

ERHVERVSANKENÆVNET

Nævnenes Hus * Toldboden 2 * 8800 Viborg * Tlf. 72 40 56 00 * ean@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

Kendelse af 13. december 2022 – j.nr. 22/06541

Delvis stadfæstelse, idet ankenævnet tiltræder, at undladt ekstrahering af oplysninger har været berettiget, og delvis ændring af afgørelsen vedrørende visse dokumenter således, at blandt andet kontaktoplysninger på sagsbehandlere, oplysninger om repræsentanter for virksomheden, og navnet på tidligere sagsbehandlere også skal gives.

Offentlighedslovens § 28, stk. 1 og 2, nr. 2, § 23, stk. 1, nr. 1 og stk. 2, og § 35, hvidvasklovens § 56, stk. 1.

(Allan Nejbjerg, Sys Rovsing og Mikael Friis Rasmussen)

Kendelse

AA

[avis]

mod

Finanstilsynet

Ved skrivelse af 30. maj 2022 fra CC har AA [avis] klaget til Finanstilsynet over tilsynets afgørelse af 24. maj 2022 om delvis aktindsigt i en sag vedrørende Finanstilsynets inspektion i oktober 2021 hos BB A/S. Ved den påklagede afgørelse har Finanstilsynet meddelt AA [avis] aktindsigt i ”de oplysninger, der er offentligt kendte, og de oplysninger, der ikke kan anses som værende fortrolige, men som relaterer sig til BB A/S”. De undtagne dokumenter og oplysninger er sket med henvisning til, at der tale om fortrolige oplysninger og interne dokumenter.

Sagens omstændigheder:

Af en af Finanstilsynet udarbejdet redegørelse af 9. juni 2022 fremgår om sagens faktiske omstændigheder blandt andet:

” 1. Sagsfremstilling

Finanstilsynet modtog den 12. maj 2022 klagers anmodning om aktindsigt, der er sålydende:

”Finanstilsynet var den 28. og 29. oktober 2021 på inspektion i BB A/S. Inspektionen var en undersøgelse af hvidvaskområdet.

AA [avis] anmoder hermed om aktindsigt i den fulde sags akter herunder i kommunikationen omkring sagen.”

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

Finanstilsynet traf den 24. maj 2022 afgørelse om delvist at imødekomme anmodningen om aktindsigt (**bilag 2**) og fremsendte i den forbindelse aktliste (**bilag 3**) og dokumenter til klager (**bilag 4**).

Efter en gennemgang af alle sagens oplysninger undtog Finanstilsynet 29 dokumenter fra aktindsigt, da Finanstilsynet vurderede, at disse dokumenter har karakter af interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23.

Finanstilsynet undtog endvidere oplysninger i 35 dokumenter, idet oplysningerne er fortrolige og er modtaget som led i Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, hvorfor de efter Finanstilsynets vurdering er omfattet af den særlige tavshedspligt i hvidvasklovens § 56, stk. 1.

Klager har herefter ved mail af 1. juni 2022 påklaget Finanstilsynets delvise afslag på aktindsigt (**bilag 3**). ”

Af Finanstilsynets afgørelse af 24. maj 2022 fremgår blandt andet:

”Afgørelse

Finanstilsynet kan delvist imødekomme din anmodning om aktindsigt.

Finanstilsynet har gennemgået inspektionssagen vedrørende BB A/S (BB A/S) inklusiv[e] akter og kommunikation og meddeler dig således aktindsigt i de oplysninger, der er offentligt kendte, og de oplysninger, der ikke kan anses som værende fortrolige, men som relaterer sig til BB A/S, jf. nedenfor.

Finanstilsynet kan herudover henvise til den offentliggjorte redegørelse om undersøgelse af BB A/S, som findes på Finanstilsynets hjemmeside på følgende link: Redegørelse om inspektion i BB A/S (hvidvaskområdet) (finansstilsynet.dk).

Finanstilsynet kan herudover ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt under henvisning til Finanstilsynets særlige tavshedspligt og offentlighedslovens regler om interne dokumenter.

Finanstilsynet vedlægger en aktliste, der indeholder en oversigt over sagens akter, herunder dem, som indeholder kommunikation med virksomheden.

Begrundelse

Efter § 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 i øvrigt af § 75 i hvidvaskloven, 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.

Det er Finanstilsynets vurdering, at du ikke kan anses for part i forhold til Finanstilsynets hvidvaskinspektion i BB A/S.

Det følger af § 7, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020, 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.

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.

Det følger af hvidvasklovens § 56, stk. 1, at Finanstilsynets ansatte er 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. Det er afgørende, at virksomhederne kan videregive fortrolige oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives. Dette er særligt vigtigt set i sammenhæng med, at Finanstilsynet har hjemmel til at kræve alle oplysninger, som Finanstilsynet skønner nødvendige for tilsynets virksomhed, jf. hvidvasklovens § 49, stk. 1.

Det følger af offentlighedslovens § 23, at retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, jf. § 23, stk. 1, nr. 1.

Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynet har gennemgået samtlige akter og kommunikation, som relaterer sig til Finanstilsynets hvidvaskinspektion i BB A/S, som du, som ovenfor anført, søger aktindsigt i.

Finanstilsynet kan ikke imødekomme anmodning om aktindsigt for så vidt angår oplysninger om BB A/S, som vedrører virksomhedens forretningsmæssige og personlige forhold. Finanstilsynet kan ligeledes ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt for så vidt angår de oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige, dvs. oplysninger, der ikke direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomhedens forhold. Som led i gennemgangen af dokumenter og oplysninger vedrørende BB A/S har Finanstilsynet foretaget en vurdering af, hvorvidt der er tale om fortrolige oplysninger, som Finanstilsynet har fået kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Sådanne oplysninger er omfattet af Finanstilsynets særlige tavshedspligt.

Omfattet af den særlige tavshedspligt er dog ikke oplysninger, som allerede er offentligt kendt, og som ikke kan anses for at være fortrolige. Finanstilsynet meddeler således aktindsigt i disse oplysninger.

Finanstilsynet vedlægger i den forbindelse følgende dokumenter:

- Aktliste ○ Bilag til
aktlisten
 - Akt 2
 - Akt 5
 - Akt 6
 - Akt 10
 - Akt 24
 - Akt 52
 - Akt 53
 - Akt 56
 - Akt 70
 - Akt 71
 - Akt 74
 - Akt 75

Finanstilsynet har undtaget fortrolige oplysninger fra dokumenterne.

For så vidt angår akterne 1, 3, 4, 7, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 og 67 har Finanstilsynet undtaget disse, idet dokumenterne er interne og dermed kan undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23. Finanstilsynet har desuden undtaget enkelte titler fra aktlisten, som også er interne og dermed omfattet af bestemmelsen.

For så vidt angår akterne 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 49, 51, 57, 68, 69, 72 og 73 har

Finanstilsynet undtaget disse, idet alle oplysningerne i dokumenterne er fortrolige oplysninger, som Finanstilsynet har fået kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed, jf. hvidvasklovens § 56. Finanstilsynet har desuden undtaget titler fra aktlisten, som også er fortrolige og dermed omfattet af bestemmelsen.

Meroffentlighed

Finanstilsynet har vurderet, om der i medfør af meroffentlighedsprincippet i § 14 i offentlighedsloven er grundlag for at meddele dig oplysninger i videre omfang.

Finanstilsynet har imidlertid ikke fundet grundlag for meroffentlighed. Finanstilsynet har i den forbindelse foretaget en afvejning af hensynet til din interesse i aktindsigt over for de hensyn, som ligger bag undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23.

Adgangen til meroffentlighed gælder ikke, såfremt dette vil være i strid med tavshedspligtsreglerne, jf. offentlighedslovens § 35, jf. hvidvasklovens § 56, stk. 1.”

AA [avis] har i sit klagebrev af 30. maj 2022 anført blandt andet:

”AA [avis] påklager hermed Finanstilsynets afgørelse af 24. maj 2022, idet denne ikke tilstrækkeligt redegør for, hvad det er for oplysninger, der er hemmeligholdt i sagen.

