninger, og der heller ikke forelå særlige omstændigheder efter skatteforvaltningslovens § 46.

Arbejdsskadesikringsloven har i § 41 en detaljeret lovbestemt genoptagelsesadgang med krav om nye oplysninger, en vis sandsynlighed for ændret materielt udfald og dokumentationspligt. Vejledning om genoptagelse efter arbejdsskadesikringsloven (2026) præciserer fire kumulative betingelser: (1) rettidig anmodning, (2) nye oplysninger, (3) en vis sandsynlighed for ændret udfald, og (4) dokumentation. Vejledningen understreger, at "nye oplysninger" defineres som oplysninger, myndigheden ikke tidligere har været i besiddelse af – uanset hvornår de er udarbejdet.

På begge områder gælder det ulovbestemte grundlag **sideløbende**, således at en borger, der ikke opfylder den lovbestemte ordnings betingelser, stadig kan have krav på genoptagelse ved sagsbehandlingsfejl eller nye retlige forhold.

LOV Arbejdsskadesikringsloven § 41, stk. 1 | Skatteforvaltningsloven § 26 | Skatteforvaltningsloven § 27 | Skatteforvaltningsloven § 33, stk. 3 | Skatteforvaltningsloven § 46

PRAKSIS **Landsskatteretten** · Afvisning af genoptagelse grundet overskredet klagefrist og mangel på nye oplysninger 16.03.2011

§ 10 Sammenfatning: Hovedmønstrene i genoptagelsespraksis

Den ulovbestemte genoptagelsesadgang udgør en central retssikkerhedsgaranti i dansk forvaltningsret. Praksis fra Folketingets Ombudsmand, Ankestyrelsen, Landsskatteretten og domstolene tegner følgende hovedmønstre:

- **Tre anerkendte grunde** bærer den ulovbestemte genoptagelse: nye faktiske oplysninger af væsentlig betydning, væsentlige nye retlige forhold og ikke-uvæsentlige sagsbehandlingsfejl. Disse betingelser er stabile og gentaget konsekvent i ombudsmandspraksis siden FOB 2006.436.
- **Ændret skøn på samme grundlag** er konsekvent afvist som utilstrækkeligt – genoptagelse kræver noget nyt.
- Den ulovbestemte adgang **supplerer** lovbestemte remonstrationsordninger og kan ikke udelukkes af disse (U.2005.641 H).
- Ved **underkendt praksis** har myndigheden som udgangspunkt pligt til at genoptage af egen drift, medmindre det volder meget betydelige administrative vanskeligheder – i hvilket tilfælde myndigheden skal informere offentligheden generelt.
- **Passivitet** kan afskære genoptagelse, navnlig når parten i lang tid har undladt at reagere trods kendskab til afgørelsen, og der ikke er fremkommet nye oplysninger (BS-31168/2023-HJR).
- **Vejledningspligten** omfatter også genoptagelsesmuligheder – myndigheden skal vejlede borgeren om både lovbestemte og ulovbestemte muligheder for genoptagelse.
- **Forældelse** er kun relevant, hvis genoptagelsen faktisk fører til et nyt krav; afvises genoptagelsen, er der ingen fordring at forælde.

Den ulovbestemte genoptagelsesadgang hviler på en afvejning mellem retssikkerhed (materialt rigtige afgørelser) og retlig stabilitet (afgørelsers endelige karakter). Praksis viser, at tærsklen for genoptagelse bevidst er sat relativt højt – der kræves mere end blot utilfredshed med resultatet – men at pligten er reel og håndhæves, når betingelserne er opfyldt.

PRAKSIS **Højesteret** · Hillerød Kommune afskåret fra at anfægte 10 år gammel afgørelse om varigt mén grundet passivitet 03.04.2024

Landsretten · Landsret afviser Ankestyrelsens genoptagelse af arbejdsskadesag baseret på ændret skøn 18.03.2025

Ankestyrelsen · Krav om genoptagelse på ulovbestemt grundlag ved sagsbehandlingsfejl i sager om ældrechecken 01.01.2017

Ankestyrelsen · Genoptagelse af sag om varigt mén på ulovbestemt grundlag på grund af væsentlig sagsbehandlingsfejl 01.01.2009

REFERENCE Lovgrundlag

5 paragraffer

Arbejdsskadesikringsloven § 41	stk. 1	Forvaltningsloven § 7	stk. 1

Skatteforvaltningsloven § 26	Skatteforvaltningsloven § 27
Skatteforvaltningsloven § 33 stk. 3	

MATERIALE

Citerede afgørelser

8 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		**3**
22.08.2024	Højesterets afgørelse om forældelse af erstatningskrav efter genoptagelse af arbejdsskadesag	bs-53076-2024
03.04.2024	Hillerød Kommune afskåret fra at anfægte 10 år gammel afgørelse om varigt mén grundet passivitet	bs-31168-2023-hjr
06.02.2023	Afslag på ekstraordinær genoptagelse af ejendomsvurdering grundet manglende objektive fejl i planforhold og byggeretsberegning	bs-3814-2022-hjr
LANDSRETTEN · ANKEINSTANS		**1**
18.03.2025	Landsret afviser Ankestyrelsens genoptagelse af arbejdsskadesag baseret på ændret skøn	9989-11688
LANDSSKATTERETTEN · ADMINISTRATIV KLAGEINSTANS		**1**
16.03.2011	Afvisning af genoptagelse grundet overskredet klagefrist og mangel på nye oplysninger	11-00378
ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS		**3**
01.01.2017	Forældelse af krav på arbejdsskadeydelser er irrelevant, hvis der ikke er grundlag for genoptagelse eller stiftet et nyt krav	3-17
01.01.2017	Krav om genoptagelse på ulovbestemt grundlag ved sagsbehandlingsfejl i sager om ældrechecken	14-17
01.01.2009	Genoptagelse af sag om varigt mén på ulovbestemt grundlag på grund af væsentlig sagsbehandlingsfejl	131-09

09 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over hundeloven — aflivning, forbudte racer og skambid (§§ 1 a, 6, 6 a)

Forbudte racer, skambid og politiets aflivningsbeslutning

Version 2 Opdateret 24. jun. 2026 8 afgørelser · 1999–2026 Læs online

INTRODUKTION

Hundeloven regulerer besiddelse af hunde, herunder et totalforbud mod 13 navngivne racer og deres krydsninger (§ 1 a), politidirektørens hjemmel til at meddele pålæg og træffe afgørelse om aflivning ved farlig adfærd eller skambid (§ 6) samt det objektive erstatningsansvar for hundeskader (§ 8). Den nuværende lovramme stammer primært fra 2010-reformen (lov nr. 717 af 25. juni 2010), som på baggrund af Justitsministeriets Udvalg om hunde indførte raceforbuddet, omvendt bevisbyrde for racetilhørighed og obligatorisk aflivning ved skambid, suppleret med 2014-ændringen (lov nr. 727 af 25. juni 2014), som præciserede skambidbegrebets patologiske definition og styrkede retssikkerheden med udvidet klageadgang og opsættende virkning ved domstolsindbringelse. Praksis vedrørende hundeloven omfatter politiets administrative afgørelser om pålæg og aflivning, Rigspolitiets klageafgørelser, domstolsprøvelse via civilt søgsmål og nævnspraksis om det objektive erstatningsansvar.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Besiddelse og avl af 13 navngivne hunderacer samt krydsninger heraf er forbudt efter hundeloven § 1 a — ved tvivl påhviler det besidderen at dokumentere hundens race (omvendt bevisbyrde).

02 Kan besidderen ikke inden politiets frist fremlægge tilstrækkelig dokumentation for, at hunden ikke tilhører en forbudt race, anses hunden for holdt i strid med forbuddet og skal aflives.

03 Dokumentation for racetilhørighed kan bestå af stambog, DNA-attest vedrørende hunden og dens forældre, eller erklæringer fra personer, der kan redegøre for hundens afstamning — der stilles ikke lovfæstede krav til dokumentationsformen.

04 Obligatorisk aflivning efter § 6, stk. 5, forudsætter to kumulative betingelser: (1) at biddet opfylder den patologiske definition af skambid, og (2) at hundens adfærd udgjorde et overfald eller anden uacceptabel og farlig adfærd.

05 Et skambid foreligger ved: flere dybe punktformede sår i underhud/muskulatur; udrivning i underhud/muskulatur; bidlæsioner med tab af væv; eller bidlæsioner der medfører døden.

06 Besidderen har ret til at forlange en hundesagkyndig undersøgelse inden politiet træffer afgørelse om aflivning — hverken politiet eller besidderen kan kræve en revurdering.

07 Klagefristen over politidirektørens afgørelse om aflivning er 10 dage; rettidig klage til Rigspolitiet har opsættende virkning, medmindre Rigspolitiet bestemmer andet.

08 Domstolsindbringelse inden 4 uger efter afgørelsen har opsættende virkning — der er tale om civilt søgsmål mod politiet.

09 Besidderen af en hund har objektivt erstatningsansvar for skade hunden forvolder, jf. § 8, stk. 1 — nedsættelse eller bortfald forudsætter, at det er oplyst, at den skadelidende har medvirket til skaden.

10 Bevisbyrden for skadelidtes medvirken efter § 8, stk. 1, 2. pkt., påhviler forsikringsselskabet/skadevolderens side — det forhold at begge hunde var uden snor er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at statuere medvirken.

11 Et pålæg meddelt efter § 6, stk. 2, nr. 1-3, eller stk. 3 følger hunden og gælder umiddelbart over for en ny besidder ved overdragelse.

12 Bødestraffen for overtrædelse af hundeloven udmåles som skærpet bøde; gentagne overtrædelser kan føre til frakendelse af retten til at beskæftige sig med hunde efter § 12 a.

§ 1 Lovgrundlag og 2010/2014-reformernes baggrund

Den gældende hundelov (lovbekendtgørelse nr. 329 af 4. marts 2021) har sin nuværende form efter to gennemgribende reformer:

2010-reformen blev gennemført ved lov nr. 717 af 25. juni 2010 på baggrund af en delbetænkning fra Justitsministeriets Udvalg om hunde (afgivet 20. januar 2010). Reformens hovedelementer var:

- Indførelse af forbud mod besiddelse og avl af 13 navngivne hunderacer samt krydsninger heraf (§ 1 a)
- Omvendt bevisbyrde: besidderen skal i tvivlstilfælde dokumentere, at hunden ikke tilhører en forbudt race
- Forbud mod erhvervsmæssig indførsel af forbudte racer
- Udvidelse af politiets reaktionsmidler med nye pålægstyper (indhegning, navngivne luftere, forbud mod sammenluftning)
- Indførelse af obligatorisk aflivning ved skambid (§ 6, stk. 5)
- Pålæg følger hunden ved overdragelse
- Skærpede bødestraffe og mulighed for rettighedsfrakendelse

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (L 163 af 17. marts 2010), var baggrunden en stigende udbredelse af kamp- og muskelhunde og en række alvorlige hundeoverfald. Et flertal af Udvalget om hunde (repræsentanter for Dansk Kennel Klub, DcH, Dyrenes Beskyttelse, Dyreværnsrådet og Den Danske Dyrlægeforening) kunne *ikke* anbefale et raceforbud, mens et mindretal (Justitsministeriet, Rigsadvokaten og Rigspolitiet) fandt, at en forbudsordning kunne reducere antallet af farlige hunde gradvist.

2014-ændringen blev gennemført ved lov nr. 727 af 25. juni 2014 og præciserede navnlig:

- Den patologiske definition af skambid med fire alternative kriterier
- Udvidelse af den hundesagkyndige undersøgelse til også at omfatte skambidssager
- Styrkelse af klageadgangen med opsættende virkning ved domstolsindbringelse
- 4-ugers frist for civilt søgsmål med opsættende virkning

Den gældende lov er konsolideret senest 4. marts 2021, og der er ikke vedtaget ændringer, der endnu afventer ikrafttræden.

LOV Hundeloven § 1a Hundeloven § 6, stk. 5

§ 2 De 13 forbudte racer og omvendt bevisbyrde (§ 1 a)

Efter hundelovens § 1 a er besiddelse og avl af følgende 13 hunderacer forbudt:

1. Pitbull terrier
2. Tosa inu
3. Amerikansk staffordshire terrier
4. Fila brasileiro
5. Dogo argentino
6. Amerikansk bulldog
7. Boerboel
8. Kangal
9. Centralasiatisk ovtcharka
10. Kaukasisk ovtcharka
11. Sydrussisk ovtcharka
12. Tornjak
13. Sarplaninac

Forbuddet omfatter tillige krydsninger, hvori de nævnte racer indgår (stk. 2), og erhvervsmæssig indførsel er forbudt (stk. 3).

Omvendt bevisbyrde. Forbudsordningen bygger på den såkaldte *norske model*, hvor det er besidderen, der i tvivlstilfælde skal dokumentere hundens race eller type. Politiet kan dog kun aktualisere dokumentationskravet, hvis der er *rimelig grund* til at formode, at der kan være tale om en forbudt hund – fx på baggrund af hundens udseende eller oplysninger fra besidderen eller andre. Forbudsordningen forudsættes ikke at indebære, at politiet kan forlange dokumentation fra en besidder, hvor der ikke er nogen nærmere anledning til det.

Dokumentationsform. Lovteksten stiller ingen formkrav. Som det fremgår af forarbejderne, kan besidderen fremlægge:

- Stambog eller DNA-attest vedrørende hunden og dens forældre
- Erklæringer fra personer, der kan redegøre for hundens afstamning

- Andre relevante beviser

Kan besidderen ikke inden den frist, som politiet fastsætter, fremlægge tilstrækkelig dokumentation, anses hunden for holdt i strid med forbuddet, og hunden aflives ved politiets foranstaltning (§ 1 b).

Overgangsordning. Personer, der ved lovforslagets fremsættelse den 17. marts 2010 besad en forbudt hund, kunne fortsat besidde den, men hunden måtte ikke overdrages og skulle på steder med offentlig adgang altid føres i bånd og være iført lukket mundkurv. Denne overgangsordning er fortsat gældende for evt. overlevende hunde, men vil i praksis være udfaset.

Den nærmere vejledning om forbudsordningens håndhævelse fremgår af Vejledning om hundelovens forbudsordning, regler om skambid mv..

LOV Hundeloven § 1a, stk. 1, 2, 3 Hundeloven § 1b

§ 3 Politidirektørens pålæg og aflivningsbeslutning (§ 6, stk. 1-4)

Besidderen af en hund har efter § 6, stk. 1 pligt til at træffe de foranstaltninger, der efter forholdene må anses påkrævet for at forebygge, at hunden volder andre skade.

Hvis en hund har forvoldt skade på et menneske eller anden væsentlig skade, eller hvis hundens eller besidderens adfærd er egnet til at skabe frygt, kan politidirektøren træffe følgende foranstaltninger, jf. § 6, stk. 2:

Pålægstype	Hjemmel
Indhegning af ejendommen (op til 1,8 m hegn med sluselåge)	§ 6, stk. 2, nr. 1
Navngivne luftere over 18 år, ikke sammenluftning	§ 6, stk. 2, nr. 2
Båndpligt (maks. 2 m fast line) og/eller lukket mundkurv	§ 6, stk. 2, nr. 3
Aflivning	§ 6, stk. 2, nr. 4

Pålæggene kan meddeles i tilfælde af konkret skade, truende adfærd eller generelt farlighedsgrundlag. Politidirektøren kan desuden meddele pålæg efter stk. 3, hvis hunden har for vane at forulempe mennesker eller dyr.

Væsentligt er, at et pålæg efter stk. 2, nr. 1-3, eller stk. 3 **følger hunden** ved overdragelse og gælder umiddelbart over for den nye besidder (stk. 7).

Overtrædes et pålæg, kan politidirektøren træffe afgørelse om aflivning efter stk. 4. Besidderen har *ikke* krav på sagkyndig undersøgelse i disse tilfælde – retten til sagkyndig undersøgelse efter § 6 a gælder kun ved aflivning efter stk. 2, nr. 4, eller stk. 5.

Omkostningerne ved aflivning afholdes af politidirektøren, men kan kræves refunderet af besidderen (stk. 6).

LOV Hundeloven § 6, stk. 1, 2, 3, 4, 7 Hundeloven § 6a

§ 4 Obligatorisk aflivning ved skambid – den patologiske definition og adfærdsvurderingen (§ 6, stk. 5)

Den centrale skambidregel i § 6, stk. 5 lyder:

> *Hvis en hund ved et overfald eller ved anden uacceptabel og farlig adfærd har bidt et menneske eller en anden hund, og hvis biddet kan betegnes som skambid, skal politidirektøren lade hunden aflive.*

Bestemmelsen stiller **to kumulative betingelser**:

1. **Biddet opfylder den patologiske definition af skambid**, og
2. **Hundens adfærd udgjorde et overfald eller anden uacceptabel og farlig adfærd**

Er *begge* betingelser opfyldt, er aflivning **obligatorisk** – politidirektøren har ingen skønsmargin.

De patologiske kriterier for skambid er udfoldet i Vejledning om hundelovens forbudsordning, regler om skambid mv. og er alternative – ét af følgende skal være opfyldt:

- Flere dybe, punktformede sår, der når dybt i underhuden eller penetrerer ned i muskulatur, og det skal tydeligt fremgå, at der er tale om flere bid foregået med nogen voldsomhed
- Udrivning (dyb flænge) i underhud/muskulatur (ikke kun huden)
- Bidlæsioner, der medfører tab af væv (bortset fra ubetydelige skader på hundeører)
- Bidlæsioner, der medfører døden, herunder situationer hvor en hund rusker en anden hund til døde

Vurderingen af bidskaden foretages som udgangspunkt af den behandlende læge eller dyrlæge. Politiet kan dog selv vurdere skaden, hvis det med sikkerhed kan afgøres ud fra de foreliggende skader.

Adfærdsvurderingen foretages af politiet og vedrører hundens adfærd på tidspunktet for bidepisoden. Det er muligt, at et bid opfylder skambidbetingelsen, men adfærden var *acceptabel* – fx hvis en hund skambider en indbrudstyv med truende adfærd. I sådanne tilfælde behandles sagen efter § 6, stk. 2 i stedet. Omvendt kan adfærden udgøre overfald uden at biddet opfylder den patologiske definition.

LOV Hundeloven § 6, stk. 2, 5

§ 5 Sagkyndig adfærdsundersøgelse (§ 6 a)

Hundelovens § 6 a regulerer den hundesagkyndige undersøgelse, som udgør en central retssikkerhedsgaranti i aflivningssager:

- **Politiets initiativ** (stk. 1): Politiet kan anmode om en sagkyndig undersøgelse af hundens adfærd, inden der træffes afgørelse om aflivning efter § 6, stk. 2, nr. 4, eller § 6, stk. 5. Besidderen er forpligtet til at medvirke.
- **Besidderens ret** (stk. 2): Besidderen kan *forlange*, at der foretages en sagkyndig undersøgelse inden afgørelse om aflivning.
- **Skambidssager** (stk. 3): I sager efter § 6, stk. 5, skal omstændighederne ved bidepisoden indgå i undersøgelsen – den sagkyndige vurderer, om hundens adfærd ved den *konkrete* bidepisode havde karakter af overfald eller uacceptabel og farlig adfærd.
- **Omkostninger** (stk. 4): Politidirektøren afholder omkostningerne, men kan kræve beløbet refunderet af besidderen.

Som det fremgår af Vejledning om hundelovens forbudsordning, gælder følgende begrænsninger:

- **Ingen revurdering**: Hverken politiet eller besidderen kan kræve en ny undersøgelse – den første undersøgelse lægges til grund for sagens videre behandling.
- **Pålægsovertrædelse undtaget**: Besidderen har *ikke* mulighed for at forlange sagkyndig undersøgelse, når aflivning sker som følge af overtrædelse af et pålæg (§ 6, stk. 4).
- **Nægtet medvirken**: Nægter besidderen at medvirke, kan politiet træffe afgørelse på det foreliggende grundlag – men nægtet medvirken kan ikke i sig selv begrunde aflivning.
- **Undersøgelsesform**: Den sagkyndige (dyrlæge med specialviden om hundeadfærd, udpeget af Miljø- og Fødevareministeriet) kan vælge mellem fysisk adfærdstest eller skriftlig vurdering på grundlag af sagens oplysninger.

Politiet træffer den endelige afgørelse uanset den sagkyndiges konklusion – undersøgelsen er rådgivende, ikke bindende.

LOV Hundeloven § 6a, stk. 1, 2, 3, 4

§ 6 Klageadgang og domstolsprøvelse (§ 6 c)

Hundelovens § 6 c fastsætter et samlet klage- og prøvelsessystem med tre trin:

1. Klage til Rigspolitiet (stk. 1)

- Klagefristen er 10 dage efter afgørelsens meddelelse
- Overskridelse afskærer klagen
- Klageberettigede afgørelser: aflivning efter § 1 b, stk. 1 eller 6 (forbudte racer), eller § 6, stk. 2, nr. 4, eller stk. 4 eller 5 (farlige hunde/skambid)

2. Opsættende virkning (stk. 2)

- Rettidig klage har som udgangspunkt opsættende virkning – hunden kan ikke aflives, før klagesagen er endelig
- Rigspolitiet kan dog bestemme, at klage ikke har opsættende virkning, fx hvis hunden er så farlig, at den ikke forsvarligt kan anbringes i pension
- Denne beføjelse forudsættes anvendt i *meget begrænset omfang*

3. Domstolsindbringelse (stk. 3)

- Indbringelse af politiets eller Rigspolitiets afgørelse for domstolene inden 4 uger efter meddelelsen har opsættende virkning
- Der er tale om et **civilt søgsmål**, som besidderen selv skal anlægge mod politiet
- Fristen på 4 uger løber fra modtagelsen af den afgørelse, der indbringes

Som det fremgår af vejledningen, kan besidderen fraskrive sig klagemuligheden ved at underskrive en erklæring herom hos politiet.

Under klagesagens behandling og evt. domstolsprøvelse er hunden typisk anbragt i pension, og politidirektøren kan efter § 6 b beslutte, at hunden anbringes i pension for besidderens regning.

LOV Hundeloven § 6c, stk. 1, 2, 3 Hundeloven § 6b

§ 7 Objektivt erstatningsansvar og ansvarsforsikring (§ 8) – nævnspraksis

Hundelovens § 8, stk. 1 fastsætter et objektivt erstatningsansvar:

> *Besidderen af en hund er forpligtet til at erstatte den skade, hunden forvolder. Oplyses det, at den skadelidende har medvirket til skaden, kan erstatningen dog nedsættes eller helt bortfalde.*

Ansvaret er *objektivt* – det kræver ikke culpa hos besidderen. Nedsættelse eller bortfald forudsætter positiv oplysning om skadelidtes medvirken. Forsikringspligten fremgår af stk. 2 og er nærmere gennemført i Bekendtgørelse om ansvarsforsikring af hunde, som fastsætter minimum dækningssummer på 5 mio. kr. for personskade og 2 mio. kr. for tingsskade pr. begivenhed.

Bevisbyrden for medvirken. Ankenævnet for Forsikring har i sag 93291 fastslået, at bestemmelsens 2. pkt. er en *undtagelse* til det fulde erstatningsansvar:

> *Nævnet fastslog, at selskabet (ikke skadelidte) skal bevise, at skadelidte har medvirket til skaden, før erstatningen kan nedsættes.*

I den konkrete sag havde klagerens 7-årige hanhund bidt en 5 måneder gammel schæfertæve under fri leg efter hundetræning. Tryg Forsikring ville kun dække 50 % med henvisning til, at begge hunde var løse. Nævnet gav klageren medhold og pålagde fuld dækning, idet det blotte forhold, at begge hunde var uden snor, ikke i sig selv var tilstrækkeligt til at statuere medvirken. Nævnet henviste til retspraksis i **U.1941.1034** og **FED2014.58** (Østre Landsrets dom af 31. oktober 2014), som fandt, at erstatningspligten ikke kunne nedsættes, når det ikke var godtgjort, at skadelidtes hund var den angribende part.

Nævnet har desuden behandlet en række sager om hundeansvarsforsikringens rækkevidde:

- I sag 100123 om objektivt ansvar, hvor en nabo faldt i forbindelse med en hunds adfærd
- I sag 49783 om skade under hundetræning, hvor fuld erstatning blev tilkendt
- I sag 98432 om afvisning af dækning, da skadelidte selv var hundens besidder under pasning
- I sag 75663 om afvisning af dækning for hundebid med spørgsmål om besiddelse og accept af risiko

Praksis viser et klart mønster: det objektive ansvar efter § 8 rækker vidt, og nedsættelse for medvirken kræver konkret bevis – ikke blot generelle omstændigheder.

LOV Hundeloven § 8, stk. 1, 2

PRAKSIS

Ankenævnet for Forsikring · Objektivt ansvar for hundeejer ved nabos fald i forsøg på at fastholde hund	11.10.2023
Ankenævnet for Forsikring · Afvisning af dækning for hundebid da skadelidte blev anset som hundens besidder under pasning	02.11.2022
Ankenævnet for Forsikring · Hundeansvarsforsikring - Dækning af bidskade under hundetræning	01.05.2019
Ankenævnet for Forsikring · Sag om afvisning af dækning for hundebid: Spørgsmål om besiddelse og accept af risiko	16.11.2009
Ankenævnet for Forsikring · Hundeansvarsforsikring - Skade under hundetræning - Accept af risiko	20.09.1999

§ 8 Strafbestemmelser og rettighedsfrakendelse (§§ 12, 12 a)

Hundelovens § 12 fastsætter strafferammen for overtrædelser:

Bøde for overtrædelse af bl.a.:

- Manglende snor (§ 3, stk. 1)
- Manglende forebyggende foranstaltninger (§ 6, stk. 1)
- Manglende ansvarsforsikring (§ 8, stk. 2)
- Overtrædelse af pålæg (§ 6, stk. 2, nr. 1-3, eller stk. 3)
- Overtrædelse af kommunale bestemmelser om båndpligt (§ 3 a)

Bødeudmålingen er **skærpet** i medfør af § 12, stk. 2, ligesom det straffes skærpet at hidse en hund på nogen eller undlade at holde sin hund tilbage under overfald.

Fængsel kan idømmes i to tilfælde:

- Indtil 6 måneder for at beskæftige sig med hunde efter frakendelse (stk. 3)
- Indtil 4 måneder under skærpende omstændigheder for at overlade en hund til en frakendt person (stk. 4)

Rettighedsfrakendelse kan ske efter § 12 a, stk. 1, hvis en person gentagne gange er straffet for overtrædelse af hundeloven. Frakendelsen angår retten til at beskæftige sig personligt med hunde og kan meddeles for et bestemt tidsrum eller indtil videre. Foreløbig (midlertidig) frakendelse kan ske under en verserende sag.

Som det fremgår af Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Hundeloven, skal anklagemyndigheden ved tiltalerejsning særligt være opmærksom på spørgsmålet om rettighedsfrakendelse, herunder forelæggelse for statsadvokaten.

LOV `Hundeloven § 12, stk. 1, 2` `Hundeloven § 12a, stk. 1`

§ 9 Forsikringsnævnspraksis om hundeskader — medvirken og besidderbegrebet

Ankenævnet for Forsikring har behandlet en række sager, der belyser det objektive ansvars rækkevidde og den praktiske håndtering af hundeskader under ansvarsforsikringen.

Medvirken ved hundeleg. Den mest principielle afgørelse er sag 93291, hvor nævnet fastslog, at selskabet bar bevisbyrden for skadelidtes medvirken. Nævnet støttede sig på tidligere praksis:

- **Sag 35743**: Begge hunde var løse indendørs; én hund bed den anden, fordi den vogtede legetøj — fuld erstatning tilkendt
- Sag 49783: Under øvelsen "fri ved fod" opstod tumlen mellem to hunde — fuld erstatning tilkendt

Besidderbegrebet. I sag 98432 blev dækning afvist, da skadelidte under hundepasning blev anset som hundens besidder — man kan ikke kræve erstatning af sin egen hundeansvarsforsikring for skade, hunden forvolder på besidderen selv.

Tingsskade. I sag 57650 behandlede nævnet spørgsmålet om dækning af en hundeskade på en stol, mens sag 104433 vedrørte en hunds skade på et bilsæde i en lejet bil.

Forældelse. I sag 101689 fastslog nævnet, at et krav vedrørende hundeskade på et tæppe var undtaget fra dækning, da forsikringsbetingelserne undtog skade forvoldt af dyr.

Det samlede billede af nævnspraksis viser:

- Objektivt ansvar efter § 8 omfatter alle former for skade – person- og tingsskade
- Nedsættelse for medvirken kræver positivt bevis fra den skadevoldende parts side
- Blot det at begge hunde er løse, er ikke i sig selv medvirken
- Besidderbegrebet er afgørende: passeren af en hund gør passeren til besidder
- Forsikringsbetingelsernes undtagelser for dyreskade gælder den skadelidtes egen forsikring, ikke hundeansvarsforsikringen

LOV	Hundeloven § 8, stk. 1	
PRAKSIS	**Ankenævnet for Forsikring** · Selvrisiko på 6.000 kr. ved skade på lejet bil – hund på bagsæde og tvist om reparationsomfang	04.02.2026
	Ankenævnet for Forsikring · Tvist om forældelse af krav vedrørende tyveri, genhusning og skade forvoldt af hund	30.10.2024
	Ankenævnet for Forsikring · Afvisning af dækning for hundebid da skadelidte blev anset som hundens besidder under pasning	02.11.2022
	Ankenævnet for Forsikring · Hundeansvarsforsikring - Dækning af bidskade under hundetræning	01.05.2019
	Ankenævnet for Forsikring · Afgørelse om dækning af hundeskade på stol	02.10.2002
	Ankenævnet for Forsikring · Hundeansvarsforsikring - Skade under hundetræning - Accept af risiko	20.09.1999

§ 10 Sammenfatning: det samlede retslige system for farlige hunde

Hundelovens regulering af farlige hunde bygger på et **trinsystem** med stigende indgrebsintensitet:

1. **Forebyggelse**: Besidderens generelle pligt til at forebygge skade (§ 6, stk. 1) og forsikringspligten (§ 8, stk. 2)
2. **Pålæg**: Politidirektørens graduerede indgrebsmuligheder – indhegning, navngivne luftere, bånd/mundkurv (§ 6, stk. 2, nr. 1-3)
3. **Skønsmæssig aflivning**: Aflivning efter konkret vurdering ved farlig adfærd (§ 6, stk. 2, nr. 4) eller ved pålægsovertrædelse (§ 6, stk. 4)
4. **Obligatorisk aflivning**: Aflivning uden skønsmargin ved skambid (§ 6, stk. 5) – forudsætter både patologisk skambidbetingelse og adfærdskrav
5. **Raceforbud**: Absolut forbud mod besiddelse af 13 racer med omvendt bevisbyrde (§ 1 a)

Retssikkerhedsgarantierne i systemet er:

- Ret til sagkyndig undersøgelse inden aflivning (§ 6 a)
- Klageret til Rigspolitiet med 10 dages frist og opsættende virkning (§ 6 c, stk. 1-2)
- Domstolsprøvelse inden 4 uger med opsættende virkning (§ 6 c, stk. 3)
- Pensionsanbringelse under klagebehandling (§ 6 b)

Ansvarsregimet bygger på objektivt ansvar med lovpligtig forsikring (§ 8), hvor bevisbyrden for skadelidtes medvirken påhviler den skadevoldende parts side.

Det samlede system afspejler en lovgivningsmæssig balancegang mellem dyreejernes retssikkerhed, offentlighedens tryghed og hensynet til at forebygge alvorlige hundeskader. 2014-ændringens præcisering af skambidbetingelsen og styrkelse af klageadgangen var et udtryk for, at lovgiver fandt det nødvendigt at sikre, at den obligatoriske aflivning kun rammer tilfælde, der reelt opfylder begge kumulative betingelser – og at besidderen har reelle muligheder for at få afgørelsen prøvet inden den effektueres.

LOV Hundeloven § 1a | Hundeloven § 6, stk. 1, 5 | Hundeloven § 6a | Hundeloven § 6c | Hundeloven § 8, stk. 1

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Hundeloven § 1a	stk. 1-3	Hundeloven § 6	stk. 1-7
Hundeloven § 6a	stk. 1-4	Hundeloven § 6c	stk. 1-3
Hundeloven § 8	stk. 1-2	Hundeloven § 12	stk. 1-2

MATERIALE Citerede afgørelser

8 afgørelser

ANKENÆVNET FOR FORSIKRING · NÆVN / KLAGEINSTANS		8
04.02.2026	Selvrisiko på 6.000 kr. ved skade på lejet bil – hund på bagsæde og tvist om reparationsomfang	104433
30.10.2024	Tvist om forældelse af krav vedrørende tyveri, genhusning og skade forvoldt af hund	101689
11.10.2023	Objektivt ansvar for hundeejer ved nabos fald i forsøg på at fastholde hund	100123
02.11.2022	Afvisning af dækning for hundebid da skadelidte blev anset som hundens besidder under pasning	98432
01.05.2019	Hundeansvarsforsikring - Dækning af bidskade under hundetræning	93291
16.11.2009	Sag om afvisning af dækning for hundebid: Spørgsmål om besiddelse og accept af risiko	75663
02.10.2002	Afgørelse om dækning af hundeskade på stol	57650
20.09.1999	Hundeansvarsforsikring - Skade under hundetræning - Accept af risiko	49783

10 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over magtfordrejning og uvedkommende hensyn

Den forvaltningsretlige doktrin om saglighedsprincippet og uvedkommende hensyn

Version 2 Opdateret 24. jun. 2026 2 afgørelser · 2015–2024 Læs online

INTRODUKTION

Magtfordrejningslæren er en uskreven forvaltningsretlig grundsætning, der forbyder offentlige myndigheder at lægge vægt på usaglige hensyn (ulovlige kriterier) ved udøvelse af skønsmæssige beføjelser. Læren hænger uløseligt sammen med begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, der sikrer gennemsigtighed i skønsudøvelsen, og domstolsprøvelsen efter grundlovens § 63, der giver domstolene kompetence til at efterprøve forvaltningens skøn for saglighed. Praksis fra Højesteret, Folketingets Ombudsmand og rekursmyndighederne viser, at bevisbyrden for magtfordrejning påhviler den, der gør det gældende, men at manglende eller misvisende begrundelse i sig selv kan indicere usaglighed, og at hensynet til samarbejde med private aktører eller økonomiske egeninteresser ikke er lovlige kriterier.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 En forvaltningsmyndighed må kun lægge vægt på hensyn, der er saglige i forhold til den lov, der giver hjemmel til afgørelsen – lovens ordlyd, formål, forarbejder og administrativ praksis fastlægger, hvad der er saglige hensyn.

02 Magtfordrejning (détournement de pouvoir) foreligger, når myndigheden forfølger ulovlige formål eller inddrager uvedkommende hensyn ved udøvelse af en skønsmæssig beføjelse.

03 Bevisbyrden for magtfordrejning påhviler som udgangspunkt den, der gør det gældende – men bevisbyrden lempes, hvor myndighedens begrundelse er mangelfuld eller misvisende.

04 Begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt. – at skønsmæssige afgørelser skal angive de hovedhensyn, der har været bestemmende – fungerer som central kontrolmekanisme mod magtfordrejning.

05 Hensynet til administrativ konveniens kan ikke udstrækkes til at medføre, at myndigheden undlader sagsoplysning for at bevare et godt samarbejdsforhold til en privat aktør.

06 Skønsudøvelsen er bundet af forvaltningsretlige grundsætninger, uanset om der er tale om egentlig myndighedsudøvelse eller anden offentlig forvaltningsvirksomhed.

07 Forbuddet mod skøn under regel kræver, at myndigheden foretager et individuelt, konkret skøn, hvor loven forudsætter skønsudøvelse – men faste interne retningslinjer kan være lovlige, hvor behovet for forudsigelighed og ligelig behandling taler for det.

08 Domstolene efterprøver efter grundlovens § 63, om en forvaltningsafgørelse hviler på saglige hensyn, men tilsidesætter ikke skønsudøvelsen, blot fordi en anden afvejning kunne have ført til et andet resultat.

09 Magtfordrejning medfører ugyldighed af den berørte forvaltningsafgørelse.

10 Ankestyrelsen og andre rekursmyndigheder skal ved efterprøvelse af skønsmæssige afgørelser undersøge, om der er taget uvedkommende hensyn, om alle relevante kriterier er inddraget, og om de anvendte kriterier er lovlige.

§ 1 Retsgrundlaget for magtfordrejningslæren

Magtfordrejningslæren er en uskreven retsgrundsætning i dansk forvaltningsret, der ikke har direkte hjemmel i en enkelt lovbestemmelse, men som hviler på det grundlæggende princip, at offentlige myndigheders skønsmæssige beføjelser kun må anvendes til de formål, lovgivningen tilsigter at varetage.

Det forfatningsretlige fundament er Grundlovens § 63, stk. 1, der fastslår:

> *Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser.*

Domstolsprøvelsen efter § 63 omfatter prøvelse af, om forvaltningen har holdt sig inden for de rammer, lovgivningen fastsætter – herunder om afgørelsen hviler på saglige hensyn. I ekspropriationssager suppleres dette af Grundlovens § 73, der stiller særlige krav til formålet med indgrebet.

Den processuelle side er knyttet til Forvaltningslovens § 22, der kræver, at skriftlige afgørelser skal være ledsaget af en begrundelse, og navnlig Forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., der bestemmer:

> *I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.*

Begrundelseskravet er en central kontrolmekanisme mod magtfordrejning. Ved at kræve, at myndigheden eksplicit angiver de hensyn, der er lagt vægt på, tvinges forvaltningen til at vise, at afgørelsen hviler på lovlige kriterier. Vejledningen om sygedagpenge formulerer det klart: begrundelsen skal have en sådan karakter, at borgeren kan forstå afgørelsen, og det er ikke tilstrækkeligt at skrive »på baggrund af en samlet bedømmelse« eller »efter alt foreliggende«.

Vejledning nr. 1 til serviceloven, pkt. 104, kodificerer princippet for kommunal sagsbehandling:

> *Forbuddet mod magtfordrejning betyder, at der alene må inddrages saglige hensyn. Saglige hensyn er hensyn, der har sammenhæng med formålet med og indholdet i den anvendte bestemmelse. Det betyder i denne sammenhæng, at myndigheden i sin behandling og afgørelse af konkrete sager ikke må forfølge formål, som ikke er relevante for sagen.*

Retssikkerhedsvejledningen, pkt. 288, opregner de elementer, som Ankestyrelsen skal efterprøve ved skønsmæssige afgørelser – herunder om der er taget uvedkommende hensyn, om de anvendte kriterier er lovlige, og om alle relevante kriterier er inddraget.

LOV Forvaltningsloven § 22 Forvaltningsloven § 24, stk. 1 Grundloven § 63, stk. 1 Grundloven § 73

§ 2 Magtfordrejningslærens indhold: Hvad er saglige og uvedkommende hensyn?

Folketingets Ombudsmand gav i sagen om magtfordrejning ved behandling af en sygedagpengesag (FOB 2008.479) en klassisk definition:

> *Dansk forvaltningsret indeholder et krav om at myndighederne ikke må lægge vægt på usaglige hensyn (ulovlige kriterier) når de træffer afgørelser. Dette kaldes magtfordrejningslæren. Når det skal afgøres hvilke kriterier der kan (og eventuelt skal) inddrages ved afgørelsen af en sag, vil myndigheden skulle se på blandt andet lovens ordlyd og formål, forarbejderne til loven, administrative forskrifter og praksis.*

Ombudsmanden præciserede desuden, at hensyn af mere almindelig karakter – såsom lighedsbetragtninger, menneskerettighederne, hensynet til borgerens retssikkerhed og til at forvaltningen kan udføre sine opgaver på en hensigtsmæssig måde (administrativ konveniens) – kan og efter omstændighederne skal inddrages.

Dermed opererer læren med tre kategorier:

- **Lovbundne (specielle) hensyn**: hensyn, som den konkrete lov foreskriver eller forudsætter – fx miljøhensyn i vandforsyningsloven, trafikale hensyn i vejloven, uddannelsesmæssige hensyn i erhvervsuddannelsesloven.
- **Almene lovlige hensyn**: hensyn af mere generel karakter, der lovligt kan inddrages i enhver forvaltningsafgørelse – fx borgerens retssikkerhed, lighed, proportionalitet.
- **Uvedkommende (usaglige) hensyn**: hensyn, der ikke har hjemmel i lovgivningen og derfor er ulovlige at lægge vægt på – fx politisk pression fra interessegrupper, økonomiske egeninteresser, personlige relationer til ansøgeren, eller samarbejdsinteresser med private aktører.

I den nævnte sygedagpengesag havde Hillerød Kommune anerkendt, at hensynet til at bevare et godt samarbejdsforhold med et privat konsulentfirma havde fået indflydelse på kommunens vurdering af en klagesag. Ombudsmanden fastslog:

> *Hensynet til administrativ konveniens kan utvivlsomt ikke udstrækkes til at medføre at kommunen afstår fra at undersøge en sags faktiske omstændigheder for at bevare et godt samarbejdsforhold til en privat aktør som har bidraget med oplysninger til sagen.*

Kommunen anerkendte selv, at der var taget uvedkommende hensyn.

§ 3 Ombudsmandens praksis: Magtfordrejningsgrundsætningen i offentlig forvaltning

Folketingets Ombudsmand har i en række sager taget stilling til, om forvaltningsafgørelser var båret af uvedkommende hensyn.

Udenrigstjenestens bistand til eksporthåndbog (FOB 1995.322)

I sagen om bistand fra udenrigstjenesten til ajourføring af eksporthåndbog formulerede Ombudsmanden princippet bredt:

> *Om en konkret anmodning om bistand skal imødekommes bygger på et skøn. Da Udenrigsministeriet er en offentlig forvaltningsmyndighed er skønsudøvelsen bundet af en række forvaltningsretlige grundsætninger. Uanset om der er tale om egentlig myndighedsudøvelse eller ej, skal skønsudøvelsen derfor ske på et sagligt og objektivt grundlag. Det betyder bl.a. at der ved udøvelsen af skønnet ikke må forfølges ulovlige formål (magtfordrejningsgrundsætningen).*

Ombudsmanden fandt i den konkrete sag, at Udenrigsministeriets afslag ikke var båret af usaglige hensyn. Det var lovligt at lægge vægt på mulige skadelige virkninger for ministeriets eksportfremmevirksomhed, da dette varetog de eksportørinteresser, ministeriet var forpligtet til efter loven.

Vindmøllestation ved Høvsøre (FOB 2002.238)

I sagen om etablering af national prøvestation for store vindmøller blev det gjort gældende, at Miljø- og Energiministeriet havde udøvet magtfordrejning, fordi ministeriet tidligere havde gjort indsigelse mod kommercielle vindmøller i det samme område. Ministeriet forklarede, at der var tale om en samlet interesseafvejning, og at de tidligere indsigelser vedrørte andre typer projekter. Ombudsmanden fandt ingen grundlag for at statuere magtfordrejning – hensynene var saglige.

Afskedigelse af skoleleder (FOB 2020.38)

I sagen om afskedigelse af en skoleleder gjorde den afskedigede gældende, at afskedigelsen var udtryk for magtfordrejning. Ombudsmanden afviste at undersøge sagen nærmere med den begrundelse, at bevisførelse om magtfordrejning normalt forudsætter mundtlig bevisførsel, som Ombudsmanden ikke har mulighed for.

Stadepladser: Krav om individuel skønsudøvelse

Ombudsmanden har i to principielle sager taget stilling til myndigheders tildeling af stadepladser. I sagen om afslag på tilladelse til opstilling af pølsevogn (FOB 2002.373) fastslog Ombudsmanden, at kommunen ikke lovligt kunne træffe afgørelse ved ren tilfældighed (lodtrækning), men at der skulle opstilles saglige kriterier og foretages et konkret skøn. I den senere sag om lodtrækning ved tildeling af stadepladser til juletræssalg (FOB 2007.506) præciserede Ombudsmanden dog, at lodtrækning undtagelsesvist kan supplere et konkret skøn, hvis ansøgerne efter inddragelse af alle relevante og saglige kriterier er lige kvalificerede.

§ 4 Højesterets saglighedsprøvelse af kommunale afgørelser

Højesteret har i en vigtig dom fra 2024 taget stilling til saglighedsprøvelsen af en kommunal skønsafgørelse.

BS-29747/2023 (Nymølle Stenindustrier mod Faxe Kommune)

Nymølle Stenindustrier A/S ansøgte om tilladelse til midlertidig grundvandssænkning i forbindelse med råstofgravning. Faxe Kommunes Teknik- og Miljøudvalg meddelte afslag med den begrundelse, at kommunen ønskede at bevare den nuværende tilstand for hydrologi og kvalitet af grundvand. Afslaget gik imod

forvaltningens indstilling, og selskabet anlagde sag med påstand om ugyldighed – bl.a. med anbringende om, at kommunen havde tilsidesat sagkundskab og at hensynene var usaglige.

Højesteret fastslog i BS-29747/2023-HJR:

> *Højesteret finder, at de anførte hensyn er saglige, idet hensynet til miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse skal indgå ved administrationen af vandforsyningsloven, jf. lovens § 2.*

Retten fandt, at Bagholt Mose var et særligt følsomt naturområde, og at råstofindvindingen indebar »en vis risiko« for påvirkning af hydrologien. Det var dermed ikke usagligt at lægge vægt på denne risiko – selv om sagkyndige rapporter vurderede påvirkningen som minimal.

Dommen illustrerer flere centrale principper:

- Domstolene prøver, *om* de anførte hensyn er saglige i forhold til lovgrundlaget, men *tilsidesætter ikke* det kommunale skøn, blot fordi en anden afvejning kunne have ført til et andet resultat.
- Et politisk flertal i et udvalg kan lovligt vælge at fravige forvaltningens indstilling, så længe afgørelsen hviler på saglige hensyn.
- Begrundelseskravet i Forvaltningslovens § 24 var opfyldt, idet beslutningsprotokollen klart angav hensynene til Natura 2000-området og grundvandsressourcerne.
- Inhabilitetspåstanden mod et udvalgsmedlem med ejendomme nær graveområdet blev afvist – ejendommerne var ikke direkte eller individuelt berørt, og interessen havde ikke en styrke, der begrundede inhabilitet.

LOV Forvaltningsloven § 22 · Forvaltningsloven § 24, stk. 1

PRAKSIS **Højesteret** · Kommunalt afslag på grundvandssænkning kendt gyldigt: Intet bevis for usaglighed eller inhabilitet 24.01.2024

§ 5 Begrundelseskravet som værn mod magtfordrejning

Begrundelseskravet i Forvaltningslovens § 24 har en dobbelt funktion: det giver borgeren mulighed for at forstå og eventuelt anfægte afgørelsen, og det tvinger myndigheden til at synliggøre, at skønnet hviler på lovlige hensyn.

Ombudsmanden har i sagen om mangelfuld begrundelse i en arbejdsskadesag (FOB 1999.426) udtalt:

> *Beror en afgørelse – som den foreliggende – på et administrativt skøn, kræver forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., at begrundelsen skal angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen.*

Ombudsmanden har desuden i en egen drift-undersøgelse af begrundelser i skønsmæssige skatteansættelsessager (FOB 2020-40) påpeget, at det følger af god forvaltningsskik, at forvaltningens breve til borgerne skal være letforståelige, og at en afgørelse – selv om den formelt opfylder begrundelseskravene – kan stride mod god forvaltningsskik, hvis den er udformet på en så svært forståelig måde, at borgeren ikke kan se, hvad myndigheden har lagt vægt på.

Vejledning i styrket byggesagsbehandling udtrykker kravene konkret for byggemyndighederne:

> *Det er fx ikke tilstrækkeligt at begrunde afslaget med, at der er foretaget et samlet skøn på baggrund af en helhedsvurdering. Begrundelsen må også indeholde en nærmere angivelse af de generelle kriterier, der er lagt til grund og den betydning, kriterierne har haft for afgørelsen.*

En mangelfuld begrundelse er i sig selv en sagsbehandlingsfejl, og kombineret med andre omstændigheder kan den indicere, at afgørelsen hviler på uvedkommende hensyn. Som sygedagpengevejledningen formulerer det: »Hvis der slet ikke er givet en begrundelse, vil det normalt betyde, at afgørelsen bliver ugyldig.«

LOV Forvaltningsloven § 24, stk. 1, 2

§ 6 Forbuddet mod skøn under regel og sammenhængen med magtfordrejning

En særlig manifestation af saglighedsprincippet er forbuddet mod »skøn under regel« – princippet om, at en myndighed ikke må erstatte et lovbestemt individuelt skøn med en fast regel, der afskærer konkret afvejning.

Ombudsmanden behandlede i sagen om en kommunes afslag på at rykke skadesløsbrev ned i prioritet (FOB 2021-20) forbuddet i dybden og citerede Jens Peter Christensen:

> *I det hele kan man formentlig sige, at der i Højesteret har været en noget forbeholden indstilling over for en vidtgående anvendelse af forbuddet mod skøn under regel. Behovet for forudsigelighed, lige behandling og hensynet til – i virkelighedens verden – at undgå usaglig forvaltning kan sammen med praktiske administrative hensyn tale med styrke for, at en fast regel kan være at foretrække frem for den teoretisk set bedste, individuelle, skræddersyede afgørelse.*

Dermed er forbuddet mod skøn under regel ikke absolut. Det afgørende er en afvejning af hjemmelslovens karakter, forvaltningsområdet, antallet af sager og den type afvejningsregel, der er tale om.

Sammenhængen med magtfordrejningslæren er, at en myndighed, der sætter skøn under regel, reelt forfølger et formål (administrativ forenkling), som loven ikke hjemler som eneste kriterium – og dermed risikerer at tilsidesætte saglige, individuelle hensyn. Retssikkerhedsvejledningen, pkt. 288, nævner da også som selvstændigt prøvelseskriterium: »Om der er blevet foretaget et individuelt skøn, hvor det er forudsat i loven, at der skal foretages et skøn (myndigheden har ikke sat skøn under regel).«

Se også den separate praksisoversigt om proportionalitetsprincippet og lighedsgrundsætningen, der supplerer magtfordrejningslæren som forvaltningsretlige grundsætninger.

§ 7 Bevisbyrde og domstolsprøvelsens intensitet

Et centralt praktisk spørgsmål ved magtfordrejning er bevisbyrden. Det er den, der påberåber sig magtfordrejning, som har bevisbyrden for, at myndigheden har lagt vægt på uvedkommende hensyn. Magtfordrejning er i sagens natur vanskelig at bevise, da myndigheden sjældent eksplicit angiver usaglige hensyn.

Højesteret har i BS-29747/2023-HJR illustreret tilgangen: selskabet gjorde gældende, at kommunen reelt var motiveret af andre hensyn end miljøbeskyttelse, men Højesteret fandt, at de anførte hensyn var saglige, og at der ikke var ført bevis for det modsatte.

Bevisbyrden lempes dog i visse situationer:

- **Manglende eller misvisende begrundelse**: Når myndigheden ikke oplyser sine hensyn i begrundelsen, kan det skabe en formodning for, at afgørelsen hviler på uvedkommende hensyn.
- **Klar inkonsistens i praksis**: Når myndigheden afviger fra sin egen faste praksis uden at begrunde afvigelsen, taler det for usaglighed (lighedsgrundsætningen supplerer her).
- **Åbenbart urimelige afgørelser**: I sager, hvor afgørelsens resultat fremstår som åbenbart urimeligt i forhold til sagens fakta, skærpes domstolenes prøvelsesintensitet.

Ombudsmandens kompetence er begrænset ved magtfordrejningspåstande, der forudsætter mundtlig bevisførelse. Som Ombudsmanden udtalte i sagen om afskedigelse af skoleleder: bevisførelse om magtfordrejning forudsætter normalt mundtlig bevisførelse, som Ombudsmanden ikke har mulighed for.

Retssikkerhedsvejledningen, pkt. 286, præciserer for rekursmyndighederne, at skønsmæssige bestemmelser overvejende er retligt normerede, og at afgørelsen derfor er undergivet en intensiv retlig efterprøvelse, som »bliver mere intens, jo mere indgribende en afgørelse er i forhold til borgeren.«

LOV `Grundloven § 63, stk. 1`

PRAKSIS **Højesteret** · Kommunalt afslag på grundvandssænkning kendt gyldigt: Intet bevis for usaglighed eller inhabilitet 24.01.2024

§ 8 Typiske uvedkommende hensyn i praksis

Ud fra den foreliggende praksis kan følgende kategorier af uvedkommende hensyn identificeres:

1. Samarbejdsinteresser med private aktører

I sygedagpengesagen (FOB 2008.479) anførte borgmesteren, at kommunen fortsat skulle samarbejde med det private konsulentfirma, og at kommunen derfor »ikke kunne stille sig tvivlende til deres tilbagemeldingers troværdighed.« Kommunen anerkendte selv, at dette udgjorde uvedkommende hensyn.

2. Økonomiske egeninteresser eller kommercielle hensyn

I sagen om udenrigstjenestens bistand (FOB 1995.322) blev det gjort gældende, at Udenrigsministeriets afslag var begrundet i ministeriets egne kommercielle interesser i en samarbejdsaftale med et konkurrerende forlag. Ombudsmanden fandt dog, at hensynet til at beskytte en aftale, der varetog eksportørernes interesser, var sagligt.

3. Inkonsistens mellem tidligere og aktuel praksis

I vindmøllesagen (FOB 2002.238) blev det gjort gældende, at ministeriets tidligere indsigelser mod vindmøller i samme område afskar ministeriet fra nu at godkende et nyt projekt. Ombudsmanden afviste dette og fastslog, at der var tale om forskellige typer projekter med forskellige interesseafvejninger.

4. Personlige relationer eller politisk pression

Ombudsmanden har i sager om borgmesters habilitet og kommunal deltagelse i erhvervsvirksomhed behandlet grænsefladen mellem inhabilitet og magtfordrejning. Se den særskilte praksisoversigt om habilitet.

5. Tilfældighed som kriterium

I pølsevognssagen (FOB 2002.373) fastslog Ombudsmanden, at det kræver særlig lovhjemmel at træffe afgørelse ved ren tilfældighed – udgangspunktet er, at der skal foretages et konkret skøn efter saglige og relevante kriterier.

§ 9 Retsvirkninger: Ugyldighed og ansvar

Magtfordrejning er en materiel retlig mangel, der som udgangspunkt medfører ugyldighed af den berørte forvaltningsafgørelse. I sygedagpengesagen anerkendte Hillerød Kommune selv, at afgørelsen om bortfald af sygedagpenge var ugyldig som følge af bl.a. de uvedkommende hensyn.

Ugyldigheden er dog betinget af, at den uvedkommende hensyntagning har haft konkret betydning for afgørelsens udfald (væsentlighedskravet). Hvis myndigheden kan godtgøre, at afgørelsen ville være faldet ud på samme måde, selv om det uvedkommende hensyn ikke var indgået, kan fejlen efter omstændighederne være konkret uvæsentlig.

I grovere tilfælde kan magtfordrejning også udløse disciplinært eller strafferetligt ansvar. Se den særskilte praksisoversigt om embedsmisbrug og pligtforsømmelse efter straffelovens §§ 144 og 156, der dækker det strafferetlige aspekt.

I erstatningsretlig henseende kan magtfordrejning begrunde erstatningsansvar for det offentlige efter dansk rets almindelige erstatningsregler – særligt hvor den ugyldige afgørelse har påført borgeren et tab, og fejlen kan tilregnes myndigheden som culpøs.

§ 10 Sammenfatning og praktiske retningslinjer

Magtfordrejningslæren er en af de mest grundlæggende forvaltningsretlige retsgrundsætninger og gennemsyrer alle forvaltningsområder – fra socialret og miljøret til plansager og ekspropriationsret.

For praktikere kan de centrale takeaways opsummeres som følger:

- **Identificer lovens formål**: Afgrænsningen af saglige hensyn starter altid med den konkrete lovs ordlyd, formål og forarbejder. Hensyn, der ligger inden for lovens formål, er lovlige – hensyn, der forfølger andre formål, er uvedkommende.
- **Dokumenter hensynene**: Forvaltningslovens § 24 kræver, at skønsmæssige afgørelser angiver de hovedhensyn, der har været bestemmende. En grundig begrundelse er den bedste forsikring mod magtfordrejningspåstande.
- **Foretag individuelt skøn**: Hvor loven forudsætter skønsudøvelse, skal myndigheden foretage en konkret og individuel vurdering – ikke blot anvende en fast regel. Dog kan interne retningslinjer være lovlige, hvis de sikrer forudsigelighed og ligelig behandling og ikke afskærer konkret afvejning.
- **Adskil hensyn og interesser**: Myndighedens egne økonomiske interesser, samarbejdsrelationer med private aktører eller politiske hensyn, der ikke har hjemmel i lovgrundlaget, er uvedkommende.
-

Bevisbyrden er partens: Den, der påberåber sig magtfordrejning, har bevisbyrden – men en mangelfuld begrundelse eller klar inkonsistens i praksis kan flytte bevisbyrden.

- **Konsekvens af magtfordrejning**: Magtfordrejning fører som udgangspunkt til ugyldighed og kan i grovere tilfælde medføre disciplinært eller strafferetligt ansvar.

LOV Forvaltningsloven § 24, stk. 1

REFERENCE Lovgrundlag

4 paragraffer

Forvaltningsloven § 22	Forvaltningsloven § 24 stk. 1
Grundloven § 63 stk. 1	Grundloven § 73

MATERIALE Citerede afgørelser

2 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		2
24.01.2024	Kommunalt afslag på grundvandssænkning kendt gyldigt: Intet bevis for usaglighed eller inhabilitet	bs-29747-2023
29.04.2015	Højesterets prøvelse af udsættelse af sag om ekspropriations gyldighed under afventning af erstatningsfastsættelse	15-2015

11 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over notat- og journaliseringspligt efter offentlighedsloven

Offentlighedslovens §§ 13, 15 og 16 – forvaltningens pligt til at dokumentere sin egen sagsbehandling

Version 2 Opdateret 7. sep. 2026 19 afgørelser · 2001–2025 Læs online

INTRODUKTION

Notat- og journaliseringspligten udgør det processuelle fundament under offentlighedsprincippet: uden notater og journalisering bliver aktindsigt illusorisk, og det bliver umuligt efterfølgende at kontrollere, hvad der faktisk skete i en sag. Begge pligter fulgte indtil 1. januar 2014 alene af god forvaltningsskik, men blev med den gældende offentlighedslov lovfæstet i § 13 (notatpligt om sagens faktiske grundlag, eksterne faglige vurderinger og væsentlige sagsekspeditionsskridt) og § 15 (journaliseringspligt), suppleret af postlisteordningen i § 16. Praksis udvikles først og fremmest af Folketingets Ombudsmand, men notatpligtens tilsidesættelse behandles også af Ankestyrelsen, Landsskatteretten, klagenævnene og domstolene som en garantiforskriftsmangel med formodning for ugyldighed – og som en bevisrisiko, myndigheden selv bærer.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Notatpligten efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, gælder kun i afgørelsessager, men gælder uanset om der rent faktisk træffes afgørelse, eller om sagen henlægges.

02 Notatpligtens genstand fastlægges funktionsbestemt: afgørende er, om oplysningen bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller skabe klarhed om de faktiske omstændigheder – ikke om oplysningen isoleret set er 'faktisk'.

03 Tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til sagens afgørelse er ikke omfattet af notatpligten, fordi de angår selve afgørelsen og ikke det bevismæssige grundlag.

04 Eksterne faglige vurderinger – fx en videnskabelig eller teknisk vurdering, der skal indgå i afgørelsen – er udtrykkeligt omfattet af notatpligten efter 2013-loven.

05 § 13, stk. 2, lovfæster den ulovbestemte retsgrundsætning om notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt for så vidt angår afgørelsessager; typeeksempler er en mundtligt meddelt afgørelse og en mundtlig udskydelse af 7-dages-fristen i aktindsigtssager.

06 Notatpligten gælder ikke i sager inden for strafferetsplejen, jf. § 13, stk. 3.

07 Ved siden af lovens kerneområde lever den ulovbestemte notatpligt fortsat – den gælder i traditionelle administrative sager, der uden at være afgørelsessager har indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og suppleres af god forvaltningsskik.

08 Notatpligt og partshøring er garantiforskrifter: tilsidesættelse svigter en garanti for afgørelsens rigtighed og udløser en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen og dermed ugyldig – formodningen kan afkræftes ved en konkret væsentlighedsvurdering.

09 Har myndigheden ikke overholdt notatpligten, er den nærmest til at bære risikoen for den manglende dokumentation af, hvad der blev sagt og vejledt om.

10 Journaliseringspligten efter § 15, stk. 1, omfatter modtagne og afsendte dokumenter samt interne dokumenter i endelig form, men kun i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

11 Et notat udfærdiget efter § 13 vil i almindelighed selv være journaliseringspligtigt som internt dokument i endelig form.

12 Journalisering skal ske 'snarest muligt' – efter forarbejderne i almindelighed 3-4 arbejdsdage for papirbaserede dokumenter og syv arbejdsdage for e-mails; der gælder ingen frist for interne dokumenter.

13 Under alle omstændigheder skal journaliseringspligtige dokumenter være journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om en aktindsigtsanmodning.

14 Journalsystemet skal indeholde dato for modtagelse/afsendelse og en kort tematisk angivelse af indholdet; en ren typebetegnelse som 'brev' eller 'notat' er ikke tilstrækkelig, men en artsangivelse som 'høringssvar' kan være nok i en tilstrækkeligt afgrænset sag.

15 Journaliseringspligten gælder efter § 15, stk. 4, kun statslige forvaltningsmyndigheder og kommunal/regional centralforvaltning – driftsinstitutioner som skoler, sygehuse og plejehjem er ikke omfattet, men bør journalisere efter god forvaltningsskik.

16 Manglende journalisering fritager ikke myndigheden for at inddrage dokumentet under behandlingen af en aktindsigtsanmodning; journaliseringspligtens afgrænsning har ikke betydning for aktindsigtens omfang.

17 Sms-beskeder og e-mails er kun dokumenter i lovens forstand, hvis de kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter – indeholder de notatpligtige oplysninger eller meddeler de en afgørelse, er de omfattet og dermed journaliseringspligtige.

18 Formløse noteringer såsom post-it-sedler falder uden for dokumentbegrebet og dermed uden for journaliseringspligten.

19 Kan myndigheden ikke dokumentere afsendelsen af en afgørelse, fordi journaliseringspligten er tilsidesat, bærer myndigheden bevisusikkerheden – afgørelsen kan mangle retsvirkning og skal genoptages.

20 Postlisteordningen i § 16 er en bemyndigelsesordning, ikke en pligt: den forudsætter, at justitsministeren henholdsvis økonomi- og indenrigsministeren træffer bestemmelse for de enkelte myndigheder.

21 Lov nr. 655 af 11. juni 2024 ændrer offentlighedslovens §§ 9 og 21, men berører ikke notat- eller journaliseringsreglerne, som derfor står uændret.

§ 1 Fra god forvaltningsskik til lovfæstet dokumentationspligt

Frem til 1. januar 2014 hvilede forvaltningens dokumentationspligt på et blandet grundlag. Notatpligten var lovfæstet i den tidligere offentlighedslovs § 6, stk. 1, men kun for så vidt angår mundtligt modtagne oplysninger om en sags faktiske omstændigheder. Journaliseringspligten var derimod slet ikke lovreguleret: den fulgte alene af god forvaltningsskik, jf. den klassiske udtalelse gengivet i FOB 1993.294, hvor ombudsmanden fastslog, at god forvaltningsskik tilsiger, at en myndighed i almindelighed bør foretage systematisk journalisering af indkommen og udgående post, og at dette i særlig grad må gælde, hvor undladelsen vil stride mod hensynet til borgernes adgang til aktindsigt (jf. journaliseringspraksis hos socialcenter i sag om tilbagebetaling af boligstøtte).

Med lov om offentlighed i forvaltningen – vedtaget på grundlag af **lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013** og gennemført som **lov nr. 606 af 12. juni 2013** – blev begge pligter samlet og udbygget. Grundlaget er Offentlighedskommissionens **betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven**, hvor notatpligten behandles i kapitel 13 (s. 407 ff.) og journaliseringen i kapitel 25 (s. 864 ff.).

Om baggrunden for at lovfæste journaliseringspligten anfører de almindelige bemærkninger (pkt. 4.7.1.1):

> *Kommissionen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at der foreligger en vis tvivl med hensyn til, hvilke dokumenter der skal journaliseres efter principperne om god forvaltningsskik, og at en lovmæssig regulering af spørgsmålet vil være egnet til at afklare denne tvivl. Herudover har kommissionen lagt vægt på, at hensynet til aktindsigt – herunder bl.a. offentlighedens adgang til ved hjælp af aktlisten (journalindførslen) at kunne kontrollere, om samtlige (modtagne og afsendte) dokumenter, der knytter sig til den pågældende sag, har været inddraget i forvaltningsmyndighedens behandling af en aktindsigtsanmodning – taler for, at der foretages en egentlig lovmæssig regulering af spørgsmålet om journalisering.*

Justitsministeriet overvejede udtrykkeligt, om journaliseringsspørgsmålet i stedet burde reguleres i arkivloven, men afviste det med henvisning til, at journaliseringen netop skal understøtte gennemførelsen af aktindsigt og kontrollen med, om en aktindsigtsanmodning imødekommes fuldt ud (pkt. 4.7.2.4).

Loven er konsolideret ved lovbekendtgørelse af 27. februar 2020. Den seneste ændring – lov nr. 655 af 11. juni 2024 – vedrører alene § 9 om chikanøse aktindsigtsanmodninger og § 21 om undtagelse af offentligt ansattes navne af hensyn til deres tryghed. Notat- og journaliseringsreglerne står dermed uændret siden 2013.

LOV Offentlighedsloven § 9, stk. 2 Offentlighedsloven § 13 Offentlighedsloven § 15 Offentlighedsloven § 21, stk. 3

§ 2 Notatpligtens genstand: "sagens faktiske grundlag" og "eksterne faglige vurderinger"

Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1 skal en myndighed, når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet – medmindre oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

De paragraf-specifikke forarbejder præciserer tre ændringer i forhold til den tidligere § 6, stk. 1:

- Udtrykket »oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder« er ændret til **oplysninger om en sags faktiske grundlag**, og det er fremhævet, at notatpligten også omfatter **eksterne faglige vurderinger**, fx en videnskabelig eller teknisk vurdering, som skal indgå i myndighedens afgørelse. Der er ikke tilsigtet nogen ændring af notatpligtens genstand.
- Det er præciseret, at noteringen skal ske **snarest muligt** – med det formål at sikre, at gengivelsen bliver så nøjagtig som muligt.
- Det er præciseret, at pligten alene påhviler **den myndighed, der skal træffe afgørelse** i sagen.

Det bærende fortolkningskriterium er funktionsbestemt og går tilbage til forarbejderne til 1985-loven, som ombudsmanden gentagne gange har citeret ordret:

> *Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke [...] være omfattet af notatpligten.*

Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 14.3 udmønter dette: notatpligten omfatter »egentlige faktuelle« oplysninger – gjorte iagttagelser, resultatet af målinger og undersøgelser, fastslåede økonomiske forhold og oplysninger om et bestemt hændelsesforløb – men ikke oplysninger om sagens retlige omstændigheder, herunder indholdet af gældende ret, og i reglen heller ikke statistisk materiale af ikke-konkret karakter.

Kildens karakter er uden betydning. Efter vejledningens pkt. 14.2 omfatter pligten oplysninger modtaget fra andre myndigheder og privatpersoner, oplysninger udvekslet mundtligt inden for samme myndighed – også mellem nævnsmedlemmer eller kommunalbestyrelsesmedlemmer indbyrdes – oplysninger fra myndighedens egne andre sager eller fra registre (eventuelt i form af en henvisning), oplysninger fremkommet ved besigtigelse, og oplysninger meddelt af parten selv. Ombudsmanden har tilsvarende fastslået, at oplysninger modtaget af en pressemedarbejder, der ikke selv deltager i sagsbehandlingen, er omfattet af myndighedens notatpligt, jf. selektiv betjening af pressen – vejledning, notatpligt.

En praktisk illustration af afgrænsningen findes i 20-06475, hvor Vejdirektoratet opstillede de tre kumulative betingelser – oplysningen skal vedrøre sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, være af betydning for sagens afgørelse og ikke allerede fremgå af sagens øvrige dokumenter – og stadfæstede en kommunes afgørelse, fordi de oplysninger, der fremkom under telefonsamtalerne, enten allerede fremgik af sagens dokumenter eller ikke var af væsentlig betydning. Der var derfor ikke grundlag for at pålægge kommunen at udarbejde telefonnotater med tilbagevirkende kraft.

Er et telefonnotat derimod udarbejdet, indgår det som sagsakt og skal behandles som sådan. I 101-123631 pålagde ankenævnet et huslejenævn at udlevere netop et telefonnotat og et udfyldt besigtigelsesskema, der uberettiget var undtaget som interne arbejdsdokumenter.

LOV Offentlighedsloven § 13, stk. 1

PRAKSIS **Huslejenævnet** · Ankenævnet giver lejer delvist medhold i klage om aktindsigt og kræver udlevering af telefonnotat og besigtigelsesnotat 04.09.2025

Vejdirektoratet · Kommune havde ikke pligt til at udarbejde notater fra telefonsamtaler i sag om aktindsigt 23.07.2020

§ 3 Notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt efter § 13, stk. 2

§ 13, stk. 2 er ny med 2013-loven og pålægger myndigheden i afgørelsessager snarest muligt at tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Bestemmelsen er ikke udtryk for en nydannelse, men for en lovfæstelse. Forarbejderne siger det direkte:

> *Bestemmelsen er udtryk for en lovfæstelse af den del af området for en almindelig ulovbestemt forvaltningsretlig retsgrundsætning om myndighedernes notatpligt, der angår afgørelsessager.*

Hvornår et sagsekspeditionsskridt er »væsentligt«, kan ikke fastlægges generelt, men beror på en konkret vurdering foretaget på det tidspunkt, hvor skridtet tages. Forarbejderne fremhæver to typeeksempler, der i almindelighed må betragtes som væsentlige:

- at en myndighed **meddeler en afgørelse mundtligt**, og
- at en myndighed **mundtligt meddeler en aktindsigtssøgende**, at afgørelsen først kan forventes truffet efter udløbet af lovens sagsbehandlingsfrist på syv arbejdsdage.

Den sidstnævnte kobling mellem notatpligten og aktindsigtsproceduren går igen i ombudsmandens praksis. I FOB 2020-17 om fremgangsmåden ved behandling af en anmodning om aktindsigt understregede ombudsmanden, at en aktindsigtsanmodning kan fremsættes mundtligt, herunder telefonisk, og at myndigheden hurtigst muligt bør tage notat af den mundtlige anmodning – netop fordi § 13 kræver notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt.

Også i sundhedsvæsenet, hvor journalføringspligten hviler på autorisationslovgivningen frem for offentlighedsloven, findes den samme grundtanke: i 0655022 fik en praktiserende læge kritik for ikke at journalføre en patients anmodning om aktindsigt, selv om anmodningen blev imødekommet rettidigt. Ekspeditionsskridtet skulle dokumenteres, uanset at resultatet var korrekt.

LOV Offentlighedsloven § 13, stk. 2

PRAKSIS **Sundhedsvæsenets disciplinærnævn** · Praktiserende læge får kritik for manglende journalføring af patients anmodning om aktindsigt 20.05.2006

§ 4 Afgørelsessagskravet, strafferetsplejen og den ulovbestemte notatpligt ved siden af loven

Notatpligten efter § 13 er afgrænset til afgørelsessager. Afgrænsningen svarer efter vejledningens pkt. 14.1 til forvaltningslovens anvendelsesområde, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Pligten gælder derfor ikke ved faktisk forvaltningsvirksomhed – rådgivning og vejledning, patient- og klientbehandling, undervisning mv. – og heller ikke ved det offentliges indgåelse af kontrakter eller andre privatretlige dispositioner.

To modifikationer er dog væsentlige.

For det første gælder notatpligten, **uanset om der rent faktisk træffes afgørelse i den konkrete sag, eller om sagen henlægges**. Det fremgår udtrykkeligt af vejledningens pkt. 14.1 og af ombudsmandens ældre praksis: afgørende er sagstypen, ikke sagens udfald.

For det andet gælder § 13, stk. 3, hvorefter notatpligten efter stk. 1 og 2 ikke gælder i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen. Forarbejderne bemærker, at dette også fulgte af gældende ret, idet den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 1, 1. pkt., undtog strafferetsplejen fra hele loven.

Den lovbestemte notatpligt udtømmer ikke feltet. Ved siden af § 13 lever en **ulovbestemt retsgrundsætning** om notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt i visse ikke-afgørelsessager, og hertil kommer god forvaltningsskik. Ombudsmanden har sammenfattet retsstillingen præcist i FOB 2020-18 om vejledende udtalelser om grundværdi:

> *Der gælder nemlig herudover en ulovbestemt retsgrundsætning om, at der også i visse andre sagstyper end afgørelsessager skal gøres notat om væsentlige sagsekspeditioner, hvis de relevante oplysninger ikke allerede fremgår af sagens dokumenter. Den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt gælder således i traditionelle administrative sager, der – uden at være afgørelsessager – har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor det er naturligt og ønskeligt, at der stilles krav om, at der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt.*

Samme sag understreger de to hensyn bag begge pligter: **dokumentationshensynet** (at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i sagen) og **kontrolhensynet** (at der er mulighed for effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt). Hertil kommer den tillidsskabende funktion: forvaltningen skal sikre sig bevis og derved undgå tvivl om, hvad der er foregået og sagt.

At de to lag lever side om side, blev også fremhævet i FOB 2016-41, hvor ombudsmanden efter en gennemgang af den historiske retstilstand konkluderede, at retsgrundsætningen om væsentlige sagsekspeditionsskridt nu er lovfæstet i § 13, stk. 2, for afgørelsessager, og at »offentlighedslovens § 13 suppleres fortsat af en notatpligt, der følger af god forvaltningsskik«.

En parallel lovbestemt notatpligt findes uden for offentlighedsloven, bl.a. i tvangsindgrebslovens § 4, jf. vejledning om lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, hvorefter der skal gøres notat om oplysninger af betydning for beslutningen om at iværksætte et tvangsindgreb.

LOV `Forvaltningsloven § 2, stk. 1` `Offentlighedsloven § 13, stk. 3`

§ 5 Retsvirkningen af manglende notat: garantiforskrift og formodning for ugyldighed

Den centrale praksisdannelse om notatpligtens retsvirkninger er sket i Ankestyrelsen. Principafgørelse F-3-03 er den ledende afgørelse. En lægekonsulent havde telefonisk indhentet supplerende oplysninger fra en overlæge

om et alvorligt sygt barns plejebehov. Oplysningerne var afgørende for afslaget på tabt arbejdsfortjeneste, men blev alene noteret i et internt lægeark – ikke journaliseret på sagen og ikke partshørt. Ankestyrelsen hjemviste og formulerede den generelle regel:

> *Ankestyrelsen lagde vægt på, at reglerne om notatpligt og reglerne om partshøring, jf. almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, var garantiforskrifter. Hvis en sådan forskrift blev tilsidesat, svigtede en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gjaldt derfor en formodning om, at afgørelsen var påvirket af fejlen og dermed ugyldig.*

Formodningen kan afkræftes, men det kræver, at det kan godtgøres, at manglen har været uden betydning i det konkrete tilfælde. Ankestyrelsen anvender samme formodningsregel på andre garantiforskrifter – jf. P-30-04 om manglende tilbud om møde før afslag på førtidspension, R-4-07 om manglende borgerinddragelse i strid med kommunens eget tilsagn, og D-14-08 om manglende stillingtagen til fortsatte erhvervsrettede foranstaltninger.

Væsentlighedsvurderingen er dog reel og kan føre til, at fejlen ikke slår igennem. I BS-5742/2022-GLO frifandt byretten Ankestyrelsen, uanset at der var undladt partshøring over en lægeattest, fordi fejlen var konkret uvæsentlig. Tilsvarende nuancering findes på skatteområdet, hvor Landsskatteretten i 12-0191270 ophævede en afgørelse som ugyldig, fordi myndigheden hverken havde oplyst sagen tilstrækkeligt eller forholdt sig reelt til klagerens indvendinger.

Ved domstolene er notatpligten prøvet direkte i BS-236/2007-HJR. Højesteret afviste myndighedernes formalitetsindsigelse og anerkendte, at appellanten havde retlig interesse i at få prøvet, om notatpligten var tilsidesat i forbindelse med et konkret møde – men frifandt efter bevisførelsen:

> *Da det ikke kan afvises, at Appellant [...] har en retlig interesse i at få prøvet, om de indstævnte i forbindelse med mødet den 22. januar 2003 tilsidesatte notatpligten efter offentlighedslovens § 6, tages de indstævntes afvisningspåstand ikke til følge. Efter bevisførelsen finder Højesteret ikke grundlag for at antage, at de indstævnte i forbindelse med mødet den 22. januar 2003 modtog oplysninger omfattet af notatpligten.*

Afgørelsen viser, at notatpligtens tilsidesættelse kan gøres til selvstændigt søgsmålstema, men at bevisbyrden for, at der overhovedet blev modtaget notatpligtige oplysninger, i praksis kan være vanskelig at løfte.

Omvendt gælder, at klageinstansers kompetence kan begrænse prøvelsen. I 23/07164 afviste Planklagenævnet at behandle et anbringende om tilsidesat notatpligt, fordi nævnet ikke har kompetence til isolerede sagsbehandlingsspørgsmål uden betydning for gyldigheden af den påklagede afgørelse – og henviste klageren til Ankestyrelsen som kommunaltilsyn.

LOV	Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Offentlighedsloven § 13, stk. 1	
PRAKSIS	**Højesteret** · Stadfæstelse af afslag på humanitær opholdstilladelse og frifindelse for påstande om brud på notatpligt	06.10.2008
	Byretten · Sygedagpengeophør efter seniorpensionsansøgning: Ankestyrelsens stadfæstelse af afslag på forlængelse fastholdes trods kommunal hjemmelsmangel og manglende partshøring	02.01.2023
	Landsskatteretten · Afgørelse om henstand med skattebetaling ugyldig på grund af sagsbehandlingsfejl	13.03.2013
	Ankestyrelsen · Standsning af sygedagpenge: Ugyldig afgørelse grundet manglende vurdering af fortsatte erhvervsrettede foranstaltninger (§ 7a garantiforskrift)	01.01.2008
	Ankestyrelsen · Ugyldighed af afgørelse om standsning af hjælperordning grundet manglende borgerinddragelse (Garantiforskrift)	01.01.2007

Ankestyrelsen · Ugyldighed af førtidspensionsafslag grundet manglende tilbud om møde (Garantiforskrift) 01.01.2004

Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste 01.01.2003

Planklagenævnet · Klage over aktindsigt i sager om udstykning af ejendom 09.10.2023

§ 6 Bevisrisikoen ved manglende notat – myndigheden er nærmest til at bære den

Ud over ugyldighedsvirkningen har den manglende notering en selvstændig bevismæssig konsekvens: kan myndigheden ikke dokumentere, hvad der blev sagt, kan den heller ikke bygge en afgørelse på det.

Det klareste udtryk findes i Ankestyrelsens principafgørelse D-7-01. En sygemeldt borger fik attesteret sit feriekort i kommunen, hvorefter sygedagpengene blev standset. Borgeren gjorde gældende, at hun ikke var blevet vejledt om konsekvenserne; kommunen kunne ikke huske henvendelsen, men henviste til sin standardprocedure. Ankestyrelsen gav borgeren medhold:

> *Da der ikke forelå en skriftlig afgørelse om standsning af dagpengene i ferieperioden og kommunen ikke havde overholdt notatpligten i § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen, var kommunen nærmest til at bære risikoen for den manglende dokumentation.*

Princippet er efterfølgende indarbejdet i den administrative vejledning på området, jf. vejledning om sygedagpenge, bilag 5, hvor D-7-01 refereres udtrykkeligt, og hvor det tilføjes, at det bør fremgå, **hvem** der har noteret oplysningerne ned – fordi klageinstanser kan være nødt til at se bort fra en noteret mundtlig oplysning, som borgeren bestrider, hvis noteringens ophav ikke kan identificeres.

Den samme risikofordeling genfindes ved dokumentation af myndighedens egne ekspeditioner. I 67-11 fandt Ankestyrelsen, at den almindelige formodning for, at et brev befordret med posten er kommet frem, var svækket af dokumenterede uregelmæssigheder i kommunens afsendelsesprocedure, og hjemviste med krav om, at kommunen fremlagde redegørelse for rutiner, kopier af breve og postlister.

Notatpligten spiller også sammen med officialprincippet. I 102-16 fastslog Ankestyrelsen, at kommunen som minimum skal spørge borgeren om årsagen til en udeblivelse og fortsætte sagsoplysningen, indtil der er tilstrækkelige oplysninger – hvilket i praksis forudsætter, at spørgsmål og svar noteres. Afgrænsningen mod den generelle oplysningspligt behandles nærmere i officialprincippet.

Endelig følger det af Ankestyrelsens principafgørelse F-2-03, at notatpligtens dokumentationsformål også sætter grænser den anden vej: en fejlagtig oplysning i en sag kan som udgangspunkt ikke slettes, men skal **berigtiges**. Ankestyrelsen lagde vægt på, at notatpligten er indført af hensyn til både borgerens og myndighedernes behov for senere at kunne dokumentere sagsforløbet, og at dansk offentligretlig lovgivning bygger på en forudsætning om, at alle dokumenter i enhver sag skal opbevares med henblik på arkivering.

LOV `Offentlighedsloven § 13, stk. 1`

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Kommunens oplysningspligt (officialprincippet) ved sanktioner for udeblivelse fra tilbud på grund af sygdom 01.01.2016

Ankestyrelsen · Manglende bevis for modtagelse af sygedagpenge-brev ved dokumenterede uregelmæssigheder i kommunens postforsendelse 01.01.2011

Ankestyrelsen · Sletning af fejlagtige oplysninger: Hensynet til dokumentation og arkivpligt vejer tungere end borgerens ønske om sletning 01.01.2003

Ankestyrelsen · Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse 01.01.2001

§ 7 Journaliseringspligtens omfang efter § 15, stk. 1

§ 15, stk. 1 fastsætter, at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Pligten er dermed dobbelt begrænset – af et **virksomhedskriterium** og af et **betydningskriterium**-. Forarbejderne udlægger dem sådan:

> *Med udtrykket »betydning for en sag« sigtes der til, om dokumentet har betydning for sagens indholdsmæssige del, mens der med udtrykket »betydning for […] sagsbehandlingen i øvrigt« navnlig sigtes til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi.*

Virksomhedskriteriet indebærer, at bøger, aviser, tidsskrifter, reklamer, tryksager, kort, brochurer, takkeskrivelser og indbydelser uden forbindelse til myndighedens almindelige virksomhed falder uden for pligten.

Tre praktisk vigtige udmøntninger følger af forarbejderne:

- **Notater efter § 13 er journaliseringspligtige.** Forarbejderne siger direkte, at »bl.a. selvstændige (interne) dokumenter, som indeholder et notat, der er udfærdiget efter lovforslagets § 13, i almindelighed vil være omfattet af journaliseringspligten«. De to pligter er dermed kædet sammen: et notat, der ikke journaliseres, opfylder kun halvdelen af dokumentationskravet.
- **Interne dokumenter kun i endelig form.** Justitsministeriet fravalgte bevidst Offentlighedskommissionens forslag om undtagelsesvis at journalisere *udkast*, med henvisning til at »såvel lovtekniske som ressourcemæssige grunde taler for den afgrænsning«. Om et internt dokument foreligger i endelig form, beror i første række på den udarbejdende myndigheds egen opfattelse, men vil normalt være tilfældet, hvis dokumentet har været tillagt faktisk betydning i sagsbehandlingen.
- **Journalisering afgrænser ikke aktindsigten.** Forarbejderne fremhæver, at »den foreslåede afgrænsning af journaliseringspligten ikke har betydning for omfanget af retten til aktindsigt«, og at myndighederne har pligt til også at inddrage ikke-journaliserede dokumenter, herunder udkast, ved behandlingen af aktindsigtsanmodninger. Selve adgangen til aktindsigt behandles i aktindsigt.

Den enkelte myndighed er samtidig overladt en **margin** ved vurderingen af, om et dokument har betydning for sagen – navnlig for e-mails og interne dokumenter i endelig form. Marginen skal ses i sammenhæng med, at journalisering efter Justitsministeriets bemærkninger varetager hensyn af navnlig ordensmæssig karakter (kontrol-, dokumentations-, offentligheds- og bevaringshensyn).

At journaliseringspligten kan aktualiseres i uventede sammenhænge, viser FOB 2018-29, hvor ombudsmanden fandt, at visse pop op-beskeder i selvbetjeningsløsningen minSU reelt var afgørelser og derfor omfattet af journaliseringspligten. Tilsvarende havde ombudsmanden allerede i FOB 2014-24 om SKATs it-system EFI

understreget, at det med § 15 »er blevet et lovkrav, at dokumenter af væsentlig betydning for sagen skal journaliseres«.

LOV Offentlighedsloven § 13 Offentlighedsloven § 15, stk. 1

§ 8 Journaliseringsfristerne i § 15, stk. 2 – 3-4 dage, syv for e-mails og den absolutte grænse

Efter § 15, stk. 2 skal et modtaget eller afsendt dokument journaliseres **snarest muligt**. Den uspecificerede formulering er bevidst valgt for at kunne rumme forskellige dokumenttyper og særlige forhold, men forarbejderne konkretiserer den i tre trin:

Dokumenttype	Vejledende frist	Grundlag
»Sædvanlige« papirbaserede dokumenter (fx breve fra eller til en borger)	I almindelighed 3-4 arbejdsdage efter modtagelse/afsendelse	Forarbejderne til § 15, stk. 2
E-mails omfattet af journaliseringspligten	I almindelighed senest syv arbejdsdage	Forarbejderne, begrundet i den store mængde e-mails
Interne dokumenter i endelig form	Ingen frist fastsat	§ 15, stk. 2, omfatter kun modtagne/afsendte dokumenter

Forarbejderne anerkender to legitime grunde til at journalisere senere: dels sager af så følsom karakter, at kredsen med kendskab efter en saglig vurdering bør begrænses mest muligt (hvorefter journalisering skal ske, når hensynet bortfalder), dels sagsbehandlerens fravær på grund af ferie, sygdom, kursus eller tjenesterejse.

Afgørende er imidlertid den absolutte bagkant, som forarbejderne opstiller:

> *Det er dog under alle omstændigheder forudsat, at dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligten i stk. 1, er journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning.*

Denne bagkant gælder i praksis også for interne dokumenter, selv om der ikke er fastsat nogen frist for dem. Ombudsmanden lagde i FOB 2020-45 til grund, at »interne dokumenter af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i hvert fald bør være journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning«. Sagen angik syv interne notater om samarbejdsvanskeligheder, der havde ligget på en leders personlige drev og først blev journaliseret på personalesagen tre uger efter aktindsigtsanmodningen – og dermed for sent.

Fristen håndhæves også i mindre sager. I FOB 2015-48 fandt ombudsmanden det beklageligt, at en sms fra forsvarschefen til forsvarsministeren ikke var journaliseret på sagen på tidspunktet for den første aktindsigtsafgørelse, og henviste udtrykkeligt til § 15, stk. 2 – uanset at sms'en materielt kunne undtages fra aktindsigt. Tilsvarende erklærede ombudsmanden sig i sagen om delvist afslag på aktindsigt – journalisering og identifikation af akter enig med Udenrigsministeriet i, at ministeriets sagsbehandling for så vidt angår journalisering og identifikation af akter ikke havde været tilfredsstillende.

LOV Offentlighedsloven § 15, stk. 2

§ 9 Kravene til journalsystemet og aktlisten efter § 15, stk. 3

§ 15, stk. 3 stiller kun to minimumskrav til journalsystemet: det skal indeholde dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse og en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Det er en bevidst beskeden regulering. Justitsministeriet anførte, at forvaltningsmyndighedernes journalsystemer kan være indrettet meget forskelligt, og at der derfor ikke bør fastsættes nærmere krav til journalernes førelse eller systemernes indretning ud over det nødvendige for at identificere og bevare dokumenter. Offentlighedskommissionen udtrykte det samme i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.7.2:

> *Det er kommissionens opfattelse, at hensynet til den funktion, journalsystemet (og journaliseringen) skal udfylde – i øvrigt sammenholdt med hensynet til myndighedernes ressourceforbrug – ikke kan begrunde, at der bør gælde et vidtgående krav til, hvilke »dokumentoplysninger« der skal indføres i journalsystemet. Det må således blot kræves, at journalindførslen sker på en sådan måde, at det (efterfølgende) er muligt at identificere dokumentet, og hvilken sag dokumentet vedrører.*

To praktiske grænser er dog faste:

- **En ren typebetegnelse er ikke nok.** Forarbejderne og vejledningens pkt. 15.4 siger udtrykkeligt, at »brev«, »notat« mv. ikke er tilstrækkeligt. Udgangspunktet er dokumentets titel eller overskrift.
- **En artsangivelse kan undtagelsesvis være nok.** Fx »høringssvar« med identifikation af afsenderen, hvis sagens indhold er tilstrækkeligt præcist afgrænset.

Omvendt er der ikke krav om, at aktlisten indeholder oplysning om dokumentparter. Det fastslog ombudsmanden i sagen om klage over indholdet af en aktliste udleveret af Sundhedsministeriet, hvor en journalist forgæves krævede en ny aktliste med angivelse af parterne.

Er aktlisten derimod så intetsigende, at dokumenterne ikke kan identificeres, er kravet ikke opfyldt. I sagen om afslag på aktindsigt i telefonnotat om ministerielt høringssvar erkendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet selv, at aktlisten måtte anses for mangelfuld, fordi den ikke indeholdt en kort tematisk angivelse af dokumenternes indhold, og at det derfor ikke havde været muligt for ministeriet selv at identificere det pågældende notat.

Journalsystemets retlige karakter har også betydning for indsigtsformen. I 22/06315 fastslog Klagenævnet for Udbud, at nævnets interne journalsystem er et »journalregister« i forarbejdernes forstand, og at offentlighedslovens § 11 om dataudtræk derfor ikke giver ret til udtræk herfra. Nævnet imødekom dog anmodningen efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i § 14. Til gengæld gælder der efter § 7, stk. 2, nr. 2 en selvstændig ret til indsigt i indførelser i journaler vedrørende den pågældende sags dokumenter – og myndigheden skal udlevere aktlisten på eget initiativ, jf. FOB 2020-9, netop for at give mulighed for at kontrollere, om der er givet indsigt i alle sagens dokumenter.

LOV Offentlighedsloven § 7, stk. 2 · Offentlighedsloven § 11, stk. 1 · Offentlighedsloven § 15, stk. 3

PRAKSIS **Klagenævnet for Udbud** · Aktindsigt i klagesager fra Klagenævnet for Udbuds journalsystem efter meroffentlighedsprincippet 08.08.2022

§ 10 Pligtsubjekterne: statslig forvaltning og kommunal/regional centralforvaltning

Journaliseringspligten er – til forskel fra notatpligten – organisatorisk afgrænset. Efter § 15, stk. 4 gælder pligten efter stk. 1-3 for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af § 2 samt for kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning.

Forarbejderne definerer »den centrale forvaltning« som de adskilte enheder, der helt eller delvist har til opgave at servicere udvalg og kommunalbestyrelse/regionsråd samt varetage den centrale personaleadministration og organisatoriske planlægning vedrørende hele myndigheden. Uden for falder:

> *organisatorisk adskilte institutioner og enheder i kommunen/regionen, der hovedsageligt beskæftiger sig med driftsopgaver. Dette omfatter f.eks. daginstitutioner, sygehuse, plejehjem og plejecentre, bosteder efter sociallovgivningen, skoler og andre undervisningsinstitutioner, herunder flere af sådanne institutioner med fælles ledelse.*

De undtagne enheder er dog ikke uden dokumentationspligt. Forarbejderne forudsætter, at de i overensstemmelse med de hidtidige principper om god forvaltningsskik bør journalisere ind- og udgående post, i det omfang de udøver traditionel administrativ virksomhed, herunder træffer afgørelser – og det er udtrykkeligt tilføjet, at journaliseringen ikke behøver ske i et egentligt elektronisk journalsystem, men kan ske ved manuel opbevaring i fx et fortløbende ringbind.

Ombudsmanden har anvendt denne sondring direkte. I FOB 2018-28 om en skoles og en kommunes håndtering af en konfliktfyldt elevsag sammenfattede ombudsmanden retsstillingen sådan, at kommunale skoler som udgangspunkt ikke har pligt til at journalisere efter offentlighedslovens regler, men »ifølge lovens forarbejder i overensstemmelse med principperne om god forvaltningsskik [bør] journalisere ind- og udgående post, i det omfang de udøver traditionel administrativ virksomhed, herunder træffer afgørelser i sager«.

§ 15, stk. 5 og 6 indeholder to modsatrettede bemyndigelser til vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren: at undtage myndigheder helt eller delvist fra pligten, og at udvide pligten til kommunale og regionale enheder uden for centralforvaltningen samt til retssubjekter omfattet af §§ 3-5. Undtagelsesadgangen forudsættes ifølge både forarbejderne og vejledningens pkt. 15.6 anvendt **restriktivt** og som udgangspunkt kun, hvor de bagvedliggende hensyn sammenholdt med fx den ressourcemæssige belastning ikke begrunder en pligt.

Et konkret eksempel på anvendelsen af stk. 5 er bekendtgørelse om undtagelse fra journaliseringspligten i sager om politiets videregivelse af oplysninger og udstedelse af straffeattester, børneattester samt fuldstændige udskrifter, der trådte i kraft samtidig med loven den 1. januar 2014, og hvorefter politiet kan undlade journalisering i de nævnte attest- og videregivelsessager.

