

Kendelse af den 9. august 2024 – J.NR. 23/13474

Stadfæstet af Finanstilsynets afgørelse, hvor tilsynet tildelte klager delvis aktindsigt i de anmodede dokumenter. Ankenævnet fandt, at dokumenterne var omfattet af tilsynets skærpede tavshedspligt, hvorfor aktindsigt i oplysningerne ville være i strid med tavshedspligtsreglerne.

Offentlighedslovens § 7, stk. 1 og 2, § 35 samt § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed

Tanja Jørgensen, Henning von Lillienkjold og Mikael Friis Rasmussen

Kendelse

AA A/S

mod

Finanstilsynet

AA A/S har klaget over Finanstilsynets afgørelse af 11. oktober 2023, hvorved tilsynet gav delvis aktindsigt i udvalgte dokumenter vedrørende Finanstilsynets tilsyn.

Sagens omstændigheder:

Klager sendte den 21. september 2023 en anmodning om aktindsigt til Finanstilsynet, hvoraf fremgår blandt andet:

”Jeg vil gerne anmode om aktindsigt i det forsvundne materiale beskrevet i BB, og som Finanstilsynet muligvis ligger inde med: [hjemmeside]

Det drejer sig om følgende:

1) Opdateringer til CC fra arbejdsgruppe

Her er tale om en række opdateringer om hvidvasksagen, som blev givet til FF A/Ss daværende topchef, CC, fra en arbejdsgruppe bestående af cheferne for jura, compliance og kommunikation i begyndelsen af 2017, da der første gang var medieomtale af problemkunder i den [land 1] filial.

Ifølge EE-rapporten [kommanditaktieselskab] eksisterer der »beskedent skriftligt materiale om de oplysninger, som CC modtog« fra denne arbejdsgruppe. Det står beskrevet på s. 75 i rapporten.

2) Ugentlige opdateringer til CC fra DD

Dette punkt omhandler ugentlige opdateringer fra CC til den daværende bestyrelsesformand DD fra marts 2017 og fremefter, hvor BB begyndte at beskrive problemerne i FF A/Ss [land 1] filial.

Disse samtaler mellem FF A/Ss to absolutte topfolk er beskrevet i EE-rapporten på s 75, hvor der står, at DD fra og med 16. marts 2017 blev »opdateret af CC på ugentlig basis.«

Men det er uklart, om der har eksisteret noget skriftligt materiale fra møderne. I tilfælde af at Finanstilsynet har disse skriftlige opdateringer, vil jeg gerne søge aktindsigt i dem også.

3) FF A/S-rapport

Her er tale om en helt konkret FF A/S-rapport dateret 24. oktober 2012 omhandlende FF A/Ss indsats mod hvidvask. Rapporten blev ifølge EE-rapporten s. 47 sendt til det [land 2] Finanstilsyn i forbindelse med FF A/Ss ønske om at åbne en filial i [by 1 i land 4] og beskriver FF A/S »hvidvaskforebyggelsesmæssige fremskridt«.

På baggrund af denne rapport udarbejdede det [land 2] finanstilsyn en erklæring om FF A/Ss hvidvaskkontrol til de [land 4] myndigheder.

4) Internt notat om advarsel

Dette punkt omhandler et internt notat, der blev skrevet på baggrund af en bekymrende henvendelse fra en udenlandsk korrespondent-[industri 1], som i løbet af sommeren [årstal 1] advarede FF A/S om mistænkelige forhold i den [land 1] filial.

Af EE-rapporten s. 72 fremgår det, at der blev udarbejdet et notat om denne henvendelse af FF A/S complianceafdeling og juridiske afdeling.

Notatet er også omtalt i kendelsen fra GG Landsret sidste år, hvoraf det fremgår, at »CC blev orienteret om henvendelsen fra korrespondent-[industri 1]en i form af et internt notat udarbejdet af blandt andre HH (FF A/Ss daværende chefjurist, red.) og II (daværende compliancechef, red.)«.

5) Referat fra møde med tilsyn

Her er tale om et referat fra et møde, der blev afholdt mellem FF A/S og Finanstilsynet i august [årstal 1], hvor hvidvaskkontrollen i den [land 1] filial blev diskuteret. Mødet fandt sted, kort efter at det [land 1] finanstilsyn havde rettet hård kritik af den manglende kontrol i FF A/Ss [land 1] filial.

