

Kendelse af 3. juni 2021 – j.nr. 21/02335

Stadfæstet, at Finanstilsynet har meddelt delvist afslag på anmodning om aktindsigt i dokumenter hos Finanstilsynet, som vedrører sager om en frivillig forening samt en aktliste over sagernes dokumenter.

Offentlighedslovens §§ 14, 23, stk. 1, nr. 1, og 35, jf. hvidvasklovens § 56, stk. 1.

(Allan Sørensen, Niels Walther-Rasmussen og Steen Mejer)

KENDELSE

AA [FORENING]

MOD

FINANSTILSYNET

Ved skrivelse af 14. februar 2021 har AA [forening] klaget til Finanstilsynet over tilsynets afgørelse af 2. februar 2021, hvorved tilsynet har meddelt delvist afslag på en anmodning om aktindsigt i dokumenter hos Finanstilsynet, som vedrører sager om AA [forening] samt en aktliste over alle sagernes dokumenter.

Sagens omstændigheder:

Af Finanstilsynets redegørelse af 23. februar 2021 fremgår om sagens faktiske omstændigheder blandt andet:

”

1. Sagsfremstilling

Finanstilsynet modtog den 14. januar 2021 klagers anmodning om aktindsigt, der er sålydende:

”Vi vil hermed med henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen § 7, stk. 1 samt samme lovs § 14 om meroffentlighed anmode om fuld aktindsigt i alle dokumenter, sagsakter og lignende hos Finans-tilsynet, hvori sager om AA [forening] fremgår direkte såvel som indirekte samt sagsakter, hvori foreningens navn fremgår.

Ligeledes ønskes en komplet liste over alle sagsakterne og post om ovenstående sager – herunder også om akter, der eventuelt ikke kan gives fuld indsigt i.”

Anmodningen om aktindsigt er vedlagt som **bilag 1**.

Finanstilsynet traf den 2. februar 2021 afgørelse om delvist at imødekomme klagers anmodning om aktindsigt (**bilag 2**).

Det var Finanstilsynets vurdering, at klager ikke kan anses for at være part i en afgørelsessag og således ikke er berettiget til aktindsigt i henhold til forvaltningslovens § 9, stk. 1, jf. hvidvasklovens § 75.

Anmodningen blev derfor behandlet efter offentlighedslovens regler.

I den forbindelse undtog Finanstilsynet seks dokumenter fra aktindsigt, da Finanstilsynet vurderede, at disse dokumenter har karakter af interne dokumenter. Dokumenterne indeholder i øvrigt fortrolige oplysninger, som efter Finanstilsynets vurdering også er omfattet af den særlige tavshedspligt i hvidvasklovens § 56, stk. 1.

Finanstilsynet undtog endvidere 12 dokumenter fra Finanstilsynets møder med øvrige myndigheder, som Finanstilsynet vurderede er undtaget fra aktindsigt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 56, stk. 1, i hvidvaskloven. Finanstilsynet har fået kendskab til oplysningerne gennem sin tilsynsvirksomhed, og oplysningerne i disse dokumenter er fortrolige og vedrører oplysninger om virksomheders forretningsmæssige forhold.

Klager har herefter ved mail af 14. februar 2021 påklaget Finanstilsynets delvise afslag på aktindsigt (**bilag 3**).

...”

I Finanstilsynets afgørelse af 2. februar 2021 hedder det:

" ...

Finanstilsynet har den 14. januar 2021 pr. mail modtaget jeres anmodning om aktindsigt.

I anmodningen skriver I følgende:

"Vi vil hermed med henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen § 7, stk. 1 samt samme lovs § 14 om meroffentlighed anmode om fuld aktindsigt i alle dokumenter, sagsakter og lignende hos Finanstilsynet, hvori sager om AA [forening] fremgår direkte såvel som indirekte samt sagsakter, hvori foreningens navn fremgår.

Ligeledes ønskes en komplet liste over alle sagsakterne og post om ovenstående sager – herunder også om akter, der eventuelt ikke kan gives fuld indsigt i."

Afgørelse

Finanstilsynet kan delvist imødekomme jeres anmodning om aktindsigt.

Finanstilsynet har gennemgået dokumenterne og akterne vedrørende AA [forening] og meddeler jer aktindsigt i den henvendelse, som I har indsendt til Finanstilsynet den 15. januar 2021.

Finanstilsynet kan herudover ikke imødekomme jeres anmodning om aktindsigt.

Begrundelse

I medfør af § 9, stk. 1, i forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014, 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 § 75 i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, jf. lovbekendtgørelse nr. 1782 af 27. november 2020 (herefter "hvidvaskloven"), at virksomheder eller personer, som en tilsynsmyndigheds afgørelse retter sig mod, når den er truffet i medfør af hvidvaskloven eller forskrifter fastsat i medfør af heraf, anses som part i sagen.

Det er Finanstilsynets vurdering, at I ikke er part i en afgørelsessag, og I er således ikke berettiget til aktindsigt i henhold til forvaltningslovens § 9, stk. 1, jf. hvidvasklovens § 75. Retten til aktindsigt omfatter en part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1. Finanstilsynet træffer afgørelse i sager, som omfatter parter, som Finanstilsynet fører tilsyn med, og som er oplistet i hvidvasklovens § 1, stk. 1, nr. 1-24. Frivillige foreninger er ikke omfattet af hvidvasklovens § 1, stk. 1, nr. 1-24, og kan dermed ikke være part i en afgørelsessag.

Finanstilsynet har herefter vurderet, om I efter offentlighedslovens regler kan få adgang til de ønskede dokumenter og oplysninger.

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

Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter, jf. § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven. Finanstilsynet undtager derfor seks dokumenter fra aktindsigt, da disse dokumenter har karakter af interne dokumenter. Dokumenterne indeholder i øvrigt fortrolige oplysninger, som efter Finanstilsynets vurdering også er omfattet af den særlige tavshedspligt i hvidvasklovens § 56, stk. 1.

Pligten til at meddele oplysninger efter § 7 i offentlighedsloven er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, jf. § 35 i offentlighedsloven.

Hvidvasklovens § 56 er en særlig bestemmelse om tavshedspligt, der er omfattet af § 35 i offentlighedsloven.

Efter § 56, stk. 1, i hvidvaskloven er Finanstilsynets ansatte forpligtede til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Den særlige tavshedspligt er begrundet i en række konkrete hensyn. Det overordnede hensyn er Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn med virksomhederne. Som nævnt ovenfor omfatter dette tilsyn de virksomheder, som er oplistet i hvidvasklovens § 1, stk. 1, nr. 1-24, og dermed ikke frivillige foreninger.

Tavshedspligten omfatter således oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed, og som ikke er beregnet til at komme til offentlighedens kendskab på grund af deres fortrolige karakter.

Finanstilsynet har identificeret 12 dokumenter fra Finanstilsynets møder med øvrige myndigheder, som er undtaget fra aktindsigt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 56, stk. 1, i hvidvaskloven, da Finanstilsynet har fået kendskab til oplysningerne gennem sin tilsynsvirksomhed. Oplysningerne i disse dokumenter er fortrolige og vedrører oplysninger om virksomheders forretningsmæssige forhold.

Finanstilsynet har med samme begrundelse undtaget alle oplysninger i aktlisten fra aktindsigt vedrørende de dokumenter, der undtages.

Meroffentlighed

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

Finanstilsynet har ikke fundet, at der er grundlag for meroffentlighed. Adgangen til meroffentlighed gælder ikke, hvis det vil være i strid med tavshedspligtsreglerne, jf. § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven. Finanstilsynet kan på den baggrund ikke give jer aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

...”

Ved skrivelse af 14. februar 2021 har AA [forening] klaget til Finanstilsynet over tilsynets afgørelse. Af klageskrivelsen fremgår:

”...

AA [forening] har modtaget Finanstilsynets afgørelse om aktindsigt dateret den 2. februar 2021.

Bortset fra at vi må se en kopi af vort eget brev, har Finanstilsynet med forskellige begrundelser afvist vores anmodning om aktindsigt dateret 14. januar 2021. AA [forening] vil derfor hermed klage over afgørelsen til Erhvervsankenævnet.

Ved en tilfældighed fik undertegnede i en samtale med en medarbejder i BB A/S [bank] den 13. januar 2021 information om, at Finanstilsynet har beordret banken til at indefryse vores to konti i BB A/S [bank]. Vi stiller os meget undrende over, at Finanstilsynet i hemmelighed rejser en sag direkte eller indirekte om vor forening og indefryser vores midler i BB A/S [bank] uden at informere os om hændelsen og begrundelse og lovgrundlag herfor. Vi efterlyser oplysninger om og begrundelse for, at Finanstilsynet har en sag, der begrunder indefrysning af vores forenings konti til brug for foreningens drift. Derfor søger vi at få sagen belyst gennem anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven og også efter forvaltningsloven, idet vi betragter os som part Finanstilsynets sag.

Udover aktindsigt imødeser vi meget gerne svar på og en redegørelse om ovenstående.

AA [forening] har en 53 år lang historie, og har aldrig været i konflikt med myndighederne eller danske love. Vi er således meget overraskede over, at myndighederne uden begrundelse eller information forhindrer os i på ubestemt tid at få adgang til foreningens midler og dermed reelt fratager foreningen mulighed for drift og aktivitet, som er vor rettighed i medfør af Grundlovens § 78, stk. 1. Uden en bankkonto, hvor foreningens medlemmer kan indbetale medlemskontingent og hvorfra foreningen kan betale udgifter til drift og foreningens aktiviteter, er det reelt umuligt opretholde og drive en forening. Derfor håber vi, at Finanstilsynet snarest finder en løsning på sagen, således at foreningen igen får adgang til sine midler.

Vi skal anmode om, at få vores anmodning genvurderet af Erhvervsankenævnet, hvis ovenstående ikke kan imødekommes.

..."

I førnævnte redegørelse af 23. februar 2021 har Finanstilsynet om sagens retlige omstændigheder udtalt:

"...

2. Retligt grundlag

Forvaltningslovens¹ § 9 indeholder bestemmelser om parterets ret til aktindsigt i afgørelsessager. Af bestemmelsens stk. 1, fremgår:

¹ Lov nr. 433 af 22. april 2014

"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."

Hvidvasklovens² § 75 fastsætter følgende:

"Som part anses den virksomhed eller person, som en tilsynsmyndigheds afgørelse truffet i medfør af denne lov eller forskrifter fastsat i medfør af denne lov, Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2015/847/EU af 20. maj 2015 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler, og forordninger indeholdende regler om finansielle sanktioner mod lande, personer, grupper, juridiske enheder eller organer retter sig mod."

Af de specielle bemærkninger til § 75 (§ 68 i L41 af 14. oktober 2016) fremgår følgende:

"Bestemmelsen svarer til det partsbegreb, som anvendes i lovgivningen på det finansielle område. Bestemmelsen fastslår, hvem der er part i forhold til tilsynsmyndighedernes afgørelser og indeholder således en afvigelse fra det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb. Det særlige partsbegreb er nødvendigt for at undgå en udhuling af tilsynsmyndighedernes tavshedspligt, da parter adgang til aktindsigt efter forvaltningsloven ikke tilsidesættes af tavshedspligtsreglerne. Der henvises til afsnit 3.16.2. i de almindelige bemærkninger.

Som part anses den virksomhed eller person, som tilsynsmyndighedens afgørelse truffet i medfør af denne lov eller forskrifter fastsat i medfør af denne lov, 2. pengeoverførselsforordning, og forordninger indeholdende regler om finansielle sanktioner mod lande, personer, grupper, juridiske enheder eller organer retter sig mod. Som part i forhold til tilsynsmyndighedernes afgørelser anses dermed alene de i § 1 nævnte virksomheder og personer.

