

Kendelse af 31. marts 2011 (J.nr. 2010-0022669)

Anmodning om aktindsigt ikke imødekommet.

Lov om finansiel virksomhed § 344, § 352a, stk. 1 og stk. 2, § 354 samt offentlighedslovens §§ 7-14.

(Anders Hjulmand, Lise Høgh og Jan Uffe Rasmussen)

Ved skrivelse af 7. september 2010 har K klaget over, at Finanstilsynet ved skrivelse af 2. september 2010 har nægtet at imødekomme en anmodning om aktindsigt i en del af Finanstilsynets undersøgelsesmateriale om den tidligere A A/S [pengeinstitut] (nu B).

Sagens omstændigheder:

I Finanstilsynets afgørelse af 2. september 2010 hedder det:

”...

Anmodning om aktindsigt i A A/S

Afgørelse

De har i brev af 20. august 2010, som aktionær i den tidligere A A/S, anmodet om aktindsigt i følgende:

1. Resultatet af de Supplerende undersøgelser af den tidligere A A/S' årsrapport for 2007, som Finanstilsynet har foretaget med henblik på at afklare, hvorvidt denne har været fejlbehæftet.
2. Resultatet af Finanstilsynets kortlægning af bankens nedskrivninger, herunder hvorvidt disse eller dele af disse burde have været foretaget på et tidligere tidspunkt.
3. Resultatet af Finanstilsynets undersøgelse af, hvorvidt den interne og eksterne revision har udfyldt deres rolle på forsvarlig vis i relation til A A/S.

Finanstilsynet kan ikke imødekomme Deres anmodning om aktindsigt i ovenstående punkter.

Sagsfremstilling

De oplyser, at pkt. 1 og 2 er forhold, som er nævnt i bilag B i Finanstilsynets ”Redegørelse for Finanstilsynets tilsyn med A”, som er udarbejdet i henhold til § 354 a, i lov om finansiel virksomhed (FiL), ikke er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. FiL § 354, da undersøgelserne er foretaget efter A A/S' betalingsstandsning og senere konkurs.

De oplyser endvidere, at pkt. 3, som er nævnt i Rigsrevisionens udarbejde ”Beretning til Statsrevisorerne om Finanstilsynets aktiviteter i forhold til A A/S”, ligeledes ikke er underlagt Finanstilsynets tavshedspligt, da undersøgelsen er udarbejdet efter A’s betalingsstandsning og efterfølgende konkurs.

De henviser til enkelte citerede bemærkninger til lovforslaget (L 64 af 27. oktober 2004, § 1, nr. 65) til ændringen af FiL § 354, som er gengivet i erhvervsankenævnets kendelse af 13. oktober 2009, hvoraf De fremhæver, at oplysninger, som Finanstilsynet modtager i forbindelse med sin informationsvirksomhed, ikke er omfattet af tilsynets skærpede tavshedspligt, og at fortrolighed i relation til denne del af Finanstilsynets virksomhed derfor alene skal vurderes i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven.

De henviser endvidere til citerede bemærkninger i kendelsen, hvor af fremgår, at FiL § 354 udelukkende omhandler fortrolige oplysninger samt oplysninger, som Finanstilsynet har modtaget i forbindelse med sin tilsynsvirksomhed. Tavshedspligten er baseret på et ønske om at beskytte de finansielle virksomheders kunder og deres forretningsmæssige forhold af konkurrencemæssige grunde.

De vurderer på denne baggrund, *da* oplysningerne ikke omhandler kundereleterede forhold, *da* der foreligger ikke konkurrencemæssige hensyn *og da* A A/S ikke længere er i drift, at De kan få aktindsigt i ovennævnte punkter.

Vurdering

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, at enhver, med de undtagelser der følger af lovens §§ 7-14, er berettiget til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, er pligten til at meddele oplysninger efter § 4, stk. 1, begrænset af de særlige bestemmelser, der er fastsat ved lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Finanstilsynets ansatte er således undergivet en skærpet tavshedspligt, jf. FiL § 354, stk. 1,

Finanstilsynet er enig i, at tilsynets informationsvirksomhed ikke vil være omfattet af tavshedspligten i henhold til FiL § 354, og at sådanne forhold vil være reguleret i henhold til offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Finanstilsynet er ligeledes enig i, at Finanstilsynets tavshedspligt i henhold til FiL § 354 vedrører oplysninger, som Finanstilsynet har modtaget i forbindelse med tilsynsvirksomheden. Finanstilsynet kan i denne henseende bekræfte, at tavshedspligten i høj grad er baseret på at beskytte de finansielle virksomheders kunder, det være sig privatpersoner og erhvervskunder, samt på et konkurrence- og forretningsmæssigt hensyn over for de finansielle virksomheder.

De punkter, hvori der er anmodet om aktindsigt, relaterer sig imidlertid til tilsynsforpligtigelsen i henhold til FiL § 344, hvorefter Finanstilsynet skal

påse overholdelse af loven og regler udstedt i medfør heraf, samt undersøgelser efter FiL § 346. Udgangspunktet er således, at alle oplysninger om forholdene i konkrete virksomheder under tilsyn, er undergivet tavshedspligt og dermed undtaget fra den almindelige adgang til aktindsigt.

Det forhold, at A A/S er gået konkurs, medfører ikke, at Finanstilsynets tavshedspligt ophører. De ovennævnte forhold vedrører endvidere forhold før A A/S' konkurs, hvor A A/S var underlagt lov om finansiel virksomhed mfl.

Kun i det omfang, den pågældende kan anses for at være part i tilsynssagen, vil der efter forvaltningslovens regler være adgang til aktindsigt.

FiL § 355, stk.1, omhandler, hvem der er part i forhold til Finanstilsynets afgørelser, og indeholder således en afvigelse fra det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb. Det følger af bestemmelsen, at som part i forhold til Finanstilsynet anses den finansielle virksomhed, den finansielle holdingvirksomhed, den udenlandske finansielle virksomhed eller den udenlandske finansielle holdingvirksomhed, som Finanstilsynets afgørelse, truffet i medfør af loven eller forskrifter fastsat i medfør af loven, retter sig mod, jf. dog undtagelserne hertil i bestemmelsens stk. 2 og 3.

