

Kendelse af 30. oktober 2015 (J.nr. 2015-12645)

Ikke partsstatus og anmodning om aktindsigt ikke imødekommet.

Lov om finansiel virksomhed §§ 344, 354, og 355, forvaltningslovens § 9, samt offentlighedsloven § 35.

(Lone Møller, Niels Walther-Ramussen og Jan Uffe Rasmussen)

Ved skrivelse af 5. oktober 2015 har K klaget til Finanstilsynet over tilsynets afgørelse af 1. oktober 2015, hvori tilsynet ikke imødekom en anmodning af 24. september 2015 om aktindsigt i dokumenter indgået til eller oprettet af Finanstilsynet efter den 16. februar 2014, hvori han er nævnt ved navn eller indirekte samt journalisten vedrørende samme periode. Finanstilsynet fastholdt afgørelsen og har herefter den 13. oktober 2015 oversendt klagen til Erhvervsankenævnet.

Sagens omstændigheder:

I Finanstilsynets afgørelse af 1. oktober 2015 hedder det:

”Afslag på anmodning om aktindsigt

Finanstilsynet har modtaget din anmodning af 24. september 2015 om aktindsigt i dokumenter indgået til eller oprettet af Finanstilsynet efter den 16. februar 2014, hvori du er nævnt ved navn eller indirekte samt journalisten vedrørende samme periode.

Afgørelse

Finanstilsynet kan ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt i dokumenter efter den 16. februar 2014, hvori dit navn optræder direkte eller indirekte samt journalisten.

Begrundelse

Det fremgår af § 9, stk. 1, i forvaltningsloven, at den der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. § 9 i forvaltningsloven er en udvidet adgang til aktindsigt i forhold til lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven). Denne adgang til aktindsigt er forbeholdt sagens parter.

§ 355 i lov om finansiel virksomhed fastlægger partsbegrebet for virksomheder og personer omfattet af lov om finansiel virksomhed. Af bestemmelsens stk. 1 fremgår, at den finansielle virksomhed, den finansielle holding-virksomhed, den udenlandske virksomhed eller den udenlandske holding-

virksomhed anses som part i forhold til Finanstilsynet. Af stk. 2 fremgår en udtømmende opregning af øvrige personer og virksomheder, der kan anses som part i forhold til Finanstilsynet. Af stk. 3 fremgår blandt andet, at en direktør anses som part, hvis Finanstilsynets afgørelse er rettet direkte mod den pågældende.

Som tidligere direktør i A [Andelskasse] er du ikke omfattet af § 355, stk. 1 og 2 i lov om finansiel virksomhed. Finanstilsynet har heller ikke truffet en afgørelse, der er direkte rettet mod dig, jf. § 355, stk. 3, i lov om finansiel virksomhed. Finanstilsynet finder derfor ikke, at du er omfattet af partsbegrebet i § 355 i lov om finansiel virksomhed. Du er herefter ikke berettiget til aktindsigt i henhold til forvaltningsloven, og din anmodning skal behandles efter offentlighedsloven.

Det fremgår af § 7, stk. 1, i offentlighedsloven, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Denne ret begrænses i stk. 2, hvoraf fremgår, at retten til aktindsigt er begrænset af §§ 19-35.

Af § 8 i offentlighedsloven om egenacces fremgår, at den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokumentet kan forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Denne ret begrænses af §§ 19-29 og § 35.

Af § 35 i offentlighedsloven fremgår, at 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.

§ 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed er en særlig bestemmelse om tavshedspligt, der er omfattet af § 35 i offentlighedsloven.

Det fremgår af § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, at Finanstilsynets ansatte er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger. Det overordnede hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre effektivt tilsyn med virksomhederne. Det er afgørende, at virksomhederne kan videregive oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives. Dette er særlig vigtigt set i sammenhæng med, at Finanstilsynet har hjemmel til at kræve alle oplysninger, som tilsynet skønner nødvendigt, jf. § 347, stk. 1 i lov om finansiel virksomhed.

De oplysninger, som du efterspørger, er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, og da du ikke kan anses som part i sagen, jf. § 355 i lov om finansiel virksomhed, kan Finanstilsynet ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt.

...

K klagede ved skrivelse af 5. oktober 2015 til Finanstilsynet over afgørelsen. Han anførte i den forbindelse:

”Jeg skal herved klage over Finanstilsynets afgørelse af 1. oktober 2015, hvori der gives afslag på aktindsigt.

