

Kendelses af 31. januar 2023 – j.nr.: 22/14140

Stadfæstet af Finanstilsynets afgørelse om delvist at imødekomme klagers anmodning om aktindsigt

Forvaltningsloven § 9, stk. 1, § 10, § 12, stk. 1, § 14 a, § 15 b, nr. 1 og 5

Finn Møller, Allan Nejbjerg og Mikael Friis Rasmussen

Kendelse

AA ApS

mod

Finanstilsynet

Ved mail af 14. juli 2022 har AA ApS (klager) klaget til Finanstilsynet over tilsynets afgørelse af 30. juni 2022, hvorved klagers anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets bødesag samt tilsynssag vedrørende klager delvist blev imødekommet.

Sagens omstændigheder

Klager sendte den 21. juni 2022 en anmodning om aktindsigt til Finanstilsynet, hvoraf fremgår blandt andet:

”Endeligt skal jeg venligst anmode om aktindsigt i nærværende sag, jf. forvaltningslovens § 9, hvorefter 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.”

I Finanstilsynets afgørelse af 30. juni 2022 hedder det blandt andet:

”Vi har gennemgået sagen og vurderet, at følgende dokumenter kan udleveres (vedlagt):

Journalnummer 21-000842 (den underliggende tilsynssag):

Der gives aktindsigt i følgende aktnumre: 4, 10, 12-22 og 24.

Der gives delvis aktindsigt i aktnummer 11.

Vi kan ikke imødekomme din anmodning i forhold til følgende aktnumre: 1, 2, 3, 5-9, 23, 25-35.

Journalnummer 21-012161 (bødesagen):

Der gives aktindsigt i følgende aktnumre: 21-25.

Der gives herudover aktindsigt i følgende dokumenter, som foreligger i udkast, og som derfor endnu ikke har et aktnummer, men et dokumentnummer: Dokument 426674 og 464534.

Vi kan ikke imødekomme din anmodning i forhold til følgende aktnumre: 1-20.

Der gives herudover ikke aktindsigt i følgende dokumenter, som foreligger i udkast, og som derfor endnu ikke har et aktnummer, men et dokumentnummer:

Dokument 281543, 319381, 367648, 426681 og 444471.

Aktlister for begge journalnumre er vedlagt. Vi har undtaget oplysninger fra aktlisten vedrørende journalnummer 21-012161.

Begrundelse

En part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Det følger af § 9, stk. 1, i forvaltningsloven. Vi finder, at du har status som part i den afgørelse, som din anmodning henviser til, jf. § 75 i hvidvaskloven.

En parts ret til aktindsigt omfatter med, de i §§ 12-15 b i forvaltningsloven nævnte undtagelser, alle dokumenter, der vedrører sagen.

Journalnummer 21-00842 (tilsynssagen):

Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det følger § 15 b, nr. 5, i forvaltningsloven.

Du får derfor ikke aktindsigt i første linje i aktnummer 11, da den indeholder navnet på en anden virksomhed under tilsyn. Denne oplysning fremgår af dokumentet ved en fejl. Vi har vurderet, at oplysningen ikke vedkommer din sag, og at du derfor ikke har interesse i at benytte oplysningen til at varetage dit tarv. Oplysningen er omfattet af § 56 i hvidvaskloven, hvorefter Finanstilsynets ansatte er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsyns- og afviklingsvirksomheden. Oplysningen er fortrolig, idet den vedrører virksomhedens forretningsmæssige forhold. Vi vurderer derfor, at din ret til aktindsigt må vige for hensynet til hemmeligholdelse af den anden virksomhedsnavn.

Du får derudover ikke aktindsigt i titlen på et bilag til aktnummer 14, da det indeholder et cpr-nummer.

Vi har vurderet, at følgende dokumenter er interne arbejdsdokumenter, som på intet tidspunkt er afgivet til udeforstående, og dermed er undtaget fra aktindsigt, jf. § 12, stk. 1, i forvaltningsloven: aktnummer 1, 2, 3, 5-9, 23, 25-35.

