



2016-35

Ikke ret til dataudtræk fra IT-systemet Andelsboliginfo. Særlig tavshedspligt

Da det daværende Ministerium for By, Bolig og Landdistrikter afslog at give en borger aktindsigt i datagrundlaget bag en analyse af gældsforhold i andelsboligforeninger, klagede han til ombudsmanden.

Ministeriet havde lagt til grund, at borgerens anmodning angik nøgleoplysninger om andelsboligforeninger, som var indberettet til ministeriets IT-system Andelsboliginfo af andelsboligforeningerne selv og af realkreditinstitutter mv.

Da oplysningerne ikke fandtes i fysiske eller elektroniske dokumenter, havde ministeriet taget stilling til, om borgeren havde ret til et dataudtræk af oplysningerne i Andelsboliginfo efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11.

Ministeriet begrundede bl.a. sit afslag med, at anonymiseringen af fortrolige oplysninger ikke kunne foretages ved få og enkle kommandoer som forudsat i lovens § 11, stk. 1. Ministeriet lagde herved til grund, at de finansielle nøgleoplysninger, som var indberettet af realkreditinstitutter mv., var omfattet af særlig tavshedspligt efter offentlighedslovens § 35, jf. § 117 i lov om finansiel virksomhed, og derfor skulle anonymiseres i et eventuelt dataudtræk.

Ombudsmanden konstaterede, at § 117, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed isoleret set ikke er en særlig tavshedspligtbestemmelse i offentlighedslovens forstand, da bestemmelsen ikke er rettet mod offentlige myndigheder, men ansatte mfl. i finansielle virksomheder. Bl.a. fordi også modtagere af tavshedsbelagte oplysninger efter bestemmelsens stk. 2 omfattes af tavshedspligten, var ombudsmanden dog enig med myndighederne i, at § 117 måtte anses for en særlig tavshedspligtbestemmelse.

Ombudsmanden var også enig i, at de finansielle nøgleoplysninger var omfattet af § 117's anvendelsesområde og derfor skulle anonymiseres. Da ombudsmanden endvidere var enig i, at det ville kræve mere end få og enkle kommandoer at foretage en sammenstilling og tilstrækkelig effektiv anonymisering af de finansielle nøgleoplysninger, mente han ligesom myndighederne ikke, at borgeren havde ret til et udtræk af disse oplysninger.

Ombudsmanden var desuden enig i, at det samlede dataudtræk ikke kunne foretages ved få og enkle kommandoer og derfor ikke skulle udleveres.

(Sag nr. 16/00380)

8. juli 2016

Forvaltningsret

112.2 – 1123.9 – 11241.9
– 12.2

Pengevæsen m.v.

3

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om, og hvad tager jeg stilling til?

Sagen drejer sig om din anmodning om indsigt i datagrundlaget bag en analyse af gældsforhold i andelsboligforeninger, nærmere bestemt den del af datagrundlaget, som stammer fra IT-systemet "Andelsboliginfo".

Den øvrige del af datagrundlaget bag analysen – i form af oplysninger om den offentlige vurdering af andelsboligforeningernes ejendomme – stammer fra Statens Salgs- og Vurderingsregister (SVUR), som hører under SKAT.

Min undersøgelse omfatter ikke denne del af sagen. Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg ved brev af 9. juni 2015 (sagen med mit sagsnr. 15/01454) henviste dig til at rette henvendelse til SKAT med en anmodning om, at SKAT behandlede denne del af din anmodning. Du har ikke kontaktet mig om forholdet siden, og jeg kan allerede derfor ikke tage stilling til den del af sagen.

Hvis du vil gå videre med dette forhold, må du bede om aktindsigt (dataudtræk) hos SKAT og udnytte eventuelle oplyste klagemuligheder, inden du eventuelt klager til mig igen.

Om IT-systemet Andelsboliginfo bemærker jeg, at det er en database med nøgleoplysninger om andelsboligforeninger, dvs. grundlæggende oplysninger mv. om de enkelte foreninger indberettet af foreningerne selv, og finansielle nøgleoplysninger indberettet af realkreditinstitutter og andre långivere, jf. herved andelsboligforeningslovens § 6 og bekendtgørelse om oplysningspligt ved salg af andelsboliger m.v.

Det daværende Ministerium for By, Bolig og Landdistrikter, som dengang var ansvarlig for systemet, traf den 18. marts 2015 afgørelse om at meddele dig afslag på anmodningen.

Ministeriet henviste til, at du ikke havde ret til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger i databasen (et dataudtræk), da sammenstillingen – herunder anonymiseringen af fortrolige oplysninger i dataudtrækket – ikke ville kunne foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ministeriet bemærkede i den forbindelse, at de finansielle nøgleoplysninger, som indberettes af realkreditinstitutterne mv., er omfattet af særlig tavshedspligt efter offentlighedslovens § 35, jf. § 117 i lov om finansiel virksomhed, og at retten til dataudtræk – i tilfælde, hvor de ønskede oplysninger er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35 – kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. lovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

Ministeriet overvejede at udlevere dataudtrækket efter princippet om merofentlighed, men fandt ikke grundlag herfor.

Erhvervsstyrelsen – som i dag er ansvarlig myndighed for Andelsboliginfo, og som jeg derfor har anmodet om en udtalelse i forbindelse med din klage – har ved brev af 4. april 2016 oplyst, at styrelsen kan henholde sig til afgørelsen fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Erhvervs- og Vækstministeriet – som er klageinstans for afgørelser truffet af Erhvervsstyrelsen (og som jeg derfor også har bedt om en udtalelse) – har ved brev af 15. april 2016 erklæret sig enig i styrelsens vurdering af sagen.

Jeg bemærker, at jeg ved min vurdering af sagen lægger til grund, at der ikke i forbindelse med udarbejdelsen af analysen blev gemt (fysisk eller elektronisk) et eller flere dataudtræk på en sag i det daværende Ministerium for By, Bolig og Landdistrikter, jf. bl.a. Erhvervs- og Vækstministeriets udtalelse af 15. april 2016, som henviser til udtalelser af 31. marts og 4. april 2016 indhentet fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (hvortil de medarbejdere, der tidligere har stået for udviklingen og driften af Andelsboliginfo, i dag er overført).

Det ønskede materiale eksisterer således ikke i form af fysiske eller elektroniske dokumenter, som er "indgået" til ministeriet, og bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om dokumentindsigt finder derfor ikke anvendelse. Jeg er på det foreliggende grundlag således enig i, at din anmodning skal vurderes efter offentlighedslovens § 11.

2. Offentlighedslovens § 11

Offentlighedslovens § 11, stk. 1, har følgende ordlyd (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

”§ 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 bestemmel-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ser, 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 bemærkningerne til § 11 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13) er bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en ret for offentligheden til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget. Der er således tale om, at myndighederne – i modsætning til, hvad der følger af den gældende lov – i et vist omfang forpligtes til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger, jf. herom bemærkningerne til § 7, stk. 1, samt betænkningens kapitel 10, pkt. 5 (side 324 ff.), og kapitel 11, pkt. 2.2 (side 355).

Det er en betingelse for, at offentligheden kan kræve en sammenstilling, at der er tale om allerede *foreliggende oplysninger* i myndighedens databaser. Det kan således ikke kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger med henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne.

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. Det er i den forbindelse en betingelse, at sammenstillingen og anonymiseringen m.v. for en samlet betragtning kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. om dette udtryk nedenfor. Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering m.v. er tilstrækkelig effektiv. Der henvises herom til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3.1 (side 370 ff.), og kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff.).

...

Det er i øvrigt en betingelse, at sammenstillingen – og en eventuel anonymisering m.v. – kan foretages ved *få og enkle kommandoer*. Denne betingelse tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret vil indebære, og betingelsen vil alene være opfyldt, hvis sammenstillingen og

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

en eventuel anonymisering m.v. kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) ikke kan foretages i løbet af kort tid.

Betingelsen om få og enkle kommandoer vil under alle omstændigheder ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om at foretage en sammenstilling. Det samme gælder, hvis den ønskede sammenstilling vil kræve indhentelse af særlig faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over.”

3. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters afgørelse af 18. marts 2015 som fastholdt af Erhvervsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriet

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter lagde ved afgørelsen af 18. marts 2015 til grund, at din anmodning omfattede meget store dele af IT-systemet Andelsboliginform, nemlig systemets interessentdatasæt, ejendomsdatasæt, lånedatasæt og dele af systemets datasæt med nøgleoplysningsskemaer.

Dette har du ikke bestridt, og jeg lægger derfor det samme til grund.

Jeg har forstået, at systemets lånedatasæt – som ifølge det oplyste indeholder ”detaljerede oplysninger om alle de lån og finansielle aftaler, som kreditinstitutterne har ydet til andelsboligforeninger” – er de finansielle nøgleoplysninger, som penge- og realkreditinstitutter mv. har indberettet til systemet i henhold til bestemmelsen i § 4 i bekendtgørelse nr. 2 af 6. januar 2015 om oplysningspligt ved salg af andelsboliger m.v.

Videre har jeg forstået, at det er denne del af det ønskede dataudtræk, som efter ministeriets opfattelse er omfattet af særlig tavshedspligt efter offentlighedslovens § 35, jf. lov om finansiel virksomheds § 117, og som ministeriet har fundet ikke kan anonymiseres ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

Jeg tager stilling til denne del af ministeriets afgørelse under pkt. 3.1 nedenfor.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Under pkt. 3.2 tager jeg stilling til ministeriets afvisning af, at (hele) dataudtrækket kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. pkt.

Under pkt. 3.3 tager jeg stilling til ministeriets afslag på at udlevere dataudtrækket som meroffentlighed, jf. lovens § 14, stk. 1.

3.1. Afslag på at få foretaget et dataudtræk af finansielle nøgleoplysninger i systemet Andelsboliginform

3.1.1. Offentlighedslovens § 35

Offentlighedslovens § 35 om særlig tavshedspligt lyder således:

”§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13, de specielle bemærkninger til bestemmelsen):

”Efter bestemmelsen, der er identisk med den gældende lovs § 14, 1. pkt., begrænses pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt af *særlige bestemmelser* om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Omfattet af udtrykket 'særlige bestemmelser om tavshedspligt' er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til *nærmere angivne forhold*. Således er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der alene gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtbestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven, ikke omfattet af det nævnte udtryk.

Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse i det enkelte tilfælde skal henregnes til de særlige tavshedspligtbestemmelser, vil bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens *ordlyd og forarbejder* må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.

...

Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

...

Endvidere har en særlig tavshedspligtbestemmelse den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed, medmindre myndigheden selv er rådig over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligten.

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 35 til pkt. 4.1.1.19, jf. pkt. 3.4.3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises desuden til betænkningens kapitel 18 (side 729 f.).”

Som det fremgår, er bestemmelsen identisk med den tidligere gældende offentlighedslovs § 14, 1. pkt. (lov nr. 572 af 19. december 1985).