I afslaget henvises til § 355 stk. 3 i lov om finansiel virksomhed og det anføres at Finanstilsynet ikke har truffet en afgørelse, der er rettet direkte mod mig.

Den 3. marts 2015 modtog jeg denne mail fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet:

Sigtelse: 1

Overtrædelse af artiklerne 394, stk. 1 og 395, stk. 1 jf. artikel 392 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber (tidligere lov om finansiel virksomhed § 145, stk. 4), jf. lov om finansiel virksomhed 373, stk. 1,

idet han som administrerende direktør i A i perioden fra 17. februar 2013 til 31. december 2013 undlod at sikre indberetning til Finanstilsynet af bankens samlede engagement med de indbyrdes forbundne kunder

- B
- C v/ B
- D ApS og
- E ApS

selv om det samlede engagement i perioden oversteg henholdsvis 10 % og 25 % af andelskassens basiskapital, hvilket svarede til en eksponering på mindst samme andel af bankens justerede kapitalgrundlag.

2

Overtrædelse af § 46, stk. 2, 1. pkt. jf. stk. 1, jf. § 373, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, ved i perioden fra den 7. april 2011 til den 5. september 2013, som administrerende direktør i Københavns Andelskasse, at have medvirket til at beslutte og godkende, at sparekassen i forbindelse med nyudstedelse af andelsbeviser i andelskassen helt eller delvist lånefinansierede mindst 62 personers køb af andelsbeviser i Københavns Andelskasse.

Hvis det skulle være korrekt, at Finanstilsynet ikke har truffet afgørelser med relation til denne sigtelse, beder jeg Finanstilsynet bekræfte dette. Såfremt Finanstilsynet har truffet afgørelser med relation til sigtelsen, beder jeg om aktindsigt i

- Dokumenter indgået til eller oprettet af Finanstilsynet vedrørende ovennævnte sigtelse
- Journallisten vedrørende samme forhold”

Finanstilsynet fastholdt tilsynets afgørelse og har herefter den 13. oktober 2015 oversendt klagen til Erhvervsankenævnet. I den forbindelse har Finanstilsynet udtalt:

” ...

2. Retligt grundlag

2.1. Forvaltningsloven

§ 2 i forvaltningsloven indeholder bestemmelser om forvaltningslovens anvendelsesområde. Af stk. 1 fremgår:

”§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.”

§ 9 i forvaltningsloven indeholder bestemmelser om parterets ret til aktindsigt i afgørelsessager. Af stk. 1 fremgår:

”§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.”

2.2. Lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)

Det fremgår af § 7, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven, at:

”§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og

2) indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.”

§ 8 i offentlighedsloven om egenaccess er sålydende:

”§ 8. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke, i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.”

§ 14 i offentlighedsloven indeholder bestemmelser om meroffentlighed:

”§ 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."

Efter bestemmelserne i §§ 7 og 8 i offentlighedsloven er pligten til at meddele oplysninger begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt, jf. § 35, i offentlighedsloven, der er sålydende:

"§ 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."

2.3. Lov om finansiel virksomhed

2.3.1. Partsbegrebet

§ 355, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed er sålydende:

"§ 355. Som part i forhold til Finanstilsynet anses den finansielle virksomhed, den finansielle holdingvirksomhed, forsikringsholdingvirksomheden, den udenlandske finansielle virksomhed eller den udenlandske finansielle holdingvirksomhed, som Finanstilsynets afgørelse truffet i medfør af denne lov eller forskrifter fastsat i medfør af denne lov retter sig mod, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, forordninger udstedt i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber og forordninger og regler udstedt i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, jf. dog stk. 2 og 3."

§ 355, stk. 2 og 3, i lov om finansiel virksomhed indeholder en udtømmende opregning over, hvem der derudover kan anses for at være part. Det fremgår af § 355, stk. 3, 1. pkt., at:

"Stk. 3. Som part anses i øvrigt et bestyrelsesmedlem, en ansvarshavende aktuar, en revisor, en direktør eller andre ledende medarbejdere i en finansiel virksomhed, en finansiell holdingvirksomhed, en forsikringsholdingvirksomhed, en udenlandsk finansiell virksomhed eller en udenlandsk finansiell holdingvirksomhed, hvis Finanstilsynets afgørelse er rettet direkte mod den pågældende."