Aktnummer 15-22 indeholder bilag som er modtaget fra dig/AA ApS. Da du allerede har de pågældende dokumenter, vedlægges disse bilag ikke.

Journalnummer 21-012161 (bødesagen):

Vi har vurderet, at følgende dokumenter er interne arbejdsdokumenter, som på intet tidspunkt er afgivet til udeforstående, og dermed er undtaget fra aktindsigt, jf. § 12, stk. 1, i forvaltningsloven: Aktnummer 2, 7-20 og dokumentnumre 281543, 319381, 426681, 444471.

Retten til aktindsigt kan endvidere begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrkelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning. Det følger § 15 b, nr. 1, i forvaltningsloven.

Vi har vurderet, at din ret til aktindsigt må vige for afgørende hensyn til opklaring og forfølgning af lovovertrædelser for så vidt angår de følgende dokumenter: Aktnummer 1 og 3-6 og dokumentnummer 367648.

Du får derfor ikke aktindsigt i disse dokumenter. Vi vurderer herudover, at titlen på dokumenterne også er undtaget fra aktindsigt, idet titlen i sig selv er en oplysning, som efter sin karakter er undtaget fra aktindsigt, jf. § 15 b, nr. 1. Det er således ikke dokumenternes titler, der fremgår af aktlisten.

Meroffentlighed

Vi har overvejet, om der er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 10 i forvaltningsloven. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at de dokumenter, der er undtaget som interne arbejdsdokumenter, ikke indeholder yderligere relevante oplysninger end de dokumenter, som der gives aktindsigt i. Derfor vil dokumenterne ikke bidrage til din varetagelse af din retsstilling.

De dokumenter, der er undtaget efter § 15 b i forvaltningsloven, er undtaget efter afvejning af hensynet til din ret til aktindsigt og afgørende hensyn til opklaring og forfølgning af lovovertrædelser. Vi vurderer, at princippet om meroffentlighed ikke er foreneligt med de afgørende hensyn til opklaring og forfølgning af lovovertrædelser henholdsvis private interesser i hemmeligholdelse. Det vurderes samtidig, at dokumenterne ikke indeholder oplysninger der kan bidrage til din varetagelse af din retsstilling i forbindelse med bødesagen.

Du får derfor ikke aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.”

I klagemailed af 14. juli 2022 fremgår blandt andet:

”Begrundelse for klage

Sagens materiale fordeler sig på to journalnumre; ét vedrørende den underliggende tilsynssag, og ét vedrørende vurderingen af administrativt bødeforelæg. Finanstilsynet har ved behandling af sin anmodning gennemgået begge sager.

Heraf fremgår, at det er 38 dokumenter, som der tilsyneladende ikke kan gives aktindsigt i, foruden de 5 dokumenter, som endnu ikke har et aktnummer. De dokumenter, der faktisk er givet aktindsigt, er i stor grad dokumenter og mailkorrespondancer, som vor klient allerede var i besiddelse af.

Interne arbejdsdokumenter

Aktnumre: 1, 2, 3, 5-9, 23, 25-35 i tilsynssagen vurderes at være interne dokumenter. Ligeledes vurderes aktnummer 2, 7-20 i bødesagen at være interne dokumenter.

Det bestrides, at der er tale om 32 interne arbejdsdokumenter – særligt at disse ingen faktiske oplysninger indeholder, som er omfattet af reglerne om aktindsigt. Dette ses ikke uddybet eller begrundet i tilstrækkelig grad. Herunder er det særligt tvivlsomt, hvorvidt dokumenter ”til jura” er afgivet til en udenforstående eller ej.

Afgørende hensyn til opklaring og forfølgning af lovovertrædelse

Finanstilsynet har vurderet, at min klients ret til aktindsigt må vige for afgørende hensyn til opklaring og forfølgning af lovovertrædelser for så vidt angår de følgende dokumenter: Aktnummer 1 og 3-6 og dokumentnummer 367648. Det samme er dokumenternes titler.