Det er Finanstilsynets opfattelse, at De som aktionær i den tidligere A A/S, ikke er omfattet af partsbegrebet i henhold til FiL § 355, stk. 1.

Det er ligeledes tilsynets vurdering, at De ikke er omfattet af undtagelserne til partsbegrebet i FiL § 355, stk. 2.

Bestemmelsen om udvidet tavshedspligt er ikke til hinder for, at fortrolige oplysninger videregives til de i FiL § 354, stk. 6 nævnte fysiske og juridiske personer. Det er tilsynets opfattelse, at De, som aktionær i den tidligere A A/S, ikke er omfattet af FiL § 354, stk. 6, hvorefter der er mulighed for at videregive fortrolige oplysninger. Finanstilsynet har således ikke mulighed for, at videregive fortrolige oplysninger til Dem som aktionær i henhold til FiL § 354.

...”

I klageskrivelse af 7. september 2010 har K anført:

”...

Til støtte for min klage ønsker jeg at anføre følgende:

- eftersom de ovennævnte tre undersøgelser er foretaget efter at A er gået i betalingsstandsning og/eller konkurs, kan de formentlig ikke betragtes som værende en del af Finanstilsynets ordinære tilsynsvirksomhed som udelukkende forudsættes rettet mod finansielle institutter i drift, men derimod som en del af tilsynets informationsvirksomhed, i henhold til reglerne i blandt andet § 352 a i lov om finansiel virksomhed, hvorved tavshedspligten udelukkende er reguleret i henhold til offentligheds- og forvaltningsloven

- Finanstilsynet anfører i sit afslag at det forhold at A er gået konkurs ikke medfører, at tilsynets tavshedspligt ophører, hvilket jeg er opmærksom på. Det fremgår imidlertid af lovtæksten til § 352 a i lov om finansiel virksomhed at sigtet med loven netop er at øge offentlighedens kendskab til de forhold som op til et finansielt instituts betalingsstandsning og konkurs var medvirkende hertil i institutter som har modtaget offentlig støtte. Netop forholdene omkring A's nedskrivninger og tidspunktet for de foretagne nedskrivninger har haft helt afgørende indflydelse på forløbet omkring A's sammenbrud og efterfølgende betalingsstandsning og konkurs, hvorfor resultaterne af en supplerende undersøgelse i tilknytning til den i.h.t. § 352 a udarbejdede rapport af netop bankens nedskrivninger må vurderes som værende af helt afgørende betydning i bestræbelserne på at belyse sagsforløbet for offentligheden i henhold til lovtæksten
- Finanstilsynet bekræfter i sit afslag min påstand om, at tavshedspligten i høj grad er baseret på at beskytte de finansielle virksomheders kunder samt på et konkurrence- og forretningsmæssigt hensyn over for de finansielle virksomheder. Jeg har svært ved at se, hvorledes aktindsigt i materiale der omhandler undersøgelser af forhold, som udelukkende er af intern karakter og relateret til selve bankens drift, på nogen måde skulle kunne kompromittere hensynet til beskyttelsen af kunderne, da materialet ikke indeholder kunderrelaterede oplysninger, eller hvorledes en eventuel aktindsigt skulle have indflydelse på konkurrence- og forretningsmæssige forhold i et finansielt institut som ikke længere er i drift. Finanstilsynets afslag indeholder således heller ikke nogen nærmere redegørelse eller argumentation for det fremførte synspunkt, hvorfor jeg fastholder min påstand om, at det ønskede materiale kan udleveres uden at tilsidesætte de nævnte hensyn
- man har fra Finanstilsynets, den nye A's og øvrige myndighedernes side valgt at anlægge en i øvrigt forholdsvis åben og informativ linie i orienteringen af offentligheden omkring forholdene i den tidligere A og der foreligger allerede en del offentligt tilgængeligt materiale om banken. Offentliggørelserne er sket med enkelte overstregninger og udeladelser af fortrolige afsnit. Udover den lovpligtige offentliggørelse af den i henhold til lov om finansiel virksomhed udarbejdede redegørelse om Finanstilsynets tilsyn med A i henhold til § 352 a er Finanstilsynets beretning til statsrevisorerne om tilsynets aktiviteter i forhold til A fra juni 2009 og Finanstilsynets rapporter om banken fra september og november 2008 offentliggjort. Bestyrelsen for den nye A har valgt at offentliggøre redegørelsen om advokatundersøgelse af visse forhold i A fra august 2009. Det forekommer på denne baggrund besynderligt og ubegrundet at ikke også de undersøgelser hvori jeg ønsker aktindsigt kan offentliggøres eller at min anmodning om aktindsigt kan efterkommes
- Såfremt der – mod forventning - skulle være enkelte kundefølsomme oplysninger eller oplysninger af konkurrencemæssig karakter i det materiale hvori jeg ønsker aktindsigt, må det være muligt at foretage anonymisering eller udeladelse af afsnit på samme måde som det er sket i hovedparten af det øvrige offentliggjorte materiale om banken. Finanstilsynet har ikke fremført argumenter som begrundet at det i netop de dokumenter hvori jeg søger aktindsigt ikke skulle kunne lade sig gøre at foretage udeladelse eller anonymisering og der ses således ikke at være en velbegrundet årsag til denne forskellige sontring

...”

I anledning af klagen har Finanstilsynet i en redegørelse af 12. oktober 2010 udtalt:

” ...

Finanstilsynet mener ikke, at der er tale om undersøgelser foretaget med henvisning til FiL § 352 a. Undersøgelserne relaterer sig i stedet til Finanstilsynets tilsynsforpligtigelse i henhold til FiL § 344, hvorefter Finanstilsynet skal påse overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf, samt undersøgelser efter FiL § 346. Materiale udarbejdet på denne baggrund er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt.

...

