

PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over notatpligt og journalisering

Offentlighedslovens §§ 13 og 15 samt de ulovbestemte grundsætninger om dokumentation af sagens grundlag

Version 2 · Opdateret 16. jul. 2026 · 20 afgørelser · 2000-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Notatpligten og journaliseringspligten udgør tilsammen forvaltningens grundlæggende dokumentationspligt: notatpligten efter [offentlighedsloven § 13](#) sikrer, at oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger bliver skrevet ned, og journaliseringspligten efter [§ 15](#) sikrer, at de nedskrevne dokumenter kan genfindes. Praksis på området domineres af Folketingets Ombudsmand, der siden FOB 1974.193 og FOB 1989.138 har udviklet både den ulovbestemte notatpligt uden for afgørelsessager og de krav til journalisering, der i 2013 blev lovfæstet på grundlag af Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009. Det gennemgående mønster er, at manglende notat sjældent i sig selv fører til ugyldighed, men at myndigheden bærer den bevismæssige risiko for den manglende dokumentation – og at Ankestyrelsen behandler notatpligten som en garantiforskrift med formodning for ugyldighed, når væsentlige mundtlige oplysninger aldrig blev noteret.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Notatpligten efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, gælder kun i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse, og påhviler kun den myndighed, der skal træffe afgørelsen.
- 02** Notatpligtens genstand afgøres ikke af, om en oplysning efter sit indhold er "faktisk", men af oplysningens FUNKTION: om den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller skabe klarhed om faktum.
- 03** Tilkendegivelser af standpunkter, argumenter og vurderinger med hensyn til selve sagens afgørelse falder uden for notatpligten – de indgår ikke i bevisgrundlaget, men angår afgørelsen.
- 04** Ændringen i 2013 fra "faktiske omstændigheder" til "en sags faktiske grundlag" og "eksterne faglige vurderinger" tilsigtede ingen realitetsændring; 1985-forarbejderne (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217) er derfor fortsat den autoritative fortolkningskilde.
- 05** En sagkyndig eller ekstern faglig vurdering, der indgår i afgørelsesgrundlaget, er omfattet af notatpligten – også når den har et subjektivt præg, jf. FOB 2004.198 om vurderingsskemaer ved politioptagelse.
- 06** § 13, stk. 2, om væsentlige sagsekspeditionsskridt lovfæster den ulovbestemte grundsætning for afgørelsessagernes vedkommende; mundtligt meddelte afgørelser og mundtlig udskydelse af 7-dages-fristen er typeeksempler.

- 07** Notatpligten gælder ikke i sager inden for strafferetsplejen, jf. § 13, stk. 3 – men retsplejelovens § 744 om politirapport og Rigsadvokatmeddelelsens notatkrav udfylder rummet.
- 08** Uden for afgørelsessager gælder en ulovbestemt retsgrundsætning om notatpligt i traditionelle administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren.
- 09** God forvaltningsskik kan begrunde notat af rene bevishensyn, men rummet herfor er begrænset, når § 13 og retsgrundsætningen allerede varetager bevissikringshensynet.
- 10** Journaliseringspligten efter § 15, stk. 1, omfatter modtagne og afsendte dokumenter OG interne dokumenter i endelig form – herunder de notater, myndigheden selv udarbejder efter § 13.
- 11** "Snarest muligt" i § 15, stk. 2, betyder efter forarbejderne 3-4 arbejdsdage for papirbaserede dokumenter og senest 7 arbejdsdage for e-mails.
- 12** Formløse noteringer (post-it-sedler og uformelle sms/e-mails) falder uden for lovens dokumentbegreb – men en sms eller e-mail, der indeholder notatpligtige oplysninger, er omfattet.
- 13** Journaliseringspligten gælder kun statslige forvaltningsmyndigheder og den kommunale/regionale CENTRALforvaltning; kommunale skoler, daginstitutioner og plejehjem er alene bundet af god forvaltningsskik.
- 14** Manglende notat fører normalt ikke i sig selv til ugyldighed, men har bevismæssig skadevirkning: myndigheden er nærmest til at bære risikoen for den manglende dokumentation.
- 15** Ankestyrelsen behandler notatpligt og partshøringspligt som garantiforskrifter, hvis tilsidesættelse udløser en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen og dermed ugyldig.
- 16** En noteret oplysning kan som udgangspunkt ikke slettes igen, men skal berigtiges – dokumentations- og arkivhensyn vejer tungere end borgerens ønske om sletning.

Lovgrundlaget: fra 1985-lovens § 6 til den lovfæstede notat- og journaliseringspligt i 2013

§ 1

Notatpligten er i dag fastsat i [offentlighedsloven § 13](#), der har følgende ordlyd:

§ 13. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., skal den pågældende myndighed m.v., når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. En myndighed m.v. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 3. Notatpligten efter stk. 1 og 2 gælder ikke i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen.

Bestemmelsen afløste 1985-lovens § 6 ved **lov nr. 606 af 12. juni 2013** om offentlighed i forvaltningen, der trådte i kraft 1. januar 2014. Af de specielle bemærkninger til § 13 i [lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013](#) fremgår, at stk. 1 »svarer med enkelte sproglige ændringer til den gældende lovs § 6, stk. 1«, og at ændringen af notatpligtens genstand fra »oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder« til *oplysninger om en sags faktiske grundlag* samt fremhævelsen af *eksterne faglige vurderinger* alene kodificerer gældende ret:

Denne pligt følger allerede af gældende ret, og der er med de nævnte ændringer af bestemmelsen således ikke tilsigtet nogen ændring med hensyn til notatpligtens genstand, der i det hele videreføres.

Det har den vigtige konsekvens, at **1985-forarbejderne** (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 216-217) fortsat er den autoritative fortolkningskilde til, hvad der skal noteres – og de citeres da også uændret af ombudsmanden helt frem til [FOB 2026-3](#) og af Justitsministeriet i [Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen](#), pkt. 14.3.

To elementer var derimod **nye** i 2013:

- **§ 13, stk. 2** om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ifølge forarbejderne »er udtryk for en lovfæstelse af den del af området for en almindelig ulovbestemt forvaltningsretlig retsgrundsætning om myndighedernes notatpligt, der angår afgørelsessager«.
- **§ 13, stk. 3** om strafferetsplejen, der dog blot viderefører, hvad der fulgte af 1985-lovens § 2, stk. 1, 1. pkt.

Journaliseringspligten i [§ 15](#) var derimod **helt ny** i 2013. Før da fulgte pligten alene af god forvaltningsskik, jf. [FOB 2018-16](#), pkt. 2, med henvisning til pkt. 4.7.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Den dybe forarbejdskilde er Offentlighedskommissionens betænkning: [betænkning nr. 1510/2009](#), bind 2, [kapitel 25](#) om en pligtsmæssig journaliseringsordning, der bygger videre på [betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision](#).

Aktualitetscheck: Offentlighedsloven blev senest ændret ved **lov af 12. juni 2024 (L 116, 2023-24)** med virkning fra 1. juli 2024, men ændringerne angår alene [§ 9, stk. 2, nr. 2](#) (chikanøse aktindsigtsanmodninger) og [§ 21, stk. 3](#) (ansattes navne). **§§ 13 og 15 er uændrede siden 2013.**

LOV

[Offentlighedsloven § 9, stk. 2](#)

[Offentlighedsloven § 13, stk. 1-3](#)

[Offentlighedsloven § 15, stk. 1](#)

[Offentlighedsloven § 21, stk. 3](#)

Notatpligtens genstand: funktionskriteriet og grænsen mod standpunkter og vurderinger

Det centrale fortolkningsbidrag er 1985-forarbejdernes **funktionskriterium**, der gengives ordret i næsten enhver ombudsmandsudtalelse på området:

Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse.

Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke [...] være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret.