Hvis en kunde klager over en virksomheds adfærd, vil kunden ikke være part i sagen. Forbrugerne opnår derfor ikke forvaltningslovens partsrettigheder, men vil i stedet efter offentlighedslovens regler om aktindsigt kunne gøre sig be-

² Lovbekendtgørelse nr. 1782 af 27. november 2020

kendt med de oplysninger, der indgår i Finanstilsynets sag. Adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven begrænses af de særlige bestemmelser i §§ 49, 56 og 62 om tilsynsmyndighedernes tavshedspligt."

Offentlighedslovens³ § 7, stk. 1, og 2, har følgende ordlyd:

"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) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter."*

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, at:

"Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,"*

Af offentlighedslovens § 35 fremgår følgende:

"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 hvern."

I henhold til hvidvasklovens § 56 har Finanstilsynet tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Af bestemmelsens stk. 1, fremgår følgende:

"Finanstilsynets ansatte er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gen-

³ Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020

nem tilsynsvirksomheden. Det samme gælder personer, der udfører serviceopgaver som led i tilsynets drift, og eksperter, der handler på Finanstilsynets vegne. Dette gælder også efter ansættelses- eller kontraktforholdets ophør.”

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til stk. 1 (§ 49 i L41 af 14. oktober 2016):

”Det foreslås i stk. 1, at Finanstilsynets ansatte under ansvar efter §§ 152-152 e i straffeloven er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om virksomheders forretningsmæssige forhold og personlige forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. Ved oplysninger, der efter deres karakter er fortrolige, forstås oplysninger, der ikke (redaktionelt indsat af Finanstilsynet, jf. nedenfor) direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomheders forhold. Oplysninger, som efter deres karakter er offentlige, f.eks. regnskaber og selskabsmeddelelser, er ikke omfattet af tavshedspligten. Tilsvarende gælder oprindeligt fortrolige oplysninger, som er blevet offentliggjort ad andre kanaler og derved er blevet almindeligt kendte.

Den skærpede tavshedspligt indebærer, at det er strafbart for tilsynets medarbejdere at videregive fortrolige oplysninger om tilsynsarbejdet. I medfør af reglerne i offentlighedslovens § 35 er der ikke adgang til aktindsigt i tilsynssager, idet retten til aktindsigt er begrænset af særlige tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen. Bestemmelsen indebærer, at oplysninger i et dokument, der er omfattet af en særlig tavshedspligt, kan undtages fra aktindsigt.

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. Finanstilsynets tavshedspligt er 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.”

Bestemmelsen i hvidvasklovens § 56, stk. 1, svarer til den tidligere hvidvask-lovs § 34 a, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 1022 af 13. august 2013, hvorefter:

”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 tilsynets drift, og eksperter, der handler på Finanstilsynets vegne. Dette gælder også efter ansættelses- eller kontraktforholdets ophør.”

Følgende fremgår bl.a. af bemærkningerne til denne bestemmelse om begrebet ”fortrolige oplysninger” (§ 34 a, stk. 1, i lov nr. 1556 af 21. december 2010, jf. lovforslag L49/2010 (hvor bestemmelsen fremgår som § 34 b):

”Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om virksomheders forretningsmæssige forhold og personlige forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. Ved oplysninger, der efter deres karakter er fortrolige, forstås oplysninger, der ikke direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomheders forhold.” (Finanstilsynets understregning)”

Finanstilsynet har således lagt til grund, at det må bero på en fejl, at det i bemærkningerne om rækkevidden af begrebet ”fortrolige oplysninger” er anført, at der ved oplysninger, der efter deres karakter er fortrolige, skal forstås oplysninger, der direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomheders forhold.

Finanstilsynet har herved lagt vægt på, at bemærkningerne er uoverensstemmende med de samme bemærkninger herom til Finanstilsynets tavshedspligt i § 34 a, stk. 1, i den tidligere hvidvasklov. Finanstilsynet har desuden lagt vægt på, at der i bemærkningerne til Erhvervsstyrelsens enslydende tavshedspligt i hvidvasklovens § 63, stk. 1, fremgår det ”ikke”, som Finanstilsynet redaktionelt har indsat i gengivelsen af bemærkningerne til hvidvasklovens § 56, stk. 1, ovenfor.

