



2011 10-1.

## Afslag på aktindsigt i korrespondance mellem Udlændingesservice og en privat virksomhed

*En journalist bad Udlændingesservice om aktindsigt i myndighedens korrespondance med en privat virksomhed. Journalisten fik afslag fordi Udlændingesservice ikke kunne finde frem til den ønskede korrespondance via det elektroniske journalsystem. Journalisten klagede til ombudsmanden.*

19. januar 2011

Forvaltningsret  
11241.1

*Ombudsmanden mente ikke der var grundlag for at kritisere Udlændingesservice. Ombudsmanden lagde vægt på at det elektroniske søgesystem ikke gav mulighed for at fremsøge sager efter virksomheders navne. Han lagde også vægt på oplysningerne om ressourceforbruget hvis Udlændingesservice skulle finde korrespondancen med virksomheden frem manuelt: Myndigheden ville skulle bruge mere end et årsværk på at finde korrespondancen manuelt. Endelig lagde ombudsmanden vægt på at Udlændingesservice ikke bare kunne give journalisten fri adgang til arkivet da det ville stride mod reglerne om tavshedspligt.*

*(J.nr. 2010-3082-601).*

En journalist, A, bad i en e-mail af 19. april 2010 Udlændingesservice om aktindsigt i "al tilgængelig skriftlig korrespondance mellem Udlændingesservice og virksomheden (X) i perioden 2004 til og med 2008".

A fik afslag fra Udlændingesservice i brev af 26. april 2010. Udlændingesservice henviste til identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, og punkt 17 i vejledningen til offentlighedsloven. Det blev bl.a. oplyst at det ikke var muligt ud fra Udlændingesservices journalsystem at finde sagerne om virksomheden X. Man ville således være nødt til manuelt at gennemgå et meget stort antal sager hvis man skulle finde frem til de sager der indeholdt korrespondance med virksomheden X. For så vidt angår meroffentlighed, blev det også afslået med henvisning til at det ikke ville kunne ske uden brud på tavshedspligten hvis man gav A adgang til hele arkivet i perioden. Der blev givet klagevejledning til Integrationsministeriet.

I en e-mail af 3. maj 2010 skrev Udlændingesservice til A at det desværre heller ikke var muligt at besvare hans spørgsmål om en eventuel politianmeldelse af virksomheden X. Udlændingesservice henviste til at det ikke var muligt at finde oplysninger om politianmeldelse af virksomheder, da Udlændingesservices journalsystem kun registrerer oplysninger om den enkelte ansøger (og altså ikke virksomheden). Jeg

forstod at e-mailen af 3. maj 2010 var et svar på en telefonisk henvendelse fra A, for i en e-mail af 31. maj 2010 til Udlændingesservice bad han igen, men nu skriftligt, om aktindsigt i hvorvidt Udlændingesservice havde politianmeldt virksomheden X. Udlændingesservice henviste i e-mail af 31. maj 2010 A til den tidligere e-mail af 3. maj 2010.

I en e-mail af 31. maj 2010 bad A om aktindsigt i virksomheden X' ansøgninger om udvidelse af arbejdstilladelse (fra 15 timer pr. uge til fuldtidsarbejde) i månederne juni, juli og august til virksomhedens ansatte der var udenlandske studerende. A henviste til at han vidste virksomheden X den 9. juni 2005 konkret havde ansøgt om en sådan udvidelse af de dengang meddelte arbejdstilladelser, og A bad om oplysninger om hvor mange gange der siden blev givet tilladelse til det frem til den 31. maj 2010.

A fik afslag på den anmodning han fremsatte i e-mail af 31. maj 2010. Afslaget gav Udlændingesservice i brev af 8. juni 2010 med en begrundelse svarende til begrundelsen i brev af 26. april 2010. Udlændingesservice informerede også A om at udenlandske studerende med arbejdstilladelse i forvejen (også i 2005) har tilladelse til at arbejde 15 timer om ugen og derudover fuld tid i månederne juni, juli og august. I brevet gav Udlændingesservice igen klagevejledning til Integrationsministeriet.

A klagede til mig i et brev som jeg modtog den 24. juni 2010. A skrev i klagen at han først havde bedt Udlændingesservice om aktindsigt (den 19. april 2010) i al korrespondance med virksomheden X, og at han senere (den 31. maj 2010) havde præciseret at han ønskede aktindsigt i politianmeldelser i 2008.

Jeg sendte A's klage videre til Integrationsministeriet som en klage fra ham over Udlændingesservices afgørelser.

Integrationsministeriet godkendte de meddelte afslag i brev af 13. juli 2010. Ministeriet henviste bl.a. til at det ikke var muligt ud fra Udlændingesservices journalsystem – udlændingeregisteret – at fremsøge akter der indeholdt ordene virksomheden X. Ministeriet oplyste samtidig A om at Udlændingesservice var ved at indføre et elektronisk sagshåndteringssystem (ESDH), sådan at det for fremtiden ville være muligt at fremsøge korrespondance med bestemte virksomheder. A fik også vejledning om at man kunne finde sagerne via oplysninger om navn og udlændingenummer på ansøgningen, men at han i så fald skulle have samtykke fra ansøgeren til at få dokumenterne udleveret.

A klagede herefter på ny til mig i en e-mail som jeg modtog den 4. august 2010. Han henviste i klagen til at myndighedernes begrundelse for afslaget var uholdbar og uacceptabel.

Jeg bad Udlændingesservice og ministeriet om udtalelser i anledning af klagen. Jeg bad bl.a. myndighederne redegøre nærmere for hvor stort ressourceforbruget ville

være hvis sagerne skulle findes manuelt.

Jeg modtog Udlændingesservices udtalelser af 8. september 2010 (studiekontoret), 30. september 2010 (visumkontoret) og 11. oktober 2010 og Integrationsministeriets udtalelse af 14. oktober 2010. A havde ikke bemærkninger til myndighedernes udtalelser.

Den 19. januar 2011 udtalte jeg således i et brev til A:

### **Ombudsmandens udtalelse**

#### **”Identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, og meroffentlighed i § 4, stk. 1, 2. pkt.**

§ 4, stk. 1 og 3, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) har følgende ordlyd:

**’§ 4.** Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.

...

*Stk. 3.* Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.’

Det fremgår af § 4, stk. 3, at en anmodning om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Hvis identifikationskravet i § 4, stk. 3, ikke er opfyldt, så fremgår det af § 4, stk. 1, 2. pkt., at der ikke er noget til hinder for at give aktindsigt (meroffentlighed) medmindre man herved ville udlevere oplysninger der er omfattet af tavshedspligten.

Om identifikationskravet er der i forarbejderne til lovens § 4, stk. 3 (Folketings-tidende 1985-86, tillæg A, sp. 212), bl.a. anført:

’Bestemmelsen medfører, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Dette betyder imidlertid ikke, at myndigheden er berettiget til at afslå en begæring om aktindsigt alene under henvisning til en manglende angivelse

af sagstilhørsforholdet, hvis myndigheden er i stand til på andet grundlag at identificere den sag eller det eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. (...)

Kravet om angivelse af sagen eller dokumenter i denne betyder bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds journalmateriale med henblik på herigennem at finde frem til sager, hvis dokumenter man kan have interesse i at blive gjort bekendt med.

Bestemmelsen giver heller ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.'

Det antages at § 4, stk. 3, indeholder både et subjektivt og et objektivi krav til identifikation af sagen.

Det subjektive krav udmønter sig i at ansøgeren skal have et vist forhåndskendskab til sagen eller dokumentet. Du oplyser fx at du mener at være bekendt med at virksomheden (X) i et brev af 9. juni 2005 har ansøgt om udvidelse af arbejdstilladelsen for deres udenlandske studerende.

Det objektive krav viser sig ved at begæringen om aktindsigt skal indeholde de oplysninger der er nødvendige for at myndigheden kan identificere sagen eller dokumentet. Hvilke oplysninger der er nødvendige, afhænger bl.a. af hvordan forvaltningsmyndighedens journalsystem (og søgefunktioner i det) er indrettet. I relation til din sag har det altså stor betydning at Udlændingesservices register over opholdstilladelser til studerende ikke har en registrerings- og søgefunktion over virksomhedernes navne.

Du kan bl.a. læse nærmere om § 4, stk. 3, og praksis efter bestemmelsen i Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind 1, s. 387 f, og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 126.

### **Din anmodning om aktindsigt og de meddelte afslag**

Som sagen er oplyst for mig, bad du først om 'aktindsigt i al tilgængelig skriftlig korrespondance mellem Udlændingesservice og virksomheden (X) i perioden 2004 til og med 2008' (din e-mail af 19. april 2010). Du bad senere i bl.a. e-mail af 31. maj 2010 kl. 14.05 om aktindsigt i hvorvidt 'Udlændingesservice politianmeldte virksomheden (X) i 2008'. Du bad også i e-mail af 31. maj 2010 kl. 14.01 om oplysning om hvorvidt Udlændingesservice havde imødekommet en ansøgning af 9. juni 2005 fra virksomheden (X) om at få udvidet arbejdstilladelserne for de udenlandske studerende fra 15 timer om ugen til fuldtidsarbejde i sommermånederne. Du bad også om aktindsigt i senere lignende ansøgninger om udvidelse af arbejdstilladelserne i sommermånederne.

De forskellige henvendelser fra dig kan forstås som flere forskellige anmodninger om aktindsigt eller som efterfølgende præciseringer af den første anmodning. Jeg har i den forbindelse noteret mig at du skrev i din første klage til mig (brev modtaget her den 24. juni 2010) at du selv betragtede din e-mail af 31. maj 2010 om aktindsigt i politianmeldelserne i 2008 som en præcisering af din anmodning om aktindsigt.

Problemet med samtlige dine ansøgninger om aktindsigt, henholdsvis præciseringer, i forhold til Udlændingenservices (daværende) journalsystem er at Udlændingenservice ikke havde mulighed for elektronisk at søge i sit journalsystem på virksomhedsnavne, herunder virksomheden (X), eller politianmeldelser. Muligheden for at søge på virksomheden får Udlændingenservice først i slutningen af 2010/begyndelsen af 2011 når det nye elektroniske sagshåndteringssystem (ESDH) er indført.

Før det nye elektroniske sagshåndteringssystem kunne Udlændingenservice kun søge på sagerne via udlændingens navn, udlændingenummer, fødselsdato eller cpr-nummer, og altså ikke via navnet på den virksomhed hvor ansøgeren måtte være ansat. Det fik du bl.a. oplyst i e-mail af 31. maj 2010 kl. 14.56 fra Udlændingenservices pressekonsulent og i afgørelsen af 13. juli 2010 fra Integrationsministeriet.

For at imødekomme din ansøgning om aktindsigt i (udvidede) arbejdstilladelser til udenlandske studerende ansat ved virksomheden (X) ville Udlændingenservice altså manuelt skulle gennemgå alle de arkiverede studiesager fra 2004 til og med 2008, evt. helt frem til den 31. maj 2010 (jf. din e-mail af 31. maj 2010).

Jeg har samtidig noteret mig at Udlændingenservice i brev af 8. juni 2010 informerede dig om at udenlandske studerende der har en arbejdstilladelse på 15 timer om ugen, i forvejen har ret til at tage beskæftigelse på fuld tid i sommermånederne (juni, juli og august). Jeg kan derfor ikke umiddelbart forstå at der skulle være grund til at søge om en *udvidelse* af arbejdstilladelserne for at kunne arbejde på fuld tid i juni-august måned, som du oplyser i e-mail af 31. maj 2010 at du er bekendt med at virksomheden (X) har gjort.

Hvis Udlændingenservice skulle give dig meroffentlighed fx i form af adgang til alle studiesagerne i arkivet, sådan at du selv kunne finde de akter du måtte ønske, ville det forudsætte at Udlændingenservice ikke hermed brød tavshedspligten, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Udlændingenservice har i afgørelserne af 26. april 2010 og 8. juni 2010 bl.a. begrundet afslaget på meroffentlighed således:

'Det antages normalt, at pressen efter princippet om meroffentlighed kan få mulighed for – selv om identifikationskravet ikke er opfyldt – at gennemse et antal sager fra en bestemt periode, med mindre andet følger af reglerne om tavshedspligt. Udlændingesservice har derfor overvejet, hvorvidt der kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i det omfang relevante sager eller akter kan udfindes.

Meddelelse af aktindsigt efter princippet om meroffentlighed forudsætter, at dette kan ske uden brud på reglerne om tavshedspligt. Tanken er, at myndigheden bør udlevere materiale, hvis dette uden tilretning (anonymisering) kan udleveres uden brud på tavshedspligten. Da konkrete udlændingesager af den nævnte karakter indeholder tavshedsbelagte oplysninger, kan der af denne grund ikke gives aktindsigt i sagerne ud fra princippet om meroffentlighed.

Der er efter offentlighedsloven ikke pligt til at give aktindsigt i anonymiseret form. Udlændingesservice har alligevel overvejet, hvorvidt der – på ulovhjemlet grundlag – kan gives aktindsigt i de konkrete udlændingesager efter, at tavshedsbelagte oplysninger er ekstraherede. En praksis, hvorefter der skulle gives aktindsigt med ekstrahering af tavshedsbelagte oplysninger, vil for udlændingemyndighederne imidlertid være meget ressourcekrævende.

På den baggrund finder Udlændingesservice ikke at kunne give (A's arbejdsplads) aktindsigt – heller ikke efter at have ændret evt. udfundne dokumenters karakter gennem anonymisering.'

Om ressourceforbruget ved en manuel gennemgang af sagerne har Udlændingesservice bl.a. oplyst i udtalelsen af 8. september 2010:

'Med hensyn til oplysninger om, hvor mange sager der ville skulle gennemgås manuelt med henblik på at fremfinde de sager, hvori der måtte være dokumenter omfattet af aktindsigtsbegæringen, er det vores vurdering, at vi ville skulle gennemgå samtlige indkomne sager for de pågældende år på studieområdet. Udlændingesservice kan i den forbindelse oplyse, at der i 2009 blev meddelt 5.068 opholdstilladelser på studieområdet, 6.152 tilladelser i 2008, 5.021 tilladelser i 2007 og 4.059 tilladelser i 2006, jf. publikationen 'Tal og fakta på udlændingeområdet', årgang 2006, 2007, 2008 og 2009'

Integrationsministeriet har supplerende oplyst om ressourceforbruget (udtalelse af 14. oktober 2010):

'Ud over disse 20.300 sager kommer sager fra 2004, 2005 samt perioden 1. januar 2010 - 31. maj 2010. Derudover vil det eventuelt også være relevant at gennemgå samtlige sager i Udlændingesservice, der ikke er knyttet til en specifik ansøgning om opholdstilladelse, for perioden 9. juni 2005 til 31. maj 2010 med henblik på at identificere eventuel yderligere korrespondance mellem

Udlændingesservice og virksomheden (X). Der skal således lægges et ikke ubetydeligt antal sager oveni de 20.300 sager. Ministeriet skønner, at det vil dreje sig om yderligere minimum 5-10.000 sager.

Endelig er det herved forudsat, at virksomheden (X) ikke har haft korrespondance med Udlændingesservice i for eksempel andre studiesager end sager vedrørende videregående uddannelser og adgangsgivende kurser eller i asyl- eller familiesammenføringsager, og at disse sagstyper derfor ikke skal gennemgås manuelt. Til illustration af, hvor mange sager, der alene i 2008 var af disse andre typer af sager, henvises der til vedlagte publikation af Tal og fakta på udlændingeområdet i 2008, som også er tilgængelig på udlændingemyndighedernes hjemmeside [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk).

Ministeriet vurderer, at det som minimum vil tage fem minutter for hver enkelt sag, at en medarbejder i Udlændingesservice identificerer sagen, henter den fra arkiv og slår op i sagen for at undersøge, om sagen indeholder dokumenter med det indhold, som (A) har anmodet om aktindsigt i eller oplysning om. Dette svarer for 20.300 sagers vedkommende til 1.692 arbejdstimer for én medarbejder.

Et årsværk er som udgangspunkt på 1924 brutto-arbejdstimer. I denne situation, hvor der er tale om en tidsspecifik arbejdsopgave, regnes der imidlertid med den 'effektive' timenormering for et årsværk. Fra de 1924 bruttotimer skal således trækkes ferie, feriefridage, weekend- og helligdage, kurser, fællestid, sygefravær, frokost samt generelt fradrag for spildtid. Dermed opnås en 'effektiv' timenormering på 1392 timer for et årsværk.

En manuel gennemgang af 20.300 sager med fem minutter pr. sag svarer således til væsentligt mere end et årsværks 'effektive' timenormering.

Den årlige minimumsomkostning for en fuldmægtig med 1-2 års anciennitet vil i henhold til overenskomsten være 334.000 (løn + pension) + 40.000 (rådgivningstillæg + pens) i alt ca. 375.000 kr.

En manuel gennemgang af 20.300 sager med fem minutter pr. sag foretaget af en fuldmægtig med 1-2 års anciennitet vil derfor beregnet ud fra en 'effektiv' timenormering koste minimum cirka 456.000 kr.

Herefter vil der skulle ske en juridisk vurdering af, hvorvidt og i hvilken form der kan gives aktindsigt i eventuelle identificerede akter og oplysninger. Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at anslå ressourceforbruget hertil.

Ud fra ovenstående skønner ministeriet, at en manuel gennemgang af sager alene fra et år ligeledes vil være forbundet med et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug for Udlændingesservice.'

Som sagen er oplyst for mig, mener jeg ikke jeg kan kritisere resultatet af Udlændingesservices afgørelser om afslag på aktindsigt.

Jeg har lagt vægt på at dine anmodninger om aktindsigt ikke kan anses for at opfylde identifikationskravet i forhold til Udlændingesservices hidtidige journal-system hvor man ikke kunne søge på virksomhedens navn. Jeg har også lagt vægt på at ressourceforbruget ved at finde og gennemgå sagerne manuelt væsentligt vil overstige et årsværk for en medarbejder. Hertil kommer at Udlændingesservice ikke bare kan give dig adgang til hele arkivet da de ikke må udlevere oplysninger om de enkelte ansøgere.

Som det fremgår af Udlændingesservices udtalelse af 30. september 2010 og 11. oktober 2010 og Integrationsministeriets udtalelse af 14. oktober 2010, har det imidlertid efterfølgende vist sig at det er muligt at identificere (elektronisk) ca. 80 sager i Udlændingesservice hvori der må forventes at være korrespondance med virksomheden (X). Det drejer sig om 2 sager fra Erhvervssystemet (ES) og 78 sager fra visumregisteret (IVR-VIS). Ingen af de identificerede sager er dog umiddelbart omfattet af din anmodning om aktindsigt hvis man forstår dine senere anmodninger om aktindsigt som præciseringer af din første anmodning. Din seneste anmodning vedrører indsigt i oplysninger om ansøgninger/tilladelser til udvidelse af arbejdstiden fra 15 timer til fuld tid til ansatte studerende ved virksomheden (X). Ministeriet henviser således i udtalelsen af 14. oktober 2010 til mig til at studiesager er de eneste sager hvor der kan gives arbejdstilladelse i 15 timer om ugen og fuld tid i månederne juni, juli og august sådan som du skrev i din e-mail af 31. maj 2010.

Visumkontoret i Udlændingesservice har i den forbindelse skønnet at hovedparten af sagerne i visumregisteret drejer sig om udstedelse af forretningsvisum til personer der deltager i firmaets (...)auktioner, jf. udtalelse af 30. september 2010. Udlændingesservice har desuden supplerende oplyst i udtalelse af 11. oktober 2010 at en manuel gennemgang af de 78 sager kan vise at det ikke er sikkert at der er korrespondance med virksomheden (X) i sagerne.

Men både Integrationsministeriet og Udlændingesservice har imidlertid erklæret sig indstillet på at gennemgå disse sager og meddele dig aktindsigt – i anonymiseret form – i eventuel korrespondance med virksomheden (X) hvis du er interesseret i det.

Da det ikke er helt klart for mig hvordan dine anmodninger om aktindsigt skal forstås, og om du har interesse i de sager som Udlændingesservice nu har kunnet identificere, vil jeg bede dig om selv at kontakte Udlændingesservice hvis du ønsker aktindsigt – i anonymiseret form – i de omtalte ca. 80 sager.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din klage.”