Dette er nøjagtig samme afgrænsning som ekstraheringspligten i § 28 hviler på – de to bestemmelser deler begreb, og praksis om den ene kan derfor bruges på den anden. Se hertil den fyldige gennemgang i [FOB 2015-26](#) og [FOB 2014-40](#). Nærmere afgrænsning er sket i praksis:

Oplysningstype	Omfattet af notatpligt?	Kilde
Gjorte iagttagelser, måleresultater, undersøgelsesresultater	Ja – »egentlige faktuelle« oplysninger	Vejledning om offentlighedsloven, pkt. 14.3
Ekstern faglig vurdering (videnskabelig, teknisk, lægefaglig), der skal indgå i afgørelsen	Ja – udtrykkeligt nævnt i § 13, stk. 1	Forarbejderne til § 13
Sagkyndige bedømmers vurdering ved en optagelses- eller ansættelsesprøve	Ja – vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse	FOB 2003.280 og FOB 2004.198, refereret i FOB 2010 18-3
Navnet på en anmelder – også når anmelderen ønsker anonymitet	Ja	FOB 2011 20-10
Standpunkter, argumenter og vurderinger om selve sagens afgørelse	Nej – angår afgørelsen, ikke bevisgrundlaget	1985-forarbejderne
Sagens retlige omstændigheder, indholdet af gældende ret	Nej	Vejledning om offentlighedsloven, pkt. 14.3
Statistisk materiale og ikke-konkrete sammenstillinger	Nej – kan ikke tillægges bevismæssig betydning	Vejledning om offentlighedsloven, pkt. 14.3

I **FOB 2004.198** havde en ansøger fem gange fået afslag på ansættelse som politibetjent på prøve. Ansættelsesproceduren omfattede en holdprøve, hvor vurderingen blev noteret på et skema ved afkrydsning. Ombudsmanden udtalte – som gengivet i [FOB 2010 18-3](#) – at notatpligten ikke var opfyldt i tilstrækkelig grad, og at det er »fast antaget at en udtalelse fra en sagkyndig der har afgivet en vurdering af et forhold som skal indgå i grundlaget for myndighedens afgørelse, vedrører 'sagens faktiske omstændigheder'«.

Notatpligten gælder **uanset hvordan** myndigheden er blevet bekendt med oplysningen. Forarbejderne fremhæver, at oplysningerne »bl.a. [kan] stamme fra andre af myndighedens sager, fra gennemførelse af besigtigelser m.v.«. [FOB 2020-18](#) opregner spændvidden: oplysninger fra andre myndigheder, fra andre ansatte inden for samme myndighed, fra privatpersoner, fra myndighedens egne andre sager, fra registre, fra søgninger på internettet, og oplysninger som den offentligt ansatte selv på forhånd er i besiddelse af eller får ved besigtigelser.

Et praktisk vigtigt udslag: [Vejledning om offentlighedsloven, pkt. 14.2](#) fremhæver, at myndigheden må gøre notat om indholdet af materiale, der har indgået i sagen, men senere udleveres eller tilbageleveres uden kopi. Og i [Navnevejledningen, pkt. 10.4](#) formuleres retsvirkningen skarpt: »Noteres oplysningerne ikke, kan de ikke tillægges vægt ved den endelige afgørelse.«

Endelig er notatpligten uafhængig af, om sagen faktisk ender med en afgørelse. I sagen om [tilbagebetaling af boligstøtte](#) udtalte ombudsmanden, at »det er uden betydning for notatpligten om der i den konkrete sag træffes en afgørelse, eller om sagen henlægges«. Modsæt gælder, at pligten bortfalder, hvis oplysningen umiddelbart efter kommer til at fremgå af sagens øvrige dokumenter, jf. sagen om [nedsættelse af Højskoleudvalget](#), hvor

udnævnelsesbreve dokumenterede, hvem der havde accepteret hvervet – men hvor ombudsmanden samtidig fastslog, at kontakt til personer, der **afslog**, ville have været notatpligtig.

LOV

Offentlighedsloven § 13, stk. 1

Offentlighedsloven § 28, stk. 1

Væsentlige sagsekspeditionsskridt efter § 13, stk. 2 – hvad er

§ 3 »væsentligt«?

§ 13, stk. 2 pålægger myndigheden i afgørelsessager snarest muligt at tage notat om **væsentlige sagsekspeditionsskridt**, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Forarbejderne erkender, at grænsen ikke kan trækkes generelt:

Det er ikke muligt generelt at fastlægge, hvornår et sagsekspeditionsskridt i en afgørelsessag skal betragtes som væsentligt, og det må således bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Som eksempler på sagsekspeditionsskridt, der i almindelighed må betragtes som væsentlige, og derfor skal noteres, kan dog nævnes det tilfælde, hvor en myndighed meddeler en afgørelse mundtligt, eller det tilfælde, hvor en myndighed mundtligt meddeler en aktindsigtssøgende, at afgørelsen først kan forventes truffet efter udløbet af lovforslagets sagsbehandlingsfrist på syv arbejdsdage.

Tre forhold er værd at fremhæve:

- **Væsentlighedsvurderingen er ex ante.** Forarbejderne slår fast, at »[v]urderingen af et sagsekspeditionsskridts væsentlighed skal i øvrigt foretages på det tidspunkt, hvor det pågældende skridt tages«. Myndigheden kan altså ikke i bagklogskabens lys hævde, at skridtet viste sig uvæsentligt.
- **Subsidiaritet.** Ligesom stk. 1 gælder pligten kun, hvis skridtet ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter.
- **Videregivelse af oplysninger kan være et sagsekspeditionsskridt.** I [FOB 2019-29](#) henviser ombudsmanden til, at en myndigheds udlevering af oplysninger til private eller andre myndigheder efter omstændighederne kan udgøre et væsentligt sagsekspeditionsskridt.

Pligten hviler på **dokumentations- og kontrollensyn**. Som [FOB 2020-18](#) formulerer det:

På samme måde som den lovbestemte notatpligt efter offentlighedslovens § 13 bidrager også den ovennævnte ulovbestemte notatpligt ligesom journaliseringspligten til, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i en sag (dokumentationshensyn). Notatpligten vil også kunne give bedre mulighed for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt (kontrollensyn).

En beslægtet notatpligt gælder ved tvangsindgreb. [Retssikkerhedsloven § 4](#) spejler § 13, stk. 1 og 2, ordret for »sager om iværksættelse af tvangsindgreb«, og [Vejledning om retssikkerhedsloven, pkt. 30](#) begrundet pligten med, at mundtlig oplysningsindhentning ikke må afskære parten fra indsigt, og at det er »af betydning for forvaltningsmyndigheden selv, at det senere vil være muligt at konstatere, hvilke faktiske oplysninger der indgik i beslutningsgrundlaget«. Tilsvarende specialregulering findes bl.a. i [bekendtgørelse om forretningsordenen for Dommerudnævnelsesrådet § 7](#) og i [Mediebekendtgørelsen § 4](#), der pålægger kriminalforsorgen notatpligt om afgørelser efter straffuldbyrdslovens § 59, stk. 2.

Der gælder **ingen formkrav**. [Vejledning om offentlighedsloven, pkt. 14.4](#) fastslår, at det f.eks. ikke er et krav, at oplysningerne noteres på et særskilt ark. [Navnevejledningen](#) tilføjer dog en praktisk anbefaling: da §

13-notater som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt, »bør [de] udfærdiges som et selvstændigt notat«. [Vejledning om sygedagpenge](#) peger på et andet kvalitetskrav – det bør fremgå, **hvem** der har noteret oplysningen, fordi myndigheden og klageinstanserne ellers kan være nødt til at se bort fra oplysningen, hvis borgeren bestrider den.

