



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 22. december 2020
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Henrik Overgaard Mor-
sing
Sagsnr.: 2020-0030-5288
Dok.: 1758154

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 377 (Alm. del), som Folketin-
gets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 11. december 2020.
Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Naser Khader (KF).

Nick Hækkerup

/

Henrik Skovgaard-Petersen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 377 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Vil ministeren som opfølgning på samrådet den 9. december 2020 om politiets actioncards, jf. samrådssp. N, O og R, udarbejde et notat, der uddybende beskriver, hvorvidt der var notatpligt hos Rigspolitiet og/eller Justitsministeriet for så vidt angår telefonsamtalen mellem Rigspolitiet og Justitsministeriets departement den 5. november 2020? Notatet skal også tage specifik højde for Folketingets Ombudsmandens udtalelser vedrørende myndigheders notatpligt.”

Svar:

1. Om notatpligten kan Justitsministeriet generelt oplyse, at det følger af offentlighedslovens § 13, stk. 1 og 2, at en myndighed i afgørelsessager under visse betingelser er forpligtet til at gøre notat om oplysninger, som den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med.

Notatpligten efter offentlighedslovens § 13 gælder som nævnt alene for afgørelsessager, dvs. hvor en myndighed f.eks. skal træffe afgørelse om at tildele en ydelse, en tilladelse eller lignende.

Det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb afgrænses traditionelt ved, at der skal være tale om en retsakt (udtalelse) fra en offentlig myndighed, som udstedes på offentligretligt grundlag, som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret, og som retter sig mod eksterne modtagere (i modsætning til internt mod myndigheden selv). Det kan tilføjes, at der – hvis der er tale om en afgørelsessag – som udgangspunkt ikke gælder bestemte formkrav til afgørelsens meddelelse. En afgørelse kan således i princippet meddeles både skriftligt og mundtligt. Det kan dog efter omstændighederne følge af god sagsbehandlings- og forvaltningsskik, at afgørelsen bør meddeles skriftligt.

Den ovennævnte notatpligt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, indtræder, når myndigheden skal træffe afgørelse i den pågældende sag, som oplysningerne vedrører (afgørelsessag), og der er tale om oplysninger, som vedrører afgørelsessagens faktiske grundlag, eller om eksterne faglige vurderinger, de pågældende oplysninger eller vurderinger er af betydning for sagens afgørelse, og oplysningerne eller vurderingerne ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Efter § 13, stk. 2, er en myndighed endvidere forpligtet til at tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt i afgørelsessager, når sagsekspeditionsskridtet ikke fremgår af sagens dokumenter.

Det er ikke muligt generelt at fastlægge, hvornår et sagsekspeditionsskridt i en afgørelsessag skal betragtes som væsentligt. Det må således bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, jf. Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 14.5. I vejledningen nævnes som eksempel på et sagsekspeditionsskridt, der i almindelighed må betragtes som væsentligt og derfor skal noteres, det tilfælde, hvor en myndighed meddeler en afgørelse mundtligt.

2. Notatpligten efter offentlighedslovens § 13 gælder som beskrevet ovenfor alene for afgørelsessager.

Der gælder imidlertid også på ulovbestemt grundlag en notatpligt i visse andre sager. Der kan i den forbindelse henvises til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2. udgave, 2020), side 351 f., hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”Den lovbestemte notatpligt efter offentlighedslovens § 13 er – ligesom forvaltningsloven – begrænset til afgørelsessager. Det følger imidlertid af tilsvarende principper på ulovbestemt grundlag, at der også i forhold til andre sager må gøres notat om væsentlige sagsoplysnings- og ekspeditionsskridt, såfremt de pågældende oplysninger ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Dette krav gælder såvel oplysninger, som myndigheden modtager udefra, som myndighedens egne sagsbehandlingsskridt. Se hertil FOB 2001.117, FOB 2006.644, FOB 2010 4-1, FOB 2018-28 og Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009, s. 412 ff. og 419 ff.