Dertil kommer en række bekendtgørelser, der undtager konkrete selskaber fra hele offentlighedsloven – og dermed også fra §§ 13 og 15 – fx bekendtgørelse om undtagelse af selskaber fra lov om offentlighed i forvaltningen og bekendtgørelse om undtagelse af Lindø Port of Odense A/S fra lov om offentlighed i forvaltningen.

At journaliseringspligten også gælder i indgribende specialområder, fremgår af Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Brev- og besøgskontrol, hvor § 15, stk. 1 og 2, udtrykkeligt indskærpes over for anklagemyndigheden.

LOV Offentlighedsloven § 2 Offentlighedsloven § 15, stk. 4-6

§ 11 Dokumentbegrebets grænser: sms, e-mails og formløse noteringer

Journaliseringspligten forudsætter, at der overhovedet foreligger et **dokument** i lovens forstand. Lovens dokumentbegreb er teknologineutralt: materiale på nye informationsbærere er omfattet, i det omfang det kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker, og har været undergivet administrativ sagsbehandling.

Den ledende afgørelse er FOB 2015-30 om sms-korrespondance og dokumentbegrebet. En journalist havde søgt aktindsigt i sms-korrespondance mellem en udviklingsminister og formanden for en bistandsorganisation. Ombudsmanden fastslog tre ting af blivende betydning:

- **Notatpligtige sms'er er dokumenter.** Ombudsmanden læste forarbejderne sådan, at »også sms-beskeder, der indeholder oplysninger om væsentlige ekspeditionsskridt, der er notatpligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 2 – eller efter en ulovbestemt retsgrundsætning i sager, som ikke er afgørelsessager – vil være omfattet af dokumentbegrebet«. En sms kan desuden være et dokument, selv om den hverken indeholder notatpligtige oplysninger eller meddeler en afgørelse.
- **Men formløshed trækker den anden vej.** Sms-beskeder vil »i praksis efter deres karakter som oftest vil være så formløse, at de i almindelighed ikke vil være at anse som dokumenter omfattet af loven«. Ombudsmanden havde ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Udenrigsministeriets konkrete vurdering af, at de pågældende sms'er i tone og karakter var særdeles formløse og til dels private.
- **Er sms'en ikke et dokument, er den heller ikke journaliseringspligtig** – men der kan alligevel bestå en bevaringspligt. Ombudsmanden udtalte:

> *I hvert fald under disse omstændigheder burde Udenrigsministeriet efter min opfattelse aktivt have sikret bevaring af de omhandlede sms-beskeder i en vis, kortere periode, indtil du havde haft rimelig lejlighed til f.eks. at påklage ministeriets afgørelse til mig. Efter min opfattelse følger en sådan bevaringspligt bl.a. af hensynene bag reglerne om journalisering og af hensynene bag retten til at indbringe afgørelser om aktindsigt for f.eks. Folketingets Ombudsmand.*

Ombudsmanden bemærkede samtidig, at det ikke i sig selv er afgørende, om korrespondancen handler om samme spørgsmål som en allerede oprettet sag.

For **e-mails** gælder efter forarbejderne, at de er journaliseringspligtige, hvis den enkelte e-mail har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Kombinationen af dette indholdsmæssige kriterium og e-mailens uformelle karakter indebærer, at »ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) modtager, ikke skal journaliseres«. Ombudsmanden har præciseret det positivt i FOB 2020-18: »Også afsendte eller modtagne mails, der ikke er af uformel (formløs) karakter, skal journaliseres.«

Formløse noteringer falder helt uden for. Ombudsmanden sammenfattede det i FOB 2018-29: noteringer på fx »post-it«-etiketter anses ikke for omfattet af lovens dokumentbegreb, idet de ikke kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter – mens sms-beskeder og e-mails kræver en konkret vurdering af indhold og karakter sammenholdt med sagen, og fx vil være omfattet, hvis de indeholder notatpligtige oplysninger.

Omvendt gælder for selve notatets form, at der ikke er formkrav. Efter vejledningens pkt. 14.4 kan noteringerne foretages blandt de løbende tilførsler på et referatark, konceptark eller i en behandlingsjournal – det er indholdet og rettidigheden, ikke formatet, der er afgørende.

LOV Offentlighedsloven § 7, stk. 1 Offentlighedsloven § 13, stk. 2 Offentlighedsloven § 15, stk. 1

§ 12 Manglende journalisering som selvstændig kritikgrund og som bevisrisiko

Ombudsmandens egen drift-undersøgelser har gjort mangelfuld journalisering til et selvstændigt kritiktema. I FOB 2018-10 – egen drift-undersøgelse af 30 sager i SKAT og Landsskatteretten var »mangelfuld journalisering i SKAT« et af fem hovedtemaer, og ombudsmanden formulerede kritikken konkret:

> *Jeg må imidlertid efter at have modtaget SKATs udtalelse af 16. november 2017 med supplerende akter konstatere, at det ikke i fuldt omfang er lykkedes SKAT at fremfinde og sende alle relevante akter – dette på trods af, at SKAT har været sagerne igennem to gange. Jeg må gå ud fra, at dette skyldes, at SKAT ikke har journaliseret de pågældende akter på sagerne.*

Problemet var særligt udtalt i sagskomplekser, hvor samme forhold berører flere skatteydere med hver sin sag. Ombudsmanden fastslog, at akter, der udgør grundlaget for en afgørelse – en værkstedsregning, en indberetning fra Udbetaling Danmark, en kontakt til en ægtefælle – skulle have været journaliseret på **den enkelte skatteyders sag**, uanset at de også lå på en anden sag.

Samme mønster går igen i FOB 2018-16 om mangelfuld journalisering af ansøgninger om udbytterefusion og i FOB 2020-11 om partsaktindsigt hos Skattestyrelsen, hvor ombudsmanden konstaterede, at følgebreve dannet automatisk i sagsbehandlingssystemet blev udskrevet, men ikke arkiveret nogen steder.

Ombudsmanden har i disse sager konsekvent opregnet journaliseringens funktioner: at identificere og fremfinde dokumenter hurtigt og effektivt, at sikre at myndighedens medarbejdere af hensyn til lighedsgrundsætningen kan få kendskab til hidtidig administration, at kontrollere overholdelsen af sagsbehandlingsfrister, at muliggøre ekstern kontrol fra klage- og tilsynsinstanser – og at understøtte reglerne om aktindsigt.

Journalisering kan også have en databeskyttelsesretlig side. I FOB 2015-32 fastslog ombudsmanden, at det er *dokumenter*, der skal journaliseres, og at et brev, der vedrører flere sager, derfor skal journaliseres på dem alle – men at kommunen omvendt burde have adskilt sine egne svar, så journaliseringen ikke førte til behandling af personoplysninger i strid med reglerne.

Den skarpeste retlige konsekvens er dog trukket af Landsskatteretten i 22-0014946. Skattestyrelsen havde foretaget foreløbige fastsættelser af A-skat og AM-bidrag for 2013-2016, men kunne ikke fremlægge kopier af de udsendte breve, og log-oplysninger fra Digital Post var ikke bevaret. Landsskatteretten tog udgangspunkt i den forvaltningsretlige grundsætning om, at en afgørelse først bliver retligt virksom ved bekendtgørelse over for adressaten, og lagde derefter vægt på, at offentlige myndigheder har pligt til at journalisere udsendte dokumenter efter offentlighedslovens § 15, samt at **risikoen for bevisusikkerhed påhviler myndigheden**. Der forelå dermed en væsentlig retlig mangel, og styrelsen blev pålagt at genoptage afgørelserne.

Afgørelsen er den klareste illustration af, at journaliseringspligten ikke blot er en ordensforskrift: bliver den tilsidesat, kan myndigheden ikke løfte bevisbyrden for sine egne ekspeditioner – og mister dermed muligheden for at fastholde afgørelsen. Genoptagelsesadgangen efter myndighedsfejl behandles nærmere i genoptagelse-forvaltning.

Også på andre områder anerkendes princippet om, at dokumentationsmateriale skal bevares, for at pligten skal give mening. I 143501 kritiserede Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn en oversygeplejerske for ikke at have udfærdiget instruks, der sikrede opbevaring af manuelle kost- og væskeskemaer efter reglerne for patientjournaler – skemaerne var kasseret ved udskrivelsen, hvorved dokumentationen for den daglige registrering var gået tabt.

LOV	Offentlighedsloven § 15, stk. 1, 2	
PRAKSIS	**Landsskatteretten** · Landsskatteretten pålægger genoptagelse af foreløbige fastsættelser (FF) af A-skat og AM-bidrag grundet manglende dokumentation for afsendelse af afgørelserne	13.08.2025
	Sundhedsvæsenets disciplinærnævn · Kritik af oversygeplejerske for manglende instruks om opbevaring af manuelle kost- og væskeskemaer – principiel afgørelse om sygeplejefaglig dokumentationspligt	22.09.2014

§ 13 Postlister efter § 16 og indsigt i journaler

§ 16 indeholder ikke en pligt, men en **bemyndigelse**. Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at ministerielle departementer og nærmere angivne underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige en daglig fortegnelse over modtagne og afsendte dokumenter (postliste); tilsvarende kan økonomi- og indenrigsministeren efter forhandling med den enkelte kommune eller region træffe bestemmelse for den centrale forvaltning.

Træffes en sådan bestemmelse, skal postlisten offentliggøres på myndighedens hjemmeside og indeholde fire oplysninger: dato for modtagelse/afsendelse, navnet på eller karakteren af modtageren/afsenderen, en kort tematisk angivelse af indholdet og journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse, jf. § 16, stk. 2. Ordningen blev i forarbejderne beskrevet som en forsøgsordning med en åben postliste.

Spørgsmålet har en lang forhistorie. Ombudsmanden gennemgik den i sagen om aktindsigt i postlister: en bestemmelse om postlister indgik i det lovforslag, der blev fremsat i 1984, men udgik af 1985-lovforslaget efter kritik i Retsudvalget om beskeden pressemæssig interesse og administrativt merarbejde, og senere forslag fra 1989-90 og 1990-91 blev alene førstebehandlet. Retsstillingen frem til 2014 var derfor, at der ikke bestod nogen almindelig pligt til at føre postlister.

I samme sag afviste ombudsmanden Justitsministeriets synspunkt om, at frivilligt førte interne postlister som sådan kunne undtages fra aktindsigt af hensyn til identifikationskravet:

> *Det vil efter min opfattelse harmonere bedre med det offentlighedsprincip, offentlighedsloven bygger på, hvis det antages, at en begæring om udlevering af en nærmere konkretiseret postliste skal imødekommes, uanset udleveringen eventuelt vil sætte ansøgeren i stand til dermed at blive gjort bekendt med sager eller dokumenter, og dermed sættes i stand til at opfylde identifikationskravet.*

Postlisteordningen skal ses i sammenhæng med den selvstændige ret til indsigt i journalindførsler vedrørende den pågældende sags dokumenter. Formålet med denne ret er efter forarbejderne dobbelt: at give den aktindsigtssøgende oplysning om sagens samlede behandling hos myndigheden og – væsentligst – at give mulighed for at kontrollere, om den pågældende har fået aktindsigt i samtlige de dokumenter, vedkommende mener at have krav på. Det princip udfoldes i ombudsmandens ældre udtalelse om journallister, meroffentlighed og identifikation.

Endelig gælder, at en klageinstans kan ophæve og hjemvise en aktindsigtsafgørelse, når myndigheden ikke har foretaget den lovpligtige konkrete vurdering af de enkelte dokumenter – jf. 22-06207, hvor Vejdirektoratet ophævede en kommunes afgørelse på grund af uklar hjemmel, manglende meroffentlighedsvurdering og utilstrækkelig begrundelse.

LOV Offentlighedsloven § 7, stk. 2 Offentlighedsloven § 16, stk. 1, 2

PRAKSIS **Vejdirektoratet** · Mangelfuld begrundelse og manglende meroffentlighedsvurdering førte til hjemvisning af aktindsigtssag 28.04.2022

§ 14 Sammenfatning: dokumentationspligtens fire lag

Praksis på området lader sig ordne i fire lag, som myndigheden må gennemløbe i rækkefølge.

Første lag – er der en pligt? Notatpligten efter § 13 forudsætter en afgørelsessag uden for strafferetsplejen; journaliseringspligten efter § 15 forudsætter et dokument, der er modtaget/afsendt som led i administrativ sagsbehandling eller foreligger som internt dokument i endelig form, og som har betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Falder forholdet uden for lovens kerneområde, må den ulovbestemte retsgrundsætning og god forvaltningsskik prøves – som i FOB 2020-18 om vejledende udtalelser og i FOB 2018-28 om kommunale driftsinstitutioner.

Andet lag – hvad skal noteres, og hvornår? Genstanden fastlægges funktionsbestemt efter, om oplysningen bidrager til sagens bevismæssige grundlag, jf. det gennemgående forarbejdscitat og vejledningens pkt. 14.3. Standpunkter og argumenter om selve afgørelsen falder uden for. Notat skal tages snarest muligt; journalisering skal ske inden for 3-4 arbejdsdage for papir, syv for e-mails – og under alle omstændigheder før der træffes afgørelse i en aktindsigtssag.

Tredje lag – hvad er retsvirkningen af svigt? Notatpligten er en garantiforskrift. Tilsidesættelse udløser efter F-3-03 en formodning for ugyldighed, der kun kan afkræftes ved en konkret væsentlighedsvurdering – sml. BS-5742/2022-GLO, hvor fejlen var konkret uvæsentlig. Ved domstolene er notatpligtens overholdelse et selvstændigt prøvelsestema, jf. BS-236/2007-HJR, men borgeren må godtgøre, at der faktisk blev modtaget notatpligtige oplysninger.

Fjerde lag – hvem bærer bevisrisikoen? Her ligger praksis fastest. Er notatpligten tilsidesat, er myndigheden »nærmest til at bære risikoen for den manglende dokumentation«, jf. D-7-01. Er journaliseringspligten tilsidesat, så myndigheden ikke kan dokumentere afsendelsen af sin egen afgørelse, påhviler bevisusikkerheden ligeledes myndigheden, og afgørelsen må genoptages, jf. 22-0014946. Og kan myndigheden ikke fremfinde de akter, der lå til grund for afgørelsen, konstaterer ombudsmanden simpelthen, at journaliseringen har svigtet, jf. FOB 2018-10.

Samlet er retsstillingen, at notat- og journaliseringspligten ikke er ordensforskrifter uden konsekvens. De er de processuelle forudsætninger for, at aktindsigt, partshøring, klagebehandling og domstolskontrol overhovedet kan fungere – og forvaltningen bærer selv omkostningen, når de ikke overholdes.

LOV Offentlighedsloven § 13, stk. 1-3 Offentlighedsloven § 15, stk. 1-4 Offentlighedsloven § 16, stk. 1

PRAKSIS

Højesteret · Stadfæstelse af afslag på humanitær opholdstilladelse og frifindelse for påstande om brud på notatpligt 06.10.2008

Byretten · Sygedagpengeophør efter seniorpensionsansøgning: Ankestyrelsens stadfæstelse af afslag på forlængelse fastholdes trods kommunal hjemmelsmangel og manglende partshøring 02.01.2023

Landsskatteretten · Landsskatteretten pålægger genoptagelse af foreløbige fastsættelser (FF) af A-skat og AM-bidrag grundet manglende dokumentation for afsendelse af afgørelserne 13.08.2025

Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste 01.01.2003

Ankestyrelsen · Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse 01.01.2001

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Forvaltningsloven § 19	stk. 1	Offentlighedsloven § 2	
Offentlighedsloven § 7	stk. 1	Offentlighedsloven § 13	stk. 1-3
Offentlighedsloven § 15	stk. 1-6	Offentlighedsloven § 16	stk. 1, 2

MATERIALE Citerede afgørelser

19 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 1

06.10.2008	Stadfæstelse af afslag på humanitær opholdstilladelse og frifindelse for påstande om brud på notatpligt	6144-7361

BYRETTEN · FØRSTE INSTANS 1

02.01.2023	Sygedagpengeophør efter seniorpensionsansøgning: Ankestyrelsens stadfæstelse af afslag på forlængelse fastholdes trods kommunal hjemmelsmangel og manglende partshøring	10165-11928

LANDSSKATTERETTEN · ADMINISTRATIV KLAGEINSTANS 2

13.08.2025	Landsskatteretten pålægger genoptagelse af foreløbige fastsættelser (FF) af A-skat og AM-bidrag grundet manglende dokumentation for afsendelse af afgørelserne	22-0014946
13.03.2013	Afgørelse om henstand med skattebetaling ugyldig på grund af sagsbehandlingsfejl	12-0191270

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 8

01.01.2016	Kommunens oplysningspligt (officialprincippet) ved sanktioner for udeblivelse fra tilbud på grund af sygdom	102-16
01.01.2011	Manglende bevis for modtagelse af sygedagpenge-brev ved dokumenterede uregelmæssigheder i kommunens postforsendelse	67-11
01.01.2008	Standsning af sygedagpenge: Ugyldig afgørelse grundet manglende vurdering af fortsatte erhvervsrettede foranstaltninger (§ 7a garantiforskrift)	D-14-08

01.01.2007	Ugyldighed af afgørelse om standsning af hjælperordning grundet manglende borgerinddragelse (Garantiforskrift)	R-4-07
01.01.2004	Ugyldighed af førtidspensionsafslag grundet manglende tilbud om møde (Garantiforskrift)	P-30-04
01.01.2003	Sletning af fejlagtige oplysninger: Hensynet til dokumentation og arkivpligt vejer tungere end borgerens ønske om sletning	F-2-03
01.01.2003	Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	F-3-03
01.01.2001	Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse	D-7-01

SUNDHEDSVÆSENETS DISCIPLINÆRNÆVN · NÆVN / KLAGEINSTANS 2

22.09.2014	Kritik af oversygeplejerske for manglende instruks om opbevaring af manuelle kost- og væskeskemaer – principiel afgørelse om sygeplejefaglig dokumentationspligt	143501
20.05.2006	Praktiserende læge får kritik for manglende journalføring af patients anmodning om aktindsigt	0655022

VEJDIREKTORATET · NÆVN / KLAGEINSTANS 2

28.04.2022	Mangelfuld begrundelse og manglende meroffentlighedsvurdering førte til hjemvisning af aktindsigtssag	22_06207
23.07.2020	Kommune havde ikke pligt til at udarbejde notater fra telefonsamtaler i sag om aktindsigt	20_06475

HUSLEJENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

04.09.2025	Ankenævnet giver lejer delvist medhold i klage om aktindsigt og kræver udlevering af telefonnotat og besigtigelsesnotat	101

KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

08.08.2022	Aktindsigt i klagesager fra Klagenævnet for Udbuds journalsystem efter meroffentlighedsprincippet	22/06315

PLANKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

09.10.2023	Klage over aktindsigt i sager om udstykning af ejendom	23/07164

FORARBEJDE Betænkninger

1 reference

Betænkning om offentlighedsloven, Bind 2

nr. 1510 · 2009 · Justitsministeriet

12 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over notatpligt og journalisering

Offentlighedslovens §§ 13 og 15 samt de ulovbestemte grundsætninger om dokumentation af sagens grundlag

Version 2 Opdateret 16. jul. 2026 20 afgørelser · 2000–2026 Læs online

INTRODUKTION

Notatpligten og journaliseringspligten udgør tilsammen forvaltningens grundlæggende dokumentationspligt: notatpligten efter offentlighedsloven § 13 sikrer, at oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger bliver skrevet ned, og journaliseringspligten efter § 15 sikrer, at de nedskrevne dokumenter kan genfindes. Praksis på området domineres af Folketingets Ombudsmand, der siden FOB 1974.193 og FOB 1989.138 har udviklet både den ulovbestemte notatpligt uden for afgørelsessager og de krav til journalisering, der i 2013 blev lovfæstet på grundlag af Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009. Det gennemgående mønster er, at manglende notat sjældent i sig selv fører til ugyldighed, men at myndigheden bærer den bevismæssige risiko for den manglende dokumentation – og at Ankestyrelsen behandler notatpligten som en garantiforskrift med formodning for ugyldighed, når væsentlige mundtlige oplysninger aldrig blev noteret.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Notatpligten efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, gælder kun i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse, og påhviler kun den myndighed, der skal træffe afgørelsen.

02 Notatpligtens genstand afgøres ikke af, om en oplysning efter sit indhold er "faktisk", men af oplysningens FUNKTION: om den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller skabe klarhed om faktum.

03 Tilkendegivelser af standpunkter, argumenter og vurderinger med hensyn til selve sagens afgørelse falder uden for notatpligten – de indgår ikke i bevisgrundlaget, men angår afgørelsen.

04 Ændringen i 2013 fra "faktiske omstændigheder" til "en sags faktiske grundlag" og "eksterne faglige vurderinger" tilsigtede ingen realitetsændring; 1985-forarbejderne (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217) er derfor fortsat den autoritative fortolkningskilde.

05 En sagkyndig eller ekstern faglig vurdering, der indgår i afgørelsesgrundlaget, er omfattet af notatpligten – også når den har et subjektivt præg, jf. FOB 2004.198 om vurderingsskemaer ved politioptagelse.

06 § 13, stk. 2, om væsentlige sagsekspeditionsskridt lovfæster den ulovbestemte grundsætning for afgørelsessagernes vedkommende; mundtligt meddelte afgørelser og mundtlig udskydelse af 7-dages-fristen er typeeksempler.

07 Notatpligten gælder ikke i sager inden for strafferetsplejen, jf. § 13, stk. 3 – men retsplejelovens § 744 om politirapport og Rigsadvokatmeddelelsens notatkrav udfylder rummet.

08 Uden for afgørelsessager gælder en ulovbestemt retsgrundsætning om notatpligt i traditionelle administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren.

09 God forvaltningsskik kan begrunde notat af rene bevishensyn, men rummet herfor er begrænset, når § 13 og retsgrundsætningen allerede varetager bevissikringshensynet.

10 Journaliseringspligten efter § 15, stk. 1, omfatter modtagne og afsendte dokumenter OG interne dokumenter i endelig form – herunder de notater, myndigheden selv udarbejder efter § 13.

11 "Snarest muligt" i § 15, stk. 2, betyder efter forarbejderne 3-4 arbejdsdage for papirbaserede dokumenter og senest 7 arbejdsdage for e-mails.

12 Formløse noteringer (post-it-sedler og uformelle sms/e-mails) falder uden for lovens dokumentbegreb – men en sms eller e-mail, der indeholder notatpligtige oplysninger, er omfattet.

13 Journaliseringspligten gælder kun statslige forvaltningsmyndigheder og den kommunale/regionale CENTRALforvaltning; kommunale skoler, daginstitutioner og plejehjem er alene bundet af god forvaltningsskik.

14 Manglende notat fører normalt ikke i sig selv til ugyldighed, men har bevismæssig skadevirkning: myndigheden er nærmest til at bære risikoen for den manglende dokumentation.

15 Ankestyrelsen behandler notatpligt og partshøringspligt som garantiforskrifter, hvis tilsidesættelse udløser en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen og dermed ugyldig.

16 En noteret oplysning kan som udgangspunkt ikke slettes igen, men skal berigtiges – dokumentations- og arkivhensyn vejer tungere end borgerens ønske om sletning.

§ 1 Lovgrundlaget: fra 1985-lovens § 6 til den lovfæstede notat- og journaliseringspligt i 2013

Notatpligten er i dag fastsat i offentlighedsloven § 13, der har følgende ordlyd:

> ***§ 13.*** *I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., skal den pågældende myndighed m.v., når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.*

> *Stk. 2. En myndighed m.v. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.*
>
> *Stk. 3. Notatpligten efter stk. 1 og 2 gælder ikke i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen.*

Bestemmelsen afløste 1985-lovens § 6 ved **lov nr. 606 af 12. juni 2013** om offentlighed i forvaltningen, der trådte i kraft 1. januar 2014. Af de specielle bemærkninger til § 13 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 fremgår, at stk. 1 »svarer med enkelte sproglige ændringer til den gældende lovs § 6, stk. 1«, og at ændringen af notatpligtens genstand fra »oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder« til *oplysninger om en sags faktiske grundlag* samt fremhævelsen af *eksterne faglige vurderinger* alene kodificerer gældende ret:

> *Denne pligt følger allerede af gældende ret, og der er med de nævnte ændringer af bestemmelsen således ikke tilsigtet nogen ændring med hensyn til notatpligtens genstand, der i det hele videreføres.*

Det har den vigtige konsekvens, at **1985-forarbejderne** (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 216-217) fortsat er den autoritative fortolkningskilde til, hvad der skal noteres – og de citeres da også uændret af ombudsmanden helt frem til FOB 2026-3 og af Justitsministeriet i Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 14.3.

To elementer var derimod **nye** i 2013:

- **§ 13, stk. 2** om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ifølge forarbejderne »er udtryk for en lovfæstelse af den del af området for en almindelig ulovbestemt forvaltningsretlig retsgrundsætning om myndighedernes notatpligt, der angår afgørelsessager«.
- **§ 13, stk. 3** om strafferetsplejen, der dog blot viderefører, hvad der fulgte af 1985-lovens § 2, stk. 1, 1. pkt.

Journaliseringspligten i § 15 var derimod **helt ny** i 2013. Før da fulgte pligten alene af god forvaltningsskik, jf. FOB 2018-16, pkt. 2, med henvisning til pkt. 4.7.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Den dybe forarbejdskilde er Offentlighedskommissionens betænkning: betænkning nr. 1510/2009, bind 2, kapitel 25 om en pligtmæssig journaliseringsordning, der bygger videre på betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

Aktualitetscheck: Offentlighedsloven blev senest ændret ved **lov af 12. juni 2024** (L 116, 2023-24) med virkning fra 1. juli 2024, men ændringerne angår alene § 9, stk. 2, nr. 2 (chikanøse aktindsigtsanmodninger) og § 21, stk. 3 (ansattes navne). **§§ 13 og 15 er uændrede siden 2013.**

LOV `Offentlighedsloven § 9, stk. 2` `Offentlighedsloven § 13, stk. 1-3` `Offentlighedsloven § 15, stk. 1` `Offentlighedsloven § 21, stk. 3`

§ 2 Notatpligtens genstand: funktionskriteriet og grænsen mod standpunkter og vurderinger

Det centrale fortolkningsbidrag er 1985-forarbejdernes **funktionskriterium**, der gengives ordret i næsten enhver ombudsmandsudtalelse på området:

> *Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens*

> *sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse.* ***Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke*** *[...]* ***være omfattet af notatpligten.*** *Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret.*

Dette er nøjagtig samme afgrænsning som ekstraheringspligten i § 28 hviler på – de to bestemmelser deler begreb, og praksis om den ene kan derfor bruges på den anden. Se hertil den fyldige gennemgang i FOB 2015-26 og FOB 2014-40. Nærmere afgrænsning er sket i praksis:

Oplysningstype	Omfattet af notatpligt?	Kilde
Gjorte iagttagelser, måleresultater, undersøgelsesresultater	**Ja** – »egentlige faktuelle« oplysninger	Vejledning om offentlighedsloven, pkt. 14.3
Ekstern faglig vurdering (videnskabelig, teknisk, lægefaglig), der skal indgå i afgørelsen	**Ja** – udtrykkeligt nævnt i § 13, stk. 1	Forarbejderne til § 13
Sagkyndige bedømmeres vurdering ved en optagelses- eller ansættelsesprøve	**Ja** – vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse	FOB 2003.280 og FOB 2004.198, refereret i FOB 2010 18-3
Navnet på en anmelder – også når anmelderen ønsker anonymitet	**Ja**	FOB 2011 20-10
Standpunkter, argumenter og vurderinger om selve sagens afgørelse	**Nej** – angår afgørelsen, ikke bevisgrundlaget	1985-forarbejderne
Sagens retlige omstændigheder, indholdet af gældende ret	**Nej**	Vejledning om offentlighedsloven, pkt. 14.3
Statistisk materiale og ikke-konkrete sammenstillinger	**Nej** – kan ikke tillægges bevismæssig betydning	Vejledning om offentlighedsloven, pkt. 14.3

I **FOB 2004.198** havde en ansøger fem gange fået afslag på ansættelse som politibetjent på prøve. Ansættelsesproceduren omfattede en holdprøve, hvor vurderingen blev noteret på et skema ved afkrydsning. Ombudsmanden udtalte – som gengivet i FOB 2010 18-3 – at notatpligten ikke var opfyldt i tilstrækkelig grad, og at det er »fast antaget at en udtalelse fra en sagkyndig der har afgivet en vurdering af et forhold som skal indgå i grundlaget for myndighedens afgørelse, vedrører 'sagens faktiske omstændigheder'«.

Notatpligten gælder **uanset hvordan** myndigheden er blevet bekendt med oplysningen. Forarbejderne fremhæver, at oplysningerne »bl.a. [kan] stamme fra andre af myndighedens sager, fra gennemførelse af besigtigelser m.v.«. FOB 2020-18 opregner spændvidden: oplysninger fra andre myndigheder, fra andre ansatte inden for samme myndighed, fra privatpersoner, fra myndighedens egne andre sager, fra registre, fra søgninger på internettet, og oplysninger som den offentligt ansatte selv på forhånd er i besiddelse af eller får ved besigtigelser.

Et praktisk vigtigt udslag: Vejledning om offentlighedsloven, pkt. 14.2 fremhæver, at myndigheden må gøre notat om indholdet af materiale, der har indgået i sagen, men senere udleveres eller tilbageleveres uden kopi. Og i Navnevejledningen, pkt. 10.4 formuleres retsvirkningen skarpt: »Noteres oplysningerne ikke, kan de ikke tillægges vægt ved den endelige afgørelse.«

Endelig er notatpligten uafhængig af, om sagen faktisk ender med en afgørelse. I sagen om tilbagebetaling af boligstøtte udtalte ombudsmanden, at »det er uden betydning for notatpligten om der i den konkrete sag træffes en afgørelse, eller om sagen henlægges«. Modsat gælder, at pligten bortfalder, hvis oplysningen umiddelbart efter kommer til at fremgå af sagens øvrige dokumenter, jf. sagen om nedsættelse af Højskoleudvalget, hvor udnævnelsesbreve dokumenterede, hvem der havde accepteret hvervet – men hvor ombudsmanden samtidig fastslog, at kontakt til personer, der **afslog**, ville have været notatpligtig.

LOV Offentlighedsloven § 13, stk. 1 Offentlighedsloven § 28, stk. 1

§ 3 Væsentlige sagsekspeditionsskridt efter § 13, stk. 2 – hvad er »væsentligt«?

§ 13, stk. 2 pålægger myndigheden i afgørelsessager snarest muligt at tage notat om **væsentlige sagsekspeditionsskridt**, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Forarbejderne erkender, at grænsen ikke kan trækkes generelt:

> *Det er ikke muligt generelt at fastlægge, hvornår et sagsekspeditionsskridt i en afgørelsessag skal betragtes som væsentligt, og det må således bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Som eksempler på sagsekspeditionsskridt, der i almindelighed må betragtes som væsentlige, og derfor skal noteres, kan dog nævnes det tilfælde, hvor en myndighed* ***meddeler en afgørelse mundtligt****, eller det tilfælde, hvor en myndighed* ***mundtligt meddeler en aktindsigtssøgende, at afgørelsen først kan forventes truffet efter udløbet af lovforslagets sagsbehandlingsfrist på syv arbejdsdage****.*

Tre forhold er værd at fremhæve:

- **Væsentlighedsvurderingen er ex ante.** Forarbejderne slår fast, at »[v]urderingen af et sagsekspeditionsskridts væsentlighed skal i øvrigt foretages på det tidspunkt, hvor det pågældende skridt tages«. Myndigheden kan altså ikke i bagklogskabens lys hævde, at skridtet viste sig uvæsentligt.
- **Subsidiaritet.** Ligesom stk. 1 gælder pligten kun, hvis skridtet ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter.
- **Videregivelse af oplysninger kan være et sagsekspeditionsskridt.** I FOB 2019-29 henviser ombudsmanden til, at en myndigheds udlevering af oplysninger til private eller andre myndigheder efter omstændighederne kan udgøre et væsentligt sagsekspeditionsskridt.

Pligten hviler på **dokumentations- og kontrolhensyn**. Som FOB 2020-18 formulerer det:

> *På samme måde som den lovbestemte notatpligt efter offentlighedslovens § 13 bidrager også den ovennævnte ulovbestemte notatpligt ligesom journaliseringspligten til, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i en sag (dokumentationshensyn). Notatpligten vil også kunne give bedre mulighed for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt (kontrolhensyn).*

En beslægtet notatpligt gælder ved tvangsindgreb. Retssikkerhedsloven § 4 spejler § 13, stk. 1 og 2, ordret for »sager om iværksættelse af tvangsindgreb«, og Vejledning om retssikkerhedsloven, pkt. 30 begrunder pligten med, at mundtlig oplysningsindhentning ikke må afskære parten fra indsigt, og at det er »af betydning for forvaltningsmyndigheden selv, at det senere vil være muligt at konstatere, hvilke faktiske oplysninger der indgik i beslutningsgrundlaget«. Tilsvarende specialregulering findes bl.a. i bekendtgørelse om forretningsorden for

Dommerudnævnelsesrådet § 7 og i Mediebekendtgørelsen § 4, der pålægger kriminalforsorgen notatpligt om afgørelser efter straffuldbyrdelseslovens § 59, stk. 2.

Der gælder **ingen formkrav**. Vejledning om offentlighedsloven, pkt. 14.4 fastslår, at det f.eks. ikke er et krav, at oplysningerne noteres på et særskilt ark. Navnevejledningen tilføjer dog en praktisk anbefaling: da § 13-notater som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt, »bør [de] udfærdiges som et selvstændigt notat«. Vejledning om sygedagpenge peger på et andet kvalitetskrav – det bør fremgå, **hvem** der har noteret oplysningen, fordi myndigheden og klageinstanserne ellers kan være nødt til at se bort fra oplysningen, hvis borgeren bestrider den.

LOV Offentlighedsloven § 13, stk. 2 Retssikkerhedsloven § 4, stk. 1, 2

§ 4 Undtagelsen for strafferetsplejen i § 13, stk. 3 – og hvad der træder i stedet

Efter § 13, stk. 3 gælder notatpligten efter stk. 1 og 2 **ikke** i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen. Forarbejderne understreger, at bestemmelsen ikke er en nyskabelse: »Dette følger også af gældende ret, idet det i den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1, 1. pkt., er fastsat, at loven ikke gælder sager inden for strafferetsplejen.«

Undtagelsen efterlader imidlertid ikke et dokumentationsmæssigt tomrum. **Retsplejelovens § 744** fastsætter en parallel pligt:

> *Politiet udfærdiger snarest rapport om de afhøringer, der foretages, og om andre efterforskningsskridt, medmindre oplysning herom foreligger på anden måde.*

Strukturen er slående parallel til § 13: *snarest* + subsidiaritetsforbehold (»medmindre oplysning herom foreligger på anden måde«). Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om forsvarerens adgang til aktindsigt fremhæver, at rapportpligten efter § 744 samtidig »i det væsentlige [sikrer] grundlaget for forsvarerens adgang til aktindsigt«.

Rigsadvokaten har udmøntet notatkravet detaljeret for anklagerens vidnekontakt. Rigsadvokatmeddelelsen om kvalitet og legalitet i straffesagsbehandlingen, pkt. 3.2.10 fastslår:

> *Der skal tilsvarende udarbejdes møde- eller telefonnotater om anklagerens kontakt med et vidne, og disse notater skal indgå som en del af straffesagens akter. Der skal således ske dokumentation i overensstemmelse med de almindelige regler om notatpligt og udfærdigelse af politirapporter, jf. retsplejelovens § 744, og disse oplysninger skal videregives til retten og forsvareren.*
>
> *Notatpligten indebærer, at der snarest muligt skal udarbejdes et notat om kontakt med vidnet, som ikke er af rent praktisk karakter. **Notatet skal være detaljeret nok til, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i sagen, og skal samtidigt give mulighed for en effektiv kontrol med, om anklagemyndigheden har handlet korrekt.***

Meddelelsen præciserer, at notatet ikke behøver være ordret, at det er udtryk for anklagerens opfattelse af mødet, men at generelle oplysninger som vidnets navn og datoen for kontakten **altid** skal noteres. I større sager med gentagen kontakt til f.eks. sagkyndige vidner kan pligten opfyldes ved at oprette en **log** på sagen med referater af samtaler og henvisning til bilagsnumre.

Bemærk, at undtagelsen for strafferetsplejen ikke smitter af på forvaltningens egne indgreb over for indsatte. I sagen om langvarig anbringelse i enrum på grund af flugtrisiko fandt ombudsmanden det **kritisabelt**, at statsfængslet ikke iagttog de gældende regler om notatpligt om overvejelserne bag ugentlige forlængelser af enrumsanbringelsen, og **kritisabelt**, at direktoratet først på ombudsmandens foranledning påtalte det. Tilsvarende konstaterede ombudsmanden i FOB 2017-18 væsentlige dokumentationsfejl ved langvarig sikringscelleanbringelse: afgørende oplysninger var indhentet efterfølgende og fremgik ikke af de oprindelige notater.

LOV Offentlighedsloven § 13, stk. 3 Retsplejeloven § 744

§ 5 Den ulovbestemte notatpligt uden for afgørelsessager – og god forvaltningsskik som yderste lag

§ 13 gælder kun i afgørelsessager. Ved siden af bestemmelsen gælder en **ulovbestemt retsgrundsætning**, som ombudsmanden formulerede allerede i FOB 1989.138 – refereret i FOB 1999.161 om afskedigelse af en ikkefaguddannet bibliotekar:

> *Jeg har tidligere (Folketingets Ombudsmands beretning for året 1989, s. 138) udtalt at bestemmelsen må anses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag. Denne pligt er normalt en forudsætning for en effektiv kontrol med om myndighederne har handlet korrekt.* ***Pligten har således bevismæssig betydning.***

Grundsætningen har imidlertid et **afgrænset** anvendelsesområde. FOB 2016-41 formulerer testen præcist:

> *Retsgrundsætningen betyder ikke, at forvaltningen skal notere sagsoplysnings- og ekspeditionsskridt ned i forbindelse med al faktisk forvaltningsvirksomhed. Retsgrundsætningen anvendes således kun på* ***traditionelle administrative sager, der – uden at være afgørelsessager – dog har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren****, og hvor der er særlig grund til at stille krav om, at der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt.*

At grænsedragningen historisk var omtvistet, illustreres af FOB 2010 4-1, hvor statsforvaltningen – med henvisning til at Justitsministeriet i forarbejderne til 1985-lovens § 6 udtrykkeligt havde **fravalgt** at lade notatpligten omfatte faktisk forvaltningsvirksomhed – bestred, at der overhovedet var udviklet en ulovbestemt grundsætning på området. Statsforvaltningen konstaterede samtidig, at »[s]pørgsmålet ses ikke at have været gjort til genstand for en behandling ved domstolene«. Med lovfæstelsen af stk. 2 i 2013 er tvivlen for afgørelsessagernes vedkommende ryddet af vejen; for de øvrige sager består grundsætningen.

Uden for både § 13 og retsgrundsætningen ligger et tredje, tyndere lag: **god forvaltningsskik**. FOB 2020-18 begrunder det med tillidshensynet: myndigheden bør »sikre sig bevis og derved undgå tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en sag«. Rummet er dog begrænset. Som anført af Mohammad Ahsan og citeret af ombudsmanden i FOB 2024-24:

> *Der synes dog – bl.a. i lyset af den lovfæstede notatpligt efter § 13 samt den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt – at være et begrænset rum for at 'kræve' og forvente, at myndighederne også tager notat efter principperne om god forvaltningsskik. De bevissikringshensyn mv., der begrunder § 13 samt den ulovbestemte retsgrundsætning, synes tilstrækkeligt varetaget med den nævnte regel og grundsætning.*

Samme sted afgrænses **generelle (politiske) sager**: de er typisk ikke afgørelsessager, retsgrundsætningen rammer dem ikke (den kræver indgribende betydning for **borgeren**), og god forvaltningsskiks notatpligt hviler på et tillidsforhold mellem borger og forvaltning, »hvilket forhold typisk ikke foreligger i politiske sager«. Det kan dog »ikke afvises, at hensynet til at sikre sig dokumentation for, hvad der er foregået i en generel (politisk) sag, efter omstændighederne i særlige tilfælde kan bevirke, at der bør tages et notat herom«.

Den praktiske sondring er udmøntet mest instruktivt i Familieretshusvejledningen, pkt. 9.2, der lægger tre lag oven på hinanden:

- § 13 gælder i Familieretshusets egne afgørelsessager (§ 5-sager og visse § 6-sager).
- Den ulovbestemte retsgrundsætning gælder i de øvrige § 6-sager og § 7-sager, hvor familieretten træffer afgørelsen – »Familieretshuset skal derfor ikke skelne imellem, om der er tale om en sag, hvor afgørelse træffes af Familieretshuset eller af familieretten«.
- God forvaltningsskik kan konkret begrunde notat, men »[d]erimod har Familieretshuset som klart udgangspunkt ikke en notatpligt, hvis en borger ringer ind og får vejledning f.eks. om, hvordan borgeren kan indsende en ansøgning«.

Afgrænsningen har konkret betydning. I sagen om flyvesikkerhed på 3 flyvninger fandt ombudsmanden det **beklageligt**, at Statens Luftfartsvæsen ikke anså sagen for en afgørelsessag og derfor ikke gjorde notat om indholdet af samtalerne med selskabet – og beklageligt, at ministeriet ikke påtalte den manglende overholdelse af notatpligten. Fejlklassifikationen af sagstypen forplantede sig altså direkte til en tilsidesættelse af notatpligten. Se nærmere om ombudsmandens rolle under ombudsmandens-udtalelser.

Også betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, s. 342 bygger på grundsætningen: myndigheder har »normalt pligt til at gøre notat om relevante henvendelser om (påståede) ulovlige forhold« – dog »næppe [...] enhver henvendelse«, idet det afgørende er, om henvendelsen giver anledning til at overveje nærmere undersøgelser.

LOV Offentlighedsloven § 13, stk. 1, 2

§ 6 »Snarest muligt« – tidskravet i notat- og journaliseringspligten

Tidskravet blev **skærpet** i 2013. Forarbejderne til § 13 forklarer begrundelsen:

> *Bestemmelsen er – med henblik på at sikre, at gengivelsen af oplysningerne bliver så nøjagtig som muligt – endvidere ændret således, at det er præciseret, at de pågældende oplysninger skal noteres snarest muligt efter, at myndigheden har modtaget eller i øvrigt har fået kendskab til oplysningerne.*

Begrundelsen er altså **notatets kvalitet**: jo længere tid der går, jo mindre nøjagtig bliver gengivelsen. Det samme gælder efter stk. 2, hvor notatet »skal tages snarest muligt efter, at det pågældende skridt er taget«.

For journalisering er kravet i § 15, stk. 2 kvantificeret i forarbejderne:

Dokumenttype	Frist efter forarbejderne
»Sædvanlige« papirbaserede dokumenter (breve fra/til en borger)	Bør i almindelighed være journaliseret **3-4 arbejdsdage** efter modtagelse/afsendelse – og ikke senere end 4. arbejdsdag

E-mails omfattet af journaliseringspligten	Bør i almindelighed være journaliseret senest **7 arbejdsdage** efter modtagelse/afsendelse
Interne dokumenter i endelig form	**Ingen frist** – kriteriet »endelig form« har ikke samme objektive karakter som »afsendt«/»modtaget«

Forskellen på e-mails og papir skyldes »de ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) løbende modtager«. Fristerne er ikke absolutte. Forarbejderne anerkender to legitime forlængelsesgrunde:

- **Følsomme sager**, hvor det efter en saglig vurdering må antages, at kredsen af personer med kendskab til sagen bør begrænses mest muligt – men »[n]år det hensyn, der har begrundet en udskydelse af journaliseringen, ikke længere foreligger, bør de pågældende dokumenter journaliseres derefter«.
- **Sagsbehandlerens fravær** som følge af ferie, sygdom, kursusdeltagelse eller tjenesterejse.

Derimod gælder én absolut bagkant, som binder journaliseringen til aktindsigten:

> *Det er dog under alle omstændigheder forudsat, at dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligten i stk. 1, er journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning.*

Dette hviler på en langvarig ombudsmandspraksis. Allerede i **FOB 1974.193** – gengivet i betænkning nr. 1510/2009, bind 1 – udtalte ombudsmanden:

> *Efter min mening tilsiger god forvaltningspraksis, at indkommen post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de pågældende dokumenter går til sagsekspedition. [...] en forudsætning for, at denne bestemmelse kan virke i overensstemmelse med hensigten, er, at journaliseringen sker umiddelbart efter de pågældende dokumenters modtagelse.*

Den linje blev fulgt op i **FOB 1993.294** (betænkning nr. 1510/2009, bind 1, s. 127), hvor ombudsmanden konstaterede, at manglende journalisering kombineret med fordeling af sagens dokumenter til forskellige enheder skaber »risiko for, at en anmodning om aktindsigt i en sag ikke bliver imødekommet fuldt ud«, og tvinger borgeren til en langt mere detaljeret identifikation end forudsat. Konklusionen:

> *[G]od forvaltningsskik tilsiger, at en myndighed i almindelighed bør foretage systematisk journalisering af indkommen og udgået post, og [...] dette i særlig grad må gælde, hvor undladelse vil stride mod hensynet til borgernes adgang til aktindsigt.*

LOV Offentlighedsloven § 13, stk. 1, 2 Offentlighedsloven § 15, stk. 2

§ 7 Journaliseringspligtens genstand: hvilke dokumenter skal journaliseres?

§ 15, stk. 1 opstiller to kumulative betingelser og to dokumentkategorier:

> *Dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.* ***Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.***

De to nøglebegreber er forklaret i forarbejderne:

- **»Betydning for en sag«** sigter til dokumentets betydning for **sagens indholdsmæssige del**.
- **»Betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt«** sigter navnlig til, om dokumentet har en **dokumentations- eller bevismæssig værdi** i forhold til sagen. Offentlighedskommissionen nævner som eksempel dokumenter, der vedrører »egentlige processkridt mv.«, jf. betænkning nr. 1510/2009, bind 2, kapitel 25, pkt. 3.5.1.

Det er altså **indholdet og ikke formen**, der er afgørende. Som kommissionen fremhæver: »[D]et [vil] for en principiel betragtning være dokumentets indhold og ikke dets form eller karakter (elektronisk, papirbaseret, internt, eksternt mv.), der vil være afgørende for, om dokumentet er underlagt en journaliseringspligt.«

Et centralt koblingspunkt til notatpligten fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til § 15:

> *Det kan nævnes, at bl.a. selvstændige (interne) dokumenter, som indeholder et notat, der er udfærdiget efter lovforslagets § 13, i almindelighed vil være omfattet af journaliseringspligten.*

§ 13-notatet skal altså journaliseres. FOB 2018-28 formulerer det direkte: »Det betyder, at de notater, som en myndighed udarbejder [...], kan være omfattet af journaliseringspligten.«

Om »endelig form« giver forarbejderne en praktisk tommelfingerregel: det beror i første række på den udarbejdende myndigheds opfattelse, men »[d]et vil dog formentlig i almindelighed være udtryk for, at det pågældende dokument foreligger i endelig form, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag«.

En vigtig præcisering: manglende journalisering **fritager ikke** for aktindsigt. Offentlighedskommissionen advarer udtrykkeligt mod den slutning i betænkning nr. 1510/2009, bind 2, kapitel 25, pkt. 3.3:

> *[D]et forhold, at et dokument – f.eks. et foreløbigt udkast til et internt notat – ikke bliver journaliseret, [indebærer ikke], at dokumentet, hvis der bliver anmodet om aktindsigt i den sag, som dokumentet angår, på grund af den manglende journalisering, er undtaget fra aktindsigt. Den pågældende forvaltningsmyndighed vil således også i forhold til eventuelle dokumenter, der ikke er journaliseret, være forpligtet til at inddrage disse under behandlingen af en aktindsigtsanmodning.*

Et dokument kan endvidere skulle journaliseres på **flere sager**. I FOB 2015-32 fandt ombudsmanden, at når borgerens breve vedrørte både sønnens sager og borgerens generelle sager, havde kommunen efter § 15, stk. 1, pligt til at journalisere brevene på begge – men at kommunen samtidig burde have adskilt sine **svar**, da samlede svar førte til behandling af personoplysninger i strid med persondataloven.

§ 15, stk. 3 stiller minimumskrav til journalsystemet: dato for modtagelse/afsendelse og en **kort tematisk angivelse** af dokumentets indhold. Forarbejderne præciserer, at titlen som udgangspunkt kan bruges, men at »en ren typebetegnelse ikke [vil] være tilstrækkelig, f.eks. brev, notat m.v.« I sagen om afslag på aktindsigt i et telefonnotat om et ministerielt høringssvar fra 2008 måtte ministeriet **beklage**, at aktlisten var mangelfuld, fordi den ikke indeholdt en kort tematisk angivelse – med den konsekvens, at »det [...] umiddelbart ud fra oplysningerne i aktlisten ikke [havde] været muligt for ministeriet at identificere det pågældende notat«. Omvendt fastslog ombudsmanden i sagen om aktlisten fra Sundhedsministeriet, at kravene ikke må overspændes: kommissionen fandt, at det »blot [må] kræves, at journalindførslen sker på en sådan måde, at det (efterfølgende) er muligt at identificere dokumentet, og hvilken sag dokumentet vedrører«.

Denne oversigt behandler ikke selve aktindsigtsretten efter §§ 7, 14, 23, 24, 28 og 30 – se aktindsigt.

LOV

- Offentlighedsloven § 7, stk. 2
- Offentlighedsloven § 13, stk. 1
- Offentlighedsloven § 15, stk. 1-3

§ 8 Dokumentbegrebet: post-it-sedler, sms, e-mails og pop op-beskeder

Journaliseringspligten forudsætter, at der foreligger et **dokument** i lovens forstand. Dokumentbegrebet er teknologineutralt; det afgørende er, om materialet »kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter«, og om det »har været undergivet administrativ sagsbehandling«. FOB 2018-29 sammenfatter afgrænsningen:

> *Formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på f.eks. "post-it"-etiketter mv., anses ikke for omfattet af lovens dokumentbegreb, idet de ikke kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter.*
>
> *Sms-beskeder og e-mails kan desuden have en sådan formløs karakter, at de heller ikke kan anses for omfattet af dokumentbegrebet og af den grund ikke vil skulle journaliseres. Om dette er tilfældet, vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som de vedrører.* ***En sms-besked eller e-mail vil f.eks. være omfattet af dokumentbegrebet, hvis den indeholder notatpligtige oplysninger.***

Det sidste punktum er nøglen: **notatpligten trækker journaliseringspligten med sig**. Indeholder en sms notatpligtige oplysninger, kan den ikke afskrives som formløs.

FOB 2015-30 om sms-korrespondance viser, hvor galt det kan gå. Udenrigsministeriet vurderede, at sms'er mellem en minister og en ekstern part faldt uden for dokumentbegrebet, fordi de var »særdeles formløse og uformelle, herunder til dels af privat karakter«, og fordi de ikke vedrørte en sag i ministeriet. Sms'erne blev ikke journaliseret og efterfølgende slettet fra ministerens telefon – mens en aktindsigtsanmodning verserede. Ministeriet oplyste, at der ikke havde været »overvejelser om ministeriet var forpligtet til at gemme materialet på aktindsigtssagen«. Ombudsmandens kritik ramte bl.a. begrundelsen:

> *I den foreliggende sammenhæng måtte Udenrigsministeriets begrundelse således efter min opfattelse være egnet til at efterlade den – urigtige – opfattelse hos dig, at der slet ikke forelå sms-korrespondance mellem den daværende udviklingsminister og B. En sådan urigtig opfattelse kunne bl.a. tænkes at påvirke din interesse i at påklage ministeriets afgørelse.*

Sagen illustrerer et systemisk problem: e-mails, der ikke journaliseres i ministeriets ESDH-system, slettes automatisk efter 365 dage. **Manglende journalisering blev dermed til faktisk destruktion.** Sms-korrespondancen kunne kun rekonstrueres, fordi den tilfældigvis var gengivet i en ujournaliseret intern e-mailtråd, som måtte gendannes fra backup (3,2 TB data).

FOB 2018-29 viser den modsatte konklusion. Uddannelses- og Forskningsministeriet gjorde gældende, at minSU's pop op-beskeder til for tidligt indgivne SU-ansøgninger var »af vejledende karakter« og »har en så formløs karakter, at beskederne falder uden for offentlighedslovens dokumentbegreb«, og at »den digitale postkasse er så at sige lukket for ansøgninger«, hvorfor ansøgningen ikke var *modtaget*. Ombudsmanden afviste begge dele:

> *Både ansøgningen og afgørelsen er efter min opfattelse centrale dokumenter i sagen, som er omfattet af styrelsens journaliseringspligt. […] Myndighedernes synspunkt om, at "den digitale postkasse er så at sige lukket for ansøgninger", og at en for tidligt indgivet ansøgning derfor ikke kan anses for modtaget, kan jeg på den baggrund ikke tilslutte mig. Jeg henviser til, at en ansøger efter det oplyste reelt får et svar på ansøgningen […]. Hertil kommer, at der ikke ses at være hjemmel i lovgivningen til at afskære modtagelse og besvarelse af de omtalte ansøgninger.*

Ombudsmanden **henstillede**, at ministeriet tog skridt til at indrette styrelsens journalisering i overensstemmelse hermed – også i de tilfælde, hvor ansøgningen blot blev videresendt, idet både kvitteringen og ansøgningen har betydning for »styrelsens mulighed for efterfølgende at kunne dokumentere ekspeditionen og dens indhold«.

De generelle IT-krav er behandlet i FOB 2014-24 om SKATs IT-system EFI, hvor det fremhæves, at det med den nye offentlighedslov »er blevet et lovkrav, at dokumenter af væsentlig betydning for sagen skal journaliseres, hvilket også omfatter interne arbejdsdokumenter i deres endelige form«. Systemet blev vurderet at understøtte notatpligten, fordi noter gemmes »i ikke-redigerbart format« med fritekst-, dato- og henvendelsesformfelter og journaliseres i relation til restanten.

LOV Offentlighedsloven § 7, stk. 1 Offentlighedsloven § 13, stk. 1 Offentlighedsloven § 15, stk. 1

§ 9 Hvilke myndigheder er bundet af journaliseringspligten? § 15, stk. 4-6

Modsat notatpligten, der gælder al offentlig forvaltning, jf. § 2, er journaliseringspligten **begrænset til de mere centrale myndigheder**. § 15, stk. 4 fastsætter, at pligten efter stk. 1-3 gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af § 2 samt »kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning«.

Begrundelsen er ressourcemæssig. Offentlighedskommissionen anførte i betænkning nr. 1510/2009, bind 2, kapitel 25, pkt. 3.4:

> *Der kan således peges på, at der ikke er behov for at fastsætte regler, der indebærer, at en offentlig daginstitution (f.eks. en børnehave) skal være forpligtet til at foretage journalisering i overensstemmelse med offentlighedslovens regler. I sådanne tilfælde [...] bør det alene være et krav, at dokumenterne er opbevaret på en sådan måde, at det bl.a. i forbindelse med en anmodning om aktindsigt er muligt at identificere dem og finde dem frem.*

Forarbejderne til § 15 definerer **»den centrale forvaltning«** som de adskilte enheder, der helt eller delvist har til opgave at servicere udvalg og kommunalbestyrelse/regionsråd samt varetage den centrale personaleadministration og organisatoriske planlægning for hele myndigheden. Uden for falder:

> *[O]rganisatorisk adskilte institutioner og enheder i kommunen/regionen, der hovedsageligt beskæftiger sig med driftsopgaver. Dette omfatter f.eks. daginstitutioner, sygehuse, plejehjem og plejecentre, bosteder efter sociallovgivningen, **skoler og andre undervisningsinstitutioner**, herunder flere af sådanne institutioner med fælles ledelse.*

De pågældende institutioner er dog **ikke** helt fritstillede. Forarbejderne fastslår, at de i det omfang de udøver traditionel administrativ virksomhed, herunder træffer afgørelser, »i overensstemmelse med de hidtidige principper om god forvaltningsskik [bør] journalisere ind- og udgående post«. Kravet til form er lempeligt: »[D]et [er] ikke nødvendigt, at journaliseringen foretages i et egentligt (elektronisk) journalsystem, men journaliseringen kan også foretages ved, at de pågældende ind- og udgående dokumenter opbevares manuelt i f.eks. et (fortløbende) ringbind.«

FOB 2018-28 anvender sondringen direkte i en konfliktfyldt elevsag:

> *Den kommunale centralforvaltning omfatter ikke organisatorisk adskilte institutioner og enheder i kommunen, der hovedsageligt beskæftiger sig med driftsopgaver. Det vil sige, at bl.a. kommunale skoler som udgangspunkt ikke har pligt til at foretage journalisering efter offentlighedslovens regler.*
>
> *Disse myndigheder bør imidlertid ifølge lovens forarbejder i overensstemmelse med principperne om god forvaltningsskik journalisere ind- og udgående post, i det omfang de udøver traditionel administrativ virksomhed, herunder træffer afgørelser i sager.*

Bemærk asymmetrien: **den kommunale skole er ikke undtaget fra notatpligten** efter § 13 – kun fra den lovbestemte journaliseringspligt. Træffer skolen afgørelser, gælder § 13 fuldt ud.

§ 15, stk. 5 og 6 rummer to modsatrettede bemyndigelser. Stk. 5 giver vedkommende minister adgang til efter forhandling med justitsministeren at **undtage** myndigheder fra pligten; forarbejderne forudsætter, at adgangen »anvendes restriktivt«. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse om undtagelse fra journaliseringspligten i sager om politiets videregivelse af oplysninger og udstedelse af straffeattester, børneattester samt fuldstændige udskrifter. Stk. 6 giver omvendt adgang til at **udvide** pligten til kommunale og regionale enheder samt selskaber mv. uden for stk. 4.

Journaliseringspligten spiller endelig sammen med **arkivreglerne**. Arkivbekendtgørelsen § 4 fastsætter, at kassation af offentlige myndigheders arkivalier »først [må] finde sted, når der ikke længere er administrativt eller retligt behov for dem«. På refusionsområdet er kravet skærpet ved særregler: bekendtgørelse om statsrefusion og tilskud mv. § 26 kræver, at »[a]ll relevant dokumentation vedrørende ydelser eller tilskud til personer, hvor der ydes statsrefusion eller -tilskud, skal journaliseres«.

LOV `Offentlighedsloven § 2` `Offentlighedsloven § 13, stk. 1` `Offentlighedsloven § 15, stk. 4-6`

§ 10 Retsvirkningen: bevismæssig skadevirkning frem for ugyldighed

Hovedreglen er, at **manglende notat ikke i sig selv gør afgørelsen ugyldig** – men at myndigheden bærer den bevismæssige risiko. Den klareste formulering findes i Ankestyrelsens principafgørelse **D-7-01**, Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse. En sygemeldt lønmodtager fik attesteret sit feriekort i kommunen og fik derefter standset sine sygedagpenge. Hun anførte, at hun ikke var blevet vejledt om reglerne for ferie under langvarig sygdom. Kommunen kunne ikke huske den konkrete henvendelse, men henviste til sin standardprocedure. Ankestyrelsen ændrede nævnets afgørelse:

> *Da der ikke forelå en skriftlig afgørelse om standsning af dagpengene i ferieperioden og kommunen ikke havde overholdt notatpligten i § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen, var **kommunen nærmest til at bære risikoen for den manglende dokumentation.***

Borgeren fik dermed medhold, ikke fordi afgørelsen var ugyldig, men fordi kommunen ikke kunne bevise det, den påstod. Samme mekanik ses i **R-10-01**, Tilbagebetaling af børnetilskud, hvor manglende dokumenteret vejledning betød, at det ikke var godtgjort, at borgeren havde modtaget ydelsen mod bedre vidende – tilbagebetalingskravet bortfaldt. Og i **125-13**, Særlig vejledningspligt ved skift fra fysisk post til Digital Post, hvor manglende dokumenteret forudgående vejledning gjorde det undskyldeligt, at borgerne ikke reagerede rettidigt.

Men retsvirkningen kan skærpes betydeligt, når notatpligten tilsidesættes **sammen med partshøringspligten**. Det er kernen i Ankestyrelsens principafgørelse **F-3-03**, Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter. Nævnets lægekonsulent indhentede telefonisk supplerende oplysninger fra en overlæge om, at et sygt barns tilstand var stabil, og at én person kunne varetage plejen. Oplysningerne blev alene noteret i et **internt lægeark**, blev ikke journaliseret i sagen og blev ikke forelagt faderen til partshøring. Overlægen korrigerede senere mundtligt sin udtalelse og oplyste, at de oprindelige oplysninger var givet på et utilstrækkeligt informationsgrundlag. Ankestyrelsen hjemviste:

> *Ankestyrelsen lagde vægt på, at reglerne om notatpligt og reglerne om partshøring, jf. almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, var **garantiforskrifter**. Hvis en sådan forskrift blev tilsidesat, svigtede en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gjaldt derfor en **formodning om, at afgørelsen var påvirket af fejlen og dermed ugyldig**.*

Formodningen kan afkræftes – men blev det ikke her, netop fordi de mundtlige oplysninger var afgørende og efterfølgende viste sig usikre. Se nærmere om partshøring under partshoering.

At formodningen faktisk kan afkræftes, viser **D-10-00** (Dagpengeophør ved henvisning til fleksjob, tillige refereret som Ophør af sygedagpenge ved henvisning til fleksjob). Kommunen burde have indkaldt til en personlig opfølgningssamtale, men gjorde det ikke:

> *Ankestyrelsen fandt dog ikke, at den manglende personlige samtale kunne medføre ugyldighed for afgørelsen om stop af dagpenge. Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at lønmodtageren havde været i tæt telefonisk kontakt med kommunen under opfølgningen.*

Sammenfattende:

Konstellation	Retsvirkning
Manglende notat om ikke-afgørende oplysning, borgeren i øvrigt inddraget	Beklageligt/kritisabelt, men ikke ugyldighed – **D-10-00**
Manglende notat om oplysning, myndigheden vil påberåbe sig	Myndigheden bærer bevisrisikoen; borgeren får medhold – **D-7-01**, **R-10-01**
Manglende notat + manglende partshøring om afgørende oplysning	Garantiforskrifter tilsidesat → **formodning for ugyldighed-**; hjemvisning – **F-3-03**
Oplysning aldrig noteret	Kan ikke tillægges vægt ved afgørelsen – Navnevejledningen, pkt. 10.4

En tredje virkning er, at manglende notat **indicerer mangelfuld sagsoplysning**. I FOB 2009 4-4 om valg til huslejenævn sluttede ombudsmanden fra fraværet af notat til, at officialprincippet ikke kunne anses for overholdt:

> *Da der ikke blev fremlagt dokumentation for de valgtes kvalifikationer, og da en sådan dokumentation heller ikke er fremkommet under sagen, må jeg gå ud fra at der ikke foreligger en sådan, f.eks. i form af et notat. På det foreliggende grundlag kan jeg ikke anse officialprincippet for overholdt. Det mener jeg er beklageligt.*

Ombudsmanden tilføjede, at et notat »ville have muliggjort en efterprøvelse af om betingelserne for at blive valgt var til stede«. **I mangel af dokumentation kan kontrolinstansen ikke tage stilling** – hvilket er notatpligtens egentlige pointe. Se videre under officialprincippet.

Den samme dynamik ses i nævnspraksis om bevisbyrde. I Ligebehandlingsnævnets sag 18-6920 kunne arbejdsgiveren ikke løfte den omvendte bevisbyrde, bl.a. fordi det fremlagte organisationsdiagram var **udateret**,

og fordi ledelsens kalendernotat ikke dokumenterede beslutningen om at opsige klageren på det påståede tidspunkt. Tilsvarende i 24-7703, hvor nævnet fandt, at »det af indklagede oplyste om den relativt overordnede vurdering [...] ikke er tilstrækkeligt til at dokumentere, hvorfor det netop var klager, der bedst kunne undværes«. Manglende samtidig dokumentation af udvælgelsesprocessen kostede 195.000 kr.

Endelig: en noteret oplysning kan som udgangspunkt **ikke slettes**. Ankestyrelsens principafgørelse **F-2-03**, Sletning af fejlagtige oplysninger, angik en borger, om hvem der fejlagtigt var noteret et »mangeårigt massivt alkoholmisbrug«. Både kommune og amt erkendte, at oplysningen var grundløs, men nægtede at slette den. Ankestyrelsen stadfæstede:

> *Dansk offentligretlig lovgivning bygger på en forudsætning om, at alle dokumenter i enhver sag skal opbevares med henblik på arkivering og at myndighederne kun i meget begrænset omfang kan foretage kassation af sager eller dokumenter.*

Ankestyrelsen understregede, at notatpligten er indført »af hensyn til både borgerens og myndighedernes behov for senere at kunne dokumentere forløbet i sagen«, og at oplysningen i stedet skulle **berigtiges** klart og utvetydigt alle steder, hvor den fremgik. Samme linje findes i betænkning nr. 1553/2015, s. 342: »Er en oplysning først noteret, kan den som udgangspunkt ikke slettes igen, medmindre der er udtrykkelig lovhjemmel hertil.« Om genoptagelse i lyset af dokumentationsfejl, se genoptagelse-forvaltning.

LOV `Forvaltningsloven § 19, stk. 1` `Offentlighedsloven § 13, stk. 1` `Offentlighedsloven § 15, stk. 1`

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Særlig vejledningspligt ved skift fra fysisk post til Digital Post om børnetilskud	01.01.2013
Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	01.01.2003
Ankestyrelsen · Sletning af fejlagtige oplysninger: Hensynet til dokumentation og arkivpligt vejer tungere end borgerens ønske om sletning	01.01.2003
Ankestyrelsen · Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse	01.01.2001
Ankestyrelsen · Tilbagebetaling af børnetilskud: Mangelfuld kommunal vejledning friholdt borgeren for tilbagebetaling	01.01.2001
Ankestyrelsen · Dagpengeophør ved henvisning til fleksjob og kravet om personlig opfølgningssamtale	01.01.2000
Ligebehandlingsnævnet · Tømrersvend tilkendt 195.000 kr. i godtgørelse efter afskedigelse før forældreorlov	18.02.2026
Ligebehandlingsnævnet · Bartender tilkendt godtgørelse efter afskedigelse i forbindelse med kærestens graviditet	05.10.2018

§ 11 Systemisk mangelfuld dokumentation: egen drift-undersøgelser og hjemvisningspraksis

Ombudsmanden har i en række egen drift-undersøgelser afdækket, at dokumentationsfejl sjældent er isolerede. I FOB 2020-11 om partsaktindsigt hos Skattestyrelsen gennemgik ombudsmanden 30 sager og konstaterede, at der **manglede en række dokumenter**:

- I sag nr. 8 og 27 var følgebreve til partsrepræsentanterne dannet automatisk i SKAT Ligning, men »selve følgebrevene blev ikke arkiveret på sagen. Følgebrevene blev udskrevet, men således ikke gemt nogen steder.«

- I sag nr. 23 og 25 eksisterede de dokumenter, der var **undtaget fra aktindsigt**, ikke længere i de daværende udgaver, »da der var tale om arbejdsdokumenter, som havde været under udarbejdelse«.

Det sidste er særlig alvorligt: myndigheden havde afslået aktindsigt i dokumenter, som den efterfølgende ikke kunne fremlægge til kontrol. Ombudsmanden fremhæver samme sted journaliseringens funktion for **ekstern kontrol**: den kan »medvirke til, at andre, f.eks. en tilsynsmyndighed, kan kontrollere myndighedens sagsbehandling«.

FOB 2018-16 om mangelfuld journalisering af ansøgninger om udbytterefusion knytter journaliseringen til sagsstyringen: myndigheden kan bruge journaliseringen »sammen med et effektivt sagsstyringssystem – til at kontrollere, at sagsbehandlingen ikke trækker unødvendigt ud, og til at undgå, at en sag bliver glemt og dermed ikke afgjort«. FOB 2018-29 tilføjer et **lighedsgrundsætnings**-argument, der sjældent fremhæves:

> *Det er f.eks. vigtigt, at myndighedens medarbejdere af hensyn til den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning har kendskab til – eller har mulighed for at få kendskab til – hvordan myndigheden hidtil har administreret et givent regelsæt.*

Den nyeste linje er FOB 2024-24, hvor ombudsmanden kobler dokumentationen til **tilliden til offentlige myndigheder**, jf. den generelle udtalelse i FOB 2015-60 om, at forvaltningsvirksomhed »bør tilrettelægges og udøves på en måde, der i videst muligt omfang understøtter offentlig tillid«, og pkt. 4.1 i overblik #1 om god forvaltningsskik samt Vejledning om god adfærd i det offentlige.

At utilstrækkelig dokumentation af sagens grundlag fører til **hjemvisning**, bekræftes bredt i nævnspraksis. Udlændingenævnet hjemviste i afgørelse af 28. april 2021 en sag om ægtefællesammenføring, hvor Udlændingestyrelsen traf afgørelse på grundlag af lægelige dokumenter, som styrelsen **vidste** var ulæselige på grund af dårlig indscanning:

> *Officialmaksimen i en ansøgningssag afskærer forvaltningsmyndigheden fra passivt at holde sig til de oplysninger, som parten forelægger myndigheden, og derpå afgøre sagen efter en bevisbyrderegel, hvis partens oplysninger er utilstrækkelige.*

Tilsvarende hjemviste nævnet i afgørelse af 20. september 2023 en sag om fratagelse af kontante ydelser, fordi klagerens helbredsoplysninger fra samtaler i 2020 og 2021 ikke var indgået **eksplicit** i beslutningsgrundlaget – oplysninger var afgivet mundtligt, men blev ikke afspejlet i afgørelsen. Se videre afgørelse af 21. december 2023 og afgørelse af 20. april 2016.

Et særligt instruktivt eksempel på **processuel skadevirkning** er Udlændingenævnets afgørelse af 9. februar 2018. Efter en henstilling fra Folketingets Ombudsmand omgjorde nævnet et afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse, fordi styrelsens telefoniske vejledning i januar 2014 ikke havde været korrekt. Nævnet lagde til grund, at »[t]vivl om, hvad klageren ville have gjort, hvis vejledningen havde været korrekt, skal komme klageren til gode«. Uden dokumentation for indholdet af den mundtlige vejledning bar myndigheden risikoen.

Ombudsmandens praksis om **selve notatets manglende eksistens** er lige så konsekvent. I sagen om tilbagebetaling af boligstøtte var ombudsmanden »indstillet på at udtale kritik af at der ikke foreligger notater vedrørende de oplysninger som boligstøtteforvaltningen modtog den 7. april 1998«, idet en boligstøttesag er en afgørelsessag, og oplysninger om ændrede indtægtsforhold modtaget mundtligt er oplysninger om sagens faktiske omstændigheder. Og i sagen om kommunens pligt til at give rigtige og fyldestgørende oplysninger til tilsynsmyndighederne prøvede ombudsmanden, om det var i overensstemmelse med notatpligten og god

forvaltningsskik, at en kommune alene indgik **mundtlige** aftaler med private firmaer uden at tage notat om aftalernes indhold.

Et tværgående forvaltningsområde med udbygget notatregulering er personalesagerne. Vejledning om afvikling af tjenstlige samtaler og afhøringer fastslår, at der ved tjenstlig afhøring **skal** udfærdiges notat, som i kopi udleveres til den ansatte, og at den ansatte ved almindelige tjenstlige samtaler bør have lejlighed til at gennemlæse notatet og godkende det med sin underskrift. I FOB 1999.161 fandt ombudsmanden, at en kommune burde have gjort notat om den mundtlige orientering af en bibliotekar »[h]enset til betydningen af orienteringen i relation til partshøringspligten efter forvaltningslovens § 19« – og fandt det **kritisabelt**, at tilsynsrådet slet ikke udtalte sig om spørgsmålet.

LOV `Forvaltningsloven § 19, stk. 1` `Offentlighedsloven § 13, stk. 1` `Offentlighedsloven § 15, stk. 1`

PRAKSIS

Udlændingenævnet · Hjemrejsestyrelsens afslag på genoptagelse af sag om meldepligt hjemvist grundet mangelfuld belysning af helbredsforhold	21.12.2023
Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om fratagelse af kontante ydelser grundet mangelfuld sagsoplysning og partshøring	20.09.2023
Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om ægtefællesammenføring på grund af mangelfuld sagsoplysning af helbredsforhold	28.04.2021
Udlændingenævnet · Omstødelse af afslag på tidsubegrænset ophold efter fejlbehæftet vejledning om samlevers kontanthjælp	09.02.2018
Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om hjemsendelse af nordisk statsborger grundet faktuel fejl og manglende helbredsvurdering	20.04.2016

§ 12 Sammenfatning: dokumentationspligtens fire lag og deres retsvirkning

Praksis på området lader sig ordne i **fire koncentriske lag** af dokumentationspligt, med aftagende retlig styrke udad:

1. **Den lovbestemte notatpligt i afgørelsessager**, offentlighedsloven § 13, stk. 1 og 2 – oplysninger om sagens faktiske grundlag, eksterne faglige vurderinger og væsentlige sagsekspeditionsskridt. Parallelt: retssikkerhedsloven § 4 ved tvangsindgreb og retsplejeloven § 744 i strafferetsplejen, jf. undtagelsen i § 13, stk. 3.
2. **Den ulovbestemte retsgrundsætning** – traditionelle administrative sager uden afgørelseskarakter, som dog har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren.
3. **God forvaltningsskik** – bevissikring af hensyn til tillidsforholdet mellem borger og forvaltning. Rummet er efter FOB 2024-24 begrænset, fordi lag 1 og 2 allerede dækker bevissikringshensynet – og i generelle (politiske) sager mangler tillidsforholdet typisk helt.
4. **Journaliseringspligten**, § 15, der gør de tre foregående lag operative ved at sikre, at det nedskrevne kan **genfindes**. Uden for stk. 4's myndighedskreds – kommunale skoler, daginstitutioner, plejehjem, sygehuse – reduceres den til god forvaltningsskik, eventuelt opfyldt ved et fortløbende ringbind.

De **hensyn**, lagene tjener, er systematisk opregnet af Offentlighedskommissionen i betænkning nr. 1510/2009, bind 2, kapitel 25, pkt. 3.1: identifikationshensyn, offentlighedshensyn, effektivitetshensyn, kontrolhensyn, bevis- og dokumentationshensyn samt arkivmæssige (bevaringsmæssige) hensyn. Kommissionens beslutning

om at lovfæste netop i offentlighedsloven blev truffet med åbne øjne for, at journalisering ikke regulerer aktindsigtsretten og »kan siges at være 'systemfremmed' i offentlighedsloven« – men blev begrundet med parallellen til notatpligten, der »ligesom journaliseringspligten – (bl.a.) tjener til at sikre, at offentligheden kan få indsigt i det fulde grundlag for forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling«, jf. pkt. 3.2.

De fire **praktiske hovedregler**, der kan udledes af praksis:

- **Notér funktionen, ikke etiketten.** Spørgsmålet er ikke, om oplysningen »er faktisk«, men om den bidrager til sagens bevisgrundlag. En subjektivt præget ekstern vurdering er notatpligtig, hvis den indgår i bevisoptagelsen; et argument om, hvad afgørelsen bør blive, er det ikke.
- **Notér straks.** »Snarest muligt« er begrundet i notatets nøjagtighed, ikke i formalia. Et notat udarbejdet efterfølgende – som i FOB 2017-18 – reparerer ikke fejlen.
- **Journalisér notatet.** Et § 13-notat i et internt lægeark, der ikke journaliseres på sagen, er reelt intet notat, jf. **F-3-03**. Og et ujournaliseret dokument kan i praksis blive slettet automatisk, jf. FOB 2015-30.
- **Manglende notat rammer myndigheden, ikke borgeren.** Myndigheden er nærmest til at bære risikoen for den manglende dokumentation, jf. **D-7-01** – og kan ikke lægge en uoteret oplysning til grund for afgørelsen.

Afgrænsningsmæssigt bemærkes, at denne oversigt ikke behandler den almindelige offentligheds og parters ret til **dokumentaktindsigt** (herunder ministerbetjening og ekstrahering), som hører under aktindsigt, eller pligten til at oplyse sagen tilstrækkeligt før afgørelse, som hører under officialprincippet. Notatpligten er i praksis tæt forbundet med begge: den er en **forudsætning** for, at aktindsigt kan give mening (der er kun ret til aktindsigt i dokumenter), og et **indicium** for, om officialprincippet er opfyldt (er der ikke noteret, kan sagsoplysningen ikke efterprøves). Om begrundelseskravet, se begrundelse-forvaltning.

LOV Offentlighedsloven § 13, stk. 1-3 · Offentlighedsloven § 15, stk. 1-4 · Retsplejeloven § 744 · Retssikkerhedsloven § 4, stk. 1, 2

PRAKSIS
- **Ankestyrelsen** · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste — 01.01.2003
- **Ankestyrelsen** · Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse — 01.01.2001

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Forvaltningsloven § 19	stk. 1	Offentlighedsloven § 7	stk. 2
Offentlighedsloven § 13	stk. 1-3	Offentlighedsloven § 15	stk. 1-6
Retsplejeloven § 744		Retssikkerhedsloven § 4	stk. 1, 2

MATERIALE Citerede afgørelser

19 afgørelser

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 12

01.01.2022	Flytteudgifter og nødvendigt indbo: Sondring mellem Aktivlovens § 85 og § 81 samt krav til sagsoplysning ved henvisning til brugte effekter	19-22

01.01.2020	Ændret praksis for dokumentation og bevisvurdering af opholdskravet (9 ud af 10 år) for kontanthjælp og uddannelseshjælp	32-20
01.01.2019	Særlig støtte: Beregning af hidtidig nettoindtægt ved periode uden indtægt, og forældelse af krav	13-19
01.01.2013	Særlig vejledningspligt ved skift fra fysisk post til Digital Post om børnetilskud	125-13
01.01.2005	Partens ret til løbende aktindsigt: Kommunens pligt i sager om støtte til handicappede børn	F-1-05
01.01.2004	Krav til lægelig dokumentation ved standsning af sygedagpenge: Aktuel dokumentation er nødvendig	D-16-04
01.01.2003	Sletning af fejlagtige oplysninger: Hensynet til dokumentation og arkivpligt vejer tungere end borgerens ønske om sletning	F-2-03
01.01.2003	Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	F-3-03
01.01.2001	Tilbagebetaling af børnetilskud: Mangelfuld kommunal vejledning friholdt borgeren for tilbagebetaling	R-10-01
01.01.2001	Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse	D-7-01
01.01.2000	Dagpengeophør ved henvisning til fleksjob og kravet om personlig opfølgningssamtale	D-10-00
01.01.2000	Krav til dokumentation for særligt børnetilskud, når dokumentation ikke kan fremskaffes grundet forhold i hjemlandet	B-2-00

UDLÆNDINGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 5

21.12.2023	Hjemrejsestyrelsens afslag på genoptagelse af sag om meldepligt hjemvist grundet mangelfuld belysning af helbredsforhold	
20.09.2023	Hjemvisning af sag om fratagelse af kontante ydelser grundet mangelfuld sagsoplysning og partshøring	
28.04.2021	Hjemvisning af sag om ægtefællesammenføring på grund af mangelfuld sagsoplysning af helbredsforhold	
09.02.2018	Omstødelse af afslag på tidsubegrænset ophold efter fejlbehæftet vejledning om samlevers kontanthjælp	
20.04.2016	Hjemvisning af sag om hjemsendelse af nordisk statsborger grundet faktuel fejl og manglende helbredsvurdering	

LIGEBEHANDLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 2

18.02.2026	Tømrersvend tilkendt 195.000 kr. i godtgørelse efter afskedigelse før forældreorlov	24-7703
05.10.2018	Bartender tilkendt godtgørelse efter afskedigelse i forbindelse med kærestens graviditet	18-6920

FORARBEJDE Betænkninger 4 referencer

Betænkning om offentlighedsloven, Bind 1 (Betænkning nr. 1510)

nr. 1510 · 2009 · Justitsministeriet

Betænkning om offentlighedsloven, Bind 2

nr. 1510 · 2009 · Justitsministeriet

Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

nr. 1553 · 2015 · Justitsministeriet

Betænkning om offentlighedslovens revision (nr. 857/1978)

nr. 857 · 1978 · Justitsministeriet

13 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over offentligt ansattes ytringsfrihed

Fra ulovbestemt forvaltningsretlig doktrin til lovfæstet ret – grænserne, loyalitetspligten og forbuddet mod negative ansættelsesretlige reaktioner

Version 2 Opdateret 22. jul. 2026 14 afgørelser · 2011–2026 Læs online

INTRODUKTION

Offentligt ansattes ret til som privatpersoner at deltage i den offentlige debat – også kritisk om deres eget arbejdsområde – er et af de mest gennemarbejdede felter i dansk forvaltningsret, og Folketingets Ombudsmand har været det helt dominerende forum. Grundstenen er ombudsmandens udtalelse i FOB 1987.237 om, at offentligt ansatte har "ganske samme frihed som andre" til at deltage i den offentlige debat, og at kun ganske få, snævert afgrænsede hensyn kan begrunde begrænsninger. Med lov nr. af 28. maj 2025 om offentligt ansattes ytringsfrihed, der trådte i kraft den 1. juli 2025, er denne doktrin nu lovfæstet uden ændring af retstilstanden, og Justitsministeriets vejledning er opdateret i 2025. Praksisoversigten samler retsgrundlaget, ombudsmandens linje og det fagretlige spor, hvor ytringer, illoyalitet og afskedigelse mødes.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Udgangspunktet er, at offentligt ansatte har ganske samme frihed som andre borgere til at deltage i den offentlige debat, jf. grundlovens § 77 og EMRK artikel 10 – der kræves særlige, tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger.

02 Rammerne er nu lovfæstet i lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 1, der forbyder negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer fremsat på egne vegne, og som samtidig forbyder at hindre eller forsøge at hindre sådanne ytringer.

03 Lovfæstelsen i 2025 ændrer ikke retstilstanden: grænserne skal fortsat fastlægges efter de kriterier, der er udviklet i retspraksis, ombudsmandspraksis og det fagretlige system.

04 Der er kun fire udtømmende begrænsninger: tavshedsbelagte oplysninger, freds- eller ærekrænkende ytringer, urimelig grov form eller åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde, samt i særlige tilfælde hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne.

05 Den ulovbestemte loyalitetspligt og decorumkravet i tjenestemandslovens § 10 kan IKKE medføre yderligere begrænsninger – inddragelse af illoyalitetsbetragtninger fører efter ombudsmandens opfattelse let til en forkert bedømmelse af lovlige ytringer.

06 Beskyttelsen gælder ytringer på egne vegne; ledelsen kan derimod frit fastsætte, hvem der udtaler sig på myndighedens vegne, og med hvilket indhold.

07 Der er normalt intet krav om at præcisere, at man udtaler sig på egne vegne, når ytringen fremsættes på en privat profil på sociale medier – behovet opstår, hvor beskæftigelsen indgår i konteksten, fx ved brug af arbejdsmail eller citering i stillingsbetegnelse.

08 Begrænsningen af hensyn til den interne beslutningsproces rammer normalt kun centralt placerede medarbejdere, der har medvirket i beslutningsprocessen, og adgangen til at udtale sig er snævrere før end efter, at beslutningen er truffet.

09 Offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål, der kan have væsentlig betydning for de fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold, fx nedskæringer.

10 Der må anvendes skarpe, polemiske, satiriske og sarkastiske vendinger; ytringen skal være meget grov i form og ordvalg, før den kan kvalificeres som en tjenesteforseelse, og margenen er særlig bred under en faglig konflikt.

11 Ved beskyldninger indgår det i grovhedsvurderingen, om beskyldningen dokumenteres eller sandsynliggøres.

12 Ledelsen kan ikke kræve, at kritik først rejses internt, og kan ikke kræve forudgående tilladelse til eller orientering om ytringer på egne vegne.

13 Følgevirkninger af en lovlig ytring – typisk samarbejdsvanskeligheder – kan kun undtagelsesvis bære en negativ ledelsesreaktion, og kun hvis vanskelighederne er betydelige, hovedskylden kan tilskrives den ansatte, mindre indgribende løsninger er forsøgt, og der foreligger et særligt sikkert bevismæssigt grundlag.

14 Myndighedens henvendelse til en kritisk medarbejder må kun ske til et sagligt formål og på en saglig måde, og må ikke kunne opfattes som en negativ reaktion eller have karakter af pression.

15 Generelle udmeldinger til personalet om loyalitet må ikke give et misvisende billede af retstilstanden eller udvikle sig til censurlignende normer.

16 Meddeleretten giver adgang til at give pressen ikke-fortrolige oplysninger om ulovlig forvaltning eller uredelighed frit, mens fortrolige oplysninger kun kan videregives, hvis det sker i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e.

§ 1 Retsgrundlaget i dag: lov om offentligt ansattes ytringsfrihed (2025)

Området var indtil 2025 reguleret af ulovbestemte forvaltningsretlige regler og principper, udviklet gennem ombudsmandspraksis, domspraksis og det fagretlige system, med Justitsministeriets vejledning som den autoritative fremstilling. Med lov om offentligt ansattes ytringsfrihed, vedtaget den 28. maj 2025 og med ikrafttræden den 1. juli 2025, er doktrinen lovfæstet.

Lovens anvendelsesområde i § 1 følger forvaltningslovens afgrænsning: den gælder for ansatte ved alle dele af den offentlige forvaltning samt ved selvejende institutioner, foreninger og fonde oprettet ved eller i henhold til lov, og ved privatretligt oprettede institutioner, der udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter under intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol.

Kernebestemmelsen er § 2:

> *Offentligt ansatte må ikke mødes med negative ansættelsesretlige reaktioner på grund af ytringer, som fremsættes på egne vegne. Offentligt ansatte må endvidere ikke hindres eller forsøges hindret i at fremsætte sådanne ytringer.*

Stk. 2 opregner udtømmende de fire situationer, hvor udgangspunktet ikke gælder: ytringen indeholder fortrolige oplysninger, som det er strafbart at videregive (nr. 1); ytringen er freds- eller ærekrænkende (nr. 2); ytringen er fremsat i urimelig grov form, eller der er tale om åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde (nr. 3); eller hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde tilsiger det (nr. 4).

Forarbejderne er utvetydige om, at der ikke er tale om en materiel ændring:

> *Det bemærkes i den forbindelse, at ledelsen ikke vil kunne pålægge offentligt ansatte andre begrænsninger i deres ytringsfrihed end dem, der fremgår af den foreslåede bestemmelse. Der er ikke med den foreslåede bestemmelse tilsigtet ændringer i offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til de rettigheder, offentligt ansatte har efter gældende ret. Grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed skal således fortsat fastlægges efter de kriterier, der er blevet udviklet gennem bl.a. retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand og praksis fra det fagretlige system.*

Af de almindelige bemærkninger fremgår baggrunden: en politisk aftale fra april 2024 mellem regeringen og Dansk Folkeparti om at lovfæste offentligt ansattes ytringsfrihed. Formålet er dels at sende "et stærkt signal om opbakning til, at offentligt ansatte kan gøre brug af deres ytringsfrihed … uden frygt for negative ansættelsesretlige reaktioner fra ledelsen", dels at skabe et samlet overblik over reglerne. Justitsministeriet sendte i maj 2025 et udkast til en opdateret vejledning i høring, og den gældende Vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed er dateret 1. juli 2025 – en videreførelse af vejledning nr. 87 af 14. september 2006 og genudgivelsen som vejledning nr. 10062 af 28. oktober 2016.

Det dybe forarbejdsgrundlag findes i Betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte og i Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger-. Et flertal i 2015-udvalget anbefalede ikke lovfæstelse, mens et mindretal gjorde – som beskrevet i Ytringsfrihedskommissionens betænkning nr. 1573/2020, del 2, s. 125.

LOV `Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 1, stk. 1-3` `Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 1, 2` `Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 3`

§ 2 Udgangspunktet: "ganske samme frihed som andre" – FOB 1987.237 og de fire hovedsynspunkter

Ombudsmandens udtalelse i **FOB 1987.237** er den bærende retskilde og gengives ordret i alle senere sager. Ombudsmanden formulerede udgangspunktet således:

> *Ved besvarelsen af det centrale spørgsmål om, hvorvidt der gælder særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til den ytringsfrihed, der gælder for borgerne i almindelighed, er udgangspunktet utvivlsomt, at offentligt ansatte har ganske samme frihed som andre til at deltage i den offentlige debat. Det store antal offentligt ansatte taler afgørende imod, at der skulle gælde almindelige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. Sådanne begrænsninger ville være uforenelige med de hensyn, der ligger bag grundlovens bestemmelser om den demokratiske styreform og den derved forudsatte materielle ytringsfrihed.*

Herefter opstillede ombudsmanden fire hovedsynspunkter, som stadig er strukturen i den moderne bedømmelse:

1. Begrænsningerne omfatter alene udtalelser vedrørende sager inden for den ansattes **eget arbejdsområde**. Uden for eget arbejdsområde har offentligt ansatte samme frihed som andre borgere.
2. Det er af betydning, om den ansatte som led i sit arbejde **har været aktivt medvirkende i beslutningsprocessen**. Begrænsningerne rammer i almindelighed ikke ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.
3. Det spiller en rolle, om udtalelsen fremsættes **før eller efter**, at en beslutning er truffet; adgangen før afgørelsen kan være noget snævrere.
4. Der er en **vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål**, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Ombudsmanden sammenfattede:

> *Det følger af det anførte dels at der kræves særlige tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, dels at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse.*

Præciseringen i **FOB 1991.200** er lige så central og gengives i betænkning nr. 1472/2006: den almindelige loyalitet kan ikke begrunde, at myndigheden søger at begrænse ytringer uden for tjenesten, og myndigheden kan ikke anvende "sanktioner eller andre negative reaktioner, der reelt må betragtes som sanktioner, f.eks. afskedigelse, forflyttelse eller advarsel" – heller ikke ved stærkt kritiske udtalelser.

Doktrinen er anvendt konsekvent siden. I sagen om to sygeplejerskers pressemeddelelse om arbejdsforholdene på deres afdeling opfattede ombudsmanden amtets beklagelse over, at tillids- og ledelsessystemet ikke var brugt, som en **uberettiget kritik**, jf. FOB 1995.422. I FOB 2006-sagen om en ansat i redningsberedskabet blev de samme fire hovedsynspunkter anvendt på en skolechefs kritik af forsvarsplanerne.

Ombudsmanden har også slået fast, at rammerne ikke er snævrere for ansatte i selvstændige offentlige virksomheder. I FOB 2020-36 og FOB 2020-47 udtalte ombudsmanden, at DSB som selvstændig offentlig virksomhed er en del af den offentlige forvaltning, og at det forhold, at DSB drives på forretningsmæssigt grundlag, ikke indebærer snævrere rammer for de ansattes ytringsfrihed.

LOV Grundloven § 77

§ 3 Ytringer på egne vegne kontra ytringer på myndighedens vegne

Sondringen er afgørende, fordi beskyttelsen kun omfatter ytringer på egne vegne. Som ombudsmanden formulerede det allerede i FOB 1999.536:

> *Når en offentligt ansat fremsætter udtalelser som led i tjenesten, er den ansatte på sædvanlig måde undergivet ledelsens bestemmelse. Inden for vide rammer kan ledelsen således beslutte om den ansatte overhovedet skal udtale sig offentligt på myndighedens vegne, og hvilken form og indhold udtalelsen skal have.*

Vejledningens kapitel 6 fastholder samme skelnen og tilføjer to praktisk vigtige regler: når man ytrer sig på egne vegne, kan ledelsen **hverken kræve forudgående tilladelse eller orientering**; og der er som udgangspunkt **ikke behov for at præcisere**, at man udtaler sig på egne vegne, når ytringen fremsættes gennem en privat profil på sociale medier.

Forarbejderne til § 2, stk. 1 uddyber, hvornår præcisering derimod er påkrævet: risikoen for fejlopfattelse er generelt større ved højtstående ansatte, og anledningen opstår typisk, hvor arbejdsmailadressen bruges, eller hvor den beskæftigelsesmæssige status indgår i den sammenhæng, ytringen fremsættes i. Der henvises til **Østre Landsrets dom af 6. december 2004 (B-2595-03), U 2005.1089/2**, samt til FOB 2009 20-1 og FOB 2018-20.

Praksis illustrerer begge yderpunkter:

Sag	Situation	Udfald
FOB 91.189	Tre medarbejdere udsendte pressemeddelelse, der kunne opfattes som fra hovedsamarbejdsudvalget	Påtale **berettiget** – ikke gjort tilstrækkeligt klart, at de ikke udtalte sig på udvalgets vegne
U 1998.894 H	Præst deltog i abortdemonstration i præstekjole trods indskærpet påbud	Irettesættelse efter tjenestemandslovens § 24 **berettiget** – tjenesteforseelse
FOB 2009 20-1	Bibliotekar sendte e-mail fra arbejdsmail til private venner om debatmøde	Irettesættelse **uberettiget** – e-mailen var klart en privat henvendelse
FOB 2018-20	Betjent citeret i avis som "betjent i område Y" om politiets døgnbemanding	Tjenstlig samtale **ikke kritisabel** – udtalelserne fremstod som på politiets vegne

En særlig nuance gælder ledere af relativt selvstændige institutioner. Forarbejderne henviser til **FOB 92.330**, hvorefter ledelsen af fx offentlige sygehuse har "en i det væsentligste fri adgang til offentligt at fremlægge synspunkter både på egne og på institutionens vegne", fordi sondringen i praksis ofte ikke lader sig gennemføre for den type ledere. Instruktionsadgangen har dog kun betydning, hvis den faktisk er udnyttet i form af udtrykkeligt meddelte begrænsninger.