2. Afgørelsens retlige grundlag

Finanstilsynet har afvist anmodningen om aktindsigt på baggrund af bestemmelsen i § 352 a, i lov om finansiel virksomhed (FiL) ...

...

Dernæst har Finanstilsynet har afvist anmodningen om aktindsigt med henvisning til Finanstilsynets skærpede tavshedspligt i FiL § 354, stk. 1 ...

I bemærkningerne til FiL § 354, stk. 1, jf. bem. L 176, 2002-03, er anført følgende om Finanstilsynets skærpede tavshedspligt:

”Som følge af den skærpede tavshedspligt, der pålægges Finanstilsynet i bestemmelsen, er adgangen til aktindsigt i Finanstilsynets sager begrænset i henhold til § 14, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen. (...)

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 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. 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 disses samtykke.”

Finanstilsynet har på denne baggrund fastslået i sin afgørelse, at kun i det omfang den pågældende anses for at være part i tilsynssagen, vil der efter forvaltningslovenes regler være adgang til aktindsigt. Dette følger af FiL § 355, stk. 1 ...

Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynets redegørelse efter FiL § 352 a

...

Bestemmelsen i § 352 a, stk. 1 pålægger Finanstilsynet at udarbejde en redegørelse, når en finansiel virksomhed er gået konkurs og staten har ydet garanti eller stillet midler til rådighed. Redegørelsen skal redegøre for forløbet op til konkursen, herunder for Finanstilsynets rolle under dette forløb. Redegørelsen skal offentliggøres, jf. FiL § 352 a, stk. 2.

Finanstilsynet offentliggjorde sin redegørelse for konkursen i A efter FiL § 352 a den 17. juni 2009. Redegørelsen indeholder i overensstemmelse med kravene i FiL § 352 a oplysninger om den regnskabsmæssige udvikling i pengeinstituttet samt en beskrivelse af Finanstilsynets konkrete tilsynsaktiviteter i tiden op til instituttets konkurs.

De punkter, hvori der er anmodet om aktindsigt, relaterer sig til Finanstilsynets tilsynsforpligtigelse i henhold til FiL § 344, hvorefter Finanstilsynet skal påse overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf, samt undersøgelser efter FiL § 346. Det forhold, at Finanstilsynet var forpligtiget til at offentliggøre en redegørelse efter § 352 a, ændrer ikke på, at de indhentede oplysninger, herunder oplysninger som er indhentet efter offentliggørelsen af redegørelsen, som udgangspunkt er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt.

...

Finanstilsynets tilsyn med om der er sket overtrædelse af den finansielle lovgivning efter bestemmelsen i FiL § 344, stk. 1, ophører ikke fra det tidspunkt, hvor en finansiel virksomhed går konkurs. Finanstilsynet har således praksis for at undersøge, om der på baggrund af en konkurs i et pengeinstitut eventuelt vil kunne gøres et strafansvar gældende for overtrædelse af bestemmelserne i FiL forud for konkursens indtræden. I så fald vil sagen kunne overdrages til politiet.

Også på denne baggrund skal Finanstilsynet afvise, at Finanstilsynets bagudrettede tilsyn vedrørende pengeinstitutter under konkurs skal anses for sket som led i informationsvirksomhed, der kan bringe undersøgelsesmateriale uden for den skærpede tavshedspligt i FiL.

...

I bemærkningerne til § 352 a begrundes offentliggørelsen af Finanstilsynets redegørelser i forbindelse med at et pengeinstitut går konkurs i, at staten i nogle tilfælde direkte har stillet midler til rådighed. Hensynet er således ikke begrundet i aktionærers eller andres ønsker om adgang til flest mulige oplysninger til vurdering af, hvorvidt der skal anlægges en civil retssag.

Tavshedspligten efter FiL § 354, stk. 1, når instituttet er gået konkurs

På baggrund af det ovenfor anførte anser Finanstilsynet den type undersøgelsesmateriale, som der anmodes om aktindsigt i, for omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. FiL § 354, stk. 1. Udgangspunktet er således, at alle oplysninger om forholdene i konkrete virksomheder under tilsyn, er undergivet tavshedspligt og dermed undtaget fra den almindelige adgang til aktindsigt.

Det forhold, at A A/S er gået konkurs, medfører ikke, at Finanstilsynets tavshedspligt ophører.

I bemærkningerne til den skærpede tavshedspligt i FiL § 354, stk. 1 er anført, at tavshedspligten i høj grad er baseret på at beskytte de finansielle virksomheders kunder samt på et konkurrence- og forretningsmæssigt hensyn overfor de finansielle virksomheder. Bemærkningerne anfører således i denne forbindelse, at tavshedspligten er en afgørende betingelse for den tilsynsmæssige effektivitet. Dette skal ses i lyset af, at det er afgørende, fx når en finansiell virksomhed kommer i økonomiske problemer, at virksomheden fortsat har tillid til, at oplysninger, der gives til Finanstilsynet, bliver behandlet fortroligt, således at Finanstilsynet har et korrekt og fuldstændigt oplyst grundlag at træffe sine afgørelser på. Hvis virksomheden derimod frygter, at oplysningerne i tilfælde af konkurs vil blive udleveret til kunder, aktionærer og andre interessenter, der måtte anmode herom, er der risiko for, at virksomheden vil være tilbageholdne med at give Finanstilsynet korrekte og fuldstændige oplysninger.

Hensynet til den tilsynsmæssige effektivitet ville således undermineres, såfremt der ville kunne undtages fra Finanstilsynets skærpede tavshedspligt i tiden under eller efter en konkurs uden hjemmel hertil i FiL. At A A/S ikke længere eksistere i sin daværende form gør endvidere ikke, at dette hensyn skal tillægges mindre vægt. I modsat fald vil der være undtagelsesbestemmelser til Finanstilsynets tavshedspligt, som ikke giver mening, da de forudsætter, at den tilsynsbelagte virksomhed er gået konkurs.

...

Meroffentlighed og ekstrahering

...

Det materiale, som Finanstilsynet har offentliggjort indtil nu, er offentliggjort på baggrund af Finanstilsynets forpligtigelse til at redegøre for forløbet op til konkursen, herunder Finanstilsynets rolle under dette forløb, jf. FiL § 352 a.