Dette bestrides, idet der allerede forelægger udkast til bødeforlæg. Der er således ikke længere tale om efterforskning eller oplysninger, der kan skade forfølgning af eventuelle lovovertrædelse. Uanset gøres det gældende, at titlerne ikke kan undtages.

Meroffentlighed

Det fremgår, at Finanstilsynet har overvejet, om der er grundlag for at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 10 i forvaltningsloven.

Finanstilsynet har i den forbindelse lagt vægt på, at de dokumenter, der er undtaget som interne arbejdsdokumenter, ikke indeholder yderligere relevante oplysninger end de dokumenter, som der gives aktindsigt i. Dette bestrides og er udokumenteret.

De dokumenter, der er undtaget efter § 15 b, nr. 1 og nr. 5, i forvaltningsloven, er undtaget efter afvejning af hensynet til din ret til aktindsigt og afgørende hensyn til opklaring og forfølgning af lovovertrædelser. Det vurderes samtidig, at dokumenterne ikke indeholder oplysninger der kan bidrage til varetagelse af min klients retsstilling i forbindelse med bødesagen.

Dette bestrides og er udokumenteret. Endnu engang må det understreges, at der ikke længere er tale om opklaring af lovovertrædelse, når der foreligger et udkast til et bødeforlæg, og at dokumenterne – allerede i dets antal – må formodes at indeholde faktiske oplysninger, som kan bidrage til varetagelse af min klients retsstilling.

I de tilfælde hvor en myndighed ikke er direkte afskåret fra at give meraktindsigt på grund af tavshedspligt, bør den afveje hensyn der taler for og imod. Og de hovedhensyn skal man kunne læse ud af det skriftlige afslag på meraktindsigt, jf. forvaltningslovens § 24, hvilket ikke ses uddybet i tilstrækkelig tilfredsstillende grad.

Der vil i alle tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt, skulle foretages en konkret vurdering af nødvendigheden af at undtage oplysningerne fra aktindsigt, hvor det her forekommer at være tale om en mere generel vurdering.
...”

Finanstilsynet har i forbindelse med oversendelsen af klagen til Erhvervsankenævnet angivet, at tilsynet fastholder deres afgørelse af 30. juni 2022.

Ankenævnet udtaler:

Ankenævnet tiltræder, at klager er anset som part i forhold til sagerne ved Finanstilsynet, jf. hvidvasklovens § 75, og at klagers anmodning om aktindsigt følgelig er behandlet efter reglerne i forvaltningsloven.

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, kan en part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. En parts ret til aktindsigt omfatter, med de i §§12-15 b i forvaltningsloven nævnte undtagelser, alle dokumenter, der vedrører sagen.

Interne dokumenter

Det fremgår af forvaltningslovens § 12, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Af det lovforslag (nr. L 4 af 2. oktober 1985), der lå til grund for forvaltningslovens § 12, fremgår af de specielle bemærkninger blandt andet:

”Bestemmelserne i lovforslagets § 12, der hjemler undtagelser fra partens adgang til aktindsigt af hensyn til beskyttelsen af myndighedens interne beslutningsproces, svarer til § 7 sammenholdt med § 11 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen. Der kan derfor i det hele henvises til bemærkningerne til disse bestemmelser.”

Af bemærkningerne til offentlighedslovens § 23, stk. 1, som er en videreførelse af 1985-offentlighedslovens § 7 sammenholdt med § 11, fremgår det af Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009 om Offentlighedsloven, s. 569, kapitel 16, pkt. 6.1.2 om ”Afgrænsning af interne dokumenter” at:

”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.
...”

