

Den 28. februar 2025 J.NR. 24/10615

Ankenævnet hjemviser Finanstilsynets afgørelse om afslag på anmodning om aktindsigt i tilsynets sag om meddelelse af koncession til CC A/S.

Lov om forsikringsvirksomhed § 31, stk. 5 og § 285, stk. 1 og 5, offentlighedslovens § 35
(Shaina Jabbar, Lars Wind-Johannesen og Mikael Friis Rasmussen)

Kendelse

AA og BB

mod

Finanstilsynet

AA og BB har klaget over Finanstilsynets afgørelse af 25. september 2024 vedrørende aktindsigt. Klagen angik oprindelige hele Finanstilsynets afgørelse, men efter at Finanstilsynet har genoptaget sin behandling af en del af klagers aktindsigtsanmodning, angår sagen for Erhvervsankenævnet kun den del af Finanstilsynets afgørelse, hvorved tilsynet har givet delvis afslag på anmodning om aktindsigt i tilsynets sag om meddelelse af koncession til CC A/S.

Sagens omstændigheder

Af en af Finanstilsynet udarbejdet udtalelse af 4. november 2024 til Erhvervsankenævnet fremgår om sagens faktiske omstændigheder blandt andet:

”Finanstilsynet afgiver følgende udtalelse til BB og AAs (”**klagerne**”) klage af 23. oktober 2024 over Finanstilsynets afgørelse om aktindsigt af 25. september 2024 (”**klagen**”).

Klagen omhandler Finanstilsynets delvise afslag på aktindsigt af 25. september 2024 (”**afgørelsen**”).

Finanstilsynet medsender klagen til Erhvervsankenævnet.

Finanstilsynet fastholder sin afgørelse for så vidt angår første del af aktindsigtsanmodningen, der vedrører Finanstilsynets meddelelse af koncession til CC A/S.

For så vidt angår anden del af aktindsigtsanmodningen, der vedrører det af

kuratellet i DD A/S' rejste tilbagebetalingskrav på ca. [værdi 1] kr. over for EE A/S, har Finanstilsynet på baggrund af klagen valgt at genoptage den del af forespørgslen til fornyet behandling. Finanstilsynet kontakter klagerne i den forbindelse.

I § 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed og § 31, stk. 5, i lov om forsikringsformidling findes en modifikation til tavshedspligten, hvorefter fortrolige oplysninger kan videregives under en civil retssag, når en finansiel virksomhed er erklæret konkurs eller trådt i likvidation, og hvis oplysningerne ikke vedrører kundeforhold eller tredjemand, der er eller har været involveret i forsøg på at redde virksomheden.

Finanstilsynets tavshedspligt finder fortsat anvendelse på fortrolige oplysninger om virksomheder, der er erklæret eller er under konkurs. Modifikationen i § 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed og § 31, stk. 5, i lov om forsikringsformidling giver mulighed for, at der i visse tilfælde kan videregives fortrolige oplysninger under en civil retssag. Modifikationen i § 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed og § 31, stk. 5, i lov om forsikringsformidling indebærer ikke et ophør af tavshedspligten ved konkurs eller likvidation. Dette følger af § 290 i lov om forsikringsvirksomhed og § 31, stk. 12, i lov om forsikringsformidling.

Ved en fejl har Finanstilsynet ikke behandlet aktindsigtsanmodningen med henblik på, om betingelserne er opfyldt for, at Finanstilsynet kan videregive oplysninger i forhold til anden del af aktindsigtsanmodningen til klagerne i medfør af § 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed og § 31, stk. 5, i lov om forsikringsformidling. Dette set i lyset af, at klagerne skriver, at de er blevet sagsøgt af konkursboet efter DD A/S på vegne af konkursboet efter EE A/S.

Finanstilsynet beklager fejlen, og genoptager derfor vurderingen i forhold til anden del af klagernes aktindsigtsanmodning. Finanstilsynet vil i den forbindelse vurdere, om betingelserne for at klagerne kan få videregivet fortrolige oplysninger til brug for en civil retssag er opfyldt, jf. § 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed og § 31, stk. 5, i lov om forsikringsformidling.

1. Sagsfremstilling

Klagerne anmodede den 5. september 2024 om aktindsigt i alt materiale og sager vedrørende:

1. Finanstilsynets meddelelse af koncession til CC A/S ("CC A/S") den 2. november 2018, herunder ansøgningen med bilag, al korrespondance med CC A/S, mødenoter, telefonnotater og interne notater.

2. Det af kuratellet i DD A/S ("DD A/S") rejste tilbagebetalingskrav på ca. [værdi 1] kr. over for EE A/S ("EE A/S"), herunder al korrespondance med DD A/S, FF [fond] og EE A/S, mødenoter, telefonnotater og interne notater i perioden fra DD A/S' konkurs i 2018 frem til EE A/Ss konkurs i 2023, der direkte eller indirekte vedrører det rejste krav.

Klagerne skrev i aktindsigtsanmodningen, at de er blevet sagsøgt af konkursboet efter DD A/S på vegne af konkursboet efter EE A/S med påstand om, at klagerne har pådraget sig et ledelsesansvar i relation til en række ledelsesmæssige dispositioner i EE A/S.

Brevet af 4. september 2024 er vedlagt af klager som **klagers bilag 2**.

Klagerne fik delvist medhold i aktindsigtsanmodningen i afgørelsen. Brevet er vedlagt af klager som **klagers bilag 1**.

I afgørelsen vurderede Finanstilsynet, at klagerne i forhold til Finanstilsynets sag med sagsnummer [sagsnummer 1] er part i forhold til enkelte dokumenter, der indeholder afgørelser, der er direkte rettet mod klagerne, jf. § 302 i lov om forsikringsvirksomhed.

Med henvisning til § 9 i forvaltningsloven gav Finanstilsynet på den baggrund delvis aktindsigt i sag nr. [sagsnummer 1].

Der blev meddelt aktindsigt i akt nummer 10, 74 (dokument nr. 290733), 89 (dokument nr. 299015, 299016 og 299017) og 205 (dokument nr. 664684 og 664685).

