

Kendelse af 8. juni 2015 (J.nr. 2015-4567)

Ikke partsstatus og tiltråd at der kun er meddelt delvis aktindsigt.

Værdipapirhandelslovens §§ 23, 84a, 84b og forvaltningslovens § 9.

(Lone Møller, Arne Nabe Poulsen og Steen Mejer)

Ved skrivelse af 7. april 2015 har advokat A på vegne af K1, K2 og K3 klaget til Finanstilsynet over tilsynets afgørelse af 12. marts 2015, hvori tilsynet ikke imødekom en anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets sag vedrørende godkendelse af prospekt for B A/S (under konkurs) samt en anmodning om yderligere aktindsigt i tilsynets sag vedrørende tilsynets indhentelse af oplysninger hos klagerne i anledning af B A/S' konkurs.

Sagens omstændigheder:

I Finanstilsynets afgørelse af 12. marts 2015 hedder det:

” ...

Svar på anmodning om aktindsigt

Finanstilsynet har den 3. marts 2015 modtaget anmodning om aktindsigt fra Advokat A på vegne af K1, K2 og K3.

Ved telefonsamtale af 11. marts 2015 meddelte Finanstilsynet, at vi forventede at træffe afgørelse om aktindsigtsanmodningen den 12. marts 2015.

Der anmodes konkret om aktindsigt i følgende sager:

1. Finanstilsynets sag vedrørende godkendelse af prospekt for B A/S (under konkurs), jf. § 23 i lov om værdipapirhandel m.v.
2. Finanstilsynets sag vedrørende anmodning om oplysninger vedrørende B A/S under konkurs, jf. § 23 i lov om værdipapirhandel m.v.

Afgørelse

Finanstilsynet kan ikke imødekomme anmodningen om aktindsigt i de omhandlede sager. Der er ved afgørelsen taget stilling til anmodningen set i forhold til såvel bestemmelserne om aktindsigt efter forvaltningsloven som efter offentlighedsloven.

Nedenfor følger en begrundelse for afgørelsen.

Finanstilsynets begrundelse

Ad 1 omhandlende anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets sag vedrørende godkendelse af prospekt for B A/S (under konkurs).

Aktindsigt i henhold til forvaltningsloven

Det følger af forvaltningslovens § 9, stk. 1, at den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Beslutning om at godkende et prospekt anser Finanstilsynet som en forvaltningsretlig afgørelse.

§ 84 b i lov om værdipapirhandel m.v. indeholder en udtømmende opregning af, hvem der kan anses som part i sager omfattet af loven og indeholder således en afvigelse fra det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb.

Det fremgår af § 84 b, stk. 1, at:

”Som part i forhold til Finanstilsynet anses alene selskaber omfattet af § 7, stk. 1, et registreret betalingssystem, værdipapirhandleren, det kontoførende institut eller udstederen af værdipapirer, som en afgørelse der er eller vil blive truffet af Finanstilsynet, retter sig mod, jf. dog stk. 2 og 3.”

§ 84 b, stk. 2 og 3, indeholder tilsvarende bestemmelser om i hvilke tilfælde en anden end en virksomhed omfattet af stk. 1, tillige anses som part i Finanstilsynets afgørelser.

K1, K2 og K3 er som tidligere medlemmer af bestyrelsen af B A/S (under konkurs) ikke omfattet af opregningen i § 84 b, stk. 1-3 i lov om værdipapirhandel m.v. i forhold til afgørelsen om godkendelse af prospekt for B A/S (under konkurs), hvorfor de ikke kan anses for parter i forhold til Finanstilsynets afgørelse.

Tillige findes der støtte i den kommenterede forvaltningslov [Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave. Niels Fenger. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2013. (side 130)], hvor følgende fremgår:

” [...] anses bestyrelsesmedlemmer i et selskab ikke for parter i sager vedrørende selskabet, uanset om afgørelsen over for selskabet vil kunne bevirke, at der eventuelt senere måtte blive rejst et erstatningskrav mod de pågældende for mangelfuldt bestyrelsesarbejde, jf. FOB 2001.281 ”

Erhvervsankenævnet har endvidere taget stilling til en anmodning om aktindsigt i en kendelse, der omhandler en situation svarende til nærværende, jf. j.nr. 2013-0033521 af 24. juni 2013. Sagen omhandler en aktindsigtsanmodning fremsat af et tidligere bestyrelsesmedlem i en pensionskasse om aktindsigt i en sag, hvor der i medfør af lov om finansiel virksomhed var en sag omfattet af forvaltningsloven. Det bemærkes i den sammenhæng, at partsbegrebet i lov om finansiel virksomhed og værdipapirhandelsloven er tilsvarende. Det fremgår af afgørelsen:

”Sagen, som K [det tidligere bestyrelsesmedlem] ønsker aktindsigt i er ikke rettet direkte mod ham. K er således ikke part i forhold til Finanstilsynet, jf. [...], og har derfor ikke aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 9.”

Sagen, som der ønskes aktindsigt i, er ikke rettet direkte mod dine klienter. Klienterne er således ikke part i forhold til Finanstilsynet, jf. § 84 b, stk. 1-3, i lov om værdipapirhandel m.v.

Der kan derfor ikke gives aktindsigt efter forvaltningsloven.

Aktindsigtsanmodningen skal herefter behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Aktindsigt i henhold til offentlighedsloven

Udgangspunktet efter § 7, stk. 1, i offentlighedsloven er, at enhver har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En undtagelse til dette udgangspunkt følger af § 35 i offentlighedsloven, der begrænser pligten til at meddele aktindsigt i de tilfælde, hvor der i henhold til særlovgivning er fastsat særlige regler om tavshedspligt.

I medfør af § 84 a i lov om værdipapirhandel m.v. er Finanstilsynets ansatte underlagt en sådan særlig tavshedspligt. Tavshedspligten omfatter i henhold til forarbejderne fortrolige oplysninger, som Finanstilsynets ansatte får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en finansiell virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige.

Det overordnede hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre effektivt tilsyn med lov om værdipapirhandel m.v. Det er afgørende, at virksomhederne kan videregive oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives. Dette er særlig vigtigt set i sammenhæng med, at Finanstilsynet har hjemmel til at kræve alle oplysninger, som tilsynet skønner nødvendige, udleveret. For at Finanstilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, må virksomhederne og kunderne således kunne nære tillid til, at tilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger.

I henhold til forarbejderne til § 84 a i lov om værdipapirhandel m.v. skal begrebet »tilsynsvirksomhed« ses i forhold til de pligter, der er pålagt Finanstilsynet i kapitel 25 om tilsyn i lov om værdipapirhandel m.v. Det medfører bl.a., at sager, der relaterer sig til tilsynsforpligtelsen i § 83, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf, er omfattet af tilsynsvirksomheden. I modsætning hertil er oplysninger, som Finanstilsynet modtager som led i sin reguleringsvirksomhed og informationsvirksomhed, ikke omfattet.

Ved afgørelsen af, om der er tale om fortrolige oplysninger omfattet af tavshedspligten i henhold til § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v., er udgangspunktet, at alle oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed, og som ikke er beregnede til at komme til offentlighedens kendskab, er omfattet.

Finanstilsynet vurderer med henvisning til det ovenfor anførte, at sagen, som der anmodes om aktindsigt i, er omfattet af Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, og efter at Finanstilsynet har gennemgået sagens dokumenter har Finanstilsynet vurderet, at oplysningerne i sagen om prospekts godkendelse er fortrolige og omfattet af tavshedspligten i § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v.

Det vurderes på denne baggrund, at der ikke kan gives aktindsigt efter § 7 i offentlighedsloven, jf. lovens § 35, jf. 84 a i lov om værdipapirhandel m.v.

Meroffentlighed

Finanstilsynet har i forhold til de undtagne dokumenter overvejet, om der er grundlag for at meddele Dem aktindsigt ud fra et princip om meroffentlighed, jf. § 14, stk.1, i offentlighedsloven.

Det fremgår dog af § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven, at der ikke kan gives aktindsigt i videre omfang, hvis dette vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Som anført ovenfor vurderer Finanstilsynet, at oplysningerne i sagen er underlagt tavshedspligten i § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v., hvorfor det ikke er muligt, at give Dem meraktindsigt i sagens dokumenter efter § 14, stk. 1, i offentlighedsloven.

Ad 2 omhandlende anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets sag vedrørende anmodning om oplysninger vedrørende B A/S under konkurs, jf. § 23 i lov om værdipapirhandel m.v.

Aktindsigt i henhold til forvaltningsloven

Forvaltningsloven finder anvendelse for behandling af sager, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. § 2, stk. 1, i forvaltningsloven. Det kendetegner en afgørelse, at den fastlægger en retsstilling for de parter, som afgørelsen retter sig mod.

Finanstilsynets sag om anmodning om oplysninger er ikke en sag, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse. Finanstilsynet indhenter oplysninger til brug for en undersøgelse af, om prospektreglerne er overtrådt i forbindelse med børsnoteringen af B A/S (under konkurs). Udfaldsrummet af Finanstilsynets undersøgelser er enten, at sagen henlægges, hvorved der ikke vil være tale om en afgørelse, da en henlæggelse af en sag ikke fastlægger en retsstilling, eller en politianmeldelse, der ikke er en afgørelse, da den ikke fastlægger en retsstilling.

Finanstilsynet bemærker endvidere, at § 84 b i lov om værdipapirhandel m.v. indeholder en udtømmende opregning af, hvem der kan anses som part i sager omfattet af loven og indeholder således en afvigelse fra det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb.

K1, K2 og K3 er som tidligere medlemmer af bestyrelsen af B A/S (under konkurs) ikke omfattet af opregningen i § 84 b, stk. 1-3, i lov om værdipapirhandel m.v. i forhold til Finanstilsynets sag omhandlende anmodning om oplysninger vedrørende B A/S (under konkurs) under konkurs, hvorfor de ikke kan anses for parter i forhold til Finanstilsynet.

Der kan derfor ikke gives aktindsigt efter forvaltningsloven.

Aktindsigtsanmodningen skal herefter behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Aktindsigt i henhold til offentlighedsloven

Udgangspunktet efter § 7, stk. 1, i offentlighedsloven er, at enhver har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En undtagelse til dette udgangspunkt følger af § 35 i offentlighedsloven, der begrænser pligten til at meddele aktindsigt i de tilfælde, hvor der i henhold til særlovgivning er fastