

Kendelse af den 27. september 2024 – J.NR. 24/05548

Stadfæstet, af Finanstilsynets afgørelse, hvor tilsynet afviste klagers anmodning om aktindsigt grundet, at klager ikke var part i sagen, hvorfor sagen skulle behandles efter offentlighedsloven. Ankenævnet tiltrådte Finanstilsynets vurdering af, at dokumentet skal anses for fortroligt og omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt. Ankenævnet finder, at den omstændighed, at klager har fået kendskab til dokumentets eksistens grundet en fejljournalisering, ikke medfører, at dokumentet har mistet sin fortrolige karakter

Offentlighedsloven § 23, § 35 samt Lov om kapitalmarkeder § 224, stk. 1

Finn Møller, Rikke Schiøtt Petersen og Mikael Friis Rasmussen

Kendelse

AA

mod

Finanstilsynet

Ved skrivelse af 15. maj 2024 har AA (klager) påklaget Finanstilsynets afgørelse af 13. maj 2024 om afslag på AAs anmodning om aktindsigt i ”Dokument - 1158516 BB A/S opkald vedr. AA.”

Finanstilsynet har den 27. maj 2024 videresendt klagen til Erhvervsankenævnet.

Sagens omstændigheder:

I Finanstilsynets udtalelse af 27. maj 2024 fremgår om sagens faktiske omstændigheder:

”Finanstilsynet giver hermed udtalelse til AAs (klagers) klage af 15. maj 2024 over Finanstilsynets afgørelse af 13. maj 2024.

Finanstilsynet er underlagt en særlig tavshedspligt, jf. § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder. Ved Finanstilsynets videregivelse af oplysninger til Erhvervsankenævnet er Erhvervsankenævnet også omfattet af denne tavshedspligt, jf. § 225, stk. 1, nr. 4, og § 229 i lov om kapitalmarkeder.

Klagen vedrører sag nr. 24-002943: Dokument - 1158516 BB A/S opkald vedr. AA (dokumentet). Klager anfører, at dokumentet er helt afgørende for sagen og klagers retssikkerhed. Klager mener, at Finanstilsynets begrundelse om fejljournalisering er påfaldende henset til, at klager nogenlunde samtidig får såvel et brev fra BB A/S om hans atypiske handelsadfærd og får et udkast til

politianmeldelse i høring fra Finanstilsynet. Derudover mener klager, at dokumentet formentlig kun kan hemmeligholdes, hvis sagen ikke leder til en politianmeldelse.

Finanstilsynet fastholder sin afgørelse.

1. Sagsfremstilling

Finanstilsynet sendte den 8. april 2024 udkast til politianmeldelse i høring hos klager. Sagen omhandler mulig markedsmanipulation (wash trades) udført af klager.

Finanstilsynet modtog den 17. april 2024 pr. mail klagers første anmodning om aktindsigt med følgende ordlyd: "*Jeg skal d.d. bede om fuld indsigtsret i alle data, som Finanstilsynet har i sagen. Herunder især evt. beskeder imellem BB A/S og Finanstilsynet?*" Finanstilsynet traf den 26. april 2024 afgørelse om delvis aktindsigt. Dokumentet var undtaget med den begrundelse, at der var tale om et internt arbejdsdokument, jf. § 23 i offentlighedsloven.

Finanstilsynet modtog den 1. maj 2024 klagers anden anmodning om aktindsigt med følgende ordlyd: "*Dernæst skal jeg bede om fuld aktindsigt i Dokument - 1158516 BB A/S opkald vedr. AA? Da ovenstående dokument kun kan hemmeligholdes frem til en evt. politianmeldelse!*" Finanstilsynet traf den 13. maj 2024 afgørelse om afslag på aktindsigt i dokumentet med den begrundelse, at dokumentet var omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt. Det er den afgørelse, som klager har klaget over.
..."

I Finanstilsynets afgørelse af 13. maj 2024 hedder det:

"Finanstilsynet har den 1. maj 2024 pr. mail modtaget din anmodning om aktindsigt.

I anmodningen skriver du følgende:

"Dernæst skal jeg bede om fuld aktindsigt i Dokument - 1158516 BB A/S opkald vedr. AA? Da ovenstående dokument kun kan hemmeligholdes frem til en evt. politianmeldelse!"

Vi har identificeret følgende dokument, der er omfattet af din anmodning om aktindsigt:

- Sag nr. 24-002943: Dokument – 1158516

Aktliste er vedlagt.

Afgørelse

Vi kan ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt.

