



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2022-22

**Oplysning om
opholds- og
arbejdstilladelse på
baggrund af
beskæftigelse kunne
ikke undtages fra
aktindsigt**

Resumé

3. oktober 2022

Styrelsen for International Rekruttering og Integration havde som led i en aktindsigtssag oplyst en borger om, at 33 japanske statsborgere havde fået opholds- og arbejdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c, til at arbejde for havbrugsvirksomheder. Styrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet afslog imidlertid at give aktindsigt i oplysninger om antal arbejdstagere opgjort pr. virksomhed. Myndighederne anførte, at oplysningen om, at en person har eller har haft en sag om opholds- og arbejdstilladelse på baggrund af beskæftigelse, har karakter af oplysninger om en persons private forhold efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, samt at oplysninger opdelt pr. virksomhed efter myndighedernes opfattelse ville gøre det muligt at identificere de enkelte arbejdstagere.

Forvaltningsret

11241.3

Ombudsmanden var ikke enig med myndighederne. Efter ombudsmandens opfattelse er en oplysning om, at en udlænding har en opholds- og arbejdstilladelse af den nævnte art, ikke en oplysning, der siger noget om den pågældendes private forhold.

Ombudsmanden lagde vægt på, at kriterierne for at meddele en sådan tilladelse er afgrænset til at angå udlændingens "særlige individuelle kvalifikationer", herunder uddannelsesmæssig baggrund, tidligere arbejds erfaring og relevante personlige egenskaber. Det forhold, at man har en sådan tilladelse, afslører således ikke generelt følsomme forhold omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Ombudsmanden fandt heller ikke, at myndighederne i den foreliggende sag havde godtgjort, at de ønskede oplysninger om antal arbejdstagere opgjort pr. havbrugsvirksomhed af andre grunde ville kunne tilbageholdes efter reglerne i offentlighedsloven.

Ombudsmanden henstillede på den baggrund, at Udlændinge- og Integrationsministeriet genoptog sagen.

(Sag nr. 21/06423)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

SIRI behandler ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelser fra ikke-EU-borgere, som ønsker at arbejde eller studere i Danmark, og udsteder opholdsdokumenter for EU-borgere og deres familiemedlemmer.

Denne sag udspringer af, at flere danske havbrugsvirksomheder i rognsåsonen for ørred får udenlandske statsborgere til Danmark for at arbejde med at udtage rognen fra ørrederne. Afhængigt af de pågældendes nationalitet forudsætter en sådan beskæftigelse en arbejds- og opholdstilladelse udstedt af SIRI. Det kan f.eks. være en tilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c, hvorefter der efter ansøgning kan gives opholdstilladelse til en udlænding, der har indgået aftale eller fået tilbud om ansættelse på baggrund af udlændingens særlige individuelle kvalifikationer.

Du bad den 14. oktober 2021 SIRI om aktindsigt på følgende måde:

”Undertegnede anmoder i henhold til miljøoplysningsloven om aktindsigt i danske havbrugsvirksomheders anmodninger om at få udenlandsk arbejdskraft til Danmark ifm. slagtesæsonen 2021/22. Især anmodes om aktindsigt i antallet af japanere, men også andre nationaliteter. Der anmodes om at få tilsendt et relevant dokument for en arbejdstager, der er repræsentativt for hver virksomhed.

Der anmodes om aktindsigt for virksomhederne:

...”

SIRI foretog herefter et dataudtræk, jf. offentlighedslovens § 11, og oplyste dig ved en afgørelse af 21. oktober 2021 om, at der samlet set var meddelt 33 førstegangstilladelser, der var stedfæstet til virksomhederne omfattet af din anmodning. Alle tilladelserne var givet til japanske statsborgere. SIRI af-slog samtidig at oplyse dig om antallet af tilladelser pr. virksomhed under henvisning til, at ”oplysningerne kan medføre en risiko for identifikation af enkeltpersoners private forhold”, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Det fremgår af et anonymiseret tilladelsesbrev, som blev udleveret til dig, at opholds- og arbejdstilladelsen er givet under henvisning til beskæftigelse på

grundlag af særlige individuelle kvalifikationer, jf. udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c.

Du klagede efterfølgende til SIRI over afgørelsen, idet du ønskede at få bl.a. et dataudtræk med oplysninger om antallet af tilladelser pr. virksomhed.

I en afgørelse af 1. november 2021 fastholdt SIRI, at du ikke kunne få det ønskede dataudtræk. SIRI vurderede samtidig, at din anmodning skulle behandles efter reglerne i offentlighedsloven og ikke miljøoplysningsloven, idet SIRI vurderede, at oplysningerne var af personalemæssig karakter og ikke i sig selv vedrørte forhold på miljøområdet.

Ved en afgørelse af 20. december 2021 stadfæstede Udlændinge- og Integrationsministeriet SIRI's afgørelse om afslag på aktindsigt i form af dataudtræk med oplysninger om antal arbejdstagere fordelt på de enkelte virksomheder.

Ministeriet fandt, at spørgsmålet skulle afgøres efter offentlighedsloven, og anførte i den forbindelse bl.a., at rekruttering af et antal udenlandske arbejdstagere frem for et antal danske arbejdstagere inden for havbrugsvirksomheder meget vanskeligt kunne tænkes at få en miljømæssig effekt, der "kan" påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's forstand.

Herefter anførte ministeriet bl.a. følgende:

"Udlændinge- og Integrationsministeriet har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Styrelsen for International Rekruttering og Integrations skønsmæssige vurdering. Ministeriet har lagt vægt på, at den blotte oplysning om, at en sag vedrørende en enkeltpersons forhold er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed, efter omstændighederne kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1, at ikke alle de nævnte virksomheder har udlændinge ansat, at virksomheder kan have få ansatte, at du har kendskab til de berørte personers nationalitet og at du har kendskab til virksomhederne.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder heller ikke, at oplysningerne om antal arbejdstilladelser fordelt på virksomhedsniveau i ikke-anonymiseret form kan udleveres efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedsloven § 14. Ministeriet har lagt vægt på, at oplysningerne vedrører enkeltpersoners sager hos udlændingemyndighederne og dermed er omfattet af myndighedernes tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27."

Den 28. december 2021 har du klaget til mig over SIRI's og Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelser i sagen. Du har i den forbindelse anført, at

anmodningen om aktindsigt i form af dataudtræk efter din opfattelse bør behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Du har også anført, at du tidligere har fået indsigt i, hvilke havbrugsvirksomheder der har hentet japanske rogn teknikere til Danmark. Du har fået oplyst antallet af mænd og kvinder pr. virksomhed, men har ikke fået oplyst navn eller andre data på de enkelte japanere. Det har du ikke nogen interesse i og derfor heller ikke bedt om. De oplysninger, som du efterspørger, kan efter din opfattelse ikke identificere de enkelte japanere.

2. Min behandling af sagen

Hovedspørgsmålet i denne sag er, om det var berettiget, at Udlændinge- og Integrationsministeriet og SIRI efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, jf. § 30, nr. 1, afslog at give dig aktindsigt i form af det ønskede dataudtræk om antallet af tilladelser vedrørende udenlandsk arbejdskraft i en række havbrugsvirksomheder opgjort pr. virksomhed.

Jeg er i den forbindelse enig med myndighederne i, at sagen skal afgøres efter reglerne i offentlighedsloven og ikke efter miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017), da de omhandlede oplysninger om ansættelse af udenlandsk arbejdskraft efter min opfattelse ikke har karakter af miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Det kan ikke ændre herved, at andre oplysninger relateret til havbrugsvirksomheder vil kunne have karakter af miljøoplysninger. Jeg henviser i den forbindelse til miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, jf. nr. 1 og 2, og min udtalelse i sagen [FOB 2020-5](#) (på ombudsmandens hjemmeside), hvor jeg heller ikke fandt, at oplysninger om besættelse af en stilling som sekretariatschef i Klimarådet var miljøoplysninger, idet der i første række var tale om et spørgsmål af personalemæssig karakter, som ikke i sig selv kan siges at vedrøre forhold på miljøområdet.

Som nævnt ovenfor under pkt. 1 fremgår det af det anonymiserede tilladelsesbrev, som blev udleveret til dig, at opholds- og arbejdstilladelsen er givet under henvisning til beskæftigelse på grundlag af særlige individuelle kvalifikationer, jf. udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c. Jeg har på den baggrund alene forholdt mig til, om oplysningen om en sådan opholds- og arbejdstilladelse kan undtages fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Myndighedernes afgørelser hviler på to ben, der begge skal være opfyldt, før afslaget på aktindsigt i de ønskede oplysninger er berettiget.

For det første skal oplysningen om, at en person i henhold til udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c, har opholds- og arbejdstilladelse under henvisning til beskæftigelse på grundlag af særlige individuelle kvalifikationer, være undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1. Er denne betingelse ikke opfyldt, vil myndighedernes afgørelser allerede af den grund ikke være berettiget.

Må det derimod antages, at sådanne oplysninger er undtaget fra aktindsigt, er det, for det andet, en yderligere betingelse for afgørelsernes rigtighed, at myndighederne ikke havde mulighed for (ved få og enkle kommandoer) at foretage en tilstrækkelig effektiv anonymisering af de enkelte arbejdstagere ved udlevering af oplysninger om antallet af arbejdstagere fordelt på de enkelte virksomheder.