LOV

Offentlighedsloven § 13, stk. 2

Retssikkerhedsloven § 4, stk. 1, 2

Undtagelsen for strafferetsplejen i § 13, stk. 3 – og hvad der træder i § 4 stedet

Efter [§ 13, stk. 3](#) gælder notatpligten efter stk. 1 og 2 **ikke** i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen. Forarbejderne understreger, at bestemmelsen ikke er en nyskabelse: »Dette følger også af gældende ret, idet det i den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1, 1. pkt., er fastsat, at loven ikke gælder sager inden for strafferetsplejen.«

Undtagelsen efterlader imidlertid ikke et dokumentationsmæssigt tomrum. **Retsplejelovens § 744** fastsætter en parallel pligt:

Politiet udfærdiger snarest rapport om de afhøringer, der foretages, og om andre efterforskningsskridt, medmindre oplysning herom foreligger på anden måde.

Strukturen er slående parallel til § 13: *snarest* + subsidiaritetsforbehold (»medmindre oplysning herom foreligger på anden måde«). [Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om forsvarerens adgang til aktindsigt](#) fremhæver, at rapportpligten efter § 744 samtidig »i det væsentlige [sikrer] grundlaget for forsvarerens adgang til aktindsigt«.

Rigsadvokaten har udmøntet notatkravet detaljeret for anklagerens vidnekontakt. [Rigsadvokatmeddelelsen om kvalitet og legalitet i straffesagsbehandlingen, pkt. 3.2.10](#) fastslår:

Der skal tilsvarende udarbejdes møde- eller telefonnotater om anklagerens kontakt med et vidne, og disse notater skal indgå som en del af straffesagens akter. Der skal således ske dokumentation i overensstemmelse med de almindelige regler om notatpligt og udfærdigelse af politirapporter, jf. retsplejelovens § 744, og disse oplysninger skal videregives til retten og forsvareren.

Notatpligten indebærer, at der snarest muligt skal udarbejdes et notat om kontakt med vidnet, som ikke er af rent praktisk karakter. Notatet skal være detaljeret nok til, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i sagen, og skal samtidigt give mulighed for en effektiv kontrol med, om anklagemyndigheden har handlet korrekt.

Meddelelsen præciserer, at notatet ikke behøver være ordret, at det er udtryk for anklagerens opfattelse af mødet, men at generelle oplysninger som vidnets navn og datoen for kontakten **altid** skal noteres. I større sager med gentagen kontakt til f.eks. sagkyndige vidner kan pligten opfyldes ved at oprette en **log** på sagen med referater af samtaler og henvisning til bilagsnumre.

Bemærk, at undtagelsen for strafferetsplejen ikke smitter af på forvaltningens egne indgreb over for indsatte. I sagen om [langvarig anbringelse i enrum på grund af flugtrisiko](#) fandt ombudsmanden det **kritisabelt**, at statsfængslet ikke iagttog de gældende regler om notatpligt om overvejelserne bag ugentlige forlængelser af enrumsanbringelsen, og **kritisabelt**, at direktoratet først på ombudsmandens foranledning påtalte det. Tilsvarende konstaterede ombudsmanden i [FOB 2017-18](#) væsentlige dokumentationsfejl ved langvarig

sikringscelleanbringelse: afgørende oplysninger var indhentet efterfølgende og fremgik ikke af de oprindelige notater.

LOV

Offentlighedsloven § 13, stk. 3

Retsplejeloven § 744

§ 5 Den ulovbestemte notatpligt uden for afgørelsessager – og god forvaltningsskik som yderste lag

§ 13 gælder kun i afgørelsessager. Ved siden af bestemmelsen gælder en **ulovbestemt retsgrundsætning**, som ombudsmanden formulerede allerede i FOB 1989.138 – refereret i [FOB 1999.161 om afskedigelse af en ikkefaguddannet bibliotekar](#):

Jeg har tidligere (Folketingets Ombudsmands beretning for året 1989, s. 138) udtalt at bestemmelsen må anses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag. Denne pligt er normalt en forudsætning for en effektiv kontrol med om myndighederne har handlet korrekt. Pligten har således bevismæssig betydning.

Grundsætningen har imidlertid et **afgrænset** anvendelsesområde. [FOB 2016-41](#) formulerer testen præcist:

*Retsgrundsætningen betyder ikke, at forvaltningen skal notere sagsoplysnings- og ekspeditionsskridt ned i forbindelse med al faktisk forvaltningsvirksomhed. Retsgrundsætningen anvendes således kun på **traditionelle administrative sager, der – uden at være afgørelsessager – dog har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren**, og hvor der er særlig grund til at stille krav om, at der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt.*

At grænsedragningen historisk var omtvistet, illustreres af [FOB 2010 4-1](#), hvor statsforvaltningen – med henvisning til at Justitsministeriet i forarbejderne til 1985-lovens § 6 udtrykkeligt havde **fravalgt** at lade notatpligten omfatte faktisk forvaltningsvirksomhed – bestred, at der overhovedet var udviklet en ulovbestemt grundsætning på området. Statsforvaltningen konstaterede samtidig, at »[s]pørgsmålet ses ikke at have været gjort til genstand for en behandling ved domstolene«. Med lovfæstelsen af stk. 2 i 2013 er tvivlen for afgørelsessagernes vedkommende ryddet af vejen; for de øvrige sager består grundsætningen.

Uden for både § 13 og retsgrundsætningen ligger et tredje, tyndere lag: **god forvaltningsskik**. [FOB 2020-18](#) begrundet det med tillidshensynet: myndigheden bør »sikre sig bevis og derved undgå tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en sag«. Rummet er dog begrænset. Som anført af Mohammad Ahsan og citeret af ombudsmanden i [FOB 2024-24](#):

Der synes dog – bl.a. i lyset af den lovfæstede notatpligt efter § 13 samt den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt – at være et begrænset rum for at 'kræve' og forvente, at myndighederne også tager notat efter principperne om god forvaltningsskik. De bevissikringshensyn mv., der begrundet § 13 samt den ulovbestemte retsgrundsætning, synes tilstrækkeligt varetaget med den nævnte regel og grundsætning.

Samme sted afgrænses **generelle (politiske) sager**: de er typisk ikke afgørelsessager, retsgrundsætningen rammer dem ikke (den kræver indgribende betydning for **borgeren**), og god forvaltningsskiks notatpligt hviler på et tillidsforhold mellem borger og forvaltning, »hvilket forhold typisk ikke foreligger i politiske sager«. Det kan dog »ikke afvises, at hensynet til at sikre sig dokumentation for, hvad der er foregået i en generel (politisk) sag, efter omstændighederne i særlige tilfælde kan bevirke, at der bør tages et notat herom«.

Den praktiske sontring er udmøntet mest instruktivt i [Familierektshusvejledningen, pkt. 9.2](#), der lægger tre lag oven på hinanden:

- § 13 gælder i Familierektshusets egne afgørelsessager (§ 5-sager og visse § 6-sager).
- Den ulovbestemte retsgrundsætning gælder i de øvrige § 6-sager og § 7-sager, hvor familierekten træffer afgørelsen – »Familierektshuset skal derfor ikke skelne imellem, om der er tale om en sag, hvor afgørelse træffes af Familierektshuset eller af familierekten«.
- God forvaltningsskik kan konkret begrunde notat, men »[d]erimod har Familierektshuset som klart udgangspunkt ikke en notatpligt, hvis en borger ringer ind og får vejledning f.eks. om, hvordan borgeren kan indsende en ansøgning«.

Afgrænsningen har konkret betydning. I sagen om [flyvesikkerhed på 3 flyvninger](#) fandt ombudsmanden det **beklageligt**, at Statens Luftfartsvæsen ikke anså sagen for en afgørelsessag og derfor ikke gjorde notat om indholdet af samtalerne med selskabet – og beklageligt, at ministeriet ikke påtalte den manglende overholdelse af notatpligten. Fejlklassifikationen af sagstypen forplantede sig altså direkte til en tilsidesættelse af notatpligten. Se nærmere om ombudsmandens rolle under [ombudsmandens-udtalelser](#).

Også [betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger, s. 342](#) bygger på grundsætningen: myndigheder har »normalt pligt til at gøre notat om relevante henvendelser om (påståede) ulovlige forhold« – dog »næppe [...] enhver henvendelse«, idet det afgørende er, om henvendelsen giver anledning til at overveje nærmere undersøgelser.