Det fremgår af bemærkningerne til § 354 a, stk. 1 og 2, i lov om finansiel virksomhed (L 87 af 21. november 2012), at oversendelse af sager til politimæssig efterforskning er en processuel beslutning, som ikke kan påklages.

Det fremgår endvidere af vejledning om forvaltningsloven, at der med udtrykket "truffet afgørelse" sigtes til udfærdigelse af retsakter (forvaltningsakter) dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være

ret i et foreliggende tilfælde. Det fremgår videre, at en myndigheds procesuelle beslutninger f.eks. en beslutning om, at en sag skal tages under behandling, eller at en sag skal oversendes til en anden myndighed med henblik på, at denne træffer afgørelse, ligeledes ikke er afgørelser i lovens forstand.

2.3.2. Særlige tavshedsbestemmelser i særlovgivningen

§ 354, i lov om finansiel virksomhed indeholder en særlig bestemmelse om tavshedspligt, jf. § 35, i lov om offentlighed i forvaltningen. Følgende fremgår af § 354, stk. 1, 1. og 2. pkt., om tavshedspligten for ansatte i Finanstilsynet:

"§ 354. Finanstilsynets ansatte er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Det samme gælder personer, der udfører serviceopgaver som led i Finanstilsynets drift, samt eksperter, der handler på tilsynets vegne. Dette gælder også efter ansættelses- eller kontraktforholdets ophør."

§ 354, stk. 2-15, i lov om finansiel virksomhed præciserer og modificerer tavshedspligten, som er fastsat i lovens § 354, stk. 1.

Af bemærkningerne til § 354, stk. 1, (L 64 af 27. oktober 2004) fremgår følgende:

"Adgangen til aktindsigt i Finanstilsynets sager efter offentlighedsloven begrænses af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 14, 1. pkt. i lov om offentlighed i forvaltningen" [nu § 35].

3. Finanstilsynets vurdering

Som anført ovenfor er der efter § 9 i forvaltningsloven en udvidet adgang til aktindsigt i forhold til offentlighedsloven. Denne adgang til aktindsigt er forbeholdt sagens parter.

§ 355 i lov om finansiel virksomhed fastlægger partsbegrebet for virksomheder og personer omfattet af lov om finansiel virksomhed. Af stk. 1 fremgår, hvem der anses som part i forhold til Finanstilsynet. Af stk. 2 og 3 fremgår en udtømmende opregning af øvrige personer og virksomheder, der derudover kan anses som part i forhold til Finanstilsynet.

Som tidligere direktør i A er K ikke omfattet af § 355, stk. 1 og 2, i lov om finansiel virksomhed. Det er Finanstilsynets opfattelse, at K heller ikke er omfattet af § 355, stk. 3, der omhandler afgørelser truffet af Finanstilsynet, som er rettet direkte mod den pågældende. Det bemærkes endvidere, at det er Finanstilsynets vurdering, at en processuel beslutning om at overgive en sag til politimæssig efterforskning ikke er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, da den ikke fastlægger en retsstilling.

Finanstilsynet finder herefter, at K ikke er omfattet af partsbegrebet i § 355 i lov om finansiel virksomhed og således ikke er berettiget til aktindsigt i henhold til forvaltningsloven.

Det fremgår af § 7, stk. 1, i offentlighedsloven, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Denne ret begrænses i stk. 2, hvoraf fremgår, at retten til aktindsigt er begrænset af §§ 19-35.

Af § 8 i offentlighedsloven om egenacces fremgår, at den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument kan forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Denne ret begrænses af §§ 19-29 og § 35.

Af § 35 i offentlighedsloven fremgår, at 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.

§ 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed er en særlig bestemmelse om tavshedspligt, der er omfattet af § 35 i offentlighedsloven.

Det fremgår af § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, at Finanstilsynets ansatte er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger. Det overordnede hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre effektivt tilsyn med virksomhederne. Det er afgørende, at virksomhederne kan videregive oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives. Dette er særlig vigtigt set i sammenhæng med, at Finanstilsynet har hjemmel til at kræve alle oplysninger, som tilsynet skønner nødvendigt, jf. § 347, stk. 1 i lov om finansiel virksomhed. De oplysninger, der søges om aktindsigt i, er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt.