Finanstilsynet vurderede derudover, at klagerne ikke har status af part i de øvrige sager og dokumenter, som der blev anmodet om aktindsigt i. Anmodningen om aktindsigt for disse, samt for de dokumenter på sag [sagsnummer 1], der ikke blev meddelt aktindsigt i, skulle derfor behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Der blev meddelt fuld aktindsigt efter § 7 i offentlighedsloven i følgende sag:

Sagsnummer [sagsnummer 3]
Aktnummer 1

Finanstilsynet meddelte afslag på aktindsigt i følgende:

Sagsnummer [sagsnummer 1]
Hele akter og undtagne oplysninger i aktnummer 1-9, 11-88, 90-135, 138-141, 143-145, 148-150, 154, 156, 162-164, 166-168, 172-178, 180-201 og 203-205 blev undtaget efter § 35 i offentlighedsloven, jf. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed.

Aktnummer 135-137, 142, 146-147, 151-153, 155, 157-161, 165, 169-171, 179 og 202 blev undtaget efter § 23 i offentlighedsloven.

Sagsnummer [sagsnummer 2]
Aktnummer 2 blev undtaget efter § 35 i offentlighedsloven, jf. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed.

Aktnummer 1 blev undtaget efter § 23 i offentlighedsloven.

Klagerne har efterfølgende, den 23. oktober, klaget over Finanstilsynets afgørelse af 25. september 2024.

Finanstilsynet videregiver hermed klagen til Erhvervsankenævnet. Klagen vedlægges.”

I Finanstilsynets afgørelse af 25. september 2024 hedder det:

”Finanstilsynet har den 5. september 2024 pr. mail modtaget din anmodning om aktindsigt.

I anmodningen skriver du følgende:

”På vegne af AA og BB skal vi hermed i medfør af forvaltningslovens § 9, stk. 1 og/eller offentlighedslovens § 7, stk. 1 anmode om aktindsigt i alt materiale i Finanstilsynets sager vedrørende:

1. Finanstilsynets meddelelse af koncession til CC A/S ("CC A/S") den 2. november 2018, herunder ansøgningen med bilag, al korrespondance med CC A/S, mødenoter, telefonnotater og interne notater.

2. Det af kuratellet i DD A/S' ("DD A/S") rejste tilbagebetalingskrav på ca. [værdi 1] kr. over for EE A/S ("EE A/S"), herunder al korrespondance med DD A/S, FF [fond] og EE A/S, mødenoter, telefonnotater og interne notater i perioden fra DD A/S' konkurs i 2018 frem til EE A/Ss konkurs i 2023, der direkte eller indirekte vedrører det rejste krav.

Aktindsigtsanmodningen skyldes, at bl.a. AA og BB er blevet sagsøgt for et større tocifret millionbeløb i en retssag, hvor sagsøger (konkursboet efter DD A/S på vegne af konkursboet efter EE A/S jf. konkurslovens § 137) hævder, at de sagsøgte har pådraget sig et ledelsesansvar i relation til en række ledelsesmæssige dispositioner i EE A/S.

Sagsøger har i sagen fremført anbringender, der gør det relevant at få belyst de forhold, der anmodes om aktindsigt i. AA og BB har således begge en væsentlig, individuel og retlig interesse i at opnå indsigt i de pågældende dokumenter, idet materialet har betydning for at kunne forsvare sig imod velfærds-truende krav rejst imod dem personligt.

Vi står naturligvis til rådighed for eventuelle spørgsmål.”

I forhold til første del af aktindsigtsanmodningen, der vedrører Finanstilsynets meddelelse af koncession til CC A/S, har Finanstilsynet identificeret følgende sag, der er omfattet af din anmodning om aktindsigt:

- [sagsnummer 1] – Stiftelse af CC A/S

I forhold til anden del af aktindsigtsanmodningen, der vedrører det af kuratellet i DD A/S' rejste tilbagebetalingskrav på ca. [værdi 1] kr. over

for EE A/S, har Finanstilsynet identificeret følgende sager, der er omfattet af din anmodning om aktindsigt:

- [sagsnummer 2] – *titel udeladt*
- [sagsnummer 3] – DEP spørger til retssag ml. kurator i DD A/S og EE A/S

Aktlister er vedlagt.

1. Afgørelse

AA og BB er part i forhold til enkelte dokumenter på sag [sagsnummer 1], jf. § 302 i lov om forsikringsvirksomhed.

AA og BB har ikke status af part i de øvrige sager og dokumenter, som der bedes om aktindsigt i. Anmodningen om aktindsigt for disse skal derfor behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Finanstilsynet har gennemgået sagen og vurderet, at følgende dokumenter kan udleveres i sin helhed, jf. forvaltningslovens § 9 (vedlagt):

Sag [sagsnummer 1]

Aktnummer: 10, 74 (dokumentnummer 290733), 89 (dokumentnummer 299015, 299016 og 299017), 205 (dokumentnummer 664684 og 664685).

Vi har undtaget oplysninger i følgende dokumenter, jf. forvaltningslovens § 9 (vedlagt):

Sag [sagsnummer 1]

Aktnummer: 74 (dokumentnummer 290730), 75, 77, 78, 79, 80, 89 (dokumentnummer 299014), 162, 190, 198, 204.

Finanstilsynet har vurderet, at følgende dokumenter kan udleveres i sin helhed, jf. offentlighedslovens § 7 (vedlagt):

Sag [sagsnummer 3]

Aktnummer 1

Finanstilsynet kan ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt i forhold til dokumenterne på sag [sagsnummer 2].

2. Begrundelse

2.1. Partsbegrebet efter lov om forsikringsvirksomhed

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.

Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne dokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det følger af § 12, stk. 1, 1. pkt., i forvaltningsloven.

Før lov om forsikringsvirksomheds ikrafttræden den 1. januar 2024 var partsbegrebet for forsikringsselskaber, forsikringsholdingvirksomheder samt udenlandske forsikringsselskaber og forsikringsholdingvirksomheder i forhold til Finanstilsynet reguleret i § 355 i lov om finansiel virksomhed.

Med gennemførslen af lov om forsikringsvirksomhed blev de dele af § 355, stk. 1-3, 6 og 7, i lov om finansiel virksomhed, der er relateret til partsbegrebet for forsikringsselskaber, forsikringsholdingvirksomheder samt udenlandske forsikringsselskaber og forsikringsholdingvirksomheder, videreført i § 302 i lov om forsikringsvirksomhed uden materielle ændringer.

Som part i forhold til Finanstilsynet, anses forsikringsselskabet, som Finanstilsynet har truffet eller vil træffe afgørelse over for i medfør af lov om forsikringsvirksomhed og forskrifter fastsat i medfør af solvens II-direktivet, det følger af § 302, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed.

Opregningen af hvem der anses som part i forhold til Finanstilsynet i §§ 302 og 303 i lov om forsikringsvirksomhed er udtømmende, og bestemmelserne udgør derfor en afvigelse fra det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb.

Partsbegrebet i § 302, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, omfatter derfor alene forsikringsselskabet, forsikringsholdingvirksomheden og udenlandske forsikringsselskaber eller forsikringsholdingvirksomheder, som Finanstilsynets afgørelse retter sig mod. Det særlige partsbegreb er nødvendigt for at undgå en udhuling af Finanstilsynets tavshedspligt, da parter adgang til aktindsigt efter forvaltningsloven ikke tilsidesættes af tavshedspligtsreglerne.

Finanstilsynet vurderer på baggrund af ovenstående, at AA og BB ikke har partsstatus i medfør af § 302, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, da de to personer ikke er omfattet af bestemmelsens omfattede virksomheder. Bestemmelsen omfatter alene de pågældende virksomheder, og den omfatter derfor ikke personer ansat i direktionen eller bestyrelsesmedlemmer.

I § 302, stk. 2-5, i lov om forsikringsvirksomhed, er opregnet en række yderligere tilfælde, hvorefter andre personer med tilknytningen til en sag anses for part i sagen. Bestemmelsen gør udtømmende op med, hvem der kan anses for part.

I medfør af § 302, stk. 3, i lov om forsikringsvirksomhed, anses i øvrigt et bestyrelsesmedlem eller en direktør som part, hvis Finanstilsynets afgørelse er rettet direkte mod den pågældende.

Finanstilsynet vurderer, at AA og BB har status af part i dokumenterne på sagen [sagsnummer 1], hvor Finanstilsynet har foretaget en afgørelse, der er direkte rettet mod dem jf. § 302, stk. 3, i lov om forsikringsvirksomhed.

Finanstilsynet har derfor udleveret følgende dokumenter i sin helhed:

Sag [sagsnummer 1]

Aktnummer 10, 74 (dokumentnummer 290733), 89 (dokumentnummer 299015, 299016 og 299017), 205 (dokumentnummer 664684 og 664685).

Finanstilsynet har derudover udleveret oplysninger i følgende dokumenter:

Aktnummer: Aktnummer: 74 (dokumentnummer 290730), 75, 77, 78, 79, 80, 89 (dokumentnummer 299014), 162, 190, 198, 204.

Finanstilsynet vurderer derfor også, at AA og BB ikke har status som parter i forhold til de øvrige dokumenter på sagerne, som der bedes om aktindsigt i, da disse dokumenter ikke omfatter afgørelser fra Finanstilsynet, som er direkte rettet mod AA og BB, jf. § 302, stk. 3, i lov om forsikringsvirksomhed.

Din anmodning i relation til oplysningerne og dokumenter, hvor Kim Bruhn-Petersen og BB ikke er parter, jf. ovenfor, skal derfor behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

2.2. Offentlighedslovens regler

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.

Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne dokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det følger af § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

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. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed og § 31, stk. 1 i lov om forsikringsformidling indeholder særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er omfattet af § 35 i offentlighedsloven.

Det fremgår af § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed og § 31, stk. 1, i lov om forsikringsformidling, at Finanstilsynets ansatte har pligt til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsyns- og afviklingsvirksomheden.

Den særlige tavshedspligt er begrundet i en række konkrete hensyn. Det overordnede hensyn er til Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn og at beskytte virksomheder under tilsyn og deres kunder mod udlevering af fortrolige oplysninger. Det er afgørende for Finanstilsynets tilsyn, at virksomheder kan videregive fortrolige oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at de ikke videregives.

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

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.

Finanstilsynet har foretaget en konkret vurdering af de enkelte dokumenter, som du har bedt om aktindsigt i. Finanstilsynet har vurderet, at nogle af dokumenterne indeholder fortrolige oplysninger om selskabernes forretningsmæssige forhold samt oplysninger, der på grund af deres karakter er fortrolige. Derudover er der også Finanstilsynets interne dokumenter. Nedenfor gennemgås de enkelte sager med angivelse af, hvorfor der ikke kan opnås aktindsigt i de enkelte dokumenter.

Sagsnummer [sagsnummer 1]

Sagen omfatter dokumenter, der indeholder fortrolige oplysninger herunder oplysninger om selskabets forretningsmæssige forhold. Disse oplysninger er derfor omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed. Yderligere indeholder sagen dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 23 om undtagelse af interne oplysninger.

Hele akter og undtagne oplysninger i aktnummer 1-9, 11-88, 90-135, 138-141, 143-145, 148-150, 154, 156, 162-164, 166-168, 172-178, 180-201 og 203-205 er undtaget efter offentlighedslovens § 35, jf. lov om forsikringsvirksomhed § 285, stk. 1.

Aktnummer 135-137, 142, 146-147, 151-153, 155, 157-161, 165, 169-171, 179 og 202 er undtaget efter offentlighedslovens § 23.

Sagsnummer [sagsnummer 2]

Sagen omfatter et dokument, der indeholder fortrolige oplysninger herunder oplysninger om selskabets forretningsmæssige forhold. Disse oplysninger er derfor omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed. Yderligere indeholder sagen et dokument, der er omfattet af offentlighedslovens § 23 om undtagelse af interne oplysninger.

Aktnummer 2 er undtaget efter offentlighedslovens § 35, jf. lov om forsikringsvirksomhed § 285, stk. 1.

Aktnummer 1 er undtaget efter offentlighedslovens § 23.

Meroffentlighed

Vi har overvejet, om der er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 10 i forvaltningsloven og § 14 i offentlighedsloven.

Oplysningerne I søger om aktindsigt i er underlagt tavshedspligt, hvorfor der

ikke kan gives aktindsigt efter § 10 i forvaltningsloven eller § 14 i offentlighedsloven. Vi har derfor vurderet, at der ikke er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.
...”

I klageskrivelsen af 23. oktober 2024 er anført blandt andet:

”På vegne af AA og BB (herefter ”**klagerne**”) skal jeg hermed indbringe Finanstilsynets afgørelse om aktindsigt af 25. september 2024 (**bilag 1**) til Erhvervsankenævnet i medfør af lov om forsikringsvirksomhed § 309, stk. 1 og forvaltningslovens § 16, stk. 4. Som **bilag 2** vedlægges klagernes anmodning om aktindsigt af 5. september 2024 til Finanstilsynet (herefter ”**aktindsigtsanmodningen**”).

Som også tilkendegivet i selve aktindsigtsanmodningen skyldes anmodningen, at klagerne (i deres egenskab af at have været tidligere bestyrelsesformand og administrerende direktør i EE A/S) og den øvrige tidligere ledelse i EE A/S er blevet sagsøgt for et større tocifret millionbeløb i en retssag, hvor sagsøger (konkursboet efter DD A/S på vegne af konkursboet efter EE A/S, jf. konkurslovens § 137) hævder, at de sagsøgte har pådraget sig et ledelsesansvar i relation til en række ledelsesmæssige dispositioner i EE A/S. Sagsøger har under retssagen fremført anbringender, som gør det relevant at få belyst de forhold, som klagerne har anmodet om aktindsigt i.

Klagerne henviser i særdeleshed til principperne i Højesterets afgørelser gengivet i U.2017.816H og U.2017.1526H, idet det gøres gældende, at de overvejelser og principper, der i sagerne førte til, at Finanstilsynet blev pålagt hhv. at afgive forklaring og at fremlægge uanonymiseret materiale i retssager anlagt imod tidligere bankledelsesmedlemmer, tillige taler for at indrømme klagerne aktindsigt.

Også praktiske og ressourcemæssige forhold taler for at imødekomme klagernes aktindsigtsanmodning, idet Finanstilsynet i modsat fald må forvente at blive mødt med en editionsbegæring, hvilket er tids- og omkostningskrævende for både klagerne og Finanstilsynet.

Af faktiske forhold henviser klagerne særligt til:

1. EE A/S blev den 24. august 2023 taget under konkursbehandling, og aktindsigt kompromitterer således ikke relevante hensyn til EE A/S selv.
2. Der begæres ikke aktindsigt i EE A/Ss kundeforhold, og aktindsigt kompromitterer således ikke relevante kundehensyn.
3. Den anlagte ledelsesansvarssag er kompleks og velværdstruende for (bl.a.) klagerne.
4. Det er relevant at få belyst omfanget og karakteren af det materiale Finanstilsynet i 2018 modtog i forbindelse med EE A/Ss' søsterselskab, CC A/S'

koncessionsansøgning, idet det er klagerens opfattelse, at de i den anlagte ledelsesansvarssag bliver kritiseret for forhold, som Finanstilsynet var oplyst om og ikke reagerede på, hvilket efter fast højesteretspraksis kan tillægges relevans for ansvarsbedømmelsen, jf. fx U.2019.1907H.

5. I 2020 rejste DD A/S et krav på [værdi 1] kr. over for EE A/S baseret på en hævde om at have krav på tilbagebetaling af agentprovision i EE A/S som følge af, at DD A/S konkursboet opsagde alle indtegnede forsikringer formidlet

af EE A/S. Det er relevant at få kortlagt Finanstilsynets involvering i beslutningen om at lade DD A/S rejse dette tilbagesøgningskrav, idet der er klagerens opfattelse, at Finanstilsynet var involveret i eller informeret om denne beslutning, der var den direkte årsag til, at EE A/S senere gik konkurs.

6. I hvert fald materialet efterspurgt under punkt 4 ovenfor havde klagerne adgang til på indleveringstidspunktet i 2018. Klagerne har imidlertid ikke længere selv adgang til materialet.

7. Hverken materialet efterspurgt under punkt 4 og 5 ovenfor kan på nuværende tidspunkt fremskaffes på anden vis end via Finanstilsynet.”

I Finanstilsynets udtalelse af 4. november 2024 fremgår om sagens retlige omstændigheder:

”2. Finanstilsynets bemærkninger til første del af aktindsigtsanmodningen

2.1. Retligt grundlag

Klagerne har i klagen ikke bestridt Finanstilsynets vurdering af, at klagerne alene har partsstatus i forhold til enkelte dokumenter på Finanstilsynets sag med sagsnummer [sagsnummer 1]. Disse dokumenter har Finanstilsynet, jf. ovenfor, meddelt klager aktindsigt i efter reglerne i § 9 i forvaltningsloven.

Det er derfor Finanstilsynets forståelse, at der er enighed mellem klagerne og Finanstilsynet om, at anmodningen om aktindsigt, for så vidt angår de dokumenter, hvor Finanstilsynet har afvist at meddele aktindsigt, skal behandles i henhold til offentlighedsloven.

Det fremgår af § 7, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven, at enhver med de undtagelser, der følger af §§ 19-35 i offentlighedsloven, 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. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed er en særlig bestemmelse om tavshedspligt, der er omfattet af § 35 i offentlighedsloven.

Det fremgår af § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, at Finanstilsynets ansatte under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. 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.

Følgende fremgår af lovbemærkningerne til § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, jf. lovforslag nr. 88 af 29. marts 2023:

”Ved ”fortrolige oplysninger” forstås oplysninger om en finansiel 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 ad 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 virksomheds kunder eller på anden vis har en personlig, økonomisk eller forretningsmæssig tilknytning til kunder uden selv at være det.”

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, hvilket f.eks. kan være forsikringsselskabers forretningsmæssige forhold.

Følgende fremgår derudover af lovbemærkningerne til § 285, stk. 2, i lov om forsikringsvirksomhed, jf. lovforslag nr. 88 af 29. marts 2023:

”Finanstilsynets tavshedspligt er i høj grad baseret på et ønske om at beskytte de finansielle virksomheders kunder, det være sig privatpersoner eller erhvervskunder. Hertil kommer et ønske om af konkurrencemæssige grunde at beskytte de finansielle virksomheders forretningsmæssige forhold.

Finanstilsynets tavshedspligt er en afgørende betingelse for den tilsynsmæssige effektivitet. For at Finanstilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, må de finansielle virksomheder og kunderne kunne nære tillid til, at Finanstilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger.

Da de fortrolige oplysninger i langt overvejende grad hidrører fra de finansielle virksomheder, vil det være mest korrekt og sikrest, at det er den pågældende virksomhed selv, der meddeler oplysningerne til tredjemand. Oplysninger om virksomhedens kunder kan kun videregives med kundernes samtykke.”