Ligeledes er der i besvarelsen ikke tilstrækkeligt forklaret, hvad der kan retfærdiggøre fortsat hemmeligholdelse.

Desuden er der ikke ekstraheret faktuelle oplysninger fra både aktliste og dokumenter i sagen.

Der er med § 354 i lov om finansiel virksomhed tale om en meget bred paragraf, som kræver forklaring. Det er i afgørelsen ikke tilstrækkeligt klarlagt, hvordan udlevering af oplysninger har sammenhæng med tavshedsforpligtelsen.

I den forbindelse skal AA [avis] henvise til, at udokumenterede og generelle begrundelser ikke er tilstrækkelige til at meddele afslag om aktindsigt jf. Folketingets Ombudsmands udtalelser i andre sager.

Se blandt andet: Sag nr.12/02471 og sag nr.16/02425.

Offentlighedslovens § 35 regulerer sammenhængen mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og reglerne om tavshedspligt.

Ifølge Folketingets Ombudsmand fremgår det bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 35, jf. lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

*"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."*¹

Finanstilsynet skriver i sin afgørelse af 24. maj "... at Finanstilsynets ansatte er forpligtede til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden."

Hvad der er defineret som fortrolige oplysninger er i denne sammenhæng beskrevet som:

*"... oplysninger om BB A/S, som vedrører virksomhedens forretningsmæssige og personlige forhold. Finanstilsynet kan ligeledes ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt for så vidt angår de oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige, dvs. oplysninger, der ikke direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomhedens forhold."*²

I sagen har Finanstilsynet bl.a. påtalt "... at virksomheden i en periode i 2021 ikke omgående har underrettet Hvidvasksekretariatet, selvom virksomheden var vidende om, havde mistanke om eller havde rimelig grund til at formode, at en transaktion, midler eller en aktivitet havde tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme."²

Selvom tilsynet som udgangspunkt har mulighed for at hemmeligholde oplysninger om normale forretningsmæssige og personlige forhold, så skal ulovlige forhold - f.eks. metoder til hvidvaskning - ikke beskyttes som forretningshemmeligheder jf. Thomas Riis og Jens Schovsbo: Lov om forretningshemmeligheder med kommentarer, Ex Tuto Publishing, 2019 side 151.

Hemmeligholdelse af oplysninger om hvidvask kan blandt andet betyde, at pengeinstitutter og betalingstjenester, der bidrager til ulovlig virksomhed, opnår en konkurrencefordel i forhold til pengeinstitutter, der holder sig til lovlig virksomhed.

Herunder skriver Thomas Riis og Jens Schovsbo:

"... Det må således følge af beskyttelsens formål om at bidrage til nyttig samfundsudvikling, at f.eks. information om retsstridige forhold (såsom en

¹ [hjemmeside 1]

² [hjemmeside 2]

smuglerrute, mordplaner eller viden om omgåelse af kryptering) eller information, hvis udnyttelse på anden måde er usædelig (f.eks. en skattefidus eller eksamenssnyd) ikke vil kunne nyde beskyttelse efter loven ...” (side 90-91)

”... oplysninger om ulovlige forhold f.eks. hvidvask, skattesvindel eller brug af ulovlige tilsætningsstoffer, doping m.v.... normalt slet ikke nyder beskyttelse om en forretningshemmelighed (side 151)”

Set i lyset af offentlighedens interesse i at blive bekendt med graden af ulovlige forhold i sagen, er afgørelsen, som i realiteten undtager indsiget i et meget stort hjørne af den samlede sag, problematisk.

Forbrugere, der benytter BB A/S som betalingsmiddel, har krav på at vide, hvad der ligger til grund.

Eksempelvis vil forbrugere, der ikke ønsker at bidrage til hvidvask og terrorfinansiering, ikke uden oplysningerne, som Finanstilsynet har valgt at hemmeligholde, kunne træffe et oplyst valg om brug af betalingsmiddel.