Endelig er beskyttelsen ikke forbeholdt rene enkeltmandsytringer: både vejledningens kapitel 6 og forarbejderne fastslår, at også tillidsrepræsentanters og arbejdsmiljørepræsentanters udtalelser på vegne af en medarbejdergruppe anses for fremsat "på egne vegne" i lovens forstand.

LOV `Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 1` `Tjenestemandsloven § 24`

§ 4 Tavshedspligten som grænse – og hvad den ikke omfatter

Den første og mest markante grænse er tavshedspligten, jf. lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 2, nr. 1. Hovedbestemmelsen er straffelovens § 152, hvorefter en oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det er nødvendigt at hemmeligholde den af hensyn til væsentlige offentlige eller private interesser. Hvilke hensyn der kan begrunde fortrolighed, følger navnlig af forvaltningslovens § 27, stk. 1-4, herunder oplysninger om enkeltpersoners private forhold, statens sikkerhed, rigets udenrigspolitiske interesser og – via generalklausulen i stk. 4, nr. 5 – hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne.

To modgående begrænsninger er centrale for ytringsfriheden:

- **Der kan ikke pålægges tavshedspligt i videre omfang, end lovgivningen tillader**, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 5. Som ombudsmanden allerede formulerede det i FOB 1995 om kommunalt ansattes ytringsfrihed, forbyder bestemmelsen bl.a., "at udtalelser som udelukkende er i strid med loyalitetspligten, inddrages under tavshedspligten ved administrativ beslutning".
- **Oplysninger om egne ansættelsesforhold er normalt ikke fortrolige.** Tværtimod indebærer ytringsfriheden, at de ansatte i vidt omfang må give udtryk for deres opfattelse af forholdene på arbejdspladsen, jf. vejledningens kapitel 7.

Dette blev fastslået konkret i **FOB 2000.485**, hvor en sygeplejerske, der havde fået afslag på en rektorstilling på sin egen skole, opslog en meddelelse herom ved lærernes postbokse. Ombudsmanden fandt hverken brud på tavshedspligten eller på loyalitetspligten; se ombudsmandens udtalelse i sagen. Tilsvarende fandt ombudsmanden i **FOB 2009 20-7**, at en støttepædagog, der i en offentlig bus omtalte et barn meget negativt, men i anonymiserede vendinger uden navne, stednavne eller perioder, **ikke** havde brudt tavshedspligten – advarslen var derfor ubegrundet.

Omvendt viser **Højesterets dom af 13. januar 2022 i sag 94/2021 (U 2022.936 H)** grænsen: en kommunalt ansat tog sagsakter med fortrolige oplysninger om 89 borgere – herunder diagnoser samt psykiske og sociale forhold – med hjem og videregav dem til en journalist for at få afdækket, hvad hun anså for ulovlig sagsbehandling på rehabiliteringsområdet. Højesteret fandt, at formålet ikke berettigede den krænkelse, videregivelsen af de særdeles følsomme personoplysninger indebar, og at videregivelsen derfor var strafbar efter straffelovens § 152, stk. 1. Der blev bl.a. lagt vægt på, at formålet kunne være opfyldt på anden måde end ved at videregive personhenførbare oplysninger, og whistleblowerloven kunne ikke føre til straffrihed. Dommen er refereret i vejledningens kapitel 11.

Den strafferetlige side af tavshedspligtsbrud behandles nærmere under tavshedspligt. For anklagemyndighedens vedkommende skal tiltalespørgsmålet i sager om straffelovens kapitel 16 – forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, §§ 144-157 b – forelægges statsadvokaten, jf. Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om forelæggelse og indberetning; se også Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Sager mod offentligt ansatte.

LOV Forvaltningsloven § 27, stk. 1-5 Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 2 Straffeloven § 152, stk. 1, 3

§ 5 Urimelig grov form og åbenbart urigtige oplysninger – hvor højt må tonen være?

Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 2, nr. 3 undtager ytringer fremsat i urimelig grov form og åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde. Udgangspunktet er dog bemærkelsesværdigt rummeligt, jf. vejledningens kapitel 8:

> *Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form om sin arbejdsplads. Det betyder, at man gerne må udtale sig groft, når man udtaler sig kritisk om forholdene på sin arbejdsplads, hvis forholdene giver grund til det.*

Tærsklen ligger højt. I **FOB 2000.485** udtalte ombudsmanden, at en ytring skal være **meget grov** i form og ordvalg, før det overhovedet kan komme på tale at kvalificere forholdet som en tjenesteforseelse – og i den konkrete sag havde ordvalget ikke en karakter, der kunne danne grundlag for overvejelser om loyalitetspligt, bl.a. fordi der ikke var anvendt krænkende sprogbrug eller skældsord.

Det klareste eksempel på, hvor bredt der må formuleres, er **FOB 2016-37**: en gymnasielærer sendte dagen før Finansudvalgets behandling af en ekstraordinær bevilling en mail til udvalgets medlemmer, hvori han kritiserede skolens ledelses økonomiske dispositioner, kaldte skolen "en synkende skude" og skrev, at han håbede, udvalget ville betinge sig ledelsens afsked. Skolen afskedigede ham for "bevidst illoyal optræden". Ombudsmanden fandt afskedigelsen i strid med reglerne og udtalte, at offentligt ansatte – på lige fod med andre borgere – må kunne udtrykke sig i skarpe eller polemiske vendinger, når blot ytringerne ikke derved bliver åbenbart urigtige eller urimeligt grove. Både afskedigelsen og skolens efterfølgende orienteringsbrev til medarbejderne blev anset for **særdeles kritisable**; sagen er refereret i vejledningens kapitel 13.

Grænsen blev omvendt overskredet i FOB 2017-1, hvor en kommunalt ansat seniorjobber på Facebook skrev om sin egen kommunaldirektør: "Nu må idiotien da snart stoppe. 547.481 kr. til en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence (...)". Ombudsmanden fandt, at beskyldningerne mod kommunaldirektøren overskred grænserne. Tilsvarende i FOB 2018-8, hvor en ansats kritik af et DR-program var i **urimeligt grov form** – men hvor ombudsmanden samtidig understregede, at hverken tillidshvervet eller loyalitetspligten i sig selv indskrænkede ytringsfriheden. Og i FOB 2021-33 overskred et kritisk Facebook-opslag ligeledes grænserne.

Modsat i FOB 2019-18, hvor en kommunalt ansats Facebook-kritik af en forvaltningsdirektørs tale **ikke** overskred rammerne, og i FOB 2018-12, hvor et Facebook-opslag fra en medarbejder i den kommunale hjemmepleje – der kritiserede lederen for uberettiget at have overfuset hende og skrev, at der havde været flere klager over lederen og arbejdsmiljøet – holdt sig inden for rammerne, **uagtet at der ikke var dokumentation for de øvrige klager**. Ombudsmanden henstillede, at kommunen genoptog sagen om den skriftlige advarsel.

Forarbejderne opsummerer de kriterier, praksis har udviklet:

- Blot upræcise eller ikke fuldt korrekte oplysninger er ikke i sig selv retsstridige; ledelsen kan berigtige og korrigere (**FOB 95.381**).
- Retsstridige er derimod udtalelser, der **bevidst eller ved grov uagtsomhed** på væsentlige punkter har fået et ukorrekt indhold eller udtrykker en åbenbart uholdbar vurdering.
- Der er rum for satire, sarkasme, polemik og en vis brug af overdrevne udtryk (**FOB 2019-18**), og margenen er særlig bred **under en faglig konflikt** (**FOB 2020-36** og **FOB 2020-47**).
- Ved beskyldninger indgår det, om beskyldningen **dokumenteres eller sandsynliggøres** (**FOB 2017-1** og **FOB 2022.20**).

En beslægtet, men selvstændig grænse er freds- og ærekrænkelser, jf. § 2, stk. 2, nr. 2 og straffelovens kapitel 27, herunder § 267. Forarbejderne præciserer, at det afgørende er, om ytringen **har karakter af** en freds- eller ærekrænkelse – ikke om dette er fastslået ved dom.

LOV Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 2 Straffeloven § 267

§ 6 Den interne beslutningsproces og funktionsevne – en snæver undtagelse for centralt placerede

Den fjerde undtagelse i § 2, stk. 2, nr. 4 er den mest omtalte og samtidig den mest misforståede. Vejledningens kapitel 10 angiver de momenter, der skal vejes:

- Angår ytringen forhold **inden for eget arbejdsområde**? Kun da er begrænsningen relevant.
- Hvilken **position** har den ansatte, og hvor tæt på beslutningsprocessen? Begrænsningen gælder normalt kun centralt placerede medarbejdere, der har medvirket i beslutningsprocessen. Ansatte med funktioner langt fra de politiske og administrative beslutningstagere er i almindelighed **ikke** underlagt nogen begrænsninger.
- Er ytringen fremsat **før eller efter**, at beslutningen er truffet? En ytring fremsat før eller i nær tidsmæssig sammenhæng med beslutningen kan have større skadevirkning.
- Der er en **vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål**, fx nedskæringer.

Vejledning om god adfærd i det offentlige illustrerer med et konkret eksempel: en souschef i en vuggestue, der ikke aktivt har medvirket ved beslutningen om sammenlægning med en børnehave, kan frit skrive et kritisk debatindlæg herom – "der er intet til hinder for, at den pågældende ytrer sig på denne måde".

I **FOB 2000.485** afviste ombudsmanden, at undtagelsen var relevant, netop fordi sagen ikke lå inden for den ansattes arbejdsområde, og fordi hun ikke selv havde medvirket i beslutningsprocessen. Og i sagen om redningsberedskabet foretog ombudsmanden en konkret vurdering af, hvor tæt skolechefen reelt havde været på den formelle beslutningsproces, jf. ombudsmandens udtalelse.

Forarbejderne peger som eksempel på medarbejdere, hvis centrale placering aktualiserer begrænsningen, på **ministrenes særlige rådgivere**, jf. betænkning nr. 1537/2013, s. 164.

Friheden til at udtale sig om ressourcespørgsmål er særlig vidtgående. I sagen om fem kommunale medarbejdere, der sendte en kritisk henvendelse til byrådet om flygtningegruppens personalenormering – med kopi til borgmester og udvalgsformand – og herfor fik et tjenstligt pålæg om altid at gå gennem ledelsen, var netop ressourcesynspunktet bærende, jf. FOB 1996.131. Og i **FOB 2016-2** understregede ombudsmanden, at offentligt ansatte har vide rammer for at fremsætte kritiske ytringer, "især vedrørende ressourcespørgsmål", jf. ombudsmandens udtalelse.

LOV Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 2

§ 7 Loyalitetspligten og decorumkravet kan ikke indskrænke ytringsfriheden yderligere

Offentligt ansatte er utvivlsomt underlagt en ulovbestemt loyalitetspligt. Ombudsmanden har gengivet dens indhold i FOB 2020-47:

> *Der gælder herudover en bredere forpligtelse til generelt – inden for rammerne af gældende ret – at arbejde i overensstemmelse med myndighedens interesser og målsætninger. Denne såkaldte loyalitetspligt indebærer bl.a., at den ansatte skal udvise samarbejdsvilje og ikke indlade sig på en adfærd, der kan skabe samarbejdsproblemer.*

Dertil kommer decorumkravet i tjenestemandslovens § 10, hvorefter tjenestemanden "såvel i som uden for tjenesten [skal] vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver". Vejledning om god adfærd i det offentlige fastslår, at kravene til offentligt ansattes adfærd "udspringer af tjenestemandsloven, men gælder for alle offentligt ansatte", altså også for overenskomstansatte.

Det afgørende retlige punkt er imidlertid, at **hverken loyalitetspligten eller decorumkravet kan begrunde begrænsninger ud over de fire, der nu er lovfæstet**. Justitsministeriets vejledning har siden 2006 formuleret det sådan, at "den ulovbestemte loyalitetspligt, der består i et ansættelsesforhold, ikke kan medføre yderligere begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed", jf. gengivelsen i FOB 2016-31.

Den skarpeste udmøntning findes i FOB 2017-1, hvor kommunen havde behandlet sagen som et spørgsmål om den ansattes loyalitet og bl.a. bedt hende "skrue ned for retorikken i de sammenhænge, hvor der forventes en loyal adfærd". Ombudsmanden udtalte:

> *En myndighed, der overvejer, om der er grundlag for at reagere over for en ansats offentlige ytringer, skal derfor alene vurdere, om ytringerne overskrider de udtrykkelige begrænsninger, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed – f.eks. om ytringen er urimelig grov. Gældende ret åbner således ikke mulighed for herudover at inddrage betragtninger om illoyalitet, og en sådan inddragelse vil formentlig let kunne føre til en forkert bedømmelse af lovlige ytringer.*

Ombudsmanden fandt det **meget uheldigt**, at kommunen alene havde behandlet sagen som et loyalitetsspørgsmål – selv om den ansattes beskyldninger i den konkrete sag rent faktisk overskred grænsen.

Samme linje i FOB 2016-31, hvor forsvarschefen i en tale til medarbejderne havde krævet, at de "ytrede sig loyalt" på de sociale medier. Ombudsmanden anerkendte det forståelige i at ville adressere en grov tone på Forsvarets Facebookside, men understregede den grundlæggende forskel på krav til ytringer **som led i tjenesten** og ytringer **på egne vegne**, og fandt udtalelserne misvisende og egnede til at skabe usikkerhed om de ansattes ret til at ytre sig kritisk.

Endelig er det i FOB 2019-2 slået fast, at ledelsens henvisning til tillidsrepræsentanters og medarbejderes "loyalitet" under tjenstlige samtaler var "egnet til at give … et fejlagtigt indtryk af, at de er underlagt flere begrænsninger i deres ytringsfrihed end dem, der følger af gældende ret".

LOV Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 2 | Tjenestemandsloven § 10

§ 8 Lovlige ytringer og ledelsens reaktion – forbuddet mod negative ansættelsesretlige reaktioner

Retsvirkningen af, at en ytring er lovlig, er kategorisk. Som ombudsmanden formulerer det i FOB 2026-4:

> *Lovlige ytringer kan ikke danne grundlag for, at ledelsen – i kraft af sin almindelige ret til at lede og fordele arbejdet – anvender såkaldte "negative ledelsesreaktioner". Offentligt ansatte, som har ytret sig inden for rammerne af gældende*

> *ret, kan således ikke med henvisning til ytringen mødes med afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering – som f.eks. ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg.*

Forarbejderne til § 2, stk. 1 definerer "negative ansættelsesretlige reaktioner" i to lag:

1. **Ansvarsreaktioner** – disciplinærstraf efter tjenestemandslovens § 24 (advarsel eller irettesættelse, bøde på ikke over ½ måneds løn, forflyttelse, degradering og afsked), straf efter straffelovens kapitel 16, og for overenskomstansatte følger af misligholdelse. Disse forudsætter, at der faktisk foreligger en tjenesteforseelse eller misligholdelse.
2. **Skønsmæssige negative ledelsesreaktioner** – fx undladelse af at tildele løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse. Disse udspringer af ledelsesretten og forudsætter ikke retsstridig adfærd, men forvaltningsmyndigheder er også her bundet af de almindelige forvaltningsretlige regler og principper, herunder krav om **saglighed, begrundelse og proportionalitet** samt lighedsgrundsætningen.

Ombudsmanden har gentagne gange fastslået, at Justitsministeriets vejledning "indeholder … en dækkende gengivelse af gældende ret på området", og at "myndighederne har således ikke mulighed for at skærpe kravene til offentligt ansatte, der ytrer sig offentligt, i forhold til hvad der fremgår af vejledningen" – se bl.a. FOB 2018-8, FOB 2019-18 og FOB 2021-33.

I det disciplinære spor gælder desuden, at bedømmelsen af, om tjenstlige pligter er tilsidesat, i praksis er **den samme for overenskomstansatte som for tjenestemænd**, selv om hjemlen for overenskomstansatte er den almindelige ledelsesret, jf. ombudsmandens udtalelse i sagen om advarsel for overtrædelse af lydigheds- og loyalitetspligt.

LOV Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 1 | Tjenestemandsloven § 24

§ 9 Følgevirkninger af lovlige ytringer: samarbejdsvanskeligheder og kravet om et særligt sikkert bevisgrundlag

Undtagelsen fra forbuddet mod negative ledelsesreaktioner er snæver: ikke ytringen, men dens **følgevirkninger** kan efter omstændighederne bære en reaktion. Forarbejderne til § 2 opstiller fire kumulative krav:

> *Følgevirkningerne af en lovlig ytring – f.eks. samarbejdsvanskeligheder – vil dog kunne danne grundlag for negative ledelsesreaktioner. Der stilles dog krav om en vis kvalifikation af sådanne samarbejdsvanskeligheder, herunder krav om, at vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne (inklusiv hovedskylden) kan tilskrives den pågældende, og at samarbejdsvanskelighederne er søgt løst ved mindre indgribende foranstaltninger. Endvidere stilles der krav om et særligt sikkert bevismæssigt grundlag.*

Det skærpede beviskrav har ombudsmanden udledt af proportionalitetsbetragtninger. I sagen om kritik af forsvarsplaner fra en ansat i redningsberedskabet hedder det:

> *Jeg har i en tidligere sag vedrørende afskedigelse på grund af samarbejdsvanskeligheder … udtalt at afskedigelsesbeslutningens alvorlige karakter tilsiger at det bevismæssige grundlag for tilstedeværelsen af afskedsbegrundende samarbejdsproblemer er særlig sikkert. Efter min opfattelse må samme forhold gøre sig gældende*

> *i sager om følgevirkningerne af lovlige ytringer som grundlag for anvendelse af negative ledelsesbeføjelser i form af afskedigelse.*

Den ledende sag om tillidstab er **FOB 01.552**, hvor en kommunalt ansat chefpsykolog blev afskediget, fordi kommunen ikke fandt det muligt at genetablere den fornødne tillid efter psykologens udtalelser til pressen. Udtalelserne var ikke retsstridige. Ombudsmanden udtalte, at en eventuelt opstået mangel på tillid kan danne grundlag for diskretionær afskedigelse, men at det kræver et særligt sikkert bevismæssigt grundlag, og at der

> *på baggrund af de almene politiske og demokratiske værdier, der er knyttet til en fri og uhindret offentlig debat, hvori også de offentligt ansatte deltager med deres særlige fagkundskab, må udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesbeføjelser i anledning af offentlige ytringer, som lovligt er fremsat af en offentligt ansat.*

Kommunen blev kritiseret for ikke at have tilstrækkelig dokumentation; sagen er gengivet i vejledningens kapitel 20.

Dertil kommer de almindelige forvaltningsprocessuelle krav. I sager, hvor der træffes afgørelse over for den ansatte, skal ansættelsesmyndigheden følge reglerne om partshøring – forvaltningslovens § 19, den ulovbestemte udvidede partshøring og for tjenestemænd tjenestemandslovens § 31, stk. 1.

Betænkning nr. 1553/2015, s. 247 beskriver netop dette som områdets praktiske kerneproblem: sager om offentligt ansattes ytringsfrihed "har ofte en meget sammensat karakter", hvor den kritiske ytring indgår i et større kompleks af samarbejdsvanskeligheder og manglende fleksibilitet. Udvalget overvejede en omvendt bevisbyrde efter forbillede af ligebehandlingslovens § 16, stk. 4, men fandt den ikke praktisk anvendelig, bl.a. fordi den tidsmæssige sammenhæng mellem ytring og reaktion kan være ganske lang, jf. betænkningen s. 31.

LOV Forvaltningsloven § 19 Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 1 Tjenestemandsloven § 31, stk. 1

§ 10 Myndighedens henvendelser til den kritiske medarbejder – samtaler, e-mails og generelle udmeldinger

Et selvstændigt og praktisk vigtigt spor i ombudsmandspraksis er, hvordan myndigheden må reagere, når en ansat har ytret sig **lovligt**. Rammen er formuleret i FOB 2026-4, hvor en kommunes håndtering af en lærers udtalelser til en avis ikke skete med respekt for lærerens ytringsfrihed:

> *Grundlæggende gælder, at myndigheden kun bør rette henvendelse til medarbejderen, hvis dette sker for at varetage et sagligt formål og på en saglig måde. Kravet indebærer bl.a., at myndigheden på forhånd må gøre sig klart, hvad myndigheden ønsker at opnå med henvendelsen.*

Saglige formål kan fx være at få kritikken præciseret med henblik på at vurdere ændrede dispositioner eller at give medarbejderen faktuelle oplysninger. Men myndigheden skal overveje, om formålet kan varetages **mere skånsomt**, fx ved en generel udmelding, og:

> *En henvendelse til en medarbejder bør således foregå på en sådan måde, at der ikke er risiko for, at den bliver opfattet som en negativ reaktion i anledning af den ansattes ytringer eller som et forsøg på at få den ansatte til at afholde sig fra at ytre sig kritisk i den offentlige debat.*

Praksis er streng. I FOB 2019-2 blev medarbejdere indkaldt til, hvad kommunen kaldte "vejledende samtaler" om, hvorvidt de udtalte sig på egne eller myndighedens vegne. Ombudsmanden fandt i begge tilfælde, at medarbejderen berettiget kunne få den opfattelse at have udtalt sig i strid med reglerne, og at samtalen kunne opfattes som en negativ reaktion. I **FOB 2012-26** blev en museumsansat efter et kritisk debatindlæg indkaldt til en samtale om sin loyalitet over for museet; ombudsmanden fandt, at der ikke lå saglige grunde bag indkaldelsen, og at reaktionen var **egnet til at skabe usikkerhed** hos de ansatte om deres ret til offentligt at ytre sig – hvilket i sig selv var i strid med hensynene bag reglerne. Sagen er refereret i vejledningens kapitel 20.

Det gælder også kollektive udmeldinger. I FOB 2016-2 havde en kommune sendt en e-mail til en række institutionsledere med opfordring til at skærpe opmærksomheden på de ansattes kendskab til loyalitetspligten, før de ytrede sig i den offentlige debat, og til at tydeliggøre, at brud kunne have alvorlige ansættelsesretlige konsekvenser. Ombudsmanden fandt, at e-mailen udgjorde en **uberettiget begrænsning** af de ansattes ytringsfrihed og desuden var misvisende. Et tidligt eksempel er kommunens brev til personalet i en daginstitution om, at ansatte "under ingen omstændigheder" måtte deltage i et forældremøde, med trussel om bortvisning, jf. ombudsmandens udtalelse.

Endelig er der FOB 2017-31, hvor det var **kommunens ansvar**, at et møde med den ansatte foregik i fuld respekt for hendes ytringsfrihed.

LOV Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 1

§ 11 Ingen pligt til først at gå internt – og grænsen for ledelsens "anbefalinger"

Det er fast praksis, at en offentligt ansat er berettiget til at fremføre kritik offentligt **uden først** at anvende ledelses-, samarbejds- eller tillidsmandssystemet. Vejledningens kapitel 10 formulerer det direkte: det kan i mange tilfælde være mest hensigtsmæssigt at gå internt først, "dette kan arbejdsgiveren dog ikke stille som krav".

Grænsedragningen mellem lovlig anbefaling og ulovlig norm blev udførligt behandlet i FOB 2017-31:

> *Ombudsmanden havde ingen bemærkninger til, at ledelsen på en offentlig arbejdsplads generelt over for de ansatte anbefaler de interne systemer til fremførelse af kritik mv. Men ifølge ombudsmanden må ledelsens tilkendegivelser eller adfærd ikke udvikle sig til normer, der med tiden kan få en sådan karakter, at de reelt kommer til at virke på samme måde som egentlige censurlignende ordninger.*

Samme balance blev slået fast allerede i FOB 1995.432, hvor en kommune havde skrevet, at den havde "en forventning om, at dens medarbejdere omtaler kommunen positivt", og at kritik "bør rettes til ledelsen". Ombudsmanden accepterede, at ledelsen udtrykker sådanne håb eller forventninger, men understregede:

> *Det er imidlertid efter min mening helt afgørende at ledelsens forventninger eller ønsker formuleres på en sådan måde at de ikke opfattes som tilkendegivelser om retlige grænser for ytringsfriheden.*

Hvis kommunen anbefaler de interne systemer, må den derfor **samtidig** understrege, at retten til i stedet at fremføre kritik offentligt ikke begrænses af anbefalingen. Anbefalingen af interne kanaler blev accepteret i **sag nr. 2012-25** (en regionsrådsformands opfordring i en avisartikel til internt samarbejde), mens et amts pressemeddelelse med beklagelse over, at to sygeplejersker ikke havde brugt tillids- og ledelsessystemet, blev opfattet som en **uberettiget kritik**, jf. FOB 1995.422.

Det samme gælder tjenstlige pålæg om kommandoveje. I FOB 1996.131 havde en socialdirektør givet fem medarbejdere "tjenstligt pålæg om fremover at følge de almindeligt gældende procedurer således, at enhver henvendelse til det politiske system foregår gennem ledelsen på området og ikke udenom eller parallelt med", med varsel om indberetning som tjenstlig forseelse ved fravigelse – netop den type censurlignende ordning, som praksis afviser.

Endelig kan ledelsen ikke kræve **forhåndstilladelse**: efter vejledningens kapitel 6 kan ledelsen, når man ytrer sig på egne vegne, hverken kræve, at man først indhenter tilladelse, eller at man orienterer ledelsen om ytringen. Grundlovens forbud mod "censur og andre forebyggende forholdsregler" i grundlovens § 77 er den bagvedliggende formelle garanti.

LOV Grundloven § 77 Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 1

§ 12 Meddeleretten – den udvidende undtagelse

Meddeleretten er ikke lovfæstet, men er en fast anerkendt del af gældende ret. Vejledningens kapitel 12 beskriver den således:

> *Offentligt ansatte har en såkaldt meddeleret. Det betyder, at offentligt ansatte har ret til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning – f.eks. åbenbart misbrug af offentlige midler.*

Retsstillingen deler sig efter oplysningens karakter:

Oplysningstype	Adgang til at videregive til pressen
Ikke-fortrolige oplysninger	Kan videregives **frit** – også om ulovlig forvaltning eller uredelighed
Fortrolige oplysninger	Kun hvis det varetager **åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv**, jf. straffelovens § 152 e

Straffelovens § 152 e undtager tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive oplysningen, eller handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Forarbejderne understreger, at bestemmelsen ikke er udtømmende – videregivelse kan efter omstændighederne også være berettiget i andre tilfælde, og vurderingen beror på en konkret afvejning af formålets vigtighed mod krænkelsen, jf. betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, s. 104.

Meddeleretten har tre yderligere elementer efter vejledningens kapitel 12:

- En **intern meddeleret**: ansatte, der pålægges ulovlige ordrer, har ret – og i visse tilfælde pligt – til at underrette internt om ulovlige, herunder fagligt uforsvarlige, forhold.
-

En ret til at rette henvendelse til **eksterne tilsynsorganer**, herunder Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen, ved klare ulovligheder.

- Ingen pligt til **forudgående intern underretning**, hvis den ikke kan forventes at få noget resultat – da kan den ansatte gå direkte til fx pressen, ombudsmanden eller Rigsrevisionen.

En praktisk vigtig begrænsning er, at den ansatte ikke kan forvente anonymitet: identiteten vil som udgangspunkt være omfattet af retten til aktindsigt, hvis den fremgår af sagen. Netop dette hensyn var i betænkning nr. 1553/2015, s. 247 argumentet for i stedet at give whistleblowere en stærkere **ansættelsesretlig** beskyttelse.

Anna Mee Allerslev-sagen fra 2017 illustrerer meddelerettens rækkevidde: efter offentliggørelsen af et internt arbejdsdokument om borgmesterens vederlagsfri lån af Rådhushallen fik pressens omtale af kommunens reaktion – at videregivelsen var "fuldstændig uacceptabel" – ombudsmanden til at gå ind i sagen. Kommunen tilkendegav derefter, at videregivelsen hverken var ulovlig eller uacceptabel, og at der ikke ville blive indledt en undersøgelse; sagen er beskrevet i Ytringsfrihedskommissionens betænkning nr. 1573/2020, del 1, s. 354.

Meddeleretten skal holdes adskilt fra den lovbestemte ordning i whistleblowerloven, jf. Vejledning for whistleblowere og bekendtgørelse om krav til eksterne whistleblowerordninger. Som vejledningen selv fremhæver, er brugen af ytringsfriheden – modsat whistleblowing – **ikke** betinget af, at der er tale om overtrædelser af EU-retten, alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold. Ordningen behandles nærmere under whistleblower-beskyttelse.

LOV Straffeloven § 152e Straffeloven § 152, stk. 1

§ 13 Det fagretlige spor: ytringer, illoyalitet og afskedigelse for opmænd og Arbejdsretten

Forarbejderne til § 2 henviser udtrykkeligt til, at grænserne også fastlægges af "praksis fra det fagretlige system". Her bedømmes ytringssager typisk indirekte – som spørgsmål om saglighed, proportionalitet og bevis i afskedigelses- og bortvisningssager – men de kriterier, opmændene anvender, svarer nøje til de forvaltningsretlige.

Advarslens præcision og den reelle mulighed for at rette for sig er gennemgående. I FV2018.0161 fandt opmanden en afskedigelse urimelig, fordi advarslen ikke konkret beskrev, hvad der var problematisk:

> *Jysk Fynske Medier findes på den anførte baggrund ikke i tilstrækkelig grad at have præciseret over for A, hvad det var, man ikke fandt tilfredsstillende ved hans måde at samarbejde på, og A findes som følge heraf ikke at have fået tilstrækkelig mulighed for at rette for sig.*

Samme linje i 20221029, hvor advarslens krav om at "agere proaktivt og positivt i forhold til forandringstiltag" var formuleret i "meget generelle vendinger", og hvor en logbog, den ansatte ikke kendte til, havde "begrænset bevisværdi" – opsigelsen blev kendt uberettiget med 100.000 kr. i godtgørelse.

Skarpe ytringer under konflikt bedømmes lempeligt. I 20140194 blev en medarbejder afskediget for "groft illoyal adfærd" efter et Facebook-opslag om, at de ansatte var blevet "rullet" og "snydt" under en overenskomstkonflikt. Opmanden så udtalelserne som

> *impulsiv og frustreret reaktion herpå, som ikke i sig selv kan udgøre en saglig grund til at skride til afsked uden nogen forudgående advarsel*

og fandt afskedigelsen usaglig; se også den parallelle afgørelse i Sag 20140194. Arbejdsretten har tilsvarende taget stilling til grænserne for ytringsfrihed og loyalitetspligt i overenskomstforhold efter skarpe udtalelser fra en arbejdsgiverformand i AR2015.0277.

Tillidsrepræsentantens særlige position er behandlet i den nyere afgørelse 253175, hvor bortvisningen af en tillidsrepræsentant for kritik af centerlederen blev omgjort til en saglig afskedigelse – udtryk for samme proportionalitetstankegang, som ombudsmanden anlægger.

Grænsen går, hvor adfærden ikke længere er en ytring i den offentlige debat, men aktiv modarbejdelse. I FV 2022-1426 blev en ejendomsinspektørs udsendelse af udokumenterede og miskrediterende oplysninger om formanden – herunder en påstand om, at Arbejdstilsynet havde udtalt sig om det psykiske arbejdsmiljø, hvilket ikke kunne dokumenteres – anset for illoyal, og advarsel samt efterfølgende bortvisning fandtes berettiget. Kriteriet svarer til forvaltningsrettens: **åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold** inden for eget arbejdsområde er ikke beskyttet.

Også i offentlig ansættelse gælder de almindelige saglighedskrav ved siden af ytringsfriheden; se fx den kommunale afskedigelsessag FV2024-264 om omplaceringspligtens rækkevidde. Endelig illustrerer 20220351, hvordan et dokumenteret mønster af forudgående negativ forskelsbehandling kan flytte bevisbyrden over på arbejdsgiveren, når en afskedigelse påstås at være en repressalie – en problemstilling, der ligger tæt på den bevisbyrdediskussion, betænkning nr. 1553/2015 førte om ytringsfrihedssager.

Den almindelige loyalitetspligt i ansættelsesforhold – som den udmøntes ved konkurrerende aktivitet, kundekontakt og fritstilling – hører derimod til en anden akse, jf. fx FV 2010.0161 og 2021-6085. Se i øvrigt usaglig-opsigelse og bortvisning.

LOV	Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 1, 2	
PRAKSIS	**Arbejdsretten** · Bortvisning af tillidsrepræsentant omgjort til saglig afskedigelse – loyalitetspligten for TR ved kritik af centerleder	28.04.2026
	Arbejdsretten · Afskedigelse grundet besparelser: Kommunens tilsidesættelse af omplaceringspligt opvejes af manglende kvalifikationer	07.03.2025
	Arbejdsretten · Ejendomsinspektør bortvist efter illoyal adfærd, samarbejdsvanskeligheder og uberettiget fravær	01.06.2023
	Arbejdsretten · Opsigelse af langtidsansat grundet samarbejdsvanskeligheder og modstand mod forandring kendt uberettiget	01.05.2023
	Arbejdsretten · Loyalitet under fritstilling: Ret til lønstop ved ansættelse i konkurrerende rengøringsvirksomhed	06.03.2023
	Arbejdsretten · Foreningsfrihedsloven: Godtgørelse for afskedigelse af 3F-medlem efter systematisk chikane og arbejdsulykke	21.11.2022
	Arbejdsretten · Urimelig afskedigelse af journalist grundet manglende præcisering af samarbejdsproblemer	26.06.2021
	Arbejdsretten · Grænserne for ytringsfrihed og loyalitetspligt i overenskomstforhold efter skarpe udtalelser fra arbejdsgiverformand	10.10.2016
	Arbejdsretten · Afskedigelse af 3F-medarbejder efter illoyale ytringer under konflikt: Usaglig afskedigelse trods medansvar	21.07.2014
	Arbejdsretten · Bortvisning godkendt: Vagtfunktionær tilsidesatte loyalitetspligten ved kontakt til stor kunde om underleverance	07.02.2011

§ 14 Sammenfatning: prøvelsesrækkefølgen i en konkret sag

Praksis lader sig sammenfatte i en fast prøvelsesrækkefølge, som myndigheden skal følge, før den overhovedet kan overveje at reagere på en ansats ytring:

1. **Er ytringen fremsat på egne vegne eller på myndighedens vegne?** Kun ytringer på egne vegne er beskyttet. På myndighedens vegne råder ledelsen inden for vide rammer over både hvem og hvad, jf. FOB 1999.536 og FOB 2018-20.
2. **Overskrider ytringen én af de fire udtrykkelige begrænsninger** i § 2, stk. 2? Andre hensyn – herunder illoyalitet og decorum – må ikke inddrages, jf. FOB 2017-1.
3. **Er ytringen lovlig?** Så kan den ikke i sig selv bære nogen negativ ansættelsesretlig reaktion – hverken ansvarsreaktion eller skønsmæssig ledelsesreaktion, jf. FOB 2026-4.
4. **Er der påberåbt følgevirkninger?** Kun kvalificerede, betydelige samarbejdsvanskeligheder, hvor hovedskylden kan tilskrives den ansatte, hvor mindre indgribende løsninger er forsøgt, og hvor der foreligger et **særligt sikkert bevismæssigt grundlag**, kan bære en reaktion – og der skal udvises betydelig tilbageholdenhed (**FOB 01.552**, FOB 2018-8).
5. **Er en henvendelse til medarbejderen nødvendig?** Kun til sagligt formål, på saglig måde, og uden risiko for at blive opfattet som en negativ reaktion eller som pression, jf. FOB 2019-2 og FOB 2017-31.

To forhold fortjener særlig fremhævelse. For det første er **den strukturelle asymmetri** slående: langt de fleste sager ender med kritik af myndigheden, ikke af den ansatte, og selv i de sager, hvor den ansatte faktisk har overskredet grænsen – som FOB 2017-1 og FOB 2018-8 – kritiseres myndigheden ofte samtidig for at have anlagt et forkert retligt udgangspunkt.

For det andet er **problemet i praksis sjældent reglernes indhold, men deres formidling**. Som Ytringsfrihedskommissionens betænkning nr. 1573/2020, del 2, s. 125 refererer fra betænkning nr. 1553/2015, er årsagen til, at offentligt ansatte afholder sig fra at ytre sig, ikke reguleringsformen, men identifikation med arbejdspladsen, **fejlopfattelse af loyalitetspligten**, frygt for et dårligt arbejdsklima og frygt for karrieremæssige konsekvenser. Netop derfor lægger både vejledningens kapitel 14 og lovfæstelsen i 2025 vægt på det signalmæssige: at både ledere og medarbejdere skal kende omfanget af ytringsfriheden, og at loyalitet mod arbejdspladsen ikke blot betyder respekt for trufne beslutninger, men også at man "på konstruktiv vis påpeger eventuelle kritiske forhold".

Afgrænsningsmæssigt bemærkes, at EMRK artikel 10 som selvstændig prøvelsesnorm behandles under emrk-artikel-10-ytringsfrihed, det strafferetlige tavshedspligtsbrud under tavshedspligt-, ombudsmandsinstitutionens kompetence og kritikformer under ombudsmandens-udtalelser, og kravet om saglige hensyn generelt under magtfordrejning.

LOV Grundloven § 77 Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2, stk. 1, 2 Tjenestemandsloven § 10

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Forvaltningsloven § 27	stk. 1-5	Grundloven § 77	
Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 1	stk. 1-3	Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed § 2	stk. 1, 2
Straffeloven § 152e		Tjenestemandsloven § 10	

MATERIALE Citerede afgørelser

13 afgørelser

ARBEJDSRETTEN · SPECIALRET 13

28.04.2026	Bortvisning af tillidsrepræsentant omgjort til saglig afskedigelse – loyalitetspligten for TR ved kritik af centerleder	253175
20.05.2025	Loyalitetspligt: Frifindelse af Dansk Industri for rådgivning om Krifa-aflønning trods hvilende HK-overenskomst	2023-1278
07.03.2025	Afskedigelse grundet besparelser: Kommunens tilsidesættelse af omplaceringspligt opvejes af manglende kvalifikationer	FV2024-264
07.10.2024	Bortvisning godkendt, da medarbejder ikke tog afstand fra kærestens truende adfærd mod ledelsen	FV 2023-1120
01.06.2023	Ejendomsinspektør bortvist efter illoyal adfærd, samarbejdsvanskeligheder og uberettiget fravær	FV 2022-1426
01.05.2023	Opsigelse af langtidsansat grundet samarbejdsvanskeligheder og modstand mod forandring kendt uberettiget	20221029
25.04.2023	Afskedigelse grundet arbejdsmangel: Saglighed i udvælgelse og hensyn til tillidsrepræsentantkandidat	AFN 20220748
06.03.2023	Loyalitet under fritstilling: Ret til lønstop ved ansættelse i konkurrerende rengøringsvirksomhed	2021-6085
21.11.2022	Foreningsfrihedsloven: Godtgørelse for afskedigelse af 3F-medlem efter systematisk chikane og arbejdsulykke	20220351
26.06.2021	Urimelig afskedigelse af journalist grundet manglende præcisering af samarbejdsproblemer	FV2018.0161
10.10.2016	Grænserne for ytringsfrihed og loyalitetspligt i overenskomstforhold efter skarpe udtalelser fra arbejdsgiverformand	AR2015.0277
21.07.2014	Afskedigelse af 3F-medarbejder efter illoyale ytringer under konflikt: Usaglig afskedigelse trods medansvar	20140194
07.02.2011	Bortvisning godkendt: Vagtfunktionær tilsidesatte loyalitetspligten ved kontakt til stor kunde om underleverance	FV 2010.0161

FORARBEJDE Betænkninger

4 referencer

Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte

nr. 1472 · 2006 · Justitsministeriet

Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

nr. 1553 · 2015 · Justitsministeriet

Betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark (Betænkning nr. 1573, Del 1)

nr. 1573 · 2020 · Justitsministeriet

Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark – Betænkning nr. 1573, Del 2, afgivet af Ytringsfrihedskommissionen

nr. 1573 · 2020 · Justitsministeriet

14 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over officialprincippet

Forvaltningens pligt til af egen drift at oplyse sagen tilstrækkeligt

Version 2 Opdateret 24. jun. 2026 15 afgørelser · 2002–2026 Læs online

INTRODUKTION

Officialprincippet (også kaldet undersøgelsesprincippet) er en uskreven forvaltningsretlig grundsætning, der pålægger den myndighed, der skal træffe afgørelse, ansvaret for at sagen er tilstrækkeligt oplyst – både faktisk og retligt – inden der træffes afgørelse. På det sociale område er princippet lovfæstet i retssikkerhedslovens § 10. Officialprincippet klassificeres som en garantiforskrift, og tilsidesættelse kan medføre ugyldighed af den trufne afgørelse. Praksis fra Folketingets Ombudsmand, Ankestyrelsen og domstolene tegner et klart mønster: kravene til undersøgelsens grundighed stiger proportionalt med afgørelsens indgribende karakter, og myndigheden har pligt til at afklare bevismæssig tvivl – om nødvendigt ved indhentelse af sagkyndige erklæringer – før afgørelse kan træffes.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Officialprincippet pålægger den afgørende myndighed ansvaret for, at alle relevante faktiske og retlige forhold er belyst, inden der træffes afgørelse.

02 Princippet er en garantiforskrift, hvis tilsidesættelse skaber en formodning for, at afgørelsen er ugyldig – formodningen kan kun afkræftes, hvis det godtgøres, at manglen ikke har haft konkret betydning for afgørelsen.

03 Kravene til sagsoplysningens omfang og pålidelighed skærpes proportionalt med afgørelsens indgribende karakter – jo mere byrdefuld afgørelsen er for borgeren, desto grundigere skal sagen oplyses.

04 Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, har myndigheden pligt til at søge denne tvivl afklaret, så oplysningen kan lægges til grund ved en sædvanlig bevismæssig vurdering.

05 Myndigheden er forpligtet til at anvende det bedste blandt de tilgængelige oplysningsmidler (princippet om det bedste bevis), herunder at indhente speciallægeerklæringer og sagkyndige udtalelser, når sagens karakter kræver det.

06 Officialprincippet gælder ikke kun i afgørelsessager, men skal efter almindelige principper om saglig forvaltning også iagttages ved vejledende udtalelser og visse former for faktisk forvaltningsvirksomhed.

07 Myndigheden kan anmode borgeren om at medvirke til sagens oplysning (retssikkerhedslovens § 11), men myndighedens eget ansvar for tilstrækkelig oplysning består uanset borgerens eventuelle manglende medvirken.

08 Hvis borgeren ikke medvirker eller giver samtykke, skal myndigheden træffe afgørelse på det foreliggende grundlag (processuel skadevirkning, retssikkerhedslovens § 11 b), men først efter skriftlig vejledning om konsekvenserne (§ 12).

09 En afgørelse må ikke bygge på formodninger, forudsætninger eller antagelser, som ikke har tilstrækkelig støtte i de tilvejebragte faktiske oplysninger.

10 Officialprincippet indebærer, at bevisbyrderegler først får betydning, hvis det ikke er muligt at klarlægge et givent faktum – myndigheden har pligt til at foranstalte bevisførelse, uanset om det er i partens interesse.

11 En klageinstans, der prøver en aktindsigtssag, skal som udgangspunkt indhente og gennemgå de dokumenter, der er givet afslag på aktindsigt i – et generelt kendskab til oplysningernes karakter kan ikke erstatte en faktisk gennemgang.

§ 1 Officialprincippets retsgrundlag og indhold

Officialprincippet er en uskreven forvaltningsretlig grundsætning, der gælder for alle offentlige myndigheder i alle typer afgørelsessager. Princippet udspringer af kravet om saglighed og har til formål at sikre, at forvaltningens afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige.

På det sociale område er princippet lovfæstet i retssikkerhedslovens § 10, der fastslår:

> *Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.*

Bestemmelsen gælder for alle sagstyper omfattet af retssikkerhedsloven og finder tilsvarende anvendelse ved Udbetaling Danmarks behandling af sager, jf. § 5 i lov om Udbetaling Danmark.

Uden for det sociale område gælder officialprincippet på ulovbestemt grundlag som en almindelig retsgrundsætning. Som VVM-vejledningen formulerer det: "Den kompetente myndighed har ansvar for at oplyse en sag tilstrækkeligt, inden den træffer afgørelse. Princippet kaldes officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Det er ikke lovfæstet men er udtryk for en almindelig retsgrundsætning."

Princippet har to kerneelementer:

- **Tilstrækkelig oplysning**: Myndigheden skal sikre, at alle relevante faktiske og retlige forhold er belyst ved det foreliggende materiale.
- **Pålidelige oplysninger**: Myndigheden skal sikre, at de oplysninger, der lægges til grund for afgørelsen, er korrekte og pålidelige.

Officialprincippet begrænser sig ikke til egentlige afgørelsessager. Folketingets Ombudsmand har i FOB 2022-14 præciseret, at princippet "skal ud fra almindelige principper om saglig forvaltning også iagttages

i forbindelse med visse former for faktisk forvaltningsvirksomhed, herunder ved afgivelse af vejledende udtalelser."

LOV Retssikkerhedsloven § 10

§ 2 Kravene til oplysningens omfang – proportionalitet og det bedste bevis

Hvad der udgør "tilstrækkelig" oplysning, beror på en konkret vurdering i den enkelte sag. Retssikkerhedsvejledningen anfører, at dette ofte kan udledes af de materielle lovbestemmelser, der indeholder betingelserne for, hvornår borgeren er berettiget til at modtage hjælp.

I praksis gælder et **proportionalitetskrav**: jo mere indgribende en afgørelse er for borgeren, desto grundigere skal sagen oplyses. Folketingets Ombudsmand formulerede det i FOB 2015-57 således:

> *I almindelighed antages det, at kravene til undersøgelsernes udstrækning og sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed øges, jo mere betydningsfulde og indgribende afgørelser der er tale om.*

Dette skærpede krav har konkrete konsekvenser i praksis. I en sag om afskedigelse af en afdelingssygeplejerske udtalte ombudsmanden i FOB 1998, at sagsoplysningen "i sager om afskedigelse på grund af sagens alvorlige karakter" skal ske "på et særligt omhyggeligt grundlag".

Hertil kommer **princippet om det bedste bevis**, som ombudsmanden beskrev i FOB 2005:

> *En myndighed [er] i forbindelse med tilvejebringelsen af bevisfakta til bedømmelse af væsentlige bevistemaer forpligtet til at anvende det bedste blandt de tilgængelige oplysningsmidler, i hvert fald hvis der ikke er tale om ganske konkrete og umisforståelige oplysninger.*

I praksis betyder dette bl.a., at kommunen som udgangspunkt bør indhente en aktuel speciallægeerklæring, inden der træffes afgørelse i sager med betydelig helbredsmæssig relevans, jf. Ankestyrelsens principafgørelse C-33-08 omtalt i Retssikkerhedsvejledningen.

Ombudsmanden har desuden gentagne gange fastslået, at en afgørelse **ikke må bygge på formodninger, forudsætninger eller antagelser**, som ikke har tilstrækkelig støtte i de tilvejebragte faktiske oplysninger, jf. FOB 2022-15.

LOV Retssikkerhedsloven § 10

§ 3 Pligten til at afklare bevistvivl og forholde sig til partens indsigelser

Et centralt element i officialprincippet er myndighedens pligt til at afklare bevismæssige uklarheder. Retssikkerhedsvejledningen formulerer det således:

> *Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen, at myndigheden skal forsøge at få denne tvivl afklaret, således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund ved afgørelsen.*

Dette gælder også oplysninger indhentet fra en anden myndighed. I FOB 2017-17 tilføjede ombudsmanden, at "det følger af de almindelige krav til bevis, at en myndighed må forholde sig til partens indsigelser mod rigtigheden af en oplysning."

Myndigheden har desuden pligt til at vurdere relevansen af en parts opfordring til yderligere sagsoplysning. Er opfordringen relevant og angiver materiale, der bør indhentes, indebærer det en pligt for myndigheden til at indhente materialet. Dog er myndigheden berettiget til at afvise en anmodning, hvis sagen allerede skønnes tilstrækkeligt oplyst.

I en principiel ombudsmandssag om tandbehandling (FOB 2003) havde borgeren indhentet flere specialerklæringer, der understøttede, at lidelsen var medfødt, mens myndighederne afviste dette uden at argumentere for, hvorfor de nåede til et andet resultat. Ombudsmanden udtalte, at myndighederne ikke havde forholdt sig tilstrækkeligt til uoverensstemmelserne og burde have indhentet yderligere specialerklæringer til belysning af sagen.

Officialprincippet indebærer i sin yderste konsekvens, at bevisbyrderegler først får betydning, hvis det ikke er muligt at klarlægge et givent faktum, jf. FOB 2018-31:

> *Officialprincippet indebærer i sin yderste konsekvens, at bevisbyrderegler først får betydning, hvis det ikke er muligt at klarlægge et givent faktum.*

LOV Retssikkerhedsloven § 10

§ 4 Ankestyrelsens praksis – hjemvisning ved utilstrækkelig sagsoplysning

Ankestyrelsen håndhæver officialprincippet løbende i sin prøvelse af kommunale og andre myndigheders afgørelser. En række principafgørelser tegner praksis:

Formuforbrug og kontanthjælp (officialmaksimen)

I A-45-02 fastslog Ankestyrelsen, at kommunen har en klar forpligtelse til at oplyse sagen fuldt ud efter officialmaksimen, herunder at beregne hvor længe en formue afskærer fra kontanthjælp. Kommunen havde standset kontanthjælpen uden at specificere varigheden af standsningsperioden. Sagen blev hjemvist:

> *Modtageren havde desuden krav på at kommunen ved en beregning gjorde det klart, hvor længe modtageren skulle klare sig uden at modtage kontanthjælp.*

Bevisbyrde for afsendelse af breve

I 67-11 hjemviste Ankestyrelsen en sag om standsning af sygedagpenge, fordi kommunen ikke tilstrækkeligt havde sandsynliggjort, at borgeren havde modtaget afgørelsesbrevet. Ankestyrelsen pålagde kommunen at undersøge sin afsendelsesprocedure nærmere, i overensstemmelse med officialprincippet.

Sanktioner ved udeblivelse fra tilbud

I 102-16 fastslog Ankestyrelsen, at kommunen har en skærpet undersøgelsespligt, inden der træffes afgørelse om ophør af kontanthjælp som sanktion for udeblivelse.

Manglende dokumentation for økonomiske forhold

I 21-24 blev en sag om børnetilskud hjemvist, fordi Udbetaling Danmark ikke havde indhentet tilstrækkelig dokumentation for de økonomiske forhold, inden der blev truffet afgørelse om samlivsforhold.

Væsentlighedsvurdering ved sagsbehandlingsfejl

I 50-19 ændrede Ankestyrelsen praksis for, hvornår manglende brug af sagsbehandlingsmetoder (Funktionsevnemetoden/VUM) medfører ugyldighed. Fremover kræves en konkret væsentlighedsvurdering – hvis kommunen har inddraget de nødvendige oplysninger ad anden vej, har manglen ikke betydning for afgørelsens gyldighed.

Ankestyrelsens principafgørelse	Emne	Konsekvens
A-45-02	Formuforbrug, manglende beregning	Hjemvisning
67-11	Bevisbyrde for afsendelse af brev	Hjemvisning
102-16	Sanktion uden tilstrækkelig undersøgelse	Hjemvisning
21-24	Manglende økonomisk dokumentation	Hjemvisning
50-19	Manglende VUM – praksissændring	Konkret væsentlighedsvurdering

LOV Retssikkerhedsloven § 10

PRAKSIS
- **Ankestyrelsen** · Børnetilskud: Vurdering af samlivsforhold og fælles husførelse ved formodningsreglen i enfamiliesboliger — 18.09.2024
- **Ankestyrelsen** · Væsentlighedsvurdering af manglende brug af Funktionsevnemetoden/VUM i sager om merudgifter til voksne — 01.01.2019
- **Ankestyrelsen** · Kommunens oplysningspligt (officialprincippet) ved sanktioner for udeblivelse fra tilbud på grund af sygdom — 01.01.2016
- **Ankestyrelsen** · Manglende bevis for modtagelse af sygedagpenge-brev ved dokumenterede uregelmæssigheder i kommunens postforsendelse — 01.01.2011
- **Ankestyrelsen** · Aktivloven: Kommunens pligt til at beregne formueforbrug og oplyse varighed af standsning af kontanthjælp (Officialmaksimen) — 01.01.2002

§ 5 Domstolspraksis – hjemvisning og ugyldighed ved utilstrækkelig sagsoplysning

Domstolene tilsidesætter forvaltningsafgørelser, når officialprincippet er tilsidesat, og manglen har haft konkret betydning for afgørelsens resultat.

Fratagelse af statsborgerskab (Højesteret)

I BS-23360/2022-HJR fandt Højesteret, at Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse om administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab var ugyldig. Retten fastslog, at ministeriets sagsoplysning havde været utilstrækkelig – myndigheden havde ikke foretaget en konkret og individuel afvejning af alle relevante forhold, herunder risikoen for overlast og omfanget af borgerens tilknytning til Iran. De oplysninger, der lå til grund for afgørelsen, var derfor ikke tilstrækkelige til at træffe en gyldig afgørelse efter proportionalitetskravet.

Tilsidesættelse af undersøgelsespligt i miljøsag (Højesteret)

I BS-36790/2025-HJR behandlede Højesteret en sag, hvor Retten i Odense havde fundet, at Middelfart Kommune havde tilsidesat sin undersøgelsespligt i forbindelse med vedtagelsen af en lokalplan, og erklæret Planklagenævnets stadfæstelsesafgørelse ugyldig. Sagen illustrerer, at officialprincippet gælder bredt – også i miljø- og plansager.

Forvaltningsretlig sagsoplysning og saglige hensyn (Højesteret)

I BS-29747/2023-HJR stadfæstede Højesteret en kommunes afslag, idet retten fandt, at kommunen på grundlag af det foreliggende materiale havde haft tilstrækkeligt grundlag til at træffe afgørelse, og at begrundelsen var fyldestgørende. Sagen illustrerer modstykket: hvor sagsoplysningen er tilstrækkelig, vil domstolene respektere myndighedens skønsmæssige afvejning.

LOV	Forvaltningsloven § 24, stk. 1 · Retssikkerhedsloven § 10	
PRAKSIS	**Højesteret** · Opsættende virkning under anke af sag om Planklagenævnets afgørelse vedrørende lokalplan i Middelfart	15.01.2026
	Højesteret · Højesteretsdom: Afslag på grundvandssænkning ved råstofindvinding ikke ugyldigt	24.01.2024
	Højesteret · Ugyldiggørelse af administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab grundet manglende proportionalitet	22.03.2023

§ 6 Borgerens medvirken og processuel skadevirkning

Officialprincippet indebærer, at myndigheden har det overordnede ansvar for sagsoplysningen, men borgeren kan efter retssikkerhedslovens § 11 anmodes om at medvirke til sagens oplysning.

Borgerens medvirkningspligt omfatter:

- At give de oplysninger, som myndigheden beder om, jf. § 11, stk. 1, nr. 1
- At give samtykke til at myndigheden indhenter oplysninger, jf. § 11, stk. 1, nr. 2
- At lade sig undersøge hos læge eller medvirke til undersøgelse hos andre sagkyndige, jf. § 11, stk. 1, nr. 3

Hvis borgeren ikke medvirker, skal myndigheden efter § 11 b træffe afgørelse på det foreliggende grundlag – dette er **processuel skadevirkning**. Bidragsvejledningen beskriver mekanismen:

> *Hvis parten undlader at give oplysningerne til Familieretshuset, kan Familieretshuset (...) træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag (processuel skadevirkning). Dette kan blandt andet indebære, at (...) oplysninger fremsendt af den anden part lægges til grund for afgørelsen.*

Dog understreges det, at myndigheden **fortsat skal sikre, at sagen er tilstrækkeligt belyst, sådan at det er forsvarligt at træffe afgørelse i sagen** – myndighedens eget ansvar bortfalder altså ikke ved borgerens manglende medvirken.

Anvendelse af processuel skadevirkning forudsætter endvidere, at borgeren forinden er vejledt skriftligt om konsekvenserne af manglende medvirken, jf. retssikkerhedslovens § 12. I Ankestyrelsens principafgørelse A-11-06 blev en kommunes afgørelse om ophør af kontanthjælp kendt ugyldig, fordi kommunen ikke kunne dokumentere, at afgørelsesbrevet overhovedet var afsendt til borgeren.

Sammenhængen mellem medvirkningspligt og officialprincippet er central: myndigheden kan ikke blot lægge byrden på borgeren, men skal aktivt vurdere, om de foreliggende oplysninger er tilstrækkelige til en forsvarlig afgørelse, og om der eventuelt kan indhentes oplysninger uden borgerens medvirken, jf. § 11 c.

LOV Retssikkerhedsloven § 11, stk. 1 Retssikkerhedsloven § 11b Retssikkerhedsloven § 11c Retssikkerhedsloven § 12

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Kontanthjælp: Kommunen skal dokumentere afsendelse af afgørelse om ophør af hjælp 01.01.2006

§ 7 Officialprincippet som garantiforskrift – ugyldighedsvirkning

Officialprincippet er klassificeret som en **garantiforskrift** i forvaltningsretlig forstand. Folketingets Ombudsmand har i en række udtalelser fastlagt retsvirkningen af princippets tilsidesættelse. Den mest detaljerede formulering findes i FOB 2004:

> *Princippet hører til de såkaldte garantiforskrifter, hvis iagttagelse generelt er af væsentlig betydning for afgørelsers lovlighed og rigtighed. Utilstrækkelig sagsoplysning vil kunne bevirke, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig.*

Dette blev gentaget i FOB 2006 i en sag om flyvesikkerhed.

At officialprincippet er en garantiforskrift, indebærer, at tilsidesættelsen skaber en **formodning** for, at afgørelsen er påvirket af manglen og dermed ugyldig. Formodningen kan dog afkræftes, hvis det konkret kan godtgøres, at manglen ikke har haft betydning for afgørelsen.

Ankestyrelsen har i F-3-03 fastslået dette for de nært beslægtede regler om notatpligt og partshøring:

> *Hvis en sådan forskrift blev tilsidesat, svigtede en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gjaldt derfor en formodning om, at afgørelsen var påvirket af fejlen og dermed ugyldig.*

I 36-15 præciserede Ankestyrelsen dog, at formodningen konkret kan afkræftes:

> *Hvis denne konkrete vurdering fører til, at manglen ikke kan anses for at have haft væsentlig betydning for afgørelsen i sagen, medfører den manglende partshøring normalt ikke, at kommunens afgørelse er ugyldig.*

Samlet gælder der altså en **to-trins vurdering**:

1. **Er officialprincippet tilsidesat?** – Har myndigheden undladt at indhente oplysninger, der var nødvendige for at træffe en materielt rigtig afgørelse?
2. **Har manglen haft konkret betydning?** – Hvis ja, er der en formodning for ugyldighed. Formodningen kan afkræftes, men bevisbyrden herfor påhviler myndigheden.

Denne vurdering er afgørende for, om en klageinstans eller domstol hjemviser sagen til fornyet behandling eller blot stadfæster med bemærkninger om sagsbehandlingsfejlen.

LOV Retssikkerhedsloven § 10

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Kommunens sagsoplysning og rækkefølge ved vurdering af samliv og gensidig forsørgelsespligt 01.01.2015

Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste 01.01.2003

§ 8 Officialprincippet i aktindsigtssager og ved vejledende udtalelser

Officialprincippet gælder ikke kun i klassiske afgørelsessager om sociale ydelser, men finder anvendelse i alle typer forvaltningssager, herunder aktindsigtssager og vejledende udtalelser.

Ombudsmanden fastslog i FOB 2020-17, at officialprincippet gælder fuldt ud i aktindsigtssager:

> *En myndighed kan normalt ikke behandle og afgøre en ansøgning om aktindsigt uden at være i besiddelse af – og gennemgå – de akter som ansøgeren ønsker indsigt i.*

Klageinstanser har en skærpet pligt: de skal som udgangspunkt indhente de dokumenter, der er givet afslag på aktindsigt i. Et generelt kendskab til oplysningernes karakter kan ikke erstatte en faktisk gennemgang, som ombudsmanden fastslog i FOB 2000.399:

> *Et generelt kendskab til detaljeringsgraden og karakteren af [oplysningerne] kan ikke erstatte en faktisk gennemgang af akterne.*

Også ved vejledende udtalelser gælder en sagsoplysningspligt, der tilpasses udtalelsens karakter, jf. FOB 2022-14. Kravene skærpes, "når vejledningen angår forhold, der kan få indgribende betydning for den vejledte borger."

Hvis myndigheden ikke selv besidder den nødvendige sagkundskab til at vurdere en sag, har den ansvaret for at rette henvendelse til andre myndigheder, private virksomheder eller sagkyndige, således at den nødvendige ekspertise inddrages.

§ 9 Afgrænsning til partshøring, begrundelse og genoptagelse

Officialprincippet har nær sammenhæng med reglerne om partshøring og begrundelse, men er et selvstændigt princip med egne retsvirkninger.

Som ombudsmanden formulerede det i FOB 2015-39:

> *Reglerne om partshøring har sammenhæng med officialprincippet, fordi partshøringspligten bl.a. skal medvirke til at sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, inden myndigheden træffer afgørelse.*

Partshøring efter forvaltningslovens § 19 sikrer, at parten får lejlighed til at korrigere forkerte oplysninger, påpege unøjagtigheder og supplere oplysningsgrundlaget – og tjener dermed også officialprincippets formål. Partshøringsreglerne er nærmere behandlet i praksisoversigten om partshøring.

Tilsvarende har officialprincippet sammenhæng med begrundelseskravet: en fyldestgørende begrundelse forudsætter et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Begrundelseskrav har sin egen praksisoversigt.

Spørgsmålet om **genoptagelse** af endelige afgørelser – herunder om ny faktisk oplysning kontra ændret skøn og kravet om "ikke-uvæsentlig sagsbehandlingsfejl" – falder uden for denne oversigt og behandles under genoptagelse i forvaltningen.

For så vidt angår den **retlige konsekvens** af tilsidesættelse af officialprincippet, gælder det, at myndigheden ikke kan afhjælpe manglen i klagebehandlingen, medmindre klagemyndigheden selv indhenter de manglende oplysninger. I praksis hjemviser Ankestyrelsen typisk sagen til førsteinstansen, så borgeren får glæde af to instansers prøvelse, jf. den indarbejdede principafgørelsespraksis omtalt ovenfor.

LOV Forvaltningsloven § 19, stk. 1 | Forvaltningsloven § 24, stk. 1

§ 10 Sammenfatning af centrale praksisser og mønstre

Praksis om officialprincippet tegner et klart og konsistent mønster:

- **Myndighedens ansvar er overordnet**: Uanset om borgeren medvirker eller ej, hviler ansvaret for tilstrækkelig sagsoplysning på myndigheden. Processuel skadevirkning fritager ikke for pligten til at sikre, at det er forsvarligt at træffe afgørelse på det foreliggende grundlag.
- **Proportionalitet styrer kravene**: Kommunens pligt til at indhente speciallægeerklæringer, sagkyndige vurderinger og ekstern dokumentation stiger med afgørelsens indgribende karakter. Afskedigelsessager, fratagelse af statsborgerskab og indgribende socialretlige sanktioner stiller de højeste krav.
- **Bevismæssig tvivl skal afklares**: Myndigheden må ikke "lukke øjnene" for uoverensstemmelser i sagsmaterialet, men har en aktiv pligt til at søge tvivl afklaret – herunder ved at forholde sig til partens indsigelser og indhente yderligere oplysninger.
- **Garantiforskrift med formodningsvirkning**: Tilsidesættelse af officialprincippet skaber en formodning for ugyldighed, som kun kan afkræftes ved at godtgøre, at manglen ikke har haft konkret betydning for afgørelsens resultat.
- **Hjemvisning er standardreaktionen**: Både Ankestyrelsen og domstolene hjemviser typisk sagen til fornyet behandling, når officialprincippet er tilsidesat – fremfor blot at ophæve afgørelsen eller stadfæste med bemærkninger.
- **Bred rækkevidde**: Officialprincippet gælder ikke kun i sociale sager, men på alle forvaltningsområder (miljø, plan, aktindsigt, skat, indfødsret, familieretshuset mv.) og ved alle former for afgørelsesvirksomhed.

Der er ingen ventende ændringer af retssikkerhedslovens § 10 (senest konsolideret 8. april 2025).

LOV Retssikkerhedsloven § 10

PRAKSIS

Højesteret · Ugyldiggørelse af administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab grundet manglende proportionalitet	22.03.2023
Ankestyrelsen · Væsentlighedsvurdering af manglende brug af Funktionsevnemetoden/VUM i sager om merudgifter til voksne	01.01.2019
Ankestyrelsen · Kommunens oplysningspligt (officialprincippet) ved sanktioner for udeblivelse fra tilbud på grund af sygdom	01.01.2016
Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	01.01.2003

REFERENCE Lovgrundlag

5 paragraffer

Forvaltningsloven § 19	stk. 1	Retssikkerhedsloven § 10	
Retssikkerhedsloven § 11	stk. 1-2	Retssikkerhedsloven § 11b	
Retssikkerhedsloven § 12			

MATERIALE

Citerede afgørelser

14 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 3

15.01.2026	Opsættende virkning under anke af sag om Planklagenævnets afgørelse vedrørende lokalplan i Middelfart	36790-2025
24.01.2024	Højesteretsdom: Afslag på grundvandssænkning ved råstofindvinding ikke ugyldigt	4606-5531
22.03.2023	Ugyldiggørelse af administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab grundet manglende proportionalitet	bs-23360-2022-hjr

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 11

29.04.2025	Forhøjet boligstøtte til stærkt bevægelseshæmmede: Psykisk/kognitiv funktionsnedsættelse og servicehund kan berettige til støtte	5-25
18.09.2024	Børnetilskud: Vurdering af samlivsforhold og fælles husførelse ved formodningsreglen i enfamiliesboliger	21-24
01.01.2022	Kommuners forpligtelse til at fastsætte lovlige og offentliggjorte retningslinjer for merudgiftsgodtgørelse	5-22
01.01.2019	Væsentlighedsvurdering af manglende brug af Funktionsevnemetoden/VUM i sager om merudgifter til voksne	50-19
01.01.2019	Tilbagebetaling af uddannelseshjælp ved overgang til SU og påbegyndelse af uddannelse – regler om dobbeltforsørgelse og tilsidesat oplysningspligt	21-19
01.01.2016	Kommunens oplysningspligt (officialprincippet) ved sanktioner for udeblivelse fra tilbud på grund af sygdom	102-16
01.01.2015	Kommunens sagsoplysning og rækkefølge ved vurdering af samliv og gensidig forsørgelsespligt	36-15
01.01.2011	Manglende bevis for modtagelse af sygedagpenge-brev ved dokumenterede uregelmæssigheder i kommunens postforsendelse	67-11
01.01.2006	Kontanthjælp: Kommunen skal dokumentere afsendelse af afgørelse om ophør af hjælp	A-11-06
01.01.2003	Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	F-3-03
01.01.2002	Aktivloven: Kommunens pligt til at beregne formueforbrug og oplyse varighed af standsning af kontanthjælp (Officialmaksimen)	A-45-02

15 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over officialprincippet og partens medvirken — processuel skadevirkning og bevistvivl

Grænsen mellem myndighedens undersøgelsespligt og borgerens medvirken efter retssikkerhedslovens §§ 10-12 b

Version 2 Opdateret 22. jul. 2026 36 afgørelser · 1998-2025 Læs online

INTRODUKTION

Officialprincippet er ulovbestemt, men på det sociale område lovfæstet i retssikkerhedslovens § 10, mens borgerens medvirken efter § 11 er gjort frivillig og konsekvensen af manglende medvirken — den processuelle skadevirkning — er lovfæstet i § 11 b. Praksis fra Folketingets Ombudsmand og Ankestyrelsen viser et konsekvent hovedskel: i ansøgningssager kan parten mødes med processuel skadevirkning, når myndigheden har præciseret og vejledt korrekt, mens parten i sager rejst af forvaltningen selv — stop for løbende ydelser, tilbagebetaling, socialt bedrageri — normalt ikke kan det, og myndigheden må oplyse sagen forsvarligt af egen kraft. Oversigten kortlægger betingelserne for processuel skadevirkning, grænserne for hvad parten kan afkræves, kravene til oplysningernes pålidelighed og afklaring af bevistvivl, samt hvordan bevisformodninger som postformodningen svækkes som udslag af officialprincippet.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Officialprincippet er ulovbestemt, men lovfæstet på det sociale område i retssikkerhedslovens § 10 — myndigheden har ansvaret for, at sagen er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at der kan træffes afgørelse.

02 Borgerens medvirken er frivillig: myndigheden kan efter § 11, stk. 1, anmode om medvirken, men kan ikke tvinge den igennem; nægter borgeren, skal sagen efter § 11 b afgøres på det foreliggende grundlag.

03 Processuel skadevirkning forudsætter, at myndigheden har præciseret hvilke oplysninger der ønskes, eventuelt vejledt om hvordan de skaffes, og udtrykkeligt oplyst, at manglende medvirken kan føre til afgørelse på det foreliggende grundlag — jf. også den skriftlige vejledningspligt i § 12.

04 Manglende medvirken kan kun tillægges betydning, hvis de manglende oplysninger er relevante for den konkrete hjælp; myndigheden må ikke give afslag eller standse en ydelse alene fordi borgeren ikke vil medvirke.

05 I sager rejst af forvaltningen eller af en modpart – tilbagebetaling, stop for løbende ydelse, socialt bedrageri – kan parten normalt ikke mødes med processuel skadevirkning og har ikke uden særlig hjemmel oplysningspligt.

06 Parten kan ikke uden særlig hjemmel mødes med processuel skadevirkning over for oplysninger, som er særligt indgribende, belastende, besværlige eller omkostningskrævende at fremskaffe.

07 Ved vurderingen af, om skadevirkning kan pålægges, skal myndighedens egne muligheder for at fremskaffe oplysningerne på anden måde afvejes over for oplysningernes betydning for partens retsstilling.

08 Officialprincippet kræver ikke blot, at alle relevante forhold er belyst, men også at oplysningerne er pålidelige; er der tvivl om et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge tvivlen afklaret.

09 En afgørelse må ikke bygge på formodninger, forudsætninger eller antagelser, der ikke har tilstrækkelig støtte i de tilvejebragte faktiske oplysninger, og myndigheden skal forholde sig til partens indsigelser mod en oplysnings rigtighed.

10 Princippet om det bedste bevis indebærer, at myndigheden ved tilvejebringelsen af bevisfakta til bedømmelse af væsentlige bevistemaer skal anvende det bedste blandt de tilgængelige oplysningsmidler.

11 En lovfæstet bevisbyrderegel for borgeren ophæver ikke officialprincippet – bevisbyrderegler får først betydning, når det ikke er muligt at klarlægge det pågældende faktum.

12 Beviskravet skal fastlægges under hensyn til partens reelle mulighed for at sikre sig bevis, hvilket har særlig vægt over for socialt udsatte og bagudrettede dokumentationskrav.

13 Undersøgelsesprincippet gælder ikke kun afgørelsessager, men også fx tilbagesøgning af for meget udbetalt løn, og indebærer normalt inddragelse af parten uanset formel partshøringspligt.

14 Formodningen for, at et brev er kommet frem, svækkes ved dokumenterede uregelmæssigheder i myndighedens postafsendelse, og ved digital post skal myndigheden kunne dokumentere levering – ikke blot afsendelse.

15 Tilbagebetaling forudsætter et selvstændigt bevis for, at ydelsen er modtaget "mod bedre vidende"; myndighedens egen fejl, uklar vejledning eller manglende vejledning udelukker som udgangspunkt ond tro.

16 Samtykkekravet i § 11 a, stk. 1, kan efter § 11 c fraviges bl.a. i børnesager, ved uanmodet tilkendelse og frakendelse af førtidspension samt i sager om tilbagebetaling af sociale ydelser – men myndigheden skal fortsat forsøge at få samtykke.

17 Myndigheden kan som udgangspunkt ikke forlange oplysninger fra privatpersoner, fx naboer – heller ikke i tilbagebetalingssager.

18 Utilstrækkelig sagsoplysning er tilsidesættelse af en garantiforskrift og fører typisk til hjemvisning eller ugyldighed, medmindre manglen konkret ikke har haft væsentlig betydning for afgørelsen.

§ 1 Officialprincippet som ulovbestemt grundsætning og dets lovfæstelse i retssikkerhedslovens § 10

Officialprincippet (undersøgelsesprincippet) er en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning: den myndighed, der skal træffe afgørelse, har ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en materielt lovlig og rigtig afgørelse. Ombudsmanden har gentagne gange formuleret princippet som et krav om, at myndigheden enten selv fremskaffer de fornødne oplysninger eller foranlediger, at andre — navnlig parterne — medvirker til sagens oplysning, jf. bl.a. FOB 2021-10 om manglende bevismæssigt grundlag for påtale og FOB 2022-14 om vejledende udtalelser.

På det sociale område er princippet lovfæstet i retssikkerhedslovens § 10:

> *Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.*

Lovfæstelsen skete ved lov nr. 398 af 28. maj 2003, der samlet omstrukturerede §§ 10-12 b. Af de almindelige bemærkninger fremgår baggrunden direkte:

> *Officialprincippet betyder, at det som udgangspunkt er myndighedens ansvar at indhente tilstrækkeligt mange oplysninger til, at myndigheden kan afgøre, hvilken hjælp borgeren er berettiget til. […] Det foreslås i forbindelse med den nye struktur som noget nyt at lovfæste det allerede gældende forvaltningsretlige princip og retsgrundsætning om, at det er myndigheden, der er forpligtet til at oplyse sagen i tilstrækkeligt omfang (officialprincippet).*

Lovgiver understregede samtidig, at princippet gælder **alle** typer af sager på det sociale område — ikke kun ansøgningssager. Reformen havde et dobbelt sigte: dels at forhindre, at myndighederne "går for vidt, når de oplyser sager, fordi loven er uklar", dels at undgå, at sager "ikke får oplyst sagerne i tilstrækkeligt omfang til at kunne træffe en korrekt afgørelse".

Officialprincippet er en garantiforskrift. Ankestyrelsen har i principafgørelse A-43-01 formuleret konsekvensen af det såkaldte officialmaksime i modsætning til civilprocessens forhandlingsprincip:

> *Ankestyrelsen lagde til grund, at en administrativ myndighed ikke er bundet af parternes påstande, men har pligt til at belyse sagen fra alle sider og træffe afgørelse på grundlag af samtlige oplysninger.*

Den praktiske konsekvens illustreres af principafgørelse S-1-05, hvor en kommune havde afslået tilskud til fodbehandling alene med henvisning til, at ansøgerens regning ikke indeholdt alle de oplysninger, bekendtgørelsen krævede. Ankestyrelsen hjemviste:

> *Det efter officialprincippet som udgangspunkt er myndighedens ansvar at sørge for, at der bliver indhentet tilstrækkelige oplysninger til, at myndigheden kan afgøre, om borgeren er berettiget til hjælp.*

Tilsvarende i principafgørelse A-45-02, hvor kommunen havde standset kontanthjælp på grund af en arv uden at fastslå formuens præcise størrelse eller beregne, hvor længe standsningen skulle vare — officialmaksimen krævede, at kommunen selv skaffede de fornødne oplysninger og foretog beregningen.

Den generelle beskrivelse af undersøgelsespligten, kravet til det faktiske og retlige grundlag og hjemvisning ved utilstrækkelig oplysning behandles nærmere i officialprincippet; nærværende oversigt fokuserer på samspillet med partens medvirken.

LOV Retssikkerhedsloven § 10

PRAKSIS
- **Ankestyrelsen** · Krav til officialprincippet: Kommunen skal selv indhente manglende oplysninger ved ansøgning om tilskud til fodbehandling — 01.01.2005
- **Ankestyrelsen** · Aktivloven: Kommunens pligt til at beregne formueforbrug og oplyse varighed af standsning af kontanthjælp (Officialmaksimen) — 01.01.2002
- **Ankestyrelsen** · Ingen hjælp til advokatsalær i administrativ klagesag grundet officialmaksimen — 01.01.2001

§ 2 Borgerens medvirken er frivillig – § 11, samtykkekravet i § 11 a og den lovfæstede processuelle skadevirkning i § 11 b

Systematikken i retssikkerhedsloven bygger på et bevidst valg: **borgeren har ikke pligt til at medvirke**, men manglende medvirken har en bevismæssig konsekvens.

Efter retssikkerhedslovens § 11, stk. 1 *kan* myndigheden anmode personer, der søger om eller får hjælp, om at medvirke til at få de nødvendige oplysninger frem (nr. 1) og om at lade sig undersøge hos en læge eller indlægge til observation og behandling (nr. 2). Kun i § 11, stk. 2 findes en egentlig *pligt*: personer, der får hjælp, har pligt til at oplyse om ændringer, der kan have betydning for hjælpen.

Skal myndigheden indhente oplysninger hos andre end borgeren selv, kræver § 11 a, stk. 1 som udgangspunkt forudgående samtykke. Undtaget herfra er navnlig økonomiske oplysninger og ferieoplysninger fra andre offentlige myndigheder og a-kasser, der efter § 11 a, stk. 2 kan indhentes uden samtykke, også til generel kontrol.

Konsekvensen af manglende medvirken er lovfæstet i § 11 b:

> *Hvis borgeren ikke medvirker, jf. § 11, stk. 1, nr. 1 og 2, eller ikke giver samtykke til, at myndigheden kan indhente oplysninger, jf. § 11 a, stk. 1, skal myndigheden behandle sagen om hjælp på det foreliggende grundlag, medmindre oplysninger kan indhentes uden samtykke, jf. § 11 a, stk. 2, og § 11 c.*

Forarbejderne til lov nr. 398 af 28. maj 2003 er utvetydige om, at bestemmelsen kodificerer en allerede gældende grundsætning, og at udgangspunktet er borgerens selvbestemmelse:

> *Myndigheden skal respektere borgerens ønske, hvis borgeren ikke ønsker at medvirke til sagens oplysning. Det foreslås derfor som noget nyt at lovfæste det gældende forvaltningsretlige princip og retsgrundsætning om den processuelle skadevirkning [...] Princippet indebærer, at myndigheden, hvis borgeren ikke ønsker at medvirke, skal afgøre sagen ud fra de oplysninger, myndigheden allerede har eller har fået samtykke til at indhente og at borgeren på den baggrund måske ikke får den ydelse, som borgeren ville have været berettiget til.*

Lovgiver illustrerede princippet med et el-scooter-eksempel, hvor pointen netop er, at myndigheden skal **forsøge andre veje**, før skadevirkningen indtræder: nægter borgeren at afprøve et alternativt hjælpemiddel, må myndigheden "forsøge at oplyse sagen på anden vis, f.eks. ved at få borgerens samtykke til, at myndigheden kan indhente en lægeerklæring". Og – vigtigt – findes der allerede oplysninger i sagen, der godtgør berettigelsen, skal myndigheden efter omstændighederne yde hjælpen alligevel.

Retssikkerhedsvejledningen udmønter dette i pkt. 138 om at borgerens medvirken er frivillig:

> *Det er en forudsætning for, at myndigheden kan tillægge borgerens manglende medvirken betydning, at de manglende oplysninger er relevante i forhold til den hjælp, som der skal træffes afgørelse om.*

At en samtykkeanmodning i sig selv er lovlig – også når den er en forudsætning for sagens fremdrift – fremgår af principafgørelse R-12-06, hvor Ankestyrelsen tiltrådte, at kommunen kunne bede en sygemeldt aktiveringsdeltager om at underskrive en samtykkeerklæring med hjemmel i § 11, stk. 1, nr. 1, men samtidig bemærkede, at en blanket, der dækker både indhentelse og videregivelse, bør uddybes, så de to situationer holdes adskilt.

LOV Retssikkerhedsloven § 11, stk. 1-2 Retssikkerhedsloven § 11a, stk. 1-2 Retssikkerhedsloven § 11b

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Kommune var berettiget til at indhente samtykkeerklæring til lægelige oplysninger, trods blanket også dækkede videregivelse 01.01.2006

§ 3 Betingelserne for at tillægge manglende medvirken processuel skadevirkning

Praksis opstiller en række kumulative betingelser, før en part lovligt kan mødes med processuel skadevirkning. Ombudsmanden opsummerede dem allerede i udtalelsen om mangelfuldt oplysningsgrundlag i en tilbagebetalingssag efter bistandslovens § 26:

> *Hvis parten i disse sager nægter at medvirke, er myndigheden som udgangspunkt berettiget til at tillægge den manglende medvirken processuel skadevirkning for ansøgeren. Dette kan betyde at sagen afgøres på det foreliggende grundlag, og at der for så vidt angår de uoplyste punkter, lægges en ugunstig mulighed for parten til grund [...] Bl.a. bør myndigheden nærmere præcisere arten af de oplysninger der ønskes, og eventuelt også vejlede parten om hvordan vedkommende kan fremskaffe dem. Endvidere bør myndigheden gøre den pågældende opmærksom på at manglende medvirken kan medføre at sagen må afgøres på det foreliggende grundlag.*

Samme betingelser er gentaget i nyere praksis. I FOB 2021-10 hedder det:

> *Hvis parten har mulighed for at fremskaffe de oplysninger, som myndigheden lovligt har anmodet parten om, og alligevel undlader at fremlægge dem, kan det som hovedregel indgå i bevisvurderingen på den måde, at parten lider processuel skadevirkning, uden at myndigheden forinden skal forsøge at tilvejebringe de pågældende oplysninger på anden måde. Det vil dog normalt være en forudsætning herfor, at myndigheden har vejledt parten om behovet for, at parten fremlægger de pågældende oplysninger, og om, at partens manglende medvirken kan medføre processuel skadevirkning.*

På det sociale område er vejledningskravet oven i købet lovfæstet: efter retssikkerhedslovens § 12 skal myndigheden give borgeren **skriftlig** besked om bl.a. adgangen til at indhente oplysninger efter §§ 11 a og 11 c, om konsekvenserne hvis borgeren ikke medvirker (nr. 3), om hvilke typer ændringer der kan have betydning for hjælpen (nr. 4) og om risikoen for tilbagebetalingskrav og straf (nr. 5).

Ankestyrelsens principafgørelse 102-16 er den centrale danske afgørelse om samspillet. Tre sager om fradrag i kontanthjælp for udeblivelse fra tilbud blev afgjort principielt. Ankestyrelsen fastslog en vidtgående oplysningspligt for kommunen:

> *I sager, hvor en borger oplyser, at udeblivelsen skyldes sygdom, skal kommunen fortsætte med at oplyse sagen, indtil der er tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om borgeren var syg og dermed havde rimelig grund til udeblivelse.*

Samtidig opstillede Ankestyrelsen udtrykkeligt betingelserne for at afgøre sagen til ugunst for borgeren efter § 11 b, jf. § 12:

- borgeren skal være bekendt med sin pligt til at medvirke til sagens oplysning,
- kommunen skal have vejledt om konsekvenserne af manglende medvirken, og
- usikkerheden om årsagen til udeblivelsen skal skyldes borgerens manglende medvirken.

Udfaldet i de tre sager illustrerer skellet skarpt:

Sag	Problemstilling	Udfald
1 (aktivitetsparat)	Kommunens egen passivitet – undlod at oplyse sagen i nær tidsmæssig forbindelse med udeblivelserne	Fradrag ophævet
2 (jobparat)	Borgeren undlod at medvirke trods korrekt vejledning om processuel skadevirkning	Fradrag opretholdt
3 (aktivitetsparat)	Kommunen tilsidesatte egen læges langvarige sygemelding uden yderligere lægelig dokumentation	Fradrag ophævet

Kravet om **tilstrækkelig klar** vejledning er skærpet i principafgørelse 79-19. Kommunen havde skrevet, at ansøgningen ville blive "behandlet på det foreliggende grundlag", hvis borgeren ikke mødte op i jobcentret inden fristen. Det var ikke nok:

> *Hvis kommunen ikke har vejledt ansøgeren tilstrækkelig klart om konsekvensen ved ikke at stille sig til rådighed, skal hjælpen dog bevilges fra ansøgningstidspunktet.*

Vejledningen skal med andre ord være udformet, så ansøgeren klart kan udlede, at konsekvensen er afslag eller senere virkningstidspunkt – den blotte formel om "det foreliggende grundlag" er utilstrækkelig. Omvendt viser principafgørelse 132-11, at vejledningspligten forudsætter en konkret anledning: kommunen kunne ikke bebrejdes at have undladt at vejlede om konsekvenserne af en opsigelse, som kommunen ikke havde kendskab til.

I principafgørelse 19-24 er formaliteten omkring afbud udtrykkeligt afvist som selvstændigt kriterium:

> *Der er i sygedagpengeloven ikke regler om, at det kan få konsekvenser for den sygemeldte, alene fordi der eksempelvis ikke er ringet afbud til en opfølgningssamtale, eller hvis afbuddet ikke er modtaget inden for den opgivne telefontid.*

Ankestyrelsen understregede, at kommunen efter retssikkerhedslovens § 10 har en undersøgelsespligt og konkret skal forholde sig til borgerens oplysninger om årsagen til den manglende medvirken. I den ene sag blev afgørelsen hjemvist, fordi kommunen havde nøjedes med at henvise til manglende afbud i stedet for at vurdere, om borgerens alvorlige psykiske helbredstilstand forhindrede fremmøde.

Endelig understreger Retssikkerhedsvejledningens pkt. 139-142 en grundlæggende begrænsning:

> *Myndighederne kan ikke give afslag på hjælp eller stoppe allerede bevilget hjælp med henvisning til den processuelle skadevirkning, alene fordi borgeren ikke vil medvirke til at oplyse sagen. Myndigheden skal i hvert enkelt tilfælde vurdere, hvilken betydning den eller de manglende oplysning(er) har i forhold til den sag, der skal tages stilling i.*

Vejledningen tilføjer, at myndigheden skal være opmærksom på, at borgerens manglende medvirken "kan skyldes forhold, der i nogle tilfælde i sig selv kan være tegn på behov for hjælp efter den sociale lovgivning" – et forhold der har direkte betydning for vurderingen af aktivitetsparate og psykisk sårbare borgere.

LOV	Retssikkerhedsloven § 10 · Retssikkerhedsloven § 11b · Retssikkerhedsloven § 12	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Sygedagpenge – Bortfald ved manglende medvirken – Betydningen af afbud og vurdering af rimelig grund	01.01.2024
	Ankestyrelsen · Aktivloven: Vejledning om konsekvenser ved manglende rådighed for kontanthjælp	01.01.2019
	Ankestyrelsen · Kommunens oplysningspligt (officialprincippet) ved sanktioner for udeblivelse fra tilbud på grund af sygdom	01.01.2016
	Ankestyrelsen · Vejledningspligt ved arbejdsophør: Kommunen skal kun vejlede konkret, når der er anledning til det	01.01.2011

§ 4 Hovedskellet: ansøgningssager over for sager rejst af forvaltningen eller en modpart

Det bærende skel i praksis går mellem sager, som **parten selv rejser**, og sager, som **myndigheden eller en modpart rejser**. I ansøgningssager har parten en særlig tilskyndelse til at bidrage til sagsoplysningen, og processuel skadevirkning er et legitimt reaktionsmiddel. I sager rejst af forvaltningen selv gælder som klart udgangspunkt det modsatte.

Ombudsmandens udtalelse i sagen om Familiestyrelsens afvisning af at behandle sent indkomne klager er referencepunktet:

> *I sager der er rejst af forvaltningen eller en modpart, vil parten normalt ikke kunne blive mødt med 'processuel skadevirkning' og vil ikke uden særlig hjemmel have oplysningspligt [...] Særlige bestemmelser om oplysningspligt er dog forholdsvis almindelige i lovgivningen.*

Ombudsmanden tilføjede i samme sag en vigtig præcisering om, at oplysningspligt ikke kan pålægges borgere i et cirkulære – pligten kræver lovhjemmel.

Dette skel har afgørende praktisk betydning i tilbagebetalingssager, stop for løbende ydelser og sager om socialt bedrageri. I FOB 2012-8 om utilstrækkelig sagsoplysning i sag om muligt socialt bedrageri formulerede ombudsmanden det bevismæssige krav til myndigheden:

> *Afgørelser om standsning af udbetaling af sociale ydelser og tilbagebetaling er ofte ganske indgribende for den enkelte borger, og de kan efter omstændighederne være velfærdstruende. Myndighedens sagsoplysning skal derfor være så omfattende, at den kan danne grundlag for en velunderbygget formodning for, at der består (eller bestod) et ægteskabslignende forhold, og at denne formodning ikke kan afkræftes. Heraf følger, at alle relevante forhold skal undersøges og vurderes.*

I samme sag kritiserede ombudsmanden, at det sociale nævn havde truffet afgørelse på et delvist ukorrekt faktisk grundlag – nævnet havde lagt til grund, at klageren havde delt provenuet fra salget af en rendegraver med den

formodede samlever, selv om pengene var delt med en tidligere ægtefælle, og nævnet gentog fejlen efter to gange at være gjort opmærksom på den.

I FOB 2015-39 om tilbagebetaling af boligstøtte knyttes officialprincippet og partshøringen sammen netop i disse sagstyper:

> *Partshøringsreglerne indebærer bl.a. en forpligtelse for myndighederne til ikke at træffe afgørelse i en sag, uden at den, som afgørelsen retter sig mod, forinden er gjort bekendt med, at der overhovedet verserer en sag mod den pågældende. Dette har særlig betydning i de tilfælde, hvor myndigheden selv har rejst sagen, f.eks. i en sag om tilbagebetaling af sociale ydelser eller stop for udbetaling af en løbende ydelse.*

Ombudsmanden har i udtalelsen om tilbagebetaling af boligstøtte fra 2002 korrigeret en forvaltning, der havde forvekslet partshøring med afhøring:

> *Svaret efterlader det indtryk at forvaltningen mener at partshøring er en afhøring af parten. […] Partshøring er et tilbud til parten om at udtale sig, og det er derfor hverken påkrævet eller foreneligt med formålet at parten samtidig udspørges uddybende eller bliver indskærpet sin oplysningspligt.*

Samme kritik går igen i Ankestyrelsens principafgørelse 9-13:

> *Det er efter vores opfattelse ikke i overensstemmelse med formålet, at en partshøring gennemføres i forbindelse med et møde hos kommunen, samtidig med, at kommunen spørger parten uddybende ind til forholdene i sagen eller ligefrem indskærper oplysningspligten over for parten.*

Selve partshøringspligtens rækkevidde behandles nærmere i partshoering, og tilbagebetalingsbetingelserne i tilbagebetaling-sociale-ydelser.

En særlig konsekvens af skellet er, at samtykkekravet i § 11 a, stk. 1 efter § 11 c, stk. 1 kan fraviges i netop de sagstyper, myndigheden selv rejser: børnesager efter kapitel 4 og 5 i barnets lov (nr. 1), uanmodet tilkendelse af førtidspension (nr. 2), frakendelse af førtidspension (nr. 3) og **tilbagebetaling af sociale ydelser** (nr. 4). Forarbejderne til lov nr. 398 af 28. maj 2003 er udtrykkelige om, at fravigelsen ikke er en carte blanche:

> *Det præciseres således, at myndighederne generelt ikke kan forlange oplysninger fra privatpersoner, fx naboer, heller ikke i tilbagebetalingssager.*

Og videre: "Det præciseres ligeledes, at det kun er den borger, der søger om eller får hjælp, som myndigheden kan forlange oplysninger om. Myndigheden kan således ikke forlange at få oplysninger om en formodet samlever til en borger, der modtager forhøjede sociale ydelser til reelt enlige." Endelig følger det af § 11 c, stk. 5, at myndigheden uanset adgangen til at indhente uden samtykke fortsat **skal forsøge** at få samtykke.

LOV `Forvaltningsloven § 19, stk. 1` `Retssikkerhedsloven § 11a, stk. 1` `Retssikkerhedsloven § 11c, stk. 1, 5`

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Utilstrækkelig bevisbyrde for ægteskabslignende forhold og manglende partshøring ved tilbagebetaling af børnetilskud, boligstøtte og friplads 01.01.2013

§ 5 Undersøgelsesprincippet uden for afgørelsessager – tilbagesøgning af for meget udbetalt løn

Officialprincippet er ikke begrænset til sager, hvor myndigheden skal træffe afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det gælder også visse former for faktisk forvaltningsvirksomhed og myndighedens egne formueretlige krav mod private.

Det centrale eksempel er FOB 2013-3 om tilbagebetaling af for meget udbetalt løn. En kommune havde ved en fejl i lønsystemet udbetalt anciennitetstillæg til en pædagog og rejste efterfølgende et tilbagesøgningskrav på ca. 21.000 kr. – uden partshøring og uden at undersøge, om den ansatte havde været i god tro. Ombudsmanden udtalte:

> *Undersøgelsesprincippet gælder således ikke kun i sager, hvor myndigheden skal træffe afgørelse [...] En iagttagelse af undersøgelsesprincippet i sager om tilbagesøgning af løn vil normalt indebære, at myndigheden inddrager den ansatte i sagsoplysningen. Myndigheden skal f.eks. sørge for at få oplyst, om den ansatte har været – eller burde have været – i ond tro om fejludbetalingen. Dette kan naturligt undersøges ved bl.a. at spørge til den ansattes kendskab til fejlen. Undersøgelsesprincippet vil således normalt indebære en inddragelse af parten, også selv om der ikke formelt set måtte stilles krav om partshøring.*

Udtalelsen er principiel, fordi den kobler undersøgelsespligten direkte til det materielle bevistema i condictio indebiti – modtagerens gode eller onde tro. En myndighed, der rejser et tilbagesøgningskrav uden at have undersøgt dette, har hverken oplyst sagen forsvarligt eller et holdbart krav.