Af betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven fremgår om den tidligere bestemmelse bl.a. følgende (s. 732):

”Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse skal henregnes til de ’særlige’ bestemmelser herom, må i lyset af det anførte bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under inddragelse af bestemmelsens ordlyd og forarbejder må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af ’særlige hensyn’. Der kan som et særligt holdepunkt lægges vægt på, om den pågældende bestemmelse er formuleret på samme måde som en af de bestemmelser, der er optaget på en fortegnelse over særlige tavshedspligtforskrifter, som er optrykt i Folketingstidende 1969-70, Tillæg B, sp. 2131f., og som blev udarbejdet af Justitsministeriet i forbindelse med Retsudvalgets behandling af 1970-loven. Svarer formuleringen til de nævnte tavshedspligtforskrifter, må det lægges til grund, at der er tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse, medmindre der er særlige holdepunkter i forarbejderne for det modsatte, jf. betænkning nr. 857/1978, side 302.

Bortset fra sådanne tilfælde, må det formentlig – når henses til offentlighedslovens udgangspunkt om ret til aktindsigt sammenholdt med lovens formål om at sikre offentligheden adgang til oplysninger – kræves, at der foreligger et sikkert grundlag for at fortolke en tavshedspligtbestemmelse som en særlig tavshedspligtforskrift, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 439.

I det omfang bestemmelsen er optaget på den fortegnelse over særlige tavshedspligtforskrifter, der er optrykt i Folketingstidende 1969-70, Tillæg B, sp. 2131 f., må den som udgangspunkt uden videre betragtes som en særlig tavshedspligtbestemmelse. Det vil i den forbindelse i almindelighed være uden betydning, om bestemmelsen efterfølgende har fået ændret paragrafnummer, hvis ordlyden fortsat er den samme. Der henvises i

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

øvrigt til bilag 5, der bl.a. indeholder en oversigt over særlige tavshedspligtbestemmelser inden for de enkelte ministeriers ressortområder.”

Om formuleringen af tavshedspligtforskrifter – jf. den ovenfor omtalte fortegnelse optrykt i Folketingstidende 1969-70, Tillæg B, sp. 2131 f. – fremgår af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), i øvrigt følgende (s. 614):

”På den baggrund må det antages, at når en tavshedspligtbestemmelse fastslår, at de pågældende personer skal iagttage tavshed om eller er forpligtede til over for uvedkommende at hemmeligholde, 'hvad de bliver vidende om i forbindelse med varetagelse af deres arbejde', vil der være en klar formodning for, at der er tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse.”

3.1.2. Lov om finansiel virksomhed § 117

Bestemmelsen i § 117 i lov om finansiel virksomhed har følgende ordlyd (senest lovbekendtgørelse nr. 182 af 18. februar 2015 om finansiel virksomhed):

”§ 117. Bestyrelsesmedlemmer, medlemmer af lokale bestyrelser og lignende, medlemmer af repræsentantskabet i en finansiel virksomhed, der ikke er en sparekasse, revisorer og granskningsmænd samt deres suppleanter, stiftere, vurderingsmænd, likvidatorer, direktører, ansvarshavende aktuarer, generalagenter og administratorer i et forsikringsselskab samt øvrige ansatte må ikke uberettiget videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, som de under udøvelsen af deres hverv er blevet bekendt med. Bestemmelsen finder tilsvarende anvendelse for finansielle holdingvirksomheder og forsikringsholdingvirksomheder.

Stk. 2. Den, som modtager oplysninger efter stk. 1, er omfattet af den i stk. 1 nævnte tavshedspligt.”

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at den viderefører den tilsvarende bestemmelse i den tidligere gældende lov om finansiel virksomhed (se lovforslag nr. L 176 af 12. marts 2003, Folketinget 2002/03, de specielle bemærkninger til lovforslagets § 116).

Af forarbejderne til den tidligere bestemmelse (§ 4 i lov nr. 501 af 7. juni 2001) fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 165 af 8. februar 2001, Folketinget 2000/01, de specielle bemærkninger til lovforslaget):

”Til § 4

Stk. 1, er en videreførelse af tilsvarende bestemmelser i den nugældende tilsynslovgivning og indeholder hovedreglen om, at alle personer, der er knyttet til en finansiel virksomhed eller finansiel holdingvirksomhed,

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

skal hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til under udførelsen af deres hverv.

...

Hovedreglen om, at finansielle virksomheder er underlagt tavshedspligt, har to formål.

For det første skal reglen beskytte mod udlevering af fortrolige oplysninger om virksomheden selv, først og fremmest forretnings- og driftshemmeligheder.

...

For det andet skal bestemmelsen beskytte den finansielle virksomheds kunder mod videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger. Bestemmelsen supplerer de generelle regler, som er fastsat i persondataloven. Denne lov fastsætter regler om behandling af oplysninger om fysiske personer, f.eks. videregivelse, samkøring og registrering.

I bestemmelsen opregnes de persongrupper, der er pålagt tavshedspligt. Det forhold, at alle disse persongrupper er omfattet af tavshedspligtsbestemmelsen, betyder ikke, at alle oplysninger frit kan udveksles mellem disse. Oplysninger kan kun videregives inden for en virksomhed, hvis videregivelsen er berettiget: F.eks. kan konkrete kundeoplysninger kun videregives inden for virksomheden, hvis der er en ledelsesmæssig eller forretningsmæssig grund til videregivelsen.

...

Hemmeligholdelsespligten indebærer, at fortrolige oplysninger hverken må videregives uberettiget eller udnyttes uberettiget på anden måde. Ved fortrolige oplysninger forstås som udgangspunkt alle oplysninger. Såfremt oplysningerne er offentligt tilgængelige, kan disse ikke anses for fortrolige og omfattes derfor ikke af tavshedspligtsbestemmelserne.

...

Det følger af bestemmelsen, at videregivelse eller udnyttelse kun kan ske, hvis dette anses for 'berettiget'.

...

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Videregivelse af oplysninger er kun berettiget, hvis de konkrete oplysninger er nødvendige for at varetage den opgave, som oplysningerne videregives til brug for.

...

Stk. 2, er ny. Efter de nugældende regler gælder alene, at den som modtager oplysninger om rent private forhold på baggrund af et samtykke, automatisk pålægges tavshedspligt. Bestemmelsen får reel betydning i de situationer, hvor modtageren af oplysninger ikke i forvejen er pålagt tavshedspligt i medfør af den finansielle lovgivning. Dette er for eksempel tilfældet, hvis modtageren er ansat i et edb-servicebureau, et kuverteringsbureau eller Pengeinstitutternes Betalingsservice A/S (PBS). Modtageren vil herefter alene kunne videregive de modtagne kundeoplysninger, hvis videregivelsen er berettiget i henhold til stk. 1.

Den omstændighed, at tavshedspligten følger oplysningerne, når disse videregives, indebærer ikke, at berettiget videregivelse kan ske i videre omfang end i dag. Det er således uden betydning for, om videregivelsen kan anses for berettiget, at modtageren af oplysningerne underlægges tavshedspligt.”

Som det fremgår, er sigtet med bestemmelsen dobbelt: dels at beskytte mod udlevering af fortrolige oplysninger om den finansielle virksomhed selv (herunder især forretnings- og driftshemmeligheder), dels at beskytte virksomhedens kunder mod videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger.

I forhold til sidstnævnte supplerer bestemmelsen persondatalovens generelle regler om behandling af oplysninger om fysiske personer. Fortrolige oplysninger skal efter forarbejderne forstås som alle oplysninger, som ansatte mv. under udøvelsen af deres hverv er blevet bekendt med, bortset fra offentligt tilgængelige oplysninger.

Som anført i forarbejderne videreførte bestemmelsen i § 4 de dagældende tilsvarende bestemmelser i tilsynslovgivningen på det finansielle område, herunder § 50 b i lov om banker og sparekasser (lovbekendtgørelse nr. 178 af 19. marts 2001), som samtidig blev ophævet (jf. § 85, nr. 19, i lov nr. 501 af 7. juni 2001), og § 100 b i realkreditloven (lovbekendtgørelse nr. 144 af 28. februar 2001), som ligeledes samtidig blev ophævet (jf. § 88, nr. 15, i lov nr. 501 af 7. juni 2001).

Bestemmelsen i realkreditlovens § 100 b blev oprindeligt indsat i loven som § 101, stk. 6, jf. lov nr. 932 af 27. december 1991 om ændring af realkreditloven, med følgende ordlyd (bestemmelsens 1. og 2. pkt.):

”§ 101.

...

Stk. 6. Bestyrelsesmedlemmer, medlemmer af lokale bestyrelser eller lignende, medlemmer af repræsentantskabet i et realkreditinstitut, revisorer og granskningsmænd samt deres suppleanter, direktører og øvrige ansatte, som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, som de under udøvelsen af deres hverv har fået kendskab til, straffes med bøde, for så vidt højere straf ikke er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Det samme gælder sådanne personer i et finansielt holdingselskab, for så vidt angår de oplysninger, der af et realkreditinstitut skal afgives til finansielle holdingselskaber efter § 77, stk. 10. (...)

I forarbejderne til ændringsloven var der anført følgende om baggrunden for indsættelsen af bestemmelsen (lovforslag nr. L 65 af 23. oktober 1991, Folketinget 1991/92, de specielle bemærkninger til det oprindeligt fremsatte lovforslags § 1, nr. 39):

”Det foreslås, at der skabes parallelitet til de regler om tavshedspligt, der gælder for pengeinstitutter i lov om banker og sparekasser, da de oplysninger, som et realkreditinstitut modtager om låntager, er af samme karakter som de oplysninger, pengeinstitutter modtager om deres kunders forhold.

Bestemmelsen svarer derfor til § 54, stk. 2, i lov om banker og sparekasser.

Den foreslåede bestemmelse tilsigter således at indføre en tavshedspligt for ansatte m.v. i realkreditinstitutter, der også omfatter forhold, som en låntager har betroet et realkreditinstitut, da det er i låntagerens berettigede interesse over for offentligheden at kunne hemmeligholde følsomme oplysninger om forretningsforhold, som institutterne måtte være i besiddelse af, samt de personlige oplysninger af privat fortrolig karakter, der måtte ligge til grund for den enkelte lånesag.

Låntagerne må således have et berettiget krav på, at oplysninger om deres økonomiske forhold, herunder hvorledes værdien af deres fast ejendom bliver vurderet, ikke kan komme til andres kendskab, fordi de tager deres lån i et realkreditinstitut.”

Bestemmelsen blev således – ligesom den tilsvarende bestemmelse om tavshedspligt for ansatte i pengeinstitutter – i sin tid indført med det sigte at pålægge ansatte i realkreditinstitutter tavshedspligt i forhold til oplysninger modtaget i kundeforhold, herunder oplysninger om låntageres økonomiske forhold

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

(f.eks. oplysninger om værdien af deres faste ejendom) og fortrolige kundeoplysninger af privat karakter.

3.1.3. Særligt om § 117's målgruppe

Bestemmelsen i § 117, stk. 1, fastsætter regler om tavshedspligt for ansatte og andre, der er knyttet til finansielle virksomheder, dvs. for private parter, og ikke for (ansatte i) den offentlige forvaltning.

Videregives de tavshedsbelagte oplysninger, bliver modtageren imidlertid også omfattet af tavshedspligten, jf. § 117, stk. 2.

Bestemmelsen udvider således den lovbestemte tavshedspligt til at omfatte enhver, der får oplysningerne i hænde, herunder såvel andre private virksomheder som offentlige myndigheder.