LOV

Offentlighedsloven § 13, stk. 1, 2

§ 6 »Snarest muligt« – tidskravet i notat- og journaliseringspligten

Tidskravet blev **skærpet** i 2013. Forarbejderne til § 13 forklarer begrundelsen:

Bestemmelsen er – med henblik på at sikre, at gengivelsen af oplysningerne bliver så nøjagtig som muligt – endvidere ændret således, at det er præciseret, at de pågældende oplysninger skal noteres snarest muligt efter, at myndigheden har modtaget eller i øvrigt har fået kendskab til oplysningerne.

Begrundelsen er altså **notatets kvalitet**: jo længere tid der går, jo mindre nøjagtig bliver gengivelsen. Det samme gælder efter stk. 2, hvor notatet »skal tages snarest muligt efter, at det pågældende skridt er taget«.

For journalisering er kravet i [§ 15, stk. 2](#) kvantificeret i forarbejderne:

Dokumenttype	Frist efter forarbejderne
»Sædvanlige« papirbaserede dokumenter (breve fra/til en borger)	Bør i almindelighed være journaliseret 3-4 arbejdsdage efter modtagelse/afsendelse – og ikke senere end 4. arbejdsdag
E-mails omfattet af journaliseringspligten	Bør i almindelighed være journaliseret senest 7 arbejdsdage efter modtagelse/afsendelse
Interne dokumenter i endelig form	Ingen frist – kriteriet »endelig form« har ikke samme objektive karakter som »afsendt«/»modtaget«

Forskellen på e-mails og papir skyldes »de ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) løbende modtager«. Fristerne er ikke absolutte. Forarbejderne anerkender to legitime forlængelsesgrunde:

- **Følsomme sager**, hvor det efter en saglig vurdering må antages, at kredsen af personer med kendskab til sagen bør begrænses mest muligt – men »[n]år det hensyn, der har begrundet en udskydelse af journaliseringen, ikke længere foreligger, bør de pågældende dokumenter journaliseres derefter«.
- **Sagsbehandlerens fravær** som følge af ferie, sygdom, kursusdeltagelse eller tjenesterejse.

Derimod gælder én absolut bagkant, som binder journaliseringen til aktindsigten:

Det er dog under alle omstændigheder forudsat, at dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligten i stk. 1, er journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning.

Dette hviler på en langvarig ombudsmandspraksis. Allerede i **FOB 1974.193** – gengivet i [betænkning nr. 1510/2009, bind 1](#) – udtalte ombudsmanden:

Efter min mening tilsiger god forvaltningspraksis, at indkommen post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de pågældende dokumenter går til sagsekspedition. [...] en forudsætning for, at denne bestemmelse kan virke i overensstemmelse med hensigten, er, at journaliseringen sker umiddelbart efter de pågældende dokumenters modtagelse.

Den linje blev fulgt op i **FOB 1993.294** ([betænkning nr. 1510/2009, bind 1, s. 127](#)), hvor ombudsmanden konstaterede, at manglende journalisering kombineret med fordeling af sagens dokumenter til forskellige enheder skaber »risiko for, at en anmodning om aktindsigt i en sag ikke bliver imødekommet fuldt ud«, og tvinger borgeren til en langt mere detaljeret identifikation end forudsat. Konklusionen:

[G]od forvaltningsskik tilsiger, at en myndighed i almindelighed bør foretage systematisk journalisering af indkommen og udgået post, og [...] dette i særlig grad må gælde, hvor undladelse vil stride mod hensynet til borgernes adgang til aktindsigt.

LOV

[Offentlighedsloven § 13, stk. 1, 2](#)[Offentlighedsloven § 15, stk. 2](#)

Journaliseringspligtens genstand: hvilke dokumenter skal journaliseres?

§ 7

§ 15, stk. 1 opstiller to kumulative betingelser og to dokumentkategorier:

Dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

De to nøglebegreber er forklaret i forarbejderne:

- **»Betydning for en sag«** sigter til dokumentets betydning for **sagens indholdsmæssige del**.
-

»Betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt« sigter navnlig til, om dokumentet har en **dokumentations- eller bevismæssig værdi** i forhold til sagen. Offentlighedskommissionen nævner som eksempel dokumenter, der vedrører »egentlige processkridt mv.«, jf. [betænkning nr. 1510/2009, bind 2, kapitel 25, pkt. 3.5.1](#).

Det er altså **indholdet og ikke formen**, der er afgørende. Som kommissionen fremhæver: »[D]et [vil] for en principiel betragtning være dokumentets indhold og ikke dets form eller karakter (elektronisk, papirbaseret, internt, eksternt mv.), der vil være afgørende for, om dokumentet er underlagt en journaliseringspligt.«

Et centralt koblingspunkt til notatpligten fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til § 15:

Det kan nævnes, at bl.a. selvstændige (interne) dokumenter, som indeholder et notat, der er udfærdiget efter lovforslagets § 13, i almindelighed vil være omfattet af journaliseringspligten.

§ 13-notatet skal altså journaliseres. [FOB 2018-28](#) formulerer det direkte: »Det betyder, at de notater, som en myndighed udarbejder [...], kan være omfattet af journaliseringspligten.«

Om »endelig form« giver forarbejderne en praktisk tommelfingerregel: det beror i første række på den udarbejdende myndigheds opfattelse, men »[d]et vil dog formentlig i almindelighed være udtryk for, at det pågældende dokument foreligger i endelig form, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag«.

En vigtig præcisering: manglende journalisering **fritager ikke** for aktindsigt. Offentlighedskommissionen advarer udtrykkeligt mod den slutning i [betænkning nr. 1510/2009, bind 2, kapitel 25, pkt. 3.3](#):

[D]et forhold, at et dokument – f.eks. et foreløbigt udkast til et internt notat – ikke bliver journaliseret, [indebærer ikke], at dokumentet, hvis der bliver anmodet om aktindsigt i den sag, som dokumentet angår, på grund af den manglende journalisering, er undtaget fra aktindsigt. Den pågældende forvaltningsmyndighed vil således også i forhold til eventuelle dokumenter, der ikke er journaliseret, være forpligtet til at inddrage disse under behandlingen af en aktindsigtsanmodning.

Et dokument kan endvidere skulle journaliseres på **flere sager**. I [FOB 2015-32](#) fandt ombudsmanden, at når borgerens breve vedrørte både sønnens sager og borgerens generelle sager, havde kommunen efter § 15, stk. 1, pligt til at journalisere brevene på begge – men at kommunen samtidig burde have adskilt sine **svar**, da samlede svar førte til behandling af personoplysninger i strid med persondataloven.

[§ 15, stk. 3](#) stiller minimumskrav til journalsystemet: dato for modtagelse/afsendelse og en **kort tematisk angivelse** af dokumentets indhold. Forarbejderne præciserer, at titlen som udgangspunkt kan bruges, men at »en ren typebetegnelse ikke [vil] være tilstrækkelig, f.eks. brev, notat m.v.« I sagen om [afslag på aktindsigt i et telefonnotat om et ministerielt høringssvar fra 2008](#) måtte ministeriet **beklage**, at aktlisten var mangelfuld, fordi den ikke indeholdt en kort tematisk angivelse – med den konsekvens, at »det [...] umiddelbart ud fra oplysningerne i aktlisten ikke [havde] været muligt for ministeriet at identificere det pågældende notat«. Omvendt fastslog ombudsmanden i sagen om [aktlisten fra Sundhedsministeriet](#), at kravene ikke må overspændes: kommissionen fandt, at det »blot [må] kræves, at journalindførslen sker på en sådan måde, at det (efterfølgende) er muligt at identificere dokumentet, og hvilken sag dokumentet vedrører«.

Denne oversigt behandler ikke selve aktindsigtsretten efter §§ 7, 14, 23, 24, 28 og 30 – se [aktindsigt](#).