Af EE-rapporten s. 71 fremgår det, at »den [land 1] filial blev drøftet« på mødet, hvor der også blev præsenteret »en tidslinje over kritiske begivenheder i [årstal 1 og 2]«.

Men ifølge BBs oplysninger har FF A/S siden opdaget, at der ikke blev udarbejdet referat af mødet. Jeg vil gerne søge aktindsigt i Finanstilsynets noter fra mødet.

6) Kun telefoniske henvendelser

Endelig har FF A/S fundet ud af, at to henvendelser fra Finanstilsynet til FF A/S i foråret 2012 og 4. april 2013 om mistænkelige forhold i den [land 1] filial skete telefonisk, og

at der derfor ikke eksisterer skriftligt materiale om disse henvendelser hos FF A/S. Henvendelserne står beskrevet på henholdsvis s. 46 og 48 i EE [kommanditaktieselskab]s rapport.

Den første samtale fandt sted på baggrund af en henvendelse til det [land 2] finanstilsyn fra det [land 1] tilsyn omhandlende »en række alvorlige problemstillinger« vedrørende hvidvaskkontrollen i den [land 1] filial.

Den anden samtale med Finanstilsynet angik ligeledes en henvendelse fra det [land 1] tilsyn, der havde modtaget en »bekymret henvendelse fra den [land 3] centralbank (...) vedrørende forholdene omkring hvidvask i den [land 1] filial.«

Jeg vil gerne søge aktindsigt i telefonnotater hos Finanstilsynet fra de to henvendelser.”

Af Finanstilsynets redegørelse af 16. november 2023 fremgår om sagens faktiske omstændigheder blandt andet:

”Den 2. oktober 2023 sendte Finanstilsynet en e-mail til klager, hvori det fremgik, at Finanstilsynet ikke havde mulighed for at færdigbehandle aktindsigtsanmodningen inden for fristen på syv arbejdsdage, jf. § 36, stk. 2, i offentlighedsloven, fordi afgørelsen af sagen krævede en gennemgang af et meget stort antal dokumenter. Klager blev oplyst, at Finanstilsynet ville færdigbehandle aktindsigtsanmodningen indenfor 7 arbejdsdage.

I e-mail af 11. oktober 2023 sendte Finanstilsynet e-mail med svar på aktindsigtsanmodningen, hvor klager får delvis aktindsigt i en række dokumenter. Svar på aktindsigtsanmodning er vedlagt som bilag 2.

Efterfølgende spurgte klager i e-mail af 16. oktober 2023, om telefonnotatet af 4. april 2013 var en del af de sider i aktindsigten, som var helt overstreget med sort. Hertil svarede Finanstilsynet i e-mail af 23. oktober 2023, at den nævnte overstregning var en del af en mailtråd, som ikke havde relation til telefonnotatet, og dermed ikke var omfattet af aktindsigtsanmodningen. Finanstilsynet beklagede desuden, at dette ikke havde fremgået tydeligt af afgørelsen. E-mailkorrespondancen er vedlagt som bilag 3.

I e-mail af 7. november 2023 modtog Finanstilsynet klagers klage. Vedlagt som bilag 4.”

I Finanstilsynets afgørelse af 11. oktober 2023 hedder det:

”Vi har identificeret følgende dokumenter, der er omfattet af din anmodning:

- FF A/S-rapport, j.nr. 23-015265, dokumentnummer 968687.

Finanstilsynet gør opmærksom på, at der lader til at være sket en fejl i datoreferencen til dette dokument, som skyldes, at rapportens dato ikke er låst. Datoen for modtagelsen og sagsbehandlingen af dokumentet gør, at vi er sikre på, at der er tale om det dokument, der henvises til i Finanstilsynets erklæring til den [land 4] centralbank, som anført i EE [kommanditaktieselskab]s rapport side 47.

- Referat af møde den [dato 1] mellem FF A/S og Finanstilsynet, j.nr. 6919-0074, dokumentnummer 1142416.
- Telefonnotat af [dato 2], j.nr. 62122/ee-0001, dokumentnummer 470586.
- Telefonnotat af [dato 3], j.nr. 6919-0037, dokumentnummer 1148057.