Offentlighedslovens § 35 omhandler efter sin ordlyd alene tavshedspligtbestemmelser, der gælder for "personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv".

Ombudsmanden har i sagen optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2013 som sag nr. 2013-14 udtalt følgende i relation til spørgsmålet om, hvorvidt § 117 har karakter af en særlig tavshedspligtbestemmelse i offentlighedslovens forstand (jf. § 14 i den dagældende offentlighedslov, lov nr. 572 af 19. december 1985):

"Jeg finder imidlertid anledning til at bemærke, at hvis en offentlig myndighed modtager fortrolige oplysninger fra en finansiell virksomhed, der er omfattet af § 117, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed, er myndigheden i medfør af bestemmelsens stk. 2 omfattet af den i stk. 1 nævnte tavshedspligt. Dette kan efter min opfattelse tale for, at bestemmelsen i § 117 i denne situation må betragtes som en særlig tavshedspligtsforskrift i offentlighedslovens § 14's forstand.

Om dette er tilfældet finder jeg dog ikke tilstrækkelig grund til at gå nærmere ind på. Jeg henviser til, at der på grundlag af min gennemgang af de undtagne dokumenter ikke ses at være tale om fortrolige oplysninger, som bankerne har videregivet til Nationalbanken efter § 117, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed (dvs. fortrolige oplysninger om bankerne selv, f.eks. forretnings- eller driftshemmeligheder, eller om bankernes kunder)."

Som det fremgår, tog jeg ikke endeligt stilling til, om § 117 – i den situation, hvor fortrolige oplysninger omfattet af bestemmelsens stk. 1 videregives til en offentlig myndighed, som derved omfattes af tavshedspligten, jf. stk. 2 – er en særlig tavshedspligtbestemmelse i offentlighedslovens forstand. Om dette er

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

tilfældet, vil bl.a. afhænge af, om tavshedspligten kan anses for fastsat ud fra særlige hensyn, jf. pkt. 3.1.1 ovenfor.

3.1.4. Myndighedernes vurdering

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har i afgørelsen af 18. marts 2015 – med henvisning til det, der fremgår af ombudsmandens sag nr. 2013-14 – vurderet, at lov om finansiel virksomheds § 117 har karakter af en særlig tavshedspligtbestemmelse. Ministeriet har samtidig lagt vægt på, at bestemmelsen varetager de samme hensyn som lov om finansiel virksomheds § 354 om Finanstilsynets tavshedspligt – nemlig hensynet til virksomhedens forretningsmæssige forhold og hensynet til kunderne – og at denne bestemmelse anses for en særlig tavshedspligtforskrift, jf. ombudsmandens sag nr. 2013-14.

Erhvervsstyrelsen henholder sig i sin udtalelse af 4. april 2016 til Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters afgørelse. Styrelsen henviser til en udtalelse indhentet fra Finanstilsynet (dateret den 25. februar 2016) om fortolkningen af § 117, hvori tilsynet bl.a. gør gældende, at tavshedspligten er fastsat på baggrund af "særlige hensyn" til beskyttelsen af de finansielle virksomheders kundeoplysninger, som efter det oplyste er "af personlig karakter" og "særlig omfattende".

Tilsynet bemærker i den forbindelse, at kundebegrebet i den finansielle sektor omfatter både fysiske og juridiske personer, dvs. også virksomheder og foreninger mv.

Erhvervs- og Vækstministeriet har i sin udtalelse af 15. april 2016 supplerende peget på, at § 117 ikke gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtbestemmelser i forvaltningsloven eller straffeloven.

3.1.5. Min vurdering

3.1.5.1. Er § 117, stk. 1, en særlig tavshedspligtbestemmelse?

§ 117, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed er isoleret set ikke en særlig tavshedspligtbestemmelse i offentlighedslovens forstand, allerede fordi tavshedspligten ikke retter sig mod offentlige myndigheder.

Spørgsmålet er imidlertid, om den omstændighed, at tavshedspligten efter bestemmelsens stk. 2 følger de fortrolige oplysninger, fører til, at offentlige myndigheder som modtagere af oplysningerne – som en afledt effekt – bliver underlagt særlig tavshedspligt efter § 117, stk. 2, jf. stk. 1.

For at der kan tages stilling til dette spørgsmål, må det ud fra bestemmelsens ordlyd og forarbejder først vurderes, om bestemmelsen i § 117, stk. 1, efter sit

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

indhold (og altså uanset at den ikke er møntet på offentlige myndigheder) i det hele taget kan karakteriseres som en særlig tavshedspligtbestemmelse.

Formuleringen af den gældende tavshedspligtbestemmelse afviger ikke nævneværdigt fra lovgivningens almindelige bestemmelser om tavshedspligt. Se dertil f.eks. straffelovens § 152, stk. 1, som fastsætter straf for "den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab". I begge tilfælde indebærer tavshedspligten, at de ansatte ikke må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, som er kommet til deres kendskab gennem deres hverv. Dette taler for en umiddelbar betragtning imod at anse § 117, stk. 1, for en særlig tavshedspligtbestemmelse.

Bestemmelsen må imidlertid fortolkes i lyset af sine forarbejder, herunder det, der er angivet om bestemmelsens nærmere indhold og formål.

I forarbejderne til den oprindelige lov om finansiel virksomhed fra 2001 er det bl.a. anført, at bestemmelsen i den dagældende § 4, stk. 1, indeholder hovedreglen om, at alle personer, der er knyttet til en finansiel virksomhed, skal "hemmeligholde" fortrolige oplysninger, som de får kendskab til under udførelsen af deres hverv, og at der ved "fortrolige oplysninger" som udgangspunkt forstås "alle oplysninger", bortset fra offentligt tilgængelige oplysninger (jf. pkt. 3.1.2).

Begrebet fortrolige oplysninger må således forstås meget bredt. De nævnte forarbejder indikerer, at tavshedspligten efter sit omfang går videre end efter de almindelige tavshedspligtbestemmelser, jf. herved f.eks. udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1977, s. 362, bl.a. omtalt hos Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 613.

Forarbejderne må derudover læses i sammenhæng med bemærkningerne til bestemmelsen i stk. 2, som samtidig blev indsat i lovgivningen. Det fremgår heraf, at bestemmelsen får betydning i de situationer, "hvor modtageren af oplysningerne ikke i forvejen er pålagt tavshedspligt i medfør af den finansielle lovgivning".

Jeg lægger i forbindelse med sidstnævnte til grund, at der især tænkes på den tavshedspligtbestemmelse, som gælder for ansatte i Finanstilsynet (herunder for personer, der udfører serviceopgaver som led i Finanstilsynets drift), jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, og som anses for en særlig tavshedspligtbestemmelse. Se i den forbindelse lovforslag nr. L 165 af 8. februar 2001, Folketinget 2000/01, de specielle bemærkninger til lovforslagets § 72, hvor det er anført, at bestemmelsen har karakter af en særlig tavshedspligtbestemmelse, der begrænser adgangen til aktindsigt efter offentlighedslovens § 14, 1. pkt. (§ 35 i den gældende offentlighedslov).

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Bestemmelsen fremgår endvidere af den oversigt over særlige tavshedspligtbestemmelser, som er optaget som bilag 5 til betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven.

De pågældende bemærkninger synes samlet at indikere, at det – uanset bestemmelsens ordlyd – har været lovgivningsmagtens opfattelse, at tavshedspligten i § 117 efter sin karakter går videre end de almindelige tavshedspligtbestemmelser i f.eks. straffeloven, (jf. bl.a. brugen af ordet ”hemmeligholde”), og endvidere at det har været opfattelsen, at modtagere af oplysninger omfattende af stk. 1 med indførelsen af bestemmelsens stk. 2 blev pålagt særlig tavshedspligt svarende til den, som gælder for ansatte mv. i Finanstilsynet.

Dertil kommer, at tavshedspligten efter forarbejderne er fastsat ud fra to udtrykkeligt angivne hensyn – nemlig hensynet til at beskytte fortrolige oplysninger om den finansielle virksomhed (særligt forretnings- og driftshemmeligheder) og hensynet til at beskytte virksomhedernes kunder mod videregivelse af fortrolige kundeoplysninger. Forarbejderne definerer i den sammenhæng fortrolige oplysninger bredt til i udgangspunktet at omfatte alle oplysninger, jf. ovenfor.

Dette synes at tale for, at tavshedspligten er fastsat på baggrund af ”særlige hensyn”.

Jeg hæfter mig også ved det, som Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har anført i afgørelsen, om at lovens § 354, stk. 1, varetager samme hensyn som § 117, stk. 1.

Af forarbejderne til § 354 fremgår herom bl.a. følgende (jf. lovforslag nr. L 165 af 8. februar 2001, Folketinget 2000/01, de specielle bemærkninger til lovforslagets § 72):

”Finanstilsynets tavshedspligt er i høj grad baseret på et ønske om at beskytte de finansielle virksomheders kunder, det være sig privatpersoner eller erhvervs-kunder. Hertil kommer et ønske om af konkurrencemæssige grunde at beskytte de finansielle virksomheders forretningsmæssige forhold.”

Jeg er på baggrund af det anførte enig i, at bestemmelsen i § 354, stk. 1, grundlæggende varetager samme hensyn som lovens § 117, stk. 1, og at det også kunne tale for at anse § 117, stk. 1, for en særlig tavshedspligtbestemmelse.

I forlængelse heraf bemærker jeg, at det hverken forekommer hensigtsmæssigt eller logisk, hvis andre offentlige myndigheder (og private), som modtager oplysninger fra finansielle virksomheder – herunder om virksomhedernes

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

kunder – ikke i udgangspunktet skulle være undergivet en særlig tavshedspligt som den, der gælder for ansatte i Finanstilsynet, når de i forbindelse med tilsynsarbejdet får de samme typer oplysninger i hænde.

Ud fra en samlet gennemgang af § 117's forarbejder og den sammenhæng, som bestemmelsen indgår i, mener jeg, at mest taler for at anse den for en særlig tavshedspligtbestemmelse i offentlighedslovens § 35's forstand.

Det følger af det anførte, at oplysninger omfattet af § 117 er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35 og derfor vil skulle anonymiseres i et eventuelt dataudtræk.

3.1.5.2. Er oplysningerne omfattet af § 117?

Det må herefter vurderes, om de konkrete oplysninger, som du har ønsket udtræk af, er omfattet af § 117's anvendelsesområde.

Tavshedspligten omfatter som anført "fortrolige oplysninger", hvilket efter forarbejderne skal forstås som i udgangspunktet alle oplysninger bortset fra oplysninger, der i forvejen er offentligt tilgængelige.

De finansielle oplysninger, der indgår i det ønskede udtræk, omfatter ifølge ministeriets afgørelse "detaljerede oplysninger om alle de lån og finansielle aftaler, som kreditinstitutterne har ydet til andelsboligforeninger".

Jeg har som nævnt forstået det således, at de pågældende oplysninger omfatter de finansielle nøgleoplysninger, som penge- og realkreditinstitutter mv. er forpligtede til at indberette til systemet Andelsboliginform i henhold til bestemmelsen i § 4 i bekendtgørelse nr. 2 af 6. januar 2015 om oplysningspligt ved salg af andelsboliger m.v.