Samme kobling ses i Ankestyrelsens principafgørelse B-3-03. To tilbagebetalingskrav vedrørende forskudsvis udbetalt børnebidrag var aldrig blevet påklaget, men da klageren år senere klagede over selve afdragsordningen, konstaterede nævnet, at kommunen slet ikke havde vurderet, om ydelserne var modtaget mod bedre vidende. Ankestyrelsen tiltrådte, at nævnet kunne efterprøve det bagvedliggende krav:

> *Ankestyrelsen lagde vægt på, at det umiddelbart kunne konstateres, at kommunens afgørelser om det bagvedliggende tilbagebetalingskrav, led af væsentlige retlige mangler i form af utilstrækkelig begrundelse.*

Både her og i principafgørelse O-4-98 fik den mangelfulde sagsoplysning og begrundelse den yderligere konsekvens, at klagefristen blev forlænget – den begyndte først at løbe, da afgørelsen var tilstrækkeligt begrundet. Begrundelseskravets nærmere indhold behandles i begrundelse-forvaltning.

LOV	Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Forvaltningsloven § 24	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Nævns kompetence til at efterprøve det bagvedliggende tilbagebetalingskrav, når klagen kun vedrører betalingsordningen, og klagefrist ved mangelfuld begrundelse	01.01.2004
	Ankestyrelsen · Utilstrækkelig begrundelse for tilbagebetalingskrav forlænger klagefristen	01.01.1998

§ 6 Grænsen for hvad parten kan afkræves – indgribende, belastende, besværlige eller bekostelige oplysninger

Selv i ansøgningssager er adgangen til processuel skadevirkning ikke ubegrænset. Ombudsmanden formulerede grænsen i sagen om Familiestyrelsens afvisning af sent indkomne klager:

> *Det er dog almindeligt antaget at parten ikke uden særlig hjemmel kan mødes med processuel skadevirkning over for oplysninger som vil være særligt indgribende, belastende, besværlige eller omkostningskrævende for parten at skaffe.*

Og i forlængelse heraf en proportionalitetsafvejning, der er central for praksis:

> *I forlængelse heraf er det min opfattelse at der ved vurderingen af hvorvidt en part kan pålægges processuel skadevirkning, også bør tages hensyn til myndighedens mulighed for på anden måde at tilvejebringe de oplysninger som parten ikke følger en opfordring til at fremkomme med. Dette indebærer særligt at myndighedens vanskeligheder ved på anden måde at søge indhentet oplysninger må afvejes over for den betydning de pågældende oplysninger må formodes at have for partens retsstilling.*

Den samme reservation genfindes i ombudsmandens udtalelse i sagen om manglende besættelse af et lektorat: "Parten kan dog ikke uden særlig hjemmel mødes med en sådan reaktion over for oplysninger som det vil være særligt belastende, besværligt eller omkostningskrævende for parten at fremskaffe."

Bekostelighedsgrænsen har været prøvet konkret. I ombudsmandens udtalelse om afslag på hjælp til tandbehandling angik sagen en ansøgning om støtte til en omfattende tandbehandling til over 135.000 kr., hvor spørgsmålet bl.a. var, hvor langt myndighederne kunne henvise ansøgeren til selv at tilvejebringe det tandlægefaglige grundlag. Og i FOB 2013-4 om tilbagebetaling af sociale ydelser undersøgte ombudsmanden udtrykkeligt, om Greve Kommune kunne kræve, at borgeren betalte bankens gebyr på 500 kr. for at fremskaffe de kontoudskrifter, kommunen ønskede til brug for en sag om reelt enlig – og fandt ikke tilstrækkelig hjemmel hertil.

En beslægtet begrænsning gælder oplysninger om **mulige strafbare forhold**. Retssikkerhedsvejledningens pkt. 142 fastslår:

> *Udgangspunktet om processuel skadevirkning anvendes heller ikke, hvis en myndighed efterspørger oplysninger hos en ansøger om mulige strafbare forhold […] Borgeren er ikke forpligtet til at give oplysninger, hvis afgivelse af oplysningerne indebærer, at borgeren derved tvinges til at belaste sig selv med oplysninger om at have begået strafbare forhold.*

Grænsefladen til selvinkrimineringsforbuddet er reguleret i tvangsindgrebsloven, hvis vejledning i pkt. 112 afgrænser sit eget anvendelsesområde negativt over for netop vores emne:

> *Reglerne omfatter ikke tilfælde, hvor vedkommende ikke er forpligtet til at afgive oplysninger, og hvor vedkommendes manglende medvirken til at oplyse en sag alene kan få såkaldt processuel – det vil sige bevismæssig – skadevirkning for vedkommende ved sagens afgørelse.*

Dette er systematisk vigtigt: den frivillige medvirken efter retssikkerhedslovens § 11 er netop ikke en "oplysningspligt" i tvangsindgrebslovens forstand. Men samspillet får konkret betydning i sager om socialt bedrageri, hvor myndigheden både efterforsker en mulig overtrædelse af retssikkerhedslovens § 12 b, stk. 1 (bøde for grov uagtsom vildledelse) eller straffelovens bedrageribestemmelser og skal træffe afgørelse om ydelsen. I FOB 2013-4 anså ombudsmanden det for en fejl, at kommunen ikke havde været opmærksom på vejledningsreglerne i tvangsindgrebslovens § 10, stk. 3.

Endelig skal beviskravet fastlægges under hensyn til partens **reelle mulighed** for at sikre sig bevis. Det er slået fast i FOB 2020-7 om krav til dokumentation for ophold i riget:

> *Det er desuden en almindelig bevisretlig grundsætning, at fastlæggelsen af beviskravet må tage hensyn til partens mulighed for at sikre sig bevis […] Efter min opfattelse må myndighederne således i deres konkrete bevisbedømmelse tage hensyn til, at det efter omstændighederne kan være ganske svært at dokumentere ophold inden for kortere afgrænsede tidsrum mange år tilbage.*

Ombudsmanden fremhævede navnlig, at dette gælder borgere, "der kan have en livsførelse og livssituation med en måske ganske skrøbelig social tilknytning til samfundet", jf. tilsvarende FOB 2018-31 om hjemløse.

LOV Retssikkerhedsloven § 11, stk. 1 Retssikkerhedsloven § 12b, stk. 1

§ 7 Bevistvivl, oplysningernes pålidelighed og princippet om det bedste bevis

Officialprincippet er ikke kun et kvantitativt krav om at indsamle oplysninger, men også et kvalitativt krav om, at oplysningerne er **pålidelige**, og at bevistvivl bliver afklaret. Den klassiske formulering stammer fra FOB 1999.140 og er gentaget i både FOB 2017-17 om tvivl om oplysningsgrundlaget ved afslag på arbejdsredskab og FOB 2018-31:

> *Princippet forudsætter ikke alene at alle relevante forhold er belyst ved det foreliggende materiale, men også at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund ved afgørelsen. Dette gælder også oplysninger indhentet fra en anden myndighed.*

I FOB 2017-17 præciserede ombudsmanden desuden, at det følger af de almindelige krav til bevis, at **myndigheden må forholde sig til partens indsigelser mod rigtigheden af en oplysning**, og at forvaltningen har pligt til at vurdere, om en parts opfordring til at indhente bestemt materiale skal efterkommes; er opfordringen relevant og angiver noget, der bør indhentes, indebærer det en pligt til at indhente materialet. Omvendt er myndigheden normalt berettiget til at afvise anmodningen, hvis oplysningerne ikke har den fornødne relevans, eller hvis sagen allerede skønnes tilstrækkeligt oplyst.

FOB 2022-15 om gebyr for tolkebistand sammenfatter kravene i én passage:

> *Er der tvivl om f.eks. et væsentligt faktum i en sag, skal tvivlen søges afklaret, og det påhviler myndigheden så vidt muligt at afklare eller tage stilling til bevistvivl og afgøre, om en bestemt oplysning kan lægges til grund for en afgørelse. Eksempelvis må en afgørelse ikke bygge på formodninger, forudsætninger eller antagelser, som ikke har tilstrækkelig støtte i de tilvejebragte faktiske oplysninger. Det følger endvidere af de almindelige krav til bevis, at en myndighed må forholde sig til en parts indsigelser mod rigtigheden af en oplysning.*

Om **princippet om det bedste bevis** er den centrale udtalelse FOB om afslag på voldsoffererstatning:

> *Dette princip kan beskrives på den måde at en myndighed i forbindelse med tilvejebringelsen af bevisfakta til bedømmelse af væsentlige bevistemaer er forpligtet til at anvende det bedste blandt de tilgængelige oplysningsmidler, i hvert fald hvis der ikke er tale om ganske konkrete og umisforståelige oplysninger.*

Erstatningsnævnet havde afgjort en sag om voldsoffererstatning på grundlag af politiets sagsmateriale, og ombudsmanden fremhævede nævnets egen erkendelse af, at "undladt efterforskning – hvis omstændighederne tilsiger det – ikke skal komme ansøgeren til skade".

Ankestyrelsens praksis følger samme linje. I principafgørelse D-2-02 blev en afgørelse om standsning af sygedagpenge hjemvist som ugyldig, fordi kommunen havde vurderet uarbejdsdygtigheden "alene på grundlag af de lægelige oplysninger" uden at inddrage borgerens alder og lange fravær fra arbejdsmarkedet i en helhedsvurdering. I principafgørelse P-9-99 blev en pensionssag hjemvist, fordi nævnet hverken under

forberedelsen eller i afgørelsen havde forholdt sig til advokatens anmodning om en ny neuropsykologisk undersøgelse – en væsentlig mangel i strid med god forvaltningsskik. Og i principafgørelse 33-17 blev en arbejdsskadesag hjemvist alene med den begrundelse, at det lægelige oplysningsgrundlag var utilstrækkeligt til at foretage den konkrete bevisbedømmelse af forudbestående sygdom.

Også kravet om et **korrekt** faktum er selvstændigt. I principafgørelse M-5-07 blev en kommunes skønsmæssige nedsættelse af beregningshuslejen for boligstøtte hjemvist, fordi de fremlagte huslejevurderinger var fra 1994-2004 og dermed for gamle til at belyse den aktuelle leje – de var ikke det bedste tilgængelige bevis.

Endelig kan en myndighed ikke uden lovhjemmel erstatte den frie bevisbedømmelse med en formaliseret dokumentationsregel. I ombudsmandens udtalelse om ansøgning om SU – særlige krav til bevis savnede hjemmel hedder det:

> *Det er almindeligt antaget at en forvaltningsmyndighed ikke uden hjemmel i lovgivningen kan fravige de almindelige principper for sagsoplysning og fri bevisbedømmelse ved f.eks. alene at foretage en generaliseret eller forenklet sagsoplysning eller bevisvurdering.*

LOV	Retssikkerhedsloven § 10	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Arbejdsskade: Konkret bevisbedømmelse ved forudbestående gener og personskadebegrebet ved ulykker	01.01.2017
	Ankestyrelsen · Boligstøtte: Krav om tilstrækkeligt oplysningsgrundlag ved nedsættelse af huslejen	01.01.2007
	Ankestyrelsen · Uarbejdsdygtighed: Væsentlig mangel ved udelukkende at basere standsning af sygedagpenge på lægelige oplysninger	01.01.2002
	Ankestyrelsen · Sagsbehandling ved førtidspension: Krav om svar på anmodning om indhentelse af nye lægelige oplysninger	01.01.1999

§ 8 Bevisbyrderegler ophæver ikke officialprincippet

Lovgiver har på flere områder indført regler, der udtrykkeligt lægger bevisbyrden hos borgeren. Praksis er entydig om, at sådanne regler **ikke** fritager myndigheden for undersøgelsespligten.

Den klareste stillingtagen findes i FOB 2018-31 om dokumentationskravet i aktivlovens opholdskrav. Ankestyrelsen havde beskrevet bestemmelsen som en "skærpet bevisbyrderegel" for borgeren, men fastholdt samtidig, at den ikke ændrer udgangspunktet i retssikkerhedslovens § 10. Ombudsmanden erklærede sig enig:

> *Efter min opfattelse er der således ikke i ordlyden af bestemmelsen i aktivlovens § 11, stk. 7, eller forarbejderne hertil holdepunkter for at antage, at officialprincippet (§ 10 i lov om retssikkerhed og administration) er fraveget. Der er heller ikke krav om bestemte måder, som sagen skal oplyses på. Selv om borgeren ifølge bestemmelsen har bevisbyrden, følger det af officialprincippet, at myndigheden har ansvaret for, at der indhentes alle de oplysninger, der er nødvendige, for at myndigheden kan træffe en korrekt afgørelse i sagen.*

I samme udtalelse formuleres forholdet mellem officialprincip og bevisbyrde skarpt: officialprincippet indebærer "i sin yderste konsekvens, at bevisbyrderegler først får betydning, hvis det ikke er muligt at klarlægge et givent faktum". Ombudsmanden tilføjer, at en myndighed efter omstændighederne kan have pligt til at foranstalte bevisførelse, "uanset om dette er i partens interesse, og uanset om parten bærer bevisbyrden".

I FOB 2020-7 citeres den grundlæggende sætning:

> *officialmaksimen afskærer forvaltningsmyndigheden fra passivt at holde sig til de oplysninger, som parten forelægger den, og derpå afgøre sagen efter en bevisbyrderegel, hvor partens oplysninger er utilstrækkelige. Myndigheden må kun træffe afgørelser, som efter en undersøgelse af sagens faktiske omstændigheder er udtryk for en korrekt anvendelse af gældende ret.*

Ombudsmanden fandt i den sag konkret, at myndighederne ikke kunne opstille en intern regel om, at manglende dokumentation for ophold i en bestemt måned uden videre tillægges den bevismæssige betydning, at borgeren anses for ikke at have været i riget den måned, hvis der ud fra et samlet og objektivt skøn ikke er reel grund til at tro det.

På udlændingeområdet, hvor udlændingelovens § 40, stk. 1 indeholder en udtrykkelig oplysningspligt for ansøgeren, er retsstillingen en anden – men også her forudsætter et afslag en konkret vurdering. Udlændingenævnet lagde i afgørelsen af 24. maj 2023 om beløbsordningen vægt på både manglende dokumentation og divergerende forklaringer om indrejsetidspunktet, og i EU/2024/125 blev det udtrykkeligt anført, at det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at bevisbyrden for at opfylde betingelserne påhviler ansøgeren. I afgørelsen af 16. januar 2020 om etableringskort blev afslaget ikke begrundet i manglende medvirken, men i en konkret bevisvurdering af, at den fremlagte dokumentation var konstrueret – myndigheden gennemgik selv kontoudskrifternes transaktionsmønster frem for blot at lægge partens papirer til grund.

Mønstret er dermed: en bevisbyrderegel flytter risikoen for et uafklaret faktum, men den fritager ikke myndigheden for først at forsøge at afklare det.

LOV	Aktivloven § 11 · Retssikkerhedsloven § 10	
PRAKSIS	**Udlændingenævnet** · Afslag på opholdsret som fast samlever grundet manglende dokumentation for varigt og forpligtende samliv	10.04.2025
	Udlændingenævnet · Afvisning af opholdstilladelse efter beløbsordningen grundet manglende dokumentation for lovligt ophold	24.05.2023
	Udlændingenævnet · Stadfæstelse af afslag på etableringskort grundet konstrueret dokumentation for forsørgelseskrav	16.01.2020

§ 9 Bevisformodninger og deres svækkelse – postformodningen og digital post

Et praktisk vigtigt udslag af officialprincippet er behandlingen af bevisformodninger. Formodninger er tilladte, men de skal have støtte i sagens faktiske oplysninger, og de kan svækkes eller afkræftes.

Den klassiske postformodning – at et brev sendt med posten normalt antages at være kommet frem – er ikke absolut. I Ankestyrelsens principafgørelse 67-11 var en sygedagpengemodtagers ydelse standset, fordi hun ikke havde returneret et oplysningsskema. Hun oplyste, at hverken skemaet, partshøringsbrevet eller i alt fire breve fra kommunen var kommet frem. Ankestyrelsen anerkendte den generelle formodning, men fandt, at de dokumenterede uregelmæssigheder i kommunens sagsbehandling og postafsendelse udgjorde de særlige forhold, der svækkede den:

> *Beskæftigelsesudvalget finder det nødvendigt, at postbesørgelsen konkret bør undersøges for de breve, hvor du og A Kommune har oplyst, at brevene ikke er modtaget… På baggrund af oplysningerne … om, at 4 breve ikke er modtaget,*

> *finder Beskæftigelsesudvalget, at B Kommunes daværende afsendelsesprocedure for afsendelse af breve nærmere bør undersøges.*

Afgørelsen henviser udtrykkeligt til myndighedernes skærpede pligt til sagsoplysning efter retssikkerhedslovens § 10: kommunen skulle fremlægge redegørelse for afsendelsesrutiner, kopier af breve og postlister, før standsningen kunne opretholdes. Sammenhængen med officialprincippet er indlysende – formodningen kan ikke bære en indgribende afgørelse, når myndigheden ikke har udnyttet sine egne oplysningsmidler.

Ved digital post er beviskravet skærpet. I principafgørelse 26-16 behandlede Ankestyrelsen to sager om bortfald af sygedagpenge efter udeblivelse fra opfølgningssamtaler, hvor borgerne bestred at have modtaget indkaldelsen:

Sag	Kommunens dokumentation	Udfald
1	Ingen forsendelseslog kunne fremskaffes – kun bevis for at brevet var oprettet i dokumentsystemet	Bevisbyrden ikke løftet; borgeren havde rimelig grund og ret til sygedagpenge
2	Forsendelseslog fra systemleverandøren viste succesfuld levering	Systembevis anerkendt; bortfald stadfæstet

Ankestyrelsen fastslog, at det **ikke** er tilstrækkeligt at dokumentere afsendelse – dokumentationen skal bekræfte, at brevet faktisk er **leveret** til modtagerens digitale postkasse.

En tredje variant er skift i kommunikationsform. I principafgørelse 125-13 havde Udbetaling Danmark standset børnetilskud, fordi to borgere ikke havde besvaret den årlige bekræftelse af status som enlig – en anmodning, der udelukkende var sendt digitalt til borgere, der hidtil havde fået fysisk post. Ankestyrelsen fastslog en særlig vejledningsforpligtelse efter forvaltningslovens § 7:

> *Når en myndighed ændrer den måde, som borgeren er vant til at modtage post fra myndigheden på, så har myndigheden en særlig vejledningsforpligtelse, som betyder, at borgeren på forhånd bør orienteres om ændringen.*

Standsningen var derfor uberettiget. Ombudsmanden har behandlet den beslægtede problemstilling om sikkerhed i postforsendelsen og dispensation fra klagefrister i FOB 2010 14-2, hvor det tilsvarende fremhæves, at bevistvivl om væsentlige faktiske oplysninger skal søges afklaret.

Også på det materielle plan er formodningsstyrken et bevisspørgsmål. I principafgørelse B-3-07 fastslog Ankestyrelsen, at der ikke skal føres et egentligt bevis for et ægteskabslignende forhold, men at der skal foreligge en tilstrækkeligt stærk formodning baseret på de samlede oplysninger:

> *Vi vurderede, at der måtte lægges vægt på den massive mængde af indhentede informationer, der vurderedes i tilstrækkeligt omfang at godtgøre den gensidige økonomiske afhængighed mellem de tidligere ægtefæller samt på iagttagelserne af den tidligere ægtefælles færden og faktiske opholdssteder.*

Modstykket er principafgørelse 9-13, hvor grundlaget var en anonym anmeldelse og oplysninger fra åbne Facebook-profiler. Ankestyrelsen tillagde den anonyme anmeldelse ringe bevismæssig betydning, fandt at kommunen ikke havde undersøgt borgerens økonomiske forhold tilstrækkeligt, og ophævede tilbagebetalingskravet – samtidig med at anvendelsen af de offentligt tilgængelige Facebook-oplysninger blev accepteret. Endelig viser principafgørelse B-3-05, at en anden myndigheds afgørelse (her Landsskatterettens

godkendelse af bidragsfradrag) alene er ét moment i den samlede vurdering og ikke fritager kommunen for en selvstændig, konkret bedømmelse.

LOV Forvaltningsloven § 7, stk. 1 | Retssikkerhedsloven § 10

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Dokumentationskrav for digital post: Myndighedens bevisbyrde for levering i borgernes digitale postkasse	01.01.2016
Ankestyrelsen · Særlig vejledningspligt ved skift fra fysisk post til Digital Post om børnetilskud	01.01.2013
Ankestyrelsen · Utilstrækkelig bevisbyrde for ægteskabslignende forhold og manglende partshøring ved tilbagebetaling af børnetilskud, boligstøtte og friplads	01.01.2013
Ankestyrelsen · Manglende bevis for modtagelse af sygedagpenge-brev ved dokumenterede uregelmæssigheder i kommunens postforsendelse	01.01.2011
Ankestyrelsen · Børnetilskud og tilbagebetaling: Vurdering af reelt enlig forsørger ved økonomisk fællesskab og formodning om samliv	01.01.2007
Ankestyrelsen · Børnetilskud: Betydningen af fradrag for børnebidrag efter ligningsloven ved vurdering af reelt enlig forsørger	01.01.2005

§ 10 "Mod bedre vidende" som selvstændigt bevistema – når myndighedens egen fejl afskærer tilbagebetaling

Tilbagebetaling af sociale ydelser forudsætter typisk både, at ydelsen objektivt er modtaget med urette, **og** at den er modtaget mod bedre vidende. Det subjektive led er et selvstændigt bevistema, som myndigheden skal oplyse og begrunde konkret – og som ofte falder på myndighedens egne forsømmelser.

Ankestyrelsen har i en lang række principafgørelser afvist tilbagebetaling, fordi vejledningen var mangelfuld eller kommunen selv havde begået fejl:

Afgørelse	Ydelse	Grund til at ond tro ikke forelå
D-19-99	Sygedagpenge under uddannelse	Ingen dokumentation for at kommunen havde vejledt om betingelserne
B-2-98	Børnetilskud	Kommunen kendte til samlivsforholdet og udbetalte alligevel uden vejledning
D-1-01	Barselsdagpenge	Ubesvaret felt om andre indtægter var ikke bevis for ond tro; kommunen kunne selv have opdaget fejlen
M-5-03	Boligstøtte	Uklar vejledningstekst om "fast ophold" i ansøgningsskemaet

I B-2-98 formulerede Ankestyrelsen risikofordelingen direkte:

> *Ankestyrelsen fandt således, at kommunen ikke havde ydet den fornødne vejledning om betingelserne for ret til ordinært og ekstra børnetilskud, og at kommunen havde udbetalt ydelserne til trods for, at man havde kendskab til og var opmærksom på mandens samlivsforhold.*

Kommunen blev anset for nærmest til at bære risikoen for den fejlagtige udbetaling.

Sammenhængen med retssikkerhedslovens § 12 er direkte: forarbejderne til lov nr. 398 af 28. maj 2003 begrunder netop skriftlighedskravet med bevishensyn:

> *Dette bør ske skriftligt, idet dokumentationen kan være afgørende for, om det senere er muligt at påvise, at borgeren mod bedre vidende har modtaget en ydelse med urette, således at den kan kræves betalt tilbage.*

Omvendt er tilbagebetaling opretholdt, hvor vejledningen var i orden og ændringen åbenbar. I principafgørelse 240-10 havde en modtager af bidragsforskud undladt at oplyse om, at datteren var flyttet til faren, selv om hun var vejledt om sin oplysningspligt – beløbet var modtaget uberettiget og mod bedre vidende. I principafgørelse A-2-07 havde en modtager af ledighedsydelse gentagne gange underskrevet erklæringer om, at pensionsindtægter skulle oplyses, og tilsidesættelsen af oplysningspligten efter retssikkerhedslovens § 11 gav hjemmel til tilbagebetaling.

Den konkrete afvejning er skarpt illustreret i principafgørelse 13-20, hvor to arbejdsskadesager fik modsat udfald. I den ene var borgeren gået fra at stå uden for arbejdsmarkedet til fuldtidsarbejde i samme branche med højere indtjening end før skaden – han burde åbenbart have indset, at retten til løbende erstatning var bortfaldet. I den anden var borgeren blot overgået fra ressourceforløbsydelse til ledighedsydelse:

> *Tilskadekomne burde ikke på baggrund af ændringens karakter indse, at det kunne have betydning for den månedlige erstatning at overgå fra en offentlig ydelse til en anden.*

Borgerens **evne** til at opfylde oplysningspligten indgår også. I principafgørelse 72-09 hjemviste Ankestyrelsen en sag om efterregulering af boligydelse, fordi kommunen ikke havde foretaget en konkret vurdering af, om en plejehjemsbeboer med følger efter en blodprop i hjernen kunne bebrejdes ikke at have oplyst om et uventet aktieudbytte. Det svarer til Retssikkerhedsvejledningens pkt. 180-183, hvorefter myndigheden har pligt til at stille uddybende spørgsmål, hvis fx en konfus borger giver forkerte oplysninger, og skal notere i sagen, hvis borgeren har svært ved at overskue omfanget af sin oplysningspligt.

I principafgørelse 21-19 blev en del af tilbagebetalingskravet hjemvist, netop fordi kommunen ikke havde vejledt tilstrækkeligt specifikt om retsvirkningen af overgangen til forudbetalt SU, og fordi det ikke kunne fastslås, fra hvilket præcist tidspunkt oplysningspligten efter § 11, stk. 2 var tilsidesat.

Endelig kan mangelfuld vejledning have den positive retsvirkning, at borgeren skal stilles, som om vejledningen var givet. Principafgørelse 95-15 fastslår:

> *En borger, der ikke har fået den fornødne vejledning eller bistand i kommunen, skal efter omstændighederne stilles, som om han/hun fra begyndelsen havde modtaget korrekt vejledning og bistand i kommunen, for eksempel ved at modtage hjælp med tilbagevirkende kraft.*

Ankestyrelsen tilføjer udtrykkeligt, at princippet også anvendes i tilbagebetalingssager, "hvor en myndighedsfejl kan medføre, at borgeren ikke anses for at have modtaget ydelsen mod bedre vidende".

LOV	Retssikkerhedsloven § 11, stk. 2 · Retssikkerhedsloven § 12	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Krav om tilbagebetaling af erstatning for tab af erhvervsevne: Vurdering af 'mod bedre vidende' ved ændrede erhvervsmæssige forhold	01.01.2020
	Ankestyrelsen · Tilbagebetaling af uddannelseshjælp ved overgang til SU og påbegyndelse af uddannelse – regler om dobbeltforsørgelse og tilsidesat oplysningspligt	01.01.2019
	Ankestyrelsen · Kommunens mangelfulde vejledning eller bistand og betydningen for Udbetaling Danmarks afgørelser	01.01.2015
	Ankestyrelsen · Bidragsforskud: Betingelser skal være opfyldt på den faktiske forfaldsdag, når denne udskydes	01.01.2010

Ankestyrelsen · Betingelse for efterregulering af boligstøtte ved uoplyst indkomststigning: Konkret vurdering af borgerens bevidsthed og oplysningspligt grundet helbred	01.01.2009
Ankestyrelsen · Tilbagebetaling af ledighedsydelse grundet pensionsfradrag og tilsidesat oplysningspligt	01.01.2007
Ankestyrelsen · Ingen tilbagebetaling af boligstøtte, da borger ikke handlede 'mod bedre vidende' grundet uklar vejledning	01.01.2003
Ankestyrelsen · Tilbagebetaling af barselsdagpenge: Modtaget "mod bedre vidende" ved ufuldstændig ansøgning	01.01.2001
Ankestyrelsen · Tilbagebetaling af sygedagpenge: Manglende vejledning om erhvervsmæssig uddannelse og oplysningspligt	01.01.1999
Ankestyrelsen · Betingelser for tilbagebetaling af ordinært og ekstra børnetilskud ved kommunal fejl og manglende vejledning	01.01.1998

§ 11 Retsvirkningen af mangelfuld sagsoplysning: hjemvisning, ugyldighed og væsentlighedsvurderingen

Officialprincippet er en garantiforskrift, og tilsidesættelse fører typisk til, at afgørelsen hjemvises eller anses for ugyldig. Retsvirkningen beror dog på en konkret væsentlighedsvurdering.

Den klareste illustration er Ankestyrelsens principafgørelse D-3-02. En kommune havde mundtligt lovet forlængelse af sygedagpenge, men trak tilsagnet tilbage. Det sociale nævn fandt afgørelsen ugyldig, fordi kommunen havde tilsidesat officialprincippet, og Ankestyrelsen tiltrådte, at den mundtlige afgørelse var truffet på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag og derfor kunne tilbagekaldes – men fastslog samtidig, at borgerens gode tro krævede et rimeligt varsel, og at der ikke kunne kræves tilbagebetaling, da ydelserne ikke var modtaget mod bedre vidende. Afgørelsen viser, at ugyldighed på grund af mangelfuld sagsoplysning ikke automatisk kan gøres gældende med fuld tilbagevirkende kraft over for en godtroende borger.

Tilsvarende blev afgørelsen i principafgørelse D-2-02 anset for ugyldig og hjemvist på grund af væsentlige sagsbehandlingsmangler, fordi kommunen alene havde baseret vurderingen af uarbejdsdygtighed på lægelige oplysninger.

At væsentligheden er en konkret vurdering, følger af principafgørelse 36-15. Kommunen havde både fraveget den tiltænkte rækkefølge i sagsoplysningen og undladt tilstrækkelig partshøring, men afgørelsen blev alligevel opretholdt:

> *Det medfører ikke i sig selv, at kommunens afgørelse om at anse to personer for samlevende efter § 2 b, stk. 3, er ugyldig, hvis kommunen ikke, inden afgørelsen blev truffet, har undersøgt om betingelserne i § 2 b, stk. 2, er opfyldt.*

Og om partshøringen:

> *Hvis denne konkrete vurdering fører til, at manglen ikke kan anses for at have haft væsentlig betydning for afgørelsen i sagen, medfører den manglende partshøring normalt ikke, at kommunens afgørelse er ugyldig.*

Det afgørende var, at parret selv havde underskrevet en samlivserklæring, så manglerne ikke havde påvirket resultatet. Modstykket er principafgørelse 9-13, hvor formodningen for ugyldighed **ikke** kunne afkræftes: borgerens bemærkninger under klagesagen viste netop, at kommunens grundlag var mangelfuldt.

Ombudsmanden har tilsvarende i FOB 2009 1-3 om partshøring ved standsning af sygedagpenge understreget sammenhængen mellem sagsoplysning og partshøring i sanktionssager:

> *Jeg er enig i at myndigheden har pligt til at søge spørgsmålet om der var rimelig grund til ikke at medvirke, oplyst/til at partshøre over spørgsmålet inden der bliver truffet afgørelse.*

Og i udtalelsen om tilbagebetaling af sygedagpenge på utilstrækkeligt oplysningsgrundlag fremhævede ombudsmanden, at dagpengeudvalget havde forvekslet bevistemaerne:

> *Det tilføjes at udvalget synes at have haft den opfattelse at det centrale spørgsmål var om (A) var 'fuldt uarbejdsdygtig'. Dette spørgsmål er naturligvis afgørende for om dagpengeudbetalingen kunne bringes til ophør [...] For at pålægge (A) tilbagebetalingspligt var det imidlertid yderligere nødvendigt at få belyst om (A) havde tilsidesat sin oplysningspligt eller mod bedre vidende havde modtaget ydelser.*

Endelig kan mangelfuld oplysning og begrundelse få procesretlige følgevirkninger: efter principafgørelse O-4-98 og principafgørelse B-3-03 forlænges klagefristen, indtil afgørelsen er tilstrækkeligt begrundet. Spørgsmålet om genoptagelse af endelige afgørelser behandles særskilt i genoptagelse-forvaltning.

LOV	Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Retssikkerhedsloven § 10	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Kommunens rækkefølge i sagsoplysning ved samlivsvurdering og retsvirkning af manglende partshøring	01.01.2015
	Ankestyrelsen · Utilstrækkelig bevisbyrde for ægteskabslignende forhold og manglende partshøring ved tilbagebetaling af børnetilskud, boligstøtte og friplads	01.01.2013
	Ankestyrelsen · Nævns kompetence til at efterprøve det bagvedliggende tilbagebetalingskrav, når klagen kun vedrører betalingsordningen, og klagefrist ved mangelfuld begrundelse	01.01.2004
	Ankestyrelsen · Tilbagekaldelse af mundtlig dagpengeafgørelse: Krav om rimeligt varsel ved god tro og utilstrækkeligt oplysningsgrundlag	01.01.2002
	Ankestyrelsen · Uarbejdsdygtighed: Væsentlig mangel ved udelukkende at basere standsning af sygedagpenge på lægelige oplysninger	01.01.2002
	Ankestyrelsen · Utilstrækkelig begrundelse for tilbagebetalingskrav forlænger klagefristen	01.01.1998

§ 12 Sammenfatning: en tretrinsprøve for processuel skadevirkning og bevistvivl

Praksis kan sammenfattes i en operationel prøve, som myndigheden skal kunne besvare bekræftende, før manglende medvirken tillægges betydning – og i en række grænser, der gælder uanset svaret.

Trin 1 – Hvem har rejst sagen? I ansøgningssager har parten en særlig tilskyndelse til at medvirke, og processuel skadevirkning er et legitimt reaktionsmiddel. I sager rejst af forvaltningen eller en modpart – tilbagebetaling, stop for løbende ydelse, socialt bedrageri, tilbagesøgning af løn – kan parten normalt ikke mødes med processuel skadevirkning og har ikke uden særlig hjemmel oplysningspligt. Her må myndigheden selv oplyse sagen forsvarligt og bærer risikoen for et uafklaret faktum.

Trin 2 – Er der anmodet og vejledt korrekt? Myndigheden skal have præciseret arten af de ønskede oplysninger, eventuelt vejledt om hvordan de skaffes, og udtrykkeligt oplyst, at manglende medvirken kan føre til, at sagen afgøres på det foreliggende grundlag med det konkrete udfald, det kan indebære. På det sociale område er dette skriftlighedskrav lovfæstet i retssikkerhedslovens § 12. En generisk formulering om "det foreliggende grundlag" er ikke nok, jf. principmeddelelse 79-19.

Trin 3 – Er oplysningerne relevante, tilgængelige og rimelige at kræve? De manglende oplysninger skal have betydning for netop den hjælp, der skal træffes afgørelse om. De må ikke være særligt indgribende, belastende,

besværlige eller omkostningskrævende for parten at skaffe. Myndighedens egne muligheder for at fremskaffe dem ad anden vej skal afvejes over for oplysningernes betydning for partens retsstilling. Og oplysninger om mulige strafbare forhold falder helt uden for.

Uanset udfaldet af prøven gælder følgende grænser:

- Myndigheden må aldrig give afslag eller standse en ydelse **alene** fordi borgeren ikke vil medvirke, jf. Retssikkerhedsvejledningens pkt. 140.
- Findes de nødvendige oplysninger allerede i sagen, skal hjælpen ydes, uanset at borgeren har afvist yderligere medvirken.
- Bevisbyrderegler ophæver ikke officialprincippet; de får først betydning, når faktum ikke kan klarlægges.
- Bevisformodninger – postformodningen, formodningen om samliv, formodningen om levering af digital post – skal have støtte i konkrete faktiske oplysninger og svækkes, når myndighedens egne procedurer er mangelfulde.
- Er der tvivl om et væsentligt faktum, skal tvivlen søges afklaret ved brug af det bedste tilgængelige bevis, og myndigheden skal forholde sig til partens indsigelser mod en oplysnings rigtighed.
- Tilbagebetaling forudsætter et selvstændigt, konkret begrundet bevis for ond tro, og myndighedens egen vejledningsfejl eller passivitet udelukker som udgangspunkt dette.

De retlige konsekvenser af at overse disse krav er mærkbare: hjemvisning eller ugyldighed efter en væsentlighedsvurdering, forlængelse af klagefristen ved mangelfuld begrundelse, og – ved vejledningsfejl – pligt til at stille borgeren, som om korrekt vejledning var givet.

Endelig bemærkes, at ingen af de vedtagne, endnu ikke konsoliderede ændringer af retssikkerhedsloven berører §§ 10-12 b; kernen i regelsættet står uændret, som den blev udformet ved lov nr. 398 af 28. maj 2003. Ombudsmandens udtalelser, der bærer størstedelen af praksis på området, er nærmere omtalt i ombudsmandens-udtalelser.

LOV Retssikkerhedsloven § 10 · Retssikkerhedsloven § 11b · Retssikkerhedsloven § 12

PRAKSIS
Ankestyrelsen · Aktivloven: Vejledning om konsekvenser ved manglende rådighed for kontanthjælp 01.01.2019
Ankestyrelsen · Kommunens oplysningspligt (officialprincippet) ved sanktioner for udeblivelse fra tilbud på grund af sygdom 01.01.2016

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Forvaltningsloven § 19	stk. 1	Retssikkerhedsloven § 10	
Retssikkerhedsloven § 11	stk. 1-2	Retssikkerhedsloven § 11a	stk. 1-2
Retssikkerhedsloven § 11b		Retssikkerhedsloven § 11c	stk. 1
Retssikkerhedsloven § 12		Retssikkerhedsloven § 12b	stk. 1

MATERIALE Citerede afgørelser

36 afgørelser

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 33

01.01.2024	Sygedagpenge – Bortfald ved manglende medvirken – Betydningen af afbud og vurdering af rimelig grund	19-24
01.01.2020	Krav om tilbagebetaling af erstatning for tab af erhvervsevne: Vurdering af 'mod bedre vidende' ved ændrede erhvervsmæssige forhold	13-20
01.01.2019	Tilbagebetaling af uddannelseshjælp ved overgang til SU og påbegyndelse af uddannelse – regler om dobbeltforsørgelse og tilsidesat oplysningspligt	21-19
01.01.2019	Aktivloven: Vejledning om konsekvenser ved manglende rådighed for kontanthjælp	79-19
01.01.2017	Arbejdsskade: Konkret bevisbedømmelse ved forudbestående gener og personskadebegrebet ved ulykker	33-17
01.01.2016	Dokumentationskrav for digital post: Myndighedens bevisbyrde for levering i borgernes digitale postkasse	26-16
01.01.2016	Kommunens oplysningspligt (officialprincippet) ved sanktioner for udeblivelse fra tilbud på grund af sygdom	102-16
01.01.2015	Kommunens mangelfulde vejledning eller bistand og betydningen for Udbetaling Danmarks afgørelser	95-15
01.01.2015	Kommunens rækkefølge i sagsoplysning ved samlivsvurdering og retsvirkning af manglende partshøring	36-15
01.01.2013	Særlig vejledningspligt ved skift fra fysisk post til Digital Post om børnetilskud	125-13
01.01.2013	Utilstrækkelig bevisbyrde for ægteskabslignende forhold og manglende partshøring ved tilbagebetaling af børnetilskud, boligstøtte og friplads	9-13
01.01.2011	Vejledningspligt ved arbejdsophør: Kommunen skal kun vejlede konkret, når der er anledning til det	132-11
01.01.2011	Kommunens vejledningspligt om fortrydelsesret ved bortfald af sygedagpenge grundet manglende medvirken	127-11
01.01.2011	Manglende bevis for modtagelse af sygedagpenge-brev ved dokumenterede uregelmæssigheder i kommunens postforsendelse	67-11
01.01.2010	Bidragsforskud: Betingelser skal være opfyldt på den faktiske forfaldsdag, når denne udskydes	240-10
01.01.2009	Betingelse for efterregulering af boligstøtte ved uoplyst indkomststigning: Konkret vurdering af borgerens bevidsthed og oplysningspligt grundet helbred	72-09
01.01.2007	Tilbagebetaling af ledighedsydelse grundet pensionsfradrag og tilsidesat oplysningspligt	A-2-07
01.01.2007	Børnetilskud og tilbagebetaling: Vurdering af reelt enlig forsørger ved økonomisk fællesskab og formodning om samliv	B-3-07
01.01.2007	Boligstøtte: Krav om tilstrækkeligt oplysningsgrundlag ved nedsættelse af huslejen	M-5-07

01.01.2006	Kommune var berettiget til at indhente samtykkeerklæring til lægelige oplysninger, trods blanket også dækkede videregivelse	R-12-06
01.01.2005	Børnetilskud: Betydningen af fradrag for børnebidrag efter ligningsloven ved vurdering af reelt enlig forsørger	B-3-05
01.01.2005	Krav til officialprincippet: Kommunen skal selv indhente manglende oplysninger ved ansøgning om tilskud til fodbehandling	S-1-05
01.01.2004	Nævns kompetence til at efterprøve det bagvedliggende tilbagebetalingskrav, når klagen kun vedrører betalingsordningen, og klagefrist ved mangelfuld begrundelse	B-3-03
01.01.2003	Ingen tilbagebetaling af boligstøtte, da borger ikke handlede 'mod bedre vidende' grundet uklar vejledning	M-5-03
01.01.2002	Aktivloven: Kommunens pligt til at beregne formueforbrug og oplyse varighed af standsning af kontanthjælp (Officialmaksimen)	A-45-02
01.01.2002	Uarbejdsdygtighed: Væsentlig mangel ved udelukkende at basere standsning af sygedagpenge på lægelige oplysninger	D-2-02
01.01.2002	Tilbagekaldelse af mundtlig dagpengeafgørelse: Krav om rimeligt varsel ved god tro og utilstrækkeligt oplysningsgrundlag	D-3-02
01.01.2001	Ingen hjælp til advokatsalær i administrativ klagesag grundet officialmaksimen	A-43-01
01.01.2001	Tilbagebetaling af barselsdagpenge: Modtaget "mod bedre vidende" ved ufuldstændig ansøgning	D-1-01
01.01.1999	Sagsbehandling ved førtidspension: Krav om svar på anmodning om indhentelse af nye lægelige oplysninger	P-9-99
01.01.1999	Tilbagebetaling af sygedagpenge: Manglende vejledning om erhvervsmæssig uddannelse og oplysningspligt	D-19-99
01.01.1998	Betingelser for tilbagebetaling af ordinært og ekstra børnetilskud ved kommunal fejl og manglende vejledning	B-2-98
01.01.1998	Utilstrækkelig begrundelse for tilbagebetalingskrav forlænger klagefristen	O-4-98

UDLÆNDINGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 3

10.04.2025	Afslag på opholdsret som fast samlever grundet manglende dokumentation for varigt og forpligtende samliv	EU/2024/125
24.05.2023	Afvisning af opholdstilladelse efter beløbsordningen grundet manglende dokumentation for lovligt ophold	
16.01.2020	Stadfæstelse af afslag på etableringskort grundet konstrueret dokumentation for forsørgelseskrav	

16 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over opsættende virkning ved klagenævn

Krav til skadesrisiko og interesseafvejning hos Planklagenævnet, Miljø- og Fødevareklagenævnet og Energiklagenævnet

Version 2 Opdateret 24. jun. 2026 26 afgørelser · 2014–2026 Læs online

INTRODUKTION

Opsættende virkning af klager er et centralt forvaltningsretligt spørgsmål i plan-, miljø- og energiretlige sager. Udgangspunktet i dansk forvaltningsret er, at en klage ikke har opsættende virkning, men lovgiver har for hvert af de tre store klagenævn – Planklagenævnet, Miljø- og Fødevareklagenævnet og Energiklagenævnet – fastsat særlige regler for, hvornår en klage kan eller skal tillægges suspensiv virkning. Praksis viser en restriktiv linje med afslag i det store flertal af sager, men med vigtige undtagelser navnlig hvor Natura 2000-arealer, bilag IV-arter eller risikoen for uoprettelig fysisk skade er i spil. Denne oversigt kortlægger de lovbestemte rammer og de vurderingskriterier, nævnene anvender, illustreret med konkrete afgørelser fra 2014 til 2026.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Hovedreglen er, at en klage til Planklagenævnet, Miljø- og Fødevareklagenævnet eller Energiklagenævnet ikke har opsættende virkning.

02 Planklagenævnet kan tillægge en klage opsættende virkning, hvor særlige grunde taler derfor, jf. lov om Planklagenævnet § 7, stk. 3.

03 For klager efter naturbeskyttelsesloven gælder den omvendte hovedregel: rettidig klage har opsættende virkning, medmindre nævnet bestemmer andet, jf. naturbeskyttelseslovens § 87, stk. 7.

04 For klager efter planloven § 60 a, stk. 2, har rettidig klage over landzonetilladelser og ekspropriationer opsættende virkning som udgangspunkt.

05 Nævnene vurderer primært om det er overvejende sandsynligt, at der foreligger en væsentlig overtrædelse af den lovgivning, nævnet påser.

06 Risikoen for at en udnyttelse af tilladelsen vil vanskeliggøre et muligt krav om fysisk lovliggørelse indgår som et selvstændigt moment.

07 Tidspunktet for aktivitetens påbegyndelse kan indgå i vurderingen – allerede iværksatte påvirkninger udelukker ikke opsættende virkning.

08 I sager med Natura 2000-arealer eller bilag IV-arter (stor vandsalamander, flagermus m.fl.) er tærsklen for opsættende virkning lavere, da uoprettelig naturskade vanskeligt kan genoprettes.

09 EU-rettens forsigtighedsprincip (TEUF art. 191, stk. 2) kan begrunde opsættende virkning, selv hvor den nationale vurdering er tvetydig.

10 Energiklagenævnet anvender det almindelige forvaltningsretlige udgangspunkt – ganske særlige omstændigheder kræves for opsættende virkning, navnlig at klageadgangen ellers ville blive illusorisk eller at fuldbyrdelse ville have uoprettelige følger.

11 En afgørelse om opsættende virkning er en foreløbig afgørelse og indebærer ingen forhåndstilkendegivelse om sagens udfald.

12 Udnytter ansøger en tilladelse mens klagesagen verserer, sker det på egen risiko for at skulle foretage fysisk lovliggørelse.

13 Afslag på opsættende virkning ved afslag på dispensation har ingen praktisk retlig virkning, da klager ikke opnår dispensation ved opsættende virkning.

14 Højesteret har fastslået at domstolene – også uden udtrykkelig lovhjemmel – undtagelsesvis kan tillægge et søgsmål om en administrativ afgørelses gyldighed opsættende virkning.

§ 1 Lovgrundlaget – tre regelsæt med forskellige udgangspunkter

Spørgsmålet om opsættende virkning af klager reguleres ikke af ét samlet regelsæt, men af en række bestemmelser spredt på de relevante sektorlove. De tre store miljø- og planklagenævn opererer under hvert sit regelsæt med vigtige forskelle i udgangspunktet:

Planklagenævnet – hovedreglen er *ingen opsættende virkning*. Lov om Planklagenævnet § 7, stk. 1 fastslår, at en klage ikke har opsættende virkning, medmindre dette er fastsat i eller i henhold til anden lovgivning. Nævnet kan dog bestemme, at en klage tillægges opsættende virkning, *hvor særlige grunde taler derfor*, jf. § 7, stk. 3. I forlængelse heraf kan nævnet påbyde et bygge- eller anlægsarbejde standset, jf. planlovens § 60 a, stk. 3.

Undtagelsen er klager over *landzonetilladelser* og *ekspropriationer*, hvor rettidig klage har opsættende virkning som udgangspunkt, medmindre nævnet bestemmer andet, jf. planlovens § 60 a, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet opererer under flere sektorlove med forskelligt udgangspunkt:

- *Naturbeskyttelsesloven*: Rettidig klage *har* opsættende virkning som hovedregel, jf. naturbeskyttelseslovens § 87, stk. 7, medmindre klagemyndigheden bestemmer andet. Tilladelser må ikke udnyttes, før klagefristen er udløbet.
-

Miljøbeskyttelsesloven: En klage over en tilladelse, godkendelse eller dispensation har *ikke* opsættende virkning, medmindre Miljø- og Fødevareklagenævnet bestemmer andet, jf. miljøbeskyttelseslovens § 96, stk. 1.

- *Miljøvurderingsloven*: Ved rettidig klage *kan* nævnet bestemme, at en VVM-tilladelse ikke må udnyttes, og påbyde et bygge- eller anlægsarbejde standset, jf. miljøvurderingsloven § 53.

Energiklagenævnet arbejder som udgangspunkt uden specifikke lovbestemmelser om opsættende virkning i de fleste sektorlove (varmeforsyningsloven, VE-loven mv.). Nævnet træffer derfor afgørelse efter *almindelige forvaltningsretlige regler*, hvor udgangspunktet er, at en klage ikke har opsættende virkning, og en fravigelse kræver *ganske særlige omstændigheder*.

Bemærk: Naturbeskyttelseslovens § 87, stk. 7 er pr. 4. marts 2026 ændret ved **lov nr. 355 af 3. marts 2026**, således at afgørelser om CO_2-fangst, -transport eller -lagring på land undtages fra opsættende virkning.

LOV Lov om Planklagenævnet § 7, stk. 1, 3 | Miljøbeskyttelsesloven § 96, stk. 1 | Miljøvurderingsloven § 53 | Naturbeskyttelsesloven § 87, stk. 7 | Planloven § 60a, stk. 2-3

§ 2 Planklagenævnets vurderingskriterier – en firleddet test

Planklagenævnet har gennem sin praksis udviklet en fast vurderingsramme med fire hovedelementer. Rammen fremgår tydeligt af nævnets nyere afgørelser og er opsummeret i Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), afsnit 6.1.6:

1. **Overvejende sandsynlighed for væsentlig lovovertrædelse**: Nævnet undersøger, om det er overvejende sandsynligt, at der i forbindelse med sagens behandling eller afgørelse er sket en væsentlig overtrædelse af den lovgivning, som nævnet påser.
2. **Risiko for vanskeliggørelse af fysisk lovliggørelse**: Det indgår, om der er en stor risiko for, at en udnyttelse af tilladelsen eller planen vil vanskeliggøre et muligt krav om fysisk lovliggørelse, hvis klageren efterfølgende gives medhold.
3. **Tidspunkt for aktivitetens påbegyndelse**: Om projektet allerede er igangsat, kan have betydning.
4. **Interesseafvejning**: En afvejning af de negative konsekvenser for tilladelsens adressat over for risikoen for skade – eksempelvis på naturværdier – der vil være svær at genoprette.

Denne ramme fremgår eksplicit af bl.a. 26/04753 (Frederiksberg, 2026), 26/05148 (gittermast i Lystrup, 2026) og 25/01976 (lovliggørelsespåbud udhuse, 2025).

Afgørelsen træffes på et **foreløbigt grundlag** af hensyn til behovet for hurtig stillingtagen. En nøjere vurdering af sagen sker først under den senere realitetsbehandling. Nævnet understreger konsekvent, at afgørelsen om opsættende virkning ikke er en forhåndstilkendegivelse om sagens udfald.

LOV Lov om Planklagenævnet § 7, stk. 3 | Planloven § 60a, stk. 3

PRAKSIS **Planklagenævnet** · Afslag på opsættende virkning: Klage over Aarhus Kommunes afgørelse om, at 42 m gittermast i Lystrup ikke er lokalplanpligtig 16.06.2026

Planklagenævnet · Planklagenævnet afslår opsættende virkning i klagesag om dispensation fra lokalplan nr. 64 i Frederiksberg Kommune 08.05.2026

Planklagenævnet · Planklagenævnets afslag på opsættende virkning vedrørende lovliggørelsespåbud af udhuse 30.04.2025

§ 3 Planklagenævnet – sager med afslag på opsættende virkning

Det klare flertal af anmodninger om opsættende virkning hos Planklagenævnet afslås. Nævnet anvender en høj tærskel og kræver, at klageren aktivt godtgør overvejende sandsynlighed for en væsentlig overtrædelse.

- **26/04753** (Frederiksberg, 2026): Nabo klagede over dispensation fra lokalplan til ombygning og påberåbte sig utilstrækkelig naboorientering. Nævnet fandt, at klagerens anbringender ikke nåede op på tærsklen for overvejende sandsynlighed for en væsentlig lovovertrædelse.
- **25/10811** (Rødovre, 2025): Dispensation til boligbyggeri i strid med bebyggelsesplan. Nævnet afslog og bemærkede, at vælger ansøgeren at udnytte dispensationen, sker dette *på egen risiko* for senere at skulle foretage fysisk lovliggørelse.
- **26/05148** (42 m gittermast, Lystrup, 2026): Trods klagers argument om at opførelsen var irreversibel, fandt nævnet ikke grundlag for fravigelse af hovedreglen.
- **23/02854, 23/02022** (motorsportsanlæg Kærby Mose, 2023): Trods forekomst af bilag IV-arter (springfrø, stor vandsalamander) i området, fandt nævnet ikke overvejende sandsynlighed for en overtrædelse, bl.a. fordi kommunen havde stillet vilkår om naturforbedringer.
- **25/02334** (kolonihavehus, 2025): Nævnet afviste at tage stilling til opsættende virkning, fordi det i en sag om *afslag* på dispensation ikke giver mening – opsættende virkning ville ikke medføre, at klageren opnår dispensation.

LOV Lov om Planklagenævnet § 7, stk. 1

PRAKSIS **Planklagenævnet** · Afslag på opsættende virkning: Klage over Aarhus Kommunes afgørelse om, at 42 m gittermast i Lystrup ikke er lokalplanpligtig 16.06.2026

Planklagenævnet · Planklagenævnet afslår opsættende virkning i klagesag om dispensation fra lokalplan nr. 64 i Frederiksberg Kommune 08.05.2026

Planklagenævnet · Planklagenævnets afslag på opsættende virkning i sag om dispensation til boligbyggeri og parkering i Rødovre 03.12.2025

Planklagenævnet · Planklagenævnets afgørelse om afslag på opsættende virkning vedrørende afslag på lovliggørende dispensation 08.04.2025

Planklagenævnet · Planklagenævnets afslag på opsættende virkning i sag om motorsportsanlæg i Kærby Mose 03.07.2023

§ 4 Planklagenævnet – sager hvor opsættende virkning blev tillagt

De sager, hvor Planklagenævnet har fraveget hovedreglen og tillagt en klage opsættende virkning, har typisk et eller flere af tre karakteristika: (1) risiko for uoprettelig skade på Natura 2000-naturtyper eller bilag IV-arter, (2) projektets samlede størrelse gør fysisk lovliggørelse vanskelig, eller (3) et lovliggørelsespåbud vil have uforholdsmæssige konsekvenser for klageren.

Bilag IV-arter (stor vandsalamander og flagermus):

-

21/03705 m.fl. (Vejlands Kvarter, Amager Fælled, 2021): I den meget omtalte sag om Vejlands Kvarter tillagde nævnet klagerne opsættende virkning. Nævnet lagde afgørende vægt på, at byggefelterne i lokalplanens nordøstlige hjørne lå i et registreret rasteområde for stor vandsalamander, og at det:

> *ud fra en foreløbig vurdering på det foreliggende grundlag … ikke med tilstrækkelig sikkerhed [kan] afvises, at reglerne om beskyttelse af yngle- og rasteområder for bilag IV-arter ikke er overtrådt.*

- **25/05527** (vindmøller Sundstrup, 2025): Opsættende virkning tillagt pga. ni registrerede flagermusarter og utilstrækkelige undersøgelser af to bygninger, der skulle nedrives. Nævnet fandt en vis sandsynlighed for overtrædelse af habitatdirektivets regler om yngle- og rasteområder.

Projektets størrelse og fysisk lovliggørelse:

- **24/05920** (solcelleanlæg Lalandia, 2024): Etablering af solceller på ca. 1,3 ha. Nævnet fandt, at projektets samlede størrelse begrundede fravigelse af hovedreglen, og at der var en vis sandsynlighed for strid med lokalplanpligten i planlovens § 13, stk. 2.

Lovliggørelsespåbud med uforholdsmæssige konsekvenser:

- **25/07876** (kolonihavehus, 2025): Påbud om nedrivning af store dele af et kolonihavehus. Nævnet lagde vægt på, at øjeblikkelig håndhævelse under verserende sag ville medføre *betydelige negative konsekvenser og ikke-ubetydelige udgifter* for klageren.

LOV	Lov om Planklagenævnet § 7, stk. 3 · Planloven § 13, stk. 2	
PRAKSIS	**Planklagenævnet** · Opsættende virkning i sag om afslag på dispensation og lovliggørelsespåbud for kolonihavehus	20.10.2025
	Planklagenævnet · Afgørelse om opsættende virkning i klagesag vedrørende vindmølleprojekt og flagermusbeskyttelse	25.08.2025
	Planklagenævnet · Opsættende virkning tillagt i klagesag om dispensation til solcelleanlæg ved Lalandia	03.07.2024
	Planklagenævnet · Opsættende virkning i klagesag vedrørende kommuneplantillæg og lokalplan for Vejlands Kvarter, Københavns Kommune	07.07.2021

§ 5 Miljø- og Fødevareklagenævnet – opsættende virkning i naturbeskyttelses- og VVM-sager

Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis adskiller sig fra Planklagenævnets på et afgørende punkt: for klager efter naturbeskyttelsesloven er udgangspunktet den *omvendte* hovedregel – rettidig klage *har* opsættende virkning, medmindre nævnet bestemmer andet.

Naturbeskyttelsesloven – afslag på ophævelse af opsættende virkning:

- **25/07462, 25/07464** (vejbyggeri Bygholm Ådal, 2025): Horsens Kommune dispenserede fra naturbeskyttelseslovens § 3 og § 16 til en forbindelsesvej, der ville fjerne 7.275 m² beskyttet natur. Kommunen anmodede om ophævelse af klagernes opsættende virkning pga. hastende trafikale behov. Nævnet afslog og lagde vægt på:

> *projektets betydelige omfang, karakter og kompleksitet samt de væsentlige naturmæssige og landskabelige interesser i området.*

VVM-sager – forsigtighedsprincippet og Natura 2000:

- **19/02654** (digebyggeri Jyllinge Nordmark, 2019): Nævnet havde tillagt VVM-klagen opsættende virkning pga. inddragelse af ca. 0,6 ha strandeng på Natura 2000-udpegningsgrundlaget. Da Roskilde Kommune anmodede om genoptagelse og argumenterede for, at skaden allerede var sket, fastholdt nævnet den opsættende virkning. Nævnet udtalte:

> *Allerede iværksatte påvirkninger/ødelæggelser af Natura 2000-arealer kan … ikke i sig selv medføre, at opsættende virkning er udelukket. Dette ville bevirke, at muligheden for at tillægge en klage opsættende virkning i adskillige tilfælde kunne gøres illusorisk.*

  Nævnet henviste til forsigtighedsprincippet i TEUF artikel 191, stk. 2, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- **NMK-34-00673** (vindmøller ved Hemmet, 2018): Trods klagers påberåbelse af EU-domstolens *d'Oultremont*-afgørelse (C-290/15) om strategisk miljøvurdering, fandt nævnet ikke overvejende sandsynlighed for en overtrædelse i den danske sag, da kommuneplanlægningen allerede var ledsaget af en miljøvurdering.
- **24/10308** (råstofindvinding Køge Bugt, 2026): I denne sag havde klagerne fået opsættende virkning, men indvinder anmodede om ophævelse heraf. Nævnet afslog ophævelsen ved afgørelse af 21. februar 2025.

LOV	Miljøvurderingsloven § 53 · Naturbeskyttelsesloven § 3 · Naturbeskyttelsesloven § 87, stk. 7	
PRAKSIS	**Miljø- og Fødevareklagenævnet** · Ikke medhold i klager over tilladelse til råstofindvinding i fællesområde 548-BA Juelsgrund i Køge Bugt – Natura 2000 og marsvin	27.05.2026
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Afslag på ophævelse af opsættende virkning af klager over dispensationer til vejbyggeri i beskyttet natur og åbeskyttelseslinje	19.11.2025
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afslag på genoptagelse af sag om opsættende virkning for VVM-tilladelse til digebyggeri	15.03.2019
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Afslag på opsættende virkning i klagesag om VVM-tilladelse til vindmøller	02.05.2018

§ 6 Energiklagenævnet – forvaltningsretlig hovedregel og restriktiv praksis

Energiklagenævnet adskiller sig fra de to øvrige nævn ved at operere under sektorlove (varmeforsyningsloven, VE-loven mv.), der typisk *ikke* indeholder specifikke regler om opsættende virkning. Nævnet træffer derfor afgørelse efter de almindelige forvaltningsretlige principper, der stiller højere krav end Planklagenævnets "særlige grunde"-standard. Praksis er meget restriktiv.

Nævnets vurdering fokuserer på:

- Om underinstansens afgørelse vil **miste sin betydning**, eller klageadgangen blive **illusorisk**, uden opsættende virkning
- Om fuldbyrdelse af afgørelsen vil have **uoprettelige følger**
- Om skadevirkningerne **vanskeligt lader sig genoprette**

Afslag – typiske begrundelser:

Sag	År	Emne	Begrundelse for afslag
1021-14-4	2014	Prisanmeldelse kraftvarme	Byrden ved prisanmeldelse ikke tungtvejende nok
1021-15-99	2015	Fjernvarmepriser 50 mio. kr.	Økonomisk risiko ens for begge parter; genopretning mulig
21/11034	2022	Markedsbestemthed energibesparelser	Hensynet til hurtig tilbagebetaling til varmeforbrugere vejede tungere
23/05380	2023	VE-støtte tilbagebetaling	Beløb kunne tilbagebetales ved medhold

Imødekommelser – sjældne undtagelser:

- **1081-16-3** (energimærke, 2016): Opsættende virkning imødekommet, bl.a. fordi klager bestred at være rette adressat for påbud om berigtigelse, og klageadgangen ellers reelt ville blive gjort illusorisk. Energistyrelsen havde desuden selv accepteret opsættende virkning.
- **24/05236** (udlodninger I/S AffaldPlus, 2024): Opsættende virkning tillagt pga. 15 år gammel sag med væsentlige økonomiske konsekvenser, usikkerhed om faktisk grundlag, manglende partshøring, og at Forsyningstilsynet ikke havde udtalt sig imod anmodningen.

LOV `Varmeforsyningsloven § 26`

PRAKSIS

Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om opsættende virkning i sag vedrørende udlodninger fra I/S AffaldPlus — 09.10.2024

Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om opsættende virkning i sag om opkrævning af støtte til vedvarende energianlæg — 01.09.2023

Energiklagenævnet · Nægtelse af opsættende virkning i sag om tilbagebetaling af støtte til vedvarende energianlæg — 01.09.2023

Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om afslag på opsættende virkning i sag om opkrævning af støtte til vedvarende energi — 07.08.2023

Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om opsættende virkning i sag vedrørende markedsbestemthed af energibesparelsesaftaler — 11.09.2022

Energiklagenævnet · Anmodning om opsættende virkning imødekommet i sag om energimærke — 20.07.2016

Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om afslag på opsættende virkning i sag om fjernvarmepriser — 28.12.2015

Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om afslag på undtagelse af kraftvarmeanlæg fra varmeforsyningslovens prisbestemmelser — 12.05.2014

§ 7 Natura 2000 og bilag IV-arter som nøglefaktor for opsættende virkning

Et gennemgående mønster i praksis er, at EU-habitatdirektivets beskyttelsesregime udgør den hyppigste og tungeste begrundelse for at tillægge en klage opsættende virkning. To scenarier skiller sig ud:

1. Risiko for skade på Natura 2000-områdets integritet

Når et projekt indebærer direkte inddragelse af Natura 2000-beskyttede naturtyper, har nævnene vist sig villige til at tillægge klager opsættende virkning. I sagen om digebyggeriet i Jyllinge Nordmark (19/02654) lagde nævnet afgørende vægt på, at det ikke videnskabeligt sikkert kunne udelukkes, at der ville ske yderligere skade. Nævnet fastslog, at forsigtighedsprincippet krævede opsættende virkning.

2. Beskyttelse af bilag IV-arters yngle- og rasteområder

Det følger af habitatdirektivet og planhabitatbekendtgørelsen, at en plan ikke kan vedtages, hvis gennemførelsen kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter. Når denne tærskel er i spil, sænkes kravet til overvejende sandsynlighed:

- I **Vejlands Kvarter-sagen (21/03705 m.fl.)** var det tilstrækkeligt, at det *ikke med tilstrækkelig sikkerhed kunne afvises*, at reglerne var overtrådt.
- I **vindmøllesagen ved Sundstrup (25/05527)** var det tilstrækkeligt, at der var utilstrækkelige undersøgelser af to bygninger i et område med ni flagermusarter.

Omvendt blev opsættende virkning afslået i **motorsportsanlægget i Kærby Mose (23/02854)**, hvor kommunen havde stillet vilkår om naturforbedrende tiltag, og nævnet på det foreløbige grundlag ikke fandt overvejende sandsynlighed for overtrædelse.

Vejledningen til miljøvurderingsloven opsummerer princippet:

> *Endvidere må der … lægges vægt på, om realisering af en plan vil kunne medføre uoprettelig skade, bl.a. i forhold til bilag IV-arter eller Natura 2000-områder.*

LOV Naturbeskyttelsesloven § 87, stk. 7

PRAKSIS

Planklagenævnet · Afgørelse om opsættende virkning i klagesag vedrørende vindmølleprojekt og flagermusbeskyttelse	25.08.2025
Planklagenævnet · Planklagenævnets afslag på opsættende virkning i sag om motorsportsanlæg i Kærby Mose	03.07.2023
Planklagenævnet · Opsættende virkning i klagesag vedrørende kommuneplantillæg og lokalplan for Vejlands Kvarter, Københavns Kommune	07.07.2021
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afslag på genoptagelse af sag om opsættende virkning for VVM-tilladelse til digebyggeri	15.03.2019

§ 8 Domstolenes adgang til at tillægge søgsmål opsættende virkning

Parallelt med nævnenes adgang til at tillægge klager opsættende virkning kan domstolene – også uden udtrykkelig lovhjemmel – undtagelsesvis tillægge et søgsmål om en administrativ afgørelses gyldighed opsættende virkning. Denne adgang er bekræftet af Højesteret.

BS-36790/2025-HJR (Middelfart-lokalplanen, 2026): Foreningen Biobevar Middelfart havde fået medhold i byretten i, at Planklagenævnets stadfæstelse af en lokalplan var ugyldig pga. manglende undersøgelse af bilag IV-arter. Planklagenævnet ankede til Østre Landsret. Foreningen anmodede om opsættende virkning.

Landsretten afviste med henvisning til retsplejelovens regler om retskraft. Højesteret ophævede landsrettens kendelse og fastslog:

> *domstolene [er] ikke afskåret fra undtagelsesvis at tillægge et søgsmål vedrørende gyldigheden af en administrativ afgørelse opsættende virkning, selv uden udtrykkelig lovhjemmel.*

Højesteret præciserede, at afgørelsen skal baseres på en **konkret afvejning** af:

- Det offentliges interesse i afgørelsens gennemførelse
- Risikoen for alvorlig skade for modparten
- Om der foreligger et rimeligt grundlag for påstanden om ugyldighed

I to samtidige udlændingesager bekræftede Højesteret samme principper. I **BS-1108/2022-HJR** tillagde Højesteret ankesagen opsættende virkning, fordi byretten allerede havde underkendt afslaget. I **BS-49769/2021-HJR** afviste Højesteret derimod opsættende virkning, da byretten havde frifundet myndigheden, hvorfor procesprognosen var ugunstig.

Disse principper er direkte overførbare til plan- og miljøsager, hvor en byret har tilsidesat et klagenævns afgørelse.

LOV	Grundloven § 63, stk. 1	
PRAKSIS	**Højesteret** · Opsættende virkning under anke af sag om Planklagenævnets afgørelse vedrørende lokalplan i Middelfart	15.01.2026
	Højesteret · Højesterets kendelse om opsættende virkning i udlændingesag efter byrettens underkendelse af administrativt afslag	13.04.2022
	Højesteret · Højesterets afvisning af opsættende virkning i sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse	13.04.2022

§ 9 Sammenfatning – mønstre og praktiske retningslinjer

Nævnspraksis fra 2014-2026 tegner følgende overordnede billede:

Afslag er hovedreglen. I det store flertal af sager ved alle tre nævn afslås anmodningen om opsættende virkning. Generelle klager over utilstrækkelig begrundelse, mangelfuld naboorientering eller kommunens skønsudøvelse er typisk utilstrækkelige.

Naturbeskyttelseslovens omvendte udgangspunkt gør en væsentlig forskel: klager over dispensationer efter §§ 3 og 16 har automatisk opsættende virkning, og kommunen/bygherren bærer bevisbyrden for ophævelse.

Natura 2000 og bilag IV-arter udgør den praktisk vigtigste begrundelse for at tillægge klager opsættende virkning. Her sænker nævnene tærsklen og lader forsigtighedsprincippet veje tungt.

Risiko for fysisk irreversibilitet er et selvstændigt tungt moment – store bygge- eller anlægsarbejder, nedrivningspåbud eller fjernelse af natur, der ikke lader sig genetablere, øger sandsynligheden for opsættende virkning.

Energiklagenævnets høje tærskel afspejler, at sager om priser, tilskud og regnskabskrav typisk er økonomisk reversible – beløb kan tilbagebetales. Kun hvor klageadgangen ville blive *illusorisk*, eller der foreligger helt særlige omstændigheder, fraviges udgangspunktet.

Praktiske konsekvenser for bygherrer og ansøgere:

- En dispensation eller tilladelse uden opsættende virkning kan udnyttes straks, men udnyttelse sker på *egen risiko* for fysisk lovliggørelse.
- En opsættende virkning suspenderer tilladelsen – den må ikke udnyttes, mens klagesagen verserer.
- Afgørelsen om opsættende virkning er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, men domstolsprøvelse inden 6 måneder er mulig.

PRAKSIS	**Planklagenævnet** · Planklagenævnets afslag på opsættende virkning i sag om dispensation til boligbyggeri og parkering i Rødovre	03.12.2025
	Planklagenævnet · Opsættende virkning i sag om afslag på dispensation og lovliggørelsespåbud for kolonihavehus	20.10.2025
	Planklagenævnet · Afslag på opsættende virkning i sag om miljøscreening af lokalplan for udvidelse af idrætsanlæg	08.07.2025
	Planklagenævnet · Opsættende virkning tillagt i klagesag om dispensation til solcelleanlæg ved Lalandia	03.07.2024
	Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om afslag på undtagelse af kraftvarmeanlæg fra varmeforsyningslovens prisbestemmelser	12.05.2014
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Afslag på ophævelse af opsættende virkning af klager over dispensationer til vejbyggeri i beskyttet natur og åbeskyttelseslinje	19.11.2025

REFERENCE Lovgrundlag

5 paragraffer

Lov om Planklagenævnet § 7	stk. 1, 3	Miljøbeskyttelsesloven § 96	stk. 1
Miljøvurderingsloven § 53		Naturbeskyttelsesloven § 87	stk. 7
Planloven § 60a	stk. 2-3		

MATERIALE Citerede afgørelser

26 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 3

15.01.2026	Opsættende virkning under anke af sag om Planklagenævnets afgørelse vedrørende lokalplan i Middelfart	36790-2025
13.04.2022	Højesterets kendelse om opsættende virkning i udlændingesag efter byrettens underkendelse af administrativt afslag	bs-1108-2022-hjr
13.04.2022	Højesterets afvisning af opsættende virkning i sag om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse	bs-49769-2021-hjr

PLANKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 11

16.06.2026	Afslag på opsættende virkning: Klage over Aarhus Kommunes afgørelse om, at 42 m gittermast i Lystrup ikke er lokalplanpligtig	26-05148
08.05.2026	Planklagenævnet afslår opsættende virkning i klagesag om dispensation fra lokalplan nr. 64 i Frederiksberg Kommune	26/04753

03.12.2025	Planklagenævnets afslag på opsættende virkning i sag om dispensation til boligbyggeri og parkering i Rødovre	25/10811
20.10.2025	Opsættende virkning i sag om afslag på dispensation og lovliggørelsespåbud for kolonihavehus	25/07876
25.08.2025	Afgørelse om opsættende virkning i klagesag vedrørende vindmølleprojekt og flagermusbeskyttelse	25/05527
08.07.2025	Afslag på opsættende virkning i sag om miljøscreening af lokalplan for udvidelse af idrætsanlæg	25/05174, 25/05154, 25/05165
30.04.2025	Planklagenævnets afslag på opsættende virkning vedrørende lovliggørelsespåbud af udhuse	25/01976
08.04.2025	Planklagenævnets afgørelse om afslag på opsættende virkning vedrørende afslag på lovliggørende dispensation	25/02334
03.07.2024	Opsættende virkning tillagt i klagesag om dispensation til solcelleanlæg ved Lalandia	24/05920, 24/05462
03.07.2023	Planklagenævnets afslag på opsættende virkning i sag om motorsportsanlæg i Kærby Mose	23/02854, 23/02022
07.07.2021	Opsættende virkning i klagesag vedrørende kommuneplantillæg og lokalplan for Vejlands Kvarter, Københavns Kommune	21/03705, 21/03706, 21/03708 og 21/03709

ENERGIKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 8

09.10.2024	Energiklagenævnets afgørelse om opsættende virkning i sag vedrørende udlodninger fra I/S AffaldPlus	24/05236
01.09.2023	Energiklagenævnets afgørelse om opsættende virkning i sag om opkrævning af støtte til vedvarende energianlæg	23/05882
01.09.2023	Nægtelse af opsættende virkning i sag om tilbagebetaling af støtte til vedvarende energianlæg	23/06556
07.08.2023	Energiklagenævnets afgørelse om afslag på opsættende virkning i sag om opkrævning af støtte til vedvarende energi	23/05380
11.09.2022	Energiklagenævnets afgørelse om opsættende virkning i sag vedrørende markedsbestemthed af energibesparelsesaftaler	21/11034
20.07.2016	Anmodning om opsættende virkning imødekommet i sag om energimærke	1081-16-3
28.12.2015	Energiklagenævnets afgørelse om afslag på opsættende virkning i sag om fjernvarmepriser	1021-15-99
12.05.2014	Energiklagenævnets afgørelse om afslag på undtagelse af kraftvarmeanlæg fra varmeforsyningslovens prisbestemmelser	1021-14-4

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 4

27.05.2026	Ikke medhold i klager over tilladelse til råstofindvinding i fællesområde 548-BA Juelsgrund i Køge Bugt – Natura 2000 og marsvin	24-10308

19.11.2025	Afslag på ophævelse af opsættende virkning af klager over dispensationer til vejbyggeri i beskyttet natur og åbeskyttelseslinje	25/07462, 25/07464
15.03.2019	Miljø- og Fødevareklagenævnets afslag på genoptagelse af sag om opsættende virkning for VVM-tilladelse til digebyggeri	19/02654
02.05.2018	Afslag på opsættende virkning i klagesag om VVM-tilladelse til vindmøller	NMK-34-00673

17 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over partshøring

Forvaltningslovens §§ 19-21 – høringspligtens genstand, undtagelserne og ugyldighedsvirkningen

Version 2 Opdateret 15. jul. 2026 28 afgørelser · 1993–2025 Læs online

INTRODUKTION

Partshøring efter forvaltningslovens §§ 19-21 forpligter myndigheden til – af egen drift – at forelægge parten de oplysninger om sagens faktiske grundlag og de eksterne faglige vurderinger, som parten ikke kan antages at kende, og som er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for afgørelsen. Praksis fra Højesteret, landsretterne, Landsskatteretten, Ankestyrelsen, klagenævnene og Folketingets Ombudsmand er entydig om, at partshøringsreglen er en garantiforskrift: tilsidesættelse skaber en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen og derfor ugyldig – men formodningen kan afkræftes ved en konkret væsentlighedsvurdering. Denne oversigt kortlægger, hvad der skal høres over, hvornår høring kan undlades, hvilke frister der gælder, hvem der er part, og hvornår manglende høring faktisk fører til ugyldighed og hjemvisning.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Høringspligten efter forvaltningslovens § 19 omfatter kun oplysninger om sagens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger – ikke myndighedens egen retlige subsumption eller den påtænkte afgørelse som sådan.

02 Siden 1. januar 2014 nævner § 19, stk. 1, udtrykkeligt "eksterne faglige vurderinger"; en anden myndigheds indstilling med konkret subsumption i forhold til sagens faktum skal derfor forelægges parten.

03 Myndighedens interne materiale og egne vurderinger – fx den egen lægekonsulents udtalelse – er som udgangspunkt ikke omfattet, men nye faktiske oplysninger, som konsulenten indhenter udefra, er det.

04 Høringspligten udløses, selv om parten kender oplysningen, hvis parten ikke ved, at den indgår i afgørelsesgrundlaget i netop den sag, der behandles.

05 En partshøring skal identificere den konkrete sag og de konkrete oplysninger; enslydende masseforsendelser opfylder ikke § 19.

06 Loven fastsætter ingen minimumsfrist, men fristen skal give parten rimelig tid; ufravigelige standardfrister og afgørelser truffet før fristens udløb er sagsbehandlingsfejl.

07 Partshøringsreglerne er garantiforskrifter: tilsidesættelse skaber en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen og dermed ugyldig.

08 Formodningen kan afkræftes ved en konkret væsentlighedsvurdering – afgørelsen står ved magt, hvis myndigheden godtgør, at fejlen ikke kan have påvirket resultatet.

09 En klageinstans kan ikke reparere manglende partshøring over faktiske oplysninger, der ligger til grund for underinstansens skøn, når klageinstansen ikke kan prøve skønnet.

10 Forvaltningslovens § 20 om udskudt høring kan ikke anvendes i indgrebssager (forbud, påbud, tilbagekaldelse) – kun i begunstigelsessager, der kan ændres efter partens anmodning.

11 I sager om uansøgt afsked og i disciplinærsager mod ansatte gælder en udvidet partshøring, der også omfatter den retlige bedømmelse.

12 Partsstatus er forudsætningen for partshøring: der kræves en væsentlig, individuel og retlig interesse – rent ideelle eller principielle interesser er ikke nok.

13 Fremkommer der nye væsentlige oplysninger, eller skifter afgørelsesgrundlaget efter første høring, skal der partshøres på ny.

14 En partshøring er ikke i sig selv en afgørelse og kan ikke påklages selvstændigt.

§ 1 Retsgrundlaget: §§ 19-21 og partshøringens fire betingelser

Partshøringspligten er lovfæstet i forvaltningslovens § 19, der i stk. 1 bestemmer:

> *Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.*

Høringspligten forudsætter dermed **fire kumulative betingelser**:

1. **Afgørelsessag.** Forvaltningsloven gælder kun for sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, jf. § 2, stk. 1. Faktisk forvaltningsvirksomhed og almindelige ledelsesbeslutninger falder udenfor.
2. **Oplysningens karakter.** Der skal være tale om oplysninger om sagens *faktiske grundlag* eller *eksterne faglige vurderinger*.
3. **Partens ukendskab.** Parten må ikke kunne antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af oplysningerne.
4. **Ugunst og væsentlighed.** Oplysningerne skal være til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Hertil kommer to komplementære bestemmelser. § 20 giver adgang til at *udskyde* høringen i sager, hvor myndigheden efter partens anmodning kan ændre afgørelsen – mod at afgørelsen ledsages af oplysningerne og af vejledning om genoptagelsesadgangen. Og § 21 giver parten en selvstændig ret til på **ethvert tidspunkt** at forlange sagen udsat, indtil parten har afgivet en udtalelse – en ret, der gælder uafhængigt af, om myndigheden har en høringspligt efter § 19.

Af de oprindelige forarbejder til § 19 fremgår, at bestemmelserne "i det væsentlige [tilsigter] at lovfæste de senere års ombudsmandspraksis". Ombudsmandsudtalelserne er derfor fortsat en central retskilde ved fortolkningen af paragraffen.

Lovhistorik. § 19, stk. 1, blev nyaffattet ved **lov nr. 638 af 12. juni 2013** (i kraft 1. januar 2014) for at tilpasse bestemmelsen til den nye offentlighedslovs regler om aktindsigt og ekstrahering. Ved samme lov blev § 19, stk. 2, nr. 1 og nr. 5 nyaffattet. Det er ved denne ændring, at ordlyden gik fra "oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder" til den nuværende formulering om "en sags faktiske grundlag **eller eksterne faglige vurderinger**". Den seneste ændring af forvaltningsloven, LOV nr 655 af 11. juni 2024 om styrket beskyttelse af offentligt ansatte i sager om aktindsigt, berører derimod **ikke** §§ 19-21; den indsætter alene et nyt stk. 2 i § 9 a om aktindsigtsanmodninger med retsstridigt formål. Partshøringsreglerne står altså materielt uændret siden 2014 (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014).

Afgrænsning. Partshøring og aktindsigt er to *uafhængige* pligter: en aktindsigtsanmodning fritager ikke myndigheden for at partshøre af egen drift. Omvendt kobler § 19, stk. 2, nr. 4 de to regelsæt sammen, idet der ikke skal høres over oplysninger, parten ikke har ret til aktindsigt i. Om aktindsigt henvises til /praksisoversigt/aktindsigt, og om begrundelseskravet efter §§ 22-24 til /praksisoversigt/begrundelse-forvaltning.

Endelig er en partshøring **ikke i sig selv en afgørelse**. Miljø- og Fødevareklagenævnet afviste derfor i 24/06828 at realitetsbehandle en klage over en kommunes partshøring med udkast til afgørelse: en høring fastsætter ikke, hvad der er eller skal være gældende ret i den konkrete sag, og kan derfor ikke påklages selvstændigt.

LOV `Forvaltningsloven § 2, stk. 1` `Forvaltningsloven § 19, stk. 1, 2` `Forvaltningsloven § 20` `Forvaltningsloven § 21`

PRAKSIS **Miljø- og Fødevareklagenævnet** · Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af klage over partshøring vedrørende rørlægning af vandløb 12.07.2024

§ 2 Høringens genstand: faktisk grundlag og eksterne faglige vurderinger – ikke den retlige vurdering

Høringspligten er efter § 19, stk. 1 afgrænset til **sagens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger**. Myndighedens egen retlige subsumption, dens interne overvejelser og den påtænkte afgørelse som sådan er ikke i sig selv omfattet.

Grænsen er imidlertid ikke skarp, fordi vurderinger af faktiske forløb er omfattet. Folketingets Ombudsmand udtalte i sagen om partshøring vedr. Erhvervssygdomsudvalgets udtalelse til brug for Arbejdsskadestyrelsen:

> *Udtrykket omfatter enhver oplysning der bidrager til at skabe klarhed om en (påtænkt) afgørelses faktiske og bevismæssige grundlag, og vil således også kunne omfatte vurderinger vedrørende faktiske forløb og omstændigheder uanset at der ikke herved i sig selv bringes nye faktiske oplysninger frem.*

Den samme linje ligger bag 2013-ændringen, der indsatte "eksterne faglige vurderinger" i lovteksten. Miljø- og Fødevareklagenævnet anvendte den i 24/05554, hvor Landbrugs- og Fiskeristyrelsen havde afvist slutudbetaling af tilskud til vandløbsrestaurering direkte på grundlag af en indstilling fra Miljøstyrelsen, som tilsagnshaveren aldrig havde set:

> *Nævnet har vurderet, at klager ikke har været tilstrækkeligt bekendt med sagens grundlag, før Landbrugs- og Fiskeristyrelsen traf afgørelse den 18. december 2023... Nævnet henviser til, at indstillingen indeholder udtalelser med konkret subsumption i forhold til den aktuelle sags faktum, som ligger til grund for Landbrugs- og Fiskeristyrelsens afgørelse.*

Afgørelsen blev ophævet og hjemvist. Kernen er, at **en anden myndigheds faglige indstilling med konkret subsumption i forhold til sagens faktum er en ekstern faglig vurdering**, som parten skal høres over.

Intern kontra ekstern. Myndighedens eget interne materiale er derimod som udgangspunkt ikke omfattet. Vejledning om sygedagpenge formulerer det klart:

> *Myndighedens pligt til at partshøre borgeren gælder ikke myndighedens interne materiale og egne vurderinger, f.eks. udtalelser fra myndighedens egen lægekonsulent.*

Grænsen brydes dog, når konsulenten indhenter *nye faktiske oplysninger udefra*. I Ankestyrelsens principafgørelse F-3-03 havde nævnets lægekonsulent telefonisk indhentet supplerende oplysninger fra en overlæge om et sygt barns plejebehov. Oplysningerne blev alene noteret i et internt lægeark, blev ikke journaliseret og blev ikke forelagt faderen. Ankestyrelsen hjemviste sagen: både notatpligten og partshøringspligten var tilsidesat, og oplysningerne var af væsentlig betydning. Ombudsmanden nåede et tilsvarende resultat i sagen om manglende partshøring om tandlægekonsulents udtalelse.

Lægelige erklæringer. Vejledning om sygedagpenge fastslår, at der i sager, hvor helbredsmæssige forhold har betydning, **altid bør partshøres over nye speciallægeerklæringer – også når konklusionen støtter borgerens sag**, fordi erklæringen normalt er af så væsentlig betydning, at borgeren bør kunne kommentere den. Vejledning om sygedagpengeperioden og forlængelse gengiver Ankestyrelsens principafgørelse F-7-01, hvor kommunen havde standset sygedagpenge uden at partshøre over en statusattest fra sygehuset, som kommunen fortolkede til ugunst for den sygemeldte – høring burde have været foretaget.

LOV	Forvaltningsloven § 19, stk. 1	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	01.01.2003
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Manglende partshøring fører til ophævelse af afslag på slutudbetaling til vandløbsrestaurering	17.09.2025

§ 3 Kendskabskravet: parten skal vide, at oplysningen indgår i netop denne sag

Høringspligten udløses kun, hvis parten "ikke kan antages at være bekendt med", at myndigheden er i besiddelse af oplysningerne. Forarbejderne til § 19 præciserer, at kravet ikke er et krav om, at oplysningen skal være ny for parten:

> *Efter bestemmelsens formulering består høringspligten, selv om parten kender de pågældende oplysninger. Herved opnås, at der gives parten mulighed for at kommentere eller korrigere oplysninger, som han ikke har haft anledning til at hæfte sig ved, fordi han har været af den fejlagtige formening, at oplysningerne ikke indgik i myndighedens beslutningsgrundlag.*

Og videre:

> *Der må i almindelighed antages at bestå en vis formodning for, at parten ikke har kendskab til, at en oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for en bestemt sag, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågældende sag, eller det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne, at oplysninger indgår i afgørelsesgrundlaget.*

Praksis udmønter dette i tre konkrete krav:

- **Høringen skal identificere sagen.** I Ankestyrelsens principafgørelse F-2-07 havde kommunen sendt en speciallægeerklæring fra en arbejdsskadesag i høring hos borgerens advokat uden at oplyse, om høringen vedrørte dagpengesagen eller pensionssagen. Kommunen standsede derefter sygedagpengene. Ankestyrelsen fandt afgørelsen ugyldig: "kendskab til, hvilken sag, der var tale om, var en forudsætning for, at parten kunne komme med relevante bemærkninger til sagen og eventuelt komme med yderligere materiale."
- **Høringen skal angå de konkrete oplysninger.** I principafgørelse 49-14 fastslog Ankestyrelsen, at masseforsendelser af enslydende breve til en kreds af potentielt berørte borgere **ikke** opfylder § 19, fordi de ikke gør parterne bekendt med de *konkrete* oplysninger i den enkelte sag. Afgørelsen var ugyldig og blev hjemvist.
- **Høringen skal have reel karakter af høring.** I principafgørelse 9-13 om tilbagebetaling af børnetilskud, boligstøtte og friplads udtalte Ankestyrelsen:

> *Det er efter vores opfattelse ikke i overensstemmelse med formålet, at en partshøring gennemføres i forbindelse med et møde hos kommunen, samtidig med, at kommunen spørger parten uddybende ind til forholdene i sagen eller ligefrem indskærper oplysningspligten over for parten.*

Omvendt kan kendskabskravet være opfyldt på forhånd. Forarbejderne nævner, at hvis det i en ansøgningsblanket er anført, at nærmere konkretiserede oplysninger vil blive indhentet fra bestemte myndigheder, består der ingen høringspligt over dem. Og Bidragsvejledningen fastslår, at oplysninger fra skattemyndighedernes registre har et "autentisk præg", så det normalt er ubetænkeligt at træffe afgørelse uden høring, jf. § 19, stk. 2, nr. 1 – medmindre parten faktisk bestrider dem.

LOV	Forvaltningsloven § 19, stk. 1, 2	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Gensidig forsørgelsespligt for samlevende: Objektive kriterier, registerindhentning og krav til partshøring	01.01.2014
	Ankestyrelsen · Utilstrækkelig bevisbyrde for ægteskabslignende forhold og manglende partshøring ved tilbagebetaling af børnetilskud, boligstøtte og friplads	01.01.2013
	Ankestyrelsen · Partshøring skal specificere den konkrete sag, når borgeren har flere verserende sager	01.01.2007

§ 4 Undtagelserne: § 19, stk. 2, nr. 1-6, og udskudt høring efter § 20

§ 19, stk. 2 opregner seks undtagelser fra høringspligten:

Nr.	Undtagelse	Typisk anvendelse
1	Ubetænkeligt at afgøre på det foreliggende grundlag	Autentiske registeroplysninger (CPR, skat)
2	Udsættelse ville overskride en **lovbestemt** frist	Kun egentlige lovfrister
3	Partens interesse må vige for væsentlige offentlige/private hensyn	Kræver konkret afvejning
4	Parten har ikke ret til aktindsigt i oplysningerne	Fx straffesagsakter, jf. § 9, stk. 3
5	Videre, ubestemt kreds af berørte, eller væsentlige praktiske vanskeligheder	Miljøtilladelser, ukendt opholdssted
6	Særlige lovbestemte høringsordninger	Skatteforvaltningsloven, åstedsforretninger

Forarbejderne understreger, at **nr. 1 skal fortolkes indskrænkende ved indgribende afgørelser**:

> *Efter omstændighederne må sagens beskaffenhed dog indgå som et selvstændigt element i vurderingen, således navnlig hvis den påtænkte afgørelse vil være af indgribende betydning for den pågældende part som f.eks. forbud, påbud, fratagelse af rettigheder m.v.*

Ombudsmanden har afgrænset nr. 2 og nr. 3 stramt. I sagen om børneydelser i udlandet havde kommunen undladt at høre, fordi ydelsen forfaldt kort efter. Ombudsmanden udtalte, at det forhold, at tiden nærmer sig for forfald af en offentlig ydelse, som myndigheden påtænker at bringe til ophør, **hverken** falder ind under nr. 2 (ingen lovbestemt frist) **eller** kan begrunde undladelse efter nr. 3. Og i sagen om pålæggelse af statslig forkøbsret afviste ombudsmanden, at nr. 3 kunne bruges til at imødegå en *generel* risiko for videresalg under høringen – bestemmelsen forudsætter en konkret vurdering af partens interesse over for det offentlige hensyn.

Undtagelserne i praksis. Vejledning om forvaltningsloven og offentlighedsloven for Kriminalforsorgens personale fremhæver nr. 3 og nr. 4 som de praktisk vigtigste på området – fx hvor politiet i en udgangssag oplyser, at den indsatte er indblandet i ny kriminalitet, og hvor høring ville ødelægge efterforskningen – og tilføjer, at høring kan undlades i klagesager, hvor der ikke er fremkommet nye oplysninger i forhold til den påklagede sag. Vejledning i lov om offentlige veje accepterer meget korte frister ved vintervedligeholdelse og peger på, at nr. 1, 3 og 5 efter omstændighederne kan bære en undladelse. Og vejledningen om zoneforbud accepterer *mundtlig* partshøring på stedet – med det væsentlige forbehold, at "den pågældende skal være i en tilstand, hvor partshøring med mening kan foretages", hvilket kan udelukke høring af en svært beruset eller ophidset person.

§ 20 – udskudt høring. Forarbejderne til § 20 trækker en skarp grænse:

> *Kravet om, at undladelse af partshøring skal være ubetænkelig på grund af sagens karakter og hensynet til parten selv, indebærer, at undtagelsesbestemmelsen ikke finder anvendelse i sager, der går ud på at gøre indgreb over for parten. Undtagelsesreglen kan således ikke finde anvendelse i sager om meddelelse af forbud eller påbud, tilbagekaldelse af en tilladelse eller i øvrigt i sager, hvor afgørelsen går ud på at gøre indgreb i partens friheds- eller rettighedssfære.*

§ 20 er altså forbeholdt **begunstigelsessager** – typisk ansøgninger om økonomiske ydelser, hvor parten har interesse i en hurtig delafgørelse med mulighed for efterbetaling. Anvendes § 20, skal afgørelsen ledsages af oplysningerne og af vejledning om genoptagelsesadgangen, og en løbende klagefrist afbrydes, jf. § 20, stk. 3.

LOV Forvaltningsloven § 19, stk. 2 Forvaltningsloven § 20, stk. 3

§ 5 Høringsfristen: rimelig tid – men ingen lovbestemt minimumsfrist

§ 19, stk. 1, 3. pkt. giver myndigheden adgang til at fastsætte en frist, men loven angiver **ingen minimumsfrist**. Forarbejderne fastslår standarden:

> *Fristen må i det enkelte tilfælde fastsættes således, at der gives parten rimelig tid til at gøre sig bekendt med de pågældende oplysninger og til at udarbejde et eventuelt indlæg. Oversiddes fristen, vil myndigheden være berettiget til at træffe afgørelse i sagen uden af afvente partens indlæg.*

Ombudsmanden har i sagen om afskedigelse af sognepræst gengivet Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 106, som den autoritative udmøntning:

> *Ved fastsættelsen af en frist bør der gives den pågældende part rimelig tid til at sætte sig ind i oplysningerne og overveje udtalelsens form og indhold. Der kan i den forbindelse tages hensyn til omfanget af oplysningerne og til sagens karakter, herunder om parten tidligere har haft lejlighed til at udtale sig om andre dele af sagen. Der kan endvidere tages hensyn til, om sagen er af en sådan karakter, at parten typisk vil kunne have interesse i at lade en sagkyndig vurdere sagen og medvirke ved udformningen af udtalelsen... Hvis parten anmoder om at få fristen forlænget, bør en sådan anmodning normalt imødekommes, medmindre det vil være væsentligt i strid med de hensyn, der lå til grund for fastsættelsen af fristen.*

Ufravigelige standardfrister er ulovlige. I Ankestyrelsens principafgørelse U-13-05 havde Arbejdsskadestyrelsen krævet uddybende bemærkninger inden 14 dage og oversendt sagen til Ankestyrelsen, før partens egen varslede frist var udløbet. Ankestyrelsen fastslog, at § 21 er en garantiforskrift, der giver parten ret til at kræve sagen udsat, indtil udtalelsen er afgivet – og at genvurderingsfristen kun er en ordensforskrift, der ikke kan trumfe partens ret.