Aktliste er vedlagt.

Vi gør desuden opmærksom på, at vi den 10. oktober 2023 har modtaget materiale fra en række fysiske sagsmapper fra Finanstilsynets fjernarkiv, som er ved at blive gennemgået. Vi forventer umiddelbart ikke, at der vil dukke yderligere relevante dokumenter op, men hvis det er tilfældet, vil vi hurtigst muligt give dig besked.

Afgørelse

Vi har gennemgået dokumenterne og vurderet, at der kan gives delvis aktindsigt i dem.

Vi har efter en konkret vurdering undtaget visse oplysninger fra dokumenterne, dels på grund af hensynet til Finanstilsynets muligheder for at føre et effektivt tilsyn, dels beskyttelsen af virksomhedens forretningsmæssige forhold, der er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed.

Begrundelse

Finanstilsynet vurderer, at du ikke har status som part i forhold til de oplysninger, som du beder om aktindsigt i. Din anmodning skal derfor behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Det fremgår af § 7, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven, at enhver med de undtagelser, der følger af §§ 19-35, er berettiget til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens 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. § 354, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed er en særlig bestemmelse om tavshedspligt, der er omfattet af § 35 i offentlighedsloven.

Det fremgår af § 354, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed, at Finanstilsynets ansatte er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsyns- og afviklingsvirksomheden. Det overordnede hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn og at beskytte virksomheder under tilsyn og deres kunder mod udlevering af fortrolige oplysninger.

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

Finanstilsynets korrespondance eller anden kontakt med en virksomhed under tilsyn vil efter deres karakter være fortrolige oplysninger, når det er sket som led i Finanstilsynets tilsyn. Undtagelsen hertil er, hvis korrespondancen mm. eller indholdet i den er alment kendt eller på anden måde har mistet sin fortrolige karakter.

Dokumenterne, du har bedt om aktindsigt i, vedrører Finanstilsynets tilsynsvirksomhed på det finansielle område og indeholder desuden fortrolige oplysninger om FF A/Ss forretningsmæssige forhold. Finanstilsynet har derfor undtaget en række oplysninger i dokumenterne fra aktindsigt på grund af oplysningernes fortrolige karakter, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed.

Meroffentlighed

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

Adgangen til meroffentlighed gælder ikke, hvis det vil være i strid med reglerne om tavshedspligt, jf. § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven. Vi kan på den baggrund ikke give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.
[...]"

Ved skrivelse af 7. november 2023 har AA A/S klaget til Finanstilsynet over tilsynets afgørelse. Af klageskrivelsen fremgår:

"Klage til Finanstilsynet over delvis aktindsigt i dokumenter relateret til FF A/Ss hvidvasksag

Jeg ønsker at klage over Finanstilsynets svar på min anmodning om aktindsigt af 21. september 2023 på vegne af BB. Jeg modtog delvist aktindsigt i FF A/S-memo af 18. oktober 2012, j.nr. 23-015265, dokumentnummer 968687, referat af møde den [dato 1] mellem FF A/S og Finanstilsynet, j.nr. 6919-0074, dokumentnummer 1142416, telefonnotat af [dato 2], j.nr. 62122/ee-0001, dokumentnummer 470586, telefonnotat af [dato 3], j.nr. 6919-0037, dokumentnummer 1148057.

Finanstilsynet har efter en konkret vurdering undtaget visse oplysninger fra dokumenterne, dels på grund af hensynet til Finanstilsynets muligheder for at føre et effektivt tilsyn, dels beskyttelsen af virksomhedens forretningsmæssige forhold, der er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed.

Jeg ønsker at sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt offentlighedens kendskab til oplysninger om FF A/S, der er ti eller mere end ti år gamle vil begrænse Finanstilsynets muligheder for at føre et effektivt tilsyn med FF A/S, eller at offentliggørelsen af disse oplysninger skulle forhindre beskyttelsen af FF A/Ss forretningsmæssige forhold.