De detaljerede oplysninger omfatter herefter bl.a. oplysninger om foreningens låntype, restgæld, om der aktuelt afdrages på gælden, næste rentetilpasning, restløbetid, ydelsesprofil og udvikling i restgæld, jf. bilag 1, pkt. 4, i bekendtgørelsen om oplysningspligt ved salg af andelsboliger m.v.

Spørgsmålet er, om disse oplysninger er undergivet tavshedspligt efter § 117, eller om de må anses for offentligt tilgængelige.

Du har over for mig gjort gældende, at alle oplysninger i Andelsboliginform findes i andelsboligforeningernes regnskaber eller i offentligt tilgængelige registre.

Du vedlægger som dokumentation udskrifter fra Den Offentlige Informationsserver (OIS) og fra Den Digitale Tingbog (herefter tingbogen). Endvidere vedlægger du en kopi af en årsrapport fra en andelsboligforening.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg bemærker til dette, at andelsboligforeningernes årsrapporter normalt ikke er offentligt tilgængelige. Se i den forbindelse Erhvervsstyrelsens vejledning om årsregnskaber for andelsboligforeninger, der aflægger årsregnskab efter årsregnskabsloven (Erhvervsstyrelsen, februar 2015), tilgængelig på www.erhvervsstyrelsen.dk. Det fremgår heraf, at andelsboligforeninger, der ikke søger at fremme andelshavernes økonomiske interesser gennem egentlig erhvervsdrift, skal efterleve de grundlæggende krav i den regnskabsklasse i årsregnskabsloven, som benævnes regnskabsklasse A, jf. herved afsnit II i årsregnskabsloven (lovbekendtgørelse nr. 1580 af 10. december 2015). Pligten til at indsende årsrapporter til Erhvervsstyrelsen – som efterfølgende offentliggør disse – gælder alene for virksomheder omfattet af regnskabsklasse B, C og D. Se årsregnskabslovens §§ 138 og 154.

Det forhold, at visse af de finansielle nøgleoplysninger fremgår af foreningernes regnskaber, har således ikke betydning for spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Som det fremgår af de vedlagte tingbogsudskrifter, indeholder tingbogen bl.a. oplysninger om ejendommens ejerforhold og hæftelser på den pågældende ejendom, herunder eventuelle realkreditlån. Endvidere oplyses om lånenes hovedstol, ligesom det fremgår, om der er tale om lån med afdragsfrie perioder.

OIS er en statslig database med forskellige ejendomsoplysninger, som indsamles fra forskellige andre databaser. Databasen indeholder en række oplysninger, som er tilgængelige for enhver, bl.a. BBR-oplysninger og oplysninger om den offentlige ejendomsvurdering. Derudover omfatter databasen oplysninger, som alene kan tilgås af ejeren af den pågældende ejendom med brug af dennes NemID eller med virksomhedssignatur. Det gælder f.eks. oplysninger om købesum og om ejendommens tilstandsrapport.

Jeg er på den baggrund ikke enig i, at de finansielle nøgleoplysninger i Andelsboliginform alle kan findes i offentligt tilgængelige registre.

Du har endvidere peget på, at oplysningerne i Andelsboliginform er tilgængelige for "en vid, ubestemt kreds". Jeg forstår det således, at du mener, at det forhold, at oplysningerne i princippet er tilgængelige for enhver, der ønsker at købe en andelsbolig, gør, at oplysningerne må anses for offentligt tilgængelige.

Jeg bemærker, at det følger af § 1 i bekendtgørelsen om oplysningspligt ved salg af andelsboliger m.v., at sælgeren af en andel i en andelsboligforening skal udlevere nøgleoplysninger – herunder finansielle nøgleoplysninger – til køberen "inden aftalens indgåelse".

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har i tilknytning hertil bemærket, at det forhold, at en person i en købssituation får adgang til en konkret andelsboligforenings finansielle nøgleoplysninger, efter ministeriets opfattelse ikke indebærer, at der er tale om en generel offentliggørelsesordning. Ministeriet har herved henvist til, at der er tale om en meget snæver personkreds, og at adgangen til oplysningerne er betinget af, at man har rettet konkret henvendelse til en andelsboligforening i en konkret overdragelsessituation. Erhvervsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriet har erklæret sig enige heri.

Jeg kan tilslutte mig myndighedernes opfattelse. Jeg kan således heller ikke på den anførte baggrund nå til, at alle oplysningerne i Andelsboliginfo er offentligt tilgængelige.

Jeg er derfor også enig i, at retten til at få foretaget et dataudtræk i de finansielle nøgleoplysninger i Andelsboliginfo kun gælder under forudsætning af, at de pågældende oplysninger kan anonymiseres ved få og enkle kommandoer.

3.1.5.3. Kan anonymisering ske ved få og enkle kommandoer?

Det er myndighedernes opfattelse, at anonymisering af de finansielle nøgleoplysninger i IT-systemet Andelsboliginfo ikke kan ske ved få og enkle kommandoer, og at du på den baggrund ikke har ret til udtræk af disse oplysninger, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

Myndighederne har i den forbindelse lagt til grund, at der ved at erstatte oplysninger om de enkelte andelsboligforeninger, administratorer, revisorer (og andre "firmaoplysninger") med et entydigt løbenummer ikke vil opnås en tilstrækkeligt effektiv anonymisering, idet "specialkendskab til relativt få andelsboligforeningers konkrete forhold" nemt vil kunne bryde anonymiseringen.

Jeg har ikke grundlag for at bestride myndighedernes opfattelse på dette punkt.

En tilstrækkelig effektiv anonymisering kræver således noget mere. Erhvervsstyrelsen har i den forbindelse henvist til udtalelsen fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, som har oplyst, at en effektiv anonymisering kan ske ved at aggregere (dvs. gruppere) data. Dette kræver efter det oplyste, at der skal træffes en række valg med hensyn til, hvilke variabler der skal aggregeres, og på hvilket niveau aggregering skal ske. Ministeriet har i den forbindelse oplyst, at sammenstilling og anonymisering af store mængder data ikke er en veldefineret og ukompliceret opgave, men en opgave, der kræver specialviden.

Erhvervsstyrelsen har i tilknytning hertil oplyst, at eventuelle udtræk og anonymiseringer i Andelsboliginfo ikke vil kunne foretages uden indkøb af IT-konsulentbistand til kodning i systemet. Jeg forstår det således, at såvel selve

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

udtrækket som den nødvendige anonymisering forudsætter ekstern IT-faglig bistand.

Jeg har ikke grundlag for at sætte spørgsmålstejn ved myndighedernes oplysninger og lægger derfor det anførte til grund ved min vurdering.

Det følger af forarbejderne til offentlighedslovens § 11, stk. 1, at der ved betingelsen om "få og enkle kommandoer" skal forstås, at sammenstillingen og anonymiseringen af de ønskede oplysninger skal kunne foretages uden brug af væsentlige ressourcer hos myndigheden. Betingelsen vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering) ikke kan foretages i løbet af kort tid, og heller ikke, hvis det er nødvendigt at indhente faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over. Jeg henviser til pkt. 2 ovenfor.

I lyset heraf er jeg samlet set enig med myndighederne i, at det vil kræve mere end få og enkle kommandoer at foretage en sammenstilling og tilstrækkelig effektiv anonymisering af de finansielle nøgleoplysninger i IT-systemet Andelsboliginformo, og at du efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., derfor ikke har ret til dataudtræk af disse oplysninger.

3.2. Afslag på at få foretaget det samlede dataudtræk af oplysninger i systemet Andelsboliginformo

Ud over de finansielle nøgleoplysninger omfatter din anmodning systemets interessentdatasæt og ejendomsdatasæt og dele af dets datasæt med nøgleoplysningsskemaer.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har i afgørelsen af 18. marts 2015 henvist til, at sammenstillingen af de pågældende oplysninger ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, da sammenstillingen ikke kan foretages i løbet af kort tid, men derimod kræver flere og ikke ukomplicerede kommandoer. Ministeriet har vurderet, at det vil tage mellem en halv og én dag at udsøge de relevante data gennem en serie udsøgninger i systemet.

Derudover har Erhvervsstyrelsen som anført under pkt. 3.1.5.3 oplyst, at styrelsen ikke kan foretage den ønskede sammenstilling uden indkøb af IT-konsulentbistand.

Erhvervsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriet finder på den anførte baggrund ligesom Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, at betingelsen om, at sammenstillingen skal kunne foretages ved få og enkle kommandoer, ikke er opfyldt.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg bemærker, at det følger af forarbejderne til offentlighedslovens § 11, at retten til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser ikke gælder, hvis det vil kræve brug af ekstern faglig IT-bistand.

Jeg er på det foreliggende grundlag enig med myndighederne i, at det ønskede samlede dataudtræk ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, og at du på den baggrund ikke har ret til at få foretaget dette udtræk, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. pkt.

3.3. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed lyder således:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.”

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

”Bestemmelsen gælder efter sin formulering alene i forhold til spørgsmålet om at give meraktindsigt i *dokumenter og oplysninger*, der efter lovens §§ 23-35 kan undtages fra aktindsigt (stk. 1), eller i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der kan undtages fra aktindsigt efter §§ 19-21 (stk. 2). Bestemmelsen er imidlertid bl.a. ikke til hinder for, at forvaltningsmyndighederne – som efter gældende ret – efter eget skøn kan gennemføre aktindsigten på anden *måde* eller i anden *form*, end loven forpligter til. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for, at en forvaltningsmyndighed foretager en *sammenstilling af oplysninger*, der ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. lovforslagets § 11, eller at en myndighed efter eget skøn giver *løbende aktindsigt* (dvs. tilsagn om aktindsigt i fremtidige dokumenter).

...

Myndighedernes pligt til af egen drift at overveje meroffentlighed gælder alene i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der skal meddeles meraktindsigt i dokumenter eller oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, mens spørgsmålet om f.eks. løbende aktindsigt alene skal overvejes, hvis den aktindsigtssøgende anmoder herom.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

...

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser*. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

...

Bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., fastsætter – i lighed med, hvad der følger af den gældende lovs § 4, stk. 1, 2. pkt. – at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, hvis reglerne om *tavshedspligt eller regler i persondataloven* er til hinder herfor. Dette indebærer, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet bl.a. skal sikre sig, at der ikke som led i meroffentlighed videregives oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt m.v. Vedkommende forvaltningsmyndighed vil dog – uanset at en oplysning er omfattet af en tavshedspligtbestemmelse – kunne give meroffentlighed, hvis den pågældende tavshedspligtbestemmelse varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv kan råde over, jf. betænkningens kapitel 18, pkt. 4.2.2 (side 740), og kapitel 20, pkt. 3.4.1 (side 760 f.).”

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter overvejede, om dataudtrækket burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, men fandt ud fra en afvejning af din interesse i at få udleveret det ønskede udtræk over for hensynet til den ressourcemæssige belastning, som det ville medføre for ministeriet, ikke grundlag herfor.

Erhvervsstyrelsen har supplerende henvist til, at styrelsen ikke råder over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved lov om finansiel virksomhed § 117, og derfor ikke kan give dig meroffentlighed.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har forstået det således, at Erhvervsstyrelsens bemærkning alene retter sig mod den del af dataudtrækket, der vedrører de finansielle nøgleoplysninger i systemet Andelsboliginfo.