§ 8 Dokumentbegrebet: post-it-sedler, sms, e-mails og pop op-beskeder

Journaliseringspligten forudsætter, at der foreligger et **dokument** i lovens forstand. Dokumentbegrebet er teknologineutralt; det afgørende er, om materialet »kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter«, og om det »har været undergivet administrativ sagsbehandling«. [FOB 2018-29](#) sammenfatter afgrænsningen:

Formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på f.eks. "post-it"-etiketter mv., anses ikke for omfattet af lovens dokumentbegreb, idet de ikke kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter.

Sms-beskeder og e-mails kan desuden have en sådan formløs karakter, at de heller ikke kan anses for omfattet af dokumentbegrebet og af den grund ikke vil skulle journaliseres. Om dette er tilfældet, vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som de vedrører. En sms-besked eller e-mail vil f.eks. være omfattet af dokumentbegrebet, hvis den indeholder notatpligtige oplysninger.

Det sidste punktum er nøglen: **notatpligten trækker journaliseringspligten med sig**. Indeholder en sms notatpligtige oplysninger, kan den ikke afskrives som formløs.

[FOB 2015-30 om sms-korrespondance](#) viser, hvor galt det kan gå. Udenrigsministeriet vurderede, at sms'er mellem en minister og en ekstern part faldt uden for dokumentbegrebet, fordi de var »særlig formløse og uformelle, herunder til dels af privat karakter«, og fordi de ikke vedrørte en sag i ministeriet. Sms'erne blev ikke journaliseret og efterfølgende slettet fra ministerens telefon – mens en aktindsigtsanmodning verserede. Ministeriet oplyste, at der ikke havde været »overvejelser om ministeriet var forpligtet til at gemme materialet på aktindsigtssagen«. Ombudsmandens kritik ramte bl.a. begrundelsen:

I den foreliggende sammenhæng måtte Udenrigsministeriets begrundelse således efter min opfattelse være egnet til at efterlade den – urigtige – opfattelse hos dig, at der slet ikke forelå sms-korrespondance mellem den daværende udviklingsminister og B. En sådan urigtig opfattelse kunne bl.a. tænkes at påvirke din interesse i at påklage ministeriets afgørelse.

Sagen illustrerer et systemisk problem: e-mails, der ikke journaliseres i ministeriets ESDH-system, slettes automatisk efter 365 dage. **Manglende journalisering blev dermed til faktisk destruktion**. Sms-korrespondancen kunne kun rekonstrueres, fordi den tilfældigvis var gengivet i en ujournaliseret intern e-mailtråd, som måtte gendannes fra backup (3,2 TB data).

[FOB 2018-29](#) viser den modsatte konklusion. Uddannelses- og Forskningsministeriet gjorde gældende, at minSU's pop op-beskeder til for tidligt indgivne SU-ansøgninger var »af vejledende karakter« og »har en så formløs karakter, at beskederne falder uden for offentlighedslovens dokumentbegreb«, og at »den digitale postkasse er så at sige lukket for ansøgninger«, hvorfor ansøgningen ikke var *modtaget*. Ombudsmanden afviste begge dele:

Både ansøgningen og afgørelsen er efter min opfattelse centrale dokumenter i sagen, som er omfattet af styrelsens journaliseringspligt. [...] Myndighedernes synspunkt om, at "den digitale postkasse er så at sige lukket for ansøgninger", og at en for tidligt indgivet ansøgning derfor ikke kan anses for modtaget, kan jeg på den baggrund ikke tilslutte mig. Jeg henviser til, at en ansøger efter det oplyste reelt får et svar på ansøgningen [...]. Hertil kommer, at der ikke ses at være hjemmel i lovgivningen til at afskære modtagelse og besvarelse af de omtalte ansøgninger.

Ombudsmanden **henstillede**, at ministeriet tog skridt til at indrette styrelsens journalisering i overensstemmelse hermed – også i de tilfælde, hvor ansøgningen blot blev videresendt, idet både kvitteringen og ansøgningen har betydning for »styrelsens mulighed for efterfølgende at kunne dokumentere ekspeditionen og dens indhold«.

De generelle IT-krav er behandlet i [FOB 2014-24 om SKATs IT-system EFI](#), hvor det fremhæves, at det med den nye offentlighedslov »er blevet et lovkrav, at dokumenter af væsentlig betydning for sagen skal journaliseres, hvilket også omfatter interne arbejdsdokumenter i deres endelige form«. Systemet blev vurderet at understøtte notatpligten, fordi noter gemmes »i ikke-redigerbart format« med fritext-, dato- og henvendelsesformfelter og journaliseres i relation til restanten.

LOV

[Offentlighedsloven § 7, stk. 1](#)[Offentlighedsloven § 13, stk. 1](#)[Offentlighedsloven § 15, stk. 1](#)

Hvilke myndigheder er bundet af journaliseringspligten? § 15, stk.

§ 9 4-6

Modsat notatpligten, der gælder al offentlig forvaltning, jf. [§ 2](#), er journaliseringspligten **begrænset til de mere centrale myndigheder**. [§ 15, stk. 4](#) fastsætter, at pligten efter stk. 1-3 gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af [§ 2](#) samt »kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning«.

Begrundelsen er ressourcemæssig. Offentlighedskommissionen anførte i [betænkning nr. 1510/2009, bind 2, kapitel 25, pkt. 3.4](#):

Der kan således peges på, at der ikke er behov for at fastsætte regler, der indebærer, at en offentlig daginstitution (f.eks. en børnehave) skal være forpligtet til at foretage journalisering i overensstemmelse med offentlighedslovens regler. I sådanne tilfælde [...] bør det alene være et krav, at dokumenterne er opbevaret på en sådan måde, at det bl.a. i forbindelse med en anmodning om aktindsigt er muligt at identificere dem og finde dem frem.

Forarbejderne til [§ 15](#) definerer »den centrale forvaltning« som de adskilte enheder, der helt eller delvist har til opgave at servicere udvalg og kommunalbestyrelse/regionsråd samt varetage den centrale personaleadministration og organisatoriske planlægning for hele myndigheden. Uden for falder:

[O]rganisatorisk adskilte institutioner og enheder i kommunen/regionen, der hovedsageligt beskæftiger sig med driftsopgaver. Dette omfatter f.eks. daginstitutioner, sygehuse, plejehjem og plejecentre, bosteder efter sociallovgivningen, skoler og andre undervisningsinstitutioner, herunder flere af sådanne institutioner med fælles ledelse.

De pågældende institutioner er dog **ikke** helt fritstillede. Forarbejderne fastslår, at de i det omfang de udøver traditionel administrativ virksomhed, herunder træffer afgørelser, »i overensstemmelse med de hidtidige principper om god forvaltningsskik [bør] journalisere ind- og udgående post«. Kravet til form er lempeligt: »[D]et [er] ikke nødvendigt, at journaliseringen foretages i et egentligt (elektronisk) journalsystem, men journaliseringen kan også foretages ved, at de pågældende ind- og udgående dokumenter opbevares manuelt i f.eks. et (fortløbende) ringbind.«

[FOB 2018-28](#) anvender sondringen direkte i en konfliktfyldt elevsag:

Den kommunale centralforvaltning omfatter ikke organisatorisk adskilte institutioner og enheder i kommunen, der hovedsageligt beskæftiger sig med driftsopgaver. Det vil sige, at bl.a. kommunale skoler som udgangspunkt ikke har pligt til at foretage journalisering efter offentlighedslovens regler.

Disse myndigheder bør imidlertid ifølge lovens forarbejder i overensstemmelse med principperne om god forvaltningsskik journalisere ind- og udgående post, i det omfang de udøver traditionel administrativ virksomhed, herunder træffer afgørelser i sager.

Bemærk asymmetrien: **den kommunale skole er ikke undtaget fra notatpligten** efter § 13 – kun fra den lovbestemte journaliseringspligt. Træffer skolen afgørelser, gælder § 13 fuldt ud.