Følgende fremgår således bl.a. af bemærkningerne til hvidvasklovens § 63, stk. 1 (§ 56 i L41 af 14. oktober 2016):

”Den gældende hvidvasklovs § 34 a indeholder tavshedspligtsbestemmelser, som alene omfatter Finanstilsynets medarbejdere. Erhvervsstyrelsen er i dag underlagt den almindelige tavshedspligt for offentligt ansatte i henhold til straffelovens bestemmelser. Den foreslåede bestemmelse har således til formål at ensrette tilsynsmyndighedernes tavshedspligt blandt andet for at sikre samarbejdet tilsynsmyndighederne imellem.

...

Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om virksomheders forretningsmæssige forhold og personlige forhold samt andre oplysninger, som efter deres

karakter er fortrolige. Ved oplysninger, der efter deres karakter er fortrolige, forstås oplysninger, der ikke direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomheders forhold.”

Ifølge § 14, stk. 1, i offentlighedsloven fremgår det, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt.

3. Finanstilsynets vurdering

Det er Finanstilsynets vurdering, at klager ikke kan anses som part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, idet Finanstilsynet ikke har en verserende sag, som omhandler klager, og hvori der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1.

Hvidvasklovens § 75 indeholder bestemmelser om, at virksomheder eller personer, som en tilsynsmyndigheds afgørelse truffet i medfør af hvidvaskloven eller forskrifter fastsat i medfør af hvidvaskloven retter sig mod, anses som part i forhold til Finanstilsynet.

Finanstilsynet træffer afgørelse i sager, som omfatter parter, som Finanstilsynet fører tilsyn med, og som er oplistet i hvidvasklovens § 1, stk. 1, nr. 1-24. Frivillige foreninger er ikke omfattet af hvidvasklovens § 1, stk. 1, nr. 1-24, og kan dermed ikke være part i en afgørelsessag.

Anmodningen om aktindsigt skal herefter behandles i henhold til offentlighedsloven.

Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter, jf. § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven. Finanstilsynet har ved sin afgørelse undtaget seks dokumenter fra aktindsigt, da disse dokumenter har karakter af interne dokumenter. Dokumenterne indeholder i øvrigt fortrolige oplysninger, som efter Finanstilsynets vurdering også er omfattet af den særlige tavshedspligt i hvidvasklovens § 56, stk. 1.

Finanstilsynet har desuden identificeret 12 dokumenter fra Finanstilsynets møder med øvrige myndigheder, som er undtaget fra aktindsigt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 56, stk. 1, i hvidvaskloven. Finanstilsynet har fået kendskab til oplysning-

gerne gennem sin tilsynsvirksomhed. Oplysningerne i disse dokumenter er fortrolige, idet de vedrører oplysninger om virksomheders forretningsmæssige forhold og i øvrigt efter deres karakter er fortrolige.

Udover oplysningerne i ovennævnte dokumenter omfatter tavshedspligten i hvidvasklovens § 56, stk. 1, også oplysningerne i lister over bilag, som Finanstilsynet har modtaget som led i Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, idet titlerne på de enkelte bilag, som fremgår af listerne, er fortrolige.

Finanstilsynet har med samme begrundelse undtaget alle oplysninger i aktlisten fra aktindsigt vedrørende de dokumenter, der undtages.

Reglerne om tavshedspligt i § 56, stk. 1, 1. pkt., i hvidvaskloven medfører, at Finanstilsynet heller ikke kan give aktindsigt i videre omfang efter § 14 i offentlighedsloven (meroffentlighed). Det fremgår af § 14, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Af § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven fremgår, at der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt. En sådan tavshedspligt findes som nævnt i hvidvasklovens § 56.

Finanstilsynet har i øvrigt foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1, i forhold til den interesse, klager antages at have i at modtage de ønskede oplysninger. Finanstilsynet har på den baggrund ikke fundet anledning til at udlevere de undtagne oplysninger.

4. Konklusion

På baggrund af ovenstående er det Finanstilsynets vurdering, at klager ikke kan anses som part i medfør af § 9 i forvaltningsloven.