Den type undersøgelsesmateriale, som klager ønsker aktindsigt i, relaterer sig imidlertid til Finanstilsynets tilsynsforpligtigelse i henhold til FiL § 344, hvorefter Finanstilsynet skal påse overholdelsen af loven. Videregivelse af fortrolige oplysninger, som er indsamlet gennem Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, kan ske, såfremt situationen er omfattet af en undtagelsesbestemmelse til den skærpede tavshedspligt i FiL § 354, stk. 6. Undtagelsesbestemmelsen er udtømmende og indeholder ikke bestemmelser, som giver mulighed for videregivelse i den konkrete sag.

Det bemærkes, at der ikke er nogen undtagelse til tavshedspligten, som giver mulighed for videregivelse i sager af stor offentlig interesse.

Dernæst kan fortrolige oplysninger videregives i anonymiseret form, jf. FiL § 354, stk.4. Dette forudsætter dog, at den enkelte virksomhed kan anonymiseres, hvilket ikke lader sig gøre i dette tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt vedrørende et specifikt institut.

På baggrund af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, har Finanstilsynet således ikke hjemmel til, at videregive det ønskede undersøgelsesmateriale til klager hverken med henvisning til regler om meroffentlighed eller i anonymiseret form.

...”

K har ved skrivelse af 2. november 2010 yderligere anført:

” ...

Finanstilsynet anfører i sin skrivelse af 12. oktober 2010 at de undersøgelser hvori jeg ønsker aktindsigt, ikke er undersøgelser foretaget med henvisning til FIL § 352 a, men at undersøgelserne relaterer sig til Finanstilsynets tilsynsforpligtelse i henhold til FIL § 344. Der er ikke tale om undersøgelser som er foretaget som led i Finanstilsynets ordinære tilsyn med A på tidspunktet for regnskabsmaterialets offentliggørelse og mens banken var i drift, men om undersøgelser som er foretaget mere end et halvt år senere, efter at banken var gået i betalingsstandsning og senere konkurs på baggrund af de begivenheder som førte til dens sammenbrud. Jeg mener derfor ikke, at man kan henvise supplerende undersøgelser som ligger ud over hvad Finanstilsynet normalt undersøger i forbindelse med sit ordinære tilsyn og som tidsmæssigt er foretaget langt senere og på baggrund af et senere indtruffet hændelsesforløb som en del af den almindelige tilsynsvirksomhed.

...

[Det] gøres gældende, at min anmodning om aktindsigt i de supplerende undersøgelser af A's årsrapport for 2007 og resultatet af kortlægningen af bankens nedskrivninger, som er en del af regnskabsaflæggelsen, netop omfatter den regnskabsmæssige udvikling i virksomheden op til konkursen, idet denne årsrapport var den senest afgivne inden bankens sammenbrud i august 2008 og at aktindsigt i undersøgelser af netop regnskabsmæssige forhold falder helt i tråd med [lov]bemærkningernes intentioner.

Hvis der overhovedet skal være resonans i [lov]bemærkninger til FIL § 352 a må det være indlysende, at sigtet er at give offentligheden indblik i mere detaljerede oplysninger om virksomhedens regnskabsmæssige udvikling, som under normale omstændigheder ikke ville være offentligt tilgængelige. Finanstilsynet ses ikke at redegøre for eller give eksempler på i hvilke tilfælde tilsynet så anser sig som værende lovmæssigt berettiget til at meddele aktindsigt eller offentliggøre oplysninger af nævnte art. Jeg må derfor uvægerligt stille spørgsmålet: ”Hvis ikke undersøgelser af, om A's årsrapport for 2007 har været fejlbehæftet og om bankens interne og eksterne revision har udfyldt deres roller på forsvarlig vis samt en kortlægning af bankens nedskrivninger betragtes som værende indikatorer, som direkte knytter sig til – og som meget præcist beskriver - den regnskabsmæssige udvikling i banken, og som derfor burde opfylde kriterierne for offentliggørelse i henhold til de nævnte bemærkninger, hvilke oplysninger omkring den regnskabsmæssige udvikling sigter man da, efter Finanstilsynets fortolkning, til i bemærkningerne ?

I den i henhold til FIL § 352 a udarbejdede redegørelse om den tidligere A omtaler Finanstilsynet de supplerende undersøgelser, hvori jeg ønsker aktindsigt, som en konsekvens af forløbet omkring bankens tilsyneladende pludseligt opståede enorme nedskrivningsbehov og heraf følgende totale sammenbrud. Et af de helt essentielle spørgsmål for offentligheden er stadig – mere end to år efter bankens sammenbrud – hvordan der på få måneder angiveligt kunne opstå behov for nedskrivninger i milliardklassen, eftersom banken så sent som i starten af juni måned 2008 – godt to måneder før sammenbruddet - fastholdt forventningerne om nedskrivninger i størrelsesordenen 150 mio. kr. for hele 2008. Hvis ikke der gives aktindsigt i så centrale punkter som undersøgelser af regnskab, nedskrivninger og intern og ekstern revision mener jeg ikke at intentionen med loven efterleves og jeg fastholder derfor fortsat, at Finanstilsynet har lovmæssig hjemmel til en sådan offentliggørelse. ...

Jeg mener således, at de foretagne undersøgelser, hvori jeg søger aktindsigt, må karakteriseres som værende ”supplementer til redegørelsen” og dermed som værende berettigede til offentliggørelse, idet de nævnes i tilknytning til redegørelsen jf. dennes bilag B, side 41 og eftersom de – til trods for at A har været under skærpet tilsyn siden 2006 – ikke tidligere har været udført som en del af Finanstilsynets ordinære tilsyn med banken mens den var i drift. Således har Finanstilsynet jf. redegørelsen, som led i den løbende overvågning, der er den ene del af tilsynsaktivitetens to hovedkategorier, blandt andet foretaget en gennemgang af revisionsprotokollaterne til bankens årsrapport for 2007, en stikprøvevis regnskabskontrol og en undersøgelse af overførte nedskrivningsengagementer. De foretagne undersøgelser, hvori jeg ønsker aktindsigt, ligger således langt ud over, hvad den almindelige tilsynsvirksomhed har omfattet og de er udelukkende udført på baggrund af det faktiske hændelsesforløb i forbindelse med bankens betalingsstandsning og konkurs.

.... Det er korrekt, at redegørelsen indeholder nogle historiske og overordnede regnskabsoplysninger omkring blandt andet forholdet mellem væksten i bankens ind- og udlån og forøgelse af solvensbehovet på baggrund af nedskrivningerne. Men herudover mener jeg ikke, at redegørelsen beskriver de regnskabsmæssige forhold på en måde så den bibringer ny viden eller afdækker forhold som ikke allerede kan læses af selve bankens årsrapporter og heller ikke på denne baggrund mener jeg, at lovens intention om at skabe offentlig klarhed om den regnskabsmæssige udvikling op til konkursen opfyldes i redegørelsen.

Jeg finder ikke, at min begrundelse for at søge aktindsigt er relevant for bedømmelsen af sagen. ... Det synes indlysende, at hvad jeg – eller offentligheden i øvrigt – bruger oplysninger hvori der er opnået aktindsigt eller som er offentliggjort til, er Finanstilsynet uvedkommende og bør derfor ikke vægte i en anmodning om aktindsigt. Det er uomtvisteligt, at lovens intention, jf. bemærkningerne til § 352 a helt tydeligt er at tilgodese behovet for information til den brede offentlighed og der skelnes her ikke mellem aktionærer eller andre som bare har en ”almindelig” interesse for sagen eller hvad de pågældende i givet fald skal bruge oplysningerne til. Hvis sigtet med §

352 a udelukkende skulle være at udarbejde en redegørelse fordi staten har stillet midler til rådighed, således som anført af Finanstilsynet, behøvede man jo slet ikke at offentliggøre redegørelsen som i så fald bare kunne tilstilles Økonomi- og Erhvervsministeriet internt. Jeg opfatter begrundelsen for at offentliggøre redegørelsen som en erkendelse af, at statens midler er lig med borgernes midler, hvorfor disse også er berettigede til at få yderligere og uddybende indsigt i forholdene i en virksomhed som har modtaget skattekroner.

Jeg er opmærksom på, at jeg hverken, som ... er omfattet af partsbegrebet i henhold til FIL § 355, stk. 1 eller af undtagelserne hertil, men jeg mener således ikke, at det er en forudsætning for at opnå aktindsigt i dette tilfælde.

Jeg mener endvidere, at det er en totalt irrelevant og usaglig sammenblanding af tingene at argumentere for, at en offentliggørelse af de pågældende undersøgelsesresultater i en finansiel virksomhed under konkurs skulle få andre finansielle institutter til at betvivle Finanstilsynets loyalitet og håndhævelse af tavshedspligten overfor disse og derfor eventuelt medføre, at de afgiver forkerte eller mangelfulde oplysninger til tilsynet. For det første ville institutterne dermed gøre sig skyldige i helt bevidst lovbrud og for det andet må det antages, at Finanstilsynets nye beføjelser i relation til at kunne offentliggøre oplysninger om likviditets- og solvensmæssige problemer i pengeinstitutter, der fortsat er i drift, som det f.eks. senest er sket i sagen om [2 andre pengeinstitutter], er en langt større "trussel" for de pågældende institutter end hvad der måtte gives aktindsigt i fra et institut som for længst er gået konkurs. Med denne tese forsøger Finanstilsynet at opstille skræmmescenarier som er så usandsynlige og teoretiske, at de, efter min mening, ikke bør indgå i Erhvervsankenævnets vurdering af sagen.

Det må endvidere understreges, at der i denne sag ikke er tale om videregivelse af konkrete oplysninger som er afgivet af et finansielt institut, men om konklusionerne på nogle supplerende undersøgelser af interne forhold, som er iværksat og udført af Finanstilsynet selv. Jeg skal i den forbindelse understrege, at min anmodning om aktindsigt ikke omfatter det komplette undersøgelsesmateriale, men blot konklusionerne på de nævnte undersøgelser, hvilket formentlig forbedrer Finanstilsynets muligheder for at selektere oplysningerne og dermed lette adgangen til aktindsigt.

De finansielle institutter vil fra 2012 blive vurderet efter fem kriterier i den såkaldte tilsynsdiamant. Efter implementeringen af tilsynsdiamanten ultimo 2012 vil en overskridelse af en eller flere af de heri opstillede grænseværdier kunne indebære, at Finanstilsynet giver det pågældende instituttet en risikooplysning, som skal offentliggøres. Endvidere er der, i henhold til FIL § 347 a, givet hjemmel til, at Finanstilsynet under visse betingelser kan kræve, at penge- og realkreditinstitutter offentliggør oplysninger om Finanstilsynets vurdering af instituttet. Udviklingen i lovgivningen og fortolkningerne hertil går således under alle omstændigheder i retning af en større og større offentlighed, også omkring forhold der, som de ovenfor nævnte, er direkte relateret til Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, til trods for at denne er omfattet af den skærpede tavshedspligt. At oplysninger hidrører fra tilsynsvirksomhe-

den kan på den baggrund således ikke længere i sig selv bruges som et argument for at nægte aktindsigt i dem.

Retspraksis omkring Finanstilsynets forbedrede muligheder for at give offentligheden indblik i henhold til FIL § 352 a er forholdsvis ny og uprøvet, eftersom loven er revideret i forbindelse med vedtagelsen af bankpakkerne og redegørelsen om den tidligere A er den første som Finanstilsynet har afgivet i henhold til FIL § 352 a. Jeg mener at have påvist, at den nyeste lovgivning på området og de fortolkende bemærkninger hertil giver Finanstilsynet forholdsvis vide rammer for at offentliggøre informationer og undersøgelsesresultater og at Finanstilsynet derfor efter min mening har lovmæssig hjemmel til enten at imødekomme min ansøgning om aktindsigt eller at foretage en generel offentliggørelse af de pågældende undersøgelsesresultater. Som jeg ser det, er denne tvist således udelukkende et spørgsmål om fortolkning af reglerne og om et opgør med Finanstilsynets vanetænkning og meget lukkede praksis som er ude af trit med det nye offentlighedsprincip som beskrevet ovenfor.

Da Erhvervsankenævnets afgørelse i denne sag således må betragtes som en prøvelse af lovens rammer i praksis og dermed må forventes af danne præcedens for eventuelle fremtidige lignende sager, vil jeg indtrængende anmode nævnet om at foretage en nøje vurdering af, om det virkelig er i lovens ånd at hindre offentligheden indblik i opklarende undersøgelser af centrale interne regnskabsmæssige forhold som netop vil kunne kaste lys over et totalt uforståeligt og uigennemskueligt hændelsesforløb i en konkursramt finansiel virksomhed, der angiveligt gik fra at være veldrevet og velkonsolideret med beskedne nedskrivninger til at være et fallitbo på blot to måneder.

Da det, ..., fremgår af bemærkningerne til FIL § 354, stk. 1, jf. bem. L 176, 2002-03 at den skærpede tavshedspligt i høj grad er baseret på et ønske om at beskytte de finansielle virksomheders kunder og, af konkurrencemæssige grunde, at beskytte de finansielle virksomheders forretningsmæssige forhold, er det endvidere mit håb, at Erhvervsankenævnet vil foretage en nøje vurdering af, hvilke af disses interesser en imødekommelse af mit ønske om aktindsigt i givet fald ville kunne skade. Til trods for at Finanstilsynet i sine skrivelser flere gange henviser til dette hensyn, ses tilsynet da heller ikke på noget tidspunkt konkret at redegøre for, hvorledes aktindsigt i de nævnte undersøgelsesresultater efter tilsynets mening skulle kollidere med de nævnte interesser.

...”

Finanstilsynet har ved skrivelse af 22. november 2010 bemærket:

”...

Det skal her pointeres, at § 352 a ikke indeholder en adgang til, at foretage undersøgelser efter en konkurs er indtrådt i et institut. Denne adgang følger som nævnt af FiL § 346. Bestemmelsen giver derimod en pligt til at udarbejde en redegørelse for årsagerne til en konkurs. Finanstilsynet har ikke nødvendigvis behov for at foretage undersøgelser efter en konkurs, for at

udarbejdelsen af en redegørelse efter § 352 a forudsætter ikke, at Finanstilsynet skal foretage yderligere undersøgelser.

..[I] klagers bemærkninger anføres, at udviklingen i lovgivningen går i retning af en større og større offentlighed, også omkring forhold, der er direkte relateret til Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, til trods for at denne er omfattet af den skærpede tavshedspligt. Klager påberåber på denne baggrund, at oplysninger, som hidrører fra tilsynsvirksomheden, således ikke længere i sig selv kan bruges som et argument for at nægte aktindsigt i dem.

Det er korrekt, at den finansielle krise har medført nye regler, som indfører større åbenhed omkring Finanstilsynets arbejde, så offentligheden i højere grad får indsigt i, om spillereglerne på de finansielle markeder bliver overholdt. Således blev der indført en række nye bestemmelser i FiL med Åbenhedspakken, jf. lov nr. 515 af 17. juni 2008 om ændring af lov om værdipapirhandel m.v. og forskellige andre love.

Øget åbenhed er imidlertid ikke ensbetydende med, at Finanstilsynet ikke som hovedregel er omfattet af den skærpede tavshedspligt. Således står der følgende i de almindelige bemærkninger til omtalte lovforslag:

"Lovforslaget vil ikke fjerne beskyttelsen af fortrolige kundeoplysninger eller oplysninger om finansielle virksomheders interne forhold. Ligeledes vil Finanstilsynets skærpede tavshedspligt blive opretholdt i alle andre sager (...)"

Øget åbenhed indskrænker således ikke tavshedspligten i forbindelse med tilsynsvirksomhed til en undtagelse. Tilsynsaktiviteter er fortsat Finanstilsynets hovedressortområde, hvor gennemførslen af et effektivt tilsyn afhænger af, at alle oplysninger som udgangspunkt er omfattet af tavshedspligten. Hovedreglen om den skærpede tavshedspligt i forbindelse med tilsynsvirksomhed er endvidere pålagt Finanstilsynet i medfør af artikel 44 i kreditinstitutdirektivet, (2006/48/EF).

...

K har ved skrivelse af 9. december 2010 heroverfor bemærket:

...

I nærværende sag mener jeg imidlertid, at de supplerende undersøgelser, som er omtalt i den i henhold til FiL § 352 a udarbejdede redegørelses bilag B, side 41, er en direkte konsekvens af det konkrete hændelsesforløb op til konkursen. Min opfattelse understøttes af Finanstilsynets egen begrundelse for at foretage disse supplerende undersøgelser. Således anføres det i det nævnte bilag B at *"baggrunden for undersøgelsen er, at der i halvårsrapporten for 1. halvår 2008 er resultatført nedskrivninger på udlån m.v. på 3,6 mia. kr."* og de supplerende undersøgelser begrundes desuden med at *"som følge af, at der angiveligt på blot et halvt år har kunnet opstå tab af en sådan størrelsesorden, og som følge af, at der i revisionsprotokollatet til halvårsrapporten er en række yderst kritiske bemærkninger, herunder om bankens forretningsgange og interne kontroller, har Finanstilsynet fundet an-*

ledning til at foretage en nærmere undersøgelse af nedskrivningerne. Hensigten med undersøgelsen er at søge at kortlægge størrelsen af nedskrivningerne samt kortlægge, hvorvidt nedskrivningerne eller dele af disse burde have været foretaget på et tidligere tidspunkt. I forbindelse hermed undersøges det, om årsrapporten for 2007, der er afgivet med en revisionspåtegning uden forbehold eller supplerende oplysninger, har været fejlbehæftet". Yderligere fremgår det af bilag B, at "Finanstilsynet søger endvidere at afdekke, om der er begået forsømmelser hos bankens direktion og bestyrelse, bankens interne revision og bankens eksterne revision".

^.... Det er et faktum, at de angiveligt pludseligt opståede gigantiske nedskrivninger var den direkte årsag til, at A ikke længere overholdt de lovmæssige solvenskrav og derfor gik i betalingstandsning og senere konkurs. En undersøgelse af nedskrivningerne som ovenfor beskrevet har således direkte og afgørende sammenhæng med forløbet og årsagerne til bankens sammenbrud, hvorfor de, efter min mening, bør være en naturlig del af redegørelsen eller af supplementet hertil og derfor omfattet af forpligtelsen til offentliggørelse i henhold til denne lovbestemmelse.

Finanstilsynet påpeger, at en redegørelse efter FIL § 352 a ikke forudsætter, at Finanstilsynet *skal* foretage yderligere undersøgelser. Det er korrekt, men omvendt udelukker § 352 a heller ikke, at Finanstilsynet *kan* foretage yderligere undersøgelser i tilknytning til den oprindelige lovpligtige undersøgelse af forholdene op til konkursen. Der er således intet i denne bestemmelse som forhindrer Finanstilsynet i at foretage supplerende undersøgelser og i at foretage offentliggørelse af disse. ... og jeg fastholder fortsat, at de undersøgelser, i hvis resultater jeg ønsker aktindsigt, må betragtes som værende sådanne supplement til den oprindelige undersøgelse og at de derfor er omfattet af de ovennævnte bemærkninger til FIL § 352 a som giver mulighed for offentliggørelse.

...Det må endnu engang på det kraftigste understreges, at resultaterne af de i bilag B ovennævnte undersøgelser ikke må formodes overhovedet at indeholde nogen form for kundeoplysninger. Eftersom der er tale om undersøgelser af regnskabsmæssige forhold, herunder nedskrivninger, som er direkte relaterede til aflæggelsen af en lovpligtig årsrapport som skal offentliggøres, mener jeg heller ikke, at de nævnte supplerende undersøgelser kan kategoriseres som værende oplysninger om interne forhold.

I henhold til Årsregnskabslovens § 11 skal årsrapporten give et retvisende billede af en virksomheds aktiver og passiver, finansielle stilling og resultat og den er således et helt centralt parameter for vurderingen af enhver virksomhed og dennes soliditet. Såfremt A's årsrapport for 2007 ikke har været retvisende, er aktionærer, bankens øvrige investorer og offentligheden blevet misinformeret uden at de har været vidende herom. Grundet Finanstilsynets fortsatte afvisning af at give aktindsigt i undersøgelsesresultaterne eller foretage en generel offentliggørelse heraf, hersker der stadig tvivl om, hvorvidt denne årsrapport overhovedet har været retvisende. Tilsynet har ganske vist offentliggjort en overordnet undersøgelsesrapport i henhold til FIL § 352 a, men når et så centralt spørgsmål, som direkte kan henføres til oplys-

ninger som i retvisende form skal være offentligt tilgængelige og som tilsynet selv har fundet relevant at undersøge yderligere, fortsat henstår ubesvaret overfor investorerne og offentligheden, mener jeg ikke, at denne bestemmelses intention om at skabe klarhed omkring netop den regnskabsmæssige udvikling reelt er overholdt. ...

Efter min mening er det paradoksalt, at Finanstilsynet, som offentlig tilsynsmyndighed, således ikke vil medvirke til at skabe offentlig klarhed over, hvorvidt der er sket overtrædelser af gældende lovgivning i forbindelse med aflæggelsen af A's årsrapport for 2007 og hvorvidt regnskabsmæssige oplysninger af en karakter, som i henhold til loven skal være offentligt tilgængelige, har været korrekte.

Hver gang Finanstilsynet kommenterer mine svarskrivelser, henviser tilsynet til en mængde nye lovparagraffer og bestemmelser. Det bør dog under ingen omstændigheder fjerne fokus fra det faktum, at mit ønske om aktindsigt udelukkende handler om at få besvaret følgende tre helt grundlæggende spørgsmål omkring A's regnskabsmæssige forhold og om de revisorer som har haft til opgave at sikre rigtigheden heraf op til konkursen:

- 1) Har bankens årsrapport for 2007 været retvisende ?
- 2) Burde nedskrivningerne eller dele heraf være foretaget på et tidligere tidspunkt ?
- 3) Har den interne og eksterne revision udfyldt deres roller på tilfredsstillende vis ?

Det bør heller ikke fjerne fokus fra det faktum, at tilsynet på intet tidspunkt konkret redegør for, hvorledes aktindsigt i konklusionerne på netop disse spørgsmål skulle kunne være i strid med tavshedsbestemmelsernes sigte der, som bekræftet af tilsynet selv, er at beskytte kunderelaterede oplysninger og konkurrencemæssige forhold.

Finanstilsynet anfører, at FIL § 352 a ikke indeholder en adgang til at foretage undersøgelser efter en konkurs er indtrådt i et institut. Jeg tolker det således, at de forhold som undersøges i henhold til FIL § 352 a skal være indtruffet inden instituttet erklæres konkurs, hvilket også er tilfældet for de undersøgelser hvori jeg ønsker aktindsigt. Det afgørende er således formentlig ikke, hvornår undersøgelsen i henhold til FIL § 352 a rent faktisk foretages, når blot de forhold der undersøges tidsmæssigt ligger før konkursbegæringen. I øvrigt beskrives de nævnte supplerende undersøgelser allerede i 1. udgave af Finanstilsynets redegørelse af 24. november 2008 hvor banken endnu ikke var gået konkurs og det oplyses heri, at undersøgelserne stadig pågår, hvilket indikerer, at de allerede har været igangsat på dette tidspunkt som ligger flere måneder før A blev erklæret konkurs i marts 2009. På side 2 i Finanstilsynets redegørelse i henhold til FIL § 352 a beskrives de supplerende undersøgelser da også som ”*Finanstilsynets fortsatte undersøgelser af en række forhold i A A/S frem til afsigelsen af konkursdekretet den 3. marts 2009*”.