Efter min gennemgang af sagen kan jeg ikke kritisere, at myndighederne ikke har udleveret det ønskede dataudtræk til dig som meroffentlighed. For så vidt angår den del af dataudtrækket, der vedrører de finansielle nøgleoplysninger, er jeg enig med Erhvervsstyrelsen i, at myndighederne ikke råder over beskyttelsesinteressen bag lov om finansiel virksomheds § 117, og allerede derfor er afskåret fra at give meroffentlighed i de pågældende oplysninger.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 23. oktober 2014 bad du det daværende Ministerium for By, Bolig og Landdistrikter om aktindsigt i det datagrundlag, som var anvendt til at udarbejde en analyse af gældsforhold i andelsboligforeninger. Du bad om at modtage oplysningerne i et (elektronisk) regneark indeholdende de datasæt eller det/de udtræk, som var anvendt til at foretage beregningerne.

Ved e-mail af 7. november 2014 bad du i fortsættelse af din første anmodning om at modtage et anonymiseret datasæt (vedrørende de samme oplysninger), hvor identifikationen af andelsboligforeninger og andre firmaoplysninger (administratorer, revisorer, banker, realkreditinstitutter mv.) var erstattet af et entydigt løbenummer.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter meddelte dig ved afgørelse af 18. marts 2015 afslag på aktindsigt i oplysninger fra databasen i ministeriets nøgleoplysningssystem for andelsboliger (som var anvendt ved udarbejdelsen af den pågældende analyse af andelsboligforeningers gældsforhold). Ministeriets afgørelse blev truffet efter offentlighedslovens §§ 10, stk. 1, og 11, stk. 1.

Da en del af datagrundlaget for analysen bestod af vurderingsoplysninger fra Statens Salgs- og Vurderingsregister (SVUR) – som SKAT var dataansvarlig for – havde ministeriet samtidig oversendt dine aktindsigtsanmodninger til Skatteministeriet, med henblik på at skattemyndighederne kunne træffe afgørelse i relation til de pågældende data.

Af ministeriets afgørelse fremgik bl.a. følgende:

”Sagsfremstilling

...

I den omtalte analyse anvendes oplysninger fra meget store dele af databasen i ministeriets nøgleoplysningssystem for andelsboliger:

- Systemets interessent-datasæt – dvs. oplysninger om alle interessenter i systemet; andelsboligforeninger, kreditinstitutter og administratorer
- Systemets ejendomsdatasæt som indeholder oplysninger om foreningernes ejendomme
- Systemets lånedatasæt – dvs. detaljerede oplysninger om alle de lån og finansielle aftaler, som kreditinstitutterne har ydet til andelsboligforeninger
- Dele af systemets datasæt med nøgleoplysningsskemaer (foreningens stamoplysninger, primært foreningens stiftelsesår).

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Desuden benyttes i analysen den offentlige vurdering af foreningernes ejendomme, som er hentet fra Den Offentlige Informationsserver (OIS). Vurderingsoplysningerne, der er videreformidlet via OIS, stammer fra Statens Salgs- og Vurderingsregister, som SKAT er dataansvarlig for.

Ministeriet lægger således til grund for sin vurdering, at det er ovennævnte oplysninger, du har anmodet om aktindsigt i.

Ministeriets foreløbige svar på aktindsigtsanmodningerne er sendt ved e-mails af 3. november 2014 og 27. november 2014. I de foreløbige svar stilles du et endeligt svar i udsigt i begyndelsen af januar 2015.

I mail af 9. januar 2015 orienterer ministeriet dig om, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter fortsat er i gang med at behandle din anmodning om aktindsigt, og blandt andet har iværksat en høring af de kreditinstitutter, som har leveret oplysninger til andelsboliginformations.dk.

Med henvisning til sagens principielle karakter har interesseorganisationerne A, B og C valgt at svare på vegne af de enkelte institutter.

De tre organisationer henviser i deres svar af 28. januar 2015 bl.a. til, at 'det følger af lov om finansiel virksomhed § 117, at ansatte mv. i en finansiel virksomhed ikke uberettiget må videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, som de under udøvelsen af deres hverv er blevet bekendt med. Det følger af bestemmelsens stk. 2, at tavshedspligten også gælder den, der modtager oplysninger efter stk. 1.' Om formålet med bestemmelsen skriver de, at den dels skal 'beskytte mod udlevering af fortrolige oplysninger om den finansielle virksomhed, såsom forretnings- og driftshemmeligheder, dels skal beskytte kunderne mod videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger.'

De tre organisationer skriver desuden, at 'det følger af offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed, at der kan gives meroffentlighed, med mindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt. Ligeledes følger det af offentlighedslovens § 35, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat i lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv'. 'I den konkrete sag er institutternes videregivelse af fortrolige oplysninger berettiget med henvisning til den indberetningspligt, der følger af bekendtgørelsen om oplysningspligt ved salg af andelsboliger mv. Ministeret for By, Bolig og Landdistrikter vil som modtager af de fortrolige oplysninger være omfattet af tavshedspligten i medfør af lov om finansiel virksomhed § 117, stk. 2, jf. stk. 1.'

Endvidere anfører organisationerne, at den omstændighed, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for en snæver kreds af personer – nemlig de personer, der i en købssituation får adgang til nøgleoplysningerne om en konkret andelsboligforenings økonomi – ikke ændrer ved oplysningernes fortrolighed. Organisationerne har ved denne vurdering lagt til grund, at der er tale om en meget snæver personkreds, og at adgangen hertil er betinget af, at man har rettet konkret henvendelse til andelsboligforeningen i en konkret overdragelsessituation. Der er med andre ord ikke tale om, at den samlede database skal gøres offentlig tilgængelig.

...

Kort om ministeriets nøgleoplysningssystem for andelsboliger

Via indberetningssystemet for nøgleoplysninger stiller Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter et IT-system til rådighed for samtlige andelsboligforeninger. Systemet sætter foreningerne i stand til at efterleve kravene om indberetning af nøgleoplysninger om foreningerne – og sælgere af andelsboliger i stand til at opfylde deres oplysningspligt – jf. andelsboliglovens § 6, som er udmøntet i bekendtgørelse nr. 2. af 6. januar 2015 om oplysningspligt ved salg af andelsboliger. Andelsboligforeningerne eller dem, de bemyndiger hertil, har via en adgangskode adgang til at indtaste nøgleoplysninger i systemet. Penge- og realkreditinstitutterne står for indberetning af nøgleoplysninger om foreningernes lån. Ansvar for oplysningernes rigtighed påhviler andelsboligforeningerne og penge- og realkreditinstitutterne. Dette ansvar gør sig gældende i forbindelse med udlevering af nøgleoplysningsskema for andelsboligforeningen i forbindelse med salg. Der er ikke et generelt krav om opdaterede og korrekte data i ministeriets database over indberettede oplysninger. Data skal være opdaterede og korrekte i forbindelse med salg af andele. Der er tale om et relativt nyt IT-system, som stadig er under udvikling.

Ministeriet har under etableringen af nøgletalssystemet lagt vægt på, at ejerskabet til data og ansvar for kvaliteten af data påhviler den enkelte andelsboligforening. Det indgår således i ministeriets plan for videreudviklingen af systemet, at der etableres en 'godkendelsesknop' i indberetningssystemet, som foreningernes bestyrelser kan benytte til at godkende, at deres forenings nøgleoplysningsskema offentliggøres på ministeriets hjemmeside. Derved bevarer foreningerne ansvar for og ejerskabet til egne oplysninger, men er også sikret en anonymitet, hvis de ønsker dette.

Begrundelse for afgørelsen

Dine aktindsigtsanmodninger vedrører indsigt i databaser, jf. offentlighedslovens § 10, og ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk), jf. lovens § 11.

For så vidt angår den del af dine aktindsigtsanmodninger, der vedrører oplysninger om den offentlige vurdering af andelsforeningernes ejendomme, bemærker ministeriet følgende:

Efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., kan enhver forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Det er således en grundlæggende betingelse for retten til dataudtræk efter bestemmelsen, at dataudtrækket vedrører oplysninger i en database, som myndigheden selv har oprettet eller fører.

Som nævnt ovenfor stammer vurderingsoplysninger fra Statens Salgs- og Vurderingsregister, som SKAT er dataansvarlig for. Da databasen således ikke er oprettet eller føres af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, kan ministeriet ikke give dataudtræk af oplysningerne heri. Ministeriet har d.d. oversendt dine aktindsigtsanmodninger til Skatteministeriet, der vil træffe afgørelse i sagen.

For så vidt angår den resterende del af aktindsigtsanmodningerne, der vedrører de oplysninger i databasen i ministeriets nøgleoplysningssystem for andelsboliger, der er anvendt i ministeriets analyse af gældsforhold i andelsboligforeninger, har ministeriet følgende bemærkninger:

Ifølge offentlighedslovens § 10, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke databaser, herunder registre eller andre systematiske fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling.

Retten til aktindsigt omfatter således ikke den database over nøgleoplysninger for landets andelsboligforeninger, der udgør ministeriets nøgleoplysningssystem for andelsboliger. Ministeriet lægger til grund, at retten til aktindsigt heller ikke omfatter delmængder af databasen, som i sig selv kan betragtes som en database eller et register.

Ifølge offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., kan enhver forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det er således en grundlæggende betingelse for dataudtræk efter bestemmelsen, at dette kan ske ved 'få og enkle kommandoer'.

Det fremgår af punkt 4.5.3 i Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om offentlighedsloven, at denne betingelse tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret vil indebære, og at betingelsen alene vil være opfyldt, hvis sammenstillingen og en eventuel anonymisering mv. kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering mv. er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering mv.) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering mv.) ikke kan foretages i løbet af kort tid.

Det er ministeriets opfattelse, at denne betingelse ikke er opfyldt. Ministeriet har herved lagt vægt på, at sammenstillingen af oplysninger (dataudtrækket) ikke kan foretages i løbet af kort tid, men derimod kræver flere og ikke ukomplicerede kommandoer. Det vil således tage mellem ½ -1 dag at udsøge de relevante data gennem en serie udsøgninger i systemet. Da dataudtrækket ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, giver ministeriet afslag på dataudtræk af oplysningerne.

Det følger endvidere af offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., at for så vidt angår oplysninger omfattet af lovens §§ 19-35 gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Efter offentlighedslovens § 35 er pligten til at meddele oplysninger begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Det følger af hovedreglen om tavshedspligt i § 117, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, at alle personer, der er knyttet til en finansiel virksomhed – herunder realkreditinstitutter – eller finansiel holdingvirksomhed, skal hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til under udførelsen af deres hverv. Efter bestemmelsens stk. 2, er den, som modtager oplysninger efter stk. 1, omfattet af den i stk. 1 nævnte tavshedspligt.

Ifølge forarbejderne til loven har hovedreglen om, at finansielle virksomheder er underlagt tavshedspligt, to formål. For det første skal reglen beskytte mod udlevering af fortrolige oplysninger om virksomheden selv, først og fremmest forretnings- og driftshemmeligheder. For det andet skal

bestemmelsen beskytte den finansielle virksomheds kunder mod videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at der ved fortrolige oplysninger som udgangspunkt forstås alle oplysninger. Såfremt oplysningerne er offentligt tilgængelige, kan disse ikke anses for fortrolige og omfattes derfor ikke af tavshedspligtsbestemmelserne.

De finansielle oplysninger om lån mv., som realkreditinstitutterne indberetter til systemet, udgør dermed som udgangspunkt fortrolige oplysninger i bestemmelsens forstand, medmindre de må anses for offentligt tilgængelige.

Det forhold, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for en snæver kreds af personer – nemlig de personer, der i en købsituation får adgang til nøgleoplysningerne om en konkret andelsboligforenings økonomi, jf. § 1 i bekendtgørelsen om oplysningspligt ved salg af andelsboliger mv. – indebærer efter ministeriets opfattelse ikke, at oplysningerne generelt må anses for offentligt tilgængelige. Ministeriet lægger herved vægt på det af interesseorganisationerne A og C og Finanstilsynet anførte om, at der er tale om en meget snæver personkreds, og at adgangen hertil er betinget af, at man har rettet konkret henvendelse til andelsboligforeningen i en konkret overdragelsessituation.

Spørgsmålet er herefter, om tavshedspligtsbestemmelsen i lovens § 117 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse efter offentlighedslovens § 35.

Folketingets Ombudsmand har i sin udtalelse af 8. maj 2013, optrykt i Beretningen 2013-14, vedrørende Nationalbankens afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende fastsættelsen af CIBOR-renten udtalt følgende herom:

'§ 117 i lov om finansiell virksomhed fastsætter regler om tavshedspligt for finansielle virksomheder, dvs. private parter, og ikke den offentlige forvaltning. [...]

Jeg finder imidlertid anledning til at bemærke, at hvis en offentlig myndighed modtager fortrolige oplysninger fra en finansiell virksomhed, der er omfattet af § 117, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed, er myndigheden i medfør af bestemmelsens stk. 2 omfattet af den i stk. 1 nævnte tavshedspligt. Dette kan efter min opfattelse tale for, at bestemmelsen i denne situation må betragtes som en særlig tavshedspligtsforskrift i offentlighedslovens § 14's forstand. Om dette er tilfældet, finder jeg dog ikke tilstrækkelig grund til at gå nærmere ind på.'

Ministeriet er enig med ombudsmanden heri, og det er således ministeriets opfattelse, at lovens § 117 må anses for at være en særlig tavshedspligtsforskrift i offentlighedslovens forstand. Ministeriet lægger herved tillige vægt på, at bestemmelsen varetager samme hensyn som lovens § 354 om Finanstilsynets tavshedspligt, der ifølge ombudsmandens udtalelse udgør en sådan særlig tavshedspligtsforskrift.

Da en stor del af de oplysninger, der er anmodet om aktindsigt i, således er omfattet af offentlighedslovens § 35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der ligger bag bestemmelsen, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

Det beskyttelseshensyn, der følger af lov om finansiel virksomhed § 117 vedrører finansielle virksomheders drifts- og forretningsforhold og kundernes – i dette tilfælde andelsboligforeningernes – økonomiske forhold.

Det er således ministeriets opfattelse, at udlevering af oplysninger om andelsboligforeningernes kreditforhold kræver en anonymisering af de pågældende oplysninger.

En anonymisering af oplysningerne i nøgleoplysningssystemet, hvor 'identifikationen af andelsboligforeninger og andre firmaoplysninger (administratorer, revisorer, banker og realkredit med videre) hver erstattes af et éntydigt løbenummer', vil være meget nem at bryde via specialkendskab til relativt få andelsboligforeningers konkrete forhold og vil således ikke være tilstrækkelig effektiv.

Under alle omstændigheder er det ministeriets vurdering, at sammenstillingen af oplysningerne samt en tilstrækkelig effektiv anonymisering for en samlet betragtning ikke kan ske ved få og enkle kommandoer. Ministeriet har herved lagt vægt på, at sammenstillingen og anonymiseringen ikke kan foretages i løbet af kort tid, jf. det anførte herom ovenfor.

På denne baggrund er det sammenfattende ministeriets opfattelse, at dine anmodninger om aktindsigt kan afvises i henhold til offentlighedslovens § 10, stk. 1, og § 11, stk. 1.

Ministeriet har overvejet, om de undtagne oplysninger burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens §§ 10-11, og på den anden side den berettigede interesse, du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende op-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

lysninger. Ministeriet har herved lagt vægt på, at udleveringen af databasen eller dataudtrækket ikke vil kunne ske ved enkle tekniske hjælpemidler eller få og enkle kommandoer, samt at udleveringen vil indebære behov for effektiv anonymisering af fortrolige oplysninger, som tilsvarende ikke kan ske ved enkle tekniske hjælpemidler eller få og enkle kommandoer.”

Den 24. marts 2015 klagede du til mig over ministeriets afgørelse, og den 6. april 2015 sendte du mig en kopi af et brev fra SKAT, hvori SKAT bemærkede følgende: ”Vi ser ikke, hvordan henvendelsen vedrører SKATs vurderingsopgaver på andelsboligområdet.” SKAT oplyste samtidig, at du – hvis du ville anmode om aktindsigt i forhold under SKAT – skulle formulere din anmodning over for SKAT.

Ved brev af 9. april 2015 skrev jeg således til dig (sagen med mit sagsnr. 15/01454):

”Jeg kan ikke ud af sagens oplysninger se, at du efterfølgende har anmodet om aktindsigt hos SKAT.

Jeg må forstå det sådan, at (myndigheder under) Skatteministeriet således ikke umiddelbart anser sig for kompetent til at behandle den del af din aktindsigtsanmodning, som Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har oversendt til dem. Jeg mener, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter bør have mulighed for at forholde sig til dette. Derfor har jeg i dag sendt en kopi af din klage af 24. marts 2015 med bilag og dine bemærkninger af 6. april 2015 med bilag til Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, som en anmodning fra dig om, at ministeriet – eventuelt gennem en henvendelse til SKAT – tager skridt til at få afklaret, hvem der er kompetent til at behandle den del af din aktindsigtsanmodning, der endnu ikke er behandlet.

I lyset af, at dette eventuelt kan føre til, at sagen bliver genoptaget hos Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, mener jeg ikke, at det er hensigtsmæssigt, at jeg på nuværende tidspunkt tager stilling til ministeriets afgørelse af 18. marts 2015. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i ombudsmandsloven (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 beder dig således om at vente, til du har fået svar fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, før du tager stilling til, om der er grundlag for at klage til mig igen.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg har bedt Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter om at blive underrettet om ministeriets svar til dig.”

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter sendte mig den 21. maj 2015 kopi af det brev, som ministeriet den 19. maj 2015 havde sendt til dig. Af brevet fremgik bl.a. følgende:

”(…) vi [vil] gerne gøre rede for, hvorfor vi har oversendt den del af din anmodning om aktindsigt, der vedrører den offentlige vurdering af ejendomme til SKAT.

Analysen er dels baseret på data fra databasen i ministeriets nøgleoplysningssystem for andelsboliger, dels på data om den offentlige vurdering af foreningernes ejendomme, som er hentet fra Den Offentlige Informationsserver (OIS). Vurderingsoplysningerne, der er videreformidlet via OIS, stammer fra Statens Salgs- og Vurderingsregister (SVUR), som SKAT er dataansvarlig for. SVUR er ikke oprettet af og føres ikke af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, og det er på den baggrund ministeriets vurdering, at den del af din aktindsigtsanmodning vedrører oplysninger, som SKAT er dataansvarlig for, og at det derfor er SKAT, som skal vurdere den del af din aktindsigtsanmodning.

Jeg kan oplyse, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter gennem Den Offentlige Informationsserver (OIS) videregiver ejendomsoplysninger fra en række offentlige myndigheders registre, herunder BBR og SVUR. Ministeriet har en særlig hjemmel til at opkræve betaling for masseudtræk af disse ejendomsoplysninger, jf. finanslovens § 14.11.02 og bekendtgørelse nr. 195 af 7. marts 2008 om videregivelse af data fra Bygnings- og Boligregistret (BBR) og øvrige ejendomsdata (OIS-Bekendtgørelsen), der bl.a. er udstedt med hjemmel i BBR-lovens § 7, stk. 5. Denne særlige ordning for videregivelse af ejendomsoplysningerne træder i stedet for de generelle regler om adgang til sammenstilling af oplysninger i myndigheders databaser efter offentlighedslovens § 11. Se herom i ombudsmandens udtalelse 2015-1 vedrørende afslag på anmodning om udtræk fra OIS. Masseudtræk af data gennem OIS kan indhentes ved at indgå en datadistributøraftale med ministeriet, men ved begrænsede databehov kan udtræk indhentes billigere gennem en eksisterende OIS-datadistributør.”

Ved brev af 9. juni 2015 skrev jeg til dig, at jeg forstod det således, at ministeriet i brevet af 19. maj 2015 fastholdt, at ministeriet ikke kunne behandle den del af dine anmodninger, som vedrører oplysninger om den offentlige vurdering af andelsboligforeningers ejendomme.

Videre skrev jeg således til dig:

BILAG – SAGSFREMSTILLING

”Jeg er ikke klar over, om du på ny har rettet henvendelse til SKAT, men hvis ikke, må jeg henvise dig til at rette henvendelse dertil med en anmodning om, at SKAT nu behandler den del af dine aktindsigtsanmodninger, som drejer sig om den offentlige vurdering af ejendomme. Du kan eventuelt sende en kopi af det brev, som du har fået fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, til SKAT.

Hvis du ønsker, at jeg nu skal tage stilling til Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters afgørelse af 18. marts 2015 om afslag på anmodningerne om aktindsigt for så vidt angår de data, der stammer fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters nøgleoplysningssystem, må jeg bede dig om at rette henvendelse til mig herom på ny.”

Jeg hørte herefter først fra dig igen, da du ved e-mail af 26. januar 2016 klagede til mig.

Du skrev, at du fastholdt din klage over, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter ”ikke vil give aktindsigt i oplysningerne i www.andelsboliginfo.dk”.

Videre skrev du bl.a. følgende:

”Driften af www.andelsboliginfo.dk er efter seneste valg overgået til Erhvervsstyrelsen, der er kendt for sine mange effektive digitale løsninger. Dermed kan man muligvis se bort fra de tekniske problemer (mange klik og så videre) som MBBL tidligere har lagt til grund for sit afslag. Tilbage er så spørgsmålet om, hvorvidt hjemmelsgrundlaget for videregivelse er fortolket for snævert af MBBL.”

Den 11. februar 2016 bad jeg Erhvervsstyrelsen – som havde overtaget opgaver vedrørende andelsboliger fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter – om en udtalelse.

Jeg bad styrelsen om at sende sin udtalelse til Erhvervs- og Vækstministeriet, som – hvis afgørelsen blev truffet nu – ville være klageinstans i en sag som den foreliggende, og samtidig bad jeg ministeriet om en udtalelse og om at sende begge udtalelser til mig.

Jeg skrev bl.a. følgende i brevet til Erhvervsstyrelsen:

”Det fremgår af afgørelsen af 18. marts 2015, at D har fået afslag på aktindsigt bl.a. i form af et dataudtræk. D havde som nævnt anmodet om aktindsigt i datagrundlaget bag en analyse af gældsforhold i andelsboligforeninger, der bl.a. bestod af data fra nøgleoplysningssystemet for andelsboliger.

Offentlighedslovens § 11, stk. 1, 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.’

Af afgørelsen fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter fremgår det, at dataudtrækket ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, da sammenstillingen af data ikke kan foretages i løbet af kort tid, men derimod vil kræve flere og ikke ukomplicerede kommandoer. Der henvises til, at det vil tage mellem ½-1 dag at udsøge de relevante data gennem en serie søgninger i systemet.

Af afgørelsen fremgår det videre, at det er ministeriets opfattelse, at § 117 i lov om finansiel virksomhed er en særlig tavshedspligtsbestemmelse i henhold til offentlighedslovens § 35, og at en udlevering af visse oplysninger derfor vil kræve en anonymisering.

Samlet er det ministeriets vurdering, at sammenstillingen og anonymiseringen ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, da sammenstillingen og anonymiseringen ikke kan foretages i løbet af kort tid.

Jeg beder om, at myndighederne i udtalelserne til mig uddyber, hvorfor D’s anmodning om dataudtræk ikke er en sammenstilling, der vil kunne foretages ved få og enkle kommandoer, og herunder forholder sig til spørgsmålet om betydningen af bestemmelsen i § 117 i lov om finansiel virksomhed.

Herudover beder jeg myndighederne om at udtale sig om, hvorvidt det spiller nogen rolle, at D’s indsigtanmodning angår datagrundlaget for en allerede udarbejdet analyse. Jeg tænker i den forbindelse på, om der i forbindelse med analysen blev foretaget et dataudtræk, som herefter er blevet gemt elektronisk eller fysisk i ministeriet (nu Erhvervsstyrelsen), sådan at det ikke er nødvendigt at foretage et nyt dataudtræk for at give indsigt, men adgangen til aktindsigt i stedet reguleres af den almindelige bestemmelse i offentlighedslovens § 7.”

Jeg modtog myndighedernes udtalelser den 15. april 2016. Af Erhvervsstyrelsens udtalelse (dateret den 4. april 2016) fremgår bl.a. følgende:

”Det fremgår, at der blev meddelt afslag på aktindsigt i form af sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk), jf. offentlighedslovens § 11.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har i afgørelsen anført, at dataudtrækket ikke vil kunne foretages ved få og enkle kommandoer, da sammenstillingen af data ikke kan foretages i løbet af kort tid, men derimod vil kræve flere og ikke ukomplicerede kommandoer.

Af afgørelsen fremgår det endvidere, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter finder, at § 117 i lov om finansiel virksomhed er en særlig tavshedspligtsbestemmelse i henhold til offentlighedslovens § 35, og at en udlevering af oplysninger om andelsboligforeningernes gældsforhold vil kræve anonymisering, hvilket ikke vil kunne ske ved få og enkle kommandoer.

For så vidt angår spørgsmålet om sammenstilling af oplysninger i databaser med få og enkle kommandoer har Erhvervsstyrelsen den 19. februar 2016 anmodet Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, hvortil de medarbejdere fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, der har udviklet og stået for driften af it-systemet Andelsboliginform er overført, om et bidrag til udtalelsen.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har den 31. marts 2016 oplyst følgende:

’Det tidligere ministerium for By, Bolig og Landdistrikter vurderede i ovenfor anførte afgørelse om aktindsigt, at der i forbindelse med en anvendelse af offentlighedslovens § 11, stk. 1, skulle foretages en anonymisering af data.

En effektiv anonymisering af data kræver, at data hverken er direkte eller indirekte identificerbare.

Det vil derfor ikke være tilstrækkeligt, at ’identifikationen af andelsboligforeninger og andre firmaoplysninger (administratorer, revisorer, banker og realkredit med videre) hver erstattes af et éntydigt løbenummer’ (jf. D’s anmodning), idet specialkendskab til relativt få andelsboligforeningers konkrete forhold vil kunne ’bryde anonymiseringen’.

En effektiv anonymisering af data sker ofte ved at aggregere disse. Disse aggregeringer indebærer en række valg, f. eks. med hensyn til på hvilket niveau hvilke variabler skal aggregeres, og kan gennemføres på forskellig vis. Aggregeringen indebærer således, at datasættets variabler gennemgås med henblik på valg af aggregeringsniveau for den enkelte vari-

abel, og at beregningerne herefter gennemføres i overensstemmelse hermed. Valget af aggregeringsniveau er ikke entydigt.

Sammenstillingen og anonymiseringen af store mængder data er derfor ikke en veldefineret og ukompliceret arbejdsopgave. Opgaven kræver specialviden og arbejdet vil være forbundet med mere end få og enkle kommandoer.'

Hertil kan Erhvervsstyrelsen supplerende oplyse, at styrelsen efter at it-systemet Andelsboliginform er overført til styrelsen ikke kan foretage eventuelle udtræk og anonymiseringer uden indkøb af it-konsulent bistand til kodning i systemet.

For så vidt angår betydningen af bestemmelsen i § 117 i lov om finansiel virksomhed for kundehenførbare oplysninger om andelsboligforeningernes gældsforhold har Erhvervsstyrelsen den 19. februar 2016 anmodet Finanstilsynet, der er ansvarlig myndighed for lov om finansiel virksomhed, om et bidrag til udtalelsen.

Finanstilsynet har den 26. februar 2016 oplyst følgende:

'Bestemmelsen i lov om finansiel virksomhed § 117 indeholder en hovedregel om, at alle personer, der er knyttet til en finansiel virksomhed eller finansiel holdingvirksomhed, skal hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til under udførelsen af deres hverv.

Bestemmelsen har blandt andet til formål at beskytte den finansielle virksomheds kunder mod uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger.

Videregivelse af fortrolige oplysninger kan kun ske, hvis dette anses for 'berettiget'. Videregivelse af oplysninger er kun berettiget, hvis de konkrete oplysninger er nødvendige for at varetage den opgave, som oplysningerne videregives til brug for. I praksis anlægges en meget restriktiv fortolkning af, hvornår en videregivelse anses for at være berettiget.

Som typetilfælde, hvor videregivelse efter praksis anses for berettiget, nævnes videregivelse af oplysninger med kundens samtykke. Videregivelse kan også være berettiget i en række andre tilfælde, hvor der ikke er givet samtykke fra kunden. Dels hvor der foreligger lovhjemmel, som fx. skattekontrolloven, dels ved sædvane eller efter en konkret vurdering.

I medfør af lov om finansiel virksomhed § 117, stk. 2, fremgår det, at den som berettiget modtager fortrolige oplysninger, pålægges tavshedspligten jf. stk. 1. Tavshedspligten følger dermed oplysningerne. Bestemmelsen har netop betydning i de situationer, hvor modtageren af oplysning-

gerne ikke i forvejen er pålagt tavshedspligt i medfør af den finansielle lovgivning.

Offentlighedslovens § 35 begrænser retten til at blive gjort bekendt med oplysninger, der er omfattet af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår blandt andet:

'Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse i det enkelte tilfælde skal henregnes til de særlige tavshedspligtbestemmelser, vil bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens ordlyd og forarbejder må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.'

Tavshedspligtsbestemmelsen i lov om finansiel virksomhed er netop fast på baggrund af særlige hensyn herunder, at de oplysninger af personlig karakter, som kunder i de finansielle virksomheder er forpligtede til at oplyse, er særdeles omfattende. Kundebegrebet i den finansielle sektor omfatter både private og fysiske juridiske personer og dermed også foreninger, virksomheder mv.

På baggrund heraf er Finanstilsynet således enig i, at såfremt der er kundehenførbare oplysninger i de data, som klager ønsker aktindsigt i, så vil de skulle anonymiseres inden de udleveres.

Klager har i sin henvendelse til Folketingets ombudsmand anført, at der er tale om oplysninger der er tilgængelige for en vid, ubestemt kreds og, at der derfor ikke er tale om fortrolige oplysninger.

Finanstilsynet kan hertil oplyse, at såfremt oplysningerne er offentligt tilgængelige, fx hvis de fremgår af offentlige registre, kan disse ikke anses for fortrolige og omfattes derfor ikke af tavshedspligtsbestemmelsen jf. § 117, stk. 1. Det forhold, at en oplysning er tilgængelig for en bred men på forhånd defineret kreds, indebærer ikke, at den er offentlig tilgængelig.'

På baggrund af ovenstående kan Erhvervsstyrelsen henholde sig til afgørelsen af 18. marts 2015 fra det tidligere ministerium for By, Bolig og Landdistrikter.

Efter Erhvervsstyrelsens opfattelse burde spørgsmålet om aktindsigt i datagrundlaget for en allerede udarbejdet analyse have været vurderet efter offentlighedslovens § 7, såfremt der i forbindelse med analysen blev foretaget et dataudtræk, som herefter blev gemt elektronisk eller fysisk i ministeriet, da der i givet fald ville blive tale om dokumentindsigt.

Imidlertid bemærker Erhvervsstyrelsen, at både retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7 og sammenstillingsretten efter offentlighedslovens § 11, er begrænset af undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 19-35. Der ville således i begge tilfælde have været foretaget samme vurdering som foretaget af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter om, at § 117 i lov om finansiel virksomhed er en særlig tavshedspligtsbestemmelse i henhold til offentlighedslovens § 35, og at en udlevering af oplysninger om andelsboligforeningernes gældsforhold vil kræve anonymisering, hvilket ikke vil kunne ske ved få og enkle kommandoer.

Det bemærkes, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i deres afgørelse har overvejet princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1, og fandt ikke grundlag for at udlevere de pågældende oplysninger. Da Erhvervsstyrelsen ikke råder over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved reglen om tavshedspligt i lov om finansiel virksomhed, kan styrelsen ikke meddele meroffentlighed.

Erhvervsstyrelsen har i øvrigt gennemgået sagen vedrørende D's aktindsigtsanmodning og søgt efter sagen om analysen af andelsboligforeningernes gældsforhold i arkivsystemet for det tidligere ministerium for By, Bolig og Landdistrikter, og må konstatere, at der imidlertid ikke er arkiveret noget dataudtræk vedrørende de pågældende sager. Hertil har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet den 31. marts 2016 endvidere oplyst, at 'i forbindelse med den konkrete analyse, som D har begæret aktindsigt i, er analysens 'output' de oplysninger, der findes i det pågældende notat. Der er ikke herudover sket en elektronisk eller fysisk lagring af nogen dele af pågældende udtræk. Det dokument, der 'dokumenterer' analysen, er således pågældende notat.'

Afslutningsvis bemærker Erhvervsstyrelsen, at ordningen vedrørende udlevering af nøgleoplysninger ikke indebærer en generel offentliggørelsesordning for oplysninger vedrørende andelsboligforeningernes økonomiske forhold.