Finanstilsynet skriver videre i sin afgørelse, at *”... det overordnede hensyn er Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn med virksomhederne.”*³

Men det er samtidig nødvendigt for offentlighedens evne til at føre kontrol, og for at sanktioner har den afskrækkende effekt som følge af påtaler og påbud, at sager, hvor der indgår ulovlig eller uetisk virksomhed, ser dagens lys.

Sådanne oplysninger kan ikke beskyttes som fortrolige oplysninger og kan derfor ikke være omfattet af den særlige tavshedspligt i hvidvaskloven.

Retten til aktindsigt må derfor omfatte væsentligt flere oplysninger end reglerne om aktiv offentliggørelse i hvidvaskloven.

Særlige tavshedspligtsregler betyder ikke, at oplysninger om ulovlige forhold kan hemmeligholdes.

Oplysninger om virksomhedens procedurer sammenlignet med lovmæssige krav i forbindelse med undersøgelse for hvidvask må også være omfattet af aktindsigt.

Ifølge Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammed Ahsan (DJØF, 1. udgave, 2014) side 529 er oplysninger om, at en virksomhed i forbindelse med sine erhvervmæssige aktiviteter anvender ulovlige forretningsmetoder eller overtræder lovgivningen (f.eks. miljølovgivningen eller arbejdsmiljøreglerne), heller ikke i almindelighed vil være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

³ Svar på anmodning om aktindsigt, Finanstilsynet, 24. maj 2022

Sammenfattende vil offentlighed om sagen helt modsat hemmeligholdelse kunne hjælpe Finanstilsynet til at føre et effektivt tilsyn.

Da BB A/S hver dag håndterer tusindvis af transaktioner for almindelige forbrugere, er det samtidig væsentligt, at Finanstilsynet lader sagen omfatte af princippet om god skik.

Herunder fremgår det af 'Vejledning til bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder' for bekendtgørelsen udstedt med hjemmel i § 43, stk. 2, og § 373, stk. 4, i lov om finansiell virksomhed, "*... at finansielle virksomheder skal handle i overensstemmelse med redelig forretningsskik og god praksis inden for virksomhedsområdet.*"⁴

Herunder at:

*"§ 3 stiller krav om, at den finansielle virksomhed skal handle redeligt og loyalt overfor sine kunder. Bestemmelsen er et supplement til § 43 i lov om finansiell virksomhed og pålægger bl.a. de finansielle virksomheder at tilrettelægge deres virksomhed således, at kunden gives mulighed for at træffe sit valg på et velinformeret grundlag."*⁵

Ved at hemmeligholde detaljer om påtalen mod BB A/S tilsidesætter Finanstilsynet hensynet til god skik og forbrugernes ret til at blive bekendt med detaljer om forholdet.

Herunder tilsidesætter Finanstilsynet hensynet til de "almene samfundsinteresser", som er beskrevet i vejledningen:

*"Reglen om god skik er begrundet i hensynene til forbrugerne, konkurrenterne og andre erhvervsdrivende samt almene samfundsinteresser."*⁶

AA [avis] mener samtidig, at proportionaliteten i eksempelvis at undtage store dele af dialogen mellem BB A/S og tilsynet over en længere periode ikke står mål med de ambitioner om at skabe klarhed om offentlige forvaltningers sagsbehandling, der er lagt som grundsten for forvaltningsmyndighedernes virke.

Henset til dette følger det blandt andet af Erhvervsankenævnets kendelse af 28. januar

2020, at det må bero på en konkret vurdering af de enkelte oplysninger i et dokument, om oplysningerne kan undtages for offentligheden.