Endvidere er det Finanstilsynets vurdering, at de oplysninger, som klagen omhandler, er omfattet af henholdsvis offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter og af Finanstilsynets særlige tavshedspligt i § 56 i hvidvaskloven.

Med henvisning til ovennævnte bemærkninger fastholder Finanstilsynet sin afgørelse af 2. februar 2020.

..."

Klager har ved skrivelse af 4. april 2021 yderligere bemærket:

” ...

Vi har følgende tilføjelser at gøre til Erhvervsankenævnets udtalelse af 23. februar 2021:

De oplysninger, som vi ikke kan få aktindsigt i hos Finanstilsynet med henvisning til Hvidvasklovens § 56, må vi formode drejer sig om en sag hos Erhvervstilsynet. Erhvervsstyrelsen har ifølge aktindsigt, vi har fået derfra, siden 13. august 2020 behandlet en sag om vor forenings eventuelle overtrædelse af EU-sanktioner imod [land 1]. Vi kan i den forbindelse oplyse, at Erhvervstilsynet har besluttet ikke at foretage sig yderligere i den sag. Vi henviser til vedhæftede brev fra Erhvervsstyrelsen dateret 24. marts 2020.

Vi må derfor formode, at sagen om undersøgelse af vor forening således er afsluttet, og at vi dermed kan få udleveret den ønskede aktindsigt fra Finanstilsynet - måske i begrænset form.

Vi ser ligeledes frem til, at Finanstilsynet vil foranledige, at BB A/S [bank] frigiver de indefrosne pengemidler i vor forenings to bankkonti. En medarbejder fra BB A/S [bank], CC, [afdeling 1] oplyste undertegnede i en telefonsamtale den 13. januar 2021, at Finanstilsynet nu havde bedt banken om at indefryse AA [forening]s indestående i banken. Men Finanstilsynet meddeler i svar på anmodning om aktindsigt dateret 14. januar 2021 og igen i udtalelse af 23. februar 2021, at Finanstilsynet ikke har truffet afgørelse om indefrysning af vor forenings pengemidler. Det kan vi ikke forstå. De to udsagn strider imod hinanden. Måske er det en strid om ord, således at forstå, at Finanstilsynet ikke har truffet afgørelse, men derimod foranlediget eller tilskyndet til, at det skal ske. Det er jo ikke til at vide. Vi skal derfor anmode Erhvervsankenævnet om bistand til at få dette spørgsmål afklaret og løst, således at vi kan få vore, ganske vist få, pengemidler frigivet.

...”

Klager har ved skrivelse af 6. april 2021 yderligere bemærket:

” ...

I nedenstående mail sendt den 4. april 2021 til Erhvervsankenævnet har vi desværre fejlagtigt stilet den til et forkert navn. Der skulle have stået ”Til Erhvervsankenævnet”. Det beklager vi.

Derudover kan vi meddele, at der er nyt i vor sag. BB A/S [bank] har netop i dag frigivet vort længe indefrosne indestående og overført det til vor nuværende bank. Så Erhvervsankenævnet kan hermed se bort fra sidste afsnit i nedenstående mail af 4. april 2021.

...”

Ankenævnet udtaler:

Erhvervsankenævnet kan tilslutte sig Finanstilsynets vurdering af, at klager ikke kan anses som part i sagen, hvorfor sagen behandles efter bestemmelserne i offentlighedsloven.

Ifølge § 7, stk. 1 og stk. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-35, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Ifølge § 23, stk. 2, mister dokumenter karakter af at være interne, når disse afgives til udenforstående, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

Vedrørende spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved et internt dokument, fremgår det af Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009 om Offentlighedsloven (som ligger til grund for det lovforslag (L 144 af 7. februar 2013), som offentlighedsloven bygger på), s. 569, kapital 16, pkt. 6.1.2 om ”Afgrænsningen af interne dokumenter”, følgende:

”Det er på den baggrund kommissionens principielle opfattelse, at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, skal betragtes som et internt dokument...”

I den forbindelse finder kommissionen dog grund til at fremhæve, at det er væsentligt, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktind-

sigt er opmærksomme på, om der i det enkelte tilfælde foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage et internt dokument omfattet af lovudkastets § 23, stk. 1, fra retten til aktindsigt. Hvis der efter en konkret vurdering ikke foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage det interne dokument – f.eks. fordi dokumentet ikke indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter eller i øvrigt ikke tjener som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces – bør forvaltningsmyndighederne efter kommissionens opfattelse i almindelighed give aktindsigt i dokumentet efter meroffentlighedsprincippet i lovudkastets § 14, stk. 1.”

Det følger af offentlighedslovens § 35, 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.

Det følger dernæst af hvidvasklovens § 56, stk. 1, at Finanstilsynets ansatte under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e, er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Det er efter bestemmelsens ordlyd ikke i sig selv tilstrækkeligt, at tilsynet har fået kendskab til en oplysning gennem sin tilsynsvirksomhed. Det er herudover en betingelse, at det er en fortrolig oplysning.

Følgende fremgår af bemærkningerne til hvidvasklovens § 56, stk. 1 (§ 49 i L41 af 14. oktober 2016):

”Det foreslås i stk. 1, at Finanstilsynets ansatte under ansvar efter §§152-152 e i straffeloven er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om virksomheders forretningsmæssige forhold og personlige forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. Ved oplysninger, der efter deres karakter er fortrolige, forstås oplysninger, der direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomheders forhold. Oplysninger, som efter deres karakter er offentlige, f.eks. regnskaber og selskabsmeddelelser, er ikke omfattet af tavshedspligten. Tilsvarende gælder oprindeligt fortrolige oplysninger, som er blevet offentliggjort ad andre kanaler og derved er blevet almindeligt kendte.

Den skærpede tavshedspligt indebærer, at det er strafbart for tilsynets medarbejdere at videregive fortrolige oplysninger om tilsynsarbejdet. I medfør af reglerne i offentlighedslovens § 35 er der ikke adgang til aktindsigt i tilsynssager, idet retten til aktindsigt er begrænset af særlige tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen. Bestemmelsen indebærer, at oplysninger i et dokument, der er omfattet af en særlig tavshedspligt, kan undtages fra aktindsigt.”

Det fremgår af Finanstilsynets afgørelse af 2. februar 2021, at Finanstilsynet har meddelt delvist afslag på aktindsigt i dokumenterne med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 35, jf. hvidvasklovens § 56, stk. 1.

For så vidt angår dokumenterne, som er undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, er det ankenævnets vurdering, at dokumenterne er omfattet af anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, idet dokumenterne består af mailkorrespondance blandt medarbejdere i Finanstilsynet, og som efter det oplyste ikke er afgivet til udenforstående.

De øvrige dokumenter består blandt andet af udkast til mødereferater og endelige mødereferater fra Finanstilsynets møder med øvrige danske myndigheder, redegørelser og eksterne faglige vurderinger, som alle vedrører opgaver med relation til Finanstilsynets tilsynsarbejde. Dokumenterne består dernæst af aktlister over sagernes dokumenter. Af aktlisterne kan blandt andet udledes oplysninger om dokumenternes indhold, herunder også afsendere og modtagere af dokumenterne.

For så vidt angår disse dokumenter finder ankenævnet, at dokumenterne indeholder fortrolige oplysninger om eventuelle [forhold 1 vedrørende] [land 1], herunder om virksomheders forretningsmæssige forhold, personlige forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. Ankenævnet tiltræder herefter, at der ikke kan meddeles aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 35, jf. § 56, stk. 1, i hvidvaskloven.

Ankenævnet har vurderet, om der kan meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14. Det bemærkes herved, at der ikke kan meddeles aktindsigt i videre omfang efter § 14 i offentlighedsloven, da det vil være i strid med tavshedspligtsreglerne, jf. lovens § 14, stk. 1, 2. pkt.

Ankenævnet stadfæster herefter Finanstilsynets afgørelse af 2. februar 2021.