Pligten til at meddele oplysninger efter § 7 i offentlighedsloven er derudover begrænset af § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne dokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående

2.2. Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynet vurderer, at de dokumenter, som Finanstilsynet har afvist at meddele aktindsigt i, enten er interne dokumenter jf. § 23 i offentlighedsloven eller dokumenter, der er underlagt tavshedspligt jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed.

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. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed er en særlig bestemmelse om tavshedspligt, der er omfattet af § 35 i offentlighedsloven.

Det fremgår af § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, at Finanstilsynets ansatte under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e har pligt 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 til Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn og at beskytte virksomheder under tilsyn og deres kunder mod udlevering af fortrolige oplysninger. Det er afgørende for Finanstilsynets tilsyn, at virksomheder kan videregive fortrolige oplysninger til Finanstilsynet med sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives.

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

Klagerne har søgt om aktindsigt i Finanstilsynets meddelelse af koncession til CC A/S, herunder ansøgning med bilag, korrespondance med CC A/S, mødenotater, telefonnotater og interne notater.

De dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i, indeholder oplysninger om CC A/S' forretningsmæssige forhold. Forretningsmæssige oplysninger er, jf. bemærkningerne til § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, fortrolige oplysninger, og disse er ikke beregnet til at komme til offentlighedens kendskab på grund af deres fortrolige karakter.

Finanstilsynet vurderer derfor, at de pågældende dokumenter og oplysninger, som Finanstilsynet har modtaget gennem sin tilsynsvirksomhed i forbindelse med Finanstilsynets meddelelse af tilladelse til CC A/S, er fortrolige oplysninger, jf. § 285, stk. 1, som dermed er undtaget aktindsigt, jf. § 35 i offentlighedsloven.

Derudover er en række dokumenter og oplysninger undtaget aktindsigt, da de er interne dokumenter, som undtages aktindsigt i medfør af § 23 i offentlighedsloven.

Finanstilsynet vurderer, at der ikke i lov om forsikringsvirksomhed er undtagelsesbestemmelser, der giver Finanstilsynet hjemmel til at meddele klagerne aktindsigt i de ønskede dokumenter og oplysninger.

Klagerne har anført, at de er blevet sagsøgt af konkursboet efter DD A/S på vegne af konkursboet efter EE A/S med påstand om, at klagerne har pådraget sig et ledelsesansvar i relation til en række ledelsesmæssige dispositioner i EE A/S.

I § 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed, findes en modifikation til tavshedspligten, hvorefter fortrolige oplysninger kan videregives under en civil retssag, når et forsikringsselskab er erklæret konkurs eller trådt i likvidation, og hvis oplysningerne ikke vedrører kundeforhold eller tredjemand, der er eller har været involveret i forsøg på at redde virksomheden.

Finanstilsynets tavshedspligt finder fortsat anvendelse på fortrolige oplysninger om virksomheder, der er erklæret eller er under konkurs. Modifikationen i § 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed giver mulighed for, at der i visse tilfælde kan videregives fortrolige oplysninger under en civil retssag. Modifikationen indebærer dog ikke et ophør af tavshedspligten ved konkurs eller likvidation.

Finanstilsynet vurderer ikke, at § 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed, finder anvendelse i forhold til klagernes anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets meddelelse af koncession til CC A/S, da det er EE A/S, der er gået konkurs, og ikke CC A/S.

Klagerne har anført følgende argumenter og faktiske forhold til støtte for, at Finanstilsynet skal indrømme klagerne aktindsigt i Finanstilsynets meddelelse af koncession til CC A/S:

- Principperne i Højesterets afgørelser gengivet i U.2017.816H og U.2017.1526H
- Praktiske og ressourcemæssige forhold
- Den anlagte ledelsesansvarssag er kompleks og velværdstruende for (bl.a.) klagerne.
- Det er relevant at få belyst omfanget og karakteren af det materiale Finanstilsynet i 2018 modtog i forbindelse med EE A/S' søsterselskab, CC A/S' koncessionsansøgning
- Klagerne havde adgang til materialet på indleveringstidspunktet i 2018.
- Materialet kan på nuværende tidspunkt ikke fremskaffes på anden vis end via Finanstilsynet.

Principperne i Højesterets afgørelser gengivet i U.2017.816H og U.2017.1526H

Klagerne henviser i særdeleshed til principperne i Højesterets afgørelser gengivet i U.2017.816H og U.2017.1526H, idet klagerne gør gældende, at de overvejelser og principper, der i sagerne førte til, at Finanstilsynet blev pålagt hhv. at afgive forklaring og at fremlægge ikke anonymiseret materiale i retssager anlagt imod tidligere bankledelsesmedlemmer taler for at indrømme klagerne aktindsigt.

Finanstilsynet bemærker, at uanset om der eventuelt kan drages visse paralleller til den sag, hvor klagerne er blevet sagsøgt, så vurderer Finanstilsynet ikke, at de pågældende domme i Højesteret, hvor Højesteret ud fra konkrete kriterier i de pågældende sager afgjorde at ophæve Finanstilsynets tavshedspligt, medfører, at Finanstilsynet kan tilsidesætte tavshedspligten for Finanstilsynets ansatte, som er fastsat ved lov, jf. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, med henvisning til, at Højesteret har gjort det ud fra særlige kriterier i andre sager.

Finanstilsynet vurderer derfor ikke, at klagerne henvisning til principperne i de to domme fra Højesteret medfører, at Finanstilsynet kan meddele klagerne aktindsigt i den ønskede sag i videre omfang, end der allerede er gjort, jf. afsnit 1 ovenfor.

Praktiske og ressourcemæssige forhold

Klagerne nævner, at også praktiske og ressourcemæssige forhold taler for at imødekomme klagerne aktindsigtsanmodning, idet Finanstilsynet i modsat fald må forvente at blive mødt med en editionsbegæring, hvilket er tids- og omkostningskrævende for både klagerne og Finanstilsynet.

Finanstilsynet bemærker i den forbindelse, at praktiske og ressourcemæssige forhold ikke giver Finanstilsynet hjemmel til at tilsidesætte den lovfæstede tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte i § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed.

Den anlagte ledelsesansvarssag er kompleks og velfærdstruende for (bl.a.) klagerne.

Klagerne har i klagen anført som faktisk forhold, at den anlagte ledelsesansvarssag er kompleks og velfærdstruende for (bl.a.) klagerne.

Finanstilsynet kan ikke udtale sig om den pågældende sag, da Finanstilsynet ikke har viden herom.

