



Aktindsigt i redegørelse fra kreditforeninger i sag om foreningernes EDB-samarbejde

Boligstyrelsen og Boligministeriet afslog under henvisning til forvaltningslovens § 15, stk. 1, at meddele aktindsigt i nogle redegørelser, som Boligstyrelsen havde indhentet fra kreditforeninger til brug for styrelsens stillingtagen til, om et mellem kreditforeningerne indgået EDB-samarbejde var i strid med lov om realkreditinstitutter.

FOB nr. 88.48

Udtalt, at afslag på aktindsigt efter denne bestemmelse under henvisning til hemmeligholdelse af forretningsforhold forudsætter en konkret vurdering af risikoen for skadevirkninger ved oplysningernes udlevering.

Henstillet til Boligstyrelsen og Boligministeriet at undergive begæringen om aktindsigt en fornyet overvejelse, da myndighedernes afslag på aktindsigt ikke kunne anses for at bygge på en sådan konkret vurdering.

(J. nr. 1988-42-19).

En fond klagede over Boligstyrelsens og Boligministeriets afslag på aktindsigt i redegørelser fra kreditforeningerne BRF, KD og Nykredit. Det fremgik af sagens akter, at de tre kreditforeninger i sommeren 1987 etablerede et EDB-samarbejde, RealData. Samarbejdet omfattede to dele, henholdsvis et elektronisk kommunikationssystem (RealData Kommunikation) og et ejendomssystem (RealData Administration A/S med datterselskaber). Kreditforeningerne orienterede i juni 1987 Boligstyrelsen og Boligministeriet om samarbejdet og udsendte tillige en pressemeddelelse herom.

I løbet af efteråret 1987 modtog Boligstyrelsen, Tilsynet med Realkreditinstitutter, flere klager over samarbejdet, herunder navnlig kreditforeningernes køb af Dansk Ejendomsdata A/S, der senere ændrede navn til RealData Ejendomssystemer A/S. I klagerne blev det gjort gældende, at samarbejdet lå uden for rammerne af den form for virksomhed, som kreditforeningerne i henhold til lov om realkreditinstitutter må udføre.

I den anledning iværksatte Boligstyrelsen en undersøgelse i sagen. Til brug for styrelsens afgørelse indhentede styrelsen bl.a. redegørelser (af 23. oktober 1987) fra de tre kreditforeninger om samarbejdet. Efter møde med Boligstyrelsen afgav kreditforeningerne i skrivelse af 25. november 1987 en supplerende redegørelse.

Fonden indgav i skrivelser af 26. oktober og 4. november 1987 klage over samarbejdet. Klagen omfattede begge dele af samarbejdet. Fonden anmodede samtidig om aktindsigt i »den dokumentation, der omfatte(de)s af klagepunkterne.«

I skrivelse af 10. november 1987 rykkede fonden Boligstyrelsen for svar på aktindsigtsbegæringen.

I skrivelse af 24. november 1987 afslog Boligstyrelsen at meddele fonden aktindsigt i kreditforeningernes redegørelser (af 23. oktober 1987). Boligstyrelsen fandt, at redegørelserne indeholdt »så mange oplysninger om institutternes forretningsforhold, at de må undtages fra aktindsigt, jf. ... (forvaltningslovens) ... § 15.«

I skrivelse af 2. december 1987 fastholdt Boligstyrelsen i anledning af fornyet anmodning fra fonden om aktindsigt sin afgørelse. Styrelsen tilføjede, at redegørelserne indeholdt så mange oplysninger, som styrelsen fandt undtaget fra aktindsigt, »at redegørelserne uden disse er meningsløse bortset fra oplysninger, som allerede er fonden bekendt, og som har været omtalt i dagspressen.«

Fonden klagede til Boligministeriet, der i skrivelse af 10. december 1987 tilsluttede sig Boligstyrelsens afgørelse. Boligministeriet fandt ligeledes, at redegørelserne i deres helhed indeholdt så mange »oplysninger af forretningsmæssig karakter - herunder samarbejdsaftaler, aktionæroverenskomst m.v. - at dette kan begrunde et afslag på aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15.«.

Den 28. januar 1988 traf Boligstyrelsen afgørelse om afvikling af kreditforeningernes engagement i RealData Administration A/S med datterselskaberne RealData Ejendomssystemer A/S og DataLink Leasing A/S. Styrelsen godkendte RealData Kommunikation. Den 29. juni 1988 fastsatte Boligstyrelsen nærmere retningslinjer for afviklingen af RealData Administration A/S.

I skrivelse af 17. juni 1988 afslog Boligstyrelsen en fornyet ansøgning fra fonden om aktindsigt. I skrivelse af 11. juli 1988 tiltrådte Boligministeriet afgørelsen. Ministeriet tog samtidig stilling til en klage fra fonden over Boligstyrelsens afgørelse af 28. januar 1988 og af 17. juni 1988 om afviklingsperiodens længde.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til fondens advokat:

»Myndighederne har afslået (fondens) begæring om aktindsigt under henvisning til forvaltningslovens § 15. Bestemmelsen indeholder følgende:

»Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, ...