Begrundelse

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

Det følger 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.

I medfør af § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder, er Finanstilsynet underlagt en sådan særlig tavshedspligt. Tavshedspligten omfatter i henhold til forarbejderne fortrolige oplysninger, som Finanstilsynets ansatte får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. 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 tilsynsvirksomhed, og som ikke er beregnet til at komme til offentlighedens kendskab på grund af deres fortrolige karakter.

Finanstilsynet vurderer, at oplysninger om korrespondance mellem Finanstilsynet og BB A/S, vil være fortrolige, medmindre de er alment kendte eller på anden måde har mistet deres fortrolige karakter. Telefonnotatet vedrører ikke forhold, der relaterer sig til den igangværende sag om mulig politianmeldelse.

Finanstilsynet har ved en beklagelig fejl journaliseret dokumentet på den samme sag, som vedrører politianmeldelsen for wash trades. Dokumentet figurerer på sagen som følge af en fejljournalisering. Dokumentet er dog omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt.

Finanstilsynets tavshedspligt er en afgørende betingelse for den tilsynsmæssige effektivitet. For at tilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, må virksomhederne og kunderne kunne nære tillid til, at tilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger. Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige.

Efter § 224, stk. 2, i lov om kapitalmarkeder berettiger samtykke fra den, som tavshedspligten tilsigter at beskytte, ikke Finanstilsynets ansatte til at videregive fortrolige oplysninger. Det betyder, at selvom dokumentet

vedrører oplysninger om dig, kan du ikke samtykke til, at Finanstilsynet udleverer dokumentet, idet dokumentet er omfattet af vores tavshedspligt.

Sag nr. 24-002943: Dokument – 1158516 anses for at indeholde fortrolige oplysninger, som Finanstilsynet har fået kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. De fortrolige oplysninger er undtaget i sin helhed.

Meroffentlighed

Vi har overvejet, om der er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 14, stk. 1, 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. ...”

I klageskrivelsen af 15. maj 2024 har AA blandt andet anført:

”Jeg ønsker at indbringe denne afgørelse for Erhvervsankenævnet, da dokument – 1158516 (BB A/S opkald vedr. AA) er helt afgørende for sagen og min retssikkerhed.

Finanstilsynet begrundet afvisning om aktindsigt med flere grunde.

Finanstilsynet vurderer, at jeg ikke har status, som part i forhold til den sag, selvom det fremgår ret tydelig af dokument.

Finanstilsynet oplyser dernæst at dokument er en fejljournalisering, men det modstrider ift. nedenstående tidshorisont, da der er en påfaldende tidshorisont imellem følgende dokumenter.

- Fredag d. 23.03.2024 - BB A/S opkald vedr. AA
- Mandag d. 25.03.2024 - Modtager jeg vedhæftet dokument fra BB A/S
- Mandag d. 08.04.2024 - Udkast til mulig politianmeldelse

BB A/S har et stort indirekte eller direkte ansvar i denne sag, da BB A/S A/S ikke har handlet efter reglerne om god skik – herunder ikke har handlet redeligt og loyalt overfor deres kunder. (I første omgang er der en igangværende sag hos BB A/S)

Jeg skal bede om aktindsigt i dokument – 1158516 i sin helhed iht. Meroffentlighed, dataloven og min retssikkerhed.

Dokument kan formentlig kun hemmeligholdes, såfremt der ikke kommer en politianmeldelse

Jeg har en stor tvivl om det er korrekt at der pludselig er sket en fejljournalisering, såfremt der er sket en fejljournalisering, så vil jeg gerne

have oplyst hvilken sag det drejer sig om iht. lov om aktindsigt i
meroffentlighed, dataloven og min retssikkerhed?
...”

I Finanstilsynets udtalelse af 27. maj 2024 fremgår om sagens retlige omstændigheder:

”2. Retligt grundlag

Finanstilsynets afgørelse er truffet i henhold til § 35 i lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), hvorefter 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.

Afgørelsen er derudover truffet i medfør af § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder, som bestemmer, at Finanstilsynet er underlagt en sådan særlig tavshedspligt.

3. Finanstilsynets vurdering

Partsstatus

Klager anfører, at Finanstilsynet vurderer, at klager ikke har status som part i forhold til Finanstilsynets afgørelse af den 13. maj 2024, selvom det fremgår ret tydeligt af dokumentet (Dokument 1158516).

Hertil bemærker Finanstilsynet, at 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, jf. § 9, stk. 1, i forvaltningsloven.