§ 15, stk. 5 og 6 rummer to modsatrettede bemyndigelser. Stk. 5 giver vedkommende minister adgang til efter forhandling med justitsministeren at **undtage** myndigheder fra pligten; forarbejderne forudsætter, at adgangen »anvendes restriktivt«. Bemyndigelsen er udnyttet ved [bekendtgørelse om undtagelse fra journaliseringspligten i sager om politiets videregivelse af oplysninger og udstedelse af straffeattester, børneattester samt fuldstændige udskrifter](#). Stk. 6 giver omvendt adgang til at **udvide** pligten til kommunale og regionale enheder samt selskaber mv. uden for stk. 4.

Journaliseringspligten spiller endelig sammen med **arkivreglerne**. [Arkivbekendtgørelsen § 4](#) fastsætter, at kassation af offentlige myndigheders arkivalier »først [må] finde sted, når der ikke længere er administrativt eller retligt behov for dem«. På refusionsområdet er kravet skærpet ved særregler: [bekendtgørelse om statsrefusion og tilskud mv. § 26](#) kræver, at »[a] relevant dokumentation vedrørende ydelser eller tilskud til personer, hvor der ydes statsrefusion eller -tilskud, skal journaliseres«.

LOV

[Offentlighedsloven § 2](#)[Offentlighedsloven § 13, stk. 1](#)[Offentlighedsloven § 15, stk. 4-6](#)

§ 10 Retsvirkningen: bevismæssig skadevirkning frem for ugyldighed

Hovedreglen er, at **manglende notat ikke i sig selv gør afgørelsen ugyldig** – men at myndigheden bærer den bevismæssige risiko. Den klareste formulering findes i Ankestyrelsens principafgørelse **D-7-01, Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse**. En sygemeldt lønmodtager fik attesteret sit feriekort i kommunen og fik derefter standset sine sygedagpenge. Hun anførte, at hun ikke var blevet vejledt om reglerne for ferie under langvarig sygdom. Kommunen kunne ikke huske den konkrete henvendelse, men henviste til sin standardprocedure. Ankestyrelsen ændrede nævnets afgørelse:

Da der ikke forelå en skriftlig afgørelse om standsning af dagpengene i ferieperioden og kommunen ikke havde overholdt notatpligten i § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen, var kommunen nærmest til at bære risikoen for den manglende dokumentation.

Borgeren fik dermed medhold, ikke fordi afgørelsen var ugyldig, men fordi kommunen ikke kunne bevise det, den påstod. Samme mekanik ses i **R-10-01, Tilbagebetaling af børnetilskud**, hvor manglende dokumenteret vejledning betød, at det ikke var godtgjort, at borgeren havde modtaget ydelsen mod bedre vidende – tilbagebetalingskravet bortfaldt. Og i **125-13, Særlig vejledningspligt ved skift fra fysisk post til Digital Post**, hvor manglende dokumenteret forudgående vejledning gjorde det undskyldeligt, at borgerne ikke reagerede rettidigt.

Men retsvirkningen kan skærpes betydeligt, når notatpligten tilsidesættes **sammen med partshøringspligten**. Det er kernen i Ankestyrelsens principafgørelse **F-3-03, Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter**. Nævnets lægekonsulent indhentede telefonisk supplerende oplysninger fra en overlæge om, at et sygt barns tilstand var stabil, og at én person kunne varetage plejen. Oplysningerne blev alene noteret i et **internt lægeark**, blev ikke journaliseret i sagen og blev ikke forelagt faderen til partshøring. Overlægen korrigerede senere mundtligt sin udtalelse og oplyste, at de oprindelige oplysninger var givet på et utilstrækkeligt informationsgrundlag. Ankestyrelsen hjemviste:

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

Formodningen kan afkræftes – men blev det ikke her, netop fordi de mundtlige oplysninger var afgørende og efterfølgende viste sig usikre. Se nærmere om partshøring under [partshøring](#).

At formodningen faktisk kan afkræftes, viser **D-10-00 (Dagpengeophør ved henvisning til fleksjob)**, tillige refereret som [Ophør af sygedagpenge ved henvisning til fleksjob](#)). Kommunen burde have indkaldt til en personlig opfølgningssamtale, men gjorde det ikke:

Ankestyrelsen fandt dog ikke, at den manglende personlige samtale kunne medføre ugyldighed for afgørelsen om stop af dagpenge. Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at lønmodtageren havde været i tæt telefonisk kontakt med kommunen under opfølgningen.

Sammenfattende:

Konstellation	Retsvirkning
Manglende notat om ikke-afgørende oplysning, borgeren i øvrigt inddraget	Beklageligt/kritisabelt, men ikke ugyldighed – D-10-00
Manglende notat om oplysning, myndigheden vil påberåbe sig	Myndigheden bærer bevisrisikoen; borgeren får medhold – D-7-01, R-10-01
Manglende notat + manglende partshøring om afgørende oplysning	Garantiforskrifter tilsidesat → formodning for ugyldighed ; hjemvisning – F-3-03
Oplysning aldrig noteret	Kan ikke tillægges vægt ved afgørelsen – Navnevejledningen, pkt. 10.4

En tredje virkning er, at manglende notat **indicerer mangelfuld sagsoplysning**. I [FOB 2009 4-4 om valg til huslejenævn](#) sluttede ombudsmanden fra fraværet af notat til, at officialprincippet ikke kunne anses for overholdt:

Da der ikke blev fremlagt dokumentation for de valgte kvalifikationer, og da en sådan dokumentation heller ikke er fremkommet under sagen, må jeg gå ud fra at der ikke foreligger en sådan, f.eks. i form af et notat. På det foreliggende grundlag kan jeg ikke anse officialprincippet for overholdt. Det mener jeg er beklageligt.

Ombudsmanden tilføjede, at et notat »ville have muliggjort en efterprøvelse af om betingelserne for at blive valgt var til stede«. **I mangel af dokumentation kan kontrolinstansen ikke tage stilling** – hvilket er notatpligtens egentlige pointe. Se videre under [officialprincippet](#).

Den samme dynamik ses i nævnspraksis om bevisbyrde. I Ligebehandlingsnævnets sag [18-6920](#) kunne arbejdsgiveren ikke løfte den omvendte bevisbyrde, bl.a. fordi det fremlagte organisationsdiagram var **udateret**,

og fordi ledelsens kalendernotat ikke dokumenterede beslutningen om at opsigse klageren på det påståede tidspunkt. Tilsvarende i [24-7703](#), hvor nævnet fandt, at »det af indklagede oplyste om den relativt overordnede vurdering [...] ikke er tilstrækkeligt til at dokumentere, hvorfor det netop var klager, der bedst kunne undværes«. Manglende samtidig dokumentation af udvælgelsesprocessen kostede 195.000 kr.

Endelig: en noteret oplysning kan som udgangspunkt **ikke slettes**. Ankestyrelsens principafgørelse **F-2-03, Sletning af fejlagtige oplysninger**, angik en borger, om hvem der fejlagtigt var noteret et »mangeårigt massivt alkoholmisbrug«. Både kommune og amt erkendte, at oplysningen var grundløs, men nægtede at slette den. Ankestyrelsen stadfæstede:

Dansk offentligretlig lovgivning bygger på en forudsætning om, at alle dokumenter i enhver sag skal opbevares med henblik på arkivering og at myndighederne kun i meget begrænset omfang kan foretage kassation af sager eller dokumenter.

Ankestyrelsen understregede, at notatpligten er indført »af hensyn til både borgerens og myndighedernes behov for senere at kunne dokumentere forløbet i sagen«, og at oplysningen i stedet skulle **berigtiges** klart og utvetydigt alle steder, hvor den fremgik. Samme linje findes i [betænkning nr. 1553/2015, s. 342](#): »Er en oplysning først noteret, kan den som udgangspunkt ikke slettes igen, medmindre der er udtrykkelig lovhjemmel hertil.« Om genoptagelse i lyset af dokumentationsfejl, se [genoptagelse-forvaltning](#).