Henset til min vurdering af det første spørgsmål om adgangen til aktindsigt i oplysningen om, at en person efter udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c, har opholds- og arbejdstilladelse under henvisning til beskæftigelse på grundlag af særlige individuelle kvalifikationer, jf. pkt. 5 nedenfor, har jeg ikke fundet anledning til at behandle spørgsmålet om anonymisering nærmere. Af samme grund vil jeg ikke i det følgende gengive myndighedernes synspunkter herom.

Du har i forbindelse med sagen også fået afslag på aktindsigt i ansættelseskontrakter pr. virksomhed og lønoplysninger. Min behandling af sagen omfatter ikke spørgsmålet om aktindsigt i disse oplysninger. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse. Jeg henviser endvidere herved til, at oplysninger om enkeltpersoners indtægts- og formueforhold, herunder oplysninger om privatansattes lønmæssige forhold, kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1, jf. sagen [FOB 2014-25](#).

Hvis du mener, at min behandling af den foreliggende sag om dataudtræk giver anledning til en ændret bedømmelse af spørgsmålene om aktindsigt i ansættelseskontrakter pr. virksomhed og lønoplysninger, henviser jeg dig til selv at rette henvendelse herom til SIRI.

3. Retsgrundlaget

3.1. Dataudtræk

Bestemmelsen i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.”

I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende:

”Hvis de oplysninger, der ønskes sammenstillet, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, følger det af bestemmelsens 2. pkt., at sammenstillingsretten kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne), kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Det gælder f.eks., hvis de oplysninger, der anmodes om at få sammenstillet, er omfattet af lovforslagets § 30, nr. 1, der undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. (...). Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering m.v. er tilstrækkelig effektiv.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, s. 73. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

3.2. Enkeltpersoners private forhold

Bestemmelsen i § 30, nr. 1, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om
1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold (...).”

I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende:

”Bestemmelsen, der er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, undtager oplysninger om privatlivets forhold (...) fra retten til aktindsigt.

...

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre 'private forhold', må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den *almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter nr. 1, er det dermed afgørende, om oplysningen ud fra en *generel betragtning* efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår.

...

Omfattet af nr. 1 er *særligt følsomme oplysninger*, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er *mindre følsomme oplysninger* omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer. (...)

Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling, samt oplysninger, der er offentligt tilgængelige, f.eks. i offentlige registre, såsom folkeregisteroplysninger.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, s. 102. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 648 f., er anført bl.a. følgende om den tilsvarende bestemmelse i § 12, stk. 1, nr. 1, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985):

”Det er antaget, at bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, *bør undergives en relativt snæver fortolkning*, jf. pkt. 4.2 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986. Udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke oplysninger der kan anses for omfattet af bestemmelsen, må således navnlig søges i vurdering af, om oplysningerne fra en generel betragtning kan betegnes som ’følsomme’, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 226.

...

Det er ikke kun konkrete oplysninger i en sags dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1. Efter omstændighederne vil også den blotte oplysning om, at en sag vedrørende en enkeltperson-

sons forhold er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed, kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1.

En sådan adgang til at undtage oplysningen om en sags eksistens må antages at gælde i forhold til f.eks. oplysninger om, at en navngiven person har indgivet ansøgning om adoption, underholdsbidrag, sociale ydelser, svangerskabsafbrydelse og lignende, jf. Justitsministeriets udtalelse i FOB 1975, side 107 og Vogter, side 219 f.

Tilsvarende gælder for sager om tvangsmæssig udsendelse, jf. ombudsmandens udtalelse i FOB 1999, side 125. Ombudsmanden udtalte i den nævnte sag, at han var enig med udlændingemyndighederne i, at oplysningen om, at en bestemt person er udsendt tvangsmæssigt, er en oplysning, der er omfattet af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1. En aktindsigtsbegæring, der havde lydt på aktindsigt i en navngiven persons udsendelsessag, ville derfor kunne have været afslået, allerede fordi det ikke kunne oplyses, om den pågældende havde en udsendelsessag. (...)

Bestemmelsen i § 12 forudsætter dog principielt, at oplysningerne vurderes konkret, og den giver ikke hjemmel for generelt at undtage sager fra aktindsigt, jf. FOB 1999, side 125 og Gammeltoft-Hansen m.fl., side 425.”

Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen (2013), anfører s. 255 f. bl.a. følgende om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 30, nr. 1:

”Uden for kredsen af oplysninger, som kan undtages (...) hører oplysninger, som i bemærkninger til lovforslaget betegnes som oplysninger af ’objektiv karakter’. Som eksempler herpå nævnes oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling, samt oplysninger, som måtte være offentligt tilgængelige, f.eks. i folkeregisteret. Det objektive ved disse oplysninger må være, at de er udtryk for, at den pågældende person har en bestemt retlig status i samfundet, som derfor efter en almindelig opfattelse ikke bør være skjult for andre. Oplysninger om, at den pågældende har mistet sin status ved at blive skilt eller afskediget fra en offentlig stilling, er næppe heller af privat karakter. Hvis ændringen i retlig status kan bero på andre end rent objektive forhold, f.eks. helbredsforhold eller straffbare handlinger, må disse oplysninger efter en konkret vurdering kunne anses for private.

Dette sidste må antages at gælde oplysninger om frakendelse af jagt-tegn eller de nærmere oplysninger, der har ligget til grund for en skilsmissebevilling.”

I sagen [FOB 2022-4](#) (på ombudsmandens hjemmeside) havde Styrelsen for Patientklager afslået at udlevere en borgers kontaktoplysninger efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, fordi de pågældende oplysninger i den foreliggende sag ville afsløre, at borgeren havde haft en klagesag hos en forvaltningsmyndighed. Jeg udtalte, at offentlighedslovens § 30, nr. 1, ikke giver hjemmel til generelt at undtage oplysningen om, at en borger har eller har haft en sag hos en forvaltningsmyndighed, fra retten til aktindsigt. Hvis en sådan oplysning skal undtages fra retten til aktindsigt, må det forudsætte, at oplysningen efter en vurdering af den enkelte sags karakter bør undrages offentlighedens kendskab.

3.3. Opholds- og arbejdstilladelser grundet særlige individuelle kvalifikationer i øvrigt

Bestemmelsen i udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7 (lovbekendtgørelse nr. 1205 af 25. august 2022), har følgende ordlyd:

”§ 9 a. (...)

Stk. 2. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, (...)

7) der har indgået aftale eller fået tilbud om ansættelse på baggrund af udlændingens

a) særlige individuelle kvalifikationer som udøvende eller skabende kunstner

b) særlige individuelle kvalifikationer som professionel idrætsudøver eller idrætstræner eller

c) særlige individuelle kvalifikationer i øvrigt”.

I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende:

”En udlænding med særlige individuelle kvalifikationer vil (...) være karakteriseret ved at besidde egenskaber, der er så tæt knyttet til udlændingen som person, at andre ikke umiddelbart vil kunne varetage det arbejde, som udlændingen er tilbudt. Til brug for Styrelsen for International Rekruttering og Integrations vurdering af, om en person findes at have særligt individuelle kvalifikationer, lægges der bl.a. vægt på udlændingens uddannelsesmæssige baggrund, tidligere arbejds erfaring og relevante personlige egenskaber.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 151 af 6. februar 2019 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven, s. 45. Lovforslaget kan læses på [Folketingstidende.dk](#), samling 2018-19 (1. samling), tillæg A.

4. Udlændingemyndighedernes synspunkter

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i sin udtalelse til mig af 11. marts 2022 henvist til en udtalelse fra SIRI af 3. marts 2022 og anført, at oplysninger om, at en person har søgt om en opholds- og arbejdstilladelse hos SIRI vedrørende ansættelse hos danske havbrugsvirksomheder, må antages at være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Ministeriet har herom anført bl.a. følgende.

”For så vidt angår de konkrete beskyttelsesbehov, som er indgået i Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, bemærker ministeriet, at SIRI i sin udtalelse af 3. marts 2022 har anført, at oplysningen om, at en person vælger at forlade sit land og tage ophold i et andet land for den enkelte kan være kontroversiel og potentielt medføre repressalier for den pågældende selv eller vedkommendes familie, og at dette gælder uanset, om der er tale om opholds- eller arbejdstilladelser. Ministeriet henviser til, at SIRI ikke kan udelukke, at en sådan oplysning (eksempelvis pga. særlig status, familiemønstre m.v.) potentielt kan skabe problemer for ansøgeren eller vedkommendes familie.”

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i den forbindelse henvist til ombudsmandens brev af 25. november 2014 (sag nr. 14/04868). I denne sag havde Beskæftigelsesministeriet afslået at give aktindsigt i oplysninger om, hvorvidt en navngiven person fra Kenya havde søgt om opholds- og arbejdstilladelse. Ministeriet begrundede afgørelsen med, at det forhold, at en person har indgivet en ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse, må anses for at være en oplysning om en persons private forhold og derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt (offentlighedslovens § 30, nr. 1). Ifølge ministeriet kunne udlevering af en oplysning om selve det forhold, at en person har taget skridt til at tage ophold i et andet land, indebære en risiko for ansøgeren eller dennes familie. Ombudsmanden besluttede ikke at indlede en ombudsmandsundersøgelse af sagen, jf. § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det var ombudsmandens opfattelse, at en ombudsmandsundersøgelse i den konkrete sag ikke ville kunne hjælpe den pågældende til at få aktindsigt, og ombudsmanden foretog sig derfor ikke yderligere i sagen.

