

Dato: 5. maj 2015

Sag 14/09584-6

/SKI

KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

Tlf. 41 71 50 00

Fax 41 71 51 00

CVR-nr. 30 74 16 33

stormraadet@stormraadet.dk

www.stormraadet.dk

Vejledning om håndtering af mistanke om svindel i stormflodssager

Denne vejledning har til formål at beskrive rammerne for forsikringsselskabernes håndtering af mistanke om strafbare forhold i forbindelse med behandling af stormflodssager.

1. Indledning

Efter lov om stormflod og stormfald foretager forsikringsselskaberne taksation og træffer afgørelse i 1. instans om erstatning efter stormflodsordningen.

Det følger af § 10 a i lov om stormflod og stormfald, at forvaltningsloven og offentlighedsloven finder anvendelse på forsikringsselskabernes behandling af stormflodssager.

Forsikringsselskaberne skal derfor i forbindelse med behandlingen af sagerne leve op til de almindelige forvaltningsretlige principper for offentlig forvaltning.

Afgørelser, der pålægger skadelidte byrder eller tillægger skadelidte rettigheder, skal således have hjemmel i lovgivningen. Afgørelsen må endvidere ikke stride mod andre regler i lovgivningen eller mod de grundlæggende forvaltningsretlige principper. Det er forsikringsselskaberne, og i sidste ende Stormrådet som 2. instans, der ved administrationen af lov om stormflod og stormfald må afgøre, hvordan loven og de regler, der knytter sig til loven, for eksempel bekendtgørelser, skal bruges.

Desuden skal forsikringsselskaberne efterleve princippet om saglighed i forvaltningen, som indebærer, at offentlige myndigheder ikke må forfølge usaglige eller uvedkommende hensyn. Når forsikringsselskaberne skal træffe afgørelse i en sag, må der således ikke tages hensyn til private eller andre interesser, der ikke kommer sagen ved.

Efter det forvaltningsretlige lighedsprincip er forsikringsselskaberne endvidere forpligtet til at behandle ensartede tilfælde ens. Der skal derfor være saglige grunde for at gøre forskel. Lighedsprincippet har således tæt sammenhæng med princippet om saglig forvaltning som udgangspunkt for en vurdering af, om en forskelsbehandling er sagligt begrundet.

Endelig skal forsikringsselskaberne iagttage officialprincippet, der indebærer, at forsikringsselskaberne er ansvarlige for, at sagerne er tilstrækkeligt oplyste, før der træffes afgørelse. I tilfælde af skadelidtes eventuelle manglende medvirken i sagens oplysning indebærer dette, at forsikringsselskaberne må oplyse sagen så godt som muligt og træffe afgørelse på dette grundlag.

Efter § 31, stk. 1, nr. 2, i lov om stormflod og stormfald kan den, der afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger af betydning for afgørelsen om erstatning, straffes med bøde, hvis ikke højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Efter straffelovens § 279 straffes den, som, for derigennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, ved retsstridigt at fremkalde, bestyrke eller udnytte en vildfarelse bestemmer en anden til en handling eller undladelse, hvorved der påføres denne eller nogen, for hvem handlingen eller undladelser bliver afgørende, et formuetab, for bedrageri med bøde eller fængsel.

At en borger ikke har ret til erstatning efter sin anmeldelse, er ikke det samme som, at der er tale om svindel fra borgerens side. Mener forsikringsselskabet, at der i det konkrete tilfælde foreligger et strafbart forhold, må forsikringsselskabet overlade det videre fornødne til politiet ved at indgive en anmeldelse herom.

2. Hvilke reaktionsmuligheder har selskaberne ved mistanke

Som nævnt finder forvaltningsloven i medfør af § 10 a i lov om stormflod og stormfald anvendelse på forsikringsselskabernes behandling af stormflodssager. Forsikringsselskaberne skal således i forbindelse med sagsbehandlingen, herunder håndtering af mistanke om svindel, overholde forvaltningsloven, ligesom behandlingen naturligvis skal ligge inden for rammerne af straffeloven og persondataloven.

2.1. Selskaber har pligt til at undersøge deres sager – hensynsfuldt

Det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip, også kaldet officialprincippet, finder som nævnt anvendelse på selskabernes sagsbehandling. Princippet betyder, at selskaberne har pligt til af egen drift at sikre, at en stormflodssag er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en korrekt afgørelse. Afgørelsen må ikke bygge på formodninger, forudsætninger og antagelser, der ikke har tilstrækkelig støtte i de faktiske oplysninger i sagen.

Til brug for sagens oplysning indhenter forsikringsselskabet eksempelvis oplysninger om kundens historik i selskabet på skadesforsikringsområdet, hvornår kunden har tegnet policen, hvad der præcist er blevet anmeldt til

forsikringsselskabet og om den anmeldte skade stemmer overens med mønstret for lignende skader.

Selskaberne er ansvarlige for hvilke oplysninger, der skal indhentes for at vurdere, om betingelserne for udbetaling af erstatning er til stede, men naturligvis må selskaberne ikke indhente oplysninger, der ikke har saglig relevans for sagen.

Lov om stormflod og stormfald indeholder ikke regler om efterforskningsmuligheder.

2.1.1. Behandling af personoplysninger efter forvaltningsloven og persondataloven

Der findes regler for indhentelse og videregivelse af personoplysninger i forvaltningsloven og persondataloven.

I forvaltningslovens § 29 er det fastsat, i hvilket omfang der i ansøgningssager må indhentes oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at en ansøger får indflydelse på, hvilke oplysninger om rent private forhold, der inddrages i en sag, som den pågældende selv har rejst ved ansøgning overfor forvaltningen – i dette tilfælde en borgers anmeldelse af stormflodsskade til forsikringsselskabet.

Der må således i almindelighed ikke fra andre dele af forvaltningen indhentes oplysninger om den pågældendes rent private forhold til brug for sagsbehandlingen uden dennes udtrykkelige samtykke. Bestemmelsen er ikke til hinder for, at en medarbejder inden for samme forsikringsselskab til brug for behandlingen af en anmeldelse indhenter oplysninger fra en anden medarbejder. Her vil forsikringsselskabet betragtes som en samlet forvaltning.

Behovet for at indhente oplysninger af den karakter, der er omfattet af bestemmelsen, kan navnlig skyldes, at selskabet finder det nødvendigt at kontrollere rigtigheden eller fuldstændigheden af de oplysninger, som en borger afgiver, eller at selskabet skal bruge oplysninger, som borgeren ikke selv fremskaffer eller kan fremskaffe. Betydningen af, at borgeren ikke meddeler tilladelse til, at oplysningerne kan indhentes, vil være, at forsikringsselskabet må træffe afgørelse på det foreliggende grundlag. Dette må selskabet naturligvis gøre borgeren opmærksom på i forbindelse med sagens forberedelse.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 29 vedrører kun indhentning af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder eller andre dele af forvaltningen. Bestemmelsen omfatter ikke indhentning af oplysninger fra f.eks. private. Hvis der i en sag er behov for at indhente oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre end forvaltningsmyndigheder, vil de hensyn, der

ligger bag bestemmelsen i § 29 normalt føre til, at de samme principper bør lægges til grund i sådanne tilfælde.

Persondataloven indeholder en række retlige begrænsninger i privates og myndigheders – i dette tilfælde forsikringsselskabers – adgang til at behandle personoplysninger.

Persondataloven supplerer forvaltningsloven i forbindelse med selskabernes behandling af stormflodssager. Det følger eksempelvis af persondatalovens § 5, at selskabernes indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og må ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles. Selskaberne må således ikke indhente og behandle oplysninger, som ikke er relevante i forhold til den konkrete stormflodssag.

Persondataloven opstiller også nogle almindelige betingelser for, hvordan og hvornår personoplysninger må behandles. Som ved forvaltningsloven er det således udgangspunktet efter persondataloven, at der skal foreligge et udtrykkeligt samtykke fra borgeren.

2.1.2. Undersøgelsesmetoder

Eksempler på undersøgelsesmetoder, der normalt vil kategoriseres som mindre indgribende, og som kan anvendes af selskaberne ved mistanke:

- Stille uddybende spørgsmål til borgeren, fx om de oplysninger, som selskabet har fået fra vedkommende ifm. anmeldelsen
- Indhente oplysninger fra offentligt tilgængelige hjemmesider, fx borgerens egen hjemmeside
- Indhente oplysninger, som borgeren selv har lagt offentligt tilgængeligt på sociale medier som Facebook, Twitter og LinkedIn

Sådanne metoder vil være i overensstemmelse med undersøgelsesprincippet, da en korrekt afgørelse i sagens natur må baseres på sandfærdige oplysninger om eksempelvis den anmeldte skades omfang.

Eksempler på undersøgelsesmetoder, der vil kategoriseres som mere indgribende, og som ikke må anvendes af selskaberne i stormflodssager:

- Posering som ven på sociale medier som f.eks. Facebook, LinkedIn osv. med andet navn end ens eget eller selskabets
- Foto- eller videooptagelse af ejendomme, der ikke er offentligt tilgængeligt, uden forudgående samtykke
- Aflytning uden forudgående samtykke

Sådanne undersøgelsesmetoder vil i behandlingen af stormflodssager være for indgribende og have karakter af egentlig strafferetlig efterforskning, som er forbeholdt politiet.

Baggrunden for denne vurdering er straffelovens bestemmelser om privatlivets fred, dvs. om grænsen mellem offentligt vs. privat tilgængelige områder, sammenholdt med forvaltningsretlige regler om blandt andet proportionalitet.

Selskabernes undersøgelse skal således også være proportional, dvs. stå i et rimeligt forhold til omfanget af den svindel, der konkret er mistanke om. Selskaberne skal altid tage størst muligt hensyn til borgeren og må ikke tage unødigt indgribende metoder i brug.

2.2. Høring af borgeren

Selskaberne skal i forbindelse med sagens oplysning være opmærksomme på forvaltningslovens § 19 om partshøring. Efter denne bestemmelse er selskaberne forpligtede til at gøre borgeren bekendt med oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, hvis de er til ugunst for borgeren og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Selskaberne kan komme i besiddelse af relevante sagsoplysninger fra borgeren selv, fx gennem dennes anmeldelse af skaden og opklarende spørgsmål til vedkommende. Oplysningerne kan også stamme fra taksator, som i medfør af stormflodslovens § 8, skal vurdere den anmeldte skade.

Nødvendig og tilstrækkelig sagsoplysning er dog ikke begrænset til kun at komme fra borgeren og taksator. Relevante oplysninger kan også komme fra andre eksterne kilder, fx Facebook som nævnt ovenfor, i forbindelse med selskabernes undersøgelse af sagen.

Hvis selskaberne kommer i besiddelse af relevante oplysninger, fx via internettet, er de således – i det omfang oplysningerne er til ugunst for borgeren og af væsentlig betydning for sagens afgørelse – forpligtede til at gøre borgeren bekendt med oplysningerne og give borgeren mulighed for at kommentere herpå, inden der træffes afgørelse.

Borgeren skal også høres over grundlaget for afgørelsen, selv om han/hun godt ved, at forsikrings-selskabet er i besiddelse af bestemte oplysninger. Det skyldes, at det ikke er sikkert, at borgeren er bekendt med, at forsikrings-selskabet vil lade disse oplysninger indgå i grundlaget i forbindelse med behandlingen af ansøgningen.

En partshøring giver således borgeren mulighed for at rette eventuelle misforståelser, inden forsikrings-selskabet træffer afgørelse.

2.3. Afgørelse af stormflodssagen

Når et selskab har undersøgt og oplyst en sag så grundigt, som det konkret er muligt, skal selskabet i medfør af lov om stormflod og stormfald træffe en afgørelse om, hvorvidt der kan udbetales erstatning i sagen.

Selskaberne skal også træffe afgørelse om erstatning i sager, hvor der er mistanke om svindel. Det bemærkes i den forbindelse, at en afgørelse kan være, at en skade ikke er omfattet og erstatningsberettiget på grund af sagens oplysninger eller mangel på samme, fx fordi oplysningerne ikke i tilstrækkeligt omfang godtgør, at skaden er indtruffet på en bestemt måde, eller at skadens omfang har en bestemt størrelse, eller fordi oplysningerne decideret anses for urigtige.