Erhvervsankenævnet skriver på side 18 i sin kendelse af 28. januar 2020, der ophæver Finanstilsynets afgørelse i en anden sag om anmodning om aktindsigt:

⁴ Vejledning til bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder side 1

⁵ Vejledning til bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder side 4

⁶ Vejledning til bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder side 4

”Det har ikke støtte i bestemmelsens ordlyd eller lovens forarbejder, at alle oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed, som udgangspunkt er fortrolige. Finanstilsynet har derfor ikke haft grundlag for generelt at afvise aktindsigt i dokumenter, som vedrører Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, eller generelt at afvise meddelelse af faktiske oplysninger og faglige vurderinger efter offentlighedslovens § 28 og § 29. Det fremgår ikke af Finanstilsynets afgørelser, at Finanstilsynets afslag på aktindsigt er begrundet i en konkret vurdering af de enkelte oplysninger i dokumenterne, og at Finanstilsynet på dette grundlag har anset alle oplysninger i dokumenterne for fortrolige.”⁷

AA [avis] ønsker derfor på baggrund af vedhæftede kendelse fra Erhvervsankenævnet i tillæg at påklage, at Finanstilsynet kategorisk ikke nærmere har forklaret, hvad tilsynet har undladt at give aktindsigt i – herunder om dele af oplysningerne faldt uden for de bestemmelser, hvormed tilsynet har valgt at afslå aktindsigt.

Dette sammenholdt med bemærkningerne til bestemmelsen i § 35, jf. lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13 om at *”... hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold”*, betyder, at Finanstilsynet afgørelse skaber en urimelig forhindring for offentlighedens adgang til at skabe klarhed over helt grundlæggende oversigter over akter i nærværende sag.

Finanstilsynet skriver ligeledes i sin afgørelse af 24. maj:

”Det følger af offentlighedslovens § 23, at retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, jf. § 23, stk. 1, nr. 1.”

Det fremgår midlertidigt af offentlighedslovens § 28.

”... Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.”⁸

I forarbejderne til offentlighedsloven er der bl.a. anført følgende om § 28, stk. 1 (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, side 71 f):

”Til § 28

...

⁷ Kendelse AA [avis] mod Finanstilsynet, 28. januar 2020, j.nr. 19/07390

⁸ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/145>

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket oplysninger om en sags faktiske grundlag i stk. 1, 1. pkt., omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne 'er relevante for sagen'. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

...

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en bagatelgrænse for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.

Det er en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante 'for sagen'. Med dette udtryk sigtes til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, som f.eks. en sag om tildeling af førtidspension,

en sag om tilsyn med et kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte.

I modsætning hertil står den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed, f.eks. førelsen af en oversigt over de udvalg m.v., som er nedsat i et ministerium, eller en liste over, hvilke medarbejdere i myndigheden der har fået merarbejdsbetaling.

I forhold til f.eks. den nævnte oversigt over nedsatte udvalg vil 'sagen' i stk. 1's forstand derfor være sagen om udvalgets virksomhed og ikke 'det at føre en oversigt'.

...

Bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., omfatter eksterne oplysninger (vurderinger), der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag, jf. pkt. 4.16.1.1 og pkt. 4.16.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Ekstraheringspligten vil således omfatte f.eks. en udefra indhentet sagkyndig erklæring, der indeholder en videnskabelig eller teknisk (dvs. faglig) vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse. Derimod vil andre typer af oplysninger (vurderinger) ikke være omfattet af ekstraheringspligten. Det gælder således bl.a. udenforståendes tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser (udtalelser) ikke angår det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen. (...)"

Her er det væsentligt at iagttage Folketingets Ombudsmands praksis på området.

Herunder i FOU nr. 2014.0023 hvor Folketingets Ombudsmand erklærer sig enig med

Justitsministeriet i, at et dokument var et internt dokument, der som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt, "... *men at flere oplysninger i dokumentet end dem, som Justitsministeriet havde givet aktindsigt i, måtte anses for ekstraheringspligtige*".

AA [avis] anmoder derfor Finanstilsynet om også at foretage en konkret vurdering af tilsynets ekstraheringspligt i de af dokumenterne, som Finanstilsynet har valgt at kategorisere som interne.

Lov om offentlighed i forvaltningen sikrer som udgangspunkt ret til at se de dokumenter, der indgår i den offentlige forvaltning. Dette sker uagtet formål, eller om oplysningerne/ dokumenter er oprettet med henblik på offentliggørelse.

Lukkethed i sager om aktindsigt betyder, at det er umuligt for offentligheden at kontrollere Finanstilsynets arbejde.

I og med at der er tale om en sag, der ikke er uvæsentlig for offentligheden, er det vigtigt, at offentligheden kan få kendskab til eventuelle problemstillinger på området - og som minimum de faktuelle kendsgerninger i sagen.

Hensynet til offentligheden bør i denne sag vægte højest, og AA [avis] beder derfor på denne baggrund Erhvervsankenævnet om fuld aktindsigt i de efterspurgte aktlister.”

I redegørelsen af 9. juni 2022 har Finanstilsynet om sagens retlige grundlag anført:

”Sagen er behandlet efter offentlighedslovens regler, da klager ikke kan anses for at være part i sagen. Klager har ikke anfægtet dette i sin klage.

Ifølge offentlighedslovens § 7 kan enhver, med de undtagelser der fremgår af §§ 19-35 i offentlighedsloven, anmode om aktindsigt. Offentlighedslovens § 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 § 28, stk. 1, fremgår at

”Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.”

Herudover fremgår følgende af offentlighedslovens § 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.”

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 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 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 erhvervskunder. 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 hvidvasklovs § 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

Udgangspunktet efter § 7, stk. 1, i offentlighedsloven er, at enhver har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En undtagelse til dette udgangspunkt følger af § 35 i offentlighedsloven, der begrænser pligten til at meddele aktindsigt i de tilfælde, hvor der i henhold til særlovgivning er fastsat særlige regler om tavshedspligt.

I medfør af hvidvasklovens § 56 er Finanstilsynets ansatte underlagt en sådan særlig tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Ved afgørelsen af, om der er tale om fortrolige oplysninger omfattet af tavshedspligten i henhold til § 56, stk. 1, i hvidvaskloven, er udgangspunktet, at alle oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed, og som ikke er beregnet til at komme til offentlighedens kendskab, er fortrolige. Ved fortrolige oplysninger forstås således oplysninger om en finansiell virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige.

Klager ønsker aktindsigt i Finanstilsynets inspektionssag om BB A/S.
Klager har blandt andet anmodet om

”[...] den fulde sags akter herunder i kommunikationen omkring sagen.”

Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter, jf. § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven. Finanstilsynet har ved sin afgørelse undtaget 29 dokumenter fra aktindsigt, da disse dokumenter er interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Dokumenterne omfatter primært intern e-mail korrespondance mellem Finanstilsynets ansatte.

Finanstilsynet har endvidere overvejet, om der skal udleveres oplysninger efter § 28, stk. 1, i offentlighedsloven, jf. dog stk. 2. Finanstilsynet har vurderet, at dette ikke er tilfældet, idet der ikke er tale om oplysninger om en sags faktiske grundlag, der i øvrigt ikke fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. § 28, stk. 2, nr. 2, eller som ikke er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 56, stk. 1.

Finanstilsynet har desuden undtaget oplysninger i 35 dokumenter, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 56, stk. 1, i hvidvaskloven.

Som det også fremgår af bemærkningerne til § 56, jf. ovenfor i afsnit 2 om det retlige grundlag, er et af hensynene bag den særlige tavshedspligt Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn med virksomhederne. Det er afgørende, at virksomhederne kan videregive fortrolige oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives. Dette er særligt vigtigt set i sammenhæng med, at Finanstilsynet har hjemmel til at kræve alle oplysninger, som Finanstilsynet skønner nødvendige, udleveret. For at Finanstilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, må de finansielle virksomheder og kunderne således kunne nære tillid til, at Finanstilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger.

Finanstilsynet har fået kendskab til de undtagne oplysninger gennem sin tilsynsvirksomhed. Oplysningerne i disse dokumenter er fortrolige, idet de vedrører oplysninger om virksomhedens forretningsmæssige forhold eller i øvrigt efter deres karakter er fortrolige.

Udover oplysningerne i ovennævnte dokumenter har Finanstilsynet også undtaget oplysninger i den fremsendte aktliste i henhold til hvidvasklovens § 56, stk. 1. Der er også her tale om oplysninger, som er modtaget som led i Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, og hvor oplysningerne er fortrolige, idet de vedrører oplysninger om virksomhedens forretningsmæssige forhold eller i øvrigt efter deres karakter er fortrolige.