Herudover har Udlændinge- og Integrationsministeriet i en supplerende udtalelse til mig af 27. juni 2022 anført bl.a. følgende:

”Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved brev af 4. maj 2022 anmodet SIRI om en supplerende udtalelse i sagen. SIRI har den 15. juni 2022 fremsendt følgende til ministeriet:

'...

Det er SIRIs opfattelse, at selve oplysningen om, at en sag vedrørende en enkeltpersons ophold her i landet er eller har været under behandling af udlændingemyndighederne kan forlanges unddraget offentlighedens kendskab efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, idet oplysningerne herom i sig selv er af en sådan karakter, at oplysningerne efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Det må efter SIRIs opfattelse antages at gælde oplysningen om, hvorvidt en bestemt person har indgivet ansøgning om eller har fået behandlet en ansøgning om fx asyl eller humanitær opholdstilladelse.

Det må efter SIRIs opfattelse endvidere antages at gælde en række sager vedrørende meddelelse af opholds- og arbejdstilladelse med henblik på beskæftigelse.

Det er således SIRIs vurdering, at en udlænding kan vælge at søge om opholds- eller arbejdstilladelse via SIRIs ordninger af andre grunde end udelukkende beskæftigelsesmæssige grunde.

Dette kan gøre sig gældende fx hvis udlændinge fra uoprægede eller konfliktramte lande af denne årsag vælger at søge ophold i Danmark via SIRIs ordninger.

Desuden kan der være tale om sager, hvor oplysningen om, at en person ønsker eller har forladt sit eget land og tage ophold i et andet land, kan være kontroversiel og kan medføre repressalier for personen selv eller for tilbageværende familiemedlemmer.

Det er ikke muligt at klarlægge disse forhold med sikkerhed i den enkelte sag, når det gælder erhvervs- og studiesager. Det vil dog bl.a. dreje sig om udlændinge fra såkaldte asylproducerende lande, men efter omstændighederne kan der også være tale om personer fra vestlige eller andre ikke-asylproducerende lande.

...

En ordning, hvorefter udlændingemyndighederne i visse tilfælde under henvisning til § 30, nr. 1, hverken kan be- eller afkræfte, at en konkret sag er under behandling/er behandlet, mens myndighederne i andre tilfælde kan meddele aktindsigt i oplysning herom, vil i øvrigt i praksis indebære, at der derved indirekte gives oplysning om eksistensen af den sag, som netop kan undtages efter § 30, nr. 1. En person, der ansøger

om aktindsigt, vil således på baggrund af myndighedernes svar i en række tilfælde fastlægge eller i andre tilfælde få en høj grad af viden om, hvorvidt en udlænding har søgt om opholdstilladelse som led i fx asyl eller humanitær opholdstilladelse.

SIRI skal desuden anføre, at forholdene i de enkelte lande løbende kan ændre sig. Lande, der ikke er asylproducerende, kan pludselig blive ramt af konflikt eller krig og dermed blive asylproducerende. En ordning hvorefter SIRI giver oplysninger om personers opholdsgrundlag under henvisning til at personerne ikke er fra et konfliktramt eller krigshærget land, kan føre til at disse oplysninger er ude i offentligheden, når konflikten og dermed beskyttelsesbehovet efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, indtræder.

Herudover kan der på området for opholds- og arbejdstilladelse peges på, at sager om ansættelse mv. ud fra en almindelig betragtning bør kunne unddrages offentlighedens kendskab. Det gælder i hvert fald, indtil den pågældende selv og dennes arbejdsgiver offentliggør ansættelsen.

Det er på den baggrund SIRIs opfattelse, at en oplysning om, at en udlænding har søgt om eller har en opholds- og arbejdstilladelse, som udgangspunkt i sig selv er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1. SIRI vil derfor ikke be- eller afkræfte, om en bestemt person har en sag eller har haft en opholdssag under behandling.

Det bemærkes i den forbindelse, at der er tale om en mindre kreds af myndigheder på udlændingeområdet, og at det således er muligt for en ansøger om aktindsigt at afdække de mulige sager, som en udlænding kan have under behandling.

...

Det er SIRIs opfattelse, at der kan være en række lande, hvor det ikke – ud fra en generel betragtning – er kontroversielt og potentielt kan medføre repressalier for den enkelte udlænding eller vedkommendes familie, hvis det bliver kendt, at den pågældende har ansøgt om (eller har) en opholds- og arbejdstilladelse i Danmark.

