

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 lovebekendtgørelse 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 offentlige 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 plejebenhov. 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 appellantens 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 indstævnets 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-beskeders 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

Pligtsubjekterne: statslig forvaltning og kommunal/regional centralforvaltning

§ 10

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 sontring 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 indskræpes over for anklagemyndigheden.

§ 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 skatteydere 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 forarbejdsцитat 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 prøvelsesstema, 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
BYRETTEEN · 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	Standsnings 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

HUSLEJENÆVNEN · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

04.09.2025	Ankenævnet giver lejer delvist medhold i klage om aktindsigt og kræver udlevering af telefonnotat og besigtigelsesnotat	101
------------	---	-----

KLAGENÆVNEN FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS 1

08.08.2022	Aktindsigt i klagesager fra Klagenævnet for Udbuds journalsystem efter meroffentlighedsprincippet	22/06315
------------	---	----------

PLANKLAGENÆVNEN · 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