Denne almindelige ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt angår ikke al virksomhed, som den offentlige forvaltning udøver. Indtil nu har retsgrundsætningen været anvendt 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. Henset hertil – og til de praktiske forhold omkring forskellige former for faktisk forvaltningsvirksomhed – er det nærliggende at antage, at notatpligten på uskrevet grundlag ikke gælder i samme omfang for al forvaltningsvirksomhed, jf. Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009, s. 421 f, FOB 2016-41 og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udg., s. 317 ff.”

Om notatpligten i mere generelle sager anføres i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2. udgave, 2020), side 304, følgende:

”Der er i forskellige sammenhænge rejst spørgsmål om, hvorvidt *notatpligten er tilsidesat i mere generelle (politiske) sager*. I den forbindelse bemærkes, at de pågældende sager typisk ikke vil have karakter af afgørelsessager, og notatpligten efter § 13, stk. 1 og 2, vil allerede af den grund ikke gælde for disse sager. Det samme gælder notatpligten efter den ulovbestemte retsgrundsætning herom, da den alene gælder i forhold til »traditionelle« administrative sager, der 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 [...]. Tilbage står herefter blot, om det følger af principperne om god forvaltningsskik, at der skal tages notat af væsentlige sagsekspeditionsskridt eller lignende i sådanne generelle (politiske) sager. Det kan i almindelighed ikke antages at være tilfældet, da notatpligten efter god forvaltningsskik navnlig hviler på et synspunkt om, at der skal skabes et tillidsforhold *mellem borgeren og forvaltningen* – hvilket forhold typisk ikke foreligger i politiske sager – og et sådant tillidsforhold skabes bl.a. ved, at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en foreliggende sag. 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 efter principperne om god forvaltningsskik.”

Om pligten til at tage notat efter god forvaltningsskik anføres endvidere i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2. udgave, 2020), side 319 f., følgende:

”Ved siden af notatpligten efter § 13, stk. 1 og 2, samt anvendelsesområdet for den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt, følger det af god forvaltningsskik, at en myndighed bør notere visse oplysninger ned. Dette skyldes hensynet til, at forvaltningen sørger for, at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren og forvaltningen, og et sådant tillidsforhold skabes bl.a. ved, at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en foreliggende sag, jf. bl.a. betænkning nr. 1510/2009, side 426 f.

[...]

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.”

Der kan i øvrigt henvises til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 412ff., hvor pligten til at gøre notat efter en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning og efter god forvaltningsskik er nærmere beskrevet.

3. Ovenstående udlægning af retstilstanden genfindes i nyere ombudsmandspraksis, hvor der i forhold til pligten til at gøre notat bl.a. anføres følgende i Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOB 2020-18, der omhandler Vurderingsstyrelsens sagsbehandling i forbindelse med vejledende udtalelser om grundværdi mv. for projektejendomme:

”5.1.5.3. Herudover kan der være pligt til at tage notat i sagerne. Det gælder, afhængigt af vejledningens karakter, også selv om vejledningen ikke har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og der således ikke er notatpligt i medfør af offentlighedslovens § 13. 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.

Desuden følger det af god forvaltningsskik, at en myndighed i visse tilfælde bør gøre notat. Det skyldes hensynet til, at forvaltningen skal sørge for, at der skabes et tillidsfuldt forhold mellem borgeren og forvaltningen. Det kan bl.a. ske, ved at forvaltningen sikrer sig bevis og derved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en sag.”

Der kan endvidere henvises til ombudsmandens udtalelser i FOB 2016-41 og FOB 2010 4-1.

4. Det må antages, at den telefonsamtale af 5. november 2020, der henvises til i spørgsmålet, relaterede sig til en generel sag, hvor der hverken efter offentlighedsloven eller på ulovbestemt grundlag gælder en notatpligt. Der henvises i den forbindelse til min besvarelse af samrådsspørgsmål N, O og R (Alm. del) i Folketingets Retsudvalg den 9. december 2020 og min besvarelse af 9. december 2020 af spørgsmål nr. 319 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.