(...) Udarbejdelse af en sådan liste over lande vil kræve gennemgang af et stort antal lande og drøftelser med andre myndigheder, (...).

Der kan dog generelt peges på visumfrie lande.'

4.2 Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering

...

For så vidt angår de konkrete beskyttelsesbehov indebærer en ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse (...), at den pågældende udlænding søger ansættelse hos en ny arbejdsgiver. Udlændinge- og Integrationsministeriet er enig med SIRI i, at en sådan oplysning bør kunne undrages offentlighedens kendskab, indtil den pågældende eller arbejdsgiveren offentliggør denne oplysning.

...

Når en udlænding vælger at forlade sit land, kan det også skyldes f.eks. etnicitet, sociale, kulturelle eller familiemæssige forhold, der ikke nødvendigvis har en nær sammenhæng med den pågældende udlændings nationalitet eller det land, som udlændingen har forladt. Derfor kan en oplysning om, at en udlænding har søgt om opholds- og arbejdstilladelse og eventuelt opnået opholds- og arbejdstilladelse i Danmark også i disse tilfælde være yderst kontroversiel og potentielt skabe problemer for vedkommende selv og dennes familie.

...

Endvidere bemærker Udlændinge- og Integrationsministeriet, at der er tale om en mindre kreds af myndigheder på udlændingeområdet, og at en af- eller bekræftelse af eksistensen af en sag hos en konkret udlændingemyndighed indikerer noget om den pågældende sags karakter, ligesom det er muligt for den aktindsigtssøgende at afdække mulige sager, som en udlænding kan have under behandling, hvorved der netop derved indirekte gives oplysninger om eksistensen af en sag, som er undtaget efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, f.eks. en asylsag.

...

Det er ministeriets opfattelse, at de beskyttelseshensyn, der er beskrevet ovenfor, kan gøre sig gældende ved både verserende og afgjorte sager om opholds- og arbejdstilladelse.

...

Udlændinge- og Integrationsministeriet er enig i SIRI's opfattelse af, at der kan være en række lande, hvor det ikke – ud fra en generel betragtning – er kontroversielt og potentielt kan medføre repressalier for den enkelte udlænding eller vedkommendes familie, hvis det bliver kendt, at

den pågældende har ansøgt om (eller har) en opholds- og arbejdstilladelse i Danmark.

Ministeriet bemærker imidlertid (...), at der kan være en række forskellige årsager til, at en person søger om opholds- og arbejdstilladelse i Danmark, som ikke nødvendigvis har en sammenhæng med vedkommendes nationalitet eller det land, som vedkommende har forladt. Der kan således være en række forskellige forhold, heriblandt ansættelsesmæssige, sociale, kulturelle eller familiemæssige forhold, som gør sig gældende for den enkelte udlænding, og som ikke har en sammenhæng med vedkommendes nationalitet eller det land, som vedkommende har forladt.

Ministeriet bemærker endvidere, at forholdene i det enkelte land kan ændre sig, således at der opstår en risiko for repressalier for den pågældende, eller at risikoen herfor forøges betydeligt. Ministeriet er enig med SIRI i, at en ordning, hvorefter der meddeles aktindsigt i oplysninger om konkrete udlændinges opholdsgrundlag under henvisning til, at udlændingene ikke er fra et konfliktramt eller uopræget land, kan medføre, at oplysningerne er offentligt kendt, når konflikten og beskyttelsesbehovene indtræder.”

5. Min vurdering

5.1. Generelt om offentlighedslovens § 30, nr. 1

Som det fremgår af pkt. 3.2 ovenfor, omfatter begrebet ”private forhold” i offentlighedslovens § 30, nr. 1, oplysninger, der er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab, fordi de ud fra en generel betragtning kan anses for følsomme.

Ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Uden for bestemmelsen falder således oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om pas, jagttegn og civilstand.

Til gengæld omfatter bestemmelsen typisk den særlige kategori af personoplysninger, som er opregnet i artikel 9 i forordning 2016/679 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesforordningen), og dermed bl.a. oplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold eller helbredsoplysninger mv.

Det samme gælder oplysninger om strafbare forhold, jf. § 8 i lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven). Også andre "følsomme" oplysninger kan være omfattet af bestemmelsen, jf. pkt. 3.2 ovenfor.

Offentlighedslovens § 30, nr. 1, giver ikke hjemmel til generelt at undtage en oplysning om, at en person har eller har haft en sag hos en forvaltningsmyndighed, fra retten til aktindsigt. Hvis oplysningen om, at en person har eller har haft en sag hos en forvaltningsmyndighed, skal undtages fra retten til aktindsigt, forudsætter det således, at oplysningen efter en vurdering af den enkelte sags karakter bør unddrages offentlighedens kendskab.

I bestemmelsens forarbejder er det i den forbindelse forudsat, at der kan være adgang til at undtage oplysninger om en sags eksistens, hvis der er tale om f.eks., at en navngiven person har indgivet ansøgning om adoption, underholdsbidrag, sociale ydelser, svangerskabsafbrydelse og lignende. Tilsvarende gælder efter forarbejderne for sager om tvangsmæssig udsendelse.

Forarbejderne må efter min opfattelse forstås således, at en oplysning om, at en person har en tilladelse udstedt af det offentlige, som udgangspunkt ikke udgør en privatlivsoplysning omfattet af bestemmelsen. Det er endvidere karakteristisk for de sagstyper, der opregnes i forarbejderne, at de angår sagstyper, der afslører noget bagvedliggende personrelateret af følsom karakter om den pågældende og således henhører under "privatlivets fred". Der er ikke i de opregnede eksempler i forarbejderne sagstyper, der relaterer sig til arbejdsmæssige forhold.

5.2. Er sager efter udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c, undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1?

Udlændinge- og Integrationsministeriet og SIRI har i deres udtalelser over for mig givet udtryk for, at bl.a. oplysningen om, at en person har eller har haft en sag om opholds- og arbejdstilladelse på baggrund af beskæftigelse (f.eks. efter udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c), i sig selv er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1, og dermed undtaget fra aktindsigt.

Det er jeg ikke enig i. En oplysning om, at en udlænding har en opholds- og arbejdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c, er efter min opfattelse ikke en oplysning, der siger noget om den pågældendes private forhold. En sådan oplysning må derimod sidestilles med andre almindelige oplysninger af objektiv karakter, der ikke efter en generel vurdering kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at kriterierne for at meddele tilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c, er afgrænset til at angå den

pågældendes "særlige individuelle kvalifikationer", hvilket jeg ud fra forarbejderne til bestemmelsen forstår som vedkommendes kvalifikationer til at udføre en bestemt arbejdsfunktion bedømt ud fra bl.a. hans eller hendes uddannelsesmæssige baggrund, tidligere arbejds erfaring og relevante personlige egenskaber.

I modsætning til, hvad der er tilfældet for f.eks. sager om asyl og humanitære opholdstilladelser, angår vurderingstemaet efter § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c, således ikke oplysninger, der efter en generel betragtning kan anses for fortrolige efter forvaltningslovens § 27 eller i øvrigt henhører under privatlivets fred. Af samme grund afslører det forhold, at man har en sådan tilladelse, ikke generelt følsomme forhold. Det gælder i øvrigt, uanset om udlændingen har haft andre og mere personlige grunde til at søge om en sådan opholds- eller arbejdstilladelse end de rent beskæftigelsesmæssige grunde. Eventuelle bagvedliggende motiver vil således ikke blive røbet, blot fordi det oplyses, at den pågældende har en opholds- og arbejdstilladelse.

På den baggrund er det min opfattelse, at oplysningen om, at en person har en opholds- og arbejdstilladelse som følge af beskæftigelse efter den nævnte bestemmelse, ikke kan siges at vedrøre sådanne private forhold, at oplysningen generelt kan undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Tilsvarende ville i øvrigt gælde, såfremt problemstillingen angik det beslægtede spørgsmål, om man kunne få aktindsigt i den blotte oplysning, at en person har en opholds- og arbejdstilladelse, uden at der samtidig meddeles oplysninger om, hvilket retsgrundlag tilladelsen hviler på. I en sådan situation ville det således heller ikke blive afsløret, om tilladelsen forudsatte eksistensen af bestemte personfølsomme forhold.

Det forhold, at man ud fra oplysningen om sagen eventuelt kan udlede noget om den pågældende udlændings ansættelse hos en bestemt arbejdsgiver, giver efter min opfattelse heller ikke i sig selv grundlag for, at oplysningen kan henføres under offentlighedslovens § 30, nr. 1. Det gælder i hvert fald i en situation som den foreliggende, hvor de relevante tilladelser er meddelt, og ansættelserne er på plads.

5.3. Er der i øvrigt grundlag for at afvise aktindsigt i oplysningerne?

Spørgsmålet er herefter, om udlændingemyndighederne af andre grunde havde grundlag for at afvise at give oplysninger om antallet af tilladelser vedrørende udenlandsk arbejdskraft efter udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c, fordelt på de enkelte havbrugsvirksomheder.

Udlændinge- og Integrationsministeriet og SIRI har som gengivet i pkt. 4 ovenfor anført, at det i nogle tilfælde kan skabe problemer for en udlænding,

hvis det kommer frem, at vedkommende har ønsket eller valgt at forlade sit land og tage ophold i Danmark.