...[kreditinstitutdirektivet (2006/48/EF)] er udfærdiget den 14. juni 2006 med frist til den 31. december 2006 for national gennemførelse. De af Finanstilsynet beskrevne nye bestemmelser i FIL med Åbenhedspakken jf. lov nr. 515 af 17. juni 2008 og FIL § 352 a, som indeholder bestemmelserne som danner grundlag for udfærdigelsen af den nævnte redegørelse og de supplerende undersøgelser i tilknytning hertil, er først vedtaget efter dette tidspunkt, hvorfor de må antages at være udfærdiget i fuld overensstemmelse med reglerne i dette direktiv. Direktivets bestemmelser formodes således heller ikke at udgøre en hindring for offentliggørelse af undersøgelsesresultater og supplerende undersøgelser som er foretaget i henhold til Åbenhedspakken og FIL § 352 a.
...”

Ankenævnet udtaler:

Det fremgår af § 355, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, at som part i forhold til Finanstilsynet anses den finansielle virksomhed, den finansielle holdingvirksomhed, den udenlandske finansielle virksomhed eller den udenlandske finansielle holdingvirksomhed, som Finanstilsynets afgørelse truffet i medfør af denne lov eller forskrifter fastsat i medfør af denne lov retter sig mod, jf. dog stk. 2 og 3, som indeholder en liste over hvem, der udover den finansielle virksomhed eller den finansielle holdingvirksomhed, som Finanstilsynets afgørelse retter sig mod, kan anses for værende part i en sag i Finanstilsynet.

K er ubestridt som aktionær ikke part i tilsynets sager i forhold til den tidligere A, jf. lov om finansiel virksomhed § 355.

Ifølge offentlighedslovens § 4 kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Pligten til at meddele oplysninger er, jf. lovens § 14, 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 § 354 i lov om finansiel virksomhed har Finanstilsynet tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som tilsynet får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Af bemærkningerne i lovforslaget (L 64 af 27. oktober 2004, § 1, nr. 65) til ændring af § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed fremgår blandt andet:

”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 Finanstilsynets 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.

Bestemmelsen er dog ikke til hinder for, at overordnede myndigheder (ministerier) i forskellige lande udveksler oplysninger om concernforbundne virksomheder som led i en krisestyring.

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 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 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 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 tilsynskapitlet, at Finanstilsynet skal afgive en årlig beretning.

Adgangen til aktindsigt i Finanstilsynets sager efter offentlighedsloven begrænses af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 14, 1. pkt., 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 lov om finansiell virksomhed § 355.
...

I henhold til lov om finansiell virksomhed § 352 a, stk. 1, skal Finanstilsynet udarbejde en redegørelse, når en finansiell virksomhed er gået konkurs og staten har ydet garanti eller stillet midler til rådighed. I redegørelsen skal oplyses om forløbet op til konkursen, herunder om Finanstilsynets rolle under dette forløb. Redegørelse skal offentliggøres, jf. § 352 a, stk. 2.

Af bemærkningerne til § 352 a (Lovforslaget L 91 af 12. december 2008) fremgår blandt andet:

”I en situation, hvor en finansiell virksomhed er gået konkurs, vil staten i nogle tilfælde direkte have stillet midler til rådighed eller mere indirekte for eksempel have stillet en tabsgaranti over for Danmarks Nationalbank.

I disse situationer vil der være en meget stor offentlig interesse i at få indsigt i, hvad der er foregået i relation til den finansielle virksomhed. Der må især forventes at være interesse i adgang til oplysninger omkring den regnskabsmæssige udvikling i virksomheden og Finanstilsynets rolle under forløbet op til konkursen. (...)

Det er på denne baggrund vurderingen, at der er behov for information til offentligheden generelt i disse situationer.

Det foreslås, at Finanstilsynet, når en finansiel virksomhed er erklæret konkurs, og staten har ydet garanti eller stillet midler til rådighed, får pligt til at udarbejde og efterfølgende offentliggøre en redegørelse for forløbet op til konkursen - herunder for Finanstilsynets rolle under dette forløb.

Med henblik på at sikre mest mulig offentlighed i konkurssituationen foreslås det samtidig, at den offentliggjorte redegørelse som udgangspunkt gerne må indeholde fortrolige oplysninger. Redegørelsen må dog ikke indeholde fortrolige oplysninger vedrørende kundeforhold eller tredjemand, der har været involveret i en mulig overtagelse af den kriseramte virksomhed eller på anden måde har været involveret i bestræbelserne på at tilvejebringe en løsning på virksomhedens økonomiske problemer. Uden sidstnævnte undtagelse vil den foreslåede ændring kunne afholde potentielle overtagende virksomheder fra at udvise interesse for kriseramte virksomheder generelt.

Med den foreslåede bestemmelse opnås mest mulig offentlighed samtidig med, at alle beskyttelsesværdige interesser respekteres. Lempelsen af Finanstilsynets generelle tavshedspligt gælder alene i forhold til den foreslåede lovpligtige redegørelse. Finanstilsynet kan – hvis der skønnes behov herfor – på eget initiativ udarbejde og offentliggøre supplementet til redegørelsen. (...)”

Finanstilsynet offentliggjorde sin redegørelse efter § 352 a for konkursen i A den 17. juni 2009. Den type undersøgelsesmateriale, der anmodes om aktindsigt i, relaterer sig til Finanstilsynets tilsynsforpligtelse i henhold til § 344 og er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. § 354, stk. 1. Det forhold, at A A/S er gået konkurs, medfører ikke at Finanstilsynets tavshedspligt ophører. Videregivelse af oplysningerne er heller ikke mulig efter den udtømmende undtagelsesbestemmelse i § 354, stk. 6.

Ankenævnet tiltræder herefter, at Finanstilsynet ikke har imødekommet K's anmodning om aktindsigt.

Ankenævnet stadfæster derfor Finanstilsynets afgørelse af 2. september 2010.