Som anført ovenfor under afsnit 2.1, så har Finanstilsynets ansatte under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e pligt til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Finanstilsynet vurderer ikke, at en kompleks sag om ledelsesansvar ved domstolene, der potentielt kan være velfærdstruende for en eller flere af sagens parter, giver hjemmel til, at Finanstilsynet kan tilsidesætte den lovfæstede tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte i § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed.

Belysning af omfanget og karakteren af det materiale Finanstilsynet i 2018 modtog i forbindelse med EE A/S' søsterselskab, CC A/S' koncessionsansøgning

Klagerne anfører, at det er relevant at få belyst omfanget og karakteren af det materiale Finanstilsynet modtog i 2018 i forbindelse med EE A/Ss' søsterselskab, CC A/S' koncessionsansøgning, idet det er klagernes opfattelse, at de i den anlagte ledelsesansvarssag bliver kritiseret for forhold, som Finanstilsynet var oplyst om og ikke reagerede på, hvilket efter fast højesteretspraksis kan tillægges relevans for ansvarsbedømmelsen, jf. fx U.2019.1907H.

Finanstilsynet kan ikke udtale sig om, hvorvidt det er relevant i den pågældende sag at få belyst omfanget og karakteren af det materiale Finanstilsynet i 2018 modtog i forbindelse med EE A/Ss' søsterselskab, CC A/S' koncessionsansøgning.

Finanstilsynet vurderer ikke, at Finanstilsynet kan tilsidesætte den lovfæstede tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte i § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed fordi klagerne vurderer, at det er relevant at få belyst omfanget og karakteren af det materiale Finanstilsynet i 2018 modtog i forbindelse med EE A/Ss' søsterselskab, CC A/S' koncessionsansøgning.

Finanstilsynet henviser derudover til Finanstilsynets bemærkninger til klagernes bemærkning om, at materialet på nuværende tidspunkt ikke kan fremskaffes på anden vis end via Finanstilsynet, jf. nedenfor.

Klagerne havde adgang til materialet på indleveringstidspunktet i 2018.

Finanstilsynet anerkender, at klagerne som medlem af bestyrelsen og direktionen i CC A/S i 2018 havde adgang til det pågældende materiale.

Som anført i afgørelsen er klagerne alene parter forhold til enkelte dokumenter på den pågældende sag. Klagerne har derimod ikke partsstatus i de øvrige dokumenter og oplysninger, som der anmodes om aktindsigt i.

Som ligeledes anført i afsnit 2.1. i afgørelsen, så anses forsikringsselskabet, som Finanstilsynet har truffet eller vil træffe afgørelse over for i medfør af lov om forsikringsvirksomhed og forskrifter fastsat i medfør af solvens II-direktivet, som part i forhold til Finanstilsynet.

Finanstilsynet vurderer, at klagerne alene har partsstatus overfor Finanstilsynet for så vidt angår dokumenterne på sagen, hvor Finanstilsynet har foretaget en afgørelse, der er direkte rettet mod dem jf. § 302, stk. 3, i lov om forsikringsvirksomhed.

Reglerne om partsstatus i lov om forsikringsvirksomhed gør udtømmende op med, hvem der anses for parter i forhold til Finanstilsynet.

Det forhold at klagerne var en del af bestyrelsen og direktionen i CC A/S på indleveringstidspunktet af det ønskede materiale i 2018, medfører efter Finanstilsynets vurdering ikke, at klagerne har en videre adgang til at få aktindsigt i materialet. Parten i forhold til det materiale, som der ikke er

blevet givet aktindsigt i, er CC A/S, hvorfor anmodningen om aktindsigt, som anført i afgørelsen, skal behandles efter offentlighedsloven.

Som anført i afgørelsen så omfatter sagen dokumenter, der indeholder fortrolige oplysninger herunder oplysninger om selskabets forretningsmæssige forhold. Disse oplysninger er derfor omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed. Yderligere indeholder sagen dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 23 om undtagelse af interne oplysninger.

Materialet kan på nuværende tidspunkt ikke fremskaffes på anden vis end via Finanstilsynet

Klagerne har til støtte for, at Finanstilsynet skal imødekomme anmodningen om aktindsigt anført, at det efterspurgte materiale på nuværende tidspunkt ikke kan fremskaffes på anden vis end via Finanstilsynet.

Finanstilsynet vurderer ikke, at Finanstilsynet kan tilsidesætte den lovfæstede tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte i § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, fordi oplysningerne eventuelt alene kan fremskaffes via Finanstilsynet.

Finanstilsynet bemærker i den forbindelse, at det, jf. afsnit 2.1 ovenfor, følger af bemærkningerne til § 285, stk. 2, i lov om forsikringsvirksomhed, at Finanstilsynets tavshedspligt er en afgørende betingelse for den tilsynsmæssige effektivitet. Derudover fremgår det af bemærkningerne, at for at Finanstilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, så må de finansielle virksomheder og kunderne kunne nære tillid til, at Finanstilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger.

Det følger derudover blandt andet af bemærkningerne til § 285, stk. 2, i lov om forsikringsvirksomhed, at da de fortrolige oplysninger i langt overvejende grad hidrører fra de finansielle virksomheder, så vil det være mest korrekt og sikrest, at det er den pågældende virksomhed selv, der meddeler oplysningerne til tredjemand.

Finanstilsynet skal derfor, jf. bemærkningerne til § 285, stk. 2, i lov om forsikringsvirksomhed, opfordre klagerne til at fremskaffe det ønskede materiale hos CC A/S. Hvis CC A/S ikke er i besiddelse af materialet længere, så kan klagerne evt. spørge CC A/S, om de kan fremskaffe materialet til klagerne, så CC A/S kan meddele oplysningerne til klagerne.

2.3. Konklusion

Da ansøger ikke er part i sagen, er anmodningen om aktindsigt i Finanstilsynets sag vedr. CC A/S' koncession behandlet i henhold til offentlighedsloven.

Det vurderes at de oplysninger, som klager ikke har fået meddelt aktindsigt i, er undtaget retten til aktindsigt som følge af, at de enten er interne dokumenter jf. § 23 i offentlighedsloven, eller er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed.

Oplysningerne kan derfor ikke udleveres jf. § 23 i offentlighedsloven og § 36 i offentlighedsloven jf. § 285, stk. 1 i lov om forsikringsvirksomhed.

På baggrund heraf fastholder Finanstilsynet afgørelsen for så vidt angår klagernes anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets sag vedr. CC A/S' koncession.