LOV

Forvaltningsloven § 19, stk. 1

Offentlighedsloven § 13, stk. 1

Offentlighedsloven § 15, stk. 1

PRAKSIS	Ankestyrelsen · Særlig vejledningspligt ved skift fra fysisk post til Digital Post om børnetilskud	01.01.2013
	Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	01.01.2003
	Ankestyrelsen · Sletning af fejlagtige oplysninger: Hensynet til dokumentation og arkivpligt vejer tungere end borgerens ønske om sletning	01.01.2003
	Ankestyrelsen · Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse	01.01.2001
	Ankestyrelsen · Tilbagebetaling af børnetilskud: Mangelfuld kommunal vejledning friholdt borgeren for tilbagebetaling	01.01.2001
	Ankestyrelsen · Dagpengeophør ved henvisning til fleksjob og kravet om personlig opfølgningssamtale	01.01.2000
	Ligebehandlingsnævnet · Tømrersvend tilkendt 195.000 kr. i godtgørelse efter afskedigelse før forældreorlov	18.02.2026
	Ligebehandlingsnævnet · Bartender tilkendt godtgørelse efter afskedigelse i forbindelse med kærestens graviditet	05.10.2018

§ 11 Systemisk mangelfuld dokumentation: egen drift-undersøgelser og hjemvisningspraksis

Ombudsmanden har i en række egen drift-undersøgelser afdækket, at dokumentationsfejl sjældent er isolerede. I [FOB 2020-11 om partsaktindsigt hos Skattestyrelsen](#) gennemgik ombudsmanden 30 sager og konstaterede, at der **manglede en række dokumenter**:

- I sag nr. 8 og 27 var følgebrevne til partsrepræsentanterne dannet automatisk i SKAT Ligning, men »selve følgebrevne blev ikke arkiveret på sagen. Følgebrevne blev udskrevet, men således ikke gemt nogen steder.«

- I sag nr. 23 og 25 eksisterede de dokumenter, der var **undtaget fra aktindsigt**, ikke længere i de daværende udgaver, »da der var tale om arbejdsdokumenter, som havde været under udarbejdelse«.

Det sidste er særlig alvorligt: myndigheden havde afslået aktindsigt i dokumenter, som den efterfølgende ikke kunne fremlægge til kontrol. Ombudsmanden fremhæver samme sted journaliseringens funktion for **ekstern kontrol**: den kan »medvirke til, at andre, f.eks. en tilsynsmyndighed, kan kontrollere myndighedens sagsbehandling«.

[FOB 2018-16 om mangelfuld journalisering af ansøgninger om udbytterefusion](#) knytter journaliseringen til sagsstyringen: myndigheden kan bruge journaliseringen »sammen med et effektivt sagsstyringssystem – til at kontrollere, at sagsbehandlingen ikke trækker unødvendigt ud, og til at undgå, at en sag bliver glemt og dermed ikke afgjort«. [FOB 2018-29](#) tilføjer et **lighedsgrundsætnings**-argument, der sjældent fremhæves:

Det er f.eks. vigtigt, at myndighedens medarbejdere af hensyn til den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning har kendskab til – eller har mulighed for at få kendskab til – hvordan myndigheden hidtil har administreret et givent regelsæt.

Den nyeste linje er [FOB 2024-24](#), hvor ombudsmanden kobler dokumentationen til **tilliden til offentlige myndigheder**, jf. den generelle udtalelse i FOB 2015-60 om, at forvaltningsvirksomhed »bør tilrettelægges og udøves på en måde, der i videst muligt omfang understøtter offentlig tillid«, og pkt. 4.1 i overblik #1 om god forvaltningsskik samt [Vejledning om god adfærd i det offentlige](#).

At utilstrækkelig dokumentation af sagens grundlag fører til **hjemvisning**, bekræftes bredt i nævnspraksis. Udlændingenævnet hjemviste i [afgørelse af 28. april 2021](#) en sag om ægtefællesammenføring, hvor Udlændingestyrelsen traf afgørelse på grundlag af lægelige dokumenter, som styrelsen **vidste** var ulæselige på grund af dårlig indscanning:

Officialmaksimen i en ansøgningssag afskærer forvaltningsmyndigheden fra passivt at holde sig til de oplysninger, som parten forelægger myndigheden, og derpå afgøre sagen efter en bevisbyrderegel, hvis partens oplysninger er utilstrækkelige.

Tilsvarende hjemviste nævnet i [afgørelse af 20. september 2023](#) en sag om fratagelse af kontante ydelser, fordi klagerens helbredsoplysninger fra samtaler i 2020 og 2021 ikke var indgået **eksplicit** i beslutningsgrundlaget – oplysninger var afgivet mundtligt, men blev ikke afspejlet i afgørelsen. Se videre [afgørelse af 21. december 2023](#) og [afgørelse af 20. april 2016](#).

Et særligt instruktivt eksempel på **processuel skadevirkning** er Udlændingenævnets [afgørelse af 9. februar 2018](#). Efter en henstilling fra Folketingets Ombudsmand omgjorde nævnet et afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse, fordi styrelsens telefoniske vejledning i januar 2014 ikke havde været korrekt. Nævnet lagde til grund, at »[t]vivl om, hvad klageren ville have gjort, hvis vejledningen havde været korrekt, skal komme klageren til gode«. Uden dokumentation for indholdet af den mundtlige vejledning bar myndigheden risikoen.

Ombudsmandens praksis om **selve notatets manglende eksistens** er lige så konsekvent. I sagen om [tilbagebetaling af boligstøtte](#) var ombudsmanden »indstillet på at udtale kritik af at der ikke foreligger notater vedrørende de oplysninger som boligstøtteforvaltningen modtog den 7. april 1998«, idet en boligstøttesag er en afgørelsessag, og oplysninger om ændrede indtægtsforhold modtaget mundtligt er oplysninger om sagens faktiske omstændigheder. Og i sagen om [kommunens pligt til at give rigtige og fyldestgørende oplysninger til tilsynsmyndighederne](#) prøvede ombudsmanden, om det var i overensstemmelse med notatpligten og god

forvaltningsskik, at en kommune alene indgik **mundtlige** aftaler med private firmaer uden at tage notat om aftalernes indhold.

Et tværgående forvaltningsområde med udbygget notatregulering er personalesagerne. [Vejledning om afvikling af tjenstlige samtaler og afhøringer](#) fastslår, at der ved tjenstlig afhøring **skal** udfærdiges notat, som i kopi udleveres til den ansatte, og at den ansatte ved almindelige tjenstlige samtaler bør have lejlighed til at gennemlæse notatet og godkende det med sin underskrift. I [FOB 1999.161](#) fandt ombudsmanden, at en kommune burde have gjort notat om den mundtlige orientering af en bibliotekar »[h]enset til betydningen af orienteringen i relation til partshøringspligten efter forvaltningslovens § 19« – og fandt det **kritisabelt**, at tilsynsrådet slet ikke udtalte sig om spørgsmålet.