Derimod er der tale om adgang for en meget begrænset kreds, da reglen i andelsboliglovens § 6, stk. 1, indebærer, at sælger af en andelsbolig inden aftalens indgåelse skal udlevere nøgleoplysninger om andelsboligforeningens økonomiske forhold, herunder gældsforhold, til køber. Reglen blev indført ved lov nr. 610 af 12. juni 2013 og indebærer en skærpelse af sælgers oplysningspligt. Det fremgår af forarbejderne, at hovedformålet er at styrke gennemsigtigheden på andelsboligmarkedet, således at køber og sælger har det bedst mulige beslutningsgrundlag, når der handles.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

De nærmere regler om udlevering af nøgleoplysninger, indberetning af finansielle nøgleoplysninger og udfyldelse af nøgleoplysningskemaer er fastsat i bekendtgørelse nr. 2 af 6. januar 2015.”

Af Erhvervs- og Vækstministeriets udtalelse af 15. april 2015 fremgår bl.a. følgende:

”Erhvervs- og Vækstministeriet skal om sagen bemærke, at det datagrundlag, som D har anmodet om aktindsigt i består af oplysninger fra it-systemet 'Andelsboliginfo'. It-systemet er et online indberetningssystem, der giver andelsboligforeningerne og realkreditinstitutterne mulighed for at indberette nøgleoplysninger om andelsboligforeningerne, som sælger kan udlevere til køber forud for salg af en andelsbolig. 'Andelsboliginfo' indeholder oplysninger om andelsboligforeningernes lån, herunder fortrolige kundeoplysninger.

Nøgleoplysningerne består af følgende kategorier, herunder 1) grundlæggende oplysninger om andelsboligforeningerne, 2) oplysninger om foreningernes drift, 3) oplysninger om byggeteknik, og 4) oplysninger om finansielle forhold.

Ved henvendelsen til Erhvervs- og Vækstministeriet har Folketingets Ombudsmand anmodet ministeriet om at kommentere på Erhvervsstyrelsens udtalelse og herunder

- 1) uddybe, hvorfor D's anmodning om dataudtræk ikke er en sammenstilling, der vil kunne foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, og herunder forholder sig til spørgsmålet om betydningen af bestemmelsen i § 117 i lov om finansiel virksomhed, og
- 2) udtale, hvorvidt det spiller nogen rolle, at D's aktindsigtsanmodning angår datagrundlaget for en allerede udarbejdet analyse (et spørgsmål om aktindsigt efter offentlighedslovens § 7).

...

Ad 2. Erhvervs- og Vækstministeriets vurdering

Erhvervs- og Vækstministeriet er enig med Erhvervsstyrelsen i, at såfremt der i forbindelse med analysen blev foretaget et dataudtræk, som herefter blev gemt elektronisk eller fysisk, burde det daværende Ministerium for By, Bolig og Landdistrikters afgørelse over for D af 18. marts 2015 være truffet med hjemmel i offentlighedslovens § 7.

I forbindelse med analysen blev dataudtrækket imidlertid ikke gemt elektronisk eller fysisk. Dette har Ministeriet for Udlændinge, Integration og

Bolig i udtalelse af 31. marts 2016 oplyst Erhvervsstyrelsen, hvilket styrelsen i udtalelse af 4. april 2016 har bekræftet.

På baggrund af ovenstående har Erhvervs- og Vækstministeriet ikke yderligere bemærkninger at tilføje til udtalelsen vedrørende pkt. 2, i henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand.

Ad 1. Erhvervs- og Vækstministeriets vurdering

For så vidt angår pkt. 1 i henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand skal Erhvervs- og Vækstministeriet udtale følgende:

Af offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., fremgår det, at 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'.

Det følger imidlertid af bestemmelsens 2. pkt., at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov om personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Af bemærkningerne til offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., fremgår det, at sammenstillingen og anonymiseringen for en samlet betragtning skal kunne foretages ved 'få og enkle kommandoer'.

Det fremgår videre, at denne betingelse tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret vil indebære, og betingelsen vil alene være opfyldt, hvis sammenstillingen og en eventuel anonymisering kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering er for resourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen og en eventuel anonymisering vil tage, herunder hvor kompliceret den er.

Af bemærkningerne fremgår det endeligt, at 'få og enkle kommandoer' under alle omstændigheder ikke vil være opfyldt, hvis den ønskede sammenstilling vil kræve indhentelse af faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over.

Af bemærkningerne til offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., følger det, at ved vurderingen af, om der er tale om en særlig tavshedspligtsbestemmelse, vil det bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens *ordlyd og forarbejder*

må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.

Tilsvarende er anført under bemærkningerne til offentlighedslovens § 35, hvorefter det er de tavshedspligtsbestemmelser i særlovgivningen, der – ud fra særlige hensyn fastsat tavshedspligt med hensyn til nærmere angivne forhold – er omfattet af udtrykket. Videre fremgår det af bemærkningerne, at de tavshedspligtsbestemmelser i særlovgivningen, der alene gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven, ikke er omfattet af det nævnte udtryk.

Det er Erhvervs- og Vækstministeriets vurdering, at bemærkningerne til offentlighedsloven som fortolkningsbidrag sætter en ramme for, hvad der må kræves af en forvaltningsmyndighed til at imødekomme en anmodning om datasammenstilling med 'få og enkle kommandoer' i henhold til § 11 i offentlighedsloven.

Det er på baggrund af udtalelsen fra Erhvervsstyrelsen, og herunder Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samt Finanstilsynet, Erhvervs- og Vækstministeriets vurdering, at de pågældende datasystemer ikke kunne sammenstilles og anonymiseres ved 'få og enkle kommandoer', jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. og 2. pkt.

I forhold til offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., er det Erhvervs- og Vækstministeriets vurdering, at der i det konkrete tilfælde ikke kan foretages en sammenstilling ved 'få og enkle kommandoer'.

Erhvervs- og Vækstministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at det i henhold til bemærkningerne under alle omstændigheder ikke vil være opfyldt, hvis den ønskede sammenstilling vil kræve indhentelse af faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over. Erhvervs- og Vækstministeriet bemærker i den forbindelse, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i sin udtalelse til Erhvervsstyrelsen har oplyst, at sammenstillingen ikke er en veldefineret og ukompliceret arbejdsopgave, men en opgave, der kræver specialviden. Erhvervs- og Vækstministeriet bemærker endvidere, at Erhvervsstyrelsen supplerende har oplyst, at styrelsen – efter at it-systemet Andelsboliginform er overført til styrelsen – ikke kan foretage eventuelle udtræk og anonymiseringer uden indkøb af it-konsulentbistand til kodning i systemet.

I forhold til offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., er det Erhvervs- og Vækstministeriets vurdering, at undtagelsen i offentlighedslovens § 35 finder anvendelse, da § 117 i lov om finansiel virksomhed er en særlig tavshedspligtsbestemmelse i § 35 i offentlighedslovens forstand.

Erhvervs- og Vækstministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at bestemmelsen har til formål at beskytte den finansielle virksomheds kunder, herunder andelsboligforeningernes kunder mod uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger. Ministeriet har endvidere lagt vægt på det af Finanstilsynet fremførte i udtalelse af 28. februar 2016. I udtalelsen understreger Finanstilsynet, at *'de oplysninger af personlig karakter, som kunder i de finansielle virksomheder er forpligtede til at oplyse, er særdeles omfattende'*.

Erhvervs- og Vækstministeriet har endelig lagt vægt på, at § 117 i lov om finansiel virksomhed ikke gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven, hvorfor § 117 i lov om finansiel virksomhed efter ministeriets vurdering er en særlig tavshedspligtsbestemmelse i § 35 i offentlighedslovens forstand, jf. bemærkningerne til § 35 modsætningsvis.

Erhvervs- og Vækstministeriet har endvidere lagt vægt på, at tavshedspligten følger oplysningerne ved den berettigede videregivelse til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet efter § 117, stk. 2, i lov om finansiel virksomhed, hvorefter *'den, som modtager oplysninger efter stk. 1, er omfattet af den i stk. 1, nævnte tavshedspligt'*.

Retsvirkningerne af, at der er tale om en særlig tavshedsbestemmelse i § 35 i offentlighedslovens forstand er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven.

I relation til inddragelse af de forhold, som D har anført i sin klage til Folketingets Ombudsmand, herunder, at der er tale om oplysninger, der er tilgængelige for en vid, ubestemt kreds af personer, og at der derfor ikke er tale om fortrolige oplysninger, henholder Erhvervs- og Vækstministeriet sig til såvel Finanstilsynets som Erhvervsstyrelsens udtalelse herom.

Erhvervs- og Vækstministeriet bemærker i den forbindelse, at det forhold, at en oplysning er tilgængelig for en bred, men på forhånd defineret kreds, ikke indebærer, at den er offentlig tilgængelig, jf. Finanstilsynets udtalelse herom. Erhvervs- og Vækstministeriet bemærker endvidere, at der i det konkrete tilfælde er tale om en meget begrænset kreds, da reglen i andelsboliglovens § 6, stk. 1, indebærer, at sælger af en andelsboligforening udleverer oplysninger til køber, jf. Erhvervsstyrelsens udtalelse herom.

Erhvervs- og Vækstministeriets samlede vurdering

Sammenfattende finder Erhvervs- og Vækstministeriet, at § 117 i lov om finansiel virksomhed er en særlig tavshedspligtsbestemmelse, jf. § 35 i offentlighedsloven. § 117 i lov om finansiel virksomhed medfører, at de

BILAG – SAGSFREMSTILLING

pågældende datasystemer skal anonymiseres, hvilket ministeriet på baggrund af udtalelsen fra Erhvervsstyrelsen, og herunder Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samt Finanstilsynet, må forstå, ikke kan ske ved 'få og enkle kommandoer'. På den baggrund gælder sammenstillingsretten ikke, jf. offentlighedslovens § 11.

På det grundlag kan Erhvervs- og Vækstministeriet henholde sig til Erhvervsstyrelsens vurdering af sagen.”

Den 27. april 2016 sendte jeg dig kopi af udtalelserne fra Erhvervsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriet samt kopi af de af Erhvervsstyrelsen indhentede udtalelser fra Finanstilsynet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, med henblik på at du fik lejlighed til at kommentere materialet.

Du fremkom med dine bemærkninger ved e-mail af 19. maj 2016. Det var din opfattelse, at der ikke var ”én eneste fortrolig eller hemmelig oplysning i www.andelsboliginfo.dk”, idet alle oplysningerne i systemet efter din opfattelse kunne findes i andelsboligforeningernes regnskaber eller i offentligt tilgængelige registre, f.eks. i Den Digitale Tingbog under Tinglysningsretten og Den Offentlige Informationsserver (OIS).

Det var endvidere din opfattelse, at det forhold, at finansielle virksomheder videregiver oplysninger til www.andelsboliginfo.dk ikke bevirkede, at oplysningerne var tavshedsbelagte, idet der var tale om ”en rent teknisk og praktisk foranstaltning til masseoverførsel af de oplysninger, der fremgår af lovgivningen, at opgaven er lagt hos de finansielle virksomheder og ikke spredt ud på 9.000 andelsboligforeninger”.

Ved brev af 26. maj 2016 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.

Den 3. juni 2016 sendte du mig til brug for sagens behandling en artikel af højesteretsdommer Niels Grubbe, som bl.a. indeholdt en omtale af pligten til at indberette nøgleoplysninger efter andelsboligforeningslovens § 6.