4. Meroffentlighed

Reglerne om tavshedspligt i § 56, stk. 1, 1. pkt., i hvidvaskloven medfører, at Finanstilsynet 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.

5. Konklusion

På baggrund af ovenstående 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 24. maj 2022.”

Ankenævnet udtaler:

Ankenævnet tiltræder, at klager ikke kan anses som part i forhold til Finanstilsynet, jf. hvidvasklovens § 75, og at klagers anmodning om aktindsigt følgelig er behandlet efter reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Retsgrundlag

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 1 og 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.

Offentlighedslovens § 35 bestemmer, 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.

Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven) indeholder i § 56, stk. 1, en sådan særlig bestemmelse om tavshedspligt. Efter bestemmelsen er Finanstilsynets ansatte forpligtede under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Af det lovforslag (nr. L 41 af 14. oktober 2016), der lå til grund for hvidvasklovens § 56, stk. 1, fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen blandt andet:

”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. 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 erhvervskunder. 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.”

Vedrørende spørgsmålet, om oplysninger fra aktlisten kan undtages fra aktindsigt, fremgår det af Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, side 350-351 blandt andet:

”Den aktindsigtssøgende vil som efter gældende ret have et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og en forvaltningsmyndighed kan således ikke meddele afslag på aktindsigt i indførslen med henvisning til, at den pågældende sags dokumenter helt eller delvist er undtaget fra aktindsigt. Afslag på aktindsigt i journalindførslen kan således alene meddeles, hvis indførslen i sig selv indeholder oplysninger, der er omfattet af de bestemmelser i offentlighedsloven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. lovudkastets §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser.”

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

Om, hvad der skal forstås ved et internt dokument, er i Offentlighedskommissionens ovennævnte betænkning side 569 anført blandt andet:

”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 aktindsigt 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.
...”

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 23 om undtagelse af interne dokumenter fra aktindsigt modificeres af offentlighedslovens § 28. Efter denne bestemmelses stk. 1, omfatter aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. lovens § 23 en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter omfattet af bl.a. § 23. Efter § 28, stk. 2, gælder § 28, stk. 1, dog ikke i det omfang 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Forarbejderne til offentlighedslovens § 28 er gengivet i uddrag i AA [avis]’s klageskrivelse af 30. maj 2022, som er citeret ovenfor.

Ankenævnets vurdering

Finanstilsynet har i den påklagede afgørelse om aktindsigt undtaget en række oplysninger om BB A/S, herunder oplysninger om forretningsgange og kunder samt interne drøftelser om den gennemførte inspektion hos BB A/S.

Fortrolige oplysninger

Med henvisning til, at der er tale om fortrolige oplysninger efter hvidvasklovens § 56, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 35, har Finanstilsynet i afgørelsen om aktindsigt undtaget 35 dokumenter i sin helhed samt herudover undtaget oplysninger i de dokumenter, der i øvrigt er meddelt aktindsigt i. Dokumenterne indeholder oplysninger om blandt andet, hvilke virksomheder/transaktioner BB A/S har valgt som eksempler til brug for inspektionen, BB A/Ss vurdering af de enkelte eksempler, BB A/Ss interne retningslinjer for håndtering af sager samt en række informationer om konkrete overførsler. Finanstilsynets afgørelse om aktindsigt er i et vist omfang skønsmæssig. Dette gælder f.eks. med hensyn til vurdering af, om nogle oplysninger i kraft af muligheden for at kombinere disse med andre oplysninger må anses for fortrolige efter hvidvasklovens § 56, stk. 1.

Efter en gennemgang af de dokumenter, som Finanstilsynet har undtaget i sin helhed, tiltræder ankenævnet vurderingen, hvorefter der i det hele er tale om oplysninger om virksomhedens forretningsmæssige forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige, og som tilsynet har modtaget som led i sin tilsynsvirksomhed. Ankenævnet tiltræder derfor, at disse dokumenter er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 35, jf. hvidvasklovens § 56, stk. 1, og ankenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte de skøn, som Finanstilsynet i denne forbindelse har udøvet.