Finanstilsynet afgør sager i medfør af lov om kapitalmarkeder og regler fastsat i medfør heraf, jf. § 211, stk. 1, i loven, samt efter de regler der fremgår af § 211, stk. 2 og 3, i lov om kapitalmarkeder. Enhver, som en afgørelse retter sig imod, anses som part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af Finanstilsynet i medfør af de nævnte regler, for så vidt angår den del af sagen, som vedrører den pågældende, jf. § 231, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder. Dette modificeres i § 231, stk. 2 og 3, i lov om kapitalmarkeder, der bestemmer, hvem der derudover kan anses som part i forhold til Finanstilsynet.

Det fremgår af bemærkningerne til § 231, stk. 1, L 155 af 15. marts 2017:

”Ligesom den gældende værdipapirhandel m.v. omfatter den foreslåede bestemmelse kun partsstatus i forhold til sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af Finanstilsynet. Finanstilsynet træffer afgørelse i forskellige typer af sager. Det kendetegner en afgørelse, at den fastlægger retsstillingen for den person, som afgørelsen retter sig mod. En afgørelse kan f.eks. udgøre en påtale eller et påbud. Inspektionsrapporter og lignende kan være afgørelser, hvis de fastlægger retsstillingen for det pågældende selskab, eksempelvis ved påtaler og påbud, men ikke ved risikooplysninger.

Finanstilsynets beslutning om at foretage politianmeldelse er ikke en afgørelse, da der ikke herved fastlægges en retsstilling for den fysiske eller juridiske person, som politianmeldelsen vedrører. Det betyder, at Finanstilsynets beslutning om at overgive en sag til politimæssig efterforskning ikke udgør en afgørelse, og den fysiske eller juridiske person, som sagen vedrører, er dermed ikke part i sagen som følge af Finanstilsynets beslutning. Den pågældende persons adgang til aktindsigt m.v. er i stedet reguleret af offentlighedsloven.

Finanstilsynets beslutning om at afslutte en sag, uden at Finanstilsynet træffer beslutning om en reaktion, er ikke en afgørelse, da denne beslutning ikke fastlægger retsstillingen for den pågældende fysiske eller juridiske person, som sagen vedrører. Den pågældende person kan søge om aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Som udgangspunkt vil det ikke være muligt for Finanstilsynet at give aktindsigt efter offentlighedsloven i Finanstilsynets sager om tilsynsvirksomhed, da oplysninger i disse sager som altovervejende hovedregel er underlagt Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. lovforslagets § 224, jf. § 35 i offentlighedsloven.”

Klager har ikke status som part i forhold til de dokumenter, som klager beder om aktindsigt i, idet klagers anmodning om aktindsigt vedrører dokumenter og oplysninger om Finanstilsynets eventuelle beslutning om at foretage en politianmeldelse, der ikke er en afgørelse i henhold til forvaltningsloven.

Det forhold, at Finanstilsynet har sendt et udkast til politianmeldelse i høring hos klager, ændrer ikke ved ovennævnte vurdering, idet Finanstilsynet ikke har været forpligtet hertil efter forvaltningsloven. Finanstilsynet har således alene valgt at sende et udkast til politianmeldelse i høring hos klager i henhold til god forvaltningsskik.

Aktindsigtsanmodningen blev derfor behandlet efter offentlighedsloven.

Tavshedspligt

Det følger 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.

I medfør af § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder, er Finanstilsynet underlagt en sådan særlig tavshedspligt. Tavshedspligten omfatter i henhold til forarbejderne fortrolige oplysninger, som Finanstilsynets ansatte får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. Det overordnede hen-

syn 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 tilsynsvirksomhed, og som ikke er beregnet til at komme til offentlighedens kendskab på grund af deres fortrolige karakter.

Finanstilsynets tavshedspligt er en afgørende betingelse for den tilsynsmæssige effektivitet. For at Finanstilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, må virksomhederne og kunderne kunne nære tillid til, at tilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger. Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige.

Finanstilsynet vurderer, at oplysninger om korrespondance mellem Finanstilsynet og BB A/S, vil være fortrolige, medmindre de er alment kendte eller på anden måde har mistet deres fortrolige karakter.