Afgørelse før fristens udløb. I Landsskatterettens afgørelse 16-0130199 havde SKAT sendt forslag den 7. januar 2016 med frist til 1. februar, men traf afgørelse allerede 18. januar – 14 dage før fristens udløb. Det var en væsentlig sagsbehandlingsfejl. Resultatet blev delt: for indkomståret 2011 (afslag på ekstraordinær genoptagelse) ville fristen ikke have ændret resultatet, og afgørelsen blev stadfæstet; for 2012 og 2013 kunne det ikke udelukkes, at klageren inden for den fulde frist kunne have fremlagt oplysninger, der ville have ændret vurderingen – og afgørelserne blev ophævet som ugyldige. Sagen er en lærebogsillustration af, at fristfejlens virkning afhænger af en **konkret** væsentlighedsvurdering.

En meget kort frist er ikke i sig selv ugyldighedsgrund. Vestre Landsret fastslog i SKM2001.481.VLR, at en agterskrivelse med en høringsfrist på kun 8 dage udgjorde en tilsidesættelse af en garantiforskrift, men efter en konkret væsentlighedsbedømmelse ikke gjorde ansættelsen ugyldig.

Sektorfrister. Hvor lovgiver har villet fastsætte en minimumsfrist, er det sket udtrykkeligt: efter skatteforvaltningslovens § 20, stk. 2 skal den skattepligtige have mindst 15 dage til at udtale sig om en agterskrivelse, mens bekendtgørelse om kravene til a-kassernes sagsbehandling og afgørelser § 4 sætter fristen

til 1 uge – med adgang til at fastsætte en kortere eller længere frist ved særlige omstændigheder. Der findes med andre ord ikke nogen generel 14-dagesregel i forvaltningsloven; kravet er og bliver *rimelig tid* efter sagens konkrete karakter og omfang.

LOV Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Forvaltningsloven § 21, stk. 1 · Skatteforvaltningsloven § 20, stk. 2

PRAKSIS **Landsskatteretten** · Sagsbehandlingsfejl: Afgørelse sendt før høringsfristens udløb førte til delvis ugyldighed 03.12.2020

Ankestyrelsen · Arbejdsskadestyrelsen må ikke fastsætte ufravigelige frister for partshøring, da 4-ugers fristen for genvurdering er en ordensforskrift 01.01.2005

§ 6 Ugyldighed: garantiforskrift, formodningsregel og konkret væsentlighedsvurdering

Hverken forvaltningsloven eller sektorlovene regulerer virkningen af formelle fejl. Retstilstanden er derfor fastlagt i praksis og ombudsmandsudtalelser, jf. Skattestyrelsens Den juridiske vejledning afsnit A.A.7.5, der sammenfatter garantihensynet:

> *Hovedparten af de formelle regler skal ses som en garanti for, at der bliver truffet en lovlig og rigtig afgørelse. Garantihensyn betyder, at der anlægges en generel vurdering af den enkelte sagsbehandlingsregel med hensyn til reglens egnethed til at sikre en materiel rigtig afgørelse. I modsætning hertil står de regler, som alene har karakter af interne ordensforskrifter og hvis manglende overholdelse ikke kan medføre afgørelsens ugyldighed.*

Partshøringsreglen er ubestridt en garantiforskrift. Ankestyrelsen formulerede formodningsreglen i principafgørelse F-3-03:

> *Ankestyrelsen lagde vægt på, at reglerne om notatpligt og reglerne om partshøring, jf. almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, var garantiforskrifter. Hvis en sådan forskrift blev tilsidesat, svigtede en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gjaldt derfor en formodning om, at afgørelsen var påvirket af fejlen og dermed ugyldig.*

Vejdirektoratet har i den generelle udtalelse 23-19224 sammenfattet retsvirkningen: formodningen kan afkræftes, hvis det godtgøres, at manglen har været uden betydning i det konkrete tilfælde; ellers annulleres afgørelsen. Samme princip står i Kriminalforsorgens vejledning:

> *Udgangspunktet er derfor, at afgørelsen er ugyldig, medmindre det kan godtgøres, at fejlen i det konkrete tilfælde ikke har haft nogen indflydelse på afgørelsens udfald.*

Bevisbyrden for, at fejlen var konkret uvæsentlig, påhviler altså **myndigheden**. Praksis fordeler sig i to grupper:

Udfald	Afgørelser
Ugyldig – fejlen kunne have ændret resultatet	12-01758 (forslag aldrig kommet frem), 17-0987358 (indsigelser ikke inddraget), 19-0080056 (nyt afgørelsesgrundlag), 20-0040307 (ingen særskilt afgørelse efter indsigelse), NMK-33-02662 (påbud uden varsel), 23/00159 (skønsmæssig afgørelse), 18/06602, 24/05554
Gyldig – fejlen konkret uvæsentlig	08-01156 (fyldestgørende agterskrivelse; materielt korrekt), D-4-02 (materielt grundlag til stede), 16-0130199 for indkomståret 2011

Domstolspraksis på skatteområdet peger i samme retning. Højesteret fandt i SKM2006.677.HR, at manglende partshøring over en udtalelse fra Told- og Skattestyrelsen var en sagsbehandlingsfejl, men at fejlen efter en konkret væsentlighedsvurdering ikke medførte ugyldighed. Østre Landsret nåede samme resultat i SKM2005.122.ØLR, og byretterne har fulgt linjen i SKM2019.351.BR, SKM2019.352.BR og senest SKM2025.485.BR. Landsskatteretten har i SKM2017.607.LSR præciseret, at der **både** generelt og konkret skal være tale om en væsentlig sagsbehandlingsfejl, før ugyldighed indtræder.

Spørgsmålet er aktuelt for Højesteret. Procesbevillingsnævnet meddelte i 24/32164 3.-instansbevilling i en sag, hvor Fiskimálaráðið uden høring reducerede antallet af forsøgstilladelser til stinglaksfiskeri. Retten på Færøerne fandt, at den manglende høring var en væsentlig sagsbehandlingsfejl, men ikke *konkret* væsentlig, fordi resultatet ville have været det samme; landsretten stadfæstede med den begrundelse, at der slet ikke bestod nogen høringspligt. Sagen rejser netop spørgsmålet om, hvor grænsen for den konkrete væsentlighedsvurdering går – og om erstatningsansvar.

LOV `Forvaltningsloven § 19, stk. 1`

PRAKSIS

Landsskatteretten · Sagsbehandlingsfejl: Afgørelse sendt før høringsfristens udløb førte til delvis ugyldighed	03.12.2020
Landsskatteretten · SKATs afgørelse om ejendomsavance anset for ugyldig grundet sagsbehandlingsfejl	30.09.2020
Landsskatteretten · Ugyldig skatteansættelse på grund af manglende partshøring og begrundelse efter indsigelse	05.08.2020
Landsskatteretten · Manglende partshøring medførte ugyldig skatteansættelse	01.04.2020
Landsskatteretten · Ugyldighed af skatteansættelse grundet manglende partshøring - Andelsboligforening	28.08.2012
Landsskatteretten · Manglende partshøring førte ikke til ugyldighed i sag om anpartsprojekt	11.11.2009
Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	01.01.2003
Ankestyrelsen · Formelle sagsbehandlingsmangler førte ikke til ugyldighed, da det materielle grundlag for standsning af sygedagpenge var til stede	01.01.2002
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Manglende partshøring fører til ophævelse af afslag på slutudbetaling til vandløbsrestaurering	17.09.2025
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om tilladelse til etablering af gangbro over Møldam Rende	14.12.2018
Erhvervsankenævnet · Hjemvisning af sag om revisionspåbud grundet væsentlige sagsbehandlingsfejl og manglende partshøring	31.03.2023
Planklagenævnet · Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om påbud om afvikling af parkeringsanlæg - manglende partshøring	06.11.2014
Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling om manglende partshøring og erstatningsansvar ved færøske forsøgstilladelser til stinglaksfiskeri	08.05.2025

Vejdirektoratet · Konsekvenser af manglende partshøring ved gravetilladelse på privat fællesvej 02.01.2024

§ 7 Kan klageinstansen reparere en manglende partshøring?

Klageinstansens mulighed for at helbrede en manglende partshøring afhænger af, **hvad instansen kan prøve**. Vejdirektoratet formulerede det principielt i EMN-2024-623752, hvor en kommune først under klagesagen fremlagde den egentlige begrundelse for at afslå en overkørsel – bekymringen for et kompliceret trafikbillede i krydset:

> *Manglende partshøring over de faktuelle oplysninger, som ligger til grund for kommunens skøn, kan Vejdirektoratet derimod ikke reparere, fordi vi ikke har kompetence til at tage stilling til kommunens skøn.*

Afgørelserne blev ophævet og hjemvist til fornyet behandling med korrekt partshøring. Den generelle udtalelse i 23-19224 siger det samme: klageinstansen kan reparere fx en mangelfuld begrundelse, men **ikke** en manglende høring over de faktiske oplysninger, der bærer underinstansens skøn.

Omvendt kan formålet med § 19 være opfyldt under klagesagen, når klageinstansen har fuld prøvelsesret og parten faktisk har fået lejlighed til at forholde sig til alle væsentlige faktiske omstændigheder. Arbejdsmiljøklagenævnet nåede dette resultat i afgørelsen af 7. maj 2019 om et strakspåbud vedrørende unges rengøring af båndsav og kødhakker: virksomheden havde gjort gældende, at der manglede partshøring over nye oplysninger, men nævnet fandt, at virksomheden under klagesagsbehandlingen havde fået lejlighed til at kommentere alle væsentlige faktiske omstændigheder, og at formålet med § 19, stk. 1 dermed var opfyldt.

Kriminalforsorgens vejledning supplerer med den modsatte situation: i klagesager, hvor der ikke er fremkommet nye oplysninger i forhold til den påklagede sag – hvor der må forudsættes at være partshørt – kan høring undlades i klageinstansen.

Konklusionen er tredelt: (i) er fejlen begået i en sag, hvor klageinstansen kun prøver retlige spørgsmål, kan den ikke repareres – ophævelse og hjemvisning er den korrekte reaktion; (ii) er klageinstansens prøvelse fuld, og har parten reelt haft kontradiktion over det fulde faktiske grundlag, kan fejlen være afhjulpet; (iii) i begge tilfælde er det myndigheden, der bærer risikoen for, at reparationen ikke lykkes.

LOV `Forvaltningsloven § 19, stk. 1`

PRAKSIS
Vejdirektoratet · Hjemvisning af afslag på overkørsel på grund af manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse 16.06.2025
Vejdirektoratet · Konsekvenser af manglende partshøring ved gravetilladelse på privat fællesvej 02.01.2024
Arbejdsmiljøklagenævnet · Båndsav og kødhakker i slagterafdeling: Grænser for unge undervisningspligtiges rengøringsopgaver 07.05.2019

§ 8 Partsbegrebet: hvem har krav på at blive hørt

Partshøring forudsætter partsstatus. Forarbejderne til § 19 fastslår, at partsbegrebet ikke er defineret i loven, men skal forstås i overensstemmelse med det sædvanlige forvaltningsretlige partsbegreb:

> *I tvivlstilfælde må der navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald.*

Praksis trækker grænsen på to fronter.

Partsstatus foreligger – og udløser høringspligt – når interessen er individuel, væsentlig og retlig. I Miljø- og Fødevareklagenævnets sag 18/06602 om en gangbro over Møldam Rende havde kommunen ikke partshørt en nabo, fordi arealet ikke var matrikuleret. Da klageren på afgørelsestidspunktet var berettiget til at få arealet registreret som sit, var han part – og den manglende høring gjorde kommunens tilladelse ugyldig. Sagen blev hjemvist.

Partsstatus foreligger ikke ved rent ideelle, principielle eller holdningsbaserede interesser. Miljø- og Fødevareklagenævnet afviste i 25/07965 en forenings anmodning om genoptagelse af en dyrevelfærdssag: indskærpelserne var stilet til den kontrollerede virksomhed, og foreningens interesse i myndighedens vurderingspraksis var alene principiel og teoretisk.

Også **afgørelsesbegrebet** afgrænser kredsen. I Ankestyrelsens principafgørelse F-1-06 fandtes en plejefamilie ikke at have krav på partshøring ved opsigelse af plejekontrakten som følge af hjemgivelse af barnet: der var tale om ophør af en kontrakt, ikke en afgørelse efter den sociale lovgivning – til forskel fra opsigelse begrundet i samarbejdsproblemer, hvor plejefamilien efter landsretspraksis er part.

Højesteret har taget stilling til partsstatus efter forvaltningslovens § 2, stk. 1 i BS-37447/2022-HJR om lejeres partsstatus i sager om forhåndsgodkendelse af lejeforhøjelser – en afgørelse, der viser, at partsafgrænsningen i sager med flere berørte private ofte er selve nøglen til høringspligtens rækkevidde.

Sektorregler kan udtrykkeligt afklare spørgsmålet. Efter bekendtgørelse om Erstatningsnævnets behandling af ansøgninger § 6 anses skadevolderen ikke for part i nævnets sag. Omvendt lægger Vejledning om sygedagpenge til grund, at en arbejdsgiver, der udbetaler løn under sygdom og har krav på refusion, har partsstatus og dermed skal partshøres, jf. ombudsmandens udtalelse FOB 1993.241.

Endelig indeholder § 19, stk. 2, nr. 5 en praktisk ventil: berører den påtænkte afgørelse en videre, ubestemt kreds – typisk omkringboende ved en miljøtilladelse – kan myndigheden undlade at høre af egen drift. Forarbejderne understreger dog, at når en klageberettiget først har klaget og dermed er identificeret, finder hovedreglen om partshøring anvendelse i klageinstansen.

LOV `Forvaltningsloven § 2, stk. 1` `Forvaltningsloven § 19, stk. 2`

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets afgørelse om lejeres partsstatus i sager om forhåndsgodkendelse af lejeforhøjelser	24.08.2023
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Afvisning af anmodning om genoptagelse af sag om dyrevelfærd på grund af manglende partsstatus	04.09.2025
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om tilladelse til etablering af gangbro over Møldam Rende	14.12.2018
Ankestyrelsen · Plejemors ret til partshøring og klageadgang ved opsigelse af plejekontrakt grundet hjemgivelse af barn	01.01.2006

§ 9 Indgrebssager: påbud, forbud, tilbagekaldelse og standsning af ydelser

Jo mere indgribende afgørelsen er, jo strengere er kravet til høringens omfang og kvalitet – og jo mindre plads er der til undtagelserne. Forarbejderne til § 20 udelukker udtrykkeligt udskudt høring i sager om "forbud eller påbud, tilbagekaldelse af en tilladelse" eller andre indgreb i partens friheds- eller rettighedssfære.

Påbud uden forudgående varsel er ugyldige. I NMK-33-02662 havde Dragør Kommune påbudt afvikling af et 4.500 m² stort parkeringsanlæg inden for to uger – uden varsling eller partshøring. Nævnet ophævede påbuddet som ugyldigt og hjemviste sagen uden overhovedet at tage stilling til de øvrige retlige spørgsmål: den manglende høring var i sig selv tilstrækkelig. Samme linje følger Vejledning om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven, hvorefter tilsynsmyndigheden som udgangspunkt **altid** skal varsle et påtænkt påbud om lovliggørelse, og Vejledning om kondemnering, hvorefter alle parter skal kunne kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden forbud nedlægges.

Skønsmæssige indgreb kræver reel inddragelse. Erhvervsankenævnet ophævede i 23/00159 et påbud om revision i tre regnskabsår som ugyldigt. Erhvervsstyrelsen havde truffet den første afgørelse uden høring, og den efterfølgende afgørelse fremstod som forudindtaget:

> *Erhvervsstyrelsens afgørelse af 30. november 2022, som til dels beror på skønsmæssige vurderinger, fremstår som truffet på samme grundlag som afgørelsen af 16. november 2022 og uden nogen inddragelse af eller henvisning til klagers indsigelser og bemærkninger.*

At afgørelsen beroede på et skøn – om årsrapporten var "groft misvisende" – var netop grunden til, at det var en væsentlig retlig fejl ikke at inddrage partens synspunkter.

Standsning og tilbagebetaling af ydelser. Ankestyrelsen hjemviste allerede i principafgørelse B-2-93 en kommunes standsning af børnetilskud, der var sket uden partshøring, meddelelse og begrundelse. I principafgørelse 9-13 om tilbagebetaling af børnetilskud, boligstøtte og friplads førte den mangelfulde høring – kombineret med et utilstrækkeligt oplyst grundlag – til, at formodningen om ugyldighed ikke kunne afkræftes.

Fratagelse af ydelser i udlændingesager. Udlændingenævnet hjemviste i afgørelsen af 20. september 2023 Hjemrejsestyrelsens afgørelse om at fratage en somalisk statsborger kontante ydelser efter udlændingelovens § 42 a, stk. 10. Nævnet fandt, at klageren efter forvaltningslovens § 19 specifikt skulle have været vejledt om muligheden for at oplyse om særlige omstændigheder som alvorlig sygdom, og at hans helbredsoplysninger fra samtalerne skulle have indgået eksplicit i beslutningsgrundlaget. Afgørelsen var ugyldig som følge af manglende kontradiktion.

Tilbagekaldelse. At tilbagekaldelse udløser høringspligt, er også kodificeret administrativt. Efter cirkulære om visse sagsbehandlingsspørgsmål ved fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol § 9 skal fængselskredsen give den dømte lejlighed til at udtale sig, hvis vedkommende efter forvaltningslovens § 19 skal partshøres, inden der træffes afgørelse om tilbagekaldelse.

LOV Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Forvaltningsloven § 20, stk. 1 · Udlændingeloven § 42a, stk. 10

PRAKSIS
- **Ankestyrelsen** · Utilstrækkelig bevisbyrde for ægteskabslignende forhold og manglende partshøring ved tilbagebetaling af børnetilskud, boligstøtte og friplads — 01.01.2013
- **Ankestyrelsen** · Kommunens standsning af børnetilskud uden partshøring og begrundelse var i strid med forvaltningsloven — 01.01.1993
- **Erhvervsankenævnet** · Hjemvisning af sag om revisionspåbud grundet væsentlige sagsbehandlingsfejl og manglende partshøring — 31.03.2023

Planklagenævnet · Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om påbud om afvikling af parkeringsanlæg - manglende partshøring 06.11.2014

Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om fratagelse af kontante ydelser grundet mangelfuld sagsoplysning og partshøring 20.09.2023

§ 10 Udvidet partshøring i afskedigelses- og disciplinærsager

På personaleområdet er § 19 suppleret af en **ulovbestemt, udvidet partshøringspligt**. Vejledning om forvaltningsloven og offentlighedsloven for Kriminalforsorgens personale formulerer det kort og præcist:

> *I sager om uansøgt afsked og i disciplinærsager mod ansatte gælder en udvidet partshøring, d.v.s. partshøring over både sagens faktiske omstændigheder og den retlige bedømmelse.*

Dette er den centrale undtagelse fra hovedreglen om, at den retlige vurdering ikke er høringsgenstand. Folketingets Ombudsmand har i sagen om forligsmæssig forflyttelse bekræftet, at § 19 i rets- og ombudsmandspraksis suppleres af en ulovbestemt regel om partshøring i visse personalesager, og henvist til Højesterets dom af 12. maj 1999 (U 1999.1337 H), hvor Samsø Kommune havde tilsidesat de forvaltningsretlige krav til bl.a. høring forud for afskedigelsen af en ledende hjemmesygeplejerske.

Omfanget af høringspligten i afskedigelsessager er kortlagt i ombudsmandspraksis. **Betænkning nr. 1272/1994 om ændringer i ombudsmandsloven** refererer FOB 1990.339, hvorefter partshøringspligten ved afskedigelse på grund af sygefravær omfatter både de sygefraværslister, myndighederne fører, og de lægeerklæringer, der indhentes om den ansattes helbredsforhold.

Et sidespor angår **afgørelsesbegrebet**: ikke alle personaleledelsesbeslutninger er afgørelser og udløser dermed § 19. Ombudsmanden gennemgik afgrænsningen i sagen om overførsel til jobbørs: forflyttelse ud over forflyttelsesgrænsen, stillingsnedlæggelse, ansættelse, afskedigelse og disciplinære sanktioner er utvivlsomt afgørelser, mens tjenestebefalinger, vagtskemaer, ferier og fridage falder uden for.

Selv hvor § 19 ikke direkte finder anvendelse, kan **god forvaltningsskik** kræve kontradiktion. I sagen om manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse ved besættelse af docentstilling udtalte ombudsmanden – med henvisning til god forvaltningsskik og bestemmelsen i § 19 – at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om ansøgerne havde fået en passende frist til at fremsætte indsigelser mod bedømmelsesudvalgets sammensætning og til at kommentere udvalgets indstilling, inden fakultetsrådet behandlede den.

Højesteret har senest berørt feltet i BS-61132/2023-HJR om lønkrav i forbindelse med bortvisning, hvor forvaltningslovens § 19 indgik blandt de påberåbte bestemmelser – en påmindelse om, at partshøringsspørgsmålet i afskedigelses- og bortvisningssager også har direkte økonomiske konsekvenser.

LOV Forvaltningsloven § 2, stk. 1 | Forvaltningsloven § 19, stk. 1

PRAKSIS **Højesteret** · Højesteretsdom: Lønkrav i forbindelse med bortvisning – spørgsmål om bortvisningens lønmæssige virkning 03.09.2024

§ 11 Sektorregler: § 19, stk. 2, nr. 6, og de særlige høringsordninger

§ 19, stk. 2, nr. 6 viger for sektorlovgivning, der på anden vis sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at udtale sig. Forarbejderne nævner som eksempler åstedsforretninger ved vejekspropriation og skattestyrelseslovens regler om mundtlig forhandling. Praktisk vigtige ordninger i dag er:

- **Skatteforvaltningsloven.** § 20, stk. 1 og 2 foreskriver, at Skatteforvaltningen skal varsle en påtænkt ansættelsesændring i en agterskrivelse med en frist på mindst 15 dage – og at der skal træffes en **særskilt, begrundet afgørelse**, hvis den skattepligtige gør begrundet indsigelse. Landsskatteretten annullerede i 20-0040307 en skatteansættelse af fri bil, fordi Skattestyrelsen efter modtagne indsigelser blot ændrede årsopgørelserne uden at træffe en særskilt afgørelse – en tilsidesættelse af partshøringsreglen, der som udgangspunkt medfører ugyldighed. Skattestyrelsen erklærede sig selv enig.
- **Arbejdsløshedsforsikring.** Bekendtgørelse om kravene til a-kassernes sagsbehandling og afgørelser § 4 kræver høring, når a-kassen forventer en afgørelse til ugunst for medlemmet, fastsætter en svarfrist på 1 uge og pålægger a-kassen at oplyse om, at afgørelse kan træffes på det foreliggende grundlag, hvis medlemmet ikke medvirker.
- **Landbrugsstøtte.** En række støttebekendtgørelser kanaliserer § 19-høringer digitalt; se fx bekendtgørelse om grundbetaling m.v. til landbrugere § 41, hvorefter både skriftlige partshøringer efter forvaltningslovens § 19 og referater af telefoniske partshøringer sendes og besvares via Tast selv.
- **Kollegiale organer.** Bekendtgørelse om forretningsorden for Bibeskæftigelsesnævnet § 9 gengiver § 19's struktur med egne undtagelser, og bekendtgørelse om forretningsorden for bestyrelsen for Finanstilsynet § 32 fastslår, at partshøringen foretages af Finanstilsynet eller Erhvervsstyrelsen, **inden** sagen forelægges bestyrelsen. Bekendtgørelse om forretningsorden for Ligebehandlingsnævnet § 15 henviser generelt til de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder om partshøring.

Hvor sektorloven ikke regulerer høringen, gælder forvaltningsloven direkte. Vejledning i lov om offentlige veje er eksemplarisk: vejloven har ingen særlige høringsbestemmelser om overtagelse og erstatning, og derfor gælder "de almindelige partshøringsbestemmelser i forvaltningslovens § 19 og princippet i § 21" – vejmyndigheden skal høre ansøgeren over de faktiske omstændigheder i beslutningsgrundlaget, herunder vurderinger af ejendommens værdi og udnyttelsesmuligheder.

Endelig indeholder § 19, stk. 3 en bemyndigelse for vedkommende minister til efter forhandling med justitsministeren at undtage nærmere angivne sagsområder fra høringspligten, hvor undtagelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse.

LOV `Forvaltningsloven § 19, stk. 2, 3` `Skatteforvaltningsloven § 20, stk. 1, 2`

PRAKSIS **Landsskatteretten** · Ugyldig skatteansættelse på grund af manglende partshøring og begrundelse efter indsigelse 05.08.2020

§ 12 Supplerende partshøring: når afgørelsesgrundlaget skifter undervejs

Partshøring er ikke en engangsforestilling. Skifter myndigheden afgørelsesgrundlag, eller fremkommer der nye væsentlige oplysninger efter den første høring, genopstår høringspligten.

Skift af faktisk grundlag kræver ny varsling. Landsskatteretten annullerede i 19-0080056 Skattestyrelsens forhøjelse af en klagers indkomst, fordi styrelsen undervejs skiftede grundlag fra bankindsætninger fra udlandet

til privatforbrugsberegninger udarbejdet af klagerens egen revisor – som styrelsen så fandt fejlbehæftede – uden at udsende et fornyet forslag efter skatteforvaltningslovens § 20, stk. 1. Forhøjelsen for 2011 voksede undervejs fra 74.346 kr. i forslaget til 750.000 kr. i afgørelsen. Retten lagde vægt på, at partshøringsreglerne er garantiforskrifter, at der derfor gjaldt en formodning for, at afgørelsen var påvirket af fejlen, og at Skattestyrelsen ikke havde afkræftet formodningen – ikke mindst fordi afgørelsen indeholdt et skøn.

Indsigelser skal faktisk inddrages. I 17-0987358 havde repræsentanten seks dage før afgørelsen fremsat indsigelser – bl.a. om at forslaget ikke tog højde for tillæg til anskaffelsessummen – men indsigelserne blev ved en fejl ikke inddraget. Landsskatteretten fandt, at det ikke kunne udelukkes, at en fyldestgørende partshøring ville have ført til et ændret bedømmelsesgrundlag, og afgørelsen var ugyldig. Erhvervsankenævnets afgørelse i 23/00159 hviler på samme betragtning: en ny afgørelse, der reelt er truffet på det gamle grundlag uden at forholde sig til partens indsigelser, opfylder ikke § 19.

Nye oplysninger under klagesagen. I Vejdirektoratets sag EMN-2024-623752 blev kommunens reelle begrundelse først fremlagt i en supplerende udtalelse under klagesagen – næsten fem måneder efter afgørelsen. Da de nye oplysninger var væsentlige, og direktoratet ikke kunne prøve skønnet, blev afgørelserne ophævet og hjemvist med udtrykkeligt pålæg om at foretage en korrekt partshøring over de faktiske oplysninger om trafiksikkerheden.

Ny ekstern vurdering kræver ny høring. Miljø- og Fødevareklagenævnet afsluttede 24/05554 med at understrege, at Landbrugs- og Fiskeristyrelsen ved den fornyede behandling ikke blot skal partshøre korrekt, men også overveje at indhente en **ny** indstilling fra Miljøstyrelsen på grundlag af eventuelle nye oplysninger – og dermed potentielt høre igen.

Hovedreglen kan sammenfattes: *enhver væsentlig, bebyrdende oplysning, som parten ikke har haft lejlighed til at kommentere, skal i høring – uanset hvor sent i forløbet den dukker op.*

LOV	Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Skatteforvaltningsloven § 20, stk. 1	
PRAKSIS	**Landsskatteretten** · SKATs afgørelse om ejendomsavance anset for ugyldig grundet sagsbehandlingsfejl	30.09.2020
	Landsskatteretten · Manglende partshøring medførte ugyldig skatteansættelse	01.04.2020
	Erhvervsankenævnet · Hjemvisning af sag om revisionspåbud grundet væsentlige sagsbehandlingsfejl og manglende partshøring	31.03.2023
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Manglende partshøring fører til ophævelse af afslag på slutudbetaling til vandløbsrestaurering	17.09.2025
	Vejdirektoratet · Hjemvisning af afslag på overkørsel på grund af manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse	16.06.2025

§ 13 Sammenfatning: tjekliste for partshøringspligten

Praksis fra Højesteret, Landsskatteretten, Ankestyrelsen, klagenævnene og Folketingets Ombudsmand tegner et konsistent billede, der kan sammenfattes i otte spørgsmål, som enhver myndighed bør stille sig, inden der træffes afgørelse:

1. **Er der tale om en afgørelse?** Faktisk forvaltningsvirksomhed, kontraktophør og almindelige ledelsesbeslutninger falder uden for § 2, stk. 1 – jf. Ankestyrelsens principafgørelse F-1-06. Og en partshøring er ikke selv en afgørelse, jf. 24/06828.

2. **Hvem er part?** Kræver en væsentlig, individuel og retlig interesse – ikke en ideel, jf. 25/07965 over for 18/06602.
3. **Er oplysningen faktisk grundlag eller en ekstern faglig vurdering?** Andre myndigheders indstillinger med konkret subsumption er omfattet, jf. 24/05554. Egne lægekonsulentudtalelser er som udgangspunkt ikke – men de faktiske oplysninger, konsulenten indhenter udefra, er, jf. F-3-03.
4. **Ved parten, at oplysningen indgår i netop denne sag?** Høringen skal identificere sagen (F-2-07) og de konkrete oplysninger – enslydende masseforsendelser duer ikke (49-14).
5. **Er der en holdbar undtagelse?** § 19, stk. 2 fortolkes indskrænkende ved indgreb, og § 20 kan slet ikke bruges i påbuds-, forbuds- og tilbagekaldelsessager.
6. **Er fristen rimelig?** Ingen lovbestemt minimumsfrist, men ufravigelige standardfrister er ulovlige (U-13-05), og afgørelse før fristens udløb er en sagsbehandlingsfejl (16-0130199).
7. **Er der kommet nyt til siden høringen?** Skift af grundlag udløser ny høring (19-0080056), og indsigelser skal reelt inddrages (17-0987358).
8. **Er fejlen sket – kan den så repareres?** Kun hvis klageinstansen har fuld prøvelsesret og parten reelt har fået kontradiktion (Arbejdsmiljøklagenævnets afgørelse af 7. maj 2019). Angår fejlen underinstansens skøn, må afgørelsen ophæves og hjemvises (EMN-2024-623752, 23-19224).

Den samlede retsvirkning er skarp: partshøringsreglerne er garantiforskrifter, og bevisbyrden for, at en tilsidesættelse var konkret uvæsentlig, ligger hos myndigheden. Det er den byrde, der bærer resultaterne i sager som 12-01758, 20-0040307 og NMK-33-02662 – og som omvendt lader afgørelser stå ved magt, når fejlen påviseligt ikke kunne have ændret udfaldet, jf. 08-01156, D-4-02 og SKM2006.677.HR.

LOV Forvaltningsloven § 2, stk. 1 · Forvaltningsloven § 19, stk. 1, 2 · Forvaltningsloven § 20 · Forvaltningsloven § 21

PRAKSIS

Landsskatteretten · Sagsbehandlingsfejl: Afgørelse sendt før høringsfristens udløb førte til delvis ugyldighed	03.12.2020
Landsskatteretten · SKATs afgørelse om ejendomsavance anset for ugyldig grundet sagsbehandlingsfejl	30.09.2020
Landsskatteretten · Ugyldig skatteansættelse på grund af manglende partshøring og begrundelse efter indsigelse	05.08.2020
Landsskatteretten · Manglende partshøring medførte ugyldig skatteansættelse	01.04.2020
Landsskatteretten · Ugyldighed af skatteansættelse grundet manglende partshøring - Andelsboligforening	28.08.2012
Landsskatteretten · Manglende partshøring førte ikke til ugyldighed i sag om anpartsprojekt	11.11.2009
Ankestyrelsen · Gensidig forsørgelsespligt for samlevende: Objektive kriterier, registerindhentning og krav til partshøring	01.01.2014
Ankestyrelsen · Partshøring skal specificere den konkrete sag, når borgeren har flere verserende sager	01.01.2007
Ankestyrelsen · Plejemors ret til partshøring og klageadgang ved opsigelse af plejekontrakt grundet hjemgivelse af barn	01.01.2006
Ankestyrelsen · Arbejdsskadestyrelsen må ikke fastsætte ufravigelige frister for partshøring, da 4-ugers fristen for genvurdering er en ordensforskrift	01.01.2005
Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	01.01.2003
Ankestyrelsen · Formelle sagsbehandlingsmangler førte ikke til ugyldighed, da det materielle grundlag for standsning af sygedagpenge var til stede	01.01.2002

Miljø- og Fødevareklagenævnet · Manglende partshøring fører til ophævelse af afslag på slutudbetaling til vandløbsrestaurering	17.09.2025
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Afvisning af anmodning om genoptagelse af sag om dyrevelfærd på grund af manglende partsstatus	04.09.2025
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af klage over partshøring vedrørende rørlægning af vandløb	12.07.2024
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om tilladelse til etablering af gangbro over Møldam Rende	14.12.2018
Vejdirektoratet · Hjemvisning af afslag på overkørsel på grund af manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse	16.06.2025
Vejdirektoratet · Konsekvenser af manglende partshøring ved gravetilladelse på privat fællesvej	02.01.2024
Arbejdsmiljøklagenævnet · Båndsav og kødhakker i slagterafdeling: Grænser for unge undervisningspligtiges rengøringsopgaver	07.05.2019
Planklagenævnet · Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om påbud om afvikling af parkeringsanlæg - manglende partshøring	06.11.2014

REFERENCE Lovgrundlag

5 paragraffer

Forvaltningsloven § 2	stk. 1
Forvaltningsloven § 19	stk. 1, 2
Forvaltningsloven § 20	
Forvaltningsloven § 21	
Skatteforvaltningsloven § 20	stk. 1, 2

MATERIALE Citerede afgørelser

28 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 2

03.09.2024	Højesteretsdom: Lønkrav i forbindelse med bortvisning – spørgsmål om bortvisningens lønmæssige virkning	6085-7287
24.08.2023	Højesterets afgørelse om lejeres partsstatus i sager om forhåndsgodkendelse af lejeforhøjelser	bs-37447-2022-hjr

LANDSSKATTERETTEN · ADMINISTRATIV KLAGEINSTANS 6

03.12.2020	Sagsbehandlingsfejl: Afgørelse sendt før høringsfristens udløb førte til delvis ugyldighed	16-0130199
30.09.2020	SKATs afgørelse om ejendomsavance anset for ugyldig grundet sagsbehandlingsfejl	17-0987358
05.08.2020	Ugyldig skatteansættelse på grund af manglende partshøring og begrundelse efter indsigelse	20-0040307
01.04.2020	Manglende partshøring medførte ugyldig skatteansættelse	19-0080056
28.08.2012	Ugyldighed af skatteansættelse grundet manglende partshøring - Andelsboligforening	12-01758
11.11.2009	Manglende partshøring førte ikke til ugyldighed i sag om anpartsprojekt	08-01156

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS		9
01.01.2014	Gensidig forsørgelsespligt for samlevende: Objektive kriterier, registerindhentning og krav til partshøring	49-14
01.01.2013	Utilstrækkelig bevisbyrde for ægteskabslignende forhold og manglende partshøring ved tilbagebetaling af børnetilskud, boligstøtte og friplads	9-13
01.01.2007	Partshøring skal specificere den konkrete sag, når borgeren har flere verserende sager	F-2-07
01.01.2006	Plejemors ret til partshøring og klageadgang ved opsigelse af plejekontrakt grundet hjemgivelse af barn	F-1-06
01.01.2005	Arbejdsskadestyrelsen må ikke fastsætte ufravigelige frister for partshøring, da 4-ugers fristen for genvurdering er en ordensforskrift	U-13-05
01.01.2004	Ugyldighed af førtidspensionsafslag grundet manglende tilbud om møde (Garantiforskrift)	P-30-04
01.01.2003	Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	F-3-03
01.01.2002	Formelle sagsbehandlingsmangler førte ikke til ugyldighed, da det materielle grundlag for standsning af sygedagpenge var til stede	D-4-02
01.01.1993	Kommunens standsning af børnetilskud uden partshøring og begrundelse var i strid med forvaltningsloven	B-2-93

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		4
17.09.2025	Manglende partshøring fører til ophævelse af afslag på slutudbetaling til vandløbsrestaurering	24/05554
04.09.2025	Afvisning af anmodning om genoptagelse af sag om dyrevelfærd på grund af manglende partsstatus	25/07965
12.07.2024	Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af klage over partshøring vedrørende rørlægning af vandløb	24/06828
14.12.2018	Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om tilladelse til etablering af gangbro over Møldam Rende	18/06602

VEJDIREKTORATET · NÆVN / KLAGEINSTANS		2
16.06.2025	Hjemvisning af afslag på overkørsel på grund af manglende partshøring og utilstrækkelig begrundelse	emn_2024_623752
02.01.2024	Konsekvenser af manglende partshøring ved gravetilladelse på privat fællesvej	23_19224

ARBEJDSMILJØKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
07.05.2019	Båndsav og kødhakker i slagterafdeling: Grænser for unge undervisningspligtiges rengøringsopgaver	

ERHVERVSANKENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
31.03.2023	Hjemvisning af sag om revisionspåbud grundet væsentlige sagsbehandlingsfejl og manglende partshøring	23/00159

PLANKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
06.11.2014	Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om påbud om afvikling af parkeringsanlæg - manglende partshøring	NMK-33-02662

PROCESBEVILLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
08.05.2025	Procesbevillingsnævnet: 3.-instansbevilling om manglende partshøring og erstatningsansvar ved færøske forsøgstilladelser til stinglaksfiskeri	24/32164

UDLÆNDINGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
20.09.2023	Hjemvisning af sag om fratagelse af kontante ydelser grundet mangelfuld sagsoplysning og partshøring	

FORARBEJDE Betænkninger

1 reference

Betænkning om ændringer i ombudsmandsloven (Betænkning nr. 1272)

nr. 1272 · 1994 · Folketingets Præsidium

18 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over proportionalitetsprincippet i forvaltningen

Egnethed, nødvendighed og forholdsmæssighed ved tilbagekaldelse, tvangsindgreb og økonomiske sanktioner

Version 2 Opdateret 15. jul. 2026 35 afgørelser · 2002–2026 Læs online

INTRODUKTION

Proportionalitetsprincippet er en uskreven forvaltningsretlig grundsætning, der forpligter myndigheden til ikke at gå videre, end formålet tilsiger: indgrebet skal være egnet til at nå målet, nødvendigt (der må ikke findes et tilstrækkeligt, mindre indgribende middel) og forholdsmæssigt i snæver forstand. Princippet er kodificeret på en række områder – mest markant i retssikkerhedslovens § 2 om tvangsindgreb og psykiatrilovens § 4 om mindste middel – men gælder som almindelig grundsætning, uanset om det står i lovteksten. Praksis fra Højesteret, klagenævnene og Folketingets Ombudsmand viser et gennemgående mønster: jo mere indgribende afgørelsen er, desto skarpere prøves afvejningen, og afgørelser hvor myndigheden slet ikke har foretaget proportionalitetsvurderingen, bliver ophævet eller hjemvist – også når det materielle grundlag i øvrigt er i orden.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Proportionalitetsprincippet gælder som uskreven forvaltningsretlig grundsætning, uanset om det er skrevet ind i den enkelte lovtekst – lovfæstelser som retssikkerhedslovens § 2 er kodificeringer, ikke hjemmelsgrundlag.

02 Princippet har tre led: indgrebet skal være egnet til formålet, nødvendigt (intet tilstrækkeligt, mindre indgribende middel må findes) og forholdsmæssigt i snæver forstand.

03 Jo mere indgribende afgørelsen er, desto klarere skal begrundelsen være, og desto intensivere prøves afvejningen af klageinstanser og domstole.

04 En afgørelse, hvor myndigheden overhovedet ikke har foretaget proportionalitetsvurderingen, ophæves eller hjemvises – også når det materielle grundlag i øvrigt kunne bære et indgreb.

05 Ved tilbagekaldelse og annullation af begunstigende forvaltningsakter skal statens interesse i lovhåndhævelse afvejes over for adressatens gode tro, tidsforløbet og indgrebets intensitet.

06 Grovheden af det forhold, der begrunder indgrebet, er den tungeste enkeltfaktor: grov, bevidst svig kan bære selv en frakendelse af indfødsret, mens en enkeltstående, undskyldelig forseelse ikke kan.

07 Langvarigt tidsforløb mellem det påberåbte forhold og myndighedens reaktion svækker proportionaliteten af et indgribende skridt.

08 Ved tilsyn med autorisationer skal myndigheden gennemgå reaktionstrappen – fagligt påbud, skærpet tilsyn, virksomhedsindskrænkning – før den fratager autorisationen helt.

09 Er faren afgrænset til få konkrete områder, kan en fuldstændig fratagelse af autorisation ikke opretholdes; en indskrænkning af virksomhedsområdet er det proportionale svar.

10 Ved påbud efter miljø- og jordforureningslovgivningen skal omkostningerne stå i rimeligt forhold til den miljø- eller sundhedsmæssige risiko, indgrebet afværger.

11 Vilkår, der er uforholdsmæssigt byrdefulde – fx nedrivningsvilkår ved en dispensation – kan ophæves som stridende mod proportionalitetsprincippet, selv om dispensationen som sådan er lovlig.

12 Ved økonomiske sanktioner må fratagelse af forsørgelsesgrundlaget ikke ske på et usikkert faktisk grundlag; er der tvivl om, at borgeren har modtaget en indkaldelse, er standsning af ydelsen for vidtgående.

13 Proportionalitetsprincippet kan ikke reparere et manglende faktisk grundlag: er sagen ikke tilstrækkeligt oplyst, hjemvises den, uden at afvejningen overhovedet nås.

14 Ved frihedsberøvelse skal indgrebet stå i misforhold til den forventede retsfølge – varetægt, der overstiger den forventede straf eller mangler reel udsigt til udsendelse, er uproportional.

15 EU-retten skærper kravet: ved fratagelse af unionsborgerskab og ved sanktioner for brud på EU-finansierede tilsagn skal der foretages en selvstændig proportionalitetsvurdering af virkningerne for den berørte.

§ 1 Grundsætningen: hvad lovgiver selv siger om proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet er ikke skabt ved lov. Det er en **uskreven forvaltningsretlig grundsætning**, som lovgiver på enkelte områder har valgt at kodificere. Den mest autoritative formulering findes i forarbejderne til retssikkerhedslovens § 2 (lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter), hvor Justitsministeriet indledningsvis konstaterer, at princippet allerede gælder:

> *»I forvaltningsretten antages at gælde en almindelig grundsætning om forholdsmæssighed (proportionalitet). Heri ligger, at der ikke må anvendes mere indgribende foranstaltninger, hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige, og indgrebet skal som middel stå i rimeligt forhold til målet.«*

Om bestemmelsens funktion hedder det videre, at den »indebærer, at det udtrykkeligt fastsættes, at der ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb gælder et sådant proportionalitetsprincip«. Lovfæstelsen er altså deklaratorisk – en kodificering, ikke en hjemmel. Forarbejderne udmønter dernæst princippet meget konkret:

> *»Inden en myndighed træffer beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb f.eks. som led i en kontrol, som det påhviler myndigheden at udføre, skal myndigheden således overveje, om indgrebet eventuelt kan erstattes af andre og mindre indgribende kontrolmåder. En myndighed bør derfor efter omstændighederne f.eks. overveje, om de oplysninger, som myndigheden ville kunne tilvejebringe ved gennemførelsen af et kontrolbesøg, i stedet vil være mulige at indhente ved at rette en mere formløs henvendelse til parten og anmode denne om at indsende relevante dokumenter mv.« (Forslag til lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter)*

Den bærende lovtekst i retssikkerhedslovens § 2 er tilsvarende kortfattet: »Tvangsindgreb må kun anvendes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og hvis indgrebet står i rimeligt forhold til formålet med indgrebet.«

Testens tre led. Praksis anvender gennemgående en tredelt struktur:

Led	Spørgsmål	Typisk konsekvens hvis ikke opfyldt
Egnethed	Kan indgrebet overhovedet realisere formålet?	Afgørelsen savner saglig begrundelse
Nødvendighed	Findes et tilstrækkeligt, mindre indgribende middel?	Ophævelse/hjemvisning – myndigheden skal vælge det mindre middel
Forholdsmæssighed i snæver forstand	Står byrden for adressaten i rimeligt forhold til det opnåede?	Afgørelsen tilsidesættes som uproportional

De forvaltningsretlige krav hænger tæt sammen med begrundelsespligten i forvaltningslovens § 24, stk. 1: når afgørelsen beror på et skøn, skal hovedhensynene angives – og proportionalitetsafvejningen er netop et sådant hovedhensyn. Folketingets Ombudsmand har formuleret sammenhængen skarpt: »Som det fremgår af bemærkningerne ovenfor, ligger der i proportionalitetsprincippet et krav om et rimeligt forhold mellem mål og midler. Jo mere indgribende foranstaltninger, der er tale om, desto klarere må begrundelsen være« (FOB om afslag på vognmandstilladelse).

LOV Forvaltningsloven § 24, stk. 1 Retssikkerhedsloven § 2

§ 2 Lovfæstelserne: fra retssikkerhedslovens § 2 til mindste middels princip

Selv om grundsætningen er uskreven, har lovgiver skrevet den ind i en lang række love – typisk dér, hvor indgrebene er særligt intensive. Kodificeringerne har den praktiske betydning, at de gør afvejningen til en **retlig betingelse**, som klageinstanser og domstole kan prøve direkte.

- **Tvangsindgreb og kontrol:** retssikkerhedslovens § 2 – mindre indgribende foranstaltninger går forud, og indgrebet skal stå i rimeligt forhold til formålet. Loven suppleres af § 5 om forudgående underretning, der giver parten mulighed for at gøre indsigelse, inden indgrebet gennemføres.
- **Psykiatrisk tvang:** psykiatrilovens § 4 er den mest fuldstændige kodificering i dansk ret. Stk. 1 kræver, at frivillighed forsøges først; stk. 2 fastslår, at »anvendelsen af tvang skal stå i rimeligt forhold til det, som søges opnået herved. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal disse anvendes«; stk. 3 kræver

skånsomhed, og stk. 4 forbyder tvang »i videre omfang, end hvad der er nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål«.

- **Politiets indgreb:** politilovens § 8, stk. 4 tillader kun frihedsberøvelse, hvis »mindre indgribende midler … ikke [er] tilstrækkelige til at afværge faren«, og indgrebet skal være »så kortvarigt og skånsomt som muligt«.
- **Straffeprocessuelle tvangsindgreb:** retsplejelovens § 762, stk. 3 (varetægt må ikke stå i misforhold til sagens betydning og den ventede retsfølge), § 805, stk. 1 (beslaglæggelse og edition) og § 792 e (legemsindgreb).
- **Tilhold og bortvisning:** § 12 i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Hvorfor kodificeringen skete. Strafferetsplejeudvalget beskrev allerede i betænkning nr. 1023/1984, s. 21 grundsætningen som en betingelse for **al** anvendelse af tvangsindgreb:

> *»Ved ethvert straffeprocessuelt tvangsindgreb antages der at gælde en proportionalitetsgrundsætning, ifølge hvilken der ikke må være misforhold mellem på den ene side den skade og de forstyrrelser, som indgrebet forvolder hos dem, det rammer, og på den anden side sagens betydning og indgrebets nødvendighed. … I proportionalitetsgrundsætningen kan formentlig også indlægges et krav om, at indgrebet ikke må foretages, såfremt dets øjemed kan tilgodeses ved et mindre byrdefuldt efterforskningsmiddel.«*

Samme betragtning bar forslaget om at lovfæste princippet ved ransagning, jf. betænkning nr. 1159/1989, s. 59. Begrundelsen for at skrive princippet ind i loven var altså ikke, at det ellers ikke gjaldt, men at man ville sikre, **at det faktisk indgik i afgørelsen** – en pointe der går igen i den nyere nævnspraksis nedenfor.

Den administrative fortolkningsramme er udfoldet i vejledninger og cirkulærer. Vejledning om magtanvendelse over for voksne, pkt. 16 om mindsteindgrebsprincippet, fastslår, at der gælder »et forbud mod at anvende en mere indgribende foranstaltning, hvis en mindre indgribende foranstaltning vurderes at være tilstrækkelig«, og vejledningen om voksenansvar for anbragte børn og unge, pkt. 90-91 knytter samme krav til hver enkelt magtanvendelse. På tilbagekaldelsesområdet siger Tilbagetrækningsvejledningen, pkt. 2.1 det direkte: »Proportionalitetsprincippet indebærer, at myndigheden ikke må foretage et større indgreb end nødvendigt. Myndigheden er forpligtet til at vælge den mindst indgribende foranstaltning i de tilfælde, hvor man har et valg mellem flere foranstaltninger.« Og vejledningen om zoneforbud, pkt. 2.4 kræver udtrykkeligt, at afgørelsen »skal … være i overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip«.

LOV Politiloven § 8, stk. 4 · Psykiatriloven § 4, stk. 1-4 · Retsplejeloven § 762, stk. 3 · Retsplejeloven § 805, stk. 1 · Retssikkerhedsloven § 2

§ 3 Tilbagekaldelse og annullation af begunstigende forvaltningsakter

Den strengeste form for indgreb er at fratage borgeren en rettighed, myndigheden selv har tildelt. Højesterets praksis om **indfødsret** udgør i dag den bedst belyste linje i dansk ret om proportionalitet ved tilbagekaldelse – og den er direkte overførbar til tilbagekaldelse af tilladelser, godkendelser og bevillinger.

Udgangspunktet: annullation, men med forvaltningsretlig afvejning. I BS-29672/2024-HJR (3. september 2025) afviste Højesteret ministeriets synspunkt om, at grundlovens § 44 skulle udelukke forvaltningsretlige hensyn. Retten fastslog, at en afgørelse om indfødsret som udgangspunkt skal annulleres, hvis betingelserne ikke er opfyldt, men at »dette princip kan fraviges ved en konkret afvejning af statens interesse i lovhåndhævelse over for borgerens gode tro og indgrebets grad«. Konkret blev annullationen opretholdt: A var ikke i god tro, og da

han primært havde boet i Egypten, var afgørelsen ikke uforholdsmæssigt indgribende. Højesteret understregede tillige, at artikel 20 i TEUF kræver en selvstændig proportionalitetsvurdering af konsekvenserne for den berørte og dennes familie, når unionsborgerskab fortabes.

Grovheden er den tungeste faktor. Kontrasten mellem to indfødsretssager illustrerer afvejningen præcist:

Sag	Forholdet	Tidsforløb	Udfald
Sag 153/2016	Bevidst, forsætlig fortielse af nationalitet gennem årrække – bestemmende for både asyl og indfødsret	1998→2016	**Frakendelse opretholdt**
90/2025	Undladt at oplyse om en voldsepisode i de sidste uger inden vedtagelsen; 10 dages betinget fængsel, begået »i forståelig ophidselse«	7 år før sag rejst; ca. 10 år i alt	**Frakendelse afvist**

I **Sag 153/2016** fastslog Højesteret, at forarbejderne til indfødsretslovens § 8 A som hovedregel kræver frakendelse, men at proportionalitetsvurderingen tillader en afvejning af forholdets grovhed over for indgrebets betydning. Da svigen var af »betydelig grovhed«, havde det »ikke afgørende betydning«, at der var gået lang tid, eller om han fortsat havde syrisk statsborgerskab. Retten bemærkede tillige, at frakendelse ikke er en straf, men »svarer til en annullation af en begunstigende forvaltningsafgørelse opnået ved svig«.

I **90/2025** (4. juni 2026) nåede Højesteret det modsatte resultat – og gjorde det uden at afgøre svigsspørgsmålet:

> *»Uanset om det lægges til grund, at A har handlet svigagtigt ved med forsæt at fortie relevante oplysninger, finder Højesteret, at i hvert fald en proportionalitetsafvejning fører til, at frakendelse af indfødsretten vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.«*

De bærende momenter var karakteren af kriminaliteten og graden af svig, at frakendelse ville være endelig (han kunne ikke opnå indfødsret på ny), og at der gik syv år, før sagen blev rejst. Det var derimod **ikke** afgørende, at frakendelsen hverken ville gøre ham statsløs eller tvinge ham ud af landet. Samme sag er registreret som SS-90/2025-HJR.

Administrativ fratagelse. Samme afvejning gælder ved administrativ fratagelse efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3. I BS-16807/2022-HJR blev fratagelsen af en IS-tilsluttet kvindes statsborgerskab fundet proportional: Højesteret lagde vægt på, at organisationens brutalitet var alment kendt, at hun frivilligt havde brudt alle bånd til Danmark, og at hun ikke blev statsløs. Modsat i BS-23360/2022-HJR, hvor Højesteret 22. marts 2023 tilsidesatte en tilsvarende administrativ fratagelse **netop på grund af manglende proportionalitet**. De to domme viser, at hjemlen ikke i sig selv bærer indgrebet – afvejningen gør.

Erhvervstilladelser. På det klassiske tilladelsesområde er Folketingets Ombudsmands udtalelse om afslag på vognmandstilladelse fortsat retningsgivende. Vejtransportrådet havde nægtet tilladelse på grund af tidligere ulovlig kørsel. Ombudsmanden anerkendte, at hensynet til håndhævelsen af tilladelsessystemet vejer tungt, men fandt afgørelsen uproportional: der forelå ingen oplysninger om, at ansøgeren havde handlet i strid med de **formål**, tilladelsessystemet skal varetage, og »hensynet til at sikre respekten for det ved godskørselsloven etablerede tilladelsessystem og formålet med godkendelseskravet [kan] næppe begrunde en afgørelse med så alvorlige konsekvenser«. Ombudsmanden henviste samtidig til, at Højesteret i UfR 1991.130 havde opretholdt godskørselstilladelser trods et betydeligt antal lovovertrædelser.

LOV

Grundloven § 44, stk. 1

Indfødsretsloven § 8a, stk. 1, 2

Indfødsretsloven § 8b, stk. 3

PRAKSIS

Højesteret · Højesteret: Frakendelse af dansk indfødsret efter § 8 A – proportionalitetsafvejning hindrer frakendelse trods fortielse af voldsepisode før naturalisation 04.06.2026

Højesteret · Højesterets dom om bortfald af dansk indfødsret som følge af manglende opfyldelse af lovbestemte betingelser 03.09.2025

Højesteret · Ugyldiggørelse af administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab grundet manglende proportionalitet 22.03.2023

Højesteret · Højesterets dom om administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab for fremmedkriger tilknyttet Islamisk Stat 05.10.2022

Højesteret · Frakendelse af dansk indfødsret som følge af svig vedrørende nationalitetsoplysninger 29.11.2016

§ 4 Autorisationsfratagelse: reaktionstrappen som proportionalitetens rygrad

Det klareste nutidige eksempel på, hvordan proportionalitetsprincippet omsættes til konkret forvaltningspraksis, er tilsynet med sundhedspersoner. Autorisationslovens § 9 giver Styrelsen for Patientsikkerhed en **trappe** af reaktioner, og Ankenævnet for Tilsynsafgørelser prøver systematisk, om det rigtige trin er valgt:

Reaktion	Hjemmel	Indgrebets intensitet
Fagligt påbud	§ 10	Lav
Skærpet tilsyn	§ 10 b	Lav-middel
Midlertidig indskrænkning af virksomhedsområdet	§ 9, stk. 2	Middel
Midlertidig fratagelse af autorisationen	§ 9, stk. 1	Højest

Når faren er afgrænset, er fuld fratagelse uproportional. I 26TS09 (11. juni 2026) havde styrelsen frataget autorisationen på grund af grænseoverskridende adfærd over for patienter. Nævnet foretog en selvstændig vurdering af farens omfang og fandt, at sundhedspersonen **alene på få helt konkrete områder** kunne antages at være til fare. Nævnet lagde derefter afgørende vægt på proportionalitetsprincippet: når faren kun knyttede sig til afgrænsede dele af virksomhedsområdet, kunne patientsikkerheden varetages ved mindre indgribende foranstaltninger – indskrænkning efter § 9, stk. 2 eller et fagligt påbud efter § 10. Sagen blev hjemvist. Afgørelsen underkendte ikke, at adfærden gav anledning til bekymring; den fastslog, at **proportionalitetshensynet krævede, at der blev grebet til det mindst indgribende middel, der kunne afbøde den konstaterede fare**.

Proportionalitet forudsætter et faktisk grundlag. To hjemvisninger viser, at afvejningen slet ikke nås, hvis sagen er utilstrækkeligt oplyst. I 25TS01 havde sundhedspersonen netop gjort gældende, at styrelsen ikke havde valgt den mindst indgribende foranstaltning. Nævnet nåede dog aldrig proportionalitetsspørgsmålet, fordi den grundlæggende betingelse – begrundet mistanke om fare for patientsikkerheden – ikke fandtes opfyldt på det foreliggende grundlag. Tilsvarende i 26TS01, hvor klageren gjorde gældende, at fratagelsen var uproportional, fordi hun ikke havde fået mulighed for et behandlingsforløb:

> *»Vi vurderede, at der på baggrund af de foreliggende oplysninger i sagen ikke var tilstrækkeligt sikkert grundlag for midlertidigt at fratage sundhedspersonens autorisation. … Sundhedspersonens tilstand var derfor ikke tilstrækkeligt belyst i sagen.«*

Når indgrebet holder. Trappen tvinger ikke myndigheden til det mildeste trin, når det ikke er tilstrækkeligt. I 24TS09 blev en proportionalitetsindsigelse afvist, fordi misbruget indebar »risiko for, at der kunne opstå tilstande, som ville kunne påvirke afgørende kompetencer«. I 24TS02 var mindre indgribende midler netop **forsøgt** – påbud om urinkontroller og gentagne indskærpelser – inden fratagelsen; nævnet fremhævede, at »der ikke var tale om en mindre undskyldelig tilsidesættelse«. Og i 24ST06 blev en indskrænkning af virksomhedsområdet – altså det mellemliggende trin – anset for »nødvendig og proportional«, da sundhedspersonen havde iværksat behandling for ikkeeksisterende sygdomme.

Mønstret er entydigt: **myndigheden skal kunne dokumentere, at de lavere trin er overvejet og fundet utilstrækkelige.**

LOV Autorisationsloven § 9, stk. 1, 2 · Autorisationsloven § 10 · Klage- og erstatningsloven § 10a, stk. 2

PRAKSIS

Ankenævnet for tilsynsafgørelser · Ankenævnet for Tilsynsafgørelser hjemviste sag om midlertidig fratagelse af autorisation – mindre indgribende foranstaltninger kunne varetage patientsikkerheden	11.06.2026
Ankenævnet for tilsynsafgørelser · Ankenævnet hjemviser midlertidig fratagelse af autorisation – psykisk sygdom ikke tilstrækkeligt belyst og mulig bedring i tilstanden	27.01.2026
Ankenævnet for tilsynsafgørelser · Sag sendt retur på grund af utilstrækkeligt grundlag for midlertidig fratagelse af autorisation	05.02.2025
Ankenævnet for tilsynsafgørelser · Enig i midlertidig fratagelse af autorisation efter begrundet mistanke om misbrug af afhængighedsskabende præparat	24.10.2024
Ankenævnet for tilsynsafgørelser · Ankenævnet tiltrådte midlertidig fratagelse af autorisation ved gentagen udeblivelse fra påbudte urinkontroller	10.10.2024
Ankenævnet for tilsynsafgørelser · Ankenævn stadfæster midlertidig indskrænkning af autorisation – tvivlsom diagnostik og behandling for ikkeeksisterende sygdomme	10.10.2024

§ 5 Påbud, lovliggørelse og vilkår på miljø- og planområdet

Miljø- og Fødevareklagenævnet har udviklet en fast praksis, hvor **manglende proportionalitetsvurdering i sig selv fører til ophævelse** af påbuddet – uafhængigt af, om påbuddet materielt kunne have været udstedt.

Omkostninger over for risiko. I 20/14490 (29. januar 2025) havde Slagelse Kommune påbudt oprensning af kulbrinteforurening efter jordforureningslovens § 41. Nævnet accepterede udgangspunktet om, at ældre forurening gerne må fjernes som en biproduktvirkning af oprensning af nyere forurening – men fastslog en grænse:

> *Udgangspunktet fraviges, »hvis den ældre forurening medfører, at udgifterne til oprensning af den nyere forurening ikke står i et rimeligt forhold til den miljø- eller sundhedsmæssige risiko ved at efterlade den nyere forurening«.*

Da det ikke var muligt at adskille nyere og ældre forurening, kunne det ikke vurderes, »om påbuddet lever op til det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip«. Påbuddet blev ophævet. Samme resultat i 19/06395, hvor et påbud om etablering af tæt tankgård efter miljøbeskyttelseslovens § 41 blev ophævet **grundet manglende proportionalitetsvurdering**.

Uforholdsmæssige vilkår. Proportionalitetsprincippet rammer ikke kun selve indgrebet, men også de vilkår, det knyttes til. I 22/08305 havde Fredningsnævnet meddelt dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1 til opførelse af to kvægstalde – men på vilkår om, at bygningerne skulle **nedrives**, hvis de ikke længere var nødvendige for driften. Klagenævnet fandt vilkåret »i strid med almindelige forvaltningsretlige

grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet«, med vægt på bygningernes omfang og den væsentlige negative betydning for ejerens økonomi som følge af usikkerheden om bygningernes fremtid. Da vilkåret var en forudsætning for dispensationen, blev hele afgørelsen ophævet og hjemvist.

Når afvejningen faktisk foretages, holder påbuddet. 21/03097 (11. juli 2025) viser modstykket. En komposteringsvirksomhed påberåbte sig disproportionalitet og advarede om etableringsomkostninger på 40-62 mio. kr.; kommunen anslog 3-4,3 mio. kr. Nævnet fandt kommunens estimat mest troværdigt – bl.a. fordi flere af virksomhedens fakturaer stammede fra tiden **før** påbuddet og derfor ikke var dets konsekvens – og konkluderede, at de miljø- og sundhedsmæssige gevinster for ca. 20.000 omkringboende vejede langt tungere end merudgifterne, særligt da tiltagene blot bragte driften op på BAT-standard. Påbuddet blev stadfæstet.

De tre afgørelser tegner tilsammen praksis: **byrden skal beregnes realistisk, gevinsten skal kunne beskrives, og afvejningen skal fremgå af afgørelsen.**

LOV Jordforureningsloven § 41, stk. 1, 3 · Miljøbeskyttelsesloven § 41, stk. 1 · Naturbeskyttelsesloven § 50, stk. 1

PRAKSIS

Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse af påbud om skærpede miljøvilkår for komposteringsanlæg i Roskilde trods indsigelser om retsbeskyttelse og proportionalitet	11.07.2025
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om oprensningspåbud vedrørende kulbrinteforurening ophævet grundet manglende proportionalitetsvurdering	29.01.2025
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Påbud om tæt tankgård ophævet grundet manglende proportionalitetsvurdering	22.12.2023
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om tilladelse til opførelse af kvægstalde i fredningsområde pga. uforholdsmæssigt vilkår om nedrivning	22.12.2023

§ 6 Økonomiske sanktioner: ydelsesstop, tilbagebetaling og bortfald af tilsagn

Når myndigheden griber ind i borgerens **forsørgelsesgrundlag**, skærpes proportionalitetskravet mærkbart. Ankestyrelsens principafgørelser trækker linjen.

Fratagelse af forsørgelsesgrundlag på usikkert grundlag er uproportional. I principafgørelsen D-32-05 havde kommunen standset sygedagpengene, fordi borgeren udeblev fra en opfølgningssamtale. Borgeren gjorde gældende, at han aldrig havde modtaget indkaldelsen. Ankestyrelsen fastslog:

> *»Ankestyrelsen vurderer, at det ville være i strid med den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet at fratage ham hans forsørgelsesgrundlag i form af sygedagpenge.«*

Afgørende var, at det ikke kunne godtgøres, at brevet var modtaget, at borgeren i øvrigt havde medvirket aktivt, og at kommunen havde talt med ham samme dag, brevet skulle være afsendt, uden at nævne indkaldelsen. **Bevisbyrden for, at indkaldelsen er modtaget, ligger hos kommunen.** Modsat i 111-09, hvor Ankestyrelsen – efter samme prøvelsesramme – fandt, at der ikke var rimelig grund til den manglende medvirken, og stadfæstede standsningen.

Gradueret sanktion frem for fuldt ophør. I-2-02 er et lærebogseksempel på nødvendighedsleddet. Kommunen ville lade introduktionsydelsen **ophøre helt**, fordi borgeren var flyttet uden godkendelse. Ankestyrelsen fandt, at ophør forudsætter, at udlændingen »uden rimelig grund afviser at deltage« – hvilket ikke var tilfældet – men at

afbrydelsen af programmet berettigede en **nedsættelse på 30 %**. Det tilstrækkelige, mindre indgribende middel blev altså valgt frem for det mest vidtgående.

Sanktionens længde skal stå mål med forseelsen. I 17-24 om skærpet rådighedssanktion efter aktivlovens § 40 a lagde Ankestyrelsen vægt på, at kommunen »havde sikret proportionalitet ved at give en sanktion på to måneder, hvilket stod i rimeligt forhold til de gentagne og langvarige tilsidesættelser af rådighedsforpligtelsen« – mod det lovlige maksimum på tre måneder.

Udgift over for opnået effekt. Proportionalitet kan også begrunde et **afslag** på en begunstigelse. I C-2-07 blev der søgt om særlig bilindretning til over 400.000 kr. efter servicelovens § 114, stk. 3. Ankestyrelsen fandt, at graden af selvhjulpenhed »alene [ville] blive øget i et særdeles beskedent omfang«, da ansøgeren fortsat ville være helt afhængig af ledsager, og at udgiften derfor ikke stod i rimeligt forhold til effekten.

EU-rettens skærpelse ved tilskudssanktioner. 25/07144 (12. september 2025) viser, hvordan EU-retten forstærker princippet. Styrelsen havde ladet et tilskudstilsagn **bortfalde i sin helhed** som følge af manglende opfyldelse af krav om arbejdskraftbehov og økologiautorisation. Under henvisning til EU-Domstolens dom i **sag C-6/23 (Baramlay)** fastslog nævnet, at kravene var *forpligtelser* – ikke *støtteberettigelseskriterier* – og at sanktionen derfor skulle afpasses efter en konkret proportionalitetsvurdering af, om overtrædelsen var alvorlig, omfattende, varig og hyppig. Bortfaldet uden denne vurdering var ugyldig retsanvendelse; afgørelsen blev ophævet og hjemvist.

Også på skatteområdet slår princippet igennem ved byrdefulde vilkår: i **10-00622** havde SKAT gjort henstand med et registreringsafgiftskrav på 652.653 kr. betinget af sikkerhedsstillelse for hele beløbet, alene begrundet i restancens størrelse og en vurdering af klagerens aktiver og passiver. Landsskatteretten ophævede kravet om sikkerhedsstillelse.

LOV
- Aktivloven § 40a, stk. 1, 2
- Forvaltningsloven § 24, stk. 1
- Serviceloven § 114, stk. 3

PRAKSIS

Landsskatteretten · Ophævelse af krav om sikkerhedsstillelse ved henstand med betaling af registreringsafgift	01.07.2010
Ankestyrelsen · Skærpet rådighedssanktion: Betingelser for ophør af kontanthjælp for aktivitetsparate borgere ved manglende vilje til rådighed	01.01.2024
Ankestyrelsen · Standsning af sygedagpenge ved manglende medvirken: Fortolkning af rimelig grund og proportionalitetsprincippet	01.01.2009
Ankestyrelsen · Støtte til bil: Vurdering af selvhjulpenhed og proportionalitet ved særlig indretning og køreundervisning	01.01.2007
Ankestyrelsen · Sygedagpenge: Krav om dokumentation for udeblivelse og anvendelse af proportionalitetsprincippet	01.01.2005
Ankestyrelsen · Introduktionsydelse: Flytning uden godkendelse medfører nedsættelse på 30%, men ikke ophør	01.01.2002
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Genoptagelse af klagesag om tilsagnsbortfald: Afgørelse ophævet og hjemvist på grund af forkert anvendelse af EU-retsregler (Baramlay-dommen)	12.09.2025

§ 7 Tvangsindgreb og frihedsberøvelse: misforholdet til den ventede retsfølge

På frihedsberøvelsesområdet er proportionalitetsprincippet lovfæstet i retsplejelovens § 762, stk. 3: varetægt kan ikke anvendes, hvis »frihedsberøvelsen vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af sigtedes forhold, sagens betydning og den retsfølge, som kan ventes«. Højesterets praksis konkretiserer misforholdet.

Frihedsberøvelse må ikke overstige den forventede straf. I AM2025.02.04H fandt Højesteret varetægtsfængsling indtil ankedom uproportional, fordi frihedsberøvelsen væsentligt oversteg byrettens strafudmåling. Samme afvejning – nu med prøveløsladelsestidspunktet som referencepunkt – foretog Højesteret i Sag 53/2024 og i den parallelle SS-53/2024-HJR om omfattende udbytteskattebedrageri. Og i Sag 110/2021 og 12/2022 blev proportionaliteten af fortsat varetægtsfængsling i surrogat vurderet i lyset af den **forventede særforanstaltning** – ikke en tidsbestemt straf.

Administrativ frihedsberøvelse kræver fremdrift. AM2023.04.13H2 er den centrale afgørelse om proportionalitet ved frihedsberøvelse med henblik på udsendelse. En statsløs palæstinenser havde siddet varetægtsfængslet lige så længe som den idømte straf, mens Udlændingestyrelsen i over to år undlod at træffe afgørelse i § 31-sagen. Højesteret udtalte:

> *»Højesteret finder efter en samlet vurdering, at det ikke er godtgjort, at udsendelsessagen fremmes med fornøden omhu, og at der ikke er reel udsigt til, at Tiltalte kan udsendes inden for rimelig tid. Betingelserne for fortsat varetægtsfængsling af ham er derfor ikke opfyldt.«*

Proportionaliteten af en vedvarende foranstaltning afhænger altså også af **myndighedens egen sagsbehandling**. Samme betragtning genfindes i Højesterets praksis om langvarig varetægt af terrordømte med henblik på udsendelse, jf. Sag 72/2022, og i Ombudsmandens udtalelse 2021-11 om revurdering af opholds-, melde- og underretningspligt for udlændinge på tålt ophold, hvor det fremhæves, at »proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt«, hvorfor det »med tiden [kan] blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb«. Myndighederne »skal kunne godtgøre, at indgrebet i hvert enkelt tilfælde er proportionalt«.

Andre straffeprocessuelle indgreb. Retsplejelovens § 805, stk. 1 forbyder beslaglæggelse, der »står i misforhold til sagens betydning og det tab eller den ulempe, som indgrebet kan antages at medføre«. I 95/2025 fandt Højesteret beslaglæggelsen af fem kasser smykker forholdsmæssig – indgrebet stod ikke i misforhold til sagens betydning – samtidig med at et formkrav (skriftligt samtykke) ikke automatisk gjorde indgrebet ulovligt, når samtykke reelt var givet.

Anklagemyndighedens egen fortolkningsramme er udfoldet i Rigsadvokatmeddelelsen om grundlovsforhør og varetægtsfængsling, pkt. 4.3.1.4 om kravet om proportionalitet, og – for tilhold, opholdsforbud og bortvisning – i Rigsadvokatmeddelelsen, pkt. 4.5, hvor det fastslås, at »det [er] mindst indgribende middel, som kan opfylde formålet, der skal vælges«, og at bortvisning fra hjemmet – »det mest indgribende middel, der kan anvendes« – giver anledning til særlige overvejelser. Betragtningerne har rod i betænkning nr. 1023/1984, s. 101, hvor udvalget bemærkede, at også et **hemmeligt** indgreb må anses som en belastning – »den omstændighed, at indgrebet foregår hemmeligt, kan endog siges at forøge dets tyngde«.

LOV	`Hjemrejseloven § 14, stk. 1` `Retsplejeloven § 762, stk. 3` `Retsplejeloven § 805, stk. 1`	
PRAKSIS	**Højesteret** · Højesteret godkender beslaglæggelse af smykker uden forudgående retskendelse – mundtligt samtykke og øjemedsbeslaglæggelse	25.03.2026
	Højesteret · Højesterets kendelse om proportionalitet ved varetægtsfængsling af udlænding under ankesag	04.02.2025

Højesteret · Højesterets vurdering af proportionalitet ved varetægtsfængsling og beregning af forventet prøveløsladelse 10.01.2025

Højesteret · Varetægtsfængsling af udvist statsløs palæstinenser – Højesteret finder manglende fremdrift i udsendelsessagen 13.04.2023

Højesteret · Højesterets vurdering af proportionalitet ved langvarig varetægtsfængsling af terrordømt med henblik på udsendelse 19.01.2023

Højesteret · Fortsat varetægtsfængsling i surrogat og proportionalitetsprincippet ved forventet særforanstaltning 16.05.2022

§ 8 Udvisning: proportionalitet som konventionsretligt og EU-retligt krav

Udvisningssagerne udgør et selvstændigt spor, hvor det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip forstærkes af EMRK artikel 8 og af EU-rettens opholdsdirektiv. Selv om udvisning ved dom formelt er en retsfølge, er strukturen i afvejningen identisk med den forvaltningsretlige, og praksis anvendes analogt på administrative afgørelser om inddragelse af opholdsgrundlag.

Enkeltstående forhold over for tilknytning. I SS-169/2008-HJR blev en EU-borger frifundet for udvisning efter et enkeltstående voldsforhold mod en buschauffør. Højesteret fandt efter en afvejning af tilknytningen til Danmark over for »karakteren af det begåede enkeltstående voldsforhold«, at hensyn afgørende talte imod udvisning, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2, og tilføjede udtrykkeligt:

> *»Det bemærkes, at udvisning efter Højesterets opfattelse også ville være i strid med proportionalitetsprincippet i artikel 27, stk. 2, sammenholdt med artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 (opholdsdirektivet).«*

Utilregnelighed begrænser vægten af kriminaliteten. I SS-24/2024-HJR (13. september 2024) præciserede Højesteret, at når gerningsmanden er straffri på grund af sindssygdom efter straffelovens § 16, stk. 1, begrænses den vægt, kriminalitetens alvor kan tillægges i afvejningen – med henvisning til Menneskerettighedsdomstolens domme i **Maslov mod Østrig** og **Savran mod Danmark**. Konklusionen:

> *»Efter en samlet afvejning finder Højesteret, at udvisning af T vil være uproportional og dermed i strid med artikel 8. Der foreligger således ikke sådanne meget tungtvejende grunde, som efter Menneskerettighedsdomstolens praksis kræves for at kunne udvise i en situation som den foreliggende, hvor T kom til Danmark som 11-årig.«*

I stedet for udvisning blev der tildelt en **advarsel** efter udlændingelovens § 24 b – endnu et eksempel på, at det mindre indgribende middel vælges, når det er tilstrækkeligt.

De kriterier, der indgår i afvejningen, er systematiseret i Rigsadvokatmeddelelsen om udvisning ved dom, pkt. 4.2.1.6. Den administrative side af området er behandlet indgående i betænkning nr. 1505/2009 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, s. 238, hvor arbejdsgruppen understreger, at indgreb »alene må anvendes i det omfang, at indgrebene er proportionale med forfølgelsen af det relevante formål«, og at der »ved proportionalitetsafvejningen må sondres mellem iværksættelse og opretholdelse af frihedsberøvelse«.

LOV Straffeloven § 16, stk. 1 · Udlændingeloven § 26, stk. 2

PRAKSIS **Højesteret** · Højesteret omstøder udvisning af sindssyg mand med stærk tilknytning til Danmark 13.09.2024

Højesteret · Frifindelse for udvisning grundet tilknytning til Danmark og proportionalitetsprincip 29.12.2008

§ 9 Ombudsmandens praksis: proportionalitet i personalesager og over for borgere

Folketingets Ombudsmand er den retskilde, der har udviklet proportionalitetsprincippet mest systematisk i den løbende forvaltning. Udtalelserne er ikke bindende, men styrer faktisk forvaltningspraksis og citeres rutinemæssigt.

Afskedigelse: mindre indgribende skridt skal forsøges først. I FOB 2010-6-1 om afskedigelse af en sognepræst formulerede Ombudsmanden kravet præcist: »Som nævnt følger det af den forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet at myndighederne først skal have forsøgt at bringe uoverensstemmelsen til ende på andre måder end ved afskedigelse.« Da der faktisk var afholdt flere møder med henblik på en mindelig løsning, fandt Ombudsmanden **ikke** grundlag for kritik. Tilsvarende fastslog Ombudsmanden i FOB 2022-8, at »offentlige arbejdsgivere [er] som følge af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip forpligtet til at overveje, om det er tilstrækkeligt at foretage mindre indgribende foranstaltninger« – konkret om en sygemeldt medarbejder kunne omplaceres frem for afskediges. Kommunen blev kritiseret for ikke at have undersøgt muligheden.

Sanktionens længde. I FOB 2022-5 fandt Ombudsmanden det **uberettiget** at bortvise en studerende i ni måneder for en festinvitation – en klassisk anvendelse af forholdsmæssighed i snæver forstand, hvor det i proportionalitetsvurderingen må indgå, »hvor meget indgrebet påvirker borgeren«.

Forsørgelsesgrundlag. I FOB om standsning af sygedagpenge henstillede Ombudsmanden, at nævnet **udtrykkeligt** tog stilling til proportionaliteten. Han hæftede sig ved »den særdeles indgribende konsekvens som (A)'s manglende møde til opfølgningssamtalen havde i og med at han blev frataget sit forsørgelsesgrundlag«, sammenholdt med at der var tale om en **enkelt** udeblivelse på et tidspunkt, hvor han uomtvisteligt var uarbejdsdygtig og fulgte alle lægelige anvisninger. Udtalelsen er forløberen for Ankestyrelsens principafgørelse D-32-05.

Børne- og ungeområdet. I FOB 2016-58 gengiver Ombudsmanden en vigtig nuance fra forarbejderne til Barnets Reform: kommunen skal vælge den foranstaltning, der er »nødvendig og tilstrækkelig« – og skal derfor **ikke** vælge den mindst indgribende foranstaltning, hvis barnet reelt har behov for et mere omfattende tiltag. Som lovgiver formulerede det: »Det forvaltningsretlige princip, om at foranstaltningen skal være proportionel med formålet, vil stadig være gældende.« Nødvendighedsleddet er altså **tosidet**: det forbyder overreaktion, men det legitimerer heller ikke underreaktion, der ikke løser problemet.

LOV `Forvaltningsloven § 24, stk. 1`

§ 10 Kontrolindgreb, databeskyttelse og procesbegrænsninger

Proportionalitetsprincippet virker også, hvor indgrebet ikke er en klassisk afgørelse, men en **kontrolforanstaltning** eller en begrænsning af borgerens processuelle adgang.

Dataminimering som proportionalitetstest. I 2021-31-5478 (10. februar 2023) klagede en gruppe borgere over, at netvirksomhedens indsamling af timebaserede elforbrugsdata var disproportional, og foreslog en

aggregeret model som **mindre indgribende alternativ**. Datatilsynet foretog netop nødvendighedsprøven – men fandt, at alternativet ikke ville kunne opfylde den retlige kontrolforpligtelse, der forudsætter adgang til de konkrete måleværdier på timebasis:

> *»Datatilsynet finder efter en samlet vurdering, at der ikke er grundlag for at fastslå, at de behandlingsaktiviteter, som Radius foretager på baggrund af den nævnte retlige forpligtelse efter elforsyningsloven mv., er i strid med proportionalitetsprincippet i databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra c.«*

Afgørelsen illustrerer nødvendighedsleddets logik skarpt: et alternativ er kun »mindre indgribende« i retlig forstand, hvis det er **lige så egnet** til at nå formålet. Er alternativet utilstrækkeligt, er det ikke et alternativ. Sammenlign GDPR art. 5, stk. 1, litra c.

Byrde over for udbytte. I 2021-31-5085 (27. juni 2022) foretog Datarådet en udtrykkelig proportionalitetsafvejning af en indsigtsanmodning, der ville kræve gennemgang af over 1,1 mio. dokumenter. Der blev lagt vægt på dokumentmængden, på at klageren ikke havde præciseret anmodningen, og på at oplysningerne i det væsentlige optrådte **accessorisk** og beskrev en funktion, klageren havde varetaget. Anmodningen kunne afvises som »overdreven« efter GDPR art. 12, stk. 5, litra b.

Begrænsning af klageadgang. Proportionalitet sætter også rammen, når en myndighed vil beskytte sin egen sagsbehandlingskapacitet. I 23-98449 (20. november 2024) havde en klager indbragt over 430 klager – hvoraf ingen havde ført til medhold. Ligebehandlingsnævnet indførte restriktioner, men udformede dem netop proportionalt: henvendelser besvares kun, hvis nævnet vurderer, at det er »strengt nødvendigt«, ordningen gælder i **to år**, og nævnet skal derefter tage stilling til, om restriktionerne skal opretholdes eller lempes. Indgrebet er hverken permanent eller ubetinget – det er tidsbegrænset, revurderbart og forbeholdt det nødvendige.

Også på kriminalforsorgens område optræder princippet i det administrative regelsæt: Beskæftigelsesvejledningen, pkt. 24 fastslår, at tvungen opsparing skal ophøre, når det opsparede beløb »åbenbart overstiger« de udgifter, opsparingen skal dække – en direkte anvendelse af forholdsmæssighed på et løbende økonomisk indgreb.

LOV Retssikkerhedsloven § 2

PRAKSIS
- **Datatilsynet** · Radius' fjernaflæsning af elmålere fundet i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne — 10.02.2023
- **Datatilsynet** · Virksomhed var ikke forpligtet til at gennemgå omfattende materiale i forbindelse med en anmodning om indsigt — 27.06.2022
- **Ligebehandlingsnævnet** · Begrænsning af sagsbehandling ved ekstraordinært ressourcekrævende klageadfærd og spørgsmål om inhabilitet — 20.11.2024

§ 11 Prøvelsesintensitet og retsvirkning: hvorfor hjemvisning er standardsvaret

Et gennemgående træk ved praksis er, at klageinstanserne sjældent selv træffer den »rigtige« afgørelse. De **ophæver og hjemviser** – fordi den manglende proportionalitetsvurdering er en retlig mangel ved skønsudøvelsen, ikke et resultat, klageinstansen uden videre kan substituere.

Manglende afvejning = ugyldig retsanvendelse. Det er ikke tilstrækkeligt, at afgørelsen *kunne* have været proportional. I 20/14490 blev påbuddet ophævet, fordi det på det foreliggende grundlag slet ikke *kunne*

vurderes, om det levede op til proportionalitetsprincippet. I 25/07144 var det udtrykkeligt selve **fraværet** af den påkrævede vurdering, der gjorde bortfaldsafgørelsen ugyldig. Og i 26TS09 hjemviste nævnet, så styrelsen selv kunne fastlægge, hvilket mindre indgribende middel der var tilstrækkeligt.

Rækkefølgen i prøvelsen. Praksis viser en fast sekvens:

1. **Er sagen tilstrækkeligt oplyst?** Er den ikke det, nås proportionalitetsspørgsmålet slet ikke – sagen hjemvises, jf. 25TS01 og 26TS01.
2. **Er den materielle betingelse opfyldt?** (fare, svig, forurening, manglende rådighed).
3. **Er der et tilstrækkeligt, mindre indgribende middel?** Hvis ja: afgørelsen kan ikke opretholdes.
4. **Står byrden i rimeligt forhold til gevinsten?** Her vejes omkostninger, tidsforløb, adressatens gode tro og indgrebets endelighed.

Begrundelseskravet som håndhævelsesmekanisme. Fordi proportionalitetsafvejningen er et hovedhensyn i skønsudøvelsen, skal den fremgå af begrundelsen efter forvaltningslovens § 24, stk. 1. Klagenævnene kontrollerer dette selvstændigt – se fx Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i 18/01550, hvor styrelsen ikke tilstrækkeligt havde redegjort for de hovedhensyn, der lå bag skønnet (manglen var dog ikke konkret væsentlig). Sammenhængen mellem indgrebets intensitet og begrundelsens dybde er den praktiske nøgle: **jo hårdere indgreb, desto mere skal myndigheden skrive om, hvorfor det mildere middel ikke var nok.**

LOV	Forvaltningsloven § 24, stk. 1	
PRAKSIS	**Ankenævnet for tilsynsafgørelser** · Ankenævnet for Tilsynsafgørelser hjemviste sag om midlertidig fratagelse af autorisation – mindre indgribende foranstaltninger kunne varetage patientsikkerheden	11.06.2026
	Ankenævnet for tilsynsafgørelser · Ankenævnet hjemviser midlertidig fratagelse af autorisation – psykisk sygdom ikke tilstrækkeligt belyst og mulig bedring i tilstanden	27.01.2026
	Ankenævnet for tilsynsafgørelser · Sag sendt retur på grund af utilstrækkeligt grundlag for midlertidig fratagelse af autorisation	05.02.2025
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Genoptagelse af klagesag om tilsagnsbortfald: Afgørelse ophævet og hjemvist på grund af forkert anvendelse af EU-retsregler (Baramlay-dommen)	12.09.2025
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om oprensningspåbud vedrørende kulbrinteforurening ophævet grundet manglende proportionalitetsvurdering	29.01.2025

§ 12 Sammenfatning: syv holdepunkter fra praksis

1. Grundsætningen gælder altid. Proportionalitetsprincippet er uskrevet og gælder, uanset om det står i den enkelte lov. Lovfæstelserne i retssikkerhedslovens § 2, psykiatrilovens § 4 og retsplejelovens § 762, stk. 3 er kodificeringer, der gør afvejningen til en direkte prøvbar retlig betingelse – men de skaber den ikke.

2. Afvejningen skal faktisk foretages – og skrives ned. Den hyppigste grund til, at en afgørelse falder, er ikke, at myndigheden har vejet forkert, men at den **slet ikke har vejet**. Ophævelserne i 20/14490, 19/06395 og 25/07144 hviler alle på dette.

3. Reaktionstrappen skal gennemgås. Hvor loven stiller flere reaktioner til rådighed, skal myndigheden kunne dokumentere, at de lavere trin er overvejet og fundet utilstrækkelige – jf. 26TS09 og, med modsat udfald, 24TS02, hvor mindre midler netop **var** forsøgt.

4. Et alternativ tæller kun, hvis det er lige så egnet. Nødvendighedsleddet er ikke et krav om at vælge det mildeste tænkelige middel, men det mildeste **tilstrækkelige**. Det illustreres af 2021-31-5478 og af

Barnets Reform-forarbejderne gengivet i FOB 2016-58: kommunen skal ikke vælge den mindst indgribende foranstaltning, hvis barnet har behov for mere.

5. Grovhed og tid er de tunge variabler ved tilbagekaldelse. Sammenhold Sag 153/2016 (bevidst, årelang svig → frakendelse opretholdt) med 90/2025 (undskyldelig fortielse + syv års passivitet → frakendelse afvist). Ved annullation af begunstigende akter tilføjer BS-29672/2024-HJR adressatens **gode tro** som selvstændig faktor.

6. Proportionalitet er en løbende betingelse. Et indgreb, der var lovligt ved iværksættelsen, kan blive uproportionalt over tid, hvis myndigheden ikke fremmer sagen med fornøden omhu – jf. AM2023.04.13H2 og Ombudsmandens udtalelse 2021-11.

7. Forsørgelsesgrundlaget nyder særlig beskyttelse. Standsning af en løbende ydelse er »særdeles indgribende« og forudsætter et sikkert faktisk grundlag; er der tvivl, er sanktionen for vidtgående, jf. D-32-05. Hvor en gradueret reaktion er mulig, skal den vælges, jf. I-2-02.

LOV Forvaltningsloven § 24, stk. 1 · Psykiatriloven § 4, stk. 2 · Retsplejeloven § 762, stk. 3 · Retssikkerhedsloven § 2

PRAKSIS

Højesteret · Højesteret: Frakendelse af dansk indfødsret efter § 8 A – proportionalitetsafvejning hindrer frakendelse trods fortielse af voldsepisode før naturalisation	04.06.2026
Højesteret · Højesterets dom om bortfald af dansk indfødsret som følge af manglende opfyldelse af lovbestemte betingelser	03.09.2025
Højesteret · Varetægtsfængsling af udvist statsløs palæstinenser – Højesteret finder manglende fremdrift i udsendelsessagen	13.04.2023
Højesteret · Frakendelse af dansk indfødsret som følge af svig vedrørende nationalitetsoplysninger	29.11.2016
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Genoptagelse af klagesag om tilsagnsbortfald: Afgørelse ophævet og hjemvist på grund af forkert anvendelse af EU-retsregler (Baramlay-dommen)	12.09.2025
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om oprensningspåbud vedrørende kulbrinteforurening ophævet grundet manglende proportionalitetsvurdering	29.01.2025
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Påbud om tæt tankgård ophævet grundet manglende proportionalitetsvurdering	22.12.2023
Ankenævnet for tilsynsafgørelser · Ankenævnet for Tilsynsafgørelser hjemviste sag om midlertidig fratagelse af autorisation – mindre indgribende foranstaltninger kunne varetage patientsikkerheden	11.06.2026
Ankenævnet for tilsynsafgørelser · Ankenævnet tiltrådte midlertidig fratagelse af autorisation ved gentagen udeblivelse fra påbudte urinkontroller	10.10.2024
Ankestyrelsen · Sygedagpenge: Krav om dokumentation for udeblivelse og anvendelse af proportionalitetsprincippet	01.01.2005
Ankestyrelsen · Introduktionsydelse: Flytning uden godkendelse medfører nedsættelse på 30%, men ikke ophør	01.01.2002
Datatilsynet · Radius' fjernaflæsning af elmålere fundet i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne	10.02.2023

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Autorisationsloven § 9	stk. 1, 2	Forvaltningsloven § 24	stk. 1
Indfødsretsloven § 8a	stk. 1	Psykiatriloven § 4	stk. 2
Retsplejeloven § 762	stk. 3	Retssikkerhedsloven § 2	

MATERIALE

Citerede afgørelser

33 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		13
04.06.2026	Højesteret: Frakendelse af dansk indfødsret efter § 8 A – proportionalitetsafvejning hindrer frakendelse trods fortielse af voldsepisode før naturalisation	10745-12773
25.03.2026	Højesteret godkender beslaglæggelse af smykker uden forudgående retskendelse – mundtligt samtykke og øjemedsbeslaglæggelse	95/2025
03.09.2025	Højesterets dom om bortfald af dansk indfødsret som følge af manglende opfyldelse af lovbestemte betingelser	29672-2024
04.02.2025	Højesterets kendelse om proportionalitet ved varetægtsfængsling af udlænding under ankesag	AM2025.02.04H
10.01.2025	Højesterets vurdering af proportionalitet ved varetægtsfængsling og beregning af forventet prøveløsladelse	53-2024
13.09.2024	Højesteret omstøder udvisning af sindssyg mand med stærk tilknytning til Danmark	6161-7383
13.04.2023	Varetægtsfængsling af udvist statsløs palæstinenser – Højesteret finder manglende fremdrift i udsendelsessagen	AM2023.04.13H2
22.03.2023	Ugyldiggørelse af administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab grundet manglende proportionalitet	bs-23360-2022-hjr
19.01.2023	Højesterets vurdering af proportionalitet ved langvarig varetægtsfængsling af terrordømt med henblik på udsendelse	72-2022
05.10.2022	Højesterets dom om administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab for fremmedkriger tilknyttet Islamisk Stat	bs-16807-2022-hjr
16.05.2022	Fortsat varetægtsfængsling i surrogat og proportionalitetsprincippet ved forventet særforanstaltning	110-2021--og-12-2022
29.11.2016	Frakendelse af dansk indfødsret som følge af svig vedrørende nationalitetsoplysninger	153-2016
29.12.2008	Frifindelse for udvisning grundet tilknytning til Danmark og proportionalitetsprincip	3597-4310

LANDSSKATTERETTEN · ADMINISTRATIV KLAGEINSTANS		1
01.07.2010	Ophævelse af krav om sikkerhedsstillelse ved henstand med betaling af registreringsafgift	10-00622

ANKENÆVNET FOR TILSYNSAFGORELSER · NÆVN / KLAGEINSTANS		6
11.06.2026	Ankenævnet for Tilsynsafgørelser hjemviste sag om midlertidig fratagelse af autorisation – mindre indgribende foranstaltninger kunne varetage patientsikkerheden	26TS09
27.01.2026	Ankenævnet hjemviser midlertidig fratagelse af autorisation – psykisk sygdom ikke tilstrækkeligt belyst og mulig bedring i tilstanden	26TS01

05.02.2025	Sag sendt retur på grund af utilstrækkeligt grundlag for midlertidig fratagelse af autorisation	25TS01
24.10.2024	Enig i midlertidig fratagelse af autorisation efter begrundet mistanke om misbrug af afhængighedsskabende præparat	24TS09
10.10.2024	Ankenævn stadfæster midlertidig indskrænkning af autorisation – tvivlsom diagnostik og behandling for ikkeeksisterende sygdomme	24ST06
10.10.2024	Ankenævnet tiltrådte midlertidig fratagelse af autorisation ved gentagen udeblivelse fra påbudte urinkontroller	24TS02

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 5

01.01.2024	Skærpet rådighedssanktion: Betingelser for ophør af kontanthjælp for aktivitetsparate borgere ved manglende vilje til rådighed	17-24
01.01.2009	Standsning af sygedagpenge ved manglende medvirken: Fortolkning af rimelig grund og proportionalitetsprincippet	111-09
01.01.2007	Støtte til bil: Vurdering af selvhjulpenhed og proportionalitet ved særlig indretning og køreundervisning	C-2-07
01.01.2005	Sygedagpenge: Krav om dokumentation for udeblivelse og anvendelse af proportionalitetsprincippet	D-32-05
01.01.2002	Introduktionsydelse: Flytning uden godkendelse medfører nedsættelse på 30%, men ikke ophør	I-2-02

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 5

12.09.2025	Genoptagelse af klagesag om tilsagnsbortfald: Afgørelse ophævet og hjemvist på grund af forkert anvendelse af EU-retsregler (Baramlay-dommen)	25/07144
11.07.2025	Stadfæstelse af påbud om skærpede miljøvilkår for komposteringsanlæg i Roskilde trods indsigelser om retsbeskyttelse og proportionalitet	21/03097
29.01.2025	Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om oprensningspåbud vedrørende kulbrinteforurening ophævet grundet manglende proportionalitetsvurdering	20/14490
22.12.2023	Påbud om tæt tankgård ophævet grundet manglende proportionalitetsvurdering	19/06395
22.12.2023	Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om tilladelse til opførelse af kvægstalde i fredningsområde pga. uforholdsmæssigt vilkår om nedrivning	22/08305

DATATILSYNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 2

10.02.2023	Radius' fjernaflæsning af elmålere fundet i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne	2021-31-5478
27.06.2022	Virksomhed var ikke forpligtet til at gennemgå omfattende materiale i forbindelse med en anmodning om indsigt	2021-31-5085

LIGEBEHANDLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

20.11.2024	Begrænsning af sagsbehandling ved ekstraordinært ressourcekrævende klageadfærd og spørgsmål om inhabilitet	23-98449

FORARBEJDE Betænkninger

3 referencer

Politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden og anvendelse af agenter

nr. 1023 · 1984 · Justitsministeriet

Betænkning om ransaging under efterforskning

nr. 1159 · 1989 · Justitsministeriet

Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed

nr. 1505 · 2009 · Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

19 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over sikkerhedsgodkendelse af personer og virksomheder

Sikkerhedscirkulærets §§ 13-14, sektorbekendtgørelserne og hvad du gør, hvis du får nej

Version 2 Opdateret 27. aug. 2026 15 afgørelser · 2012-2025 Læs online

INTRODUKTION

Sikkerhedsgodkendelse er den afgørelse, der åbner – eller lukker – adgangen til klassificerede informationer og til en lang række stillinger i forsvar, politi, udenrigstjeneste, ministerier, telesektoren, energisektoren og luftfarten. Reglerne står ikke i en lov, men i Statsministeriets sikkerhedscirkulære fra 2014 og i en voksende række sektorbekendtgørelser, og de er bygget op om ét åbent kriterium: at du har udvist »ubestridt loyalitet« og en sådan adfærd og karakter, at der ikke kan være tvivl om din pålidelighed. Denne oversigt er skrevet til dig, der selv skal godkendes – ansøgeren, den ansatte under fornyelse, virksomheden der skal virksomhedsgodkendes – og den er ærlig om det væsentligste: der findes stort set ingen offentliggjort dansk praksis om nægtede personelle sikkerhedsgodkendelser, fordi der hverken er lovbestemt klageadgang, reel begrundelse eller egenacces hos PET.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Det er ansættelsesmyndigheden – ikke PET – der træffer afgørelsen om sikkerhedsgodkendelse; PET foretager alene sikkerhedsundersøgelsen til brug for myndighedens afgørelse, jf. sikkerhedscirkulærets § 13, stk. 1 og 3.

02 En sikkerhedsgodkendelse har kun gyldighed for arbejdet for den myndighed, der har meddelt den – den følger dig ikke automatisk ved stillingsskift.

03 Godkendelse til YDERST HEMMELIGT gælder højst 5 år; til HEMMELIGT og FORTROLIGT højst 10 år.

04 Fra 1. marts 2026 suspenderes udløbet af en godkendelse i op til 12 måneder, hvis fornyelsesanmodning indgives senest 6 måneder før udløb.

05 Fra 1. marts 2026 kan en myndighed lægge en eksisterende godkendelse fra de seneste 5 år til grund ved en ny afgørelse, medmindre konkrete forhold taler herimod – men den nye godkendelse kan ikke gives længere gyldighed end den oprindelige.

06 Vurderingen efter § 14 er konkret og aktuel: der er ingen automatik, og forhold, der ligger adskillige år tilbage, kan ikke uden videre bære et afslag.

07 En myndighed må ikke uden videre lægge PET's indstilling til grund uden selv at tage stilling – det er skøn under regel, jf. ombudsmandens kritik i FOB 2013-20.

08 Oplysninger om ægtefælles, samlevers, registreret partners eller samboendes adfærd, karakter og forhold i øvrigt kan tillægges vægt, jf. sikkerhedscirkulærets § 14, stk. 2.

09 PET's sikkerhedsundersøgelse forudsætter dit skriftlige samtykke og omfatter som minimum en forespørgsel i Det Centrale Kriminalregister – både afgørelsesdelen og efterforskningsdelen, dvs. også verserende sigtelser.

10 Du har ikke ret til at få oplyst, om PET behandler oplysninger om dig, jf. PET-lovens § 12, stk. 1 – og PET oplyser heller ikke, at der ingen oplysninger er, netop for at afslaget ikke skal kunne læses modsætningsvis.

11 Begrundelsen for et afslag kan begrænses i samme omfang, som oplysningerne kan undtages fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. §§ 15-15 b.

12 Hverken sikkerhedscirkulæret eller sektorbekendtgørelserne indeholder en klageadgang – Energistyrelsen afviste udtrykkeligt branchens ønske om klageadgang under høringen over energibekendtgørelsen.

13 Ved tilbagekaldelse af et EU-facilitetssikkerhedscertifikat kræver Chartrets artikel 47, at virksomheden meddeles i det mindste det væsentligste indhold af begrundelsen, jf. C-185/23.

14 Krav om sikkerhedsgodkendt personale i forsvarsudbud er sagligt begrundet og ikke uproportionalt – manglende erklæring gør tilbuddet ukonditionsmæssigt.

15 Sikkerhedscirkulæret kan ikke pålægges private i sin helhed uden særlig hjemmel; kravene skal fastsættes konkret og dokumentopdelt, jf. Højesterets kendelse i sag 44/2023.

16 Der er ikke hjemmel til at kræve domsmænd sikkerhedsgodkendt – heller ikke i militære straffesager med NATO-klassificeret materiale.

§ 1 Hvem bliver mødt med kravet – og hvilke regler gælder for netop dig

Der findes ingen »lov om sikkerhedsgodkendelse«. Grundreglerne står i **sikkerhedscirkulæret** – Statsministeriets cirkulære nr. 10338 af 17. december 2014 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU m.v. – der trådte i kraft 1. januar 2015. Cirkulæret indleder med at fastslå kompetencefordelingen: Politiets Efterretningstjeneste er national sikkerhedsmyndighed, mens Forsvarets Efterretningstjeneste varetager funktionen inden for Forsvarsministeriets område. Omvendt er FE national it-sikkerhedsmyndighed, mens PET varetager den funktion inden for Justitsministeriets område.

Den bærende regel er enkel: klassificerede informationer må ikke gøres tilgængelige for personer, der ikke er sikkerhedsgodkendt til den pågældende klassifikationsgrad, jf. sikkerhedscirkulærets § 12, og behandling af sådanne informationer må kun betros godkendte personer, jf. § 18. Kravet rammer derfor ikke bare offentligt ansatte. § 13, stk. 1 siger udtrykkeligt, at den offentlige myndighed også træffer afgørelse om

sikkerhedsgodkendelse af »ansatte i private firmaer, der arbejder for den offentlige myndighed«. Er du konsulent, håndværker, it-leverandør eller underleverandør på en opgave for forsvaret, politiet eller et ministerium, er du altså inde i systemet på nøjagtig samme vilkår som en tjenestemand.

Oven på cirkulæret er der siden 2020 bygget en række **sektorbekendtgørelser**, der gør sikkerhedsgodkendelse obligatorisk for konkret opregnede funktioner i den private kritiske infrastruktur. Til forskel fra cirkulæret er de udstedt med hjemmel i lov, og de udpeger hver sin afgørelsesmyndighed:

Sektor	Regelsæt	Hvem afgør	Niveau
Tele (væsentlige/vigtige udbydere)	Bekendtgørelse om sikkerhedsgodkendelse i telesektoren §§ 1-4, jf. lov om sikkerhed og beredskab i telesektoren § 16	Styrelsen for Samfundssikkerhed	FORTROLIGT eller HEMMELIGT
Teleudbyderes kontakt til politiet ved indgreb i meddelelseshemmeligheden	Bekendtgørelse om udbyderes pligt til at sikre sikkerhedsgodkendelse § 1	Rigspolitiet	Klassificerede oplysninger
Energi (niveau 3-5-virksomheder)	Bekendtgørelse om sikkerhedsgodkendelse i energisektoren § 3	Energistyrelsen	FORTROLIGT (eller højere ved klassificeret adgang)
Luftfartssikkerhed	Bekendtgørelse om udvidet baggrundskontrol og sikkerhedsgodkendelse § 17, jf. luftfartslovens § 70 a, stk. 2	Trafikstyrelsen	FORTROLIGT
Havnesikring (sårbarhedsvurderinger)	Bekendtgørelse om sikring af havne § 23	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen	FORTROLIGT

Fælles for dem alle er, at **PET foretager sikkerhedsundersøgelsen**, mens sektormyndigheden træffer afgørelsen – og at sikkerhedscirkulærets kriterier gentages ordret. Telesektorens bekendtgørelse fastslår desuden udtrykkeligt i § 5, stk. 2, at sikkerhedscirkulærets regler finder tilsvarende anvendelse.

Vær opmærksom på afgrænsningen: bekendtgørelsen om sikkerhedsgodkendelse i telesektoren § 3, stk. 2 undtager de personer, der i stedet er omfattet af reglerne om praktisk bistand til politiet ved indgreb i meddelelseshemmeligheden – og de sidstnævnte godkendes af Rigspolitiet, ikke af Styrelsen for Samfundssikkerhed. Undersøg derfor først, hvilket spor du befinder dig på, før du regner ud, hvem du skal skrive til.

LOV `Lov om sikkerhed og beredskab i telesektoren § 16` `Luftfartsloven § 70a, stk. 2` `Sikkerhedscirkulæret § 12` `Sikkerhedscirkulæret § 13, stk. 1` `Sikkerhedscirkulæret § 18`

§ 2 Fra samtykkeerklæring til afgørelse: hvad der faktisk sker i din sag

Processen er den samme, hvad enten du søger ind i Udenrigsministeriet eller skal godkendes som driftstekniker hos en netvirksomhed. Den består af fire trin, og det er værd at bide mærke i, hvem der gør hvad på hvert af dem.

1. Samtykke og oplysningsskema. Undersøgelsen kan ikke sættes i gang uden dit skriftlige samtykke. Folketingets Ombudsmand har i en principiel udtalelse fra 1992 om Udenrigsministeriets praksis beskrevet ordningen og godkendt den. Ministeriet anvendte en oplysningsblanket med følgende påtryk:

> *»Ved min underskrift giver jeg samtykke til, at de heri afgivne oplysninger eventuelt søges uddybet, samt til at der kan indhentes supplerende oplysninger fra andre myndigheder, herunder om eventuelle straffesager.«*

Ombudsmanden fandt det »ubetænkeligt at anse et samtykke, der er erhvervet på den citerede blanket, som et samtykke, der både dækker Udenrigsministeriets indhentelse af oplysninger og Politiets Efterretningstjenestes videregivelse af oplysninger«, jf. ombudsmandens udtalelse om Udenrigsministeriets indhentelse af oplysninger fra PET i ansættelsessager. Læg mærke til rækkevidden: samtykket dækker både din arbejdsgivers indhentelse og PET's videregivelse – og det dækker også »uddybning«.

2. Sikkerhedsundersøgelsen hos PET. Justitsministeriet redegjorde i samme sag for, hvad undersøgelsen består af:

> *»I den sagsbehandling, Politiets Efterretningstjeneste foretager på begæring af ansættelsesmyndigheden, indgår bl.a. en undersøgelse af, om ansøgeren er kendt i Det centrale Kriminalregister. Dette sker ved sædvanlig terminalforespørgsel til registeret. Såfremt den pågældende er kendt, fremkommer på skærmbilledet en kortfattet oversigt over tidligere kriminelle domme samt eventuelle aktuelle sigtelser. Oplysningerne udskrives på en såkaldt telexerklæring (...). Telexerklæringen indeholder oplysninger fra såvel registerets afgørelsesdel som efterforskningsdelen. Sagsbehandlingen kan i særlige tilfælde tillige omfatte en yderligere undersøgelse af den pågældendes personlige forhold.«*

To ting er værd at notere. For det første trækkes der på **efterforskningsdelen** – altså også verserende sigtelser, ikke kun endelige domme, og altså mere end en almindelig straffeattest viser. For det andet meddeles resultatet kun til den ansættende myndighed »i det omfang, oplysningerne må antages at have betydning for sagens afgørelse«, og der udvises »særlig varsomhed ved videregivelse af oplysninger om verserende forhold«. Er der sikkerhedsmæssigt belastende oplysninger, gives svaret til myndighedens sikkerhedsofficer, jf. sikkerhedscirkulærets § 54.

Jo højere niveau, jo mere indgående er undersøgelsen – og på de høje niveauer inddrages efter § 14, stk. 2 også oplysninger om din ægtefælle, samlever, registrerede partner eller samboende.

3. Afgørelsen – hos arbejdsgiveren, ikke hos PET. Dette er det punkt, flest tager fejl af. § 13, stk. 1 lægger kompetencen hos »enhver offentlig myndighed«, og § 13, stk. 3 gør det klart, at PET alene foretager en sikkerhedsundersøgelse »til brug for den offentlige myndigheds afgørelse«. I sektorordningerne er det tilsvarende Styrelsen for Samfundssikkerhed, Energistyrelsen eller Trafikstyrelsen, der træffer afgørelsen – se fx telebekendtgørelsens § 10 og energibekendtgørelsens § 6.

Det har en konkret konsekvens for dig: den myndighed, der afgør din sag, **er** omfattet af forvaltningsloven, selv om PET ikke er det. Ombudsmanden bemærkede allerede i 1992, at de indhentede oplysninger – hvis de er til ugunst for ansøgeren – »normalt skal forelægges for ansøgeren til udtalelse«, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. At partshøringspligten kan indskrænkes efter § 19, stk. 2, nr. 4, når du ikke har aktindsigtsret i oplysningerne, ændrer ikke, at udgangspunktet er høring.

4. Meddelelse, orientering og listeføring. Du skal ved godkendelsen gøres bekendt med sikkerhedscirkulæret og med straffelovens kapitel 12, 13 og 16 samt de relevante NATO- eller EU-sikkerhedsforskrifter, jf. § 17. Myndigheden skal føre en ajourført liste over godkendte medarbejdere med klassifikationsgrad, udstedelsesdato

og gyldighedsperiode, jf. § 15, stk. 2. I telesektoren er listeføringen skærpet: oversigten skal indeholde navn, fødselsdato, nationalitet, gyldighedsperiode og hjemmel, og den må kun behandles af få og særligt udvalgte medarbejdere, der selv er godkendt til HEMMELIGT, jf. § 7.

En sidste, ofte overset detalje: en godkendelse må kun gives, når det er **nødvendigt** i forhold til din adgang til klassificeret information eller til de funktioner, du skal varetage, jf. § 15, stk. 1. Og selv med godkendelsen i hånden må du kun få indsigt i det, der er tjenstligt nødvendigt (»Need to Know«), jf. § 16. Godkendelsen er en adgangsbetingelse, ikke en adgangsbillet.

LOV Forvaltningsloven § 19, stk. 1, 2 | Sikkerhedscirkulæret § 13, stk. 1, 3 | Sikkerhedscirkulæret § 14, stk. 2 | Sikkerhedscirkulæret § 15, stk. 1, 2 | Sikkerhedscirkulæret § 17

§ 3 De fire niveauer, gyldigheden og de nye genbrugs- og suspensionsregler pr. 1. marts 2026

Sikkerhedscirkulærets § 1, stk. 1 opstiller fire klassifikationsgrader, der er defineret ved den skade, en uberettiget videregivelse ville kunne forvolde:

Grad	NATO/EU-ækvivalent	Skadekriterium	Gyldighed
YDERST HEMMELIGT	COSMIC TOP SECRET / EU TOP SECRET	Overordentlig alvorlig skade	Højst **5 år**
HEMMELIGT	NATO SECRET / EU SECRET	Alvorlig skade	Højst **10 år**
FORTROLIGT	NATO CONFIDENTIAL / EU CONFIDENTIAL	Skade	Højst **10 år**
TIL TJENESTEBRUG	NATO RESTRICTED / EU RESTRICTED	Må ikke offentliggøres eller komme til uvedkommendes kendskab	(ikke særskilt reguleret i § 13, stk. 2)

Gyldighedsperioderne følger af § 13, stk. 2 og regnes fra **afgørelsestidspunktet** – ikke fra det tidspunkt, du tiltræder. Sektorbekendtgørelserne gentager 10-års-reglen for FORTROLIGT og HEMMELIGT, jf. telebekendtgørelsens § 10, energibekendtgørelsens § 6 og luftfartsbekendtgørelsens § 20.

Bortfald ved stillingsskift. Den vigtigste praktiske regel står i den sidste sætning i § 13, stk. 1:

> *»Sikkerhedsgodkendelsen har kun gyldighed for den sikkerhedsgodkendte persons arbejde for den pågældende myndighed.«*

Din godkendelse er altså knyttet til myndigheden – ikke til dig. Skifter du job, skal der som udgangspunkt træffes en ny afgørelse. Tilsvarende gælder efter sektorbekendtgørelserne, at du skal kunne **opretholde** godkendelsen, så længe du varetager funktionen, jf. telebekendtgørelsens § 5, stk. 1, energibekendtgørelsens § 3, stk. 5 og luftfartsbekendtgørelsens § 17, stk. 4. Arbejdsgiveren har pligt til at afmelde godkendelsen, når du ophører i funktionen – senest 1 måned efter i tele- og luftfartssektoren, senest 14 dage efter i energisektoren, jf. energibekendtgørelsens § 5, stk. 3.

To nye regler fra 1. marts 2026. Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab har ved cirkulære nr. 9281 af 23. februar 2026 indsat to bestemmelser, der begge er til fordel for den, der skal fornyes:

- **Suspension af udløb.** Der indsættes et nyt § 13, stk. 3: »Indgives der en anmodning om fornyelse af en sikkerhedsgodkendelse senest 6 måneder før sikkerhedsgodkendelsens udløb, suspenderes udløbet af godkendelsen i op til 12 måneder, indtil der er truffet afgørelse herom.« Det betyder i praksis, at lang sagsbehandlingstid ikke længere automatisk sender dig ud af din funktion – forudsat at ansøgningen er indgivet i tide. Reglen svarer til den, der allerede gælder i telesektoren, jf. telebekendtgørelsens § 10 og § 8, stk. 4, og i energisektoren, jf. energibekendtgørelsens § 5, stk. 4.
- **Genbrug af en eksisterende godkendelse.** Der indsættes nye § 14, stk. 3 og 4: er du inden for de seneste 5 år godkendt til en tilsvarende eller højere klassifikationsgrad, kan den godkendelse lægges til grund ved en ny afgørelse, »medmindre konkrete forhold taler herimod«. Den nye godkendelse kan dog ikke gives længere gyldighed end den oprindelige, og myndigheden skal snarest muligt orientere PET. Efter ændringscirkulærets § 2, stk. 2, kan også godkendelser udstedt før 1. marts 2026 lægges til grund, hvis de er højst 5 år gamle.

Det er værd at være præcis om, hvad genbrugsreglen **ikke** gør: den gør ikke godkendelsen portabel. Der skal fortsat træffes en ny afgørelse hos den nye myndighed, og myndigheden kan fravige genbruget, hvis konkrete forhold taler imod. Ændringen skal desuden ses på baggrund af, at portabilitet netop var det, branchen bad om og ikke fik. I høringen over energibekendtgørelsen rejste bl.a. Green Power Denmark, Dansk Erhverv, Norlys, Cerius-Radius og Energinet ønsket om, at en godkendelse skulle følge personen på tværs af virksomheder og sektorer. Energistyrelsen afviste det med henvisning til PET's og Justitsministeriets regler. Om og hvordan genbrugsreglen i § 14, stk. 3, slår igennem i sektorordningerne, er endnu ikke afklaret i offentliggjort praksis.

Endelig bemærkes, at energibekendtgørelsens § 2 er ændret ved bekendtgørelse af 9. september 2025 med virkning fra 10. september 2025, hvorved en række punkthenvisninger til beredskabsbekendtgørelsens bilag 1 er udgået – en rent teknisk justering uden betydning for personkredsen.

LOV Sikkerhedscirkulæret § 1, stk. 1 Sikkerhedscirkulæret § 13, stk. 1, 2 Sikkerhedscirkulæret § 14, stk. 3, 4

§ 4 Negativlisten: hvad § 14 reelt bruges til at sortere på

Dette er oversigtens vigtigste afsnit – og samtidig det, hvor kildegrundlaget er tyndest. Sikkerhedscirkulærets § 14, stk. 1 lyder:

> *»Afgørelsen om sikkerhedsgodkendelse træffes på grundlag af en konkret vurdering af alle de oplysninger, der foreligger om personen. Der lægges herved navnlig vægt på, om den pågældende 1) har udvist ubestridt loyalitet og 2) har en sådan adfærd og karakter, herunder vaner, forbindelser og diskretion, at der ikke kan være tvivl om den pågældendes pålidelighed i forbindelse med håndtering af klassificerede informationer.«*

Bemærk formuleringen: der må »ikke kunne være tvivl«. Det er en meget lav tærskel for at afslå – og bestemmelsen opregner ikke konkrete diskvalifikationsgrunde. Kriterierne er bevidst åbne, og der findes **ingen offentliggjort dansk praksis**, der udmønter dem i en fast liste med tærskelværdier. Nøjagtig den samme ordlyd er gentaget i energibekendtgørelsens § 6, stk. 1 og luftfartsbekendtgørelsens § 20, stk. 1, så kriteriet er i dag det samme, hvad enten du godkendes af et ministerium eller af Energistyrelsen.

Hvad der **kan dokumenteres** om, hvad der reelt vejer, er følgende:

-

Straffedomme og verserende sager. PET's telexerklæring indeholder efter Justitsministeriets egen beskrivelse oplysninger fra Det Centrale Kriminalregisters *afgørelsesdel og efterforskningsdel* – altså både domme og aktuelle sigtelser. Din straffeattest viser ikke det samme; efterforskningsoplysninger kan indgå, selv om sagen aldrig førte til dom. I den eneste offentliggjorte danske sag, hvor grundlaget kom frem, var det netop en tidligere voldsdom, myndighederne havde lagt vægt på, jf. FOB 2013-20.

- **Ægtefællens og samleverens forhold.** § 14, stk. 2 hjemler udtrykkeligt, at oplysninger om en ægtefælles, samlevers, registreret partners eller samboendes »adfærd, karakter og forhold i øvrigt« kan tillægges vægt. Det er derfor ikke kun dine egne forhold, der vurderes – og jo højere niveau, jo mere reelt bliver dette punkt.
- **Huller og unøjagtigheder i CV'et.** I energi- og luftfartssektoren er der ud over selve godkendelsen indført en selvstændig **ID- og CV-kontrol**, som virksomheden skal gennemføre. Energibekendtgørelsens § 2, nr. 1 definerer den som kontrol af identitet på grundlag af dokumentation samt kontrol af »beskæftigelse, uddannelse og eventuelle afbrydelser i mindst de foregående fem år«, og § 3, stk. 4 gør kontrollen obligatorisk forud for godkendelsen. Uforklarede afbrydelser i fem år tilbage er altså noget, der aktivt eftersøges.
- **Urigtige eller fortiede oplysninger.** Der er ingen offentliggjort dansk sikkerhedsgodkendelsespraksis herom, men konsekvensen er indlysende ud fra kriteriets ordlyd: den, der har afgivet urigtige oplysninger i skemaet, har svært ved at opfylde »ubestridt loyalitet« og »diskretion«. Fra ansættelsesretten kendes det generelle mønster, at et tillidsbrud kan bære en ophævelse af ansættelsen, **selv om** den underliggende straffesag ender med frifindelse – se Arbejdsrettens tilkendegivelse i FV 2018.0163, hvor bortvisningen blev fundet berettiget som følge af et alvorligt tillidsbrud og den ansattes manglende forklaring, uanset den senere frifindelse. Frifindelse i en straffesag er med andre ord ikke det samme som genoprettet tillid.
- **Vaner, forbindelser og diskretion.** Ordlyden i § 14, stk. 1, nr. 2, peger direkte på misbrugsforhold (»vaner«), kontaktflader – herunder til fremmede magter, efterretningstjenester og ekstremistiske miljøer (»forbindelser«) – og løsmundethed (»diskretion«). At det er netop disse hensyn, bestemmelsen skal beskytte, understøttes af § 17, stk. 1, hvorefter den, der godkendes, skal gøres bekendt med straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed), kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder) og kapitel 16 (forbrydelser i offentlig tjeneste). Der findes derimod ikke offentliggjort praksis, der fastlægger, hvor meget gæld, hvilket forbrug eller hvilke landeophold der udløser et afslag – og enhver angivelse af sådanne grænser ville være gætværk.

Det afgørende retlige værn: vurderingen skal være konkret og aktuel. Den eneste danske afgørelse, der reelt prøver et afslag begrundet i en negativ sikkerhedsvurdering fra PET, er ombudsmandens redegørelse i FOB 2013-20. International Press Centre havde nægtet at akkreditere en fotojournalist forud for et statsbesøg, alene fordi PET havde svaret »På liste 1 xxx kan vi ikke anbefale«. IPC kendte hverken PET's begrundelse eller grundlaget. Ombudsmanden konkluderede:

> *»IPC meddelte herefter afslag på akkreditering uden at kende grundlaget for PET's anbefaling og således uden at tage konkret stilling til journalistens forhold og sagens omstændigheder i øvrigt. Det mente ombudsmanden var i strid med forbuddet mod skøn under regel.«*

Ombudsmanden gik derefter et skridt videre og vurderede, om de forhold, PET havde lagt vægt på – bl.a. en voldsdom, der lå mere end fem år tilbage og ikke længere fremgik af straffeattesten – overhovedet kunne have båret et afslag. Svaret var nej: »På det foreliggende oplysningsgrundlag mente ombudsmanden ikke, at disse forhold kunne have udgjort et tilstrækkeligt grundlag for at afslå akkreditering.« Sagsbehandlingen var behæftet med »alvorlige fejl«, hvilket ombudsmanden fandt »meget beklageligt« – herunder tilsidesættelse af partshøringspligten efter forvaltningslovens § 19 og af notatpligten.

Sagen angik akkreditering, ikke en formel sikkerhedsgodkendelse efter cirkulæret. Men den principielle lære er direkte overførbar og bør fremhæves over for enhver myndighed, der læner sig passivt op ad en negativ PET-indstilling: **myndigheden skal selv tage konkret stilling, og ældre forhold kan ikke uden videre bære et afslag.** Der er ingen automatik.

Et sidste, praktisk punkt: hvad arbejdsgiveren må spørge dig om, er ikke frit. Ligebehandlingsnævnet har fastslået, at det er lovligt at kræve **dokumentation for statsborgerskab**, fordi »national oprindelse« i forskelsbehandlingslovens forstand ikke omfatter statsborgerskab, og fordi arbejdsgivere har en pligt til at verificere retten til at arbejde i Danmark, jf. 23-41798. Omvendt fandt nævnet det ulovligt at kræve oplysning om »nationalitetsland« i et ansøgningsskema, fordi begrebet var uklart og egnet til at blive opfattet som et spørgsmål om etnisk eller national oprindelse, jf. 2013-6810-05081. Datatilsynet har tilsvarende accepteret systematisk indhentelse af pasoplysninger og straffeattester ved rekruttering, men først efter en konkret proportionalitetsvurdering af virksomhedens rekrutteringsvolumen og sikkerhedsmæssige risikoprofil, jf. 2023-431-0025.

LOV Forvaltningsloven § 19 · Sikkerhedscirkulæret § 14, stk. 1, 2 · Sikkerhedscirkulæret § 17, stk. 1

PRAKSIS

Arbejdsretten · Berettiget bortvisning af plejer trods frifindelse for tyveri i straffesag	07.06.2019
Ligebehandlingsnævnet · Krav om pasdokumentation som bevis for statsborgerskab var ikke i strid med forskelsbehandlingsloven	07.09.2024
Ligebehandlingsnævnet · Universitet dømt for ulovlig indhentning af oplysninger om nationalitet i ansøgningsskema	26.06.2015
Datatilsynet · Parken Services A/S' behandling af personoplysninger i forbindelse med rekruttering	05.09.2024

§ 5 Afslaget du ikke kan læse: begrundelse, indsigt og fraværet af klageadgang

Får du nej – eller bliver din godkendelse inddraget – møder du en retsstilling, der er usædvanlig i dansk forvaltningsret. Tre lag lægger sig oven på hinanden.

Første lag: begrundelsen kan lovligt afkortes. Forvaltningslovens § 24, stk. 1 kræver normalt henvisning til retsreglerne og angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønnet, og stk. 2 kræver om fornødent en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder. Men § 24, stk. 3 bestemmer, at »begrundelsens indhold i øvrigt kan begrænses i det omfang, hvori oplysninger kan undtages fra aktindsigt, jf. §§ 15-15 b«. Og § 15 tillader netop at begrænse aktindsigten på grund af »afgørende hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, medmindre partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv taler imod«.

Bemærk afvejningsklausulen i slutningen af § 15 – den er din. Som **part** har du en videre adgang end offentligheden: kun *afgørende* hensyn kan begrænse din partsaktindsigt, hvor der efter offentlighedslovens § 31 blot skal foreligge *væsentlige* hensyn. Det princip fastholdt ombudsmanden i FOB 2025-17:

> *»Retten til aktindsigt kan således for en part kun begrænses, hvis der foreligger 'afgørende' – og ikke som efter § 31 (blot) 'væsentlige' – hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, og kun hvis partens interesse i at få indsigt i oplysninger til varetagelse af sit tarv ikke taler herimod.«*

Samme udtalelse fastslår, at det ikke er en betingelse for hemmeligholdelse, at oplysningerne er formelt klassificeret efter sikkerhedscirkulæret – også uklassificerede oplysninger kan undtages. Til gengæld kan en myndighed ikke pålægge dig tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 6 om oplysninger, den har pligt til at partshøre dig over.

Andet lag: du kan ikke få indsigt hos PET – heller ikke i, om der overhovedet er noget. PET-lovens § 12, stk. 1 er kategorisk: »En fysisk eller juridisk person har ikke ret til indsigt i oplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste behandler om vedkommende, eller ret til indsigt i, hvorvidt tjenesten behandler oplysninger om vedkommende.« Kun hvis særlige forhold taler for det, kan PET efter stk. 2 give hel eller delvis indsigt.

Begrundelsen for, at PET heller ikke oplyser, når der *ingen* oplysninger er, blev accepteret af ombudsmanden allerede i FOB 1998.176:

> *»Det oplyses normalt heller ikke, at Politiets Efterretningstjenestes manuelle registre **ikke** indeholder oplysninger om en person. Dette skyldes, at det også vil kunne skade efterretningstjenestens virksomhed, hvis personer, om hvem efterretningstjenesten ikke har registreret oplysninger, fik dette at vide. Gjorde man det, ville en person, der ikke fik denne oplysning, modsætningsvis kunne slutte sig til, at efterretningstjenesten har registreret oplysninger om den pågældende.«*

Justitsministeriet understregede i samme sag den pointe, det er værd at holde fast i for din egen skyld: »et afslag på aktindsigt (egen-acces) *ikke* er ensbetydende med, at en person er registreret hos Politiets Efterretningstjeneste«. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik og bemærkede, at han ikke havde særlige forudsætninger for at vurdere skadevirkningerne bedre end PET. Se ombudsmandens udtalelse i sagen om afslag på oplysning om PET-registrering. Bemærk dog, at Justitsministeriet i samme sag anerkendte, at sager om sikkerhedsgodkendelse hører til den del af PET's virksomhed, der ikke er strafferetspleje.

Dertil kommer, at PET-lovens § 14, stk. 1 undtager PET's virksomhed fra offentlighedsloven (bortset fra notatpligten) og fra **forvaltningslovens kapitel 4-6** – altså reglerne om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse. § 14, stk. 2 giver dog justitsministeren hjemmel til at bestemme, at forvaltningslovens kapitel 4-6 helt eller delvis skal finde anvendelse på PET's egne personalesager og **sikkerhedsgodkendelsessager** – en bemyndigelse, der blev udbygget ved lov nr. 503 af 23. maj 2018, hvor der bl.a. blev indsat hjemmel til at lade databeskyttelsesreglerne gælde for netop disse sagstyper. Den tilsvarende ordning på forsvarsområdet findes i FE-lovens § 11, hvor forsvarsministeren har samme bemyndigelse.

Tredje lag: der er ingen klageadgang. Sikkerhedscirkulæret indeholder ikke én bestemmelse om klage over afslag, tilbagekaldelse eller sagsbehandlingstid. Det er ikke en forglemmelse, men et bevidst valg, som blev bekræftet under høringen over energibekendtgørelsen i 2025: både Green Power Denmark og Crossbridge bad om klageadgang til ministeren eller en anden administrativ myndighed, og Energistyrelsen afviste det

– efter høringsnotatet »med henvisning til manglende kompetencer hos klageinstanser«. Se høringen over bekendtgørelse om sikkerhedsgodkendelse i energisektoren.

Hvad du så kan gøre. Fire veje står reelt åbne:

1. **Bed om partshøring og begrundelse hos den myndighed, der har truffet afgørelsen** – ikke hos PET. Den myndighed er omfattet af forvaltningsloven, og begrænsningen efter § 24, stk. 3, skal være konkret begrundet i, at oplysningerne kan undtages efter §§ 15-15 b.
2. **Klag til Folketingets Ombudsmand.** Det er i praksis den reelle kontrolvej. FOB 2013-20 viser, at ombudsmanden både prøver, om myndigheden har sat skøn under regel, og – inden for det oplysningsgrundlag, han har – om de forhold, der er lagt vægt på, overhovedet kunne bære afgørelsen.
3. **Tilsynet med Efterretningstjenesterne.** PET skal efter PET-bekendtgørelsens § 14 løbende orientere tilsynet om sager om sikkerhedsgodkendelse, hvor tjenesten videregiver oplysninger fra sin journal eller sine databaser til andre myndigheder end Justitsministeriet, anklagemyndigheden eller politiet i øvrigt. Videregivelsen i din sag er altså ikke ukontrolleret.
4. **Wamberg-udvalget.** Efter **Straffelovrådets og efterretningsudvalgets betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE** har udvalget i sager om sikkerhedsgodkendelse »fået forelagt alle konkrete spørgsmål om videregivelse af vandelsoplysninger«. Kontrollen er indirekte og ikke en klageadgang, men den findes.

Endelig er det værd at kende domstolenes position i randområdet. Højesteret har i sag 107/2021 om forsvarerens aktindsigt i PET-materiale afklaret, hvordan en ret skal formulere sig, når hensynet til efterretningstjenestens virke støder sammen med retssikkerheden, jf. Sag 107/2021. Og både i SS-19/2023-HJR og i SS-40/2025-HJR har Højesteret afvist henholdsvis dørlukning og afslag på aktindsigt, fordi myndighedernes redegørelse for sikkerhedshensynene var for **generisk**. Kravet om konkretisering er altså ikke sat ud af kraft, blot fordi ordene »statens sikkerhed« indgår i begrundelsen.

LOV FE-loven § 11 · Forvaltningsloven § 15 · Forvaltningsloven § 24, stk. 1-3 · PET-loven § 12, stk. 1, 2 · PET-loven § 14, stk. 1, 2

PRAKSIS

Højesteret · Ekstra Bladet får aktindsigt i PET-efterforskningssag hjemvist til fornyet behandling – Højesteret ophæver blankt afslag	09.12.2025
Højesteret · Højesterets afslag på dørlukning i sag om PET-medarbejders brud på tavshedspligt	27.06.2023
Højesteret · Grænser for domstoles oplysningspligt om PET-materiale i sager om forsvarerens aktindsigt	23.01.2023

§ 6 C-185/23: EU-retten sætter en bundgrænse – men kun for EU-certifikatet

Den vigtigste retsudvikling på området de senere år kommer fra Luxembourg. I C-185/23 afsagde EU-Domstolens Store Afdeling den 29. juli 2024 dom i en slovakisk sag, hvor sikkerhedstjenesten samtidigt havde inddraget et selskabs **nationale industrisikkerhedsgodkendelse** og dets **EU-facilitetssikkerhedscertifikat (FSC)** efter Rådets afgørelse 2013/488/EU. Selskabet fik lejlighed til at udtale sig om de ikke-klassificerede oplysninger, men hverken det eller dets advokat fik indsigt i det klassificerede materiale, der bar afgørelsen.

Domstolen sondrede skarpt. Tilbagekaldelsen af den **nationale** godkendelse er ikke gennemførelse af EU-retten, fordi EU-retten ikke indeholder generelle regler om adgang til medlemsstaternes egne klassificerede oplysninger; Chartret finder derfor ikke anvendelse, jf. Chartrets artikel 51, stk. 1. Tilbagekaldelsen af **EU-certifikatet** er derimod gennemførelse af EU-retten, fordi certifikatet udstedes i medfør af afgørelse 2013/488/EU, og fordi en medlemsstat, der udøver sin skønsbeføjelse inden for de rammer, afgørelsen udstikker, netop gennemfører EU-retten. Det var uden betydning, at selskabet endnu ikke havde indgået kontrakt med Rådet – en virksomhed kan anmode om FSC allerede i prækvalifikationsfasen.

For certifikatets vedkommende gælder derfor Chartrets artikel 47, og Domstolen udtalte:

> *»Den domstolskontrol, der er sikret ved chartrets artikel 47, kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er truffet i forhold til vedkommende, enten ved at læse selve afgørelsen eller i en meddelelse af begrundelsen på vedkommendes begæring (...) såvel for at sætte vedkommende i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser (...) som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede nationale afgørelse.«*

Hemmeligholdelse er ikke udelukket – bydende hensyn til statens sikkerhed kan begrunde, at hverken virksomheden eller dens advokat får adgang til alt. Men Domstolen opstillede en række minimumsgarantier:

- Den nationale domstol skal have **fuld adgang** til alle beviser og den fulde begrundelse.
- Retten skal **uafhængigt efterprøve**, om de påberåbte sikkerhedshensyn er reelle og berettigede, og at ikke-videregivelsen begrænses til det strengt nødvendige.
- Finder retten, at hensynene ikke hindrer videregivelse, skal myndigheden gives lejlighed til at meddele den manglende begrundelse; gør den ikke det, må retten alene lægge det meddelte til grund.
- Under alle omstændigheder skal parten meddeles **det væsentligste indhold** af begrundelsen – ellers bliver retten til at blive hørt illusorisk.

Domstolen præciserede endelig, at EU-retten **ikke** kræver, at den nationale ret selv videregiver klassificerede oplysninger; det påhviler myndigheden, og nægter den, må retten træffe afgørelse alene på det meddelte grundlag.

Hvad betyder det for dig? To ting. For det første er C-185/23 en **virksomhedsdom**, ikke en persondom, og den angår kun EU-certifikatet – den giver ikke en enkeltperson med afslag på en dansk sikkerhedsgodkendelse ret til begrundelse. For det andet er den alligevel det stærkeste argument, der findes på området: hvis din virksomhed mister eller nægtes et EU-FSC, kan I kræve i det mindste det væsentligste indhold af begrundelsen og en domstolsprøvelse, hvor retten selv ser materialet. Det er en markant kontrast til den rent nationale ordning, hvor hverken begrundelse eller klageadgang er sikret.

LOV Sikkerhedscirkulæret § 49

PRAKSIS **EU-Domstolen** · Beskyttelse af EU-klassificerede informationer og retten til effektive retsmidler ved tilbagekaldelse af sikkerhedsgodkendelser 29.07.2024

§ 7 Virksomhedsgodkendelse, FSC og udbud: når kravet rammer arbejdsgiveren

Sikkerhedscirkulæret har ét – men kun ét – hjemmelsgrundlag for godkendelse af selve virksomheden. § 49 lyder:

> *»Den nationale sikkerhedsmyndighed kan i samråd med den nationale it-sikkerhedsmyndighed træffe afgørelse om at tildele en områdesikkerhedsgodkendelse (Facility Security Clearance) i overensstemmelse med regler herom i NATO og EU.«*

Bemærk, at kompetencen her ligger hos **PET** (eller FE på Forsvarsministeriets område) – ikke hos den kontraherende myndighed, som ved personelle godkendelser. Bemærk også formuleringen »i overensstemmelse med regler herom i NATO og EU«: indholdet af FSC-ordningen ligger i de internationale regelsæt, ikke i cirkulæret.

I udbud er kravet både lovligt og bindende. Klagenævnet for Udbud tog i to samtidige kendelser fra foråret 2020 stilling til Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses (FMI) miniudbud om vedligeholdelsesarbejder på inspektionsfartøjet THETIS. Hele skibet og dets dokumentation var klassificeret TIL TJENESTEBRUG, og FMI krævede, at både virksomheden og samtlige medarbejdere – inklusive underleverandørers – var sikkerhedsgodkendt til dette niveau, samt at der blev vedlagt en særskilt erklæring herom.

Fayard A/S gjorde gældende, at kravet var uproportionalt og i praksis umuligt at opfylde på tilbudstidspunktet. Klagenævnet gav ikke medhold: kravene fremgik klart af både rammeaftalen og miniudbudsmaterialet, de var sagligt begrundet i Forsvarets sikkerhedsbehov og Danmarks internationale forpligtelser, herunder i NATO-regi, og FMI var derfor både berettiget og forpligtet til at afvise tilbuddet som ukonditionsmæssigt. At FMI tidligere måtte have håndhævet kravene mindre stringent, gav ikke Fayard en berettiget forventning. Se 20/00645.

Karstensens Skibsværft A/S rejste i den parallelle sag et argument, som mange leverandører vil kunne genkende: at **den lange sagsbehandlingstid** for sikkerhedsgodkendelser gjorde kravet urealistisk og begrænsede konkurrencen. FMI havde selv begrundet den skærpede håndhævelse med et forhøjet trusselsbillede siden 2018. Klagenævnet nåede samme resultat – kravene var klare og proportionale, og tilbuddet uden erklæringen var ukonditionsmæssigt, jf. 20/00669. Det er den praktiske lære: **sagsbehandlingstiden hos PET er din risiko, ikke ordregiverens.**

To yderligere udbudskendelser tegner rammen om forsvarsleverancer. I 18/03473 fastslog Klagenævnet, at en ordregiver under forsvars- og sikkerhedsdirektivet kun har pligt til at undersøge oplysningerne i et tilbud, hvis der er konkret tvivl om deres rigtighed. Og i 22/03035 fastslog nævnet, at forsvars- og sikkerhedsdirektivets ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipper ikke er til hinder for, at ordregiver opstiller generelle og funktionelle mindstekrav, som det er op til tilbudsgiverne at afgøre, hvordan de opfylder.

Uden for udbudsretten er pligten strafsanktioneret. For teleudbydere er sikkerhedsgodkendelse af de medarbejdere, der forestår kontakten til politiet ved indgreb i meddelelseshemmeligheden, ikke et vilkår, men en pligt: efter bekendtgørelsens § 1, stk. 1 skal udbyderen sikre, at de pågældende godkendes af Rigspolitiet, og overtrædelse straffes med bøde, jf. § 3, med selskabsansvar efter straffelovens 5. kapitel. Bekendtgørelsen trådte i kraft 1. januar 2026 og afløste den tidligere ordning fra 2006. Små foreninger med under 100 enheder samt caféer, hoteller, kommuner, regioner og transportselskaber, der blot stiller hotspots til rådighed, er undtaget efter § 2.

Tilsvarende er det virksomheden – ikke den enkelte – der bærer ansvaret i tele- og energisektoren, jf. telebekendtgørelsens § 6 og energibekendtgørelsens § 4. Og Styrelsen for Samfundssikkerhed kan efter telebekendtgørelsens § 9 påbyde udbydere at få også andet personale med adgang til kritiske netkomponenter

sikkerhedsgodkendt, hvis det er af væsentlig samfundsmæssig betydning. Endelig fører den nationale sikkerhedsmyndighed efter sikkerhedscirkulærets § 56 tilsyn og foretager periodiske inspektioner, eventuelt bistået af eksperter fra NATO eller EU.

LOV Sikkerhedscirkulæret § 49 · Sikkerhedscirkulæret § 56 · Udbudsloven § 2

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Klage over udbud af armerede køretøjer afvist: Miljøkrav og evalueringsproces anset for korrekte	22.06.2022
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud i miniudbud på grund af manglende erklæring om sikkerhedsgodkendt personale	01.05.2020
Klagenævnet for Udbud · Afvisning af tilbud på grund af manglende erklæring om sikkerhedsgodkendt personale var berettiget	30.04.2020
Klagenævnet for Udbud · Klage over udskiftning af støttende enhed og tilbudsevaluering i forsvarsudbud	25.10.2018

§ 8 Hvad det koster i jobbet: afsked, omplacering og ventetid

Sikkerhedsgodkendelsen er ikke et ansættelsesvilkår i sig selv, men den er ofte en **forudsætning** for at kunne varetage stillingen. Falder forudsætningen bort, står du i en af tre situationer.

Tjenestemænd. Tjenestemandslovens § 28, stk. 1 hjemler afsked uden ansøgning med 3 måneders varsel til udgangen af en måned. Kortere varsel kan anvendes, hvis afskeden er begrundet i, at tjenestemanden »som følge af strafbart forhold, tjenesteforseelse eller mislighed er uskikket til at forblive i stillingen«. Den almindelige § 28-afsked er diskretionær, men den er ikke fri: den skal være saglig, og forvaltningslovens sagsbehandlingsregler – herunder partshøring efter § 19 – gælder. Der er ved lov nr. 304 af 24. februar 2026 med virkning fra 1. april 2026 vedtaget en udvidelse af § 28, stk. 1, så grundlaget for afsked med kortere varsel også omfatter forhold omfattet af kriminallov for Grønland; ændringen er endnu ikke konsolideret ind i lovbekendtgørelsen.

Overenskomstansatte. Her gælder de almindelige saglighedskrav. Praksis om selve sikkerhedsgodkendelser er ikke offentliggjort, men den generelle linje er, at et tillidsbrud kan bære en ophævelse, **selv hvor en tilknyttet straffesag ender med frifindelse** – se Arbejdsrettens tilkendegivelse i FV 2018.0163, hvor bortvisningen blev fundet berettiget med henvisning til et alvorligt tillidsbrud og medarbejderens manglende forklaring på bortvisningstidspunktet. Omvendt viser samme praksisområde, at arbejdsgiveren bærer bevisbyrden, og at bortvisning er en indgribende reaktion, der ikke automatisk følger af enhver mistillid.

Ansatte i den regulerede private sektor. Her er koblingen mellem godkendelse og funktion sat direkte i regelteksten. Du skal kunne **opretholde** godkendelsen, så længe du varetager funktionen – energibekendtgørelsens § 3, stk. 5, telebekendtgørelsens § 5, stk. 1 og luftfartsbekendtgørelsens § 17, stk. 4. Mister du godkendelsen, kan du altså ikke lovligt fortsætte i funktionen – men reglerne siger intet om, at ansættelsen skal ophøre. Omplacering til en funktion uden godkendelseskrav er derfor det første, der bør undersøges.

Et væsentligt praktisk hensyn er indbygget i energiordningen: efter energibekendtgørelsens § 4, stk. 3 kan Energistyrelsen efter anmodning tillade, at en person, hvis ansøgning er indgivet, midlertidigt varetager funktionen, hvis det er **strengt nødvendigt af hensyn til virksomhedens drift**, og virksomheden dokumenterer en gennemført risikovurdering samt redegør for de mitigerende foranstaltninger. Den ventil blev indsat direkte som følge af høringen, hvor bl.a. INEOS Energy og TotalEnergies Danmark påpegede, at offshore-anlæg kan stå med lange nedbrud, hvis udenlandske specialister skal afvente godkendelse.

Sagsbehandlingstiden er i det hele taget det gennemgående praktiske problem. Af høringen over energibekendtgørelsen fremgår, at alle elleve høringssvar havde bemærkninger, og at netop lange sagsbehandlingstider hos PET og Energistyrelsen var blandt de gennemgående bekymringer. Energinet fandt en sagsbehandlingstid på to måneder uacceptabel og foreslog en garanti på maksimalt tre uger. Energistyrelsen imødekom bekymringen med en overgangsordning i § 9, stk. 2, og med undtagelsesbestemmelsen i § 4, stk. 3 – men ikke med en frist. Se høringen over bekendtgørelse om sikkerhedsgodkendelse i energisektoren.

Den nye suspensionsregel i sikkerhedscirkulærets § 14 og § 13, stk. 3, fra 1. marts 2026 adresserer netop dette. Men den virker kun, hvis **fornyelsesanmodningen indgives senest 6 måneder før udløb**. Det er derfor den enkeltstående vigtigste praktiske handling for enhver, der allerede har en godkendelse: hold øje med udløbsdatoen, og få ansøgningen af sted i god tid. Arbejdsgiverens frister understøtter det – 6 måneder i tele- og energisektoren, 3 måneder i luftfarten og ved havnesikring, jf. luftfartsbekendtgørelsens § 19, stk. 4 og bekendtgørelsen om sikring af havne § 23.

LOV Forvaltningsloven § 19 · Sikkerhedscirkulæret § 13, stk. 3 · Tjenestemandsloven § 28, stk. 1

PRAKSIS **Arbejdsretten** · Berettiget bortvisning af plejer trods frifindelse for tyveri i straffesag 07.06.2019

§ 9 Grænserne for kravet: hvor sikkerhedsgodkendelse ikke kan forlanges

Sikkerhedscirkulæret er et cirkulære – en administrativ forskrift, der binder de offentlige myndigheder og deres ansatte. Det er ikke en lov, og det kan ikke uden videre pålægges verden udenfor. Domstolene har afstukket den grænse i to sammenhænge, der begge er værd at kende, fordi de viser, hvor argumentet »det er klassificeret« ikke rækker.

Domsmænd kan ikke kræves sikkerhedsgodkendt. I en militær straffesag ved Retten i Holstebro fremlagde Forsvarets Auditørkorps dokumenter klassificeret NATO SECRET om en operation i Afghanistan og anmodede om, at domsmænd og rettens personale skulle sikkerhedsgodkendes. Byretten afviste kravet:

> *»Retten finder ikke, at der er hjemmel til i en konkret sag at stille yderligere krav for udtagelse af en nævning eller domsmand. En eventuel sikkerhedsgodkendelse af en domsmand til at beskæftige sig med hemmelige dokumenter må således bero på frivillighed fra de udtagne domsmænds side.«*

Se SS-2388/2012-HOL. Vestre Landsret stadfæstede den 13. december 2012 og gik systematisk til værks: retsplejelovens ordning for udtagelse af lægdommere – § 69 om betingelserne, § 70 om udelukkelsesgrunde, §§ 72 og 74 om grundliste og lodtrækning og § 88, stk. 1 om udtagelsen til den enkelte sag – rummer ingen mulighed for at stille særlige egnetheds- eller godkendelseskrav i den enkelte sag. Landsretten fremhævede, at retsplejeloven ellers udmærket kender sikkerhedshensyn (dørlukning, begrænset aktindsigt, tavshedspålæg),

men uden at give hjemmel til godkendelse af domsmænd, og at udvidelsen af domsmandsordningen til militære sager var ledsaget af en bevidst beslutning om ikke at indføre en sådan ordning. Konklusionen:

> *»Et krav om sikkerhedsgodkendelse ville indebære et grundlæggende indgreb i retsplejelovens ordning vedrørende behandlingen af straffesager under medvirken af lægdommere, som i øvrigt ville kræve en detaljeret regulering. Et sådant indgreb kan ikke foretages uden særlig hjemmel.«*

Se SS-2303/2012-VLR.

Sikkerhedscirkulæret kan ikke pålægges private i sin helhed. Højesteret nåede et beslægtet resultat i Sag 44/2023 om forsvarernes håndtering af klassificeret materiale i en sag om røbelse af statshemmeligheder. PET havde udarbejdet en vejledning, der henviste til sikkerhedscirkulæret og omfattede krav om sikkerhedsgodkendelse, kontor-, dokument-, transport- og it-sikkerhed, og landsretten havde pålagt forsvarerne at overholde cirkulæret for hele sagens materiale. Højesteret ophævede og hjemviste. Retten fastslog, at der godt kan fastsættes vilkår for udlevering af kopier, men at:

> *»Vilkårene må ikke være mere vidtgående end nødvendigt af hensyn til formålet og skal være tilstrækkeligt præciserede til, at der ikke kan være rimelig tvivl om, hvad forsvareren skal gøre eller undlade at gøre for at overholde vilkårene.«*

Samtidig begrænsede Højesteret rækkevidden: retsplejelovens § 729 a, stk. 3 omfatter efter ordlyd og forarbejder alene materiale, som politiet har tilvejebragt til sagen, og der kan derfor ikke stilles særlige krav til forsvarerens håndtering af anklageskrift, retsbøger, dom og eget materiale. Og cirkulæret kunne **ikke pålægges i sin helhed** – kravene skal hvile på en konkret vurdering af de enkelte dokumenter eller dokumentkategorier.

Sagen er strafferetsplejestof og falder som sådan uden for denne oversigt. Men den principielle pointe rækker videre: **sikkerhedscirkulæret er en intern administrativ forskrift, og forpligtelser i medfør af det kræver et selvstændigt retligt grundlag over for private.** Det er værd at holde fast i, hvis en myndighed eller en ordregiver forsøger at pålægge dig cirkulærets krav helt generelt uden at pege på hjemlen.

Uden for oversigten falder desuden en række beslægtede godkendelsesordninger, der ofte forveksles med sikkerhedsgodkendelse: jernbanens sikkerhedsklassificerede funktioner efter bekendtgørelse om helbreds- og kompetencekrav til visse sikkerhedsklassificerede funktioner på jernbaneområdet handler om jernbanesikkerhed, ikke om klassificerede informationer, og hører under transportretten. Beslægtede forvaltningsretlige spørgsmål er behandlet særskilt: partshøring under partshøring, begrundelseskravet under begrundelse i forvaltningen og aktindsigt under aktindsigt.

LOV	Retsplejeloven § 69 · Retsplejeloven § 88, stk. 1 · Retsplejeloven § 729a, stk. 3	
PRAKSIS	**Højesteret** · Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger	12.10.2023
	Landsretten · Kendelse om sikkerhedsgodkendelse af domsmænd i militære straffesager	13.12.2012
	Byretten · Afgørelse om sikkerhedsgodkendelse af domsmænd i sag om hemmelige dokumenter	11.10.2012

§ 10 Sammenfatning: sådan står du praktisk

Sikkerhedsgodkendelse er en af de få afgørelser i dansk forvaltning, hvor man kan blive frataget sit levebrød uden at få at vide hvorfor, uden mulighed for at se grundlaget og uden nogen at klage til. Det er ikke en fejl i

systemet – det er systemets konstruktion, båret af hensynet til efterretningstjenesternes virke, deres kilder og deres udenlandske samarbejdspartnere. Men konstruktionen har grænser, og de er værd at kende.

Det du kan regne med:

- Afgørelsen træffes af **din arbejdsgiver eller sektormyndigheden**, ikke af PET. Det er dér, du skal rette henvendelse, og dér forvaltningsloven gælder.
- Vurderingen skal være **konkret og aktuel**. Myndigheden må ikke blot læne sig op ad en negativ indstilling uden selv at tage stilling, og ældre forhold kan ikke uden videre bære et afslag – det er kernen i ombudsmandens kritik i FOB 2013-20.
- Som **part** har du en videre indsigt end offentligheden: kun *afgørende* hensyn til statens sikkerhed kan begrænse din partsaktindsigt, og partens egen interesse skal indgå i afvejningen, jf. forvaltningslovens § 15.
- **Fra 1. marts 2026** suspenderes udløbet af din godkendelse i op til 12 måneder, hvis fornyelsesanmodningen indgives senest 6 måneder før udløb – og en godkendelse fra de seneste 5 år kan lægges til grund ved en ny afgørelse, medmindre konkrete forhold taler imod.

Det du ikke skal regne med:

- **Nogen klageadgang.** Hverken sikkerhedscirkulæret eller sektorbekendtgørelserne indeholder én. Energistyrelsen afviste udtrykkeligt branchens ønske herom under høringen i 2025.
- **En reel begrundelse.** Forvaltningslovens § 24, stk. 3 tillader, at begrundelsen afkortes i samme omfang, som oplysningerne kan undtages fra aktindsigt.
- **Indsigt hos PET.** PET-lovens § 12, stk. 1 afskærer både indsigt i oplysningerne og i, om der overhovedet er nogen. Et afslag på egenacces siger derfor **intet** om, hvorvidt du er registreret.
- **At godkendelsen følger dig.** Den gælder kun for arbejdet for den myndighed, der har meddelt den.

Det du bør gøre:

1. Læs samtykkeerklæringen, før du underskriver. Den dækker både indhentelse og videregivelse – og »uddybning«.
2. Udfyld oplysningsskemaet udtømmende og korrekt. Huller og unøjagtigheder eftersøges aktivt i ID- og CV-kontrollen fem år tilbage, og de rammer direkte ind i kriteriet om ubestridt loyalitet og diskretion.
3. Bed om partshøring, hvis der foreligger oplysninger til din ugunst – det er udgangspunktet efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, og det var netop tilsidesættelsen heraf, ombudsmanden kritiserede i FOB 2013-20.
4. Bed om en begrundelse, og bed myndigheden konkretisere, hvorfor den ikke kan uddybes. Højesteret har i SS-19/2023-HJR og SS-40/2025-HJR afvist rent generiske sikkerhedsbegrundelser.
5. Klag til **Folketingets Ombudsmand**. Det er den reelle kontrolvej, og den prøver både sagsbehandlingen og – inden for det oplysningsgrundlag, ombudsmanden har – grundlaget for afgørelsen.
6. Søg fornyelse i god tid: 6 måneder før udløb i tele- og energisektoren og efter sikkerhedscirkulæret fra 1. marts 2026, 3 måneder ved luftfart og havnesikring.
7. Er du en **virksomhed**, der mister eller nægtes et EU-facilitetssikkerhedscertifikat, så påberåb dig C-185/23: I har krav på i det mindste det væsentligste indhold af begrundelsen og på en domstolsprøvelse, hvor retten selv har fuld adgang til beviserne.

Endelig en nøgtern konstatering, som enhver rådgiver på området bør give videre: **offentliggjorte klagesager om nægtet personel sikkerhedsgodkendelse findes stort set ikke i dansk praksis.** De sager, der er tilgængelige, angår randområderne – akkreditering, domsmænd, forsvareres aktindsigt, udbudsvilkår og EU-certifikater. Det er ikke, fordi der ikke træffes afslag; det er, fordi ordningen er indrettet, så afslagene ikke bliver til sager. Netop derfor er den forvaltningsretlige disciplin hos den myndighed, der træffer afgørelsen – konkret vurdering, partshøring, notatpligt, begrundelse så langt den rækker – den eneste reelle retssikkerhedsgaranti, du har.

LOV Forvaltningsloven § 15 · Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Forvaltningsloven § 24, stk. 3 · PET-loven § 12, stk. 1 · Sikkerhedscirkulæret § 13, stk. 1-3 · Sikkerhedscirkulæret § 14, stk. 1, 2

PRAKSIS
- **Højesteret** · Ekstra Bladet får aktindsigt i PET-efterforskningssag hjemvist til fornyet behandling – Højesteret ophæver blankt afslag — 09.12.2025
- **Højesteret** · Højesterets afslag på dørlukning i sag om PET-medarbejders brud på tavshedspligt — 27.06.2023
- **EU-Domstolen** · Beskyttelse af EU-klassificerede informationer og retten til effektive retsmidler ved tilbagekaldelse af sikkerhedsgodkendelser — 29.07.2024

REFERENCE Lovgrundlag

10 paragraffer

FE-loven § 11		Forvaltningsloven § 15	
Forvaltningsloven § 24	stk. 3	PET-loven § 12	
PET-loven § 14	stk. 1	Sikkerhedscirkulæret § 1	stk. 1
Sikkerhedscirkulæret § 13	stk. 1-3	Sikkerhedscirkulæret § 14	stk. 1, 2
Sikkerhedscirkulæret § 49		Tjenestemandsloven § 28	stk. 1

MATERIALE Citerede afgørelser

15 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 4

09.12.2025	Ekstra Bladet får aktindsigt i PET-efterforskningssag hjemvist til fornyet behandling – Højesteret ophæver blankt afslag	10530-12417
12.10.2023	Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger	44-2023
27.06.2023	Højesterets afslag på dørlukning i sag om PET-medarbejders brud på tavshedspligt	3490-4155
23.01.2023	Grænser for domstoles oplysningspligt om PET-materiale i sager om forsvarerens aktindsigt	107-2021

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL 1

29.07.2024	Beskyttelse af EU-klassificerede informationer og retten til effektive retsmidler ved tilbagekaldelse af sikkerhedsgodkendelser	C-185/23

LANDSRETTEN · ANKEINSTANS 1

13.12.2012	Kendelse om sikkerhedsgodkendelse af domsmænd i militære straffesager	5609-6709

ARBEJDSRETTEN · SPECIALRET 1

07.06.2019	Berettiget bortvisning af plejer trods frifindelse for tyveri i straffesag	FV 2018.0163

BYRETTEN · FØRSTE INSTANS 1

11.10.2012	Afgørelse om sikkerhedsgodkendelse af domsmænd i sag om hemmelige dokumenter	5608-6708

KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS 4

22.06.2022	Klage over udbud af armerede køretøjer afvist: Miljøkrav og evalueringsproces anset for korrekte	22/03035
01.05.2020	Afvisning af tilbud i miniudbud på grund af manglende erklæring om sikkerhedsgodkendt personale	20/00669
30.04.2020	Afvisning af tilbud på grund af manglende erklæring om sikkerhedsgodkendt personale var berettiget	20/00645
25.10.2018	Klage over udskiftning af støttende enhed og tilbudsevaluering i forsvarsudbud	18/03473

LIGEBEHANDLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 2

07.09.2024	Krav om pasdokumentation som bevis for statsborgerskab var ikke i strid med forskelsbehandlingsloven	23-41798
26.06.2015	Universitet dømt for ulovlig indhentning af oplysninger om nationalitet i ansøgningsskema	2013-6810-05081

DATATILSYNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

05.09.2024	Parken Services A/S' behandling af personoplysninger i forbindelse med rekruttering	2023-431-0025

FORARBEJDE Betænkninger

1 reference

Betænkning om PET og FE

nr. 1529 · 2012 · Justitsministeriet

20 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over skøn under regel og det pligtmæssige skøn

Grænsen mellem lovlige hovedregler og ulovlige afskæringsregler

Version 2 Opdateret 16. jul. 2026 12 afgørelser · 2000–2024 Læs online

INTRODUKTION

Når lovgivningsmagten overlader en myndighed et skøn – typisk gennem en "kan"-bestemmelse – følger der efter en uskreven forvaltningsretlig grundsætning som udgangspunkt en pligt til i hver enkelt sag at foretage en konkret og individuel afvejning af de relevante saglige hensyn. Myndigheden må bruge interne regler som vejledende udgangspunkt, men kan ikke uden holdepunkter i hjemmelsloven afskære eller kraftigt begrænse skønnet gennem afskærings- og begrænsningsregler. Praksis er navnlig udviklet af Folketingets Ombudsmand (FOB 2021-20, FOB 2018-22, FOB 2024-19 og FOB 2009 4-5), understøttet af Højesteret i U 2008.2195 H og U 2021.1421 H, og udmøntet på det sociale område gennem Ankestyrelsens principmeddelelser om kommunale serviceniveauer og kvalitetsstandarder. Oversigten kortlægger sondringen mellem lovlige hoved- og prioriteringsregler og ulovlige begrænsnings- og afskæringsregler, formodningen imod afskæring, klageinstansernes prøvelse og retsvirkningen af det manglende skøn.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 En myndighed, der ved lov er overladt et skøn, har som udgangspunkt pligt til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og træffe afgørelse efter en konkret vurdering.

02 Der gælder en ulovbestemt formodning imod, at skønnet helt kan afskæres – og formentlig også imod egentlige begrænsninger af skønnet.

03 Ordet »kan« indebærer alene, at borgeren ikke har retskrav; det indebærer ikke, at myndigheden efter sit eget frie valg kan give afslag – afslag kræver en saglig begrundelse (U 2021.1421 H).

04 Ordet »kan« indebærer heller ikke i sig selv, at en beslutning om ikke at anvende bestemmelsen kan træffes generelt med virkning for enhver mulig fremtidig sag (FOB 2021-20).

05 Hovedregler og prioriteringsregler er lovlige, når myndigheden i det konkrete tilfælde overvejer, om hovedreglen skal fraviges; begrænsnings- og afskæringsregler er som udgangspunkt ulovlige.

06 Formodningen rammer kun afskærings- og egentlige begrænsningsregler – der er intet i vejen for at anvende interne regler som vejledende udgangspunkt for skønnet.

07 Afgørende er, om myndigheden er sig bevidst, at der kan gøres fravigelser, og at reglerne ikke anvendes så mekanisk, at den individuelle vurdering reelt er bortfaldet.

08 Bevidst at undlade at bruge en bemyndigelse er det klareste eksempel på afskæring af afvejningen og er givetvis ulovligt.

09 Interne regler, der helt afskærer brugen af en lovbestemmelse, må have klare holdepunkter i lovgivningen for at kunne opretholdes.

10 Formodningen mod afskæring viger, hvor masseforvaltning, behovet for forudsigelighed og lighedshensyn vejer særlig tungt – og særlig klart, hvis det tillige er umuligt eller vanskeligt at foretage et konkret skøn.

11 Jo mere indgribende afgørelsen er over for den enkelte borger, jo stærkere står pligten til at udøve et konkret skøn; ved »frit skøn« (tilladelse/dispensation) står pligten forholdsvis stærkt.

12 Et afslag kan kun meddeles med henvisning til fast praksis, hvis det ansøgte kan relateres til denne praksis og ikke er et atypisk tilfælde i forhold til praksis' område.

13 En kommune kan fastsætte et generelt og vejledende serviceniveau efter servicelovens § 138, men serviceniveauet bliver kun en del af afgørelsesgrundlaget og kan aldrig træde i stedet for den konkrete og individuelle vurdering.

14 Retssikkerhedslovens § 60, stk. 3, afskærer ikke klageinstansen fra at tage stilling til en kvalitetsstandard, når den er anvendt i en konkret afgørelse.

15 Klageinstansen kan efter retssikkerhedslovens § 69 efterprøve, om kriterierne er lovlige, om alle relevante kriterier er inddraget, og om vægtningen er sket i overensstemmelse med almindelige retsgrundsætninger.

16 Begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., er den praktiske afsløringsmekanisme: en begrundelse, der alene henviser til en intern regel, røber ofte det manglende skøn.

17 Skøn under regel er en retlig mangel ved skønsudøvelsen, der som udgangspunkt medfører ugyldighed og hjemvisning, medmindre manglen konkret har været uden væsentlig betydning for afgørelsens resultat.

§ 1 Grundsætningen om det pligtmæssige skøn – uskreven ret uden kodifikation

Grundsætningen om det pligtmæssige skøn og forbuddet mod "skøn under regel" er **uskreven forvaltningsret**. Den er ikke kodificeret i forvaltningsloven eller andetsteds, men udledes af selve den omstændighed, at lovgivningsmagten har overladt forvaltningen et skøn.

Ombudsmanden formulerer udgangspunktet således i FOB 2024-19:

> *I en række tilfælde overlader lovgivningsmagten forvaltningen et skøn med hensyn til, hvilken afgørelse der skal træffes. Det gælder, hvis loven er uprøcis eller ufuldstændig i sin beskrivelse af de betingelser, der skal være opfyldt, eller de kriterier, der skal tillægges betydning, når der træffes en afgørelse (retsfaktum). Om forvaltningen er overladt et skøn, beror på en fortolkning af lovens ordlyd, forarbejder mv.*

Selve normkonflikten opstår, fordi interne regler kan kollidere med det underliggende retsgrundlag. Som ombudsmanden citerer i sagen om afskedigelse af en organist på grund af bibeskæftigelse (FOB 2001.167):

> *Hvis den uprøcist beskrevne beføjelse må anses for overladt forvaltningen med henblik på, at der i hver enkelt tilfælde skal foretages en individuel vurdering, kan der foreligge en normkonflikt. Om dette er tilfældet, beror i sidste ende på en fortolkning af henholdsvis hjemmelsgrundlaget og den interne regel. Hvis retsgrundlaget ikke giver holdepunkter for slutninger, må egentlige afskæringsregler og regler, der begrænser skønnet kraftigt, som udgangspunkt anses for ulovlige.*

Den kanoniske formulering af pligten stammer fra **FOB 2013-20**, som ombudsmanden gentager både i FOB 2021-20 og i FOB 2024-19:

> *Det er almindeligt antaget, at en forvaltningsmyndighed ikke uden særlige holdepunkter i lovgivningen kan sætte et lovbestemt skøn under regel ved at opstille interne regler, der afskærer eller kraftigt begrænser skønnet. Som udgangspunkt er en forvaltningsmyndighed således forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og i forhold hertil træffe en afgørelse efter en konkret vurdering (...).*

Spændingsfeltet er velbeskrevet: på den ene side taler **lighedsgrundsætningen**, hensynet til **forudseelighed** og **administrative hensyn** for interne retningslinjer – behovet er "særligt udtalt, hvor den pågældende forvaltningsmyndighed træffer afgørelse i et stort antal enkeltsager". På den anden side medfører lovgivningsmagtens overladelse af skøn "også en forpligtelse til at inddrage relevante saglige hensyn i den skønsmæssige afvejning".

Det skal understreges, at grundsætningen har været **fast ombudsmandspraksis langt længere end domspraksis**. Som det bemærkes i FOB 2001.167, er der "først i de senere år ... afsagt domme, som underkender forvaltningsafgørelser som følge af manglende individuel bedømmelse, hvorimod ombudsmanden i en længere årrække konsekvent har lagt den til grund i sin praksis". Det forklarer, hvorfor ombudsmandsudtalelserne fortsat er det centrale forum for området.

Afgrænsning: Denne oversigt behandler alene *om* skønnet er udøvet. Spørgsmålet om, hvilke hensyn der lovligt må inddrages, hører under magtfordrejning; afvejningens intensitet ved indgribende afgørelser under proportionalitetsprincippet-forvaltning; og sagens oplysning under officialprincippet.

§ 2 Firdelingen: hovedregler og prioriteringsregler over for begrænsnings- og afskæringsregler

Den afgørende sondring er **ikke**, om myndigheden bruger interne regler – det må den gerne – men **hvilken type** regel der er tale om, og **hvordan** den anvendes. Ombudsmanden lægger i FOB 2021-20 Søren Højgaard Mørups fremstilling i Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 367 ff., til grund:

> *Grundsætningen er ikke til hinder for, at forvaltningen opstiller og anvender prioriteringsregler, ligesom forvaltningen også kan anvende hovedregler, når blot den i det enkelte tilfælde overvejer, om hovedreglen skal*

> *fraviges. Derimod er det ikke foreneligt med et krav om pligtmæssigt skøn, hvis der anvendes begrænsnings- eller afskæringsregler, hvorved visse eller alle afgørelser træffes efter en intern regel i stedet for efter et konkret skøn (...).*

Dette giver følgende systematik:

Regeltype	Virkning på skønnet	Lovlighed
Hovedregel	Angiver det normale udfald, men kan fraviges	Lovlig – *forudsat* at fravigelse konkret overvejes
Prioriteringsregel	Angiver vægtningen mellem lovlige hensyn	Lovlig
Begrænsningsregel	Opstiller ufravigelige (positive/negative) betingelser, så skønnet kun angår resten	Som udgangspunkt ulovlig; formodningen imod
Afskæringsregel	Alle afgørelser træffes efter reglen; skønnet bortfalder	Som udgangspunkt ulovlig; kræver klare holdepunkter i loven

Det **helt centrale kriterium** for, om en intern regel holder sig på den lovlige side, formuleres i FOB 2001.167 og gentages i FOB 2018-22:

> *Formodningen omfatter i øvrigt kun afskæringsregler eller egentlige begrænsningsregler. Der er således intet i vejen for, at interne regler anvendes som et vejledende udgangspunkt for skønnet. Afgørende er om myndighederne er sig bevidst, at der kan gøres fravigelser, og at reglerne ikke anvendes så mekanisk, at den individuelle vurdering af sagerne i virkeligheden er bortfaldet.*

Testen er altså **funktionel, ikke formel**. En regel, der på papiret kaldes "vejledende", bliver reelt en afskæringsregel, hvis myndigheden aldrig fraviger den. Det var netop pointen i klagen i FOB 2018-22, hvor klageren anførte, at det var "vanskeligt at se, at beløbsgrænsen kun var vejledende, når Lægemiddelstyrelsen i de sager, som styrelsen havde behandlet, ikke havde fundet grundlag for at meddele tilladelse" – selv ikke ved en aktiebesiddelse på 316.000 kr. mod en vejledende grænse på 300.000 kr.

Et praktisk vigtigt korollar findes i den ældre ombudsmandssag om dispensation for registreringspligten, hvor Justitsministeriet havde afslået under henvisning til fast praksis:

> *Forudsætningen for, at et afslag kan meddeles med henvisning til den fast fulgte praksis, er efter min opfattelse, at det ansøgte kan relateres til denne praksis og ikke er et atypisk tilfælde i forhold til det område, inden for hvilket den faste praksis er etableret.*

Er sagen **atypisk**, kan praksis altså ikke bære afgørelsen alene – det er en direkte konsekvens af, at hovedreglen skal kunne fraviges. Samme synspunkt genfindes i FOB 2009 9-3 om pantbekendtgørelsen, hvor ombudsmanden anførte, at der "skal være særlige holdepunkter for at anlægge en restriktiv fortolkning af en dispensationsbeføjelse hvorefter visse typer af åbenbare misforhold på forhånd udelukkes fra dispensationsmuligheden".

§ 3 »Kan« betyder skøn – ikke frit valg: U 2021.1421 H og U 2008.2195 H

Skønsbeføjelser formuleres typisk med ordet **"kan"** – myndigheden "kan" bevilge, dispensere eller tillade. Fortolkningen af dette ord er kernen i mange skøn-under-regel-sager, og Højesteret har taget stilling i to ledende

domme. Ombudsmanden anfører i FOB 2024-19, at det beror på en fortolkning af regelgrundlaget, i hvilket omfang myndigheden kan begrænse skønnet gennem interne regler, "jf. **U 2008.2195 H** og **U 2021.1421 H**".

U 2021.1421 H angik den dagældende affaldsbekendtgørelses § 60, stk. 4, om kommunens adgang til at fritage virksomheder for administrationsgebyr. Højesteret udtalte (gengivet i FOB 2024-19, med henvisning til dommen s. 1448):

> *I § 60, stk. 4, anvendes ordet 'kan'. I overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper indebærer anvendelsen af dette ord imidlertid ikke, at kommunen efter sit eget frie valg kan afslå en ansøgning om fritagelse. Dette kan kun ske, hvis der er en saglig begrundelse for det.*
>
> *Ordlyden af § 60, stk. 4, lægger op til en konkret vurdering af, om en virksomhed har en egentlig affaldsproduktion. Der er ikke forvaltningsretligt noget til hinder for, at en kommune af administrative grunde opstiller retningslinjer for en sådan vurdering. I lyset af forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 48 finder vi imidlertid, at retningslinjerne ikke kan udformes på en sådan måde, at de er egnet til generelt at afskære virksomheder, der har dokumenteret ikke at have en egentlig affaldsproduktion, fra at opnå fritagelse for betaling af administrationsgebyr.*

Dommen rummer **tre selvstændige udsagn**, som tilsammen udgør den bærende norm på området:

1. **"Kan" er ikke frit valg.** Ordet giver myndigheden et skøn, ikke en carte blanche. Afslag kræver en *saglig begrundelse*.
2. **Retningslinjer er lovlige som sådan.** Der er "ikke forvaltningsretligt noget til hinder for", at en myndighed af administrative grunde opstiller retningslinjer for vurderingen.
3. **Men retningslinjerne må ikke være egnet til generelt at afskære** den gruppe, som hjemmelsbestemmelsen efter sit formål skal tilgodese. Grænsen findes ved fortolkning af hjemmelslovens forarbejder – her miljøbeskyttelseslovens § 48.

Læg mærke til, at Højesteret **ikke** afviser interne regler pr. definition, men prøver deres **virkning** i lyset af hjemmelslovens formål. Det er den samme funktionelle test som i ombudsmandspraksis.

Ombudsmanden bygger direkte videre på "kan"-fortolkningen i FOB 2021-20 og tilføjer en vigtig præcisering:

> *Anvendelsen af ordet "kan" indebærer, at en kommunalbestyrelse ikke er forpligtet til at meddele rykningstilsagn, og at en borger derfor ikke har retskrav herpå. Ordet "kan" indebærer til gengæld ikke i sig selv, at en sådan beslutning kan træffes generelt med virkning for enhver mulig fremtidig sag.*

Der skelnes altså skarpt mellem **fravær af retskrav** (som "kan" ganske rigtigt indebærer) og **adgang til generel fravælgelse** (som "kan" ikke indebærer). Samme sted afviser ombudsmanden, at ordet "kommunalbestyrelsen" i sig selv skulle indebære et delegationsforbud.

At en "kan"-bestemmelse *undtagelsesvis* kan læses som en ægte fakultativ hjemmel, viser FOB 2021-20's behandling af den **oprindelige** grundskyldslånelov fra 1965: her fremgik det udtrykkeligt af forarbejderne, at kommunalbestyrelsen "står helt frit med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den overhovedet vil etablere låneordninger af den omhandlede art". Sådanne **klare holdepunkter** er præcis, hvad der kræves – og hvad der manglede for den senere § 4, stk. 3, 2. pkt.

At lovgiver bør være omhyggelig med at afgrænse skønnet fremgår også af Vejledning om lovkvalitet, hvorefter en bemyndigelsesbestemmelse "bør være formuleret så præcist som muligt", og der "så udførligt som muligt [bør] redegøres for den påtænkte anvendelse af bemyndigelsen, herunder for de hensyn, der i den forbindelse skal lægges vægt på".

§ 4 Formodningen imod afskæring – og de hensyn der kan bryde den

Formodningsreglen er grundsætningens motor. Den formuleres ensartet i litteraturen og gengives i både FOB 2001.167, FOB 2018-22 og FOB 2024-19:

> *Der gælder dog en formodning imod, at skønnet helt kan afskæres, og formentlig også imod egentlige begrænsninger af skønnet, f.eks. gennem opstilling af ufravigelige (positive eller negative) betingelser, således at der kun bliver tale om et skøn med hensyn til forvaltningsaktens udstedelse, når disse betingelser er opfyldt.*

Formodningen er **ikke absolut**. FOB 2018-22 opregner, hvornår den viger:

> *På områder hvor administrative hensyn, behovet for forudsigelighed og lighedsbetragtninger er særligt tungtvejende, eller hvor der i øvrigt er fortolkningsmæssige holdepunkter for en begrænsning af skønnet, gælder den ovennævnte formodning imod afskæring eller begrænsning af skønnet ikke. Dette er særligt klart, hvis det tillige er umuligt eller endog vanskeligt at foretage et konkret skøn.*

Bent Christensen sammenfatter i Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation, 2. udg. (1997), s. 175 f., citeret i FOB 2021-20:

> *Lovligheden af bevidst opstillede regler, der afskærer afvejning fuldstændigt, har formodningen imod sig. Men især masseforvaltning eller behovet for forudseelighed kan på forvaltningsområder, der ikke præges af høje krav om individualisering, gøre sådanne regler acceptable.*

De hensyn, der indgår i afvejningen, kan opstilles som **modpoler**:

Taler FOR at interne regler må begrænse skønnet:

- Ligheds- og forventningshensyn (ensartet og forudsigelig behandling)
- Masseforvaltning – "hvor der skal afgøres et meget stort antal ensartede sager"
- Prioriteringssituationer, hvor det er *vanskeligt at foretage et individuelt og sagligt korrekt skøn*, fx ved et meget stort antal ansøgninger, der skal prioriteres
- Begrænsning af vilkårlighed: "Ved anvendelse af regler kan vilkårlighed begrænses eller undgås"

Taler IMOD:

- Afgørelsen er **meget indgribende** over for den enkelte borger
- Der foreligger et **"frit skøn"** – fx tilladelse eller dispensation, uden at loven udtrykkeligt eller forudsætningsvis fastsætter, hvad der skal være retningsgivende. Her "står det teoretiske synspunkt, om at forvaltningen skal skønne individuelt, forholdsvis stærkt"
- Vurderingstemaet er efter bestemmelsens ordlyd **den enkelte borgers særlige behov**
- Ydelser til enkeltpersoner på det sociale område: her "må skønsmæssige beføjelser i reglen opfattes sådan, at den pågældendes forhold skal bedømmes individuelt"

Denne afvejning skal foretages **konkret pr. retsområde**. Som ombudsmanden opsummerer det i FOB 2021-20:

> *Ved anvendelse af retsgrundsætningen om det pligtmæssige skøn bør man derfor se på hjemmelsloven, på forvaltningsområdet, på antallet af sager på forvaltningsområdet, og hvilken slags afvejningsregel, der er tale om, og de retspolitiske vurderinger bør tages med i betragtning.*

Et vigtigt **realistisk forbehold** kommer fra Jens Peter Christensen i Per Magid mfl., Højesteret – 350 år (2011), s. 269 f., som ombudsmanden selv citerer samme sted:

> *I det hele kan man formentlig sige, at der i Højesteret har været en noget forbeholden indstilling over for en vidtgående anvendelse af forbuddet mod skøn under regel. Behovet for forudsigelighed, lige behandling og hensynet til – i virkelighedens verden – at undgå usaglig forvaltning kan sammen med praktiske administrative hensyn tale med styrke for, at en fast regel kan være at foretrække frem for den teoretisk set bedste, individuelle, skræddersyede afgørelse.*

Det klassiske eksempel på en **lovlig** begrænsningsregel er Højesterets dom af 26. januar 1993 (U 1993.307 H), refereret i FOB 2001.167: forvaltningen havde fastsat interne regler for tildeling af **hyrekørselsbevillinger**, hvorefter vognmænd skulle dokumentere at have indkørt mindst 220.000 kr. med første vogn og 440.000 kr. med hver efterfølgende. Dette blev accepteret – og det er ingen tilfældighed, at der netop dér skulle fordeles **ca. 75 bevillinger mellem 273 ansøgere**. Prioriteringssituationen og masseforvaltningshensynet slog igennem.

§ 5 Bevidst undladelse af at bruge en bemyndigelse: FOB 2021-20 om grundskyldslåneloven

Den groveste form for skøn under regel er, at myndigheden slet ikke bruger den hjemmel, den har fået. Bent Christensen udtrykker det kategorisk, gengivet i FOB 2021-20:

> *Interne regler, der afskærer afvejning, er naturligvis de mest problematiske.*
>
> *En afart består i, at forvaltningen ganske vist ikke udfylder skønnet med en regel, men simpelthen bevidst undlader at bruge bemyndigelsen til at skønne. Det er givetvis ulovligt.*

Tilsvarende hos Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udg. (2016): "**Det klareste eksempel på afskæring af afvejningen foreligger, hvor en hjemmel aldrig benyttes.**"

FOB 2021-20 er den mest gennemarbejdede danske afgørelse om netop dette. Roskilde Kommunes økonomiudvalg havde den 7. januar 2009 besluttet, at kommunen **kun rykker for lån, når lovgivningen kræver det** – altså aldrig efter den fakultative bestemmelse i grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt. Kommunen oplyste selv, at anmodninger "afslås, uden at der foretages en individuel vurdering af den enkelte sag", og at der siden beslutningen var registreret **1.285 skriftlige dokumenter om rykning**, uden at kommunen på noget tidspunkt havde imødekommet rykning efter bestemmelsen.

Ombudsmanden formulerede sagens kerne i sin vurdering:

> *Sagen rejser derfor det bredere spørgsmål, om Roskilde Kommune ulovligt har sat sit skøn under regel ved fuldstændigt at afskære brugen af § 4, stk. 3, 2. pkt., i grundskyldslåneloven – således at denne praksis ikke alene omfatter rykningstilsagn, hvor husejerens formål med at opnå rykningstilsagnet alene er at optage et realkreditlån til*

> *en lavere rente, men helt generelt udelukker en konkret vurdering af enhver ansøgning om rykningstilsagn, herunder i forhold til sager om optagelse af lån til boligforbedring.*

Sagen er metodisk instruktiv, fordi ombudsmanden **gav kommunen ret i det materielle** – det var sagligt at ville sikre kommunens pant mod tab, og ombudsmanden havde "ikke bemærkninger til, at en kommune ikke giver rykningstilsagn i en sag som den foreliggende", hvor formålet alene var en lavere rente. Fejlen lå i, at kommunen **ikke begrundede afslaget med disse forhold**, men alene henviste til den generelle beslutning fra 2009.

Konklusionen var utvetydig:

> *Som det fremgår af pkt. 3.2 ovenfor, gælder der en ulovbestemt formodning imod, at skønnet helt kan afskæres, og det er på den baggrund antaget i bl.a. ombudsmandspraksis, at interne regler, der helt afskærer brugen af en lovbestemmelse, må have klare holdepunkter i lovgivningen for at kunne opretholdes.*

Og – helt afgørende for rækkevidden:

> *Det kan efter min opfattelse ikke i forhold til en så absolut afskæring af skønnet føre til et andet resultat, at både retsområdets karakter, lighedsbetragtninger og mængden af sager inden for det pågældende område tilsiger, at en vis intern regeldannelse må være lovlig i relation til administrationen af grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt.*

Dette er en central retssætning: **masseforvaltnings- og lighedshensyn kan retfærdiggøre intern regeldannelse – men ikke en *total* afskæring.** Formodningen skalerer med indgrebets styrke i skønnet.

Ombudsmanden henstillede, at kommunen genoptog sagen, traf en ny afgørelse og **ændrede sin generelle beslutning og praksis**.

§ 6 Når begrænsningen er lovlig: FOB 2018-22 om tandlægens aktiepost

Modstykket til FOB 2021-20 er FOB 2018-22, hvor ombudsmanden **ikke** fandt en ulovlig begrænsning af skønnet. Sagen illustrerer, hvad der skal til for at holde en beløbsgrænse på den rigtige side.

Efter sundhedslovens § 202 a kræver tandlægers tilknytning til lægemiddelvirksomheder Lægemiddelstyrelsens tilladelse, når aktieposten overstiger 200.000 kr. I en vejledning havde styrelsen fastsat en **vejledende maksimalgrænse på 300.000 kr.**, hvorover ejerskab kun tillades "i særlige tilfælde" – fx hvis tandlægen har klinisk arbejde i meget begrænset omfang, eller ved overgangsperioder og arv. En tandlæge, der ønskede at eje aktier for 500.000 kr. i en virksomhed, hvis produkter hun hverken kunne ordinere eller anvende, fik delvist afslag.

De forhold, der bar ombudsmandens accept, kan udledes af myndighedernes redegørelse:

- **Forarbejdsmæssige holdepunkter.** Det fremgik af forarbejderne til lov nr. 518 af 26. maj 2014, at "den nye tilladelsesordning skal administreres efter justerede og mere klare kriterier for tilladelse og afslag end den nuværende ordning", og at et "væsentligt kriterium" ville være beløbsstørrelsen. Der var altså netop de *fortolkningsmæssige holdepunkter*, som formodningsreglen efterspørger.
- **Bevidst designet fleksibilitet.** Ministeriet havde eksplicit lagt vægt på, at "kriterierne indeholder en vis fleksibilitet", og at "styrelsen bør overlades et vist skøn til at tillade erhvervelser, som ikke anses for problematiske".
-

Dokumenteret konkret vurdering. Myndighederne kunne fremlægge en sagsoversigt, der viste, at der i hver sag var foretaget en **konkret, individuel vurdering** – bl.a. af, om klinisk arbejde svarende til ca. 1/3 fuldtidsstilling kunne betegnes som "arbejde i meget begrænset omfang", og af betydningen af begrænset ejerandel og formueforhold.

- **Grænsen var reelt ikke afskærende.** Det var muligt at få tilladelse over 200.000 kr., og undtagelseskriterierne var reelle.

Kontrasten til FOB 2021-20 er skarp og lader sig opstille:

	FOB 2021-20 (ulovligt)	FOB 2018-22 (lovligt)
Reglens karakter	Absolut afskæring – hjemlen bruges aldrig	Vejledende maksimalgrænse med undtagelser
Holdepunkter i forarbejder	Ingen for afskæring	Klare – "mere klare kriterier for tilladelse og afslag"
Konkret vurdering	Fandt aldrig sted (1.285 sager)	Dokumenteret i hver enkelt sag
Fravigelse	Umulig	Mulig, og undtagelseskriterier var reelle
Ombudsmandens udfald	Kritik + henstilling om genoptagelse og praksisændring	Ikke grundlag for kritik

Et beslægtet eksempel på en lovlig begrænsning ses i sagen om nedsættelse af den pligtige afgangsalder-, hvor ombudsmanden bekræfter, at grundsætningen "gælder således også i afskedigelsessager", da ansættelsesmyndighedens afskedigelsesret er en skønsmæssig beføjelse udøvet med hjemmel i ledelsesretten. Samme sted refereres **U 2004.904**, hvor afskedigelsen af en deltidsansat organist blev anset for ulovlig, fordi ansættelsesmyndigheden "havde undladt at foretage en konkret vurdering" af, om bibeskæftigelsen som lærer var forenelig med stillingen, og i stedet blot fulgte en administrativ praksis om en beskæftigelsesgrad på maksimalt 115 pct. Skøn under regel er altså ikke forbeholdt ydelsesforvaltningen – det rammer også personaleforvaltningen.

LOV Sundhedsloven § 202a, stk. 1

§ 7 Servicelovens § 102: vendepunktet fra 5-13 over 4-23 til FOB 2024-19 og principmeddelelse 25-24

Det mest lærerige forløb i nyere dansk forvaltningsret om skøn under regel er striden om servicelovens § 102. Bestemmelsen lyder:

> *Kommunalbestyrelsen kan ud over tilbud efter § 85 give tilbud af behandlingsmæssig karakter til borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Tilbuddet gives, når dette er nødvendigt med henblik på at bevare eller forbedre borgerens fysiske, psykiske eller sociale funktioner, og når dette ikke kan opnås gennem de behandlingstilbud, der kan tilbydes efter anden lovgivning.*

Tidslinjen:

1. **Principmeddelelse 5-13:** Ankestyrelsen fastslog, at en kommune skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om borgeren opfyldte betingelserne for hjælp efter § 102.

2. **Vejledende udtalelse 15. september 2023:** Social-, Bolig- og Ældreministeriet bekræftede over for Ankestyrelsen, at bestemmelsen gav kommunen adgang til frit at vælge, om den ville anvende den.
3. **Principmeddelelse 4-23:** Ankestyrelsen ændrede praksis og udtalte, at en kommune helt kan fravælge at anvende § 102 og meddele afslag **uden konkret og individuel vurdering**, alene med henvisning til serviceniveauet.
4. **FOB 2024-19 (13. august 2024):** Ombudsmanden underkendte retsopfattelsen.
5. **25-24 (9. december 2024):** Ankestyrelsen vendte tilbage til linjen fra 5-13 og **ophævede 4-23**.

Myndighedernes forsvar for 4-23 var netop en "kan"-formodning. Ankestyrelsen anførte, at "servicelovens § 102 må forstås således, at en kommune politisk kan vedtage, at den ikke anvender bestemmelsen", og ministeriet mente, at der "ikke [er] tale om 'skøn under regel', hvis kommunen vælger at afgrænse sin anvendelse af § 102 til bestemte typer behandling".

Ombudsmanden afviste først den generelle formodningsramme og nåede derefter til:

> *Omvendt mener jeg ikke, at der er grundlag for at antage, at en kommunalbestyrelse kan beslutte generelt ikke at anvende bestemmelsen i servicelovens § 102, dvs. vedtage en intern afskæringsregel, der helt afskærer det konkrete og individuelle skøn i de konkrete sager.*

Tre bærende grunde i FOB 2024-19, pkt. 5.3:

1. **Ordlyden.** Vurderingstemaet er efter bestemmelsens ordlyd ("når dette er nødvendigt med henblik på at bevare eller forbedre borgerens … funktioner") **den enkelte borgers særlige behov**. Bestemmelsen adskiller sig dermed fra fx servicelovens § 79, der med ordene "kan iværksætte eller give tilskud til *generelle* tilbud" ikke lægger op til en individuel vurdering.
2. **Forarbejderne.** Der var intet i forarbejderne – hverken til lovforslag nr. L 38 af 24. februar 2005, til den tidligere § 86 (L 229 af 16. april 1997) eller til lov nr. 1058 af 30. juni 2020 – der fraveg servicelovens udgangspunkt om konkret vurdering. Modsat fx servicelovens § 82 a, hvor forarbejderne udtrykkeligt angiver, at "[d]er er således tale om tilbud, som det er frivilligt for kommunerne at oprette".
3. **Myndighedernes egen langvarige forståelse.** Både ministeriet og Ankestyrelsen havde "i en længere periode efter vedtagelsen af § 102" selv anlagt den forståelse, at bestemmelsen forudsatte en konkret vurdering.

Ombudsmanden fastslog samtidig, at servicelovens § 138 om vejledende serviceniveauer **ikke** kan bære en generel fravælgelse:

> *Kommunen har mulighed for – inden for lovens rammer – i medfør af § 138 at fastsætte et generelt og vejledende serviceniveau for anvendelse af bestemmelsen i servicelovens § 102. I givet fald bliver serviceniveauet en del af afgørelsesgrundlaget for den konkrete afgørelse.*

Interessant nok var ombudsmanden **enig** med myndighederne i, at borgeren "ikke efter servicelovens § 102 har et retskrav på at blive bevilget hjælp", at bestemmelsen har "et snævert anvendelsesområde", og at hjælpen er **subsidiær**. Det illustrerer præcis pointen fra FOB 2021-20: *fravær af retskrav ≠ adgang til generel fravælgelse.*

Ankestyrelsen fulgte op i **25-24**, der udtrykkeligt henviser til FOB 2024-19 og fastslår:

> *Kommunen kan inden for lovens rammer fastsætte et generelt og vejledende serviceniveau om kommunens brug af behandlingstilbud efter servicelovens § 102.*

> *I den konkrete sag skal kommunen foretage en individuel vurdering af, om den påtænkte indsats afhjælper behovet hos borgeren.*

Et beslægtet spørgsmål lod ombudsmanden udtrykkeligt stå åbent: om en kommune på forhånd kan afgrænse bestemmelsens anvendelse til **bestemte typer af hjælp**. Det er endnu uafklaret praksis.

LOV Serviceloven § 85 Serviceloven § 102 Serviceloven § 138

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau 09.12.2024

§ 8 Kommunale serviceniveauer og kvalitetsstandarder som vejledende udgangspunkt

På det sociale område er skøn under regel-problematikken institutionaliseret gennem **serviceniveauer** (-servicelovens § 138) og **kvalitetsstandarder** (servicelovens § 139, udmøntet i bl.a. bekendtgørelse om kvalitetsstandarder for hjemmehjælp, rehabiliteringsforløb og træning § 1, hvorefter kommunalbestyrelsen mindst én gang årligt skal udarbejde en kvalitetsstandard med "en beskrivelse af det serviceniveau, kommunalbestyrelsen har fastsat").

Lovgiver har selv taget stilling. Af forarbejderne til lov nr. 596 af 18. juni 2012 (L 140 af 29. marts 2012), gengivet i FOB 2024-19:

> *behandlingen og afgørelsen af konkrete sager (...) altid skal hvile på, at der er foretaget en korrekt konkret og individuel vurdering. (...) Der kan ikke på forhånd udelukkes en bestemt type foranstaltning eller gives en fast økonomisk ramme for en given foranstaltning.*

Og om formålet med at lovfæste begge dele samtidig:

> *Når adgangen til at fastsætte serviceniveauer og den konkrete, individuelle vurdering præciseres i sammenhæng, er det for at understrege, at de generelle, vejledende serviceniveauer indgår som en del af beslutningsgrundlaget for de konkrete og individuelle afgørelser, men at de ikke kan træde i stedet for dem.*

Vejledning nr. 1 til serviceloven, pkt. 68 er usædvanlig direkte og udgør den bedste administrative kodifikation af grundsætningen:

> *Forbuddet mod skøn under regel er en del af de forvaltningsretlige principper, der skal overholdes. Hvis eksempelvis kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om personlig og praktisk hjælp i henhold til kommunens serviceniveau, uden at foretage en konkret og individuel vurdering af, om borgerens behov kan tilgodeses af det lokale serviceniveau, har kommunen sat skønnet under regel. I en sådan situation vil kommunens afgørelse lide af en retlig mangel og er ugyldig, medmindre manglen ikke har haft konkret væsentlig betydning for afgørelsens resultat.*

Vejledningen præciserer også **tovejsbindingen**: kommunen "bliver bundet af serviceniveauet i relation til iagttagelse af ligebehandlingsprincippet" og skal "som udgangspunkt kunne begrunde en fravigelse fra serviceniveauet i såvel nedadgående som opadgående retning".

Ankestyrelsens principmeddelelser udmønter dette konkret:

•

82-12 – grundstenen. Ankestyrelsen accepterede et serviceniveau om **rengøring hver fjerde uge** som lovligt *vejledende udgangspunkt*, men understregede, at serviceniveauet **skal fraviges**, hvor borgerens behov nødvendiggør det, og at også "mere subjektivt prægede forhold" – værdighed, integritet, personlig glæde ved et rent hjem og muligheden for at leve et så normalt liv som muligt – skal indgå. I den konkrete sag frifandtes kommunen, fordi der efter et visitationsbesøg *var* foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering.

- **20-15** – modsat udfald. Kommunen fastholdt en kvalitetsstandard om rengøring af **65,5 m²** og krævede lægelig dokumentation for allergi som eneste vej til mere. Over for en borger med KOL, lungefibrose og brug af rollator og kørestol var det utilstrækkeligt:

> *Kommunen skal altid foretage en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov for hjælp til rengøring, og hvis borgerens behov nødvendiggør det, skal serviceniveauet i kvalitetsstandarden fraviges.*

Kravet om lægelig allergidokumentation var en klassisk **begrænsningsregel** – en ufravigelig positiv betingelse, der afskar andre relevante hensyn.

- **31-18** – kvalitetsstandarder må ikke **indskrænke selve lovbegrebet**. Kommunernes standarder måtte ikke fortolke "praktisk hjælp" så snævert, at hovedrengøring og omfattende oprydning blev udelukket. Begge sager blev hjemvist.
- **24-24** – i sag 1 blev spørgsmålet om anvisning af anden bolig hjemvist, fordi kommunen "havde forsømt at foretage en konkret vurdering" af borgerens ret hertil. Modsat viser sagerne 2 og 3, at den konkrete vurdering ikke er ubegrænset: en borger kunne ikke afvise egnede boliger under henvisning til præferencer eller kosmetiske forhold.

Bemærk, at **82-12 og 20-15 ikke er modstridende**: de anvender samme norm på forskellige fakta. I 82-12 *var* der foretaget en individuel vurdering; i 20-15 var der ikke. Det er netop det funktionelle kriterium – anvendes reglen mekanisk, eller overvejes fravigelse?

Synspunktet er ikke begrænset til det sociale område. Vejledning om betalingsregler for spildevandsanlæg, pkt. 3.7.1 siger det lige så klart om dispensation fra standardtilslutningsbidrag:

> *Da kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde skal vurdere rimeligheden i bidragets størrelse, kan der ikke fastsættes generelle administrative regler for anvendelsen af dispensationsbestemmelsen.*

Samme sted mindes kommunerne dog om, at de "selvom der skal foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde" skal sikre en ensartet anvendelse i overensstemmelse med lighedsgrundsætningen – den evige dobbeltbinding i denne grundsætning.

LOV Serviceloven § 1, stk. 3 · Serviceloven § 83, stk. 1 · Serviceloven § 138 · Serviceloven § 139

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Kommunens pligt til at anvise egnet lejebolig ved afslag på boligindretning og boligskift til borgere med nedsat funktionsevne	06.12.2024
Ankestyrelsen · Hjælp til omfattende oprydning og hovedrengøring: Kommuner må ikke udelukke dette i kvalitetsstandarder	01.01.2018
Ankestyrelsen · Kommunens pligt til konkret og individuel vurdering af behov for rengøringshjælp – fravigelse af kvalitetsstandard for areal	01.01.2015
Ankestyrelsen · Ankestyrelsens kompetence til at efterprøve kommunale kvalitetsstandarder for praktisk hjælp og kravet om konkret, individuel vurdering	01.01.2012

§ 9 Klageinstansens prøvelse: retssikkerhedslovens § 60, stk. 3, over for § 69

På det sociale område støder to bestemmelser sammen. Retssikkerhedslovens § 60, stk. 3 lyder:

> *Afgørelser om det generelle serviceniveau, herunder hvilke tilbud og pladser der skal være til rådighed i kommunen og takster for tilbuddene, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.*

Mens § 69, stk. 1 fastslår, at "Ankestyrelsen kan efterprøve retlige spørgsmål".

Spændingen er åbenlys: hvis serviceniveauet er unddraget klage, kan en kommune så immunisere en konkret afgørelse ved at henvise til serviceniveauet? **Nej.** 82-12 afgør spørgsmålet:

> *Bestemmelsen i Retssikkerhedsloven § 60, stk. 3, om afgørelser om det generelle serviceniveau, afskærer ikke klageinstanserne fra at tage stilling til kvalitetsstandarden i forbindelse med konkrete afgørelser i forhold til borgeren.*

Adgangen følger af klageinstansernes generelle kompetence til at efterprøve **retlige spørgsmål** efter § 69 – og om skønnet overhovedet er udøvet, er netop et retligt spørgsmål (legalitetsprøvelse), ikke en prøvelse af skønnets resultat.

Den skarpeste afgrænsning af prøvelsens **omfang** findes i principmeddelelse **5-13**, gengivet i Retssikkerhedsvejledningen pkt. 245:

> *Ankeinstansen kan efterprøve, om kommunen i nødvendigt omfang har foretaget den konkrete, individuelle vurdering sammenholdt med det fastlagte serviceniveau ved afgørelsen af, om borgeren kan få den ansøgte hjælp.*
>
> *Ankeinstansen kan endvidere efterprøve, om de kriterier, der danner grundlag for en kommunes afgørelse, er lovlige, herunder om alle relevante kriterier er inddraget i vurderingen, og om prioriteringen og vægtningen mellem kriterierne er foretaget i overensstemmelse med almindelige retsprincipper.*

Klageinstansens prøvelse omfatter altså **fire spørgsmål**:

1. Er der overhovedet foretaget en konkret, individuel vurdering?
2. Er de anvendte kriterier lovlige?
3. Er **alle relevante** kriterier inddraget?
4. Er prioriteringen og vægtningen sket i overensstemmelse med almindelige retsgrundsætninger?

Ankestyrelsen bekræftede rammen i 25-24, hvor kompetencefordelingen opstilles: kommunen kan fastsætte serviceniveau, men skal altid foretage konkret, individuel vurdering; Ankestyrelsen respekterer et lovligt fastsat serviceniveau (jf. § 60, stk. 3), men efterprøver, om vurderingen er foretaget korrekt, og vurderer lovligheden af kriterierne.

At § 69 sætter en **reel grænse** for prøvelsen, viser **P-34-00** om Ankestyrelsens prøvelsesadgang i førtidspensionssager – hvor det sociale nævn havde ment, at det efter § 69 kun kunne tilsidesætte kommunens skøn over erhvervsevnen ved særlige omstændigheder. Retlig prøvelse er ikke fuld prøvelse.

Den praktiske betydning ses i 33-12 om nævnets efterprøvelse af retlige spørgsmål i sager om boligindretning efter servicelovens § 116.

Parallelt hertil er tilsynssporet: som anført i Vejledning nr. 1 til serviceloven kan lovligheden af det *generelt* fastsatte serviceniveau efterprøves af det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen efter § 48 i lov om kommunernes styrelse. De to spor supplerer hinanden: § 60, stk. 3, lukker klagevejen mod det generelle niveau – men hverken tilsynet eller den konkrete legalitetsprøvelse.

Aktualitet: retssikkerhedslovens § 60 er ændret ved **lov nr. 1750 af 29. december 2025** med ikrafttræden 1. februar 2026, hvorved ordene ", herunder jobcenterets," udgår af stk. 1 som konsekvens af ophævelsen af kravet om et samlet jobcenter. Ændringen er endnu ikke konsolideret i lovbekendtgørelsen og berører **ikke** stk. 3 eller prøvelsesnormen.

LOV Retssikkerhedsloven § 60, stk. 3 | Retssikkerhedsloven § 69, stk. 1 | Serviceloven § 116

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau	09.12.2024
Ankestyrelsen · Ankestyrelsens kompetence til at efterprøve kommunale kvalitetsstandarder for praktisk hjælp og kravet om konkret, individuel vurdering	01.01.2012
Ankestyrelsen · Nævnets efterprøvelse af retlige spørgsmål i sager om boligindretning	01.01.2012
Ankestyrelsen · Ankestyrelsens prøvelsesadgang i førtidspensionssager: Betydningen af Højesterets dom for skøn efter Retssikkerhedsloven § 69	01.01.2000

§ 10 Begrundelsen som afsløringsmekanisme – forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt.

Skøn under regel er sjældent noget, myndigheden indrømmer. Det afsløres derimod gennem **begrundelsen**. Forvaltningslovens § 24, stk. 1 bestemmer:

> *En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.*

Kravet går helt tilbage til lovens tilblivelse. Af de oprindelige forarbejder til forvaltningsloven (LSF 4, fremsat 1985), der bygger på **begrundelsesudvalgets betænkning** og dennes cirkulæreudkast, fremgår:

> *En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.*
>
> *I det omfang, afgørelsen efter de gældende regler beror på et skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedsynspunkter, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. I begge henseender vil det i givet fald kunne være tilstrækkeligt at henvise til en foreliggende praksis, for så vidt nærmere redegørelser herfor er offentligt tilgængelige.*

Bestemmelsen har siden kun været ændret for så vidt angår stk. 3 (ved ændringslovene i 2002 og 2013 om henholdsvis indsattes aktindsigt og tilpasning til offentlighedsloven). **Kernekravet i stk. 1, 2. pkt., har stået uændret siden 1985.** Der er ingen vedtagne, ikke-konsoliderede ændringer.

Sammenhængen med skøn under regel er dobbelt og subtil:

1) Henvisning til praksis er som udgangspunkt lovlig. Det er ikke i sig selv en fejl at begrunde med praksis. Vejledning om sygedagpenge, bilag 5 formulerer det praktisk: det er "ikke tilstrækkeligt f.eks. at skrive »på baggrund af en samlet bedømmelse« eller »efter alt foreliggende«", men "[b]åde med hensyn til hovedhensyn og fortolkningspraksis kan det være tilstrækkeligt at henvise til en foreliggende praksis, som er offentlig

tilgængelig". Tilsvarende anfører Vejledning om forvaltningsloven og offentlighedsloven for Kriminalforsorgens personale:

> *I de tilfælde, hvor begrundelsen for et afslag er, at der ikke findes grundlag for at fravige en altovervejende hovedregel på området, kan begrundelsen oftest indskrænkes til en henvisning hertil.*

2) Men begrundelsen skal være *subjektivt korrekt* – og derfor røber den det manglende skøn. Dette er præcis mekanikken i FOB 2009 4-5. En folkepensionist fik afslag på at få biludgifter medregnet som "rimelige faste udgifter" ved ansøgning om personligt tillæg efter pensionslovens § 14, stk. 1 – en bestemmelse, der *udtrykkeligt* kræver, at kommunen "træffer afgørelse herom efter en nærmere konkret og individuel vurdering". Kommunen og nævnet henviste til en praksis, hvorefter biludgifter kun godkendes, hvis bilen er nødvendig af helbredsmæssige eller arbejdsmæssige grunde.

Ombudsmanden læste myndighedernes egen formulering som beviset:

> *Sådan som Faxe Kommunes og det sociale nævns afgørelser og udtalelser er formuleret, må jeg lægge til grund at myndighederne mener der er tale om en fast og ufravigelig praksis. Jeg kan således ikke se at den praksis som myndighederne har beskrevet, åbner for en individuel stillingtagen.*

Og konkluderede:

> *På den baggrund mener jeg ikke at myndighederne er berettiget til at opstille en ufravigelig betingelse om at biludgifter kun medtages hvis bilen er nødvendig af helbredsmæssige eller arbejdsmæssige grunde. (...) Ved ikke at have foretaget en sådan vurdering mener jeg at Faxe Kommune og det sociale nævn ulovligt har sat skøn under regel.*

Den **paradoksale pointe** er, at begrundelsen samtidig var i overensstemmelse med § 24: den var "subjektivt korrekt", fordi den var et sandt udtryk for myndighedens (ulovlige) retsopfattelse. Begrundelsen var altså formelt korrekt – og netop derfor afslørende. Kritikken lå på det materielle plan. Ombudsmanden bemærkede dog to begrundelsesmæssige mangler: nævnet burde have lavet en "kildehenvisning" til praksis, og formuleringen om, at der "ikke i sagen [er] oplyst om forhold, der kan begrunde, at De har bil", var uheldig, når borgeren netop *havde* redegjort for sit behov – nævnet burde i stedet have forklaret, hvorfor argumenterne ikke kunne føre til fravigelse.

Samme dynamik i **FOB 2021-20**: Roskilde Kommune "har imidlertid ikke over for A begrundet sit afslag med de ovennævnte forhold, men har i stedet henvist til kommunens generelle beslutning fra 2009". Havde kommunen begrundet konkret og sagligt, var udfaldet blevet et andet.

Omvendt viser A-35-00 om hjælp til tandbehandling efter aktivlovens § 82, at et **enkelt kriterium** ikke kan bære en skønsmæssig afgørelse: kommunen kunne ikke afslå alene med henvisning til, at udgiften ikke kunne afholdes af en almindelig lønindtægt, men var forpligtet til at foretage "en fuld skønsmæssig vurdering" – herunder af rådighedsbeløb og afdragsmuligheder. Sagen blev hjemvist.

Endelig et krav om begrundelsens **fyldighed ved nedsættelser**: 82-12 fastslår, at "en borger altid har krav på en fyldestgørende begrundelse", og dette gælder "især, når borgeren får nedsat sin bevilling" uden ændring i funktionsniveau. Det er netop i disse situationer, at et serviceniveauskifte kan maskere et bortfaldet skøn. Se nærmere om formkravene under begrundelse-forvaltning.

LOV `Aktivloven § 82` `Forvaltningsloven § 24, stk. 1` `Pensionsloven § 14, stk. 1`

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Ankestyrelsens kompetence til at efterprøve kommunale kvalitetsstandarder for praktisk hjælp og kravet om konkret, individuel vurdering 01.01.2012

Ankestyrelsen · Kommunalt afslag på tandbehandling måtte ikke alene begrundes med, at udgiften ikke kunne afholdes af almindelig lønindtægt 01.01.2000

§ 11 Retsvirkningen: retlig mangel, ugyldighed og hjemvisning

Skøn under regel er en **retlig mangel ved skønsudøvelsen** – ikke en sagsbehandlingsfejl. Ombudsmanden redegør for systematikken i sagen om tilbagebetaling af tilskud udbetalt i strid med internt fastsat regel:

> *Retlige mangler kan dernæst knytte sig til forvaltningens skønsudøvelse, dvs. afvejningen af de lovlige hensyn som ligger til grund for den pågældende afgørelse. Dette kan være tilfældet hvor en forvaltningsakt er udstedt i strid med en af forvaltningen lovligt fastsat intern regel hvorved forvaltningens skønsmæssige afvejning afskæres eller begrænses. Sådanne regler vil i almindelighed lovligt kunne fastsættes når de ikke strider mod det forvaltningsretlige krav om en individuel sagsbehandling (forbuddet mod skøn under regel).*

Retlige mangler anses "i almindelighed for væsentlige i sig selv og vil således typisk føre til at retsakten anses for ugyldig". Tertiære momenter – god tro, berettigede forventninger – fører kun undtagelsesvis til opretholdelse.

Den klareste formulering af retsvirkningen ved skøn under regel findes i Vejledning nr. 1 til serviceloven, pkt. 68:

> *I en sådan situation vil kommunens afgørelse lide af en retlig mangel og er ugyldig, medmindre manglen ikke har haft konkret væsentlig betydning for afgørelsens resultat.*

Der gælder altså en **væsentlighedsvurdering**, men med omvendt fortegn i forhold til udgangspunktet: manglen er væsentlig, medmindre det konkret kan afkræftes.

I praksis er den typiske reaktion **hjemvisning**. Ankestyrelsen har efter retssikkerhedslovens § 68, stk. 2 adgang til afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring. Mønstret i praksis:

Sag	Fejl	Reaktion
20-15	Fast areal + ufravigelig dokumentationsbetingelse	Ny behandling i kommunen
31-18	Kvalitetsstandard indskrænkede lovbegreb	Hjemvist (begge sager)
93-12	Nedsættelse via serviceniveauskifte uden begrundelse og budget	**Ugyldig** + hjemvist
A-35-00	Afslag alene på ét kriterium	Hjemvist til fuld skønsmæssig vurdering
A-21-03	Henvisning til fire produktionsskoler uden forudgående undersøgelse	Kommunens afgørelse ændret; ret til kontanthjælp
24-24 (sag 1)	Manglende vurdering af ret til anden bolig	Delvist hjemvist

93-12 er særligt instruktiv, fordi den kombinerer alle tråde: kommunen nedsatte et kontant tilskud fra 18.180 kr. til 14.278 kr. månedligt under henvisning til en "generel justering af serviceniveauet", nægtede at oplyse det visiterede tidsforbrug og opstillede intet budget. Ankestyrelsen anerkendte **retten til at regulere** ved generelle ændringer i beregningsgrundlaget – men fandt afgørelsen **ugyldig** på grund af mangelfuld begrundelse og manglende budget:

> *Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at kommunen ikke har begrundet, hvorfor borgeren fik nedsat sin bevilling.*

Mønstret er tydeligt: **serviceniveauet legitimerer ikke i sig selv resultatet – det skal oversættes til en konkret, begrundet afgørelse.**

Hvor fejlen er *generel* (ikke kun i den enkelte sag), rækker reaktionen videre. I FOB 2021-20 henstillede ombudsmanden både at genoptage sagen **og** at kommunen "ændrer sin generelle beslutning og praksis". I FOB 2024-19 henstillede ombudsmanden, at Ankestyrelsen genoptog de to klagesager, tog stilling til om **principmeddelelse 4-23 burde ophæves**, og undersøgte, om andre sager burde genoptages – hvilket førte til 25-24. Om selve adgangen til at genoptage se genoptagelse-forvaltning.

LOV	Retssikkerhedsloven § 68, stk. 2	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau	09.12.2024
	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til at anvise egnet lejebolig ved afslag på boligindretning og boligskift til borgere med nedsat funktionsevne	06.12.2024
	Ankestyrelsen · Hjælp til omfattende oprydning og hovedrengøring: Kommuner må ikke udelukke dette i kvalitetsstandarder	01.01.2018
	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til konkret og individuel vurdering af behov for rengøringshjælp – fravigelse af kvalitetsstandard for areal	01.01.2015
	Ankestyrelsen · Kontant tilskud: Regulering af bevilling ved ændret serviceniveau og krav til fyldestgørende begrundelse og budget	01.01.2012
	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til at give konkrete aktiveringstilbud før afslag på kontanthjælp ved manglende deltagelse	01.01.2003
	Ankestyrelsen · Kommunalt afslag på tandbehandling måtte ikke alene begrundes med, at udgiften ikke kunne afholdes af almindelig lønindtægt	01.01.2000

§ 12 Grundsætningens rækkevidde uden for det sociale område

Selv om praksis er tættest på det sociale område, er grundsætningen **almen forvaltningsret** og gælder på tværs af sektorer. Det fremgår af de eksempler, der er dokumenteret i ombudsmandspraksis:

- **Affalds- og miljøområdet:** U 2021.1421 H om affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 4 – retningslinjer må ikke være egnet til generelt at afskære en gruppe, hjemmelsloven skal tilgodese.
- **Kommunal låne- og skatteforvaltning:** FOB 2021-20 om grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt. Se også sagen om tilbagekaldelse af fritagelse for kommunal grundskyld (FOB 2015-15), hvor ombudsmanden om ejendomsbeskatningslovens § 8 bemærkede, at bestemmelsen er fakultativ, at hverken ordlyd eller forarbejder angiver kriterierne, og at "[s]kønnet må dog udøves inden for de rammer, som lovgivningen opstiller, ligesom det skal overholde almindelige forvaltningsretlige grundsætninger".
- **Sundheds- og lægemiddelområdet:** FOB 2018-22 om sundhedslovens § 202 a.
- **Skatteforvaltningen:** sagen om manglende konkret afvejning ved dispensationsafgørelse efter ejendomsavancebeskatningslovens § 8, stk. 2, hvor klageren netop gjorde gældende, at myndigheden havde "sat 'regel over skøn'; herunder den for forvaltningsmyndigheder gældende regel om pligtskøn", fordi praksis krævede sameje som ufravigelig betingelse for dispensation ved samlivsophævelse. Se også sagen om dispensation vedrørende mineralvandsafgift, hvor ombudsmanden læste dispensationsbestemmelsen som

alene hjemlende **individuelle** dispensationer "navnlig baseret på en vurdering af, at afgiftspligten på grund af nogle særlige, konkrete omstændigheder virker urimeligt hårdt".

- **Personaleforvaltning og ledelsesret:** FOB 2001.167 om organisters bibeskæftigelse og nedsættelse af den pligtige afgangsalder, samt U 2004.904.
- **Emballage- og panteregulering:** FOB 2009 9-3, hvor Miljøstyrelsen begik en fejl ved slet ikke at tage stilling til den generelle dispensationsbestemmelse i pantbekendtgørelsens § 123, stk. 2.
- **Køretøjsregistrering:** dispensation for registreringspligten – atypiske sager kan ikke afgøres med henvisning til praksis alene.

Dispensationsbestemmelser er et særligt hyppigt anvendelsesområde, fordi de per definition forudsætter en konkret vurdering. Som Revsbech mfl. formulerer det (citeret i FOB 2021-20): "Bestemmelser (...), hvorefter der kan udstedes tilladelse eller dispenseres fra loven, lægger i almindelighed op til en konkret vurdering." Dette gennemsyrer den administrative vejledningslitteratur – se fx Vejledning om bygge- og beskyttelseslinjer, pkt. 7.1: "I den enkelte sag om dispensation skal der foretages en *konkret vurdering* af, om formålet med det ansøgte er så væsentligt, at den lovfæstede generelle beskyttelsesinteresse bør vige." Og Vejledning i styrket byggesagsbehandling: "Kommunen skal i den enkelte byggesag foretage et konkret skøn."

Vejledning om administrative forskrifter tilføjer et vigtigt supplement: den udstedende myndighed antages "i almindelighed at kunne dispensere fra reglerne heri, selv om bekendtgørelsen ikke indeholder en bestemmelse herom". Fraværet af en udtrykkelig dispensationsbestemmelse er derfor ikke i sig selv et argument for, at skønnet er afskåret.

Endelig viser sagen om uddannelsesorlov til suppleringsuddannelse, at klagen over manglende konkret vurdering **ikke altid fører til kritik**: dér havde bekendtgørelsen ganske enkelt ikke hjemlet fravigelse fra den relevante bestemmelse, og ombudsmanden gav ikke klageren medhold. Hvor lovgiver *har* fastsat udtømmende regler, er der intet skøn at sætte under regel – det er en forudsætning, der ofte overses.

§ 13 Sammenfatning: tjekliste til vurdering af skøn under regel

Grundsætningen om det pligtmæssige skøn er uskreven, men fast forankret i ombudsmandspraksis siden årtier og bekræftet af Højesteret i **U 2008.2195 H** og **U 2021.1421 H**. Kernen er enkel: **når lovgiver har givet et skøn, skal det bruges – i hver enkelt sag.**

En systematisk prøvelse kan struktureres i fem trin:

1. Er der overhovedet overladt et skøn?
Beror på fortolkning af ordlyd og forarbejder. Er reglerne udtømmende, er der intet skøn at sætte under regel. "Kan" er en stærk indikation, men ikke afgørende alene.

2. Hvilken type intern regel er der tale om?

- Hovedregel eller prioriteringsregel → som udgangspunkt **lovlig**, forudsat fravigelse konkret overvejes
- Begrænsningsregel (ufravigelige betingelser) → formodning **imod**
- Afskæringsregel / hjemlen bruges aldrig → **givetvis ulovlig** uden klare holdepunkter

3. Er formodningen brudt?
Se på hjemmelsloven, forvaltningsområdet, sagsantallet og afvejningsreglens karakter. Masseforvaltning,

forudsigelighed og lighedshensyn kan bære en begrænsning – særligt hvis individuelt skøn er vanskeligt eller umuligt (U 1993.307 H: 75 bevillinger til 273 ansøgere). Men de kan **ikke** bære en total afskæring (FOB 2021-20). Omvendt står pligten stærkt ved indgribende afgørelser, ved "frit skøn" og hvor vurderingstemaet er den enkeltes særlige behov (FOB 2024-19).

4. Hvordan er reglen faktisk anvendt?
Den funktionelle test: Er myndigheden sig bevidst, at der kan fraviges? Anvendes reglen så mekanisk, at den individuelle vurdering reelt er bortfaldet? Er sagen atypisk i forhold til praksis? Begrundelsen efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt. er det bedste bevismiddel – jf. FOB 2009 4-5.

5. Hvad er retsvirkningen?
Retlig mangel ved skønsudøvelsen → ugyldighed, medmindre manglen ikke har haft konkret væsentlig betydning → i praksis hjemvisning. Ved generelle fejl tillige henstilling om praksisændring.

De to vigtigste misforståelser, som praksis gentagne gange korrigerer:

- *"Kan" betyder frit valg.* Nej. Højesteret: "anvendelsen af dette ord [indebærer] imidlertid ikke, at kommunen efter sit eget frie valg kan afslå en ansøgning om fritagelse. Dette kan kun ske, hvis der er en saglig begrundelse for det." Ombudsmanden: fravær af retskrav ≠ adgang til generel fravælgelse.
- *Serviceniveauet legitimerer afgørelsen.* Nej. Serviceniveauet efter servicelovens § 138 bliver "en del af afgørelsesgrundlaget" – aldrig et substitut for det. Og retssikkerhedslovens § 60, stk. 3 afskærer ikke klageinstansen fra at prøve standarden, når den er anvendt konkret; § 69 rækker til lovligheden af kriterierne, om alle relevante kriterier er inddraget, og om vægtningen følger almindelige retsgrundsætninger.

Forløbet om servicelovens § 102 – fra principmeddelelse 5-13 over 4-23 til FOB 2024-19 og 25-24 – er den bedste illustration af, at grundsætningen fortsat er levende ret, og at selv den centrale klageinstans og ressortministeriet kan tage fejl af den. Det understreger ombudsmandens rolle som områdets primære retsudviklende forum, og det illustrerer, at ombudsmandsudtalelser – selv om de ikke er bindende – faktisk styrer forvaltningspraksis. Se videre under ombudsmandens-udtalelser.

LOV Forvaltningsloven § 24, stk. 1 · Retssikkerhedsloven § 60, stk. 3 · Retssikkerhedsloven § 69, stk. 1 · Serviceloven § 102 · Serviceloven § 138

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau 09.12.2024

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Forvaltningsloven § 24	stk. 1	Retssikkerhedsloven § 60	stk. 3
Retssikkerhedsloven § 69	stk. 1	Serviceloven § 102	
Serviceloven § 138		Serviceloven § 139	

MATERIALE Citerede afgørelser

12 afgørelser

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS		12
09.12.2024	Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau	25-24
06.12.2024	Kommunens pligt til at anvise egnet lejebolig ved afslag på boligindretning og boligskift til borgere med nedsat funktionsevne	24-24
01.01.2018	Hjælp til omfattende oprydning og hovedrengøring: Kommuner må ikke udelukke dette i kvalitetsstandarder	31-18
01.01.2018	Kommunens pligt til opfølgning og vejledning ved personligt tillæg, herunder princippet om realudligning	22-18
01.01.2017	Klageadgang over manglende rådgivning og kommunens pligt til helhedsvurdering og bred vejledning	41-17
01.01.2015	Kommunens pligt til konkret og individuel vurdering af behov for rengøringshjælp – fravigelse af kvalitetsstandard for areal	20-15
01.01.2012	Nævnets efterprøvelse af retlige spørgsmål i sager om boligindretning	33-12
01.01.2012	Kontant tilskud: Regulering af bevilling ved ændret serviceniveau og krav til fyldestgørende begrundelse og budget	93-12
01.01.2012	Ankestyrelsens kompetence til at efterprøve kommunale kvalitetsstandarder for praktisk hjælp og kravet om konkret, individuel vurdering	82-12
01.01.2003	Kommunens pligt til at give konkrete aktiveringstilbud før afslag på kontanthjælp ved manglende deltagelse	A-21-03
01.01.2000	Ankestyrelsens prøvelsesadgang i førtidspensionssager: Betydningen af Højesterets dom for skøn efter Retssikkerhedsloven § 69	P-34-00
01.01.2000	Kommunalt afslag på tandbehandling måtte ikke alene begrundes med, at udgiften ikke kunne afholdes af almindelig lønindtægt	A-35-00

21 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter

Berettigede forventninger, løbende retsforhold og kravet om rimeligt varsel

Version 2 Opdateret 16. jul. 2026 24 afgørelser · 1994–2025 Læs online

INTRODUKTION

Tilbagekaldelse er den ulovbestemte forvaltningsretlige adgang til at omgøre en GYLDIGT truffet, for adressaten begunstigende afgørelse – og adskiller sig dermed principielt fra annullation af den ugyldige akt. Praksis, der navnlig er udviklet af Folketingets Ombudsmand, Ankestyrelsen og domstolene, hviler på én grundafvejning: adressatens berettigede forventninger og indretning over for de modstående, normalt offentlige, interesser i at få afgørelsen ophævet. Udgangspunktet er, at tilbagekaldelse af en begunstigende gyldig forvaltningsakt er ganske snæver, at myndighedens egen vildfarelse bæres af det offentlige, og at tilbagekaldelse virker fremadrettet og skal ske med rimeligt varsel – mens svig, bristede forudsætninger og tungtvejende offentlige hensyn kan vende afvejningen.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Tilbagekaldelse forudsætter, at forvaltningsakten er GYLDIG; lider akten af en væsentlig retlig mangel, er reaktionen annullation – ikke tilbagekaldelse.

02 Adgangen til at tilbagekalde en gyldig begunstigende forvaltningsakt er som udgangspunkt ganske snæver og beror på en afvejning af adressatens berettigede forventninger over for de modstående – normalt offentlige – interesser.

03 Tilbagekaldelsesgrundene rangordnes efter vægt: hensyn til menneskers liv, sundhed, velfærd, statens sikkerhed og ro og orden er stærke grunde, mens lighed og konsekvens i administrationen samt offentlig økonomi er svage grunde.

04 Myndighedens egen faktiske vildfarelse berettiger som hovedregel ikke til tilbagekaldelse – risikoen for det passerede placeres hos det offentlige, medmindre adressaten har forårsaget vildfarelsen.

05 En begunstigende skønsmæssig afgørelse kan ikke tilbagekaldes alene med henvisning til, at den blev truffet på et urigtigt faktisk grundlag.

06 Adressatens svig, urigtige oplysninger eller fortielser svækker den berettigede forventning afgørende og er den klareste tilbagekaldelsesgrund.

07 Væsentligt ændrede faktiske forhold kan begrunde tilbagekaldelse, men det er ikke uden videre tilstrækkeligt, at ændringen kunne have hindret afgørelsen oprindeligt – der kræves en konkret proportionalitetsafvejning.

08 I løbende retsforhold er tilbagekaldelsesadgangen generelt videre end normalt, for så vidt tilbagekaldelsen kun har virkning for fremtiden.

09 Tilbagekaldelse i løbende retsforhold skal i almindelighed ske med et rimeligt varsel, der giver adressaten tid til at indrette sig – praksis spænder fra få uger til 12 måneder afhængigt af indgrebets intensitet.

10 Griber indgrebet også ind i fortiden – fx krav om tilbagebetaling af allerede udbetalte beløb – er adgangen ganske snæver for den del, der vedrører fortiden.

11 En løbende ydelse kan først standses, når der foreligger en gyldig afgørelse; standsning med tilbagevirkende kraft kræver klar hjemmel.

12 Urigtig retsanvendelse kan begrunde – og efter omstændighederne forpligte til – genoptagelse og omgørelse; underkendes en praksis, skal myndigheden som udgangspunkt genoptage af egen drift.

13 Angår verserende sager løbende ydelser, der berøres af praksisunderkendelsen, skal omgørelsen ske med tilbagevirkende kraft for hele perioden.

14 I partstvister, hvor ændring til gunst for den ene part samtidig er til ugunst for den anden, indgår begge parters berettigede forventninger i afvejningen.

15 Ændring af et generelt serviceniveau, lovbestemt bortfald og ophør af et ensidigt indrømmet personalegode er ikke tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt.

16 Mangelfuld vejledning fra myndigheden kan medføre, at borgeren skal stilles, som om korrekt vejledning var givet fra begyndelsen.

17 Tilbagekaldelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand og udløser partshøring efter § 19, begrundelse efter §§ 22-24 og klagevejledning efter § 25.

18 En udtrykkelig sektorhjemmel til tilbagekaldelse har ofte begrænset selvstændig betydning ved siden af de almindelige grundsætninger og skal fortolkes i lyset af dem.

§ 1 Tilbagekaldelse af den gyldige akt over for annullation af den ugyldige

Terminologien er ikke en formalitet, men afgør hvilken lære der skal anvendes. Ombudsmanden har formuleret sondringen præcist i sagen om tilbagebetaling af tilskud udbetalt i strid med internt fastsat regel:

> *"Begrebet tilbagekaldelse anvendes traditionelt som betegnelse for den situation hvor en forvaltningsmyndighed i henhold til udtrykkelig hjemmel i lov eller bekendtgørelse eller i medfør af almindelige retsgrundsætninger omgør sin*

> *egen gyldige afgørelse. Forskellig herfra er de tilfælde hvor en forvaltningsakt lider af sådanne retlige mangler at den må anses for ugyldig efter forvaltningsrettens almindelige regler herom, og den udstedende myndighed således har pligt til at omgøre den. Denne reaktionsmulighed betegnes efter almindelig forvaltningsretlig terminologi ikke som tilbagekaldelse, men som annullation."*

Betingelserne for ugyldighed er efter samme udtalelse, at forvaltningsakten lider af en **retlig mangel**, at manglen er **væsentlig**, og at **særlige omstændigheder (tertiære momenter)** ikke taler imod ugyldighed. De to figurer er dog ikke isolerede:

> *"Tilbagekaldelse og annullation hviler imidlertid i vidt omfang på overvejelser af samme retlige karakter, herunder om adressaten for en begunstigende forvaltningsakt har indrettet sig i tillid hertil."*

Ombudsmanden understregede i Annullation af begunstigende afgørelse, at heller ikke annullation af en begunstigende afgørelse må ske mekanisk:

> *"Ved vurderingen af om en begunstigende afgørelse skal annulleres på grund af hjemmelsmangler, påhviler det myndigheden at overveje om der foreligger sådanne særlige omstændigheder der kunne tale imod annullation. Myndigheden kan med andre ord ikke annullere en afgørelse der er til gunst for en borger, uden at inddrage modstående hensyn i overvejelserne."*

Denne oversigt behandler alene tilbagekaldelsen af den gyldige akt. Ugyldigheds- og annullationslæren hører under subjectet ugyldighed-forvaltningsakter, mens genoptagelse af endelige afgørelser behandles under genoptagelse-forvaltning.

§ 2 Hjemlen er ulovbestemt — og hovedreglen er, at akten står ved magt

Der findes ingen almindelig lovbestemmelse om tilbagekaldelse. Adgangen hviler på en ulovbestemt retsgrundsætning, som Ombudsmanden sammenfattede i FOB 2015-15 om tilbagekaldelse af fritagelse for kommunal grundskyld:

> *"En forvaltningsmyndighed har efter en almindelig ulovbestemt retsgrundsætning adgang til under visse omstændigheder at tilbagekalde sine afgørelser. Det er den klare hovedregel, at en afgørelse, som adressaten ønsker at fastholde – typisk en begunstigende forvaltningsakt – ikke uden videre kan tilbagekaldes. Betingelserne for tilbagekaldelse er i dette tilfælde som udgangspunkt forholdsvis strenge. Om der i det konkrete tilfælde er hjemmel til tilbagekaldelse til ugunst for adressaten, beror på en afvejning af henholdsvis adressatens berettigede forventninger og de modstående – normalt offentlige – interesser i at få afgørelsen ophævet."*

Retskildesituationen blev beskrevet direkte i FOB om afslag på dispensation til byggeri opført ca. 30 år tidligere:

> *"Der er visse love som indeholder særlige regler om en myndigheds adgang til at tilbagekalde en afgørelse, men sager hvor disse særlige regler ikke kan anvendes, skal bedømmes efter de almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsafgørelser. Disse regler er ikke nedskrevet i en lov, men er udviklet i domstolenes, ombudsmandens og forvaltningsmyndighedernes praksis."*

Samme udtalelse opstiller de momenter, der indgår i helhedsvurderingen:

- **afgørelsens karakter** og de interesser — offentlige eller private — der taler for at fastholde den,
- **tilbagekaldelsens betydning** ud fra offentlige eller private interesser, og

- **om tilbagekaldelsesårsagen** skyldes retlige eller faktiske omstændigheder, der er opstået efterfølgende, eller som forelå allerede da den oprindelige afgørelse blev truffet.

> *"Kernen i denne helhedsvurdering er en afvejning af to hovedhensyn. På den ene side et hensyn til adressatens berettigede forventninger, på den anden side et hensyn til modstående – normalt offentlige – interesser i en ophævelse af den oprindelige forvaltningsafgørelse. Adressatens berettigede forventning har forholdsvis stor vægt i denne sammenhæng da der må tages hensyn til at adressaten typisk har disponeret og indrettet sig i tillid til afgørelsen."*

Den samme momentkatalog findes allerede i FOB om tilbagekaldelse af udstykningstilladelse fra begyndelsen af 1980'erne – læren har således været bemærkelsesværdigt stabil i mere end fire årtier. Fristudvalget beskrev afvejningens kerne i **betænkning nr. 1426/2003 om frist- og forældelsesregler på skatte- og afgiftsområdet**, hvor det anføres, at de forvaltningsretlige regler om den ulovbestemte tilbagekaldelsesadgang i vidt omfang udgør grundlaget for den lovfæstede adgang til efterfølgende at forhøje en skatteansættelse, og at "afvejningen består grundlæggende mellem hensynet til borgernes berettigede forventninger og hensynet til en korrekt afgørelse".

§ 3 Vægtningen af tilbagekaldelsesgrundene: stærke, mellemstærke og svage hensyn

Praksis og litteratur inddeler tilbagekaldelsesgrundene i tre grupper efter vægt. Ombudsmanden gengav inddelingen i FOB om gebyr ved anmodning om genoptagelse:

> *"I den afvejning som skal foretages i denne forbindelse, bør indgå en vurdering af den konkrete tilbagekaldelsesårsag. Den forvaltningsretlige litteratur inddeler konkrete tilbagekaldelsesgrunde i tre grupper afhængig af hvor tungtvejende hensyn der taler for tilbagekaldelse. Afgørende hensyn til menneskeliv, sundhed og velfærd, statens sikkerhed mv. er særligt tungtvejende og hører til i den gruppe af årsager der som udgangspunkt vil kunne begrunde tilbagekaldelse."*

I FOB om tilbagekaldelse af transporttilladelse gengav Ombudsmanden Færdselsstyrelsens egen – og dækkende – udlægning af systematikken:

> *"En myndighed, som ønsker at tilbagekalde en begunstigende forvaltningsakt, skal have en relevant (saglig) begrundelse herfor. De relevante interesser, der ses på ved vurdering af, om tilbagekaldelse kan ske, kan groft inddeles i hovedkategorier efter deres vægt: Stærke grunde, som vedrører menneskers liv, sundhed, velfærd, statens sikkerhed mv. Mellem-grunde, som henser til andre enkeltpersoners miljømæssige eller økonomiske interesser, sociale beskyttelseshensyn mv."*

Gruppe	Typiske hensyn	Betydning for afvejningen
Stærke grunde	Menneskers liv, sundhed og velfærd, statens sikkerhed, forebyggelse og opklaring af lovovertrædelser, opretholdelse af ro og orden	Kan som udgangspunkt bære tilbagekaldelse; adressatens berettigede forventning må ofte vige
Mellem-grunde	Andre enkeltpersoners miljømæssige eller økonomiske interesser, sociale beskyttelseshensyn	Konkret afvejning; udfaldet afhænger af indrettelsens styrke og indgrebets intensitet

Svage grunde	Lighed og konsekvens i forvaltningens administration, offentlig økonomi	Bærer normalt ikke tilbagekaldelse af en bestående begunstigende retsstilling

Den samme rangordning findes i FOB om afslag på dispensation til byggeri opført ca. 30 år tidligere:

> *"Det antages dog i almindelighed at visse interesser udgør et særligt kvalificeret grundlag for at tilbagekalde en truffen afgørelse. Det er navnlig hensynet til menneskers liv, sundhed og velfærd, statens sikkerhed, forebyggelse og opklaring af lovovertrædelser og opretholdelse af ro og orden. Over for sådanne interesser må hensynet til adressatens berettigede forventninger ofte vige."*

I transporttilladelsessagen fremhævede Ombudsmanden desuden, at netop tilbagekaldelsen – i modsætning til afslaget – rammer hårdt: "Tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt er normalt et dybere indgreb over for adressaten end et afslag på en ansøgning om fx en transporttilladelse. Det skyldes, at adressaten typisk har disponeret og indrettet sig i tillid til den begunstigende forvaltningsakt." Den selvstændige proportionalitetsprøvelse ved indgribende tilbagekaldelse behandles under proportionalitetsprincippet-forvaltning.

§ 4 Svig, urigtige oplysninger og fortielser fra adressaten

Den klareste tilbagekaldelsesgrund er, at adressaten selv har forårsaget myndighedens vildfarelse. Har borgeren afgivet urigtige eller vildledende oplysninger eller fortiet oplysninger af betydning for afgørelsen, er der intet at beskytte: forventningen er ikke berettiget.

Udlændingenævnet stadfæstede i afgørelsen af 31. august 2023 inddragelsen af en tidsubegrænset opholdstilladelse, fordi Skattestyrelsen havde annulleret en række lønindberetninger som fiktive, og klageren derfor ikke havde opfyldt beskæftigelseskravet. Nævnet lagde vægt på, at det er den enkeltes eget ansvar at sikre, at oplysningerne til myndighederne er korrekte, og at klageren ved at underskrive på tro og love havde bekræftet rigtigheden af oplysninger, der viste sig fiktive. Nævnet fastslog samtidig, at en opgivet strafferetlig sigtelse ikke afskærer de administrative myndigheder fra at vurdere, om der foreligger svig i forvaltningsretlig forstand.

Svigmomentet er også den bærende betingelse i sektorhjemlerne. Standardformuleringen går igen på tværs af tilskudsområdet – fx i bekendtgørelsen om administration af tilskud fra puljer under Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering § 24:

> *"Styrelsen kan beslutte at tilsagnet bortfalder helt eller delvis samt stille krav om tilbagebetaling af udbetalt tilskud, hvis: 1) Tilskudsmodtager har handlet svigagtigt og givet urigtige eller vildledende oplysninger eller fortiet oplysninger af betydning for afgørelsen om ydelse af tilskud eller udbetaling af tilskud."*

Tilsvarende bestemmelser findes i bekendtgørelsen om tilskud til privat skovrejsning § 23 og bekendtgørelsen om tilskud til beskyttelsesforanstaltninger til sikring af drikkevand § 15.

Ombudsmanden har imidlertid påpeget, at sådanne hjemler i svigtilfældene ofte ikke tilfører noget nyt. I sagen om tilbagebetaling af tilskud udbetalt i strid med internt fastsat regel udtalte han om Elsparefondens tilbagekaldelsesbeføjelse:

> *"Elsparefondens beføjelse efter lovens § 6, stk. 1, til at træffe afgørelse om at tilsagn om tilskud bortfalder hvis ansøgeren har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger eller har fortiet oplysninger af betydning for ansøgningen,*

> *vil i disse tilfælde således sjældent have nogen selvstændig betydning ved siden af myndighedernes almindelige adgang til at annullere ugyldige afgørelser."*

PRAKSIS **Udlændingenævnet** · Inddragelse af tidsubegrænset opholdstilladelse som følge af svig med beskæftigelseskravet 31.08.2023

§ 5 Myndighedens egen vildfarelse bæres af det offentlige

Spejlbilledet af svigtilfældene er det centrale – og hyppigst oversete – princip: har myndigheden selv taget fejl, uden at borgeren har medvirket til fejlen, kan afgørelsen som hovedregel ikke tilbagekaldes. Ombudsmanden citerede i FOB om tilbagekaldelse af afgørelse om forlængelse af sygedagpenge den klassiske formulering:

> *"Efter disse regler [forvaltningsrettens almindelige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsakter] kan en forvaltningsmyndighed ikke tilbagekalde en begunstigende afgørelse, der har beroet på en skønsmæssig vurdering, blot med henvisning til, at afgørelsen er truffet på et urigtigt faktisk grundlag, og at afgørelsen ikke ville være blevet truffet (eller i hvert fald ikke ville have fået samme indhold), hvis man havde været klar over det rette forhold. Baggrunden herfor er, at det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at drage omsorg for at tilvejebringe de oplysninger, der er fornødne for at træffe afgørelse i foreliggende sager. Hvis det senere viser sig, at de faktiske forudsætninger, hvorpå den trufne afgørelse byggede, var urigtige, men ansøgeren ikke har været skyld i eller i øvrigt har forårsaget myndighedens vildfarelse, må risikoen for det passerede derfor som regel placeres hos det offentlige, medmindre afgørelsen for en efterfølgende vurdering ligefrem må anses for at falde uden for de rammer for skønsudøvelsen, loven sætter, eller væsentlige offentligretlige hensyn kan begrunde tilbagekaldelsen."*

Sammenhængen med officialprincippet er direkte: fordi det er myndigheden, der har pligten til at oplyse sagen – se nærmere officialprincippet – er det også myndigheden, der bærer risikoen for et mangelfuldt oplysningsgrundlag.

Princippet er skarpt formuleret i sagen om tilbagebetaling af tilskud udbetalt i strid med internt fastsat regel:

> *"Et tilsagn om støtte som på grund af en vildfarelse hos den pågældende myndighed er givet i strid med myndighedens egne interne regler, uden at adressaten har været skyld i denne vildfarelse, vil i almindelighed heller ikke kunne tilbagekaldes hverken efter forvaltningsrettens almindelige regler om tilbagekaldelse eller i henhold til lovens § 6, stk. 1."*

I FOB om kontanthjælpsforsøgsregler i forhold til allerede meddelt tilsagn fandt Ombudsmanden, at en bemyndigelsesbestemmelse ikke kunne bære en fravigelse af tilbagekaldelseslæren: det ville "forudsætte sikre holdepunkter i lovteksten eller dens forarbejder at antage, at bemyndigelsesbestemmelsen skulle indeholde fornøden hjemmel for en så vidtgående tilsidesættelse af forvaltningsrettens almindelige regler om tilbagekaldelse af (begunstigende) forvaltningsakter". Ankestyrelsen genoptog herefter sagen og fandt kommunen "bundet af sit i juli 1984 afgivne tilsagn om hjælp under (B's) højskoleophold m.v. for hele perioden".

Risikoplaceringen slår også igennem i tilbagebetalingsspørgsmålet. I Ankestyrelsens principafgørelse 106-11 skulle en borger ikke tilbagebetale erstatning, der var udbetalt på grundlag af en afgørelse, der senere blev ændret til skade for ham:

> *"Vi vurderer, at der ikke kan være tvivl om, at du har været i god tro om, at du havde ret til udbetalingen af erstatningen. Alene det forhold, at du klagede over afgørelsen indikerer, at du mente, at du havde ret til erstatningen."*

Også vejledningssvigt trækker i samme retning. I B-8-97 bar kommunen risikoen for fejludbetalingen, fordi de kvartalsvise standardmeddelelser om oplysningspligt konkret ikke kunne anses for tilstrækkelig vejledning. Og i 95-15 fastslog Ankestyrelsen principielt:

> *"En borger, der ikke har fået den fornødne vejledning eller bistand i kommunen, skal efter omstændighederne stilles, som om han/hun fra begyndelsen havde modtaget korrekt vejledning og bistand i kommunen, for eksempel ved at modtage hjælp med tilbagevirkende kraft."*

Samme princip anvendte Udlændingenævnet i afgørelsen af 21. marts 2024, hvor manglende kommunal vejledning om de opholdsretlige konsekvenser af at modtage uddannelseshjælp førte til, at afslaget på forlængelse blev omgjort – "en vejledningsfejl medfører, at borgeren skal stilles, som om korrekt vejledning var givet". Vejledningspligten følger af forvaltningsloven § 7, stk. 1.

LOV	Forvaltningsloven § 7, stk. 1	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Kommunens mangelfulde vejledning eller bistand og betydningen for Udbetaling Danmarks afgørelser	01.01.2015
	Ankestyrelsen · Tilbagebetaling af arbejdsskadeerstatning: Vurdering af god tro og risiko ved ændring til skade	01.01.2011
	Ankestyrelsen · Førtidspensionist fik ikke tilbagebetalingskrav for særligt børnetilskud grundet kommunalt svigt i vejledningspligt og internt samarbejde	01.01.1997
	Udlændingenævnet · Genoptagelse af sag om opholdstilladelse pga. manglende kommunal vejledning om sociale ydelser	21.03.2024

§ 6 Væsentligt ændrede faktiske forhold og bristede forudsætninger

At grundlaget for afgørelsen ikke længere er til stede, er en anerkendt tilbagekaldelsesgrund – men Ombudsmanden har advaret mod at læse den for bredt. Om Elsparefondens hjemmel til bortfald ved bristede vilkår udtalte han i sagen om tilbagebetaling af tilskud udbetalt i strid med internt fastsat regel:

> *"Der kan rejses spørgsmål ved om bestemmelsen på dette punkt hjemler en noget videre tilbagekaldelsesadgang end den der følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Selv om der er tale om ændringer som kunne have medført at en forvaltningsakt ikke oprindeligt ville være blevet udstedt, vil det efter disse grundsætninger således ikke uden videre være tilstrækkeligt til at tilbagekalde en begunstigende forvaltningsakt."*

Udlændingeretten leverer den tætteste praksis, fordi udlændingeloven § 19, stk. 1, nr. 1 udtrykkeligt hjemler inddragelse, "når grundlaget for ansøgningen eller opholdstilladelsen var urigtigt eller ikke længere er til stede" – men altid koblet med en proportionalitetsafvejning efter § 26, stk. 1. Praksis viser, at det er afvejningen, ikke bristen, der afgør sagen:

Afgørelse	Bristet forudsætning	Udfald
Udlændingenævnets afgørelse af 8. marts 2025 (FAM/2024/86)	Samvær med barnet ophørt ved dom	Inddragelse stadfæstet – ikke særligt belastende
Udlændingenævnets afgørelse af 28. juni 2016	Vilkår om danskprøve på A1-niveau ikke opfyldt	Inddragelse stadfæstet
Udlændingenævnets afgørelse af 11. november 2017	Ansættelse under beløbsordningen ophørt	Inddragelse **omgjort** – familiemæssige hensyn bar

Udlændingenævnets afgørelse af 13. november 2023	Selvforsørgelseskravet ikke overholdt	Afslag på forlængelse **omgjort** – 13 års ophold og førtidspension
Udlændingenævnets afgørelse af 28. juni 2016	Danskprøve ikke bestået	**Hjemvist** – mangelfuld § 26-vurdering af ægtefællens helbred

I 2025-sagen formulerede nævnet afvejningen sådan:

> *"Udlændingenævnet finder imidlertid på baggrund af en samlet afvejning af sagens omstændigheder i lyset af hensynet til barnets tarv i medfør af FN's Børnekonventions artikel 3, stk. 1 og 2, og artikel 9 ... at det ikke kan anses for uproportionalt at inddrage [klagerens] opholdstilladelse i Danmark."*

Et lærerigt modstykke er Ankestyrelsens principafgørelse T-6-94: en delpensionist genoptog midlertidigt fuldtidsarbejde på grund af ægtefællens sygdom. Kommunen standsede delpensionen. Ankestyrelsen ændrede afgørelsen, fordi der ikke var "tilstrækkeligt grundlag for at antage, at den fremtidige gennemsnitlige ugentlige arbejdstid på årsbasis ville overstige 18½ time". Pointen er generel: **en midlertidig afvigelse er ikke en bristet forudsætning** – prøvelsen skal rette sig mod den varige retsstilling, ikke mod et øjebliksbillede.

LOV `Udlændingeloven § 19, stk. 1` `Udlændingeloven § 26, stk. 1`

PRAKSIS

Udlændingenævnet · Inddragelse af opholdstilladelse for jamaicansk statsborger efter ophør af samvær med barn	08.03.2025
Udlændingenævnet · Omgørelse af afslag på forlængelse af opholdstilladelse for serbisk statsborger trods modtagelse af sociale ydelser	13.11.2023
Udlændingenævnet · Omgørelse af inddragelse af opholdstilladelse efter beløbsordningen af familiemæssige hensyn	11.11.2017
Udlændingenævnet · Inddragelse af opholdstilladelse som følge af manglende danskprøve på A1-niveau trods helbredsmæssige udfordringer	28.06.2016
Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om inddragelse af opholdstilladelse grundet mangelfuld vurdering af ægtefælles helbred	28.06.2016
Ankestyrelsen · Delpension bortfalder ikke ved midlertidig genoptagelse af fuldtidsarbejde	01.01.1994

§ 7 Løbende retsforhold: den vigtigste undtagelse fra hovedreglen

Den enkeltstående tilladelse og det løbende retsforhold behandles ikke ens. Ombudsmanden gengav i FOB 2015-15 sondringen fra Forvaltningsret – Almindelige Emner (Jens Garde m.fl., 5. udgave 2009):

> *"I nogle tilfælde etablerer en forvaltningsafgørelse i modsætning hertil et løbende retsforhold mellem forvaltning og adressat. Det vil ofte gælde forvaltningsakter, som vedrører overførsler af økonomiske midler. ... Adgangen til at tilbagekalde eller ændre den forvaltningsakt, som ligger til grund for det løbende retsforhold, er generelt videre end normalt, for så vidt at tilbagekaldelsen eller ændringen kun har virkning for fremtiden. Er det tilfældet, er indgrebet mindre intensivt, end hvis det griber ind i et bestående forhold, hvor indgrebet kan have en effekt, der minder om tilbagevirkende kraft."*

Ombudsmanden fandt, at forholdet mellem kommunen og golfklubben om fritagelse for grundskyld var et løbende retsforhold, og at "adgangen til at tilbagekalde således [er] generelt videre end normalt, for så vidt tilbagekaldelsen kun har virkning for fremtiden". Han fremhævede som eksempel Højesterets dom i **UfR 1980.73 H**, hvor myndighederne kunne tilbagekalde en frivillig momsregistrering med rimeligt varsel – og

bemærkede, at dommens rækkevidde understreges af, at tilbagekaldelsen dér skete med henvisning til en **svag** tilbagekaldelsesgrund, nemlig hensynet til overensstemmelse med praksis.

Begrundelsen for den videre adgang er strukturel, som Ombudsmanden forklarede i sygedagpengesagen:

> *"Hovedreglen bliver imidlertid fraveget hvis der er tale om et såkaldt løbende retsforhold som for eksempel udbetaling af sygedagpenge da det er vanskeligt ud fra et forventningsprincip at hævde at myndigheden er bundet af den oprindelige vurdering, idet formålet med hjælpen og udformningen af betingelserne for hjælpen i sig selv forudsætter en løbende nyvurdering. Adgangen i disse tilfælde til at tilbagekalde en forvaltningsakt til ugunst for borgeren er således generelt videre end normalt for så vidt tilbagekaldelsen kun har virkning for fremtiden. Det må dog i almindelighed kræves at tilbagekaldelsen sker med et rimeligt varsel."*

Den samme betragtning bar Ankestyrelsens principafgørelse D-3-02, hvor der blev lagt vægt på, "at dagpenge er en løbende korttidsydelse, der ikke skulle sikre et varigt forsørgelsesgrundlag, og at kommunen løbende skulle vurdere, om betingelserne for at udbetale dagpenge var opfyldt".

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Tilbagekaldelse af mundtlig dagpengeafgørelse: Krav om rimeligt varsel ved god tro og utilstrækkeligt oplysningsgrundlag 01.01.2002

§ 8 Varselskravet – fra få uger til tolv måneder

Prisen for den videre tilbagekaldelsesadgang i løbende retsforhold er varslet. Ombudsmanden samlede praksis i FOB 2015-15:

> *"Som det fremgår ovenfor, er der i løbende retsforhold en forholdsvis vid adgang til, at myndighederne med et rimeligt varsel kan tilbagekalde eller ændre et løbende retsforhold med virkning for fremtiden. Flere eksempler fra retspraksis og ombudsmandspraksis omtaler spørgsmålet om rimeligt varsel/rimelig frist for tilbagekaldelsens ikrafttræden."*

De eksempler, Ombudsmanden fremhæver, tegner spændvidden:

- **UfR 1980.73 H** – varslet var rimeligt, fordi sagsøgeren havde haft rimelig tid til omstilling af sin virksomhed. Tilsvarende **UfR 2001.1941 Ø**.
- **UfR 1962.554 Ø** – tilbagekaldelse af en pølsestadetilladelse ved Nørreport Station kunne ske med **12 måneders varsel, men ikke med én måneds frist**, da tilbagekaldelsen ikke kunne anses for "nødvendig".
- **FOB 2001.98** – kommunen traf afgørelse den 27. november 1998, som borgeren tidligst kunne have modtaget den 28. november 1998, om tilbagekaldelse med virkning fra den 30. november 1998. Ombudsmanden fandt, at der **ikke** var givet et rimeligt varsel.

Domstolene har anvendt samme målestok i den arbejdsretlige udløber af læren. I BS-46380/2019-HJR stadfæstede Højesteret den 9. februar 2021, at DSB og Banedanmark kunne bringe pensionisters fribefordringsordning til ophør. Appellanterne gjorde netop gældende, at arbejdsgivernes udmeldinger udgjorde begunstigende forvaltningsafgørelser omfattet af retsbeskyttelsen af berettigede forventninger. Hertil svarede DSB, at adgangen havde "baggrund i kontraktuelle forhold og ikke kan sidestilles med en forvaltningsakt", og at ordningen – selv hvis den blev anset for en forvaltningsakt – "ville kunne tilbagekaldes med passende varsel". Højesteret tiltrådte landsrettens vurdering:

> *"Af de grunde, der er anført af landsretten, og da det, som appellanterne har anført for Højesteret, ikke kan føre til et andet resultat, stadfæster Højesteret dommen."*

Ordningen blev anset for et personalegode, der kan ændres eller bortfalde, og **et varsel på 6 måneder blev anset for passende**. Højesteret havde forinden i Sag 3/2018 af 28. august 2018 taget stilling til den tilsvarende ordning for nuværende ansatte.

Ankestyrelsen har fastlagt varselsniveauet ved korte ydelser. I D-3-02 havde kommunen givet et mundtligt tilsagn om forlængelse af sygedagpenge og tilbagekaldte det få uger senere med få dages varsel. Ankestyrelsen accepterede tilbagekaldelsen, men underkendte varslet:

Instans	Varsel	Vurdering
Kommunen	Få dage (8. → ca. 12. december 2000)	For kort
Det sociale nævn	Ca. 3 måneder (til 11. marts 2001)	For langt
Ankestyrelsen	**Ca. 3 uger (8. → 31. december 2000)**	**Passende**

Ankestyrelsen fandt, at borgeren havde været i god tro og havde fået en berettiget forventning om fortsat udbetaling, og at afgørelsen derfor burde have været tilbagekaldt med et varsel til udgangen af december 2000, "inden for dette tidsrum kunne lønmodtageren indrette sig på den ændrede forsørgelsesmæssige situation". Borgeren skulle ikke tilbagebetale de dagpenge, hun havde modtaget frem til nævnets varselsdato, da hun ikke havde modtaget dem mod bedre vidende – herom nærmere under tilbagebetaling-sociale-ydelser.

PRAKSIS

Højesteret · Opsigelse af fribefordringsordning for pensionerede medarbejdere ved DSB og Banedanmark — 09.02.2021

Højesteret · Banedanmarks ophør af fribefordringsordning for ansatte — 28.08.2018

Ankestyrelsen · Tilbagekaldelse af mundtlig dagpengeafgørelse: Krav om rimeligt varsel ved god tro og utilstrækkeligt oplysningsgrundlag — 01.01.2002

§ 9 Tilbagevirkende kraft – den snævre undtagelse

Tilbagekaldelse virker som udgangspunkt **ex nunc**. Griber indgrebet også ind i fortiden, skifter vurderingen karakter, som Ombudsmanden gengav i FOB 2015-15:

> *"Er der imidlertid tale om, at indgrebet i det løbende retsforhold også vedrører fortiden og dermed får tilbagevirkende kraft, f.eks. således at allerede udbetalte beløb skal tilbagebetales, er adgangen til tilbagekaldelse eller ændring ganske snæver (for så vidt angår den del af afgørelsen, som vedrører fortiden)."*

Ankestyrelsen har omsat dette til en klar hovedregel på ydelsesområdet. I principafgørelse 38-19 fastslog styrelsen:

> *"Udbetaling af revalideringsydelse kan først standses, når der er truffet en gyldig afgørelse. Der er ikke grundlag for at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft, og stop af revalideringsydelse sker ikke automatisk."*

Borgeren havde derfor krav på efterbetaling for hele perioden fra 16. juni 2017 til kommunens gyldige afgørelse den 12. marts 2018 – uanset at det var dokumenteret, at hun ikke havde fulgt sin plan i perioden, jf. aktivloven § 53 og § 54.

Samme princip er udviklet i F-3-00, hvor en hjemmelsmangel havde ført til hjemvisning:

> *"Hjemvisning indebærer efter almindelige forvaltningsretlige regler en annullation af den påklagede afgørelse, medmindre andet fastsættes i hjemvisningsafgørelsen."*

> *"En sådan væsentlig mangel indebærer, at en løbende ydelse skal genetableres, indtil der foreligger en gyldig afgørelse om ophør."*

Kommunen kunne derfor ikke fastholde det oprindelige ophørstidspunkt (6. september 1998), men først standse fra den gyldige afgørelse den 28. maj 1999. **Tidsforløbet mellem den ugyldige og den gyldige afgørelse er myndighedens risiko, ikke borgerens.**

LOV Aktivloven § 53 Aktivloven § 54

PRAKSIS
Ankestyrelsen · Krav om gyldig afgørelse før standsning af revalideringsydelse: Afvisning af tilbagevirkende kraft 01.01.2019
Ankestyrelsen · Annullation og retsvirkninger ved hjemvisning: Gyldig afgørelse om dagpengeophør og forbud mod tilbagevirkende kraft 01.01.2000

§ 10 Urigtig retsanvendelse, praksisændring og praksisunderkendelse

At myndigheden har anvendt retsreglerne forkert, er en selvstændig – og til tider pligtudløsende – tilbagekaldelses- og genoptagelsesgrund. Ombudsmanden formulerede det i FOB om bortfald af børnebidrag:

> *"Hvis myndighedens anvendte retsopfattelse må anses for urigtig, må myndigheden i et vist omfang antages at have mulighed for (eller egentlig forpligtelse til) at genoptage sagen."*

> *"Når det skal vurderes om en afgørelse kan tilbagekaldes, må tilbagekaldelsesårsagen, tilbagekaldelsens virkning for parterne og den oprindelige afgørelses karakter tages i betragtning … Hvis der er tale om tilbagekaldelse til ugunst for parten, må indgrebets intensitet søges vurderet."*

Praksisændring er ligeledes anerkendt som grundlag. I FOB 2015-15 hedder det:

> *"Det er også almindeligt antaget, at en myndighed – inden for rammerne af gældende lovgivning – kan ændre en administrativ praksis, hvilket efter omstændighederne kan begrunde en tilbagekaldelse af en afgørelse meddelt i overensstemmelse med den tidligere gældende administrative praksis. Det er i den forbindelse antaget, at der består en videre adgang til tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter, hvis der er tale om skønsmæssige afgørelser, samt hvis der er tale om et løbende retsforhold."*

Underkendelse af praksis står i en klasse for sig. Ankestyrelsens principafgørelse U-9-04 – fleksjob-genoptagelsessagerne efter Højesterets dom af 22. december 2003 – fastslog:

> *"En underkendelse af praksis gav grundlag for genoptagelse ud fra almindelige forvaltningsretlige principper."*

Afgørende var, at dommen ikke blot afklarede et vanskeligt fortolkningsspørgsmål; den korrekte retsanvendelse skulle derfor **også have virkning forud for dommens dato**, og genoptagelse skulle ske, uanset om den nye vurdering førte til et væsentligt ændret resultat. Erstatningen skulle herefter fastsættes efter en konkret vurdering, jf. arbejdsskadesikringsloven § 32, stk. 1.

I 38-19 vurderede Ankestyrelsen tilsvarende, at den tidligere praksis var baseret på en **retsvildfarelse** som følge af Østre Landsrets dom af 4. maj 2018, hvorfor sager, hvor revalideringsydelse var standset med tilbagevirkende kraft, skulle genoptages **af egen drift** med denne dato som skæringsdato for forældelsesafbrydelse.

Ombudsmanden har præciseret rækkevidden af pligten i FOB 2020-6:

> *"Efter de nævnte ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætninger har den myndighed, der får underkendt sin praksis, som udgangspunkt pligt til af egen drift at genoptage allerede afgjorte tilsvarende sager og eventuelt træffe en ny afgørelse i sagerne."*

I vurderingen af, om pligten gælder, indgår (i) om den tidligere retsanvendelse var udtryk for en mere eller mindre **klar ulovlighed**, (ii) om praksisændringen udgør en **væsentlig ændring til gunst** for borgeren, og (iii) om genoptagelse af egen drift vil volde større eller mindre **administrative vanskeligheder**. Er pligten ikke udløst, bør myndigheden i stedet generelt informere offentligheden om muligheden for selv at anmode om genoptagelse.

For løbende retsforhold skærpes kravet yderligere, jf. FOB 2021-15, hvor Ombudsmanden gengiver Revsbech m.fl. (2019), s. 126:

> *"Det kan tilføjes, at såfremt verserende sager angår løbende forhold (f.eks. en løbende udbetaling af boligsikring), der berøres af den underkendte praksis, må der være pligt til på myndighedens initiativ at genoptage disse sager, ikke blot med henblik på fremtiden, men også med henblik på en eventuel omgørelse med tilbagevirkende kraft for hele perioden."*

Princippet er ikke nyt. Allerede i FOB om nedsættelse af bevilget ungdomsydelse fra begyndelsen af 1980'erne konstaterede Ombudsmanden, at det "i den forvaltningsretlige litteratur antages … almindeligt - med støtte i retspraksis - at myndighederne som udgangspunkt har pligt til at genoptage behandlingen af sager, såfremt det ved en senere principiel retsafgørelse konstateres, at afgørelserne bygger på en fejlagtig retsanvendelse", afhængigt af klarheden af den fejlagtige retsanvendelse, længden af det tidsrum, hvor den har været fulgt, og antallet af berørte sager.

Endelig kan **væsentlige sagsbehandlingsfejl** i den oprindelige afgørelse bære omgørelse på ulovbestemt grundlag, jf. Ankestyrelsens principafgørelse 131-09, der blev truffet netop i lyset af ombudsmandskritik af, at myndighederne ofte undlod at vurdere genoptagelse efter de forvaltningsretlige regler ud over de lovbestemte. Selve genoptagelsesinstituttet behandles nærmere under genoptagelse-forvaltning og Ombudsmandens udfald under ombudsmandens-udtalelser.

LOV	Arbejdsskadesikringsloven § 32, stk. 1	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Krav om gyldig afgørelse før standsning af revalideringsydelse: Afvisning af tilbagevirkende kraft	01.01.2019
	Ankestyrelsen · Genoptagelse af sag om varigt men på ulovbestemt grundlag på grund af væsentlig sagsbehandlingsfejl	01.01.2009
	Ankestyrelsen · Genoptagelse af arbejdsskadesager efter Højesteretsdom om erstatning for tab af erhvervsevne ved fleksjob	01.01.2004

§ 11 Partstvister: gunst for den ene er ugunst for den anden

Tilbagekaldelseslæren er bygget op om totrekanten myndighed–adressat. Den bliver væsentligt vanskeligere, når afgørelsen har to modstående parter, og en ændring til gunst for den ene nødvendigvis er til ugunst for den anden.

Ombudsmanden behandlede problemstillingen i FOB om bortfald af børnebidrag, hvor Familiestyrelsen havde ladet børnebidrag bortfalde med tilbagevirkende kraft. Sagen samler flere af oversigtens tråde: berettiget forventning, modstridende vejledning fra Københavns Overpræsidium, tilbagekaldelse og ændring med tilbagevirkende kraft. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere styrelsens vurdering af, at bidragsmodtageren ikke havde en berettiget forventning:

> *"Henset til den klare vejledning fra Københavns Overpræsidium mener jeg ikke at der kan lægges afgørende vægt på den indrettelse der skete. Dette gælder uanset den meget lange tid der forløb fra vejledningen blev givet til Familiestyrelsens afgørelse af 28. juli 2006 og Familiestyrelsens sagsbehandlingstid."*

Udtalelsen viser to ting. For det første kan **korrekt og klar forudgående vejledning neutralisere indrettelseshensynet**, selv når der er forløbet lang tid – spejlbilledet af de sager, hvor mangelfuld vejledning kaster risikoen over på myndigheden. For det andet fastslog Ombudsmanden, at styrelsens afgørelse alligevel var behæftet med en mangel, "idet det retlige begreb 'berettiget forventning' ikke blev anvendt korrekt" – begrebet er altså et **retligt** kriterium, som myndigheden kan anvende forkert, ikke en fri rimelighedsbetragtning.

Afvejningen i partstvister er selvstændigt behandlet i litteraturen, og Ombudsmanden henviser i sagen udtrykkeligt til Søren Højgaard Mørup, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2005), s. 326 f., om partstvister, samt til Karsten Revsbech m.fl. og Karsten Loiborg m.fl. Den praktiske konsekvens er, at myndigheden i flerpartssager ikke kan nøjes med at spørge, om tilbagekaldelsen er berettiget over for adressaten – den skal afveje **begge** parters forventninger og indrettelse mod hinanden.

§ 12 Afgrænsning: hvad der ikke er tilbagekaldelse

Flere typer af ændringer til borgerens ugunst ligner tilbagekaldelse, men falder uden for læren – og prøves derfor efter andre målestokke.

Ændring af det generelle serviceniveau. Højesteret tog i Sag 313/2012 af 23. maj 2013 – Køge-sagen – stilling til kommunalbestyrelsens skøn ved fastsættelse af serviceniveauet for hjemmehjælp efter serviceloven § 83, § 88 og § 139. Fastsættelsen af et generelt serviceniveau er en generel regulering af, hvad der fremover skal ydes – ikke en omgørelse af den enkelte borgers begunstigende afgørelse. Den enkeltes retsstilling ændres først, når der efterfølgende træffes en konkret afgørelse over for ham, og først dér aktualiseres varselsspørgsmålet.

Lovbestemt bortfald. I BS-25958/2018-HJR af 17. april 2019 ophørte et kommunalt fleksjobtilskud automatisk ved folkepensionsalderens indtræden i medfør af beskæftigelsesindsatsloven. Højesteret fandt, at fleksjobordningen udgør en samlet beskæftigelsesfremmende foranstaltning, og at

> *"Ophør af en sådan positiv særforanstaltning som følge af folkepensionsalderens indtræden kan ikke anses for ulovlig forskelsbehandling på grund af alder eller handicap."*

Når ophøret følger direkte af loven, er der ingen forvaltningsakt at tilbagekalde – og dermed ingen tilbagekaldelsesafvejning.

Ensidigt indrømmede personalegoder. I fribefordringssagerne – Sag 3/2018 og BS-46380/2019-HJR – blev det gjort gældende, at DSB's og Banedanmarks udmeldinger udgjorde begunstigende forvaltningsafgørelser. Højesteret nåede frem til, at der var tale om et ensidigt indrømmet personalegode uden karakter af pensionsrettighed, der kunne bringes til ophør med passende (6 måneders) varsel. Ordningen var hjemlet i interne administrative vejledninger (PAV) og henvisninger i ansættelsesbrevene – ikke i en afgørelse rettet mod den enkelte. Bemærk dog, at resultatet i praksis konvergerer med tilbagekaldelseslæren: **også her er svaret "ja, men med varsel"**.

Erstatning frem for tilbagekaldelse. Beslægtet, men retligt forskelligt, er myndighedsfejl i løbende økonomiske relationer til erhvervsdrivende. Højesteret behandlede i BS-28860/2021-HJR af 7. november 2022 kommunalt erstatningsansvar for fejlagtige afregningspriser til private hjemmehjælpsleverandører efter serviceloven § 91.

Sagsbehandlingstid. Endelig er lang sagsbehandlingstid ikke i sig selv en omgørelsesgrund. I Ankestyrelsens principafgørelse P-20-06 blev en sagsbehandlingstid på ca. 18 måneder ikke anset for så uforholdsmæssig lang, at den kunne sidestilles med et afslag og dermed bære et tidligere virkningstidspunkt.

Sektorspecifik tilbagekaldelse af tilladelser behandles selvstændigt under taxikoersel-tilladelse-og-tilbagekaldelse og frakendelse-af-foererret.

LOV	Serviceloven § 83 · Serviceloven § 88 · Serviceloven § 91 · Serviceloven § 139	
PRAKSIS	**Højesteret** · Kommunalt erstatningsansvar for fejlagtige afregningspriser til private hjemmehjælpsleverandører	07.11.2022
	Højesteret · Opsigelse af fribefordringsordning for pensionerede medarbejdere ved DSB og Banedanmark	09.02.2021
	Højesteret · Højesteretsdom om ophør af fleksjob og løntilskud ved folkepensionsalderen	17.04.2019
	Højesteret · Banedanmarks ophør af fribefordringsordning for ansatte	28.08.2018
	Højesteret · Kommunalbestyrelsens skøn ved fastsættelse af serviceniveau for hjemmehjælp (Køge-sagen)	23.05.2013
	Ankestyrelsen · Førtidspension: Kan lang sagsbehandlingstid berettige tilkendelse med tilbagevirkende kraft?	01.01.2006

§ 13 Tilbagekaldelse er en afgørelse: partshøring, begrundelse og klagevejledning

Selve tilbagekaldelsesadgangen er ulovbestemt og har derfor ingen egne lovforarbejder. Men **beslutningen om at tilbagekalde er en afgørelse i forvaltningslovens forstand** og udløser dermed hele lovens sagsbehandlingsapparat.

Ombudsmanden fastslog dette udtrykkeligt i FOB 2012-12 om "tilbagekaldelse" af et bindende svar-. Afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven § 2, stk. 1 er ikke defineret i loven, men beskrevet i forarbejderne og sammenfattet af Ombudsmanden i FOB 2020-37:

> *"En afgørelse i forvaltningslovens forstand vil i almindelighed være karakteriseret ved, at der er tale om en udtalelse fra en offentlig myndighed, som udstedes på et offentligretligt grundlag …, som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret, og som retter sig mod eksterne modtagere."*

En tilbagekaldelse opfylder alle fire kriterier.

Partshøring. Forvaltningsloven § 19, stk. 1 forpligter myndigheden til på eget initiativ at høre parten over ugunstige, væsentlige oplysninger, som parten ikke kan antages at kende. Af forarbejderne til den oprindelige bestemmelse fremgår, at reglerne "i det væsentlige [tilsigter] at lovfæste de senere års ombudsmandspraksis", og at sagens beskaffenhed skal indgå selvstændigt i vurderingen –

> *"således navnlig hvis den påtænkte afgørelse vil være af indgribende betydning for den pågældende part som f.eks. forbud, påbud, fratagelse af rettigheder m.v."*

Denne passus rammer tilbagekaldelsessituationen præcist. I FOB om ændring af ansættelsesform havde et amt annulleret et ansættelsesbrev om tjenestemandsansættelse og erstattet det med overenskomstansættelse. Ombudsmanden udtalte:

> *"Annullationen ophævede retsvirkningerne af afgørelsen af 10. april 2003 om at ansætte Dem på tjenestemandsvilkår. ... Dette indebar en væsentlig ændring af Deres ansættelsessituation og var derfor en afgørelse i forvaltningslovens forstand. ... Dette var klart til ugunst for Dem og af væsentlig betydning for afgørelsen. De burde derfor have været partshørt inden afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 19."*

Ombudsmanden fremhævede samtidig – med henvisning til Jon Andersen m.fl., *Forvaltningsret* (2002), s. 517 – at **en myndigheds ændrede retsopfattelse i visse tilfælde må sidestilles med, at der indhentes nye faktiske oplysninger**. Det er en central pointe netop ved tilbagekaldelse begrundet i urigtig retsanvendelse.

Partshøring er en garantiforskrift, jf. vejledningen om hjælp i særlige tilfælde, bilag 1. Tilsidesættelse medfører dog ikke automatisk ugyldighed. Ankestyrelsen præciserede i principafgørelse 36-15 den konkrete væsentlighedsvurdering:

> *"Hvis denne konkrete vurdering fører til, at manglen ikke kan anses for at have haft væsentlig betydning for afgørelsen i sagen, medfører den manglende partshøring normalt ikke, at kommunens afgørelse er ugyldig."*

Se nærmere partshoering.

Begrundelse. Efter forvaltningsloven § 22 skal en skriftligt meddelt afgørelse ledsages af en begrundelse, og § 24, stk. 1-2 fastlægger indholdet. Forarbejderne til § 24 formulerer målestokken kort:

> *"En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold."*

Da tilbagekaldelse hviler på et skøn over modstående hensyn, skal begrundelsen efter § 24, stk. 1, 2. pkt., angive **de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen** – i praksis: hvilken tilbagekaldelsesgrund myndigheden påberåber sig, og hvorfor den vejer tungere end adressatens indrettelse. I ansættelsessagen ovenfor fandt Ombudsmanden, at amtets afgørelse ikke levede op til disse krav, og anså det for beklageligt, "at amtet ikke mente at der var tale om en afgørelse med den virkning at forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse skulle finde anvendelse". Se nærmere begrundelse-forvaltning.

Klagevejledning. Afgørelsen skal ledsages af klagevejledning efter forvaltningsloven § 25, jf. Ankestyrelsens principafgørelse R-9-00, hvor en kommune havde standset hjemmehjælp på en standardblanket med en generel henvisning til budgetmæssige besparelser. Ankestyrelsen fastslog, at borgeren havde et retskrav på realitetsbehandling af klagen, som ikke bortfaldt ved, at kommunen otte måneder senere genoptog hjælpen på et nyt grundlag – og at nævnet skulle tage stilling til både den materielle berettigelse og de formelle fejl.

Notatpligt. Endelig aktualiserer tilbagekaldelse notatpligten, jf. FOB om tilbagekaldelse af afgørelse om forlængelse af sygedagpenge, hvor kritikken netop angik notat og partshøring i tilbagekaldelsesforløbet.

De generelle rammer er sammenfattet i vejledningen om god adfærd i det offentlige.

LOV Forvaltningsloven § 2, stk. 1 | Forvaltningsloven § 19, stk. 1 | Forvaltningsloven § 22 | Forvaltningsloven § 24, stk. 1-2 | Forvaltningsloven § 25, stk. 1

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Kommunens rækkefølge i sagsoplysning ved samlivsvurdering og retsvirkning af manglende partshøring 01.01.2015

Ankestyrelsen · Klageadgang: Retskrav på realitetsbehandling, selvom hjemmehjælp senere genoptages på nyt grundlag 01.01.2000

§ 14 Sektorhjemler til tilbagekaldelse – og deres begrænsede selvstændige betydning

Selv om selve grundsætningen er ulovbestemt, findes udtrykkelige tilbagekaldelsesbestemmelser i vid udstrækning i særlovgivningen og navnlig i bekendtgørelser. De følger stort set samme skabelon: bortfald ved urigtige/vildledende oplysninger eller fortielser, ved tilsidesættelse af pligter, og ved at støttebetingelserne ikke længere er opfyldt – kombineret med adgang til at kræve tilbagebetaling. Se fx bekendtgørelsen om engangstilskud til etablering af særligt billige almene familieboliger § 19 og bekendtgørelsen om tilskud til privat skovrejsning § 23.

Enkelte bekendtgørelser gør endda den ulovbestemte konkrete vurdering til et udtrykkeligt vilkår. Efter bekendtgørelsen om forretningsorden for Rådet for Offerfonden § 19:

> *"Det skal fremgå af Rådets afgørelser om ydelse af tilskud, at afgørelsen efter en konkret vurdering kan tilbagekaldes, hvis tilskudsmodtageren ikke anvender tilskuddet i overensstemmelse med det, der er ydet tilskud til, eller ikke overholder vilkårene for afgørelsen."*

På det strafferetlige og erhvervsregulerende område er tilbagekaldelse indarbejdet i anklagemyndighedens vejledningsmateriale. Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om fyrværkeri, pkt. 5.1.11 beskriver samspillet mellem administrativ tilbagekaldelse og rettighedsfrakendelse ved dom:

> *"Reglen i § 2 a, stk. 5 medfører, at muligheden for administrativ tilbagekaldelse er parallel med den mulighed, der følger af straffelovens § 79. Bestemmelsen indebærer, at i det omfang, der gennemføres en sag ved domstolene, vil der af domstolen blive gjort endeligt op med spørgsmålet om tilbagekaldelse, således at myndigheden ikke efter afsagt dom kan tilbagekalde godkendelsen eller tilladelsen begrundet i det samme strafbare forhold."*

Meddelelsen pålægger desuden anklagemyndigheden at indhente en udtalelse fra tilladelsesmyndigheden, inden der rejses tiltale i sager, der kan begrunde tilbagekaldelse. Tilsvarende gennemgår Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om taxikørsel, pkt. 4.1.2 tilbagekaldelse af tilladelse, godkendelse som ansvarlig leder og tilladelse til kørselskontor, og understreger kravet om en **individuel vurdering** af, om et strafbart forhold begrunder nærliggende fare for misbrug.

Proportionalitetskravet er formuleret klart i vejledningen til bekendtgørelsen om eksport af foder m.v.:

> *"På grund af proportionalitetsprincippet, der gælder i dansk forvaltningsret, og som går ud på, at der ikke skal anvendes strengere sanktioner end nødvendigt, vil tilsynsmyndigheden typisk først forsøge sig med en mindre indgribende foranstaltning, fx påbud om at bringe forholdene i orden, eventuelt kombineret med et midlertidigt forbud mod behandling eller salg."*

Også på straffuldbyrdelsesområdet er tilbagekaldelse reguleret administrativt. Udsættelses- og benådningsvejledningen, pkt. 25 og pkt. 28 kræver "en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde", selv når den dømte begår nyt strafbart forhold i udsættelsesperioden – og foreskriver tilbageholdenhed, hvor det hensyn, der begrundede udsættelsen, fortsat er aktuelt. Og cirkulæret om sagsbehandling i fodlænkesager § 9 indskærper koblingen til forvaltningsloven:

> *"**Partshøring ved tilbagekaldelse.** Hvis den dømte efter forvaltningslovens § 19 skal partshøres, inden der træffes afgørelse om tilbagekaldelse, skal fængselskredsen give den dømte lejlighed til at udtale sig."*

Den røde tråd er, at sektorhjemlerne **fortolkes i lyset af** de almindelige grundsætninger – ikke omvendt. Ombudsmanden formulerede det i sagen om tilbagebetaling af tilskud udbetalt i strid med internt fastsat regel:

> *"Den nærmere rækkevidde af en bestemmelse om tilbagekaldelse som den i § 6, stk. 1, i lov om Elsparefonden må principielt afgøres ved fortolkning. Denne fortolkning påvirkes imidlertid af de almindelige retsgrundsætninger om tilbagekaldelse af forvaltningsretlige afgørelser og afgrænsningen heraf i forhold til annullation."*

LOV `Forvaltningsloven § 19, stk. 1`

§ 15 Sammenfatning: prøvelsesrækkefølgen i en tilbagekaldelsessag

Praksis lader sig sammenfatte i en fast prøvelsesrækkefølge, som myndigheden bør følge – og som klageinstansen prøver efter.

1. **Er akten gyldig?** Kun den gyldige akt tilbagekaldes. Lider den af en væsentlig retlig mangel, som tertiære momenter ikke opvejer, er reaktionen annullation. Sondringen er skarpt trukket op i FOB om tilbagebetaling af tilskud, men de to figurer hviler i vidt omfang på samme afvejning af indrettelseshensyn.
2. **Er der overhovedet tale om tilbagekaldelse?** Ændring af et generelt serviceniveau (Sag 313/2012-), lovbestemt bortfald (BS-25958/2018-HJR) og ophør af ensidigt indrømmede personalegoder (-BS-46380/2019-HJR) falder uden for læren – men varselsbetragtningen genfindes ofte alligevel.
3. **Hvilken tilbagekaldelsesgrund påberåbes, og hvor tungt vejer den?** Svig og urigtige forudsætninger hos adressaten er den stærkeste grund (Udlændingenævnets afgørelse af 31. august 2023). Hensyn til menneskers liv, sundhed og velfærd samt statens sikkerhed er stærke; lighed, konsekvens og offentlig økonomi er svage.
4. **Hvem har forårsaget fejlen?** Er det myndigheden selv, bæres risikoen af det offentlige – hovedreglen fra sygedagpengesagen: en skønsmæssig begunstigende afgørelse tilbagekaldes ikke blot, fordi grundlaget viser sig urigtigt.
5. **Er der tale om et løbende retsforhold?** I så fald er adgangen generelt videre – men kun fremadrettet, jf. FOB 2015-15.
6.

Er varslet rimeligt? Målestokken er, om adressaten får reel tid til at indrette sig. Praksis spænder fra ca. 3 uger for korttidsydelser (D-3-02) over 6 måneder for personalegoder (BS-46380/2019-HJR) til 12 måneder for erhvervstilladelser (UfR 1962.554 Ø, som gengivet i FOB 2015-15).

7. **Vedrører indgrebet også fortiden?** Så er adgangen ganske snæver. En løbende ydelse kan først standses, når der foreligger en gyldig afgørelse (38-19, F-3-00).
8. **Er sagsbehandlingsreglerne iagttaget?** Tilbagekaldelsen er en afgørelse: partshøring efter § 19-, begrundelse efter § 22 og § 24 med angivelse af de hovedhensyn, der bar skønnet, samt klagevejledning efter § 25.

En særlig undergruppe udgør praksisunderkendelsen: her vendes billedet, og myndigheden har som udgangspunkt **pligt** til at genoptage af egen drift – i verserende løbende retsforhold endda med tilbagevirkende kraft for hele perioden (U-9-04, FOB 2020-6, FOB 2021-15).

Som Ombudsmanden nøgternt konstaterede i FOB om afslag på dispensation til byggeri opført ca. 30 år tidligere, er det "næppe muligt at opstille mere præcise retningslinjer for under hvilke omstændigheder en forvaltningsafgørelse kan tilbagekaldes". Værdien af praksis ligger derfor ikke i en facitliste, men i de faste momenter – tilbagekaldelsesårsagens vægt, indgrebets intensitet, adressatens indrettelse og gode tro, tidsforløbet og varslet – som afvejningen skal foretages ud fra, og som begrundelsen skal gøre synlige.

LOV Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Forvaltningsloven § 22 · Forvaltningsloven § 24, stk. 1-2 · Forvaltningsloven § 25, stk. 1

PRAKSIS

Højesteret · Opsigelse af fribefordringsordning for pensionerede medarbejdere ved DSB og Banedanmark	09.02.2021
Højesteret · Højesteretsdom om ophør af fleksjob og løntilskud ved folkepensionsalderen	17.04.2019
Højesteret · Kommunalbestyrelsens skøn ved fastsættelse af serviceniveau for hjemmehjælp (Køge-sagen)	23.05.2013
Ankestyrelsen · Krav om gyldig afgørelse før standsning af revalideringsydelse: Afvisning af tilbagevirkende kraft	01.01.2019
Ankestyrelsen · Genoptagelse af arbejdsskadesager efter Højesteretsdom om erstatning for tab af erhvervsevne ved fleksjob	01.01.2004
Ankestyrelsen · Tilbagekaldelse af mundtlig dagpengeafgørelse: Krav om rimeligt varsel ved god tro og utilstrækkeligt oplysningsgrundlag	01.01.2002
Ankestyrelsen · Annullation og retsvirkninger ved hjemvisning: Gyldig afgørelse om dagpengeophør og forbud mod tilbagevirkende kraft	01.01.2000
Udlændingenævnet · Inddragelse af tidsubegrænset opholdstilladelse som følge af svig med beskæftigelseskravet	31.08.2023

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Forvaltningsloven § 2	stk. 1	Forvaltningsloven § 7	stk. 1
Forvaltningsloven § 19	stk. 1	Forvaltningsloven § 22	
Forvaltningsloven § 24	stk. 1-2	Forvaltningsloven § 25	stk. 1

MATERIALE

Citerede afgørelser

24 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 5

07.11.2022	Kommunalt erstatningsansvar for fejlagtige afregningspriser til private hjemmehjælpsleverandører	28860-2021
09.02.2021	Opsigelse af fribefordringsordning for pensionerede medarbejdere ved DSB og Banedanmark	bs-46380-2019-hjr-bs-46394-2
17.04.2019	Højesteretsdom om ophør af fleksjob og løntilskud ved folkepensionsalderen	bs-25958-2018-hjr
28.08.2018	Banedanmarks ophør af fribefordringsordning for ansatte	3-2018-&-5-2018
23.05.2013	Kommunalbestyrelsens skøn ved fastsættelse af serviceniveau for hjemmehjælp (Køge-sagen)	313-2012

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 12

01.01.2019	Krav om gyldig afgørelse før standsning af revalideringsydelse: Afvisning af tilbagevirkende kraft	38-19
01.01.2015	Kommunens mangelfulde vejledning eller bistand og betydningen for Udbetaling Danmarks afgørelser	95-15
01.01.2015	Kommunens rækkefølge i sagsoplysning ved samlivsvurdering og retsvirkning af manglende partshøring	36-15
01.01.2011	Tilbagebetaling af arbejdsskadeerstatning: Vurdering af god tro og risiko ved ændring til skade	106-11
01.01.2009	Genoptagelse af sag om varigt mén på ulovbestemt grundlag på grund af væsentlig sagsbehandlingsfejl	131-09
01.01.2006	Førtidspension: Kan lang sagsbehandlingstid berettige tilkendelse med tilbagevirkende kraft?	P-20-06
01.01.2004	Genoptagelse af arbejdsskadesager efter Højesteretsdom om erstatning for tab af erhvervsevne ved fleksjob	U-9-04
01.01.2002	Tilbagekaldelse af mundtlig dagpengeafgørelse: Krav om rimeligt varsel ved god tro og utilstrækkeligt oplysningsgrundlag	D-3-02
01.01.2000	Klageadgang: Retskrav på realitetsbehandling, selvom hjemmehjælp senere genoptages på nyt grundlag	R-9-00
01.01.2000	Annullation og retsvirkninger ved hjemvisning: Gyldig afgørelse om dagpengeophør og forbud mod tilbagevirkende kraft	F-3-00
01.01.1997	Førtidspensionist fik ikke tilbagebetalingskrav for særligt børnetilskud grundet kommunalt svigt i vejledningspligt og internt samarbejde	B-8-97
01.01.1994	Delpension bortfalder ikke ved midlertidig genoptagelse af fuldtidsarbejde	T-6-94

UDLÆNDINGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 7

08.03.2025	Inddragelse af opholdstilladelse for jamaicansk statsborger efter ophør af samvær med barn
21.03.2024	Genoptagelse af sag om opholdstilladelse pga. manglende kommunal vejledning om sociale ydelser
13.11.2023	Omgørelse af afslag på forlængelse af opholdstilladelse for serbisk statsborger trods modtagelse af sociale ydelser
31.08.2023	Inddragelse af tidsubegrænset opholdstilladelse som følge af svig med beskæftigelseskravet
11.11.2017	Omgørelse af inddragelse af opholdstilladelse efter beløbsordningen af familiemæssige hensyn
28.06.2016	Inddragelse af opholdstilladelse som følge af manglende danskprøve på A1-niveau trods helbredsmæssige udfordringer
28.06.2016	Hjemvisning af sag om inddragelse af opholdstilladelse grundet mangelfuld vurdering af ægtefælles helbred

FORARBEJDE Betænkninger

1 reference

Betænkning nr. 1426 fra Fristudvalget om frist- og forældelsesregler på skatte- og afgiftsområdet

nr. 1426 · 2003 · Skatteministeriet

22 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over ugyldighed af forvaltningsakter (væsentlighedslæren)

Retlige og processuelle mangler, garantiforskrifter og retsvirkningen af ugyldighed

Version 2 Opdateret 16. jul. 2026 34 afgørelser · 2000-2025 Læs online

INTRODUKTION

Ugyldighedslæren er en uskreven, almindelig forvaltningsretlig grundsætning, der afgør hvornår en mangel ved en forvaltningsakt fører til, at akten mister sine retsvirkninger. Praksis er bygget op om tre kumulative led – der skal foreligge en retlig mangel, manglen skal være væsentlig, og tertiære momenter må ikke tale imod ugyldighed – og om en grundsondring mellem RETLIGE mangler (hjemmel, subsumption, faktisk vildfarelse, skøn, kompetence), der er væsentlige i sig selv, og PROCESSUELLE mangler, hvor væsentligheden beror på en konkret vurdering. For garantiforskrifter gælder dog en formodningsregel, hvor bevisbyrden for manglens betydningsløshed påhviler myndigheden. Denne oversigt samler den fælles doktrin og dens retsvirkninger på tværs af domstole, Ankestyrelsen, Landsskatteretten, Udlændingenævnet og Folketingets Ombudsmand.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Ugyldighed forudsætter tre kumulative led: en retlig mangel, at manglen er væsentlig, og at tertiære momenter ikke taler imod ugyldighed.

02 Retlige mangler – hjemmelsmangel, fejl i den retlige subsumption, faktisk vildfarelse og ulovlig skønsudøvelse – anses i almindelighed for væsentlige i sig selv og fører typisk til ugyldighed.

03 Processuelle og formelle mangler fører kun til ugyldighed efter en konkret væsentlighedsvurdering.

04 Tilsidesættelse af en garantiforskrift skaber en formodning for, at afgørelsen er påvirket af manglen; bevisbyrden for, at manglen var uden betydning for resultatet, påhviler myndigheden.

05 Kompetencemangel – at afgørelsen reelt er truffet af en instans uden afgørelseskompetence – medfører ugyldighed uanset afgørelsens materielle rigtighed.

06 Det er fortsat teoretisk uafklaret, om en garantiforskriftskrænkelse er ugyldighedsbegrundende i sig selv (generel væsentlighed), eller kun når fejlen konkret har haft materiel betydning.

07 En klage- eller tilsynsinstans har pligt til AF EGEN DRIFT at påse, om underinstansen har overholdt garantiforskrifter – også når klagen ikke angår sagsbehandlingen.

08 Sagsbehandlingsfejl i første instans kan repareres, hvis klageinstansen selv iagttager reglerne og træffer realitetsafgørelse, der træder i stedet for underinstansens afgørelse.

09 Hjemvisning indebærer efter almindelige forvaltningsretlige regler annullation af den påklagede afgørelse, medmindre andet udtrykkeligt fastsættes i hjemvisningsafgørelsen.

10 Er en afgørelse om standsning af en løbende ydelse ugyldig, skal ydelsen genetableres, indtil der foreligger en gyldig afgørelse om ophør.

11 Der er som udgangspunkt ikke hjemmel til at træffe en ny bebyrdende afgørelse med tilbagevirkende kraft til den ugyldige afgørelses tidspunkt.

12 En afgørelse får først retsvirkning, når den er forskriftsmæssigt meddelt parten; bekendtgørelse af afgørelsen er selv en garantiforskrift.

13 Tertiære momenter – adressatens gode tro og berettigede indrettelseshensyn – kan kun rent undtagelsesvis opretholde en afgørelse, der savner hjemmel.

14 En hjemmelsmangel kan undtagelsesvis afhjælpes, hvis den korrekte bestemmelse har nogenlunde samme retsfaktum som den fejlagtigt anvendte.

15 Ordensforskrifter, herunder interne sagsbehandlingsfrister, er ikke garantiforskrifter og kan ikke tilsidesætte partens rettigheder.

§ 1 Ugyldighedslærens tre led: retlig mangel, væsentlighed og tertiære momenter

Ugyldighedslæren er ikke lovfæstet. Hverken forvaltningsloven eller anden almindelig forvaltningsretlig lovgivning regulerer, hvornår en mangel fører til, at en afgørelse mister sine retsvirkninger. Spørgsmålet må derfor besvares på grundlag af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, sådan som de er udviklet i domstolenes, klageinstansernes og ombudsmandens praksis.

Folketingets Ombudsmand har givet doktrinens mest præcise sammenfatning i FOB om tilbagebetaling af tilskud udbetalt i strid med internt fastsat regel:

> *»Betingelserne for at en forvaltningsakt må anses for ugyldig – og dermed bør annulleres – er at den pågældende forvaltningsakt lider af en retlig mangel, at denne er væsentlig, og at særlige omstændigheder (som med et fagudtryk kaldes tertiære momenter) ikke taler imod ugyldighed. Dette gælder hvad enten spørgsmålet om forvaltningsaktens gyldighed rejses over for domstolene eller i forbindelse med den udstedende forvaltningsmyndigheds genoptagelse af sagen efter at det er konstateret at afgørelsen lider af en retlig mangel.«*

Samme tredeling anvendes af Ankestyrelsen, jf. ombudsmandens gengivelse i FOB om ændring af udfaldet af førtidspensionssag til skade for klageren, hvor det hedder, at »der skal foreligge en retlig mangel, den skal være væsentlig, og endelig må der ikke være særlige omstændigheder ('tertiære' momenter) der med styrke taler for at opretholde afgørelsen«.

To forhold er værd at fremhæve i det citerede:

- **Ugyldighed er ikke forbeholdt domstolene.** Ombudsmanden understreger udtrykkeligt, at en ugyldig forvaltningsakt »foruden af domstolene i almindelighed kan annulleres både af den udstedende og af en overordnet forvaltningsmyndighed«. Domstolsprøvelsen efter grundlovens § 63, stk. 1 er således kun én af flere kanaler; i praksis træffes langt de fleste ugyldighedsafgørelser af klageinstanser som Ankestyrelsen, Landsskatteretten og Udlændingenævnet.
- **Annullation skal holdes adskilt fra tilbagekaldelse.** Annullation angår den akt, der er *ugyldig* fra begyndelsen; tilbagekaldelse angår omgørelse af en *gyldig* akt. Ombudsmanden bemærker, at »tilbagekaldelse og annullation hviler imidlertid i vidt omfang på overvejelser af samme retlige karakter, herunder om adressaten for en begunstigende forvaltningsakt har indrettet sig i tillid hertil«, men at kun annullation forudsætter en retlig mangel.

Anvendelsesområdet følger afgørelsesbegrebet i forvaltningslovens § 2, stk. 1. Ugyldighedslæren aktualiseres kun, hvor der er truffet en afgørelse – dvs. en retsakt, der fastsætter, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

LOV Forvaltningsloven § 2, stk. 1 Grundloven § 63, stk. 1

§ 2 Retlige mangler er væsentlige i sig selv – hjemmel, subsumption, vildfarelse og skøn

Den centrale sondring i ugyldighedslæren går mellem retlige og processuelle mangler. Ombudsmanden har i FOB om tilbagebetaling af tilskud foretaget den mest systematiske gennemgang af de retlige mangler:

> *»Retlige mangler kan i første række knytte sig til forvaltningens retsanvendelse, dvs. fortolkningen af bestemmelser i love og bekendtgørelser der beskriver de faktiske betingelser for udstedelse af den pågældende forvaltningsakt (retsfaktum) og forvaltningsaktens indhold (retsfølge) rimeligt præcist. Til sådanne mangler hører bl.a. mangler der angår den retlige subsumption... Årsagen hertil kan bl.a. være at myndigheden ved afgørelsens udstedelse har befundet sig i en vildfarelse om sagens faktiske omstændigheder, eller at myndigheden ganske vist har lagt de korrekte faktiske forhold til grund, men har draget de forkerte retlige konsekvenser heraf. Sådanne retlige mangler anses i almindelighed for væsentlige i sig selv og vil således typisk føre til at retsakten anses for ugyldig.«*

Ombudsmanden opregner samtidig en anden kategori – mangler knyttet til **skønsudøvelsen**, herunder afgørelser truffet i strid med en lovligt fastsat intern regel:

> *»Er en forvaltningsakt udstedt i strid med en sådan intern regel, foreligger der en retlig mangel som i sig selv er væsentlig. Tertiære momenter som god tro og berettigede forventninger kan dog i disse tilfælde i højere grad end når en faktisk vildfarelse har ført til en urigtig anvendelse af bestemmelser i love eller bekendtgørelser, tale imod at forvaltningsakten anses for ugyldig.«*

Hjemmelsmangel i Højesterets praksis. Det ledende eksempel er BS-48710/2019-HJR (U.2020.2922), hvor Højesteret den 15. juni 2020 kendte Jernbanenævnets påbud mod DB Cargo Scandinavia A/S ugyldige. Dommen illustrerer to selvstændige typer af retlig mangel. For det første rakte den påberåbte hjemmel ikke:

> *»Jernbanelovens § 105... må forstås således, at den alene indeholder hjemmel til at påbyde udlevering af oplysninger til brug for nævnets sagsbehandling og ikke til herudover at påbyde de omfattede virksomheder at foretage bestemte dispositioner, herunder at ændre deres forretningsbetingelser.«*

For det andet var den subsidiært påberåbte hjemmel i jernbanelovens § 103, stk. 3 ikke anvendt korrekt – nævnet havde slet ikke foretaget den prøvelse, bestemmelsen forudsætter:

> *»Det må imidlertid lægges til grund, at nævnet ikke i sin sagsbehandling har vurderet sagen i forhold til betingelserne i disse bestemmelser. Som sagen foreligger, er det heller ikke godtgjort, at de forhold, som nævnets påbud... vedrører, i disse bestemmelsers forstand har karakter af forskelsbehandling, markedsforvridning eller anden form for uønsket udvikling på jernbanemarkedet.«*

Højesteret tog ikke stilling til DB Cargos øvrige indsigelser – hjemmelsmanglen var i sig selv tilstrækkelig. Det er en klassisk illustration af, at retlige mangler er væsentlige i sig selv: der foretages ingen selvstændig prøvelse af, om manglen konkret ville have ændret resultatet.

Retsvildfarelse hos en sagkyndig instans. I BS-48391/2021-HJR tilsidesatte Højesteret en taksationskommissions vurdering, netop fordi kommissionen havde bygget på en retsvildfarelse om fortolkningen af jernbanelovens § 33, stk. 1 – og altså ikke på grund af et mangelfuldt fagligt skøn. Sondringen mellem retsvildfarelse (retlig mangel, prøves fuldt ud) og skønsudøvelse (prøves tilbageholdende) er central for prøvelsesintensiteten.

Hjemmelsmangel i forvaltningens egen praksis. Udlændingenævnet erklærede i afgørelse af 27. januar 2016 en styrelsesafgørelse ugyldig, fordi styrelsen havde afvist en forlængelsesansøgning efter udlændingelovens § 9 c, stk. 5 på en ansøger, der havde ophold efter § 9 m, stk. 1. Nævnet karakteriserede manglen som »væsentlig og til ugunst for ansøgeren« og som udelukkende en myndighedsfejl. Tilsvarende fandt Ankestyrelsen i **F-3-00** (annullation og retsvirkninger ved hjemvisning), at kommunens anvendelse af en forkert hjemmelsbestemmelse ved standsning af sygedagpenge ikke blot var en fejlcitering, men en egentlig hjemmelsmangel, der udløste annullation.

Ombudsmanden har i FOB 2013-12 om ugyldig dispensation fra deltagelse i dagrenovationsordning formuleret hovedreglen skarpt:

> *»Hvis en forvaltningsmyndighed har truffet en afgørelse, som savner hjemmel i lovgivningen, medfører det som hovedregel, at afgørelsen skal annulleres. Dette udgangspunkt gælder både i tilfælde, hvor ugyldigheden bliver til gavn for borgeren, og hvor det vil være til skade for borgeren, at afgørelsen annulleres.«*

LOV Jernbaneloven § 33, stk. 1 · Jernbaneloven § 103, stk. 3 · Jernbaneloven § 105 · Udlændingeloven § 9c, stk. 5

PRAKSIS

Højesteret · Fremrykket ekspropriation af landbrugsejendom ved jernbaneprojekt – Betingelsen om særlig indgribende betydning	15.11.2022
Højesteret · Ugyldighed af Jernbanenævnets påbud om ændring af forretningsbetingelser grundet manglende hjemmel	15.06.2020
Ankestyrelsen · Annullation og retsvirkninger ved hjemvisning: Gyldig afgørelse om dagpengeophør og forbud mod tilbagevirkende kraft	01.01.2000
Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om opholdstilladelse grundet væsentlig hjemmelsmangel	27.01.2016

§ 3 Kompetencemangler: når afgørelsen er truffet af den forkerte

En særlig kategori af retlige mangler angår **kompetencen** – hvem der overhovedet må træffe afgørelsen. Kompetencemangler behandles konsekvent som væsentlige i sig selv, uden hensyn til om afgørelsen materielt var rigtig.

Ankestyrelsens principmeddelelse **108-10** (ugyldighed af sygedagpengeafgørelse truffet af anden aktør-) er instruktiv. En kommune havde udlagt sagsbehandlingen til et privat firma og forsøgt at reparere kompetenceproblemet ved at ansætte firmaets medarbejder i kommunen 2 timer ugentligt, netop til at træffe afgørelser. Ankestyrelsen så igennem konstruktionen:

> *»Beskæftigelsesudvalget finder, at der er tale om en omgåelse af reglerne om, at andre aktører ikke kan træffe afgørelse om retten til sygedagpenge.«*

Afgørelsen var ugyldig, og sagen blev hjemvist. Overdragelse af myndighedsudøvelse til private kræver klar og utvetydig lovhjemmel.

Grænsen for lovlig delegation blev præciseret yderligere i **41-11** (delegation af kompetence til anden aktør). Her havde en privat aktør lovligt varetaget opfølgning og aktindhentning, men havde derudover udarbejdet indstillingen til afgørelse og forestået partshøringen. Ankestyrelsen fastslog:

> *»Indstilling til afgørelse i en sag om retten til sygedagpenge og partshøring med udkast til afgørelse forud for afgørelsen er at betragte som en del af det at træffe afgørelse om retten til ydelse.«*

Afgørende var, at det ikke kunne udelukkes, at aktørens indstilling reelt havde været bestemmende for kommunens afgørelse. Retsvirkningen af manglende kompetence er ugyldighed.

Funktion	Kan delegeres til privat aktør?	Retsvirkning ved overtrædelse
Opfølgning, indhentning af akter	Ja	–
Indstilling til afgørelse	Nej	Ugyldighed
Partshøring med udkast til afgørelse	Nej	Ugyldighed
Selve afgørelsen	Nej	Ugyldighed

Inhabilitet hører systematisk til samme familie. Ombudsmanden har i FOB om tilladelse til tilbygning på sommerhus redegjort for retsstillingen efter forvaltningslovens § 3, stk. 3:

> *»Der er ikke i forvaltningsloven eller andre bestemmelser taget stilling til hvornår en afgørelse må anses for ugyldig som følge af inhabilitet. Spørgsmålet må derfor besvares på grundlag af almindelige forvaltningsretlige synspunkter om hvorvidt retlige mangler medfører ugyldighed.«*

Ombudsmanden konstaterer, at speciel inhabilitet i teori og praksis anses for »en væsentlig mangel der som hovedregel må medføre ugyldighed« – også ved begunstigende afgørelser – men at udgangspunktet »modificeres dog i visse tilfælde hvor det kan fastslås at inhabiliteten ikke har haft konkret indflydelse på den materielle afgørelses indhold«. Ved kollegiale organer, hvor den inhabiles stemme ikke var udslagsgivende, kan der således være grundlag for en konkret væsentlighedsvurdering. Inhabilitetsmangler indtager dermed en mellemstilling mellem de rene retlige mangler og de processuelle.

LOV Forvaltningsloven § 3, stk. 3 Forvaltningsloven § 19, stk. 1

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Delegation af kompetence til anden aktør: Indstilling og partshøring er integreret del af afgørelsen og kan ikke delegeres 01.01.2011

Ankestyrelsen · Ugyldighed af sygedagpengeafgørelse truffet af anden aktør gennem proforma-ansættelse 01.01.2010

§ 4 Garantiforskrifter: formodningsreglen og myndighedens bevisbyrde

Processuelle og formelle mangler er efter udgangspunktet kun ugyldighedsbegrundende, hvis de er konkret væsentlige. Læren om **garantiforskrifter** modificerer dette udgangspunkt afgørende ved at vende bevisbyrden.

En garantiforskrift er en sagsbehandlingsregel, hvis tilsidesættelse gør, at der svigter en garanti for afgørelsens lovlighed og rigtighed. Den kanoniske formulering findes i Retssikkerhedsvejledningen:

> *»Der er tale om sagsbehandlingsregler, der alle har karakter af garantiforskrifter. Reglerne har til formål at sikre, at afgørelsen får et materielt korrekt indhold. Dette indebærer, at der gælder en formodning for, at afgørelsen er påvirket af sådanne mangler. Konsekvensen heraf er, at afgørelsen er ugyldig, medmindre det konkret kan afkræftes, at manglerne har påvirket afgørelsens resultat. Det er myndigheden, der har bevisbyrden for, at manglen har været uden betydning for afgørelsens resultat.«*

Samme formulering går igen i Vejledning om sygedagpenge, bilag 5, hvor det tilføjes, at »der er tale om en alvorlig sagsbehandlingsfejl, hvis myndigheden undlader at partshøre, og fejlen vil oftest medføre, at afgørelsen bliver ugyldig«.

Hvilke regler er garantiforskrifter? Praksis har henført en bred kreds af regler hertil:

- **Partshøring** efter forvaltningslovens § 19, stk. 1. I **49-14** (gensidig forsørgelsespligt for samlevende) formulerede Ankestyrelsen reglen direkte: »Reglen om partshøring i forvaltningslovens § 19 må anses for garantiforskrift. Hvis en sådan forskrift tilsidesættes, svigtes en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gælder derfor en formodning om, at afgørelsen er påvirket af fejlen og dermed ugyldig.« Masseforsendelser af enslydende breve opfyldte ikke kravet.
- **Notatpligt.** I **F-3-03** (notatpligt og partshøring som garantiforskrifter) havde en lægekonsulent telefonisk indhentet oplysninger, der kun blev noteret i et internt lægeark og aldrig partshørt. Ankestyrelsen udtalte: »reglerne om notatpligt og reglerne om partshøring, jf. almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, var garantiforskrifter. Hvis en sådan forskrift blev tilsidesat, svigtede en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gjaldt derfor en formodning om, at afgørelsen var påvirket af fejlen og dermed ugyldig.«
- **Partens ret til at afgive udtalelse** efter § 21, jf. **U-13-05** (Arbejdsskadestyrelsen må ikke fastsætte ufravigelige frister).
- **Obligatoriske planer, indstillinger og helhedsvurderinger.** Jobplan (**N-7-06**, manglende jobplan medfører ugyldighed), revision af jobplan (**N-2-07**, manglende revision), uddannelsespålæg (**87-14**, uddannelsespålæg som garantiforskrift), ressourceprofil (**D-23-05**, manglende ajourført ressourceprofil) og vurdering af fortsatte foranstaltninger efter retssikkerhedslovens § 7 a (**D-14-08**, standsning af sygedagpenge).
- **Bekendtgørelse af afgørelsen over for parten.** Ombudsmanden henfører i FOB om børneydelser i udlandet også meddelelsen af afgørelsen til garantiforskrifterne.

Kædevirkningen. Et gennemgående og praktisk vigtigt mønster i Ankestyrelsens praksis er, at et ugyldigt *grundlag* automatisk gør den efterfølgende *sanktion* ugyldig. **87-14** formulerer det præcist:

> *»Hvis kommunen ikke har udarbejdet et uddannelsespålæg, eller revideret det, er der tale om en væsentlig retlig mangel ved kommunens afgørelse om, at give borgeren et tilbud efter beskæftigelsesindsatsloven. Afgørelsen vil derfor som udgangspunkt være ugyldig. Når afgivelsen af et tilbud efter beskæftigelsesindsatsloven er ugyldig, er en afgørelse om fradrag i hjælpen for udeblivelse fra tilbuddet også ugyldig.«*

Samme kædevirkning gør sig gældende i **N-7-06** og **N-2-07**: er tilbuddet ugyldigt, bortfalder sanktionshjemlen, og fradraget i kontanthjælpen skal tilbageføres.

Særligt strenge krav ved indgribende afgørelser. I **10-24** (særligt høje krav til kommunens indstilling ved anbringelse af ufødt barn) understregede Ankestyrelsen, at kravene til kommunens indstilling efter barnets lov § 51 er en garantiforskrift, og at det ikke er tilstrækkeligt, at oplysningerne kan findes spredt i sagens bilag – de skal være samlet og vurderet i selve indstillingen. Begge afgørelser blev ophævet.

Partsrettigheder som helhed. I **60-17** (partsrettigheder og ugyldighed ved manglende værgebeskikkelse) løftede Ankestyrelsen doktrinen til et generelt niveau:

> *»Hvis borgeren ikke har fået mulighed for at udnytte sine partsrettigheder under sagens behandling og forløb i kommunen, er der tale om tilsidesættelse af grundlæggende sagsbehandlingsregler, herunder partshøring, sagsoplysning og klagemuligheder, som fører til, at kommunens afgørelse som udgangspunkt er ugyldig.«*

Også her fremhæves det udtrykkeligt, at »myndigheden har bevisbyrden for, at manglerne ikke har haft betydning for afgørelsens resultat«.

Forarbejdernes væsentligheds- og ugunstkriterium. Formodningsreglen har et forankringspunkt i selve partshøringsreglens opbygning. Af de oprindelige bemærkninger til § 19 i **LSF 4 (1985) – forslag til forvaltningslov** fremgår, at høringspligten kun udløses for oplysninger, der er »af væsentlig betydning for sagens afgørelse«, og kun »såfremt oplysningerne ved sagens afgørelse er til ugunst for den pågældende part«. Lovgiver har med andre ord allerede ved afgrænsningen af *pligten* indbygget et væsentlighedsfilter – hvilket er en væsentlig del af begrundelsen for, at en konstateret tilsidesættelse så også formodes at have haft betydning. Forarbejderne knytter samtidig partshøringen direkte til officialmaksimen:

> *»Det er derimod et udslag af den officialmaxime, der på de fleste områder antages at gælde for forvaltningsmyndigheder, at myndigheden har pligt til at drage omsorg for, at sagen oplyses fyldestgørende og på dette grundlag træffe en afgørelse under anvendelse af de retsregler, der regulerer det pågældende område. Parten må derfor gives mulighed for at korrigere afgørelsesgrundlaget med henblik på at kunne modtage den gunstigst mulige afgørelse.«*

LOV	`Forvaltningsloven § 19, stk. 1` `Forvaltningsloven § 21` `Retssikkerhedsloven § 7a`	
PRAKSIS	**Ankestyrelsen** · Særligt høje krav til kommunens indstilling ved anbringelse uden samtykke af ufødt barn umiddelbart efter fødslen (Garantiforskrift)	01.01.2024
	Ankestyrelsen · Partsrettigheder og ugyldighed ved manglende værgebeskikkelse på grund af nedsat funktionsevne	01.01.2017
	Ankestyrelsen · Gensidig forsørgelsespligt for samlevende: Objektive kriterier, registerindhentning og krav til partshøring	01.01.2014
	Ankestyrelsen · Uddannelsespålæg som garantiforskrift: Ugyldighed ved manglende revision og forkert brug af jobplan for uddannelseshjælpsmodtagere	01.01.2014
	Ankestyrelsen · Standsning af sygedagpenge: Ugyldig afgørelse grundet manglende vurdering af fortsatte erhvervsrettede foranstaltninger (§ 7a garantiforskrift)	01.01.2008

Ankestyrelsen · Jobplan: Manglende revision af jobplan ved skift af aktiveringstilbud gjorde tilbud og sanktion ugyldige (Garantiforskrift) 01.01.2007

Ankestyrelsen · Jobplan er en garantiforskrift: Manglende jobplan medfører ugyldighed af aktiveringstilbud og sanktioner 01.01.2006

Ankestyrelsen · Arbejdsskadestyrelsen må ikke fastsætte ufravigelige frister for partshøring, da 4-ugers fristen for genvurdering er en ordensforskrift 01.01.2005

Ankestyrelsen · Standsning af sygedagpenge: Ugyldighed grundet manglende ajourført ressourceprofil og uændret oplysningsgrundlag 01.01.2005

Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste 01.01.2003

§ 5 Den konkrete væsentlighedsvurdering – det klassisk uafklarede stridspunkt

Bag formodningsreglen ligger et teoretisk spørgsmål, som aldrig er blevet endeligt afklaret: Er en garantiforskriftskrænkelse ugyldighedsbegrundende **i sig selv** (fordi reglen *generelt* er en væsentlig garanti), eller kun når fejlen i det **konkrete tilfælde** har haft materiel betydning?

Ombudsmanden identificerede spørgsmålet allerede i FOB om mangelfuld indkaldelse til mundtlig forhandling i landsskatteretten og formulerede det med usædvanlig klarhed:

> *»Afgørelsen af dette spørgsmål er ikke utvivlsom. Dette har sammenhæng med, at der ikke foreligger nogen fuldstændig afklaring af det almindelige forvaltningsretlige spørgsmål om, hvorvidt en sagsbehandlingsfejl skal betragtes som væsentlig (og ugyldighedsbegrundende) i alle tilfælde, hvor den er en overtrædelse af en sagsbehandlingsregel (eller -grundsætning), der i almindelighed kan anses for en væsentlig garanti for forvaltningsafgørelsens lovlighed og rigtighed - eller kun, når fejlen i det enkelte tilfælde har haft materiel betydning«*

Ombudsmanden valgte at lade spørgsmålet stå åbent – men fandt en pragmatisk vej udenom, som fortjener opmærksomhed, fordi den i praksis gør striden mindre vigtig:

> *»Jeg må nemlig være af den opfattelse, at en forvaltningsmyndighed, der - som tilfældet er her - har behandlet en sag under tilsidesættelse af en generelt set væsentlig sagsbehandlingsregel - også uafhængigt af spørgsmålet, om den trufne afgørelse er ugyldig - i almindelighed bør tilbyde den private part en ny sagsbehandling under iagttagelse af den pågældende sagsbehandlingsregel«*

Ombudsmanden tilføjede en begrundelse, der peger ud over den rent instrumentelle betragtning: iagttagelsen af reglen om mundtlig forhandling har »ikke alene, i hvert fald generelt set, [betydning] for afgørelsens rigtighed - men også ... den værdi at være et udtryk for, at skatteydernes partsstatus - med mulighed for medvirken ved oplysning og argumentation - respekteres«. Garantiforskrifter har altså både en *resultatorienteret* og en *retssikkerhedsmæssig/deltagelsesorienteret* begrundelse – og kun den første lader sig meningsfuldt afkræfte ved en konkret vurdering.

Praksis anvender i realiteten en tostrenget test. Formuleringen »som udgangspunkt ugyldig, medmindre myndigheden godtgør det modsatte« bevarer den konkrete vurdering, men gør den til myndighedens byrde. Landsskatteretten formulerer dette klart i 24-0115546 (22. september 2025), hvor Skattestyrelsen havde undladt at udsende agterskrivelse efter skatteforvaltningslovens § 20: tilsidesættelsen udgjorde »en tilsidesættelse af en væsentlig garantiforskrift, hvilket opretholder formodningen om, at fejlen har påvirket

afgørelsens materielle rigtighed og indhold«. Retten fandt fejlen konkret væsentlig, fordi selskabet ikke fik mulighed for at reagere, og fordi afgørelsen materielt næppe var korrekt.

Tilsvarende i 15-3103125, hvor SKAT havde truffet afgørelse for 2014 uden agterskrivelse: tilsidesættelsen af høringspligten blev anset for en væsentlig garantiforskrift, »som konkret kunne have haft betydning for sagens udfald«. Bemærk formuleringen – det er tilstrækkeligt, at fejlen *kunne* have haft betydning. Samme lave tærskel anvendes i 09-03436, 20-0040307, 12-0191270 og 16-0130199, hvor en afgørelse sendt før høringsfristens udløb førte til delvis ugyldighed.

Også Ankestyrelsen anvender denne formulering. I **D-14-08** blev afgørelsen ugyldig, fordi det »ikke kan udelukkes, at kommunen ville have truffet anden afgørelse ved korrekt sagsbehandling«. I **F-2-07** (partshøring skal specificere den konkrete sag) var afgørelsen ugyldig, selv om advokaten faktisk havde svaret, at han ikke havde bemærkninger til erklæringen – for uden at vide *hvilken* sag høringen angik, kunne parten ikke vurdere, om der skulle suppleres med yderligere materiale.

Ombudsmanden opsummerer testen i FOB 2016-33:

> *»I de tilfælde, hvor en afgørelse er behæftet med sagsbehandlingsfejl, skal der foretages en konkret vurdering af, om fejlen er konkret væsentlig med den virkning, at afgørelsen er ugyldig. I så fald skal parterne stilles, som om afgørelsen ikke var truffet.«*

LOV	Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Skatteforvaltningsloven § 20, stk. 1, 2	
PRAKSIS	**Landsskatteretten** · Annullering af udbytte og manglende agterskrivelse fører til ugyldighed	22.09.2025
	Landsskatteretten · Sagsbehandlingsfejl: Afgørelse sendt før høringsfristens udløb førte til delvis ugyldighed	03.12.2020
	Landsskatteretten · Ugyldig skatteansættelse på grund af manglende partshøring og begrundelse efter indsigelse	05.08.2020
	Landsskatteretten · Forhøjelse af indkomst annulleret på grund af manglende agterskrivelse	22.07.2019
	Landsskatteretten · Afgørelse om henstand med skattebetaling ugyldig på grund af sagsbehandlingsfejl	13.03.2013
	Landsskatteretten · Ugyldig skatteansættelse grundet manglende kendelse efter rettidig indsigelse	10.05.2010
	Ankestyrelsen · Standsning af sygedagpenge: Ugyldig afgørelse grundet manglende vurdering af fortsatte erhvervsrettede foranstaltninger (§ 7a garantiforskrift)	01.01.2008
	Ankestyrelsen · Jobplan: Manglende revision af jobplan ved skift af aktiveringstilbud gjorde tilbud og sanktion ugyldige (Garantiforskrift)	01.01.2007

§ 6 Når manglen ikke fører til ugyldighed: ordensforskrifter, bagatelfejl og reparation i klageinstansen

Formodningsreglen er ikke en automatik. Praksis viser tre selvstændige veje til, at en konstateret fejl alligevel ikke fører til ugyldighed.

1. Reglen er en ordensforskrift, ikke en garantiforskrift. Sondringen er skarp i **U-13-05** (-Arbejdsskadestyrelsen må ikke fastsætte ufravigelige frister). Ankestyrelsen fastslog, at forvaltningslovens § 21 er en garantiforskrift, mens den 4-ugers frist for genvurdering, styrelsen skulle overholde, kun er en **ordensforskrift**. Myndighedens ønske om at overholde sin egen interne frist kunne derfor ikke begrunde, at der blev sat en ufravigelig frist over for parten, som afskar dennes ret til at udtale sig. Ordensforskrifter beskytter

forvaltningens interne arbejdstilrettelæggelse – ikke afgørelsens rigtighed – og deres tilsidesættelse udløser ingen ugyldighedsformodning.

En tilsvarende gradering gælder klagevejledning. Af Vejledning om beregning af klagefrister fremgår, at »manglende klagevejledning ikke kan medføre, at afgørelsen bliver ugyldig«, men i stedet fører til, at klagefristen suspenderes. Om begrundelsesmangler hedder det tilsvarende, at retsvirkningen »normalt alene medføre[r] forlængelse af en eventuel klagefrist, indtil der er meddelt parten en begrundelse, der opfylder kravene i § 24«. Manglende overholdelse af § 24 er altså ikke i sig selv ugyldighedsbegrundende – men det er den ofte i kombination med andre mangler, jf. **49-14** og Landsskatterettens 20-0040307.

2. Fejlen er konkret uden betydning. I **U-13-05** fandt Ankestyrelsen selv fejlen begået, men ikke ugyldighedsbegrundende, da fejlen ikke kunne antages at have haft betydning for det materielle spørgsmål – bl.a. fordi Ankestyrelsen selv havde inddraget de bemærkninger, der senere indkom.

Landsskatteretten afviste ugyldighed i 16-1707410, hvor SKAT i et beregningsbilag fejlagtigt havde henvist til momslovens § 38, stk. 2 i stedet for stk. 1. Retten formulerede testen:

> *»For at en sagsbehandlingsfejl, som en forkert lovhenvisning, kan medføre ugyldighed, skal fejlen være væsentlig.«*

Da selve afgørelsen henviste korrekt til elafgiftslovens § 11, stk. 15 og vandafgiftslovens § 9, stk. 2, havde bilagsfejlen ikke haft betydning for resultatet.

Højesteret nåede et parallelt resultat i BS-16129/2023-HJR (17. januar 2024) – anden runde i Jernbanenævnets strid med DB Cargo. DB Cargo gjorde gældende, at påbuddet led af en væsentlig begrundelsesmangel, fordi det primært henviste til konkurrenceforhold frem for til takstprincippet. Højesteret fastslog først, at hjemlen var i orden:

> *»Det var ikke en yderligere betingelse, at nævnet foretog en analyse af konkurrencemæssige forhold mv.«*

Og dernæst, at begrundelsesmanglen ikke var væsentlig: uanset henvisningerne til konkurrenceforhold fremgik det af påbuddets indledning og bilag, at kernen var spørgsmålet om rimelig fortjeneste – det var dermed tilstrækkeligt klart for DB Cargo, hvad påbuddets indhold og begrundelse var. Sammenholdt med BS-48710/2019-HJR illustrerer de to domme sondringen skarpt: samme nævn, samme virksomhed, men i 2020 manglede hjemlen (retlig mangel → ugyldighed), mens der i 2024 alene var en uklarhed i begrundelsen (processuel mangel → konkret vurdering → gyldighed).

3. Fejlen repareres i klageinstansen. Dette er det praktisk vigtigste undtagelsestilfælde. Ombudsmanden har behandlet det principielt i FOB 2021-14, hvor Lægemiddelstyrelsen havde tilsidesat § 19 og § 21:

> *»Ved afgørelse af 2. juni 2020 stadfæstede Sundhedsministeriet Lægemiddelstyrelsens afgørelse. Sundhedsministeriets afgørelse er herefter trådt i stedet for Lægemiddelstyrelsens påbud af 4. juli 2019, der således ikke længere har selvstændige retsvirkninger. Afgørende for gyldigheden af påbuddet er dermed, om de nævnte partshøringsfejl mv. i første instans har haft betydning for udøvelsen af dine rettigheder i forbindelse med klagesagens behandling.«*

Da klageren gennem aktindsigt var fuldt bekendt med sagens faktiske grundlag ved klagens indgivelse og var partshørt af ministeriet, havde førsteinstansfejlene ikke haft betydning. Ombudsmanden fandt endvidere, at ministeriet var berettiget til at træffe realitetsafgørelse i stedet for at hjemvise. Det ændrede ikke resultatet, at klageren under ministeriets behandling *alene* gjorde sagsbehandlingsfejl gældende uden at kommentere beslutningsgrundlaget.

Retssikkerhedsvejledningen udtrykker samme princip kortere: »Visse mangler vil kunne afhjælpes af ankeinstansen. Dette gælder for eksempel en manglende partshøring.«

Reparation har dog grænser. I **A-15-07** (standsning af revalideringsydelse ved ophør af jobplan) kritiserede Ankestyrelsen skarpt, at kommunen ikke havde overholdt retssikkerhedslovens § 7 a – en garantiforskrift – men fandt, at manglen ikke kunne føre til genoptagelse af selve ydelsesudbetalingen, fordi udbetaling forudsatte en gældende jobplan: »Genoptagelse af udbetalingen ville således være i strid med lovens betingelser.« Hvor retsfølgen er lovbunden, kan en processuel mangel altså ikke skabe en materiel ret, der ikke findes – men sagen blev hjemvist til vurdering af det fremtidige forsørgelsesgrundlag.

LOV Forvaltningsloven § 21 · Forvaltningsloven § 24, stk. 1 · Forvaltningsloven § 25 · Retssikkerhedsloven § 7a

PRAKSIS

Højesteret · Højesteret fastslår Jernbanenævnets kompetence til at nedsætte takster på kombiterminaler uden forudgående konkurrenceanalyse	17.01.2024
Højesteret · Ugyldighed af Jernbanenævnets påbud om ændring af forretningsbetingelser grundet manglende hjemmel	15.06.2020
Landsskatteretten · Landsskatteretten afviste ugyldighed af afgørelse om el- og vandafgift trods henvisningsfejl i bilag	24.09.2021
Landsskatteretten · Ugyldig skatteansættelse på grund af manglende partshøring og begrundelse efter indsigelse	05.08.2020
Ankestyrelsen · Gensidig forsørgelsespligt for samlevende: Objektive kriterier, registerindhentning og krav til partshøring	01.01.2014
Ankestyrelsen · Standsning af revalideringsydelse ved ophør af jobplan – betydningen af manglende overholdelse af Retssikkerhedsloven § 7 a	01.01.2007
Ankestyrelsen · Arbejdsskadestyrelsen må ikke fastsætte ufravigelige frister for partshøring, da 4-ugers fristen for genvurdering er en ordensforskrift	01.01.2005

§ 7 Klage- og tilsynsinstansens pligt til af egen drift at påse garantiforskrifter

En selvstændig og praktisk vigtig del af ugyldighedslæren er, at prøvelsen af garantiforskrifter ikke afhænger af, om parten har påberåbt sig manglen. Ombudsmanden fastslog princippet i FOB om sygedagpenge – klagemyndigheds pligt til at kontrollere overholdelse af garantiforskrifter:

> *»I det omfang sagsbehandlingsreglerne har karakter af garantiforskrifter hvis tilsidesættelse gør at der svigter en garanti for afgørelsens lovlighed og rigtighed, er det min opfattelse at det sociale nævn har pligt til af egen drift at påse om disse regler er overholdt i underinstansens behandling af en sag.«*

Ombudsmanden henviste til sin tidligere udtalelse i beretningen for 1995, s. 139 ff., hvor han fandt det kritisabelt, at Indenrigsministeriet under behandlingen af en klagesag ikke bemærkede og påtalte de sagsbehandlingsfejl, Direktoratet for Udlændinge havde begået:

> *»Reglerne om partshøring har karakter af garantiforskrifter hvis tilsidesættelse gør at der svigter en garanti for afgørelsens lovlighed og rigtighed. Efter min opfattelse kan det ikke udelukkes at de sagsbehandlingsfejl der foreligger i forbindelse med behandlingen af (A)´s sag, har haft indflydelse på den trufne afgørelse.«*

Og til en ikke-offentliggjort sag, hvor det hedder: »Uanset om der (udtrykkeligt) er klaget herover er det imidlertid min opfattelse, at Den Sociale Ankestyrelse af egen drift er forpligtet til at tage stilling til sådanne sagsbehandlingsfejl hos Arbejdsskadestyrelsen, som efter deres art kunne være af betydning for afgørelsens indhold.«

Pligten blev håndhævet igen i FOB om tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpenge, hvor Det Sociale Nævn for Ribe Amt ikke havde taget stilling til kommunens sagsbehandlingsmangler. Ombudsmanden fandt det »beklageligt at nævnet ikke har påset om disse sagsbehandlingsmæssige regler var overholdt«, og var indstillet på at henstille genoptagelse. Ombudsmanden knytter samme sted officialprincippet til garantiforskrifterne:

> *»Princippet hører til de såkaldte garantiforskrifter, hvis iagttagelse generelt er af væsentlig betydning for afgørelsers lovlighed og rigtighed. Utilstrækkelig sagsoplysning vil kunne bevirke, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig«*

Nævnspraksis følger princippet. Udlændingenævnet hjemviste i afgørelse af 28. april 2021 en ægtefællesammenføringssag, hvor Udlændingestyrelsen havde truffet afgørelse på grundlag af lægelige dokumenter, som var faldet ud ved indscanningen. Nævnet formulerede officialmaksimens kerne:

> *»Officialmaksimen i en ansøgningssag afskærer forvaltningsmyndigheden fra passivt at holde sig til de oplysninger, som parten forelægger myndigheden, og derpå afgøre sagen efter en bevisbyrderegel, hvis partens oplysninger er utilstrækkelige.«*

Tilsvarende hjemviste nævnet i afgørelse af 20. september 2023 en afgørelse om fratagelse af kontante ydelser, fordi Hjemrejsestyrelsen hverken havde partshørt korrekt efter § 19 eller begrundet efter § 24 i forhold til klagerens helbredsoplysninger – mangler som klageren ikke selv havde formuleret som anbringender. Og i afgørelse af 9. februar 2016 ophævede nævnet af egen drift en afgørelse, fordi styrelsen havde givet afslag på en sekundær betingelse uden først at afklare, om der overhovedet forelå et retsgyldigt ægteskab.

LOV	Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Forvaltningsloven § 24, stk. 1	
PRAKSIS	**Udlændingenævnet** · Hjemvisning af sag om fratagelse af kontante ydelser grundet mangelfuld sagsoplysning og partshøring	20.09.2023
	Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om ægtefællesammenføring på grund af mangelfuld sagsoplysning af helbredsforhold	28.04.2021
	Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om ægtefællesammenføring grundet manglende vurdering af ægteskabets retsgyldighed	09.02.2016

§ 8 Retsvirkningen: annullation, hjemvisning og virkningen ex tunc

Konstateres ugyldighed, opstår spørgsmålet om retsfølgen. Praksis opererer med et klart udgangspunkt: **annullation med virkning ex tunc** – parterne skal stilles, som om afgørelsen aldrig var truffet.

Ankestyrelsen har formuleret sammenhængen mellem hjemvisning og annullation principielt i **F-3-00** (-annullation og retsvirkninger ved hjemvisning):

> *»Hjemvisning indebærer efter almindelige forvaltningsretlige regler en annullation af den påklagede afgørelse, medmindre andet fastsættes i hjemvisningsafgørelsen.«*

Og videre om konsekvensen for løbende ydelser:

> *»En sådan væsentlig mangel indebærer, at en løbende ydelse skal genetableres, indtil der foreligger en gyldig afgørelse om ophør.«*

Det afgørende praktiske spørgsmål bliver dermed, **fra hvilket tidspunkt** en ny afgørelse kan få virkning. Her er praksis konsekvent: der er ikke hjemmel til at reparere en ugyldig afgørelse ved at træffe en ny med tilbagevirkende kraft. I **F-3-00** havde kommunen efter hjemvisningen truffet ny afgørelse den 28. maj 1999, men fastholdt ophørstidspunktet 6. september 1998. Ankestyrelsen underkendte dette: borgeren havde krav på et beløb svarende til sygedagpenge i hele mellemperioden, fratrukket modtaget kontanthjælp.

Samme resultat i **38-19** (krav om gyldig afgørelse før standsning af revalideringsydelse):

> *»Udbetaling af revalideringsydelse kan først standses, når der er truffet en gyldig afgørelse. Der er ikke grundlag for at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft, og stop af revalideringsydelse sker ikke automatisk.«*

Ankestyrelsen fandt i samme afgørelse, at den tidligere praksis hvilede på en retsvildfarelse, og pålagde myndighederne at genoptage berørte sager **af egen drift** – en illustration af, at ugyldighedslæren kan udløse forpligtelser langt ud over den enkelte sag.

Ombudsmanden har i FOB 2016-33 forankret dette i Højesterets praksis:

> *»Det er således ikke muligt at 'reparere' en fejl i form af manglende meddelelse af en afgørelse ved (blot) efterfølgende at give parten meddelelse om afgørelsen (eller træffe en ny afgørelse med samme virkningstidspunkt, dvs. med tilbagevirkende kraft).«*

Ombudsmanden henviser her til **U 2016.140 H**, hvor en kommune efter at have fået en afgørelse om sygedagpengeophør erklæret ugyldig traf ny afgørelse med tilbagevirkende kraft. Højesteret fandt, at der hverken efter sygedagpengeloven eller almindelige forvaltningsretlige grundsætninger var grundlag herfor – og at den opfattelse, den tidligere (ugyldige) afgørelse kunne have bibragt parten om hendes retsstilling, ikke kunne føre til et andet resultat.

Meddelelsen som retsvirkningsbetingelse. Beslægtet hermed er princippet om, at en afgørelse først får retsvirkning ved forskriftsmæssig meddelelse. Ankestyrelsen anvendte det i **70-11** (afgørelses retsvirkning ved dødsfald samme dag): da det ikke kunne lægges til grund, at afgørelsen om forhøjet méngodtgørelse var kommet frem, inden skadelidte afgik ved døden samme dag, kunne der ikke støttes ret på den. Ombudsmanden har i FOB om afgørelse om at stoppe kontanthjælp ikke meddelt formuleret det generelt:

> *»Det anses for at være en væsentlig formel mangel hvis kravet om at en afgørelse skal meddeles til adressaten, ikke er overholdt. En sådan mangel medfører normalt afgørelsens ugyldighed... Kun i tilfælde hvor ganske særlige omstændigheder – f.eks. hensyn til adressaten – taler for at opretholde afgørelsen, kan den på trods af denne afgørende sagsbehandlingsfejl fastholdes som gyldig.«*

I **2016-3812 / 72-16** (agterskrivelse om pension) fastslog Ankestyrelsen den beslægtede regel, at når borgeren gør indsigelse mod en agterskrivelse, kan skrivelsen ikke automatisk blive til afgørelsen – der skal træffes og meddeles en ny, formel afgørelse:

> *»Vi finder, at formålet med partshøringen forsvinder, når Udbetaling Danmark undlader at forholde sig til dine bemærkninger – eller i hvert fald undlader at meddele dig resultatet heraf.«*

Klageinstansens reaktionsmuligheder. Retssikkerhedsvejledningen sammenfatter systemet:

> *»Hjemvisning anvendes f.eks. i tilfælde, hvor sagsbehandlingen i forbindelse med den oprindelige afgørelse har været mangelfuld... Hjemvisning kan også ske som følge af, at der er indkommet nye væsentlige oplysninger af betydning for underinstansens oprindelige afgørelse eller som følge af væsentlige sagsbehandlingsfejl eller hjemmelsmangler. Ved hjemvisning er udgangspunktet, at den afgørelse, der klages over, ophæves.«*

Vejledningen tilføjer, at når en afgørelse erklæres ugyldig og sagen hjemvises, må ankeinstansen samtidig tage stilling til, om ydelsen skal genoprettes – »hvilket vil være udgangspunktet«. Dette bekræftes af **A-4-06** (ulovlig afgørelse og genoprettelse af ydelse), hvor Ankestyrelsen udtrykkeligt ændrede nævnets afgørelse på netop dette punkt: nævnet havde hjemvist uden at genoprette ydelsen, men konsekvensen af ugyldigheden var, at kvinden havde ret til kontanthjælp fra ophøret indtil en ny, gyldig afgørelse forelå.

Ugyldighed kan også være til ugunst. Ombudsmanden bemærker i FOB om ændring af udfaldet af førtidspensionssag, at der »ikke [er] tvivl om at ankeinstanserne kan ændre en afgørelse til skade for parten hvis den påklagede afgørelse er ugyldig efter forvaltningsrettens ugyldighedsregler« – forbuddet mod *reformatio in pejus* viger for ugyldighedslæren.

Opsættende virkning under prøvelsen. Højesteret fastslog i BS-28216/2025-HJR (3. november 2025), at domstolene efter retsplejelovens § 517, stk. 3 har en generel kompetence til at tillægge indbringelse af administrativ frihedsberøvelse opsættende virkning, og at en særlovsbestemmelse om ikke-suspension ikke uden videre afskærer denne prøvelsesadgang i helt særlige tilfælde. Afgørelsen understreger, at grundlovens § 63, stk. 1, 2. pkt. – hvorefter den, der rejser spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser, ikke kan unddrage sig foreløbigt at efterkomme befalingen – ikke er absolut i sin praktiske udmøntning.

LOV
Forvaltningsloven § 19, stk. 1 · Grundloven § 63, stk. 1 · Retsplejeloven § 517, stk. 3

PRAKSIS

Højesteret · Domstolenes kompetence til at tillægge klager over administrative afgørelser opsættende virkning trods særlovgivning		03.11.2025
Ankestyrelsen · Krav om gyldig afgørelse før standsning af revalideringsydelse: Afvisning af tilbagevirkende kraft		01.01.2019
Ankestyrelsen · Partshøring: Udbetaling Danmark skal træffe formel afgørelse, når borger gør indsigelse mod agterskrivelse om pension		01.01.2016
Ankestyrelsen · Afgørelses retsvirkning: Dødsfald samme dag som afgørelse om varigt mén		01.01.2011
Ankestyrelsen · Kontanthjælp: Gensidig forsørgelsespligt og ægtefælle i udlandet – Ulovlig afgørelse og genoprettelse af ydelse		01.01.2006
Ankestyrelsen · Annullation og retsvirkninger ved hjemvisning: Gyldig afgørelse om dagpengeophør og forbud mod tilbagevirkende kraft		01.01.2000

§ 9 Tertiære momenter: god tro og indrettelseshensyn over for annullationsprincippet

Doktrinens tredje led – de **tertiære momenter** – udgør ventilen. Selv hvor der foreligger en væsentlig retlig mangel, kan særlige omstændigheder undtagelsesvis føre til, at akten opretholdes. Praksis er dog markant restriktiv.

Ombudsmanden formulerer udgangspunktet i FOB om ændring af ansættelsesform:

> *»Hvis en afgørelse derimod mangler hjemmel i loven, er udgangspunktet at afgørelsen er ugyldig og må annulleres... Kun rent undtagelsesvis kan berettigede forventninger hos borgeren om fortsat at kunne nyde godt af en mangelfuld afgørelse føre til opretholdelse af afgørelsen.«*

Og i FOB om ændring af udfaldet af førtidspensionssag med citat fra den forvaltningsretlige litteratur: »Rent undtagelsesvis kan berettigede forventninger hos borgeren om fortsat at kunne nyde godt af en mangelfuld afgørelse føre til opretholdelse af afgørelsen. Retspraksis viser dog at der skal særlig tungtvejende omstændigheder til.«

Hvilke momenter kan da bære? FOB 2013-12 opregner dem systematisk:

> *»I særlige tilfælde kan en afgørelse opretholdes som gyldig, selv om den forudsatte hjemmel i lovgivningen ikke var til stede. Det gælder bl.a. i tilfælde, hvor en myndighed har truffet en afgørelse med henvisning til en bestemmelse i lovgivningen, som ikke med rette kunne anvendes, men hvor den samme afgørelse kunne være truffet med henvisning til en anden bestemmelse i lovgivningen. Også i tilfælde, hvor en afgørelse er truffet med henvisning til både lovlige og ulovlige kriterier, kan det tænkes, at afgørelsen opretholdes, hvis de lovlige kriterier i sig selv kunne begrunde resultatet. Derimod kan den omstændighed, at en borger har berettigede forventninger om fortsat at kunne nyde godt af en mangelfuld afgørelse, kun rent undtagelsesvist tænkes at føre til, at en afgørelse, der savner hjemmel i lovgivningen, opretholdes.«*

Der er altså tre distinkte redningsveje – men kun den tredje er et egentligt *tertiært* moment. De to første er reelt en konstatering af, at manglen ikke var væsentlig.

Den alternative hjemmel. Rækkevidden af den første redningsvej præciseres i FOB om ændring af ansættelsesform med citat fra litteraturen:

> *»Hjemmelsmangler er normalt i sig selv væsentlige. Kun i sjældne situationer vil sådanne mangler ikke føre til ugyldighed. En af disse situationer foreligger når en påberåbt hjemmel for en afgørelse viser sig ikke at holde stik, men det samtidig oplyses at afgørelsen kunne have været truffet i henhold til en anden bestemmelse. Problemet har foreligget i flere domme, og afgørende for om afgørelsen er blevet opretholdt, synes at være om henholdsvis den anvendte og den korrekte bestemmelse er nogenlunde ens med hensyn til beskrivelse af retsfaktum.«*

I den konkrete sag var testen ikke opfyldt: der var »en afgørende forskel i retsfaktum« mellem tjenestemandsansættelse efter folkeskoletjenestemandsloven og amtskommunal tjenestemandsansættelse. Annullationen af ansættelsesbrevet var derfor berettiget.

Pligten til at overveje modstående hensyn. FOB om annullation af begunstigende afgørelse tilføjer en vigtig procedureregel:

> *»Ved vurderingen af om en begunstigende afgørelse skal annulleres på grund af hjemmelsmangler, påhviler det myndigheden at overveje om der foreligger sådanne særlige omstændigheder der kunne tale imod annullation. Myndigheden kan med andre ord ikke annullere en afgørelse der er til gunst for en borger, uden at inddrage modstående hensyn i overvejelserne.«*

De tertiære momenter skal altså aktivt overvejes – undladelse heraf er selv en sagsbehandlingsfejl.

Momenternes vægt varierer med mangeltypen. Ombudsmanden har i FOB om tilbagebetaling af tilskud foretaget en fintmærkende gradering: hvor manglen består i, at akten er udstedt i strid med en lovligt fastsat

intern regel, kan »tertiære momenter som god tro og berettigede forventninger… dog i disse tilfælde i højere grad end når en faktisk vildfarelse har ført til en urigtig anvendelse af bestemmelser i love eller bekendtgørelser, tale imod at forvaltningsakten anses for ugyldig«. Jo tættere manglen ligger på lovens egne betingelser, jo mindre rum for tertiære momenter.

Svig udelukker gode-tro-beskyttelse. Hvor adressaten selv har fremkaldt manglen, bortfalder de tertiære momenter helt. Rigsadvokatmeddelelsen om frakendelse af dansk indfødsret ved dom placerer udtrykkeligt frakendelse ved svig inden for ugyldighedslæren, ikke strafferetten:

> *»Dette skyldes, at frakendelsen ikke har karakter af en strafferetlig sanktion eller retsfølge, men snarere kan sammenlignes med annullation af en begunstigende forvaltningsafgørelse. En person, der har opnået indfødsret uretmæssigt ved svig, vil ikke have en berettiget forventning om at bevare indfødsretten. Af samme grund gælder der heller ikke en forældelsesfrist for frakendelsen.«*

Meddelelsen henviser til **U 2003.1600 V**, hvor landsretten lagde vægt på, »at udøvelse af svig, som har været bestemmende for indholdet af en forvaltningsakt, efter dansk ret, i almindelighed vil give grundlag for annullation af afgørelsen som ugyldig i forhold til den, der har handlet svigagtigt«, samt til **U 2017.694 H**, hvorefter tilbagevirkende kraft i disse tilfælde ikke strider mod Danmarks internationale forpligtelser, fordi frakendelsen ikke er en vilkårlig, men en påregnelig følge af svigen.

Grænsen mod tilbagekaldelse. Ombudsmanden præciserer i FOB om gebyr ved anmodning om genoptagelse, at »skønsmæssige afgørelser kan tilbagekaldes, mens lovbundne afgørelser i de fleste tilfælde ikke vil kunne tilbagekaldes, men derimod må omgøres efter de forvaltningsretlige regler om ugyldighed«. Valget af doktrin – annullation eller tilbagekaldelse – er dermed ikke frit, men følger af, om akten er behæftet med en retlig mangel.

LOV Forvaltningsloven § 24, stk. 1

§ 10 Sammenfatning: doktrinens struktur og de praktiske tommelfingerregler

Ugyldighedslæren lader sig sammenfatte i en test med tre led og en afgørende gaffel undervejs.

Trin 1 – Foreligger en mangel, og af hvilken art? Sondringen er afgørende for alt det følgende:

Mangeltype	Eksempler	Væsentlighedsprøvelse	Praksis
Retlig mangel	Hjemmelsmangel, fejl i retlig subsumption, faktisk vildfarelse, ulovlig skønsudøvelse, skøn under regel, strid med intern regel, kompetencemangel	Væsentlig **i sig selv** – ingen selvstændig konkret prøvelse	**BS-48710/2019-HJR**, **BS-48391/2021-HJR**, **108-10**, **41-11**, Udlændingenævnets afgørelse af 27. januar 2016
Garantiforskrift (processuel)	Partshøring, officialprincip/sagsoplysning, notatpligt, begrundelse, helhedsvurdering, obligatorisk plan/indstilling, meddelelse af afgørelsen	**Formodning** for væsentlighed – myndigheden har bevisbyrden for det modsatte	**F-3-03**, **N-7-06**, **87-14-**, **49-14**, **60-17**, **D-23-05-**, **10-24**, **24-0115546**

Ordensforskrift	Interne sagsbehandlingsfrister, klagevejledning	Ingen formodning; typisk andre retsvirkninger (fristsuspension)	**U-13-05**, Vejledning om beregning af klagefrister

Trin 2 – Er manglen væsentlig? For retlige mangler er svaret som udgangspunkt ja. For garantiforskrifter gælder formodningsreglen, og myndigheden må godtgøre, at manglen var uden betydning for resultatet – en byrde, der i praksis kun sjældent løftes, fordi tærsklen er, om fejlen *kunne* have haft betydning (15-3103125-, **D-14-08**, **F-2-07**). De to realistiske frifindelsesveje er, at fejlen konkret ikke kunne påvirke udfaldet (-16-1707410, BS-16129/2023-HJR), eller at klageinstansen har repareret fejlen ved selv at iagttage reglerne og træffe realitetsafgørelse (FOB 2021-14).

Trin 3 – Taler tertiære momenter imod ugyldighed? Kun rent undtagelsesvis. Adressatens gode tro og indrettelse kan bære en opretholdelse, hvis der skal »særlig tungtvejende omstændigheder til« – og aldrig hvor adressaten selv har fremkaldt manglen ved svig. Myndigheden har dog pligt til aktivt at overveje momenterne, før den annullerer en begunstigende akt.

Retsfølgen. Annullation ex tunc er udgangspunktet: parterne stilles, som om afgørelsen ikke var truffet. Hjemvisning indebærer efter almindelige forvaltningsretlige regler annullation, medmindre andet fastsættes (**F-3-00**). Løbende ydelser skal genetableres indtil en gyldig afgørelse foreligger (**A-4-06**, **38-19**), og der er ikke hjemmel til at give den nye afgørelse tilbagevirkende kraft (**U 2016.140 H**, FOB 2016-33). Ugyldighedslæren kan endog udløse en pligt til at genoptage en hel sagsportefølje af egen drift, hvor myndighedens praksis har hvilet på en retsvildfarelse (**38-19**).

Prøvelseskanalerne. Ugyldighed prøves ikke kun ved domstolene efter grundlovens § 63. Den udstedende myndighed, den overordnede myndighed og klageinstanserne kan og skal annullere – og klage- og tilsynsinstanser har pligt til **af egen drift** at påse, om underinstansen har overholdt garantiforskrifter, uanset om parten har rejst spørgsmålet (FOB om klagemyndigheds pligt til at kontrollere overholdelse af garantiforskrifter).

Det åbne spørgsmål. Om en garantiforskriftskrænkelse er ugyldighedsbegrundende i kraft af reglens *generelle* karakter af væsentlig garanti, eller kun når fejlen *konkret* har haft materiel betydning, er fortsat uafklaret – sådan som ombudsmanden konstaterede det i FOB om mangelfuld indkaldelse til mundtlig forhandling i landsskatteretten. Praksis har i vidt omfang neutraliseret striden ved at kombinere en formodningsregel med en lav konkret tærskel og en omvendt bevisbyrde. Men ombudsmandens supplerende pointe består: en myndighed, der har tilsidesat en generelt set væsentlig sagsbehandlingsregel, bør tilbyde parten en ny sagsbehandling – **uafhængigt af** om afgørelsen er ugyldig. Garantiforskrifter beskytter ikke kun afgørelsens rigtighed, men også partens status som deltager i sin egen sag.

Retsgrundlagets aktualitet. De centrale garantiforskrifter i forvaltningslovens § 19, § 22 og § 24 står uændrede. Der er vedtagne, endnu ikke konsoliderede ændringer til forvaltningsloven (§§ 9 a, 10 og 28 om partsaktindsigt og videregivelse af personoplysninger), men ingen af disse berører ugyldighedslærens kernebestemmelser.

Afgrænsning. Denne oversigt behandler alene den fælles ugyldighedsdoktrin. De enkelte mangeltyper som selvstændigt prøvelsestema behandles i partshøring, begrundelse-forvaltning, officialprincippet-, magtfordrejning og proportionalitetsprincippet-forvaltning. Adgangen til at genoptage eller tilbagekalde en *gyldig* afgørelse hører under genoptagelse-forvaltning, erstatningsansvar for ulovlige afgørelser under erstatningsansvar-ulovlige-myndighedsafgoerelser, og ombudsmandskritik som selvstændigt tema under ombudsmandens-udtalelser.

LOV Forvaltningsloven § 19, stk. 1 | Forvaltningsloven § 22 | Forvaltningsloven § 24, stk. 1 | Grundloven § 63, stk. 1

PRAKSIS

Højesteret · Højesteret fastslår Jernbanenævnets kompetence til at nedsætte takster på kombiterminaler uden forudgående konkurrenceanalyse	17.01.2024
Højesteret · Fremrykket ekspropriation af landbrugsejendom ved jernbaneprojekt – Betingelsen om særlig indgribende betydning	15.11.2022
Højesteret · Ugyldighed af Jernbanenævnets påbud om ændring af forretningsbetingelser grundet manglende hjemmel	15.06.2020
Landsskatteretten · Annullering af udbytte og manglende agterskrivelse fører til ugyldighed	22.09.2025
Landsskatteretten · Landsskatteretten afviste ugyldighed af afgørelse om el- og vandafgift trods henvisningsfejl i bilag	24.09.2021
Landsskatteretten · Forhøjelse af indkomst annulleret på grund af manglende agterskrivelse	22.07.2019
Ankestyrelsen · Særligt høje krav til kommunens indstilling ved anbringelse uden samtykke af ufødt barn umiddelbart efter fødslen (Garantiforskrift)	01.01.2024
Ankestyrelsen · Krav om gyldig afgørelse før standsning af revalideringsydelse: Afvisning af tilbagevirkende kraft	01.01.2019
Ankestyrelsen · Partsrettigheder og ugyldighed ved manglende værgebeskikkelse på grund af nedsat funktionsevne	01.01.2017
Ankestyrelsen · Uddannelsespålæg som garantiforskrift: Ugyldighed ved manglende revision og forkert brug af jobplan for uddannelseshjælpsmodtagere	01.01.2014
Ankestyrelsen · Gensidig forsørgelsespligt for samlevende: Objektive kriterier, registerindhentning og krav til partshøring	01.01.2014
Ankestyrelsen · Delegation af kompetence til anden aktør: Indstilling og partshøring er integreret del af afgørelsen og kan ikke delegeres	01.01.2011
Ankestyrelsen · Ugyldighed af sygedagpengeafgørelse truffet af anden aktør gennem proforma-ansættelse	01.01.2010
Ankestyrelsen · Standsning af sygedagpenge: Ugyldig afgørelse grundet manglende vurdering af fortsatte erhvervsrettede foranstaltninger (§ 7a garantiforskrift)	01.01.2008
Ankestyrelsen · Jobplan: Manglende revision af jobplan ved skift af aktiveringstilbud gjorde tilbud og sanktion ugyldige (Garantiforskrift)	01.01.2007
Ankestyrelsen · Jobplan er en garantiforskrift: Manglende jobplan medfører ugyldighed af aktiveringstilbud og sanktioner	01.01.2006
Ankestyrelsen · Kontanthjælp: Gensidig forsørgelsespligt og ægtefælle i udlandet – Ulovlig afgørelse og genoprettelse af ydelse	01.01.2006
Ankestyrelsen · Standsning af sygedagpenge: Ugyldighed grundet manglende ajourført ressourceprofil og uændret oplysningsgrundlag	01.01.2005
Ankestyrelsen · Arbejdsskadestyrelsen må ikke fastsætte ufravigelige frister for partshøring, da 4-ugers fristen for genvurdering er en ordensforskrift	01.01.2005
Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	01.01.2003
Ankestyrelsen · Annullation og retsvirkninger ved hjemvisning: Gyldig afgørelse om dagpengeophør og forbud mod tilbagevirkende kraft	01.01.2000
Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om opholdstilladelse grundet væsentlig hjemmelsmangel	27.01.2016

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Forvaltningsloven § 2	stk. 1
Forvaltningsloven § 3	stk. 3

Forvaltningsloven § 19	stk. 1	Forvaltningsloven § 22	
Forvaltningsloven § 24	stk. 1	Grundloven § 63	stk. 1

MATERIALE Citerede afgørelser

33 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS — 4

03.11.2025	Domstolenes kompetence til at tillægge klager over administrative afgørelser opsættende virkning trods særlovgivning	28216-2025
17.01.2024	Højesteret fastslår Jernbanenævnets kompetence til at nedsætte takster på kombiterminaler uden forudgående konkurrenceanalyse	4536-5439
15.11.2022	Fremrykket ekspropriation af landbrugsejendom ved jernbaneprojekt – Betingelsen om særlig indgribende betydning	bs-48391-2021-hjr
15.06.2020	Ugyldighed af Jernbanenævnets påbud om ændring af forretningsbetingelser grundet manglende hjemmel	bs-48710-2019-hjr

LANDSSKATTERETTEN · ADMINISTRATIV KLAGEINSTANS — 7

22.09.2025	Annullering af udbytte og manglende agterskrivelse fører til ugyldighed	24-0115546
24.09.2021	Landsskatteretten afviste ugyldighed af afgørelse om el- og vandafgift trods henvisningsfejl i bilag	16-1707410
03.12.2020	Sagsbehandlingsfejl: Afgørelse sendt før høringsfristens udløb førte til delvis ugyldighed	16-0130199
05.08.2020	Ugyldig skatteansættelse på grund af manglende partshøring og begrundelse efter indsigelse	20-0040307
22.07.2019	Forhøjelse af indkomst annulleret på grund af manglende agterskrivelse	15-3103125
13.03.2013	Afgørelse om henstand med skattebetaling ugyldig på grund af sagsbehandlingsfejl	12-0191270
10.05.2010	Ugyldig skatteansættelse grundet manglende kendelse efter rettidig indsigelse	09-03436

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS — 18

01.01.2024	Særligt høje krav til kommunens indstilling ved anbringelse uden samtykke af ufødt barn umiddelbart efter fødslen (Garantiforskrift)	10-24
01.01.2019	Krav om gyldig afgørelse før standsning af revalideringsydelse: Afvisning af tilbagevirkende kraft	38-19
01.01.2017	Partsrettigheder og ugyldighed ved manglende værgebeskikkelse på grund af nedsat funktionsevne	60-17
01.01.2016	Partshøring: Udbetaling Danmark skal træffe formel afgørelse, når borger gør indsigelse mod agterskrivelse om pension	72-16
01.01.2014	Gensidig forsørgelsespligt for samlevende: Objektive kriterier, registerindhentning og krav til partshøring	49-14

01.01.2014	Uddannelsespålæg som garantiforskrift: Ugyldighed ved manglende revision og forkert brug af jobplan for uddannelseshjælpsmodtagere	87-14
01.01.2011	Afgørelses retsvirkning: Dødsfald samme dag som afgørelse om varigt mén	70-11
01.01.2011	Delegation af kompetence til anden aktør: Indstilling og partshøring er integreret del af afgørelsen og kan ikke delegeres	41-11
01.01.2010	Ugyldighed af sygedagpengeafgørelse truffet af anden aktør gennem proforma-ansættelse	108-10
01.01.2008	Standsning af sygedagpenge: Ugyldig afgørelse grundet manglende vurdering af fortsatte erhvervsrettede foranstaltninger (§ 7a garantiforskrift)	D-14-08
01.01.2007	Standsning af revalideringsydelse ved ophør af jobplan – betydningen af manglende overholdelse af Retssikkerhedsloven § 7 a	A-15-07
01.01.2007	Jobplan: Manglende revision af jobplan ved skift af aktiveringstilbud gjorde tilbud og sanktion ugyldige (Garantiforskrift)	N-2-07
01.01.2006	Kontanthjælp: Gensidig forsørgelsespligt og ægtefælle i udlandet – Ulovlig afgørelse og genoprettelse af ydelse	A-4-06
01.01.2006	Jobplan er en garantiforskrift: Manglende jobplan medfører ugyldighed af aktiveringstilbud og sanktioner	N-7-06
01.01.2005	Arbejdsskadestyrelsen må ikke fastsætte ufravigelige frister for partshøring, da 4-ugers fristen for genvurdering er en ordensforskrift	U-13-05
01.01.2005	Standsning af sygedagpenge: Ugyldighed grundet manglende ajourført ressourceprofil og uændret oplysningsgrundlag	D-23-05
01.01.2003	Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	F-3-03
01.01.2000	Annullation og retsvirkninger ved hjemvisning: Gyldig afgørelse om dagpengeophør og forbud mod tilbagevirkende kraft	F-3-00

UDLÆNDINGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 4

20.09.2023	Hjemvisning af sag om fratagelse af kontante ydelser grundet mangelfuld sagsoplysning og partshøring
28.04.2021	Hjemvisning af sag om ægtefællesammenføring på grund af mangelfuld sagsoplysning af helbredsforhold
09.02.2016	Hjemvisning af sag om ægtefællesammenføring grundet manglende vurdering af ægteskabets retsgyldighed
27.01.2016	Hjemvisning af sag om opholdstilladelse grundet væsentlig hjemmelsmangel

23 PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over videnskabelig uredelighed (lov om videnskabelig uredelighed m.v.)

Nævnets afgrænsning af fabrikation, forfalskning og plagiat efter 2017-lovens § 3

Version 1 Opdateret 6. jun. 2026 1 afgørelser · 2019–2019 Læs online

INTRODUKTION

Nævnet for Videnskabelig Uredelighed (NVU) behandler sager om de mest alvorlige brud på forskningsintegriteten – fabrikation, forfalskning og plagiat – som er begået forsætligt eller groft uagtsomt. Retsgrundlaget er lov om videnskabelig uredelighed m.v. fra 2017, der afløste den tidligere UVVU-ordning og præciserede uredelighedsbegrebet til alene at omfatte de tre kerneforhold (FFP). Praksis fra NVU viser, at nævnet konsekvent afgrænser sin kompetence over for tvivlsom forskningspraksis, stiller krav om klar overvægt af sandsynlighed som bevisstandard og foretager en konkret vurdering af tilregnelse for hvert enkelt påstået forhold.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

01 Videnskabelig uredelighed er efter lovens § 3, stk. 1, nr. 1, afgrænset til tre kerneforhold: fabrikering, forfalskning og plagiering, begået forsætligt eller groft uagtsomt ved planlægning, gennemførelse eller rapportering af forskning.

02 Tilregnelseskravet følger dansk rets sædvanlige forståelse af forsæt og grov uagtsomhed – den skærpede vurdering fra Østre og Vestre Landsret under UVVU-ordningen blev eksplicit ikke videreført med 2017-loven.

03 Bagatelgrænsen i § 3, stk. 2, nr. 1, udelukker fabrikation, forfalskning og plagiat der kun har haft ringe betydning ved planlægningen, gennemførelsen eller rapporteringen af forskningen.

04 Nævnet vurderer ikke videnskabelige teoriers holdbarhed eller forskningskvaliteten af et videnskabeligt produkt – disse spørgsmål falder uden for uredelighedsbegrebet.

05 Selvplagiat (genbrug af egne tekstpassager) og forfatterskabstvister behandles som tvivlsom forskningspraksis af forskningsinstitutionerne, ikke som videnskabelig uredelighed af nævnet.

06 Plagiering forudsætter en tilegnelse af andres ideer, processer, resultater, tekst eller særlige begreber uden retmæssig kreditering – et væsentligt parameter er, om der er sket vildledning om forskerens egen indsats.

07 Fabrikering omfatter uoplyst konstruktion af data eller substitution med fiktive data – begrebet data forstås bredt som bl.a. primært materiale, målinger, optegnelser og resultater.

08 Forfalskning kræver, at manipulation, ændring eller udeladelse medfører at forskningen fremstår misvisende – det er ikke kun resultater men hele præsentationen der skal vurderes.

09 Nævnet kan afvise sager der er åbenbart grundløse, falder uden for kompetencen, har meget lille tilknytning til Danmark, eller hvor omkostningerne ikke står i rimeligt forhold til betydningen.

10 Bevisstandarden er klar overvægt af sandsynlighed – en civilretlig standard, ikke den strafferetlige standard ud over enhver rimelig tvivl.

11 Forskningsinstitutionen har pligt til at modtage og førstebehandle anmeldelser og skal inden tre måneder udarbejde en redegørelse og oversende sagen til nævnet.

12 NVU's afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, men kan prøves ved de almindelige domstole.

13 Ved konstatering af uredelighed kan nævnet henstille til tilbagetrækning af det videnskabelige produkt og orientere institutionen, arbejdsgiveren, udgiveren og eventuelle fonde.

14 Inhabilitet blandt nævnets medlemmer bedømmes efter forvaltningslovens almindelige regler – ansættelse ved samme universitet som en anmelder er ikke i sig selv inhabilitetsgrund.

§ 1 Lovgrundlag og lovens formål – fra UVVU til Nævnet for Videnskabelig Uredelighed

Lov om videnskabelig uredelighed m.v. trådte i kraft den 1. juli 2017 og afløste den hidtidige regulering i lov om forskningsrådgivning m.v. med tilhørende UVVU-bekendtgørelse. Lovens formål er efter § 1 at styrke troværdighed og integritet i dansk forskning ved at fastlægge rammer for håndtering af videnskabelig uredelighed og tvivlsom forskningspraksis.

Baggrunden for loven var bl.a. et ekspertudvalg nedsat af uddannelses- og forskningsministeren primo 2015, der afgav 12 anbefalinger til tilpasning af rammerne for UVVU. Siden 1992 havde der eksisteret en central myndighed til behandling af de alvorligste brud på forskningsintegriteten – først som forsøgsordning på det sundhedsvidenskabelige område, fra 1998 udvidet til alle videnskabelige discipliner fordelt på tre fagspecifikke udvalg (UVVU).

En central nyskabelse i 2017-loven var præciseringen af uredelighedsbegrebet. Under den tidligere ordning omfattede definitionen også "andre alvorlige brud på god videnskabelig praksis", hvilket ifølge forarbejderne havde været "vanskelig at håndtere i praksis" og blev "kritiseret for at være for bred og skønspræget". Den nye lov afgrænsede uredelighed til alene at omfatte de tre kerneforhold: fabrikering, forfalskning og plagiering (FFP).

Loven finder anvendelse på forskning udført med hel eller delvis offentlig dansk støtte, eller forskning udført ved en offentlig dansk forskningsinstitution.

LOV Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 1 Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 2

§ 2 Definitionen af videnskabelig uredelighed – § 3 og dens tre kerneforhold

Lovens § 3, stk. 1, nr. 1 definerer videnskabelig uredelighed som fabrikering, forfalskning og plagiering, som er begået forsætligt eller groft uagtsomt ved planlægning, gennemførelse eller rapportering af forskning. De tre kerneforhold defineres nærmere:

- **Fabrikering** (nr. 2): Uoplyst konstruktion af data eller substitution med fiktive data. "Data" forstås i bred forstand – bl.a. primært materiale, målinger, optegnelser og resultater.
- **Forfalskning** (nr. 3): Manipulation af forskningsmateriale, udstyr eller processer samt ændring eller udeladelse af data eller resultater, hvorved forskning fremstår misvisende. Det er hele præsentationen af forskningen – data, metoder, fortolkning og resultater – der skal vurderes.
- **Plagiering** (nr. 4): Tilegnelse af andres ideer, processer, resultater, tekst eller særlige begreber uden retmæssig kreditering.

Forarbejderne fremhæver, at et væsentligt parameter ved plagiering er, om der er sket en vildledning i forhold til forskerens egen indsats i forbindelse med det videnskabelige produkt. **Selvplagiering** – fx genbrug af egne tidligere tekstpassager – vil derimod alene kunne behandles som tvivlsom forskningspraksis. Ligeledes forventes **forfatterskabstvister** som udgangspunkt håndteret som tvivlsom forskningspraksis.

Bagatelgrænsen i § 3, stk. 2, nr. 1 udelukker tilfælde af FFP der kun har haft ringe betydning ved planlægningen, gennemførelsen eller rapporteringen af forskningen. Forarbejderne nævner som eksempler plagiering af ubetydelige passager i metodeafsnit og perifere fabrikeringer af mindre omfang uden indvirkning på den udførte forskning.

LOV Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 3, stk. 1, 2

§ 3 Tilregnelseskravet – forsæt og grov uagtsomhed efter dansk rets sædvanlige forståelse

Et forhold kan kun kvalificeres som videnskabelig uredelighed, hvis det er begået forsætligt eller groft uagtsomt. Forarbejderne til 2017-loven tager eksplicit stilling til tilregnelseskravets indhold i lyset af to centrale landsretsdomme under den tidligere ordning:

Østre Landsret anlagde i dom af 18. februar 2015 (19. afd., sag B-3931-13) en skærpet vurdering af tilregnelseskravet, idet landsretten udtalte, at området er "karakteriseret ved en bevidst eller en hertil grænsende groft uagtsom tilsidesættelse af grundlæggende krav til videnskabelig forskning", og at videnskabelig uredelighed "omfatter tilfælde, hvor det med fornøden klarhed må kunne lægges til grund, at den pågældende forsker handlede bevidst eller groft uagtsomt i forbindelse med at forfalske eller forvride det videnskabelige budskab". Vestre Landsret gav i dom af 30. marts 2016 (13. afd., sag B-0864-15) udtryk for lignende betragtninger.

Med 2017-loven valgte lovgiver imidlertid eksplicit **ikke** at videreføre denne skærpede opfattelse:

> *Med lovforslaget foreslås denne skærpede opfattelse af tilregnelseskravet ikke videreført. Efter lovforslaget skal tilregnelsesvurderingen i relation til videnskabelig uredelighed således foretages i henhold til dansk rets sædvanlige forståelse af begreberne forsæt og grov uagtsomhed, uden at denne vurdering skærpes yderligere.*

Vurderingen indebærer heller ikke krav om, at der skal være udvist forsæt eller grov uagtsomhed specifikt i forbindelse med en forfalskning af det videnskabelige *budskab* – der kan foreligge uredelighed i metodeafsnit, som ikke påvirker produktets videnskabelige budskab, men som alligevel kan skade forskningens integritet.

LOV Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 3, stk. 1

§ 4 Afgrænsningen til tvivlsom forskningspraksis – hvad falder uden for nævnets kompetence

Lovens § 3, stk. 1, nr. 5 definerer tvivlsom forskningspraksis som brud på alment anerkendte standarder for ansvarlig forskningspraksis, herunder standarderne i Den Danske Kodeks for Integritet i Forskning. Tvivlsom forskningspraksis behandles af forskningsinstitutionerne selv, jf. § 19, og falder uden for nævnets kompetence.

Videnskabelig uredelighed udgør en afgrænset delmængde af det bredere spektrum af tvivlsom forskningspraksis. I praksis betyder dette:

- **Selvplagiat/dobbeltpublikation**: Genbrug af egne tekstpassager uden tværreference er tvivlsom forskningspraksis – ikke uredelighed.
- **Forfatterskabstvister**: Upassende medforfatterskab (gæsteforfatterskab) eller udeladelse af reelle medforfattere er som udgangspunkt tvivlsom forskningspraksis.
- **Citationsmanipulation**: Gaming af impact-faktorer er tvivlsom forskningspraksis.
- **Simple fejl og uagtsomhed**: Forhold der ikke når tærsklen for grov uagtsomhed – fx slurvede kildeangivelser eller utilsigtet mangelfuld data-håndtering – kan være tvivlsom forskningspraksis, men er ikke uredelighed.
- **FFP under bagatelgrænsen**: Selv forsætlig fabrikering, forfalskning eller plagiering kan falde uden for uredelighedsdefinitionen, hvis forholdet kun har haft ringe betydning.

Nævnet kan efter § 17 oversende forhold, som nævnet vurderer er tvivlsom forskningspraksis uden at udgøre uredelighed, til den relevante forskningsinstitution til videre behandling.

Der er en vigtig distinktion: lovens § 3, stk. 2, nr. 2 og 3, fastslår at nævnet ikke tager stilling til videnskabelige teoriers holdbarhed eller forskningskvaliteten af et videnskabeligt produkt. Nævnet forholder sig til processen – om forskningen er frembragt ved FFP – men ikke til, om resultaterne er rigtige.

LOV Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 3, stk. 1

Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 17 Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 19

§ 5 Nævnets praksis – plagiatsager og krav til konkret vurdering

Plagiat er den hyppigst anmeldte kategori i nævnets praksis. Nævnet foretager i plagiat-sager en konkret vurdering af:

- Omfanget af den plagierede tekst, idé eller resultat
- Om der er tale om en tilegnelse uden retmæssig kreditering
- Om der foreligger vildledning om forskerens egen indsats
- Om forholdet er begået forsætligt eller groft uagtsomt
- Om forholdet overskrider bagatelgrænsen

I NVU-2018-09 frifandt nævnet en forsker, der var anmeldt for ti tilfælde af påstået uredelighed i to publikationer om folkeskolereformen. Anmeldelsen omfattede bl.a. påstande om fabrikering ved ændring eller udeladelse af data samt forkert og misvisende gengivelse af tekster og kilder. Nævnet vurderede, at de påståede forhold ikke opfyldte kravene til videnskabelig uredelighed – hverken materielt (omfanget af de konstaterede fejl var under bagatelgrænsen eller faldt uden for definitionerne af FFP) eller subjektivt (tilregnelseskravet var ikke opfyldt).

Sagen illustrerer nævnets tilgang: selv hvor der konstateres unøjagtigheder eller fejl i kildehenvisninger, er det ikke tilstrækkeligt til at statuere uredelighed, medmindre fejlene er af en grovhed og et omfang der opfylder lovens definition og tilregnelseskrav.

LOV Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 3, stk. 1

PRAKSIS **Nvu** · NVU frifandt forsker for påstået uredelighed i publikationer om folkeskolereformen 14.03.2019

§ 6 Sagsbehandlingen – anmeldelse, institutionens rolle og nævnets procedurer

Sagsbehandlingen følger en to-trins-model:

Første trin – forskningsinstitutionen:

Sager rejses ved anmeldelse til den forskningsinstitution, hvor forskningen er udført, jf. § 10. Institutionen skal påse at anmeldelsen indeholder oplysninger om det videnskabelige produkt, den eller de forskere sagen vedrører, påstandene om uredelighed og begrundelsen herfor. Er dette opfyldt, udarbejder institutionen en redegørelse for sagens faktiske omstændigheder og oversender til nævnet senest tre måneder efter modtagelsen.

Forskningsinstitutionen har desuden pligt til af egen drift at indgive anmeldelse, hvis der er begrundet mistanke om uredelighed.

Andet trin – Nævnet for Videnskabelig Uredelighed:

Nævnet kan efter § 13 afvise sager i fire tilfælde:

1. Sagen falder uden for nævnets kompetence
2. Sagen er åbenbart grundløs eller formodes ikke at kunne føre til en afgørelse om uredelighed
3. Omkostningerne ved behandlingen står ikke i rimeligt forhold til betydningen
4. Sagen har meget lille tilknytning til Danmark

Sager der optages til realitetsbehandling skal som udgangspunkt færdigbehandles inden 12 måneder, men fristen kan forlænges ved særlige omstændigheder. Nævnet indhenter som led i sagernes behandling ekspertbistand efter konkret behov og er beslutningsdygtigt når mindst halvdelen af medlemmerne, herunder formanden, er til stede.

Sager afsluttes med en afgørelse om, at der foreligger eller ikke foreligger videnskabelig uredelighed. Ved konstatering af uredelighed kan nævnet efter § 16, stk. 2 henstille til tilbagetrækning af det videnskabelige produkt, orientere institutionen, arbejdsgiveren, udgiveren og eventuelle fonde.

LOV Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 10 Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 11 Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 13 Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 15 Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 16, stk. 2

§ 7 Nævnets sammensætning og inhabilitetsspørgsmål

Nævnet består efter § 5 af en formand (landsdommer udpeget efter indstilling fra domstolene) og 8-10 faglige medlemmer (anerkendte forskere udpeget af uddannelses- og forskningsministeren efter åbent opslag og høring af Danmarks Frie Forskningsfond). Medlemmer og suppleanter udpeges for op til fire år med mulighed for genudpegning i samlet seks år.

Inhabilitetsspørgsmål bedømmes efter forvaltningslovens almindelige regler. Folketingets Ombudsmand behandlede i FOB 2013-8 et centralt spørgsmål om inhabilitet under den tidligere UVVU-ordning. En forsker, der af UVVU var fundet skyldig i videnskabelig uredelighed, klagede over at tre UVVU-medlemmer var inhabile, fordi de var ansat ved det samme universitet som anmelderne.

Ombudsmanden udtalte, at ansættelse ved samme universitet som anmelderne ikke i sig selv giver grundlag for at statuere inhabilitet:

> *Jeg bemærker, at den omstændighed, at han – ligesom anmelderne – er ansat ved [X] Universitet, ikke i sig selv giver grundlag for at statuere inhabilitet efter reglerne i forvaltningsloven.*

Der skulle "noget mere til" – fx nære venskaber, personlige modsætningsforhold eller øvrige særlige relationer til sagens parter. Ombudsmanden bemærkede også, at professionelle uoverensstemmelser i videnskabelige sammenhænge efter gældende ret normalt ikke i sig selv kan begrunde inhabilitet.

Principper fra denne sag må antages at gælde tilsvarende for NVU efter 2017-loven, idet inhabilitetsvurderingen fortsat sker efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

LOV Forvaltningsloven § 3, stk. 1 Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 5

§ 8 Domstolsprøvelse af nævnets afgørelser og bevisstandarden

Nævnets afgørelser kan efter § 18 ikke indbringes for anden administrativ myndighed, men kan prøves ved de almindelige domstole.

Under den tidligere UVVU-ordning var der flere eksempler på domstolsprøvelse. De to mest betydningsfulde er:

- **Østre Landsrets dom af 18. februar 2015** (B-3931-13): Landsretten anlagde en skærpet vurdering af tilregnelseskravet og udtalte, at videnskabelig uredelighed "omfatter tilfælde, hvor det med fornøden klarhed må kunne lægges til grund, at den pågældende forsker handlede bevidst eller groft uagtsomt i forbindelse med at forfalske eller forvride det videnskabelige budskab."
- **Vestre Landsrets dom af 30. marts 2016** (B-0864-15): Landsretten gav udtryk for lignende betragtninger om tilregnelseskravet.

Begge domme omhandlede den gamle ordnings bredere uredelighedsdefinition. Med 2017-loven præciserede lovgiver, at den skærpede tilregnelsesvurdering ikke videreføres, og at bevisstandarden er "klar overvægt af sandsynlighed" – den civilretlige bevisstandard, ikke den strafferetlige "ud over enhver rimelig tvivl".

Domstolsprøvelsen omfatter både retlige spørgsmål (er definitionen korrekt anvendt?) og bevismæssige spørgsmål (er der tilstrækkelig dokumentation for det påståede forhold?). Nævnets faglige skøn – fx om en bestemt afvigelse fra forskningspraksis udgør forfalskning der gør forskningen misvisende – må dog antages at nyde en vis deference fra domstolene.

LOV Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 18

§ 9 Konsekvenser af en afgørelse om videnskabelig uredelighed

Det er vigtigt at fremhæve, at NVU *kun* afgør, om der foreligger videnskabelig uredelighed. Nævnet pålægger ikke sanktioner. De personalemæssige og øvrige konsekvenser tilkommer forskningsinstitutionen og andre relevante aktører.

Ved en afgørelse om uredelighed kan nævnet efter § 16, stk. 2:

- Henstille til forskeren om tilbagetrækning af det videnskabelige produkt
- Orientere den berørte forskningsinstitution
- Orientere forskerens arbejdsgiver
- Orientere udgiveren (fx et tidsskrift) og eventuelt henstille til tilbagetrækning
- Orientere eventuelle fonde der har finansieret forskningen

De typiske faktiske konsekvenser af en uredelighedsafgørelse omfatter:

- **Publikationstilbagetrækning** (retraction) af videnskabelige artikler
- **Karensperiode** ved ansøgning om forskningsmidler – fx fastsætter bekendtgørelse om bevillingsfunktionen under Danmarks Frie Forskningsfond, at fonden kan fastsætte en karensperiode på op til 2 år for en ansøger, der er kendt videnskabeligt uredelig
- **Afskedigelse eller degradering** ved universitetet – dette afgøres af institutionen efter de personalemæssige regler
- **Krav om tilbagebetaling** af forskningsbevillinger fra fonde og styrelser

- **Tab af akademiske grader** (ph.d. eller doktorgrad) – afgøres af den uddannelsesinstitution der har tildelt graden

Nævnets afgørelser offentliggøres som hovedregel på nævnets hjemmeside, men med hensyn til privatlivsbeskyttelse.

LOV Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 16, stk. 2

§ 10 Sammenfatning og aktuel retsstilling

Lov om videnskabelig uredelighed m.v. har ikke været ændret siden sin vedtagelse i 2017 – der er ingen vedtagne men ikke-konsoliderede ændringer. Loven etablerede et klarere og snævrere uredelighedsbegreb end den tidligere UVVU-ordning ved at fjerne den brede residualkategori "andre alvorlige brud på god videnskabelig praksis" og afgrænse til alene FFP.

Nævnets praksis viser en konsekvent tilgang:

- **Streng materiel afgrænsning**: Kun fabrikation, forfalskning og plagiat over bagatelgrænsen falder inden for kompetencen
- **Krav om tilregnelse**: Der stilles krav om forsæt eller grov uagtsomhed – simpel uagtsomhed er ikke tilstrækkelig
- **Konkret vurdering**: Hvert påstået forhold vurderes individuelt med inddragelse af forskningspraksis på det pågældende område
- **Civilretlig bevisstandard**: Klar overvægt af sandsynlighed, ikke strafferetlig bevisbyrde
- **Tydeligt grænseskel til tvivlsom forskningspraksis**: Selvplagiat, forfatterskabstvister, citationsmanipulation og andre brud på god forskningspraksis håndteres af institutionerne

Afgrænsningen mod bedrageri (straffelovens §§ 159 og 279) har desuden relevans i de sjældne tilfælde, hvor videnskabelig uredelighed indebærer svindel med forskningsbevillinger. Her vil den strafferetlige forfølgning følge sit eget spor parallelt med nævnets vurdering.

Forskningsinstitutionernes egne retningslinjer for tvivlsom forskningspraksis, jf. lovens § 20, udgør det komplementære reguleringsplan – Den Danske Kodeks for Integritet i Forskning fra 2014 fastlægger de overordnede principper om ærlighed, gennemsigtighed og ansvarlighed som institutionerne forventes at håndhæve.

LOV Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 3, stk. 1

Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 20

PRAKSIS **Nvu** · NVU frifandt forsker for påstået uredelighed i publikationer om folkeskolereformen 14.03.2019

REFERENCE Lovgrundlag

5 paragraffer

Forvaltningsloven § 3 stk. 1	Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 3 stk. 1, 2

Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 4

Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 13

Lov om videnskabelig uredelighed m.v. § 16

MATERIALE Citerede afgørelser

1 afgørelse

NVU · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
14.03.2019	NVU frifandt forsker for påstået uredelighed i publikationer om folkeskolereformen	NVU-2018-09