Finanstilsynet har meddelt delvis aktindsigt i 12 dokumenter, idet tilsynet heri har undtaget bl.a. kontaktoplysninger på sagsbehandlere og repræsentanter fra BB A/S samt oplysninger om, hvilke oplysninger Finanstilsynet skal bruge til inspektionen. Ankenævnet finder, at kontaktoplysninger på sagsbehandlere og oplysninger om repræsentanter for virksomheden og navnet på en tidligere sagsbehandler, ikke kan

anses at være fortrolige oplysninger efter hvidvasklovens § 56, stk. 1, hvorfor disse ikke kan undtages fra aktindsigt.

De oplysninger, som Finanstilsynet i øvrigt i dokumenterne har undtaget fra aktindsigt, angår forretningsmæssige forhold, herunder oplysninger om virksomhedens drift samt metoder til forebyggelse af hvidvask. Ankenævnet tiltræder, at disse oplysninger, som tilsynet har modtaget som led i sin tilsynsvirksomhed, er fortrolige oplysninger, og at de er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 35, jf. hvidvasklovens § 56, stk. 1.

Finanstilsynet har i aktlisten undtaget oplysninger om dokumenttitel, dokumentdato og navn på sagsbehandler. Ankenævnet finder, at oplysninger om dokumentdato og navn på sagsbehandler ikke kan anses at være fortrolige oplysninger efter hvidvasklovens § 56, stk. 1, hvorfor disse oplysninger ikke kan undtages aktindsigt.

Bortset fra de oplysninger, der som anført også skal gives aktindsigt i, tiltræder ankenævnet, at der ikke er grundlag for at meddele yderligere aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14, idet dette vil være i strid med tavshedspligtsregler, jf. § 14, stk. 1, 2. pkt.

Interne dokumenter

Med henvisning til, at der er tale om interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23, har Finanstilsynet i afgørelsen om aktindsigt undtaget 29 dokumenter i sin helhed.

Efter en konkret vurdering af de omhandlede dokumenter, og idet det lægges til grund, at dokumenterne ikke er videregivet til udenforstående, finder ankenævnet, at dokumenterne som udgangspunkt kan undtages aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Af den påklagede afgørelse fremgår, at Finanstilsynet har overvejet, om der i medfør af offentlighedslovens § 14 bør gives aktindsigt i dele af de efter lovens § 23 undtagne dokumenter, men ikke, om Finanstilsynet har forholdt sig til, om der skal gives aktindsigt i dokumenterne efter undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 28,

stk. 1, om ekstraheringspligt. I redegørelsen af 9. juni 2022 har Finanstilsynet anført blandt andet:

”Finanstilsynet har endvidere overvejet, om der skal udleveres oplysninger efter § 28, stk. 1, i offentlighedsloven, jf. dog stk. 2. Finanstilsynet har vurderet, at dette ikke er tilfældet, idet der ikke er tale om oplysninger om en sags faktiske grundlag, der i øvrigt ikke fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. § 28, stk. 2, nr. 2, eller som ikke er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 56, stk. 1.

...

4. Meroffentlighed

...

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.”

Ankenævnet tiltræder efter en konkret vurdering, at Finanstilsynet har været berettiget til efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, mv. at undlade ekstrahering af oplysninger, der som udgangspunkt skulle udleveres efter § 28, stk. 1. Ankenævnet tiltræder endvidere, at der ikke er grundlag for at meddele yderligere aktindsigt i medfør af meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14.

Ankenævnet stadfæster på den anførte baggrund Finanstilsynets afgørelse af 24. maj 2022 med følgende ændringer:

I de 12 dokumenter, hvori er meddelt delvis aktindsigt, skal der også gives aktindsigt i kontaktoplysninger på sagsbehandlere og oplysninger om repræsentanter for virksomheden og navnet på tidligere sagsbehandler.

I aktlisten skal der også gives aktindsigt i oplysninger om dokumentdato og navn på sagsbehandler.