Eksempelvis blev det førømtalte memo ifølge FF A/Ss egen rapport om hvidvasksagen af advokatfirmaet EE [kommanditaktieselskab] udformet i forbindelse med, at FF A/S ønskede at åbne en filial i [by 1 i land 4]. FF A/S åbnede aldrig den pågældende filial i

[by 1 i land 4], og da oplysningerne i dokumentet samtidigt er mere end ti år gamle, må det formodes, at offentlighedens kendskab til disse hverken begrænser Finanstilsynets muligheder for at føre et effektivt tilsyn eller forhindrer beskyttelsen af FF A/Ss forretningsmæssige forhold på nuværende tidspunkt.

Derudover må det have en afgørende betydning for Finanstilsynets afgørelse, at FF A/Ss hvidvasksag i sin helhed er en kendt sag for offentligheden og i høj grad i offentlighedens interesse. Derfor må oplysninger, der kan bidrage til yderligere afklaring om forholdene i FF A/S i tiden, hvor hvidvasksagen udspillede sig, ligeledes være i offentlighedens interesse.

Ydermere vil jeg fremhæve §344, stk. 2 i lov om finansiell virksomhed, hvori det fremgår, at Finanstilsynet skal tilrettelægge den sædvanlige tilsynsvirksomhed med henblik på at fremme den finansielle stabilitet og tilliden til de finansielle virksomheder og markeder.

Her ti år efter dokumenternes tilblivelse må det være ganske afgørende for tilliden til de finansielle virksomheder, at offentligheden kan få indblik i et sagskompleks, som har været af væsentlig betydning for [land 2]s største [industri 1] og dermed for det [land 2] samfund og tilliden hertil.

Jeg vil helt overordnet tillade mig at henvise til Højesterets kendelse afsagt den 27. oktober 2023. Her fastslog Højesteret i sagen Anklagemyndigheden mod T om overtrædelse af straffelovens §109 stk. 1, at straffesagen har betydelig offentlig interesse, og at der set i det lys ikke kan argumenteres for lukkede døre i hele hovedforhandlingen.

Straffesagen angår videregivelse af oplysninger om et samarbejde mellem Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) og den [land 4] efterretningstjeneste JJ om aflytning af data-trafikkabler. Højesteret lægger i sin afgørelse til grund, at kablesamarbejdets eksistens på nuværende tidspunkt må anses for offentligt kendt. Højesteret fandt, at de hensyn, som ligger bag ønsket om at undgå at bekræfte kablesamarbejdets eksistens, ikke gør det nødvendigt, at dørene lukkes under hovedforhandlingen, når de afvejes over for de hensyn, der taler for offentlighed.

På den baggrund ønsker jeg at klage over Finanstilsynets afgørelse i forbindelse med min aktindsigt. Som minimum ønsker jeg en individuel gennemgang og begrundelse for at give delvis aktindsigt for hvert af de dokumenter, aktindsigten omfatter. Jeg ønsker en begrundelse for at ekstrahere lange passager i samtlige af dokumenterne.

Jeg accepterer til fulde, at der ikke kan gives aktindsigt i specifikke kundenavne eller lignende. Men jeg ønsker at klage over, at lange passager er ekstraheret fra dokumenterne, når der afvejes for de hensyn, der taler for offentlighed, at dokumenterne er ti år gamle, og at sagen er offentlig kendt.

Sidstnævnt ønsker jeg min anmodning og klage behandlet i Finanstilsynets juridiske kontor og dermed ikke [industri 1]kontor 1, som har ansvaret for tilsynet med FF A/S og må formodes at være inhabil i afgørelsen.”

I førnævnte redegørelse af 16. november 2023 har Finanstilsynet om sagens retlige omstændigheder udtalt:

”2. Retligt grundlag

Efter § 9, stk. 1, i forvaltningsloven 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.

Finanstilsynet afgør sager i medfør af lov om finansiel virksomhed eller forskrifter fastsat i medfør af lov om finansiel virksomhed. Den finansielle virksomhed, den finansielle holdingvirksomhed, den udenlandske finansielle virksomhed eller den udenlandske finansielle holdingvirksomhed, som Finanstilsynets afgørelse retter sig mod, er part i forhold til Finanstilsynet. Det fremgår af § 355, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. Dette modificeres i § 355, stk. 2-5, i lov om finansiel virksomhed, der bestemmer, hvem der derudover kan anses som part i forhold til Finanstilsynet.