Det fremgår af § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven, at der ikke kan gives aktindsigt i videre omfang, hvis dette vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Som ovenfor anført, vurderer Finanstilsynet, at oplysningerne i sagen er underlagt tavshedspligten i § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, hvorfor det ikke er muligt at give meraktindsigt, jf. § 14, stk. 1, i offentlighedsloven.

4. Konklusion

På baggrund af ovenstående er det Finanstilsynets vurdering, at K ikke kan anses for omfattet af den udvidede adgang til aktindsigt, der følger af forvaltningsloven. Det er endvidere Finanstilsynets vurdering, at Ks anmodning om aktindsigt heller ikke kan imødekommes efter offentlighedsloven, idet de oplysninger, der anmodes om aktindsigt i, er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt.

På baggrund heraf fastholder Finanstilsynet afgørelsen af 1. oktober 2015 om afslag på anmodning om aktindsigt.
...”

K har ved skrivelse af 19. oktober 2015 heroverfor bemærket:

” ...

Finanstilsynet henviser i afvisningen til reglerne om skærpet tavshedspligt. Jeg er uforstående overfor henvisningen til reglerne om tavshedspligt, idet advokat Peter Smith fra Kromann Reumert i anden anledning har skrevet ”endvidere er andelskassen bekendt med, at Finanstilsynet under henvisning til overtrædelser af en række bestemmelser i lov om finansiel virksomhed har politianmeldt K”.

Jeg ønsker at få afdækket grundlaget for, at jeg er blevet politianmeldt, og er uforstående overfor, at jeg ikke skulle være part i sagen. Endvidere undres jeg over, hvordan A er vidende om politianmeldelsen, hvis den tilsyneladende er omfattet af den skærpede tavshedspligt.

Finanstilsynet har den 6.2.2015 offentliggjort en politianmeldelse af Københavns Andelskasse, hvori SØIK anmodes om at efterforske en af de nævnte overtrædelser, som advokat Peter Smith beskriver. Anmeldelsen er blandt andet baseret på en redegørelse fra Københavns Andelskasse, som ifølge anmeldelsen først oplyser, at den tidligere direktør har foretaget nogle handlinger, helt uden andelskassens viden, og dernæst udtaler sig om, hvorfor direktøren har gjort det, og under hvilke forudsætninger han gjorde det. Fakta er jo, at den omtalte tidligere direktør er mig, og at jeg på intet tidspunkt har været inddraget i redegørelsen.

På denne baggrund finder jeg det kun rimeligt, at jeg får oplyst, hvad A eller har opdigtet og videregivet til finanstilsynet.”

Ankenævnet udtaler:

Ifølge forvaltningslovens § 9 kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Det fremgår af § 355, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, at som part i forhold til Finanstilsynet anses den finansielle virksomhed, den finansielle holdingvirksomhed, den udenlandske finansielle virksomhed eller den udenlandske finansielle holdingvirksomhed, som Finanstilsynets afgørelse truffet i medfør af denne lov eller forskrifter fastsat i medfør af denne lov retter sig mod, jf. dog stk. 2 og 3, som indehol-

der en opregning over, hvem der herudover kan anses som part i forhold til Finanstilsynet.

En processuel beslutning om at overgive en sag til politimæssig efterforskning er ikke en forvaltningsretlig afgørelse, da den ikke fastlægger en retsstilling.

Da K ikke er omfattet af den udtømmende opregning over parter i øvrigt, kan han ikke anses som part, hvorfor der ikke kan meddeles aktindsigt efter forvaltningslovens § 9.

Ifølge offentlighedslovens § 7, stk. 1 og stk. 2, kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-35, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og efter offentlighedslovens § 8 kan den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, med de undtagelser der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Efter persondatalovens § 32, stk. 2, kan oplysninger, der behandles for den offentlige forvaltning som led i administrativ sagsbehandling undtages fra indsichtsretten i samme omfang som efter reglerne i §§ 19-29 og § 35 i offentlighedsloven.

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

Af lovbemærkningerne til § 35 (L 144 af 7. februar 2013) fremgår:

”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.

Udtrykket »særlige bestemmelser om tavshedspligt« omfatter også tavshedspligtforskrifter, der er indeholdt i umiddelbart anvendelige EU-retsakter, navnlig forordninger. Det samme gælder tavshedspligtforskrifter i andre EU-retsakter eller i folkeretlige traktater, der ved lov eller i henhold til lov er tillagt gyldighed her i landet.

Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

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.”

I henhold til § 354 i lov om finansiel virksomhed har Finanstilsynet tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som tilsynet får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Af bemærkningerne i lovforslaget (L 64 af 27. oktober 2004, § 1, nr. 65) til ændring af § 354 fremgår blandt andet:

”Det foreslås, at bestemmelsens ordlyd præciseres, således at det udtrykkeligt fremgår, at den udelukkende omhandler fortrolige oplysninger samt oplysninger, som Finanstilsynet har modtaget i forbindelse med sin tilsynsvirksomhed.

Formålet hermed er at gøre det tydeligere, at oplysninger, som Finanstilsynet modtager i forbindelse med sin reguleringsvirksomhed og sin informationsvirksomhed ikke er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt. Ændringen indebærer, at det tydeliggøres, at fortrolighed i relation til disse dele af Finanstilsynets virksomhed alene skal vurderes i forhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven.

Stk. 1 indeholder hovedreglen om Finanstilsynets tavshedspligt. Efter bestemmelsen i stk. 1 må Finanstilsynets ansatte, personale, som udfører serviceopgaver for Finanstilsynet samt eksperter ansat af Finanstilsynet ikke videregive de fortrolige oplysninger, som modtages i forbindelse med tilsynsvirksomheden. Tavshedspligten omfatter også oplysninger, som Finanstilsynet modtager fra udenlandske myndigheder. De finansielle direktiver indeholder også regler om tavshedspligt.

Tavshedspligten er i høj grad baseret på et ønske om at beskytte de finansielle virksomheders kunder, det være sig privatpersoner eller erhvervskunder. Hertil kommer et ønske om af konkurrencemæssige grunde at beskytte de finansielle virksomheders forretningsmæssige forhold. Herudover er Finanstilsynets tavshedspligt en afgørende betingelse for den tilsynsmæssige effektivitet. For at tilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, må de finansielle virksomheder og kunderne kunne nære tillid til, at tilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger.

...

Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en finansiell virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. Oplysninger, som efter deres karakter er offentlige, f.eks. regnskaber og fondsbørsmeddelelser, er ikke omfattet af tavshedspligten. Tilsvarende gælder oprindeligt fortrolige oplysninger, som uden om tilsynet er blevet offentliggjort af andre kanaler i en grad, at det er blevet almindeligt kendt.

Ved oplysninger, der efter deres karakter er fortrolige, forstås, oplysninger, der ikke direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomheders forhold. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om økonomiske eller forretningsmæssige forhold for personer og selskaber, som ikke er kunder i egentlig forstand, men som f.eks. kautionerer for kunder, har ejerandele i den finansielle virksomheds kunder eller på anden vis har en personlig, økonomisk eller forretningsmæssig tilknytning til kunder uden selv at være det.

Begrebet »tilsynsvirksomhed« skal ses i forhold til de pligter, der er pålagt Finanstilsynet i kapitel 21 om tilsyn i lov om finansiell virksomhed. Det medfører bl.a., at sager, der relaterer sig til tilsynsforpligtelsen i § 344, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf, samt undersøgelser efter § 346 er omfattet af tilsynsvirksomheden. I modsætning hertil er oplysninger, som Finanstilsynet modtager som led i sin reguleringsvirksomhed og informationsvirksomhed ikke omfattet. Udstedelse af bekendtgørelser med hjemmel i loven er ikke omfattet af tilsynsvirksomheden, ligesom udarbejdelse af årsberetningen er en del af informationsvirksomheden til trods for, at det følger af § 353 i tilsynskapitlet, at Finanstilsynet skal afgive en årlig beretning.

Adgangen til aktindsigt i Finanstilsynets sager efter offentlighedsloven begrænses af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 14, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen. Det er dog udelukkende adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, der er begrænset. Parters rettigheder herunder adgang til aktindsigt skal afgøres efter forvaltningsloven. Afgørelse af hvem der er part i forhold til Finanstilsynet, træffes efter lov om finansiell virksomhed § 355.

...”

Herefter, og da de dokumenter indgået til eller oprettet af Finanstilsynet vedrørende egen person samt journallisten, som K har anmodet om aktindsigt i, er omfattet af

Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, jf. § 344 og dermed tilsynets skærpede tavshedspligt, jf. lovens § 354, stk. 1, tiltræder Erhvervsankenævnet, at K ikke er meddelt aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven.

Ankenævnet stadfæster herefter Finanstilsynets afgørelse af 1. oktober 2015.