..."

Ankenævnet udtaler:

Finanstilsynet har ved den påklagede afgørelse om aktindsigt meddelt klager delvis aktindsigt i tilsynets j.nr. [sagsnummer 1], *Stiftelse af CC A/S*, efter henholdsvis lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) og forvaltningsloven.

Det fremgår af forvaltningslovens § 2, stk. 1, at loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Om begrebet "afgørelser" fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985 til forvaltningslov:

"Med udtrykket "truffet afgørelse" sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der gå ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for lovens anvendelsesområde falder således navnlig den administrative sagsbehandling, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, så som patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning. Denne virksomhed tager netop ikke sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til de implicerede enkeltpersoner. Det følger endvidere af bestemmelsens formulering »truffet afgørelse«, at loven kun omfatter sagsbehandlingen i forbindelse med udfærdigelsen af offentligretlige retsakter i modsætning til indgåelse af kontraktsforhold eller andre privatretlige dispositioner [...]."

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1 og 2, kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, med de undtagelser, der følger af lovens §§ 12-15 b, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Det fremgår af § 302, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, at som part i forhold til Finanstilsynet anses forsikringsselskabet, forsikringsholdingvirksomheden, det udenlandske forsikringsselskab eller den udenlandske forsikringsholdingvirksomhed, som Finanstilsynet har truffet eller vil træffe afgørelse over for. Lovens § 302, stk. 2 og 3, indeholder en opregning over, hvem der herudover anses som part i forhold til Finanstilsynet. I § 302, stk. 2, hedder det bl.a.:

Stk. 2. I nedennævnte tilfælde anses en anden end virksomheden tillige som part i Finanstilsynets afgørelse, for så vidt angår den del af sagen, som vedrører den pågældende:

...

2) Virksomheder, med hvilke et forsikringsselskab har en særlig direkte eller indirekte forbindelse, og hvor Finanstilsynet kan indhente oplysninger og foretage inspektionsbesøg, jf. § 270, stk. 2.
...”

I § 302, stk. 3, lyder:

Stk. 3. Som part anses i øvrigt et bestyrelsesmedlem, en ansvarshavende aktuar, en revisor, en direktør eller andre ledende medarbejdere i et forsikringsselskab, en forsikringsholdingvirksomhed, et udenlandsk forsikringsselskab eller en udenlandsk forsikringsholdingvirksomhed, hvis Finanstilsynets afgørelse er rettet direkte mod den pågældende. Det samme gælder for en likvidator og en administrator af en livsforsikringsbestand.”

Finanstilsynet har begrundet sin afgørelse om aktindsigt med bl.a., at Finanstilsynet vurderer, at klager alene er part i forhold til enkelte dokumenter på j.nr. [sagsnummer 1], hvor Finanstilsynet har truffet en afgørelse, der er direkte rettet mod klager, mens det samme ikke er tilfældet i forhold til sagens øvrige dokumenter og oplysninger. Ankenævnet bemærker imidlertid, at de dokumenter, Finanstilsynet har meddelt klager fuld aktindsigt i efter forvaltningsloven, ikke alle er afgørelsesdokumenter men også omfatter dokumenter, som Finanstilsynet har modtaget fra eller fremsendt til CC A/S. Ankenævnet bemærker videre, at for så vidt angår de dokumenter, som Finanstilsynet har meddelt klager delvis aktindsigt i efter forvaltningsloven, har tilsynet undtaget oplysninger fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven.

Ankenævnet bemærker desuden, at j.nr. [sagsnummer 1] fremgår som sagsnummeret på enkelte af de efter forvaltningsloven helt eller delvist udleverede dokumenter. Finanstilsynet har ikke nærmere redegjort for, hvorfor klager anses som part i forhold til enkelte af dokumenterne eller dele heraf på j.nr. [sagsnummer 1], mens det samme ikke er vurderet at være tilfældet for de resterende dokumenter og oplysninger på j.nr. [sagsnummer 1]. Ankenævnet finder, at Finanstilsynet ikke har redegjort nærmere for, hvorfor de resterende dokumenter og oplysninger på j.nr. [sagsnummer 1] ikke samtidigt berører klager på en sådan måde, at klager må anses som part i *hele sagen*.

I henhold til offentlighedslovens § 7, stk. 1 og 2, kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 19-35, 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.

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

Vedrørende spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved et internt dokument, fremgår det af Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009 om Offentlighedsloven, s. 569, kapitel 16, pkt. 6.1.2 om ”Afgrænsningen 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.
...”

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

dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Finanstilsynet har i den påklagede afgørelse ikke henvist til, hvilket nr. i offentlighedslovens § 23, stk. 1, oplysningerne er undtaget efter. Ankenævnet bemærker hertil, at det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 1, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

Det følger af § 35 i offentlighedsloven, 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.

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, at:

”Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.”

Vedrørende spørgsmålet, om oplysninger fra aktlisten kan undtages fra aktindsigt, fremgår det af Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009 om Offentlighedsloven, s. 350-351 bl.a.:

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

I henhold til § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, 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 i lovforslag nr. L 88 af 29. marts 2023, til § 285, stk. 1, fremgår det bl.a.:

”Det foreslåede stk. 1 viderefører de dele af § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, der er relevante for oplysninger om forsikringsselskaber. Der er ikke tilset materielle ændringer med bestemmelsen.

...

Tavshedspligten efter bestemmelsen omfatter også oplysninger, som Finanstilsynet modtager fra udenlandske myndigheder. De finansielle direktiver indeholder også regler om tavshedspligt.

Oplysninger, som Finanstilsynet modtager i forbindelse med sin reguleringsvirksomhed og sin informationsvirksomhed, er ikke omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt. Fortrolighed i relation til disse dele af Finanstilsynets virksomhed alene skal vurderes i forhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven.

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

...

Ved ”fortrolige oplysninger” forstås oplysninger om en finansiel 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 ad 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 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 kapitel 22 om tilsyn i lov om finansiel virksomhed. Det medfører bl.a., at sager, der relaterer sig til tilsynsforpligten i forslagens §§ 259-262, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf,

samt undersøgelser efter forslagets §§ 267-268 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 aktindsigt i Finanstilsynets sager efter offentlighedsloven begrænses af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 14, 1. pkt., og § 35 i lov om offentlighed i forvaltningen. 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 forslagets § 302.”