...

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.«

Bestemmelsen omfatter bl.a. oplysninger om private virksomheders drifts- og forretningsforhold (forretningshemmeligheder), og jeg går ud fra, at det er dette led i forvaltningslovens § 15, som Boligstyrelsen og Boligministeriets afgørelse nærmere henviser til.

Det er efter min opfattelse tvivlsomt, om begæringen om aktindsigt skulle være afgjort efter den citerede bestemmelse i forvaltningsloven i stedet for efter de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven, særlig § 12, stk. 1, nr. 2. Bl.a. under hensyn til, at sagens udfald i det væsentlige vil være det samme, har jeg dog ikke fundet anledning til at foretage en nærmere efterprøvelse af, om afgørelsen i stedet burde være truffet på grundlag af offentlighedsloven.

Afslag på aktindsigt kan ikke meddeles efter forvaltningslovens § 15 alene under henvisning til, at der er tale om oplysninger, som efter deres art er af forretningsmæssig karakter. Det er yderligere en betingelse, at aktindsigt med hensyn til oplysningerne »afgørende« vil kunne skade virksomhedens konkurrenceevne eller i øvrigt medføre væsentlige økonomiske skadevirkninger, jf. den kommenterede forvaltningslov v/Asbjørn Jensen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1987, s. 157-58 og s. 155.

Begrænsning af aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 forudsætter en *konkret vurdering* af risikoen for skadevirkninger ved oplysningernes udlevering. Vurderingen skal efter loven have karakter af en afvejning i forhold til partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv. Der sigtes ikke herved alene til partens varetagelse af sine interesser under den verserende sag, også andre partsinteresser f.eks. i forbindelse med offentliggørelse af oplysningerne er beskyttet. Som en slags minimum for partsinteressen gælder, at den har mindst samme vægt som de hensyn, der ligger bag den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven. Det indebærer, at oplysninger, der ikke

vil kunne undtages efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, herunder § 12, stk. 1, nr. 2, om (bl.a.) virksomheders drifts- og forretningsforhold, aldrig vil kunne undtages efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, jf. den kommenterede forvaltningslov, s. 158.

Det er herefter under alle omstændigheder - uanset hvilke partsinteresser der er tale om - en forudsætning for at anvende undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 15, stk. 1, at udlevering af de omhandlede oplysninger efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende virksomhed væsentlig skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Efter det foreliggende kan jeg ikke anse det for godtgjort, at Boligstyrelsen og Boligministeriets afslag på (fondens) begæring om aktindsigt hviler på en sådan konkret vurdering af skadevirkningerne for de omhandlede virksomheder ved udlevering af oplysningerne. Afslaget er så vidt ses alene begrundet i en (abstrakt) konstatering af oplysningernes art.

Jeg har gjort Boligministeriet og Boligstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Særlig for så vidt angår henvisningen til, at redegørelserne efter undtagelse af oplysninger om institutternes forretningsforhold er meningsløse eller kun indeholder allerede kendte oplysninger, skal jeg bemærke, at reglen efter forvaltningslovens § 15, stk. 2, er, at parten *skal* gøres bekendt med de dele af et dokumentets indhold, som ikke omfattes af undtagelsesadgangen efter stk. 1.

Det forhold, at myndigheden skønner, at oplysningerne er uden betydning for partens muligheder for at varetage sine interesser, f.eks. fordi oplysningerne er almindelige kendte, kan ikke begrunde afslag på aktindsigt. At »restoplysningerne« giver et ufuldstændigt eller tilfældigt grundlag for at bedømme sagen kan heller ikke i sig selv begrunde afslag. Kun hvis den delvise aktindsigt medfører prisgivelse af de forhold, som der er hjemmel til at hemmeligholde, eventuelt en klart vildledende information, vil der undtagelsesvis kunne gives afslag på udlevering af »restoplysningerne«. Jeg henviser til den kommenterede forvaltningslov, s. 160-61.

Da jeg som anført må lægge til grund, at Boligstyrelsen og Boligministeriets afslag på (fondens) anmodning om aktindsigt ikke bygger på en konkret vurdering som forudsat i forvaltningslovens § 15, stk. 1, har jeg - udover at gøre myndighederne bekendt med min opfattelse - henstillet til Boligministeriet og Boligstyrelsen at undergive begæringen om aktindsigt en fornyet overvejelse.

Jeg har udbedt mig underretning om resultatet heraf.

| ... «

I skrivelse af 31. maj 1989 meddelte Boligministeriet, Boligstyrelsen mig, at styrelsen som henstillet ville undergive aktindsigtsspørgsmålet en fornyet overvejelse. Boligstyrelsen havde i den forbindelse anmodet RealData Ejendomssystemer A/S om over for styrelsen konkret at begrunde, hvilke skadevirkninger udlevering af bestemte dele af enhedsprioriteringsinstitutternes redegørelser af 23. oktober 1987 ville have.

Ved beretningsårets udgang forelå resultatet af ministeriets fornyede overvejelse af sagen endnu ikke.