Finanstilsynet har ved afgørelsen af 30. juni 2022 undtaget akt nr. 1, 2, 3, 5-9, 23 og 25-35 fra tilsynssagen samt akt nr. 2 og 7-20 fra bødesagen som interne efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, med henvisning til, at dokumenterne ikke er afgivet til udenforstående.

Ankenævnet har forholdt sig til de omhandlede dokumenter, som indeholder blandt andet Finanstilsynets udkast til afgørelser, interne notater samt korrespondance om sagens videre forløb. Ankenævnet finder at kunne lægge til grund, at dokumenterne ikke er fremsendt til udenforstående, hvorfor dokumenterne kan karakteriseres som interne efter forvaltningslovens § 12, stk. 1. Det er endvidere ankenævnets vurdering, at dokumenterne indeholder Finanstilsynets overvejelser af mere foreløbig karakter og

dermed ikke et udtryk for Finanstilsynets endelige afgørelse. Det er ligeledes ankenævnets vurdering, at dokumenterne tjener som grundlag for Finanstilsynets interne beslutningsproces og dermed kan undtages efter forvaltningslovens § 12, stk. 1.

Ankenævnet kan på den baggrund tiltræde Finanstilsynets vurdering, at de omhandlede dokumenter kan undtages efter forvaltningslovens § 12, stk. 1.

Det fremgår herefter af forvaltningslovens § 14 a, at oplysninger om en sags faktiske grundlag ikke kan undtages, i det omfang oplysningerne er relevante for sagens afgørelse (ekstraheringspligten). Det fremgår dog af § 14 a, stk. 2, at stk. 1 ikke gælder, i det omfang de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten.

Det er ankenævnets vurdering, at de faktuelle oplysninger i de dokumenter, der er undtaget aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, allerede udleveres i forbindelse med aktindsigten. Oplysningerne fremgår blandt andet af den endelige rapport af 10. maj 2021 fremsendt til AA ApS.

Oplysning om anden virksomhed under tilsyn

Finanstilsynet har ved afgørelsen af 30. juni 2022 undtaget en oplysning om navnet på en anden virksomhed under tilsyn, idet oplysningen ved en fejl fremgår af sagen med henvisning til forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Ankenævnet kan tiltræde Finanstilsynets vurdering med hensyn til omfanget af fortrolige oplysninger, som i den påklagede afgørelse er undtaget fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15 b, nr. 5 med henvisning til hvidvasklovens § 56, stk. 1, og ankenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte de skøn, som Finanstilsynets i denne forbindelse har udøvet.

Ankenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at den pågældende virksomheds interesse i at hemmeligholde oplysningen om, at virksomheden er under tilsyn, vægter tungere end klagers interesse i at modtage oplysningen.

Opklaring og forfølgning af lovovertrædelser

Finanstilsynet har undtaget akt nr. 1, 3-6 og dokumentnr. 367648 fra bødesagen med henvisning til, at klagers ret til aktindsigt må vige for afgørende hensyn til opklaring og forfølgning af lovovertrædelser jf. forvaltningslovens § 15 b, nr. 1. Finanstilsynet har ligeledes undtaget titlerne på dokumenterne i aktlisten, idet titlerne i sig selv er en oplysning, som kan undtages efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 1.

Ankenævnet tiltræder Finanstilsynets vurdering af, at akt 1, 3-6 og dokumentnr. 367648 kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 1.

Ankenævnet har konkret vurderet, at klagers interesse i at opnå kendskab til dokumenternes indhold må vige for afgørende hensyn til opklaring og forfølgning af lovovertrædelser.

Meroffentlighed

Ankenævnet tiltræder endvidere, at der ikke er grundlag for at meddele yderligere aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, jf. forvaltningslovens § 10, idet hensynet til henholdsvis private interesser, Finanstilsynets interne beslutningsproces samt hensynet til opklaring af lovovertrædelser vejer tungere end klagers interesse i at opnå kendskab til oplysningerne.

Konklusion

Ankenævnet stadfæster herefter Finanstilsynets afgørelse af 30. juni 2022.