Jeg er enig med udlændingemyndighederne i, at der kan gives afslag på aktindsigt i oplysninger om, hvorvidt en udlænding har eller har haft en sag om opholds- og arbejdstilladelse, hvis der er konkrete grunde til at tro, at der foreligger en risiko for repressalier og lignende for personen selv eller for tilbageværende familiemedlemmer, såfremt det bliver offentligt kendt, at den pågældende har opholds- og arbejdstilladelse. Jeg er endvidere enig med myndighederne i, at dette både gør sig gældende for verserende og afsluttede sager. Hjemmelsgrundlaget for at meddele afslag i sådanne tilfælde vil dog efter min opfattelse normalt ikke vil være bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1, men derimod bestemmelsen i lovens § 33, nr. 5.

I den foreliggende sag har myndighederne imidlertid ikke anført – og heller ikke undersøgt eksistensen af – sådanne risici for repressalier og lignende for de personer, der arbejder på de virksomheder, ansøgningen angår. Myndighederne har alene anført, at de "ikke kan udelukke", at oplysningen om, at en person vælger at forlade sit land og tage ophold i et andet land, "potentielt kan skabe problemer for ansøgeren eller vedkommendes familie".

Efter min opfattelse kan sådanne abstrakte risikobetragtninger ikke begrunde en generel praksis om ikke at meddele aktindsigt i oplysninger om arbejds- og opholdstilladelser. En sådan praksis må som minimum forudsætte en vis konkret underbygget viden herom i forhold til de enkelte sagstyper eller lande.

Udlændingemyndighederne har da også under sagen erkendt, at der ud fra en generel betragtning kan være en række lande, hvor den nævnte risiko ikke foreligger, og myndighederne har i den forbindelse peget på visumfrie lande.

Den foreliggende sag angår netop personer fra et sådant visumfrit land, nemlig Japan.

Udlændinge- og Integrationsministeriet og SIRI har også anført, at en ændret praksis – hvorefter oplysninger om nogle, men ikke alle, typer af opholdstilladelse anses for omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1 – kan give den aktindsigtssøgende adgang til at afdække de mulige sager, som en udlænding kan have under behandling, og dermed også implicit dem, som vil være omfattet af § 30, nr. 1, f.eks. en sag om tvangsmæssig udsendelse.

Det anførte herom kan imidlertid ikke føre til et andet resultat.

Jeg henviser herved til, at risikoen for sammenstilling af oplysninger kun i særlige tilfælde kan begrunde tilbageholdelse af oplysninger, der ikke i sig selv må anses for omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, at udlændingemyndighederne ikke nærmere har konkretiseret denne risiko, og at der må kunne tages højde herfor ved en fastlæggelse af den fremtidige praksis, f.eks. således at der alene gives indsigt i eksistensen af en arbejds- eller opholdstilladelse, men ikke i det retsgrundlag, hvorpå tilladelsen hviler.

Jeg bemærker også, at jeg ikke med denne udtalelse har taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i tilsvarende tilladelser udstedt af Udlændingestyrelsen. Endvidere bemærker jeg, at det følger af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, at behandlingen af en anmodning om aktindsigt kan afslås, hvis det må antages, at anmodningen skal tjene et retsstridigt formål eller lignende.

På den anførte baggrund finder jeg således heller ikke, at myndighederne i den foreliggende sag havde andet grundlag for at afvise at give oplysninger om antallet af tilladelser vedrørende udenlandsk arbejdskraft efter udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c, fordelt på de enkelte havbrugsvirksomheder.

Hvis udlændingemyndighederne er af den opfattelse, at der på udlændingeområdet er behov for at begrænse adgangen til aktindsigt i et større omfang, end der følger af offentlighedslovens regler, vil det kræve en lovændring.

5.4. Sammenfatning

Sammenfattende er det min opfattelse, at oplysningen om, at en person har en opholds- og arbejdstilladelse under henvisning til beskæftigelse på grundlag af særlige individuelle kvalifikationer, jf. udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 7, litra c, ikke er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Det er også min opfattelse, at myndighederne ikke har godtgjort, at de ønskede oplysninger om antal arbejdstagere fordelt på de enkelte virksomheder af andre grunde vil kunne tilbageholdes efter reglerne i offentlighedsloven.

Jeg har gjort Udlændinge- og Integrationsministeriet og SIRI bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – træffe en ny afgørelse i sagen.

Jeg har bedt Udlændinge- og Integrationsministeriet om at underrette mig om sin nye afgørelse i sagen, men jeg foretager mig på det foreliggende grundlag i øvrigt ikke mere.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Efter ombudsmandens udtalelse genoptog myndighederne sagen og gav aktindsigt i de ønskede oplysninger (antal arbejdstagere fordelt på de enkelte virksomheder). Herefter foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen.