

Kendelse af 9. august 2024, J.NR. 24/00160

Ændring af afgørelse, ankenævnet finder, at de af Finanstilsynet undtagne oplysninger i aktlisternes titler ikke er omfattet af anvendelsesområdet og aktlisterne bliver fremsendt i overensstemmelse med afgørelsen.

(Lise Høgh, Tanja Jørgensen og Mikael Friis Rasmussen)

Kendelse

AA [forening]

mod

Finanstilsynet

Ved mail af 14. december 2023 har AA [forening] (klager) klaget til Finanstilsynet over tilsynets afgørelse af 14. december 2023, hvorved klagers anmodning om aktindsigt i en liste over identificerede akter kun delvist blev imødekommet. De identificerede akter vedrører det materiale, som Finanstilsynets undersøgelse af forsikringsselskabernes procedurer og praksis for personovervågning af skadelidte kunder bygger på, herunder kommunikationen med de omtalte selskaber og kommunikationen med Motorstyrelsen.

Sagens omstændigheder:

Af Finanstilsynets redegørelse af 20. december 2023 fremgår om sagens faktiske omstændigheder blandt andet:

”Finanstilsynet har den 14. december 2023 modtaget vedlagte klage fra BB på vegne af AA [forening] (herefter klager) over Finanstilsynets afgørelse om aktindsigt af 14. december 2023.

I sin klage af 14. december 2023 anfører klager, at Finanstilsynet bør berigtige sin klagevejledning i afgørelsen af 14. december 2023.

Finanstilsynet er enige i, at der ikke gælder en fire ugers klagefrist for klager ved afgørelser om aktindsigt efter § 372, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, jf. offentlighedslovens § 37, stk. 1. Angivelsen af fire ugers fristen er således

en fejl. Finanstilsynet har givet klager besked herom den 15. december 2023.

Finanstilsynet fastholder i øvrigt sin afgørelse.

Finanstilsynet skal hermed fremkomme med sin udtalelse til klagen vedrørende afgørelse om aktindsigt samt redegøre for sagens faktiske forhold.

1. Sagsfremstilling

Klager anmodede den 28. november 2023 pr. mail om aktindsigt.

I anmodningen skriver klager følgende:

”AA [forening] anmoder hermed om aktindsigt i det materiale, som undersøgelsen

bygger på herunder kommunikationen med de omtalte selskaber.

Særskilt anmoder AA [forening] om aktindsigt i den omtalte kommunikation med Motorstyrelsen.”

Ved mail af 1. december 2023 gav Finanstilsynet klager mulighed for at begrænse sin anmodning om aktindsigt, da vi vurderede, at anmodningen om aktindsigt udgjorde et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 1.

Ved mail af 1. december 2023 oplyste klager, at *”AA [forening] beder Finanstilsynet om at sende en liste over de identificerede akter for at kunne imødekomme kravet om begrænsning af anmodningen om aktindsigt.”*

Vi identificerede på den baggrund følgende sager, der indeholder oplysninger, der er relevant i forhold til klagers anmodning:

- J.nr. [sagsnummer 1] (hovedsag)
- J.nr. [sagsnummer 2] (undersag vedr. CC A/S)
- J.nr. [sagsnummer 3] (undersag vedr. DD A/S)
- J.nr. [sagsnummer 4] (undersag vedr. EE A/S)

- J.nr. [sagsnummer 5] (undersag vedr. FF A/S)
- J.nr. [sagsnummer 6] (undersag vedr. GG [særlig finansiel virksomhed])
- J.nr. [sagsnummer 7] (undersag vedr. HH A/S)

Selskaberne, der har bidraget til Finanstilsynet undersøgelse, har alle interne processer for håndteringen af sager med personovervågning. De interne procesbeskrivelser og brugen af disse i konkrete sager har været indsendt til Finanstilsynet i forbindelse med vores undersøgelse af forsikringsselskabernes undersøgelse af skadelidte, og titlerne på disse dokumenter fremgår derfor af aktlisterne.

Aktlisterne på undersagerne blev sendt i høring hos de relevante selskaber den 4. december 2023. Nogle af selskaberne angav, at en række titler på de bilag, som selskaberne har indsendt til Finanstilsynet, bør undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2, fordi de giver et indblik i selskabernes interne processer og forretningsmetoder i sager, hvor selskaberne undersøger en mistanke om forsikringssvindel. Oplysningerne kan derfor udnyttes af personer, der spekulerer i forsikringssvindel og konkurrenter på forsikringsmarkedet, så selskaberne ikke kan anvende disse processer og metoder i fremtiden. Offentliggørelsen af oplysningerne vil derved få væsentlig økonomiske konsekvenser for selskaberne. Der er tale om titler på forretningsgange, arbejdsbeskrivelser og interne skabeloner samt titler på dokumenter i konkrete sager, hvor selskaberne har foretaget personovervågning.

Klager blev partshørt den 11. december 2023 og har i den forbindelse anført:

”Hvis aktlister i sagen hemmeligholdes på den måde, som tilsynet ind til videre har fremlagt, vil det være en usædvanlig lukkethed, der udelukker offentligheden fra at kunne se ind i den overordnede sagshistorik, som offentligheden i et demokratisk samfund samtidig skal kunne kontrollere.

AA [forening] har ingen mulighed for at efterprøve tilsynets eller parternes påstande om, at der er tale om oplysninger, som kan undtages efter bestemmelsen.

Finanstilsynet henholder sig i svaret til, at "Offentlighedens indgående kendskab til selskabernes processer kan medføre, at personer, der spekulerer i at svindle, vil kende selskabernes processer og udnytte denne viden".

Oplysninger om overtrædelse af god skik vil ikke kunne hemmeligholdes. Herunder fordrer reglerne om god skik, at Finanstilsynet i større grad åbner sagen for offentligheden.

Årsagen til, at der findes mulighed for at anmode om aktindsigt, er netop, at offentligheden skal have mulighed for at følge med i og kontrollere myndigheders sagsbehandling for at skabe åbenhed om denne.

Med de fremlagt oplysninger er offentligheden ikke i stand til selv at efterprøve sagen. Og det er i sagens natur et problem for den demokratiske kontrol.

Det er også væsentligt, at oplysninger i sagen udleveres på baggrund af princippet om, at oplysninger, der allerede er offentligt kendte, ikke kan hemmeligholdes af Finanstilsynet.

Hvis oplysninger kan henføres til de offentliggjorte dokumenter, kan de ikke hemmeligholdes."

I forbindelse med partshøringen fristudsatte Finanstilsynet behandlingen af anmodningen til den 15. december 2023.

Finanstilsynet sendte den 14. december 2023 delafgørelse om aktindsigt og de dertilhørende bilag med aktlister (bilag A) til klager.

Den 14. december 2023 oplyste klager Finanstilsynet (bilag B), at afgørelsen om aktindsigt påklages."

I Finanstilsynets afgørelse af 14. december 2023 hedder det:

"Afgørelse

Vi har gennemgået sagen og vurderet, at aktlisterne fra de relevante sager kan udleveres.

Vi har undtaget visse oplysninger på følgende aktlister:

- J.nr. [sagsnummer 2] (undersag vedr. CC A/S)
- J.nr. [sagsnummer 6] (undersag vedr. GG [særlig finansiell virksomhed])
- J.nr. [sagsnummer 7] (undersag vedr. HH A/S)

Nærmere begrundelse følger nedenfor.

Begrundelse

Finanstilsynet vurderer, at du ikke har status som part i forhold til de sager, som du beder om aktindsigt i. Din anmodning skal derfor behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Det følger af § 7, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven, at enhver med de undtagelser, der følger af §§ 19-35, er berettiget til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed.

Vi har undtaget en række oplysninger fra aktlisterne i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2, da der er tale om oplysninger om tekniske indretninger, fremgangsmåder og drifts- eller forretningsforhold, som vi vurderer, har en væsentlig økonomisk betydning for de selskaber, som oplysningerne angår.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 30, nr. 2, at der i forhold til oplysninger omfattet af bestemmelsen vil gælde en klar formodning for, at udleveringen af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning (formodningsreglen).

Formodningsreglen skal ses i sammenhæng med, at Finanstilsynet har givet de selskaber, som oplysningerne angår, mulighed for at afgive høringssvar før der gives aktindsigt i oplysningerne. Selskaberne har herved haft mulighed for at vurdere, om de mener, der er oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Selskaberne har alle interne processer for håndteringen af sager med personovervågning. De interne procesbeskrivelser og brugen af disse i konkrete sager har været indsendt til Finanstilsynet i forbindelse med vores undersøgelse af forsikringsselskabernes undersøgelse af skadelidte, og titlerne på disse dokumenter fremgår derfor af aktlisterne.

Finanstilsynet vurderer, at nogle af oplysningerne på aktlisterne er oplysninger om selskabernes tekniske indretning, fremgangsmåder og andre forretningsforhold omkring overvågningssager.

Personovervågning er et af selskabernes redskaber til at forhindre forsikringssvindel. Offentlighedens indgående kendskab til selskabernes processer kan medføre, at personer, der spekulerer i at svindle, vil kende selskabernes

processer og udnytte denne viden. Selskaberne vil derved ikke længere kunne anvende disse arbejdsgange og -metoder til at hindre forsikringssvindel. En offentliggørelse af oplysninger, der giver et indblik i selskabernes interne processer på området vil derfor betyde, at selskaberne skal udarbejde nye metoder eller slet ikke kan anvende personovervågning til at undersøge sager om potentiel forsikringssvindel. En offentliggørelse af oplysninger om selskabernes interne processer på området vil også kunne udnyttes af konkurrenter på forsikringsmarkedet og derved påvirke de medvirkende selskabers konkurrencemæssige position på markedet.

På den baggrund er det vores vurdering, at visse oplysninger på aktlisterne er oplysninger om tekniske indretninger, fremgangsmåder og drifts- eller forretningsforhold, og at disse har en væsentlig økonomisk betydning for de selskaber, som oplysningerne angår og derfor ikke kan udleveres, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Meroffentlighed

Vi har overvejet, om der er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 14 i offentlighedsloven.

Vi har i den forbindelse afvejet de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, mod den berettigede interesse, du som journalist har i, at oplysningerne bliver kendt for offentligheden. Vi har vurderet, at der ikke er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.”

Af klageskrivelsen af 14. december 2024 fremgår:

”Tak for afgørelsen. AA [forening] påklager hermed sagen. AA [forening] mener som anført i høringssvaret ikke, at undtagelser foretaget i aktlisterne med henvisning til OFL § 30, stk. 2 er veldokumenterede.

Finanstilsynet skriver i afsnittet 'klagevejledning' i sin afgørelse: " Du kan indbringe afgørelsen for Erhvervsankenævnet senest fire uger efter, at den er modtaget. Det følger af § 372, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed og § 37 i offentlighedsloven. Din klage skal sendes til Finanstilsynet. Finanstilsynet vil senest syv arbejdsdage efter modtagelsen at klagen videresende sagen og dens dokumenter til Erhvervsankenævnet, hvis Finanstilsynet vil fastholde sin afgørelse, jf. § 37, stk. 2, i offentlighedsloven. Det er gratis at klage over et afslag på aktindsigt."

Det skal her bemærkes, at der ikke gælder klagefrister for afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Det følger blandt andet af FOB 2020-21, hvor Folketingets Ombudsmand fastslår, at "klageadgangen i forhold til afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven er reguleret at reglerne i disse to love, medmindre der er et klart hjemmelsgrundlag for en anden regulering."

<https://www.retsinformation.dk/eli/fob/2020/21>

Selve afgørelsen om aktindsigt er truffet efter offentlighedsloven. Finanstilsynet bør derfor berigtige sin klagevejledning i afgørelsen.

AA [forening] noterer i den forbindelse, at Finanstilsynet allerede som følge af AA [forening]'s klage af 22. marts 2022 i en anden sag omhandlede afgørelse om aktindsigt i en fit & proper-vurdering af 15. marts 2022 har bebudet at ville ændre sin forkerte skabelon til klagevejledninger ifm. sager om aktindsigt.

AA [forening] har siden indvendt, at dette dog ikke udelukker, at der muligvis historisk er blevet afvist klager over afgørelser på baggrund af fejlen, eller at andre har undladt at klage på baggrund af ordlyden at den fejlagtige klagevejledning.

AA [forening] skal i den forbindelse henvise til Folketingets Ombudsmands udtalelse i sag nr. [sagsnummer 8] omhandlende [kommune 1]'s forkerte klagesagsfrister:

"... kommunen vil undersøge, om kommunen har afvist klager over afgørelser om aktindsigt efter forvaltningsloven på et forkert grundlag, og i givet fald sørge for, at sagerne behandles."

https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsa-ger/2020-21/#cp-title

DR kan konstatere, at Finanstilsynet end nu ikke er efterkommet sin anerkendelse i udtalelsen af 15. marts 2022, om at der ikke findes juridisk grundlag for, at der gælder en fire ugers klagefrist for klager om afgørelser om aktindsigt hos Finanstilsynet.

Den omtalte udtalelse af 15. marts 2022 er vedhæftet.

Derudover henholder AA [forening] sig i klagen til sit høringssvar."

Ankenævnet udtaler:

Erhvervsankenævnet tiltræder, at klager ikke kan anses som part i sagen, og at anmodningen om aktindsigt er behandlet efter offentlighedsloven. Erhvervsankenævnet har alene taget stilling til den del af AA [forening]'s klage, der vedrører Finanstilsynets undtagelse af oplysninger i aktlisterne, da Finanstilsynet har oplyst, at tilsynet er enig i, at der ikke gælder en fire ugers klagefrist for klager over aktindsigt, og idet tilsynet har givet klager besked herom den 15. december 2023.

Retsgrundlag

Ifølge offentlighedslovens § 7, stk. 1 og 2, kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-35, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller

oprettet af en forvaltningsmyndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt dog ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Det er ikke muligt udtømmende at fastlægge, hvilke oplysninger der er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2. Som eksempler på sådanne oplysninger kan dog blandt andet nævnes oplysninger om produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsføringstiltag samt oplysninger om en virksomheds regnskaber og økonomiske forhold i øvrigt. Der kan henvises til betænkning nr. 1510/2009, side 706, som ligger til grund for det lovforslag (nr. L 144 af 7. februar 2013), som offentlighedsloven bygger på.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 blandt andet, at lovens § 30, nr. 2, forudsætter, at aktindsigt i oplysningerne ”må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning”. Yderligere fremgår det, at der vil ”i forhold til oplysninger, der er omfattet af nr. 2, gælde en klar formodning for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning”. I forbindelse med vurderingen heraf bør der ifølge lovbemærkningerne indhentes ”en udtalelse fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold m.v. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade”.

Den konkrete anmodning om aktindsigt

Det fremgår af Finanstilsynets afgørelse af 14. december 2023, at tilsynet har meddelt delvist afslag på aktindsigt i aktlisterne med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Finanstilsynet har ved afgørelsen af 14. december 2023 undtaget oplysninger i i alt 17 titler i aktlister for tre sager vedrørende CC A/S, GG [særlig finansiell virksomhed] og HH A/S A/S. Finanstilsynet har undtaget oplysninger i titlerne, der er beskrivende for filernes indhold samt datoer, der indgår i titlerne på filerne.

Ankenævnet finder, at de af Finanstilsynet undtagne oplysninger i aktlisternes titler ikke er omfattet af anvendelsesområdet for § 30, nr. 2, idet oplysningerne ikke i sig selv har karakter af oplysninger om tekniske indretninger, fremgangsmåder og drifts- eller forretningsforhold. Ankenævnet har herved lagt vægt på, at de pågældende oplysninger er af så generel og overordnet karakter, at de ikke udgør konkrete beskrivelser af eksempelvis tekniske fremgangsmåder eller forretningsmæssige strategier. Oplysningerne kan på den baggrund ikke undtages fra aktindsigt.

Ankenævnet ændrer herefter i det anførte omfang Finanstilsynets afgørelse af 14. december 2023. Ankenævnet fremsender aktlisterne i overensstemmelse med afgørelsen.