

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).

Grundlovens § 55 og ombudsmandslovens afgrænsning af embedets virksomhed

§ 1

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 *føreløbig 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](#) giver 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 klageinstanser anvender normen. Ankestyrelsen fastslog i [D-5-00 \(Krav til skriftlighed i helhedsvurdering og opfølgingsplaner i sygedagpengesager\)](#), at det "følger af god forvaltningsskik", at en opfølgingsplan 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 opfølgingsplaner 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)	Standsnings 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

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 indsig. 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 indsig, 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

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

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 **sandhedspflicht**. 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

Ombudsmanden og domstolene: to spor i kontrollen med forvaltningen

§ 13

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 offentlige 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

Sammenfatning: hvad ombudsmandspraksis reelt binder myndighederne til

§ 14

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