Inden et selskab træffer en sådan afgørelse, skal borgeren partshøres over de omstændigheder, der giver anledning til afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 19 og ovenfor.

2.4. Genoptagelse og tilbagebetaling

Selskaberne kan også træffe beslutning om tilbagebetaling, hvis borgeren allerede har fået udbetalt uberettiget erstatning (condictio indebiti).

Lov om stormflod og stormfald indeholder ikke særlige bestemmelser om genoptagelse af stormflodssager og tilbagebetaling af erstatning for stormflodsskader, der er modtaget med urette.

Selskaberne har imidlertid i visse situationer på ulovbestemt grundlag adgang til at træffe afgørelse om at genoptage en allerede afgjort sag.

Kommer selskabet ved genoptagelsen af sagen frem til, at skadelidte har modtaget en uberettiget erstatning, så kan selskabet træffe afgørelse om tilbagekaldelse af sin afgørelse om udbetaling af erstatning. Selskaberne skal i den forbindelse inkludere den formueretlige grundsætning condictio indebiti, samt betragtninger om god/ond tro som samlet kan begrunde en afgørelse om tilbagebetaling, såfremt skadelidte var i ond tro eller på anden måde burde have indset, at udbetalingen af erstatning var uberettiget.

2.5. Politianmeldelse

Hvis et selskab vurderer, at der er konkret mistanke om overtrædelse af § 31, stk. 1, nr. 2, i lov om stormflod og stormfald eller § 279 i straffeloven, skal selskabet overveje, om mistanken giver grundlag for en politianmeldelse.

En politianmeldelse er ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men et processuelt skridt.

Idet det er selskaberne, der behandler stormflodssagerne i 1. instans, er det også selskaberne, der konkret skal vurdere, om der er grund til mistanke om svindel, og om der på den baggrund skal foretages politianmeldelse.

Selskabernes anmeldelser om strafbare forhold indgives til politiet, jf. retsplejelovens § 742, og det er politiet, der herefter iværksætter efterforskning og tilvejebringer oplysninger til brug for sagens afgørelse. Formålet med efterforskningen er at klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar eller anden strafferetlig retsfølge er til stede.

Politiet har nogle andre retlige rammer og beføjelser end selskaberne i forhold til efterforskning og strafferetlig forfølgelse. En vigtig pointe er i den forbindelse, at politiet er underlagt retsplejelovens bestemmelser, der i vidt omfang beskytter den sigtede, fx i forbindelse med afgivelse af oplysninger, ret til forsvarer og anholdelse. Politianmeldelse kan således ses som en nødvendig beskyttelse af borgerens rettigheder.

Indgivelse af politianmeldelse og en deraf følgende eventuel iværksættelse af politimæssig efterforskning vil imidlertid også være en belastning for den mistænkte borger. Forsikringsselskabet bør derfor – inden en anmeldelse til politiet – tage stilling til, om de forhold, der begrundet mistanken, med rimelig grund kan antages at skyldes et svigagtigt forsæt. Det bør herunder overvejes, om forholdene kan antages at skyldes en forglemmelse eller en mangelfuld forståelse af reglerne.

3. Kontakt til Stormrådet

Klager over forsikringsselskabernes afgørelser i stormflodssager kan indbringes for Stormrådet, jf. § 30 i lov om stormflod og stormfald. Skadelidte har således en lovfæstet retssikkerhedsgaranti i form af ret til at få sin sag prøvet ved to instanser - forsikringsselskabet og Stormrådet.

Selskaberne har mulighed for at drøfte problemstillinger af generel karakter med Stormrådets sekretariat i forbindelse med behandling af stormflodssager; dette gælder også håndtering af mistanke om svindel.

Stormrådet kan dog – af hensyn til skadelidtes retssikkerhed og til, at der ikke kan rejses tvivl om Stormrådets habilitet – ikke gå konkret ind i en sag, der behandles i forsikringsselskabet.