Finanstilsynets vurderer, at klager ikke er omfattet af nogen af modifikationerne i § 335, stk. 2-5. Klager kan på den baggrund ikke anses som part i forhold til den type af sag, som klager søger om aktindsigt i. Klagers anmodning skal derfor behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Det fremgår af § 7, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven, at enhver med de undtagelser, der følger af §§ 19-35, er berettiget til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens 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. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed er en særlig bestemmelse om tavshedspligt, der er omfattet af § 35 i offentlighedsloven.

Det fremgår af § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, at Finanstilsynets ansatte er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsyns- og afviklingsvirksomheden. Det overordnede hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn og at beskytte virksomheder under tilsyn og deres kunder mod udlevering af fortrolige oplysninger.

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

3. Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynet fastholder sin vurdering om delvist afslag på aktindsigt i afgørelsen af 11. oktober 2023.

Det fremgår af § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, at Finanstilsynets ansatte er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsyns- og afviklingsvirksomheden. Det overordnede hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn og at beskytte virksomheder under tilsyn og deres kunder mod udlevering af fortrolige oplysninger.

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

Finanstilsynets korrespondance eller anden kontakt med en virksomhed under tilsyn kan efter deres karakter være fortrolige oplysninger, når det er sket som led i Finanstilsynets tilsyn. Undtagelsen hertil er, hvis korrespondancen m.m. eller indholdet i den er alment kendt eller på anden måde har mistet sin fortrolige karakter.

Dokumenterne, klager har bedt om aktindsigt i, vedrører Finanstilsynets tilsynsvirksomhed på det finansielle område og indeholder desuden fortrolige oplysninger om FF A/Ss forretningsmæssige forhold. Finanstilsynet har derfor undtaget en række oplysninger i dokumenterne fra aktindsigt på grund af oplysningernes fortrolige karakter, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Finanstilsynet har meddelt aktindsigt i dele af dokumenterne. De oplysninger i dokumenterne, der ikke er undtaget fra aktindsigt, har Finanstilsynet givet aktindsigt i, og Finanstilsynet har udelukkende undtaget oplysninger fra aktindsigt, som Finanstilsynet konkret har vurderet, er omfattet af den skærpede tavshedspligt, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Finanstilsynet bemærker i den forbindelse, at Finanstilsynets tavshedspligt bl.a. har til formål at sikre, at Finanstilsynet kan indsamle de nødvendige oplysninger til brug for tilsynsvirksomheden, og at virksomhederne til dette formål kan give oplysningerne uden risiko for, at oplysningerne videregives.

Klager argumenterer i sin klage for, at et de dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i, et memo med dokumentnummer 968687, omhandler FF A/Ss åbning af en filial i [by 1 i land 4], som aldrig blev til noget, og derfor kan oplysningerne ikke tilsiges at begrænse Finanstilsynets muligheder for et effektivt tilsyn eller forhindre beskyttelsen af FF A/Ss forretningsmæssige forhold på nuværende tidspunkt.

Finanstilsynet bemærker hertil, at som det fremgår af det pågældende memo, der er blevet givet delvis aktindsigt i, så vedrører memoet [information 1]. Det fremgår desuden, at action planens formål var at adressere Finanstilsynets påbud.

Selvom dokumentet er mere end 10 år gammelt, dækker de overstregede oplysninger bl.a., over metoder, tilgang og håndtering af opfyldelse af Finanstilsynets påbud, som Finanstilsynet konkret har vurderet som værende omfattet af den skærpede tavshedspligt, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Derudover bemærker Finanstilsynet, at den skærpede tavshedspligt ikke er tidsbegrænset, men altid vurderes i forhold til en konkret anmodning om aktindsigt. Finanstilsynet har derfor også i nærværende sag foretaget en konkret vurdering af, om de fortrolige oplysninger om FF A/Ss forhold udgør forretningshemmeligheder, der ikke længere kan anses for fortrolige som følge af den tid, der er gået.

Klager anfører også i sin klage, at FF A/Ss hvidvasksag i sin helhed er en kendt sag for offentligheden. Men samtidig anfører klager modsætningsvist, at oplysninger, der kan bidrage til yderligere afklaring om forholdene i FF A/S, vil være i offentlighedens interesse.

Finanstilsynet bemærker hertil, at Finanstilsynet netop af hensyn til den samfundsmæssige betydning offentliggjorde Finanstilsynets rapporter om [land 1]-sagen af [dato 4 og 5], som kan findes på Finanstilsynets hjemmeside. Der er dog fortsat elementer i sagen, som ikke er kendt af offentligheden, og som Finanstilsynet vurderer, er omfattet af den skærpede tavshedspligt, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Klager fremhæver i sin klage § 344, stk. 2, i lov om finansiel virksomhed, hvorefter Finanstilsynet skal tilrettelægge den sædvanlige tilsynsvirksomhed med henblik på at fremme den finansielle stabilitet og tilliden til de finansielle virksomheder og markeder.

Finanstilsynet bemærker hertil, at bestemmelsen vedrører tilrettelæggelsen af Finanstilsynets tilsyn og prioriteringen af Finanstilsynets tilsynsindsats. Bestemmelsen angiver således ikke, hvilke hensyn der skal indgå, når Finanstilsynet behandler aktindsigtssager. Ved behandling af aktindsigtssager inddrager Finanstilsynets de hensyn, der er lagt til grund i forvaltningsloven og offentlighedsloven, samt de hensyn, der ligger til grund for den skærpede tavshedspligt i § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Klager henviser i sin klage som støtte for sine argumenter om offentlighed til Højesterets kendelse af 27. oktober 2023.

Finanstilsynet bemærker, at Højesterets kendelse efter Finanstilsynets vurdering ikke kan føre til et andet resultat i Finanstilsynets afgørelse, og at sagen ikke angår Finanstilsynets tavshedspligt. Finanstilsynet finder desuden, at Højesteret i denne sag har afsagt en kendelse, der fortsat tilkendegiver, at der skal foretages en konkret vurdering af, om oplysninger kan offentliggøres, uagtet at sagens eksistens og mange detaljer i sagen allerede er offentligt kendt.

Endelig fremhæver klager, at hun ønsker klagen *”behandlet i Finanstilsynets juridiske kontor og dermed ikke [industri 1]kontor 1, som har ansvaret for tilsynet med FF A/S og må formodes at være inhabil i afgørelsen.”*

Finanstilsynet bemærker hertil, at Finanstilsynets juridiske kontor har deltaget i behandlingen af både afgørelsen om aktindsigt af 11. oktober 2023 og denne klage.

Finanstilsynet skal afslutningsvist fremhæve, at i en e-mail af 18. august [årstal 1] (dokumentnummer 1142416 - side 10 i Sagsudskrift, jf. bilag 2), som udgør det mødereferat, som klager havde bedt om aktindsigt i, har Finanstilsynet overstreget få oplysninger.

Den resterende del af dokumentet (2. halvdel af side 10 og siderne 11-14), som er overstreget helt, var en del af en mailtråd, som ikke havde relation til det pågældende møde, og var dermed ikke omfattet af aktindsigtsanmodningen, jf. mail med præcisering til klager af 23. oktober 2023 (bilag 3) som nævnt i afsnit 1.

4. Konklusion

Klager havde bedt om aktindsigt i en række dokumenter med relation til FF A/Ss igangværende civile retssag vedrørende hvidvasksagen i [land 1].

Oplysninger, der stammer fra Finanstilsynets korrespondance eller anden kontakt med en virksomhed under tilsyn, kan efter deres karakter være fortrolige oplysninger, når det er sket som led i Finanstilsynets tilsyn, og kan dermed være omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. Finanstilsynet har konkret vurderet, at de overstregede oplysninger i dokumenterne udgør fortrolige oplysninger om FF A/Ss forretningsmæssige forhold, som hidrører fra Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, og som dermed skal undtages fra aktindsigt.

Finanstilsynet vurderer desuden, at de oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt i afgørelsen, ikke er blevet "almindeligt kendt" eller på anden måde har mistet deres fortrolige karakter.

På baggrund af dette fastholder Finanstilsynet sin afgørelse af 11. oktober 2023."

Ankenævnet udtaler:

Ankenævnet har behandlet anmodningen om aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedsloven.

Ifølge 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.

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

Det fremgår af § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, at Finanstilsynets ansatte er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsyns- og afviklingsvirksomheden. Det overordnede formål er et effektivt tilsyn og at beskytte virksomheder under tilsyn og deres kunder mod udlevering af fortrolige oplysninger. Tavshedspligten omfatter således oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem sin tilsyns- og afviklingsvirksomhed, og som ikke er beregnet til

at komme til offentlighedens kendskab på grund af deres fortrolige karakter. Af lov-bemærkningerne i lovforslaget (nr. L 64 af 27. oktober 2004, § 1, nr. 65) til ændring af § 354 fremgår:

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

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

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

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

[...]

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

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

Begrebet »tilsynsvirksomhed« skal ses i forhold til de pligter, der er pålagt Finanstilsynet i kapitel 21 om tilsyn i lov om finansiell virksomhed. Det medfører bl.a., at sager,

der relaterer sig til tilsynsforpligtelsen i § 344, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf, samt undersøgelser efter § 346 er omfattet af tilsynsvirksomheden. I modsætning hertil er oplysninger, som Finanstilsynet modtager som led i sin reguleringsvirksomhed og informationsvirksomhed ikke omfattet. Udstedelse af bekendtgørelser med hjemmel i loven er ikke omfattet af tilsynsvirksomheden, ligesom udarbejdelse af årsberetningen er en del af informationsvirksomheden til trods for, at det følger af § 353 i til-synskapitlet, at Finanstilsynet skal afgive en årlig beretning.”

Det fremgår af Finanstilsynets afgørelse af 11. oktober 2023, at Finanstilsynet med henvisning til offentlighedslovens § 35, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, har meddelt delvis aktindsigt i følgende dokumenter:

- FF A/S-rapport, j.nr. 23-015265, dokumentnummer 968687.
- Referat af møde den [dato 1] mellem FF A/S og Finanstilsynet, j.nr. 6919-0074, dokumentnummer 1142416.
- Telefonnotat af [dato 2], j.nr. 62122/ee-0001, dokumentnummer 470586.
- Telefonnotat af [dato 3], j.nr. 6919-0037, dokumentnummer 1148057.

Finanstilsynet har begrundet undtagelse af oplysninger i ovennævnte dokumenter med, at oplysningerne er undtaget af hensyn til Finanstilsynets muligheder for at føre et effektivt tilsyn, samt af hensyn til beskyttelsen af virksomhedens forretningsmæssige forhold, der er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt.

Erhvervsankenævnet har gennemset dokumenterne vedrørende FF A/S A/S, herunder Finanstilsynets dokumenter vedrørende tilsynet med FF A/S A/S, og finder, at Finanstilsynet har modtaget rapporten og mødereferatet i forbindelse med sin tilsynsforpligtelse i medfør af § 344 i lov om finansiel virksomhed.

Erhvervsankenævnet vurderer, at de undtagne oplysninger indeholder fortrolige oplysninger om virksomhedens forretningsmæssige forhold samt oplysninger, der direkte relaterer sig til virksomhedens forhold, som Finanstilsynet har modtaget i forbindelse med sin tilsynsmyndighed. Erhvervsankenævnet har desuden vurderet, at oplysningerne indeholder fortrolige oplysninger, som kan undtages af hensyn til Finanstilsynets muligheder for at føre et effektivt tilsyn. Dokumenterne er derfor omfattet af tilsynets skærpede tavshedspligt, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Det af klageren anførte om, at hensynet til Finanstilsynets muligheder for at føre et effektivt tilsyn, samt hensynet til virksomhedens forretningsmæssige forhold ikke længere kan veje tungere end offentlighedens interesse i kendskab til oplysningerne, som følge af tidsperspektivet, kan ikke føre til anden vurdering.

Erhvervsankenævnet har vurderet, om der kan meddeles aktindsigt i oplysningerne efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ankenævnet

finder, at dette ikke er muligt. Ankenævnet har herved lagt vægt på, at aktindsigt i oplysningerne vil være i strid med tavshedspligtsreglerne, jf. lovens § 14, stk. 1, 2. pkt.

Ankenævnet stadfæster herefter Finanstilsynets afgørelse af 11. oktober 2023.