LOV

[Forvaltningsloven § 19, stk. 1](#)[Offentlighedsloven § 13, stk. 1](#)[Offentlighedsloven § 15, stk. 1](#)

PRAKSIS	Udlændingenævnet · Hjemrejsestyrelsens afslag på genoptagelse af sag om meldepligt hjemvist grundet mangelfuld belysning af helbredsforhold	21.12.2023
	Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om fratagelse af kontante ydelser grundet mangelfuld sagsoplysning og partshøring	20.09.2023
	Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om ægtefællesammenføring på grund af mangelfuld sagsoplysning af helbredsforhold	28.04.2021
	Udlændingenævnet · Omstødelse af afslag på tidsubegrænset ophold efter fejlbehæftet vejledning om samlevers kontanthjælp	09.02.2018
	Udlændingenævnet · Hjemvisning af sag om hjemsendelse af nordisk statsborger grundet faktuel fejl og manglende helbredsbedømmelse	20.04.2016

Sammenfatning: dokumentationspligtens fire lag og deres

§ 12 retsvirkning

Praksis på området lader sig ordne i **fire koncentriske lag** af dokumentationspligt, med aftagende retlig styrke udad:

1. **Den lovbestemte notatpligt i afgørelsessager**, [offentlighedsloven § 13, stk. 1 og 2](#) – oplysninger om sagens faktiske grundlag, eksterne faglige vurderinger og væsentlige sagsekspeditionsskridt. Parallelt: [retssikkerhedsloven § 4](#) ved tvangsindgreb og [retsplejeloven § 744](#) i strafferetsplejen, jf. undtagelsen i [§ 13, stk. 3](#).
2. **Den ulovbestemte retsgrundsætning** – traditionelle administrative sager uden afgørelseskarakter, som dog har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren.
3. **God forvaltningsskik** – bevissikring af hensyn til tillidsforholdet mellem borger og forvaltning. Rummet er efter [FOB 2024-24](#) begrænset, fordi lag 1 og 2 allerede dækker bevissikringshensynet – og i generelle (politiske) sager mangler tillidsforholdet typisk helt.
4. **Journaliseringspligten**, [§ 15](#), der gør de tre foregående lag operative ved at sikre, at det nedskrevne kan **genfindes**. Uden for stk. 4's myndighedskreds – kommunale skoler, daginstitutioner, plejehjem, sygehuse – reduceres den til god forvaltningsskik, eventuelt opfyldt ved et fortløbende ringbind.

De **hensyn**, lagene tjener, er systematisk opregnet af Offentlighedskommissionen i [betænkning nr. 1510/2009, bind 2, kapitel 25, pkt. 3.1](#): identifikationshensyn, offentlighedshensyn, effektivitetshensyn, kontrolhensyn, bevis- og dokumentationshensyn samt arkivmæssige (bevaringsmæssige) hensyn. Kommissionens beslutning

om at lovfæste netop i offentlighedsloven blev truffet med åbne øjne for, at journalisering ikke regulerer aktindsigtsretten og »kan siges at være 'systemfremmed' i offentlighedsloven« – men blev begrundet med parallellen til notatpligten, der »ligesom journaliseringspligten – (bl.a.) tjener til at sikre, at offentligheden kan få indsigt i det fulde grundlag for forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling«, jf. [pkt. 3.2](#).

De fire **praktiske hovedregler**, der kan udledes af praksis:

- **Notér funktionen, ikke etiketten.** Spørgsmålet er ikke, om oplysningen »er faktisk«, men om den bidrager til sagens bevisgrundlag. En subjektivt præget ekstern vurdering er notatpligtig, hvis den indgår i bevisoptagelsen; et argument om, hvad afgørelsen bør blive, er det ikke.
- **Notér straks.** »Snarest muligt« er begrundet i notatets nøjagtighed, ikke i formalia. Et notat udarbejdet efterfølgende – som i [FOB 2017-18](#) – reparerer ikke fejlen.
- **Journalisér notatet.** Et § 13-notat i et internt lægeark, der ikke journaliseres på sagen, er reelt intet notat, jf. [F-3-03](#). Og et ujournaliseret dokument kan i praksis blive slettet automatisk, jf. [FOB 2015-30](#).
- **Manglende notat rammer myndigheden, ikke borgeren.** Myndigheden er nærmest til at bære risikoen for den manglende dokumentation, jf. [D-7-01](#) – og kan ikke lægge en uoteret oplysning til grund for afgørelsen.

Afgrænsningsmæssigt bemærkes, at denne oversigt ikke behandler den almindelige offentligheds og parters ret til **dokumentaktindsigt** (herunder ministerbetjening og ekstrahering), som hører under [aktindsigt](#), eller pligten til at oplyse sagen tilstrækkeligt før afgørelse, som hører under [officialprincippet](#). Notatpligten er i praksis tæt forbundet med begge: den er en **forudsætning** for, at aktindsigt kan give mening (der er kun ret til aktindsigt i dokumenter), og et **indicium** for, om officialprincippet er opfyldt (er der ikke noteret, kan sagsoplysningen ikke efterprøves). Om begrundelseskravet, se [begrundelse-forvaltning](#).

LOV

[Offentlighedsloven § 13, stk. 1-3](#)[Offentlighedsloven § 15, stk. 1-4](#)[Retsplejeloven § 744](#)[Retssikkerhedsloven § 4, stk. 1, 2](#)

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste 01.01.2003

Ankestyrelsen · Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse 01.01.2001

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Forvaltningsloven § 19	stk. 1	Offentlighedsloven § 7	stk. 2
Offentlighedsloven § 13	stk. 1-3	Offentlighedsloven § 15	stk. 1-6
Retsplejeloven § 744		Retssikkerhedsloven § 4	stk. 1, 2

MATERIALE Citerede afgørelser

19 afgørelser

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS

12

01.01.2022 Flytteudgifter og nødvendigt indbo: Sondring mellem Aktivlovens § 85 og § 81 samt krav til sagsoplysning ved henvisning til brugte effekter

19-22

01.01.2020	Ændret praksis for dokumentation og bevisvurdering af opholdskravet (9 ud af 10 år) for kontanthjælp og uddannelseshjælp	32-20
01.01.2019	Særlig støtte: Beregning af hidtidig nettoindtægt ved periode uden indtægt, og forældelse af krav	13-19
01.01.2013	Særlig vejledningspligt ved skift fra fysisk post til Digital Post om børnetilskud	125-13
01.01.2005	Partens ret til løbende aktindsigt: Kommunens pligt i sager om støtte til handicappede børn	F-1-05
01.01.2004	Krav til lægelig dokumentation ved standsning af sygedagpenge: Aktuel dokumentation er nødvendig	D-16-04
01.01.2003	Sletning af fejlagtige oplysninger: Hensynet til dokumentation og arkivpligt vejer tungere end borgerens ønske om sletning	F-2-03
01.01.2003	Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	F-3-03
01.01.2001	Tilbagebetaling af børnetilskud: Mangelfuld kommunal vejledning friholdt borgeren for tilbagebetaling	R-10-01
01.01.2001	Kommunens ansvar for manglende dokumentation for vejledning om sygedagpenge under ferieafholdelse	D-7-01
01.01.2000	Dagpengeophør ved henvisning til fleksjob og kravet om personlig opfølgningssamtale	D-10-00
01.01.2000	Krav til dokumentation for særligt børnetilskud, når dokumentation ikke kan fremskaffes grundet forhold i hjemlandet	B-2-00

UDLÆNDINGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS

5

21.12.2023	Hjemrejsestyrelsens afslag på genoptagelse af sag om meldepligt hjemvist grundet mangelfuld belysning af helbredsforhold	
20.09.2023	Hjemvisning af sag om fratagelse af kontante ydelser grundet mangelfuld sagsoplysning og partshøring	
28.04.2021	Hjemvisning af sag om ægtefællesammenføring på grund af mangelfuld sagsoplysning af helbredsforhold	
09.02.2018	Omstødelse af afslag på tidsubegrænset ophold efter fejlbehæftet vejledning om samlevers kontanthjælp	
20.04.2016	Hjemvisning af sag om hjemsendelse af nordisk statsborger grundet faktuel fejl og manglende helbredsbehandling	

LIGEBEHANDLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS

2

18.02.2026	Tømrersvend tilkendt 195.000 kr. i godtgørelse efter afskedigelse før forældreorlov	24-7703
05.10.2018	Bartender tilkendt godtgørelse efter afskedigelse i forbindelse med kærestens graviditet	18-6920

FORARBEJDE **Betænkninger**

4 referencer

Betænkning om offentlighedsloven, Bind 1 (Betænkning nr. 1510)

nr. 1510 · 2009 · Justitsministeriet

Betænkning om offentlighedsloven, Bind 2

nr. 1510 · 2009 · Justitsministeriet

Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

nr. 1553 · 2015 · Justitsministeriet

Betænkning om offentlighedslovens revision (nr. 857/1978)

nr. 857 · 1978 · Justitsministeriet