

Kendelses af 6. februar 2023 – j.nr.: 22/14143 (tidl. 22/10124)

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

Hvidvaskloven §§ 56 og 76. Offentlighedsloven § 7, stk. 1 og 2, § 14, § 35

Lars Wind-Johannesen, Lise Høgh og Steen Mejer

Kendelse
AA
mod
Finanstilsynet

Ved brev af 14. september 2022 har advokat BB på vegne AA klaget til Finanstilsynet over tilsynets afgørelse af samme dato (14. september 2022), hvorved AAs anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets tilsynsrapport fra inspektion af CC [virksomhed] af 13. februar 2018 delvist blev imødekommet.

Sagens omstændigheder:

I en redegørelse af 23. september 2022 har Finanstilsynet om sagens faktiske omstændigheder blandt andet anført:

”1. Sagsfremstilling

Finanstilsynet modtog den 8. september 2022 klagers anmodning om aktindsigt, der er sålydende:

”På vegne af min klient AA, skal jeg hermed anmode om aktindsigt i Finanstilsynets rapport fra inspektion foretaget i CC [virksomhed] den 13. februar 2018.

Anmodningen om aktindsigt skyldes, at min klient er blevet beskattet af pengeoverførsler foretaget via CC [virksomhed] i 2017, 2018 og 2019. Min klient har overfor skattemyndighederne gjort gældende, at han ikke har foretaget de pågældende overførsler, men at virksomheden har anvendt hans ID uretmæssigt. Id-misbruget er anmeldt til politiet.”

Anmodningen om aktindsigt er vedlagt som bilag 1.

Finanstilsynet traf den 14. september 2022 afgørelse om delvist at imødekomme anmodningen om aktindsigt (bilag 2) og fremsendte i den forbindelse en overstreget version af inspektionsrapporten vedrørende CC [virksomhed] fra 2019 (bilag 3).

Finanstilsynet undtog efter en gennemgang af inspektionsrapporten for CC [virksomhed] fra 2019 således oplysninger i dokumentet, 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 14. september 2022 påklaget Finanstilsynets delvise afslag på aktindsigt (bilag 4)."

I Finanstilsynets afgørelse af 14. september 2022 hedder det blandt andet:

"Afgørelse

Finanstilsynet kan delvist imødekomme din anmodning om aktindsigt.

Finanstilsynet har gennemgået inspektionsrapporten vedrørende CC [virksomhed] og meddeler dig således aktindsigt i de oplysninger, der er offentligt kendte, og de oplysninger, der ikke kan anses som værende fortrolige, og som relaterer sig til CC [virksomhed], jf. nedenfor.

Finanstilsynet kan herudover henvise til den offentliggjorte redegørelse om undersøgelse af CC [virksomhed], som findes på Finanstilsynets hjemmeside på følgende link: [hjemmeside]

Finanstilsynet kan herudover ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt under henvisning til Finanstilsynets særlige tavshedspligt.

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 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 eller din klient ikke kan anses for part i forhold til Finanstilsynets hvidvaskinspektion i CC [virksomhed]

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.

Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynet vedlægger inspektionsrapport af 15. januar 2019, som relaterer sig til Finanstilsynets hvidvaskinspektion i CC [virksomhed], som du, som ovenfor anført, søger aktindsigt i.

Finanstilsynet har undtaget en række oplysninger i rapporten, idet der er tale om fortrolige oplysninger, som Finanstilsynet har fået kendskab til gennem tilsynsvirksomheden, jf. hvidvasklovens § 56. Sådanne oplysninger er omfattet af Finanstilsynets særlige tavshedspligt. Der er tale om oplysninger, som vedrører virksomhedens forretningsmæssige forhold, kunders forhold og oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. 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.

Meroffentlighed

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

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

Finanstilsynet har derfor ikke fundet grundlag for at udlevere oplysninger i medfør af meroffentlighedsprincippet.”

Af advokat BBs klagebrev af 14. september 2022 fremgår blandt andet:

”Finanstilsynets afgørelse

Finanstilsynet har alene givet aktindsigt i de i forvejen offentliggjorte oplysninger, der udelukkende indeholder oplysninger om Finanstilsynets påbud, men ikke om hvilke forhold, der har givet anledning til påbuddene.

Finanstilsynet har i afgørelsen henvist til, at den øvrige del af rapporten er omfattet af tavshedspligten i Hvidvaskningslovens § 56.

Mine bemærkninger

Det bestrides, at tavshedspligten i § 56 omfatter omtale, at de forhold, der er konstateret i virksomheden, som har givet anledning til påtale. Forholdene vil som udgangspunkt ikke indeholde oplysninger om konkrete personer eller særlige forretningsforhold, som ikke bør offentliggøres.

Finanstilsynet har tidligere offentliggjort oplysninger om de forhold, der har givet anledning til påbud, jf. vedlagte redegørelse af 3. juli 2014 vedrørende DD ApS.

I den vedlagte offentliggjorte rapport beskriver Finanstilsynet, at påbuddene er givet på baggrund af:”

□ Manglende....

□ Manglende legitimation...

□”

I den heromhandlede aktindsigt er de væsentligste observationer fra inspektionen udeladt af aktindsigten.

Jeg skal derfor anmode om, at der gives aktindsigt i videre omfang, jf. den offentliggjorte rapport vedr. EE.”

I redegørelsen af 23. september 2022 har Finanstilsynet om sagens retlige grundlag anført:

”2. Retlig grundlag

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.”*

Herudover fremgår følgende af offentlighedslovens § 35:

”Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller medhjemmel 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):

...

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.

[...]”

Ankenævnet udtaler:

Ankenævnet tiltræder, at klager ikke kan anses som part i forhold til det, der er anmodet om aktindsigt i ved Finanstilsynet, jf. hvidvasklovens § 75, og at klagers anmodning om aktindsigt herefter er behandlet efter reglerne i offentlighedsloven.

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 imidlertid, 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.

Efter hvidvasklovens § 56, stk. 1, 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 særlov-givningen. 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.”

Finanstilsynet har ved afgørelsen af 14. september 2022 undtaget en række oplysninger om CC [virksomhed], herunder beskrivelser af virksomheden samt oplysninger om forretningsgange og beskrivelser af de enkelte påbud. Finanstilsynets afgørelse er i et vist omfang skønsmæssig. Dette gælder f.eks. tilsynets vurdering af, om nogle oplysninger i kraft af at kunne kombineres med andre oplysninger må anses for fortrolige efter hvidvasklovens § 56, stk. 1.

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

Ankenævnet tiltræder endvidere, at der ikke er grundlag for at meddele yderligere aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14, idet dette vil være i strid med tavshedspligtsreglerne, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, 2. pkt.

Ankenævnet stadfæster derfor Finanstilsynets afgørelse af 14. september 2022.