§ 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed lyder:

Stk. 5. Fortrolige oplysninger kan videregives under en civil retssag, når et forsikringsselskab er erklæret konkurs eller trådt i likvidation, og såfremt oplysningerne ikke vedrører kundeforhold eller tredjemand, der er eller har været involveret i forsøg på at redde virksomheden.

Af lovbemærkningerne i lovforslag nr. L 88 af 29. marts 2023, til § 285, stk. 5, fremgår:

”Efter den gældende § 354, stk. 5, i lov om finansiel virksomhed kan Finanstilsynet videregive fortrolige oplysninger til brug for en civil retssag, når en finansiel virksomhed er erklæret konkurs, og såfremt oplysningerne ikke vedrører kundeforhold eller tredjemand, der er eller har været involveret i forsøg på at redde virksomheden.

Det foreslåede stk. 5 i lov om finansiel virksomhed viderefører § 354, stk. 5, med den sproglige ændring, at der alene henvises til forsikringsselskaber. Der er ikke tilsigtet en materiel ændring med den foreslåede bestemmelse.

Det foreslås i stk. 5, at fortrolige oplysninger kan videregives under en civil retssag, når et forsikringsselskab er erklæret konkurs eller trådt i likvidation, og såfremt oplysningerne ikke vedrører kundeforhold eller tredjemand, der er eller har været involveret i forsøg på at redde virksomheden.

Fortrolige oplysninger kan videregives under en civil retssag, når et forsikringsselskab er erklæret konkurs eller trådt i likvidation, og såfremt oplysningerne ikke vedrører kundeforhold eller tredjemand, der er eller har været involveret i forsøg på at redde virksomheden.”

Ankenævnet finder, at de undtagne oplysninger indeholder fortrolige oplysninger om virksomheders økonomiske og forretningsmæssige forhold og personlige forhold, samt

oplysninger, der direkte relaterer sig til virksomheders forhold. Ankenævnet finder derfor, at oplysningerne kan være omfattet af Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, og dermed kan være omfattet af tilsynets skærpede tavshedspligt, jf. § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, hvorfor oplysningerne kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35.

Klager har oplyst, at der verserer en civil retssag mellem AA og BB og konkursboet efter DD A/S på vegne af konkursboet efter EE A/S. Formålet med klagers aktindsigtsanmodning er, at komme i besiddelse af dokumenter og oplysninger til brug for denne civile retssag.

Finanstilsynet har i sin udtalelse af 4. november 2024 anført, at tilsynet ikke har viden om den verserende retssag mellem AA og BB og konkursboet efter DD A/S på vegne af konkursboet efter EE A/S, og at tilsynet derfor ikke kan udtale sig om, hvorvidt det er relevant i den pågældende sag at få belyst omfanget og karakteren af det materiale Finanstilsynet i 2018 modtog i forbindelse med EE A/S' søsterselskab, CC A/S' koncessionsansøgning.

Ankenævnet bemærker, at for så vidt angår den del af klagers anmodning om aktindsigt, som vedrører det af kuratellet i DD A/S rejste tilbagebetalingskrav over for EE A/S, har Finanstilsynet i sin udtalelse af 4. november 2024 oplyst, at Finanstilsynet har hjemtaget den del af tilsynets afgørelse af 25. september 2024, der vedrører denne del af anmodningen til fornyet behandling. Finanstilsynet har begrundet hjemtagelsen med, at Finanstilsynet på baggrund af klagen af 23. oktober 2024 har vurderet, at det er en fejl, at Finanstilsynet ikke har behandlet denne del af anmodningen om aktindsigt med henblik på, om betingelserne for at Finanstilsynet kan videregive oplysninger i medfør af § 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed, og § 31, stk. 5, i lov om forsikringsformidling, er opfyldt.

Som anført er formålet med (hele) klagers aktindsigtsanmodning at komme i besiddelse af dokumenter og oplysninger til brug for den civile retssag, der verserer mellem klager og konkursboet efter DD A/S på vegne af konkursboet efter EE A/S. Ankenævnet finder, at der ikke er holdepunkter for at antage, at begrebet "civil retssag" i § 285, stk. 5,

i lov om forsikringsvirksomhed, kun omfatter civile retssager, som boet efter den omhandlede forsikringsvirksomhed og/eller Finanstilsynet er part i. Dette ses at være i overensstemmelse med litteraturen, jf. herved Jan Schans Christensen i ”Eneudredning om tavshedspligt og partsbegreb i den finansielle tilsynslovgivning” (1996), s. 116f. Ankenævnet finder på denne baggrund, at bestemmelsen i § 285, stk. 5, hjemler, at Finanstilsynet videregiver fortrolige oplysninger til klager til brug for den omhandlede civile retssag.

Da Finanstilsynet således efter undtagelsesbestemmelsen i § 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed, ikke er afskåret fra – men ”kan” – videregive fortrolige oplysninger til klager, og da det delvise afslag på aktindsigt i den påklagede afgørelse er begrundet dels i, at klager ikke har partsstatus i Finanstilsynets j.nr. [sagsnummer 1], dels i at de på sagen foreliggende dokumenter og oplysninger er omfattet af § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed, og derfor undtages efter offentlighedslovens § 35, finder ankenævnet, at den del af anmodningen om aktindsigt, som vedrører Finanstilsynets meddelelse af koncession til CC A/S, bør hjemvises til Finanstilsynet til fornyet vurdering.

På baggrund af ovenstående finder ankenævnet således, at den påklagede afgørelse på en række punkter lider af væsentlige retlige mangler. Da det ikke kan udelukkes, at de pågældende mangler hver for sig eller tilsammen har haft betydning for behandlingen og vurderingen af anmodningen om aktindsigt, finder ankenævnet, at afgørelsen er ugyldig.

Ankenævnet finder herefter at Finanstilsynets afgørelse af 25. september 2024 bør opheves og sagen hjemvises til fornyet behandling med henblik på en konkret vurdering af klagers partsstatus i (hele) Finanstilsynets j.nr. [sagsnummer 1], subsidiært en fornyet vurdering af, om dokumenterne og oplysningerne er omfattet af § 285, stk. 1, i lov om forsikringsvirksomhed og derved kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35, herunder en konkret vurdering af, om klager kan meddeles aktindsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger efter § 285, stk. 5, i lov om forsikringsvirksomhed.

Ankenævnet hjemviser herefter sagen til fornyet behandling ved Finanstilsynet.