Som det fremgår af udkastet til politianmeldelse, indikerede en wash trade-alarm i Finanstilsynets overvågningssystem, at klager havde foretaget en række wash trades i finansielle instrumenter. På den baggrund oprettede Finanstilsynet den 22. februar 2023 en sag og undersøgte klagers handelsadfærd i perioden fra den 1. januar 2020 til den 1. august 2023. Finanstilsynet har ikke modtaget underretning fra BB A/S om klagers wash trades. Finanstilsynet har foretaget en bred forespørgsel hos BB A/S mhp. at få udleveret ordre- og transaktionsdata, men Finanstilsynet har ikke oplyst BB A/S om, hvad denne data skulle anvendes til, og BB A/S er således ikke bekendt med, at Finanstilsynet har udarbejdet en politianmeldelse og sendt den i høring hos klager.

Dokumentet vedrører ikke forhold, der relaterer sig til den igangværende sag om mulig politianmeldelse. Finanstilsynet har ved en beklagelig fejl journaliseret dokumentet på den samme sag, som vedrører politianmeldelsen for wash trades. Dokumentet figurerede således på sagen som følge af en fejljournalisering. Dokumentet er flyttet, så det ikke længere ligger på den pågældende sag. Dokumentet er i øvrigt omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt, hvilket medfører, at dokumentet skulle have været undtaget fra aktindsigt i sin helhed, dvs., at dokumentets eksistens aldrig skulle have været kommet til klagers kendskab. At klager har fået kendskab til dokumentets eksistens ved en fejl, medfører ikke, at der kan gives aktindsigt i dokumentets indhold.

Det er afgørende for Finanstilsynets tilsyn, at virksomheder, herunder BB A/S, kan videregive fortrolige oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at de ikke videregives. Det betyder også, at Finanstilsynet skal holde oplysninger i tilknytning hertil fortrolige, så det ikke er muligt at drage konklusioner om eksistensen af sager eller dokumenter afhængigt af, om en person meddeles aktindsigt eller ej.

Derudover kan klager ikke samtykke til, at Finanstilsynet udleverer dokumentet, selvom dokumentet vedrører oplysninger om klager, idet dokumentet er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt. Efter § 224, stk. 2, i lov om kapitalmarkeder berettiger samtykke fra den, som tavshedspligten tilsigter at beskytte, ikke Finanstilsynets ansatte til at videregive fortrolige oplysninger.

Meroffentlighed

Finanstilsynet har overvejet, om der er grundlag for at give klager aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 14, stk. 1, 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. Finanstilsynet kan på den baggrund ikke give klager aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

4. Konklusion

Finanstilsynet vurderer, at klager ikke har status som part i forhold til den sag, som klager beder om aktindsigt i. Klagers anmodning om aktindsigt skal derfor behandles efter offentlighedsloven.

Sag nr. 24-002943: Dokument – 1158516 indeholder fortrolige oplysninger, som Finanstilsynet har fået kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed. De fortrolige oplysninger er undtaget i sin helhed, jf. offentlighedslovens § 35 og § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder.

På baggrund af dette fastholder Finanstilsynet sin afgørelse af 13. maj 2024.
...”

Ankenævnet udtaler:

Det fremgår af § 9, stk. 1 i forvaltningsloven, at 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.

Ifølge § 231, stk. 1 i lov om kapitalmarkeder anses enhver, som en afgørelse retter sig mod, som part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af Finanstilsynet i medfør af de i § 211, stk. 1-3, og § 213, stk. 1-3 og 5, nævnte regler, for så vidt angår den del af sagen, som vedrører den pågældende.

Af lovbemærkningerne til kapitalmarkedslovens § 231, jf. lovforslag nr. L 155 af 15. marts 2017, fremgår blandt andet:

“Partsbegrebet i den foreslåede bestemmelse adskiller sig dermed fra det forvaltningsretlige partsbegreb ved klart at afgrænse, hvem der kan anses for part

i forhold til en afgørelse truffet af Finanstilsynet. Partsbegrebet i det foreslåede stk. 1 opstiller et udgangspunkt om, at parter i de sager, hvori Finanstilsynet træffer eller vil træffe en afgørelse i medfør af regler, som Finanstilsynet påser overholdelsen af, jf. lovforslagets §§ 211 og 213, er dem, som afgørelsen retter sig mod, dvs. afgørelsens adressater. Der er som udgangspunkt ikke andre end afgørelsens adressat, der tillægges partsstatus efter lovforslaget, jf. dog de foreslåede stk. 2 og 3.

Det særlige partsbegreb er nødvendigt for at undgå en udhuling af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. lovforslagets § 224, da parternes adgang til aktindsigt efter forvaltningsloven ikke tilsidesættes af reglerne om tavshedspligt, jf. § 9, stk. 5, i forvaltningsloven. Begrænsningen er nødvendig, da Finanstilsynets ansatte er underlagt en skærpet tavshedspligt, jf. lovforslagets § 224, stk. 1.

Ligesom den gældende bestemmelse om partsbegrebet i lov om værdipapirhandel m.v. omfatter den foreslåede bestemmelse kun partsstatus i forhold til sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af Finanstilsynet. Finanstilsynet træffer afgørelse i forskellige typer af sager. Det kendetegner en afgørelse, at den fastlægger retsstillingen for den person, som afgørelsen retter sig mod. En afgørelse kan f.eks. udgøre en påtale eller et påbud. Inspektionsrapporter og lignende kan være afgørelser, hvis de fastlægger retsstillingen for det pågældende selskab, eksempelvis ved påtaler og påbud, men ikke ved risikoplysninger.

Finanstilsynets beslutning om at foretage politianmeldelse er ikke en afgørelse, da der ikke herved fastlægges en retsstilling for den fysiske eller juridiske person, som politianmeldelsen vedrører. Det betyder, at Finanstilsynets beslutning om at overgive en sag til politimæssig efterforskning ikke udgør en afgørelse, og den fysiske eller juridiske person, som sagen vedrører, er dermed ikke part i sagen som følge af Finanstilsynets beslutning. Den pågældende persons adgang til aktindsigt m.v. er i stedet reguleret af offentlighedsloven.

Finanstilsynets beslutning om at afslutte en sag, uden at Finanstilsynet træffer beslutning om en reaktion, er ikke en afgørelse, da denne beslutning ikke fastlægger retsstillingen for den pågældende fysiske eller juridiske person, som sagen vedrører. Den pågældende person kan søge om aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Som udgangspunkt vil det ikke være muligt for Finanstilsynet at give aktindsigt efter offentlighedsloven i Finanstilsynets sager om tilsynsvirksomhed, da oplysninger i disse sager som altovervejende hovedregel er underlagt Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. lovforslagets § 224, jf. § 35 i offentlighedsloven.

...”

Erhvervsankenævnet tiltræder, at klager ikke er anset som part i sagen, og at anmodningen om aktindsigt følgelig skal behandles efter bestemmelserne i lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Ifølge § 7, stk. 1 og stk. 2, i offentlighedsloven 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.

Det følger af offentlighedslovens § 35, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

I henhold til § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder er Finanstilsynets ansatte under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Af lovbemærkningerne til kapitalmarkedslovens § 224, jf. lovforslag nr. L155 af 15. marts 2017, fremgår blandt andet:

“Tavshedspligten er i høj grad baseret på et ønske om at beskytte virksomhedernes kunder, det være sig privatpersoner eller erhvervskunder. Hertil kommer et ønske om af konkurrencemæssige grunde at beskytte virksomhedernes 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 virksomhederne og kunderne kunne nære tillid til, at tilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger.

...

Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en 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, så 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 virksomheds 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 lovforslagets kapitel 37. Det medfører bl.a., at sager, der relaterer

sig til tilsynsforpligtelsen i lovforslagets § 211, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven samt en række forordninger og regler udstedt i medfør loven og de pågældende forordninger, samt undersøgelser efter lovforslagets § 215 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.

Adgangen til meroffentlighed, jf. § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven, i Finanstilsynets sager efter offentlighedsloven begrænses af Finanstilsynets tavshedspligt. Det er dog udelukkende adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, der er begrænset. Parters rettigheder, herunder adgang til aktindsigt, skal afgøres efter forvaltningsloven. Afgørelse af, hvem der er part i forhold til Finanstilsynet, træffes efter lovforslagets § 231.
...”

Det fremgår af Finanstilsynets afgørelse af 13. maj 2024, at afslaget på aktindsigt er meddelt med henvisning til, at dokumentet, som klager ønsker aktindsigt i, vedrører oplysninger opnået gennem Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, der må anses for fortrolige oplysninger, og som dermed er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt. Finanstilsynet henviser desuden til, at dokumentet er fejljournaliseret på den pågældende sag om mulig politianmeldelse, og at dokumentet således vedrører en anden sag.

Ankenævnet tiltræder Finanstilsynets vurdering af, at dokumentet skal anses for fortroligt og omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt. Ankenævnet finder, at den omstændighed, at klager har fået kendskab til dokumentets eksistens grundet en fejljournalisering, ikke medfører, at dokumentet har mistet sin fortrolige karakter. Ankenævnet tiltræder herefter, at der ikke skal meddeles aktindsigt i dokumentets indhold.

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

Ankenævnet stadfæster herefter Finanstilsynets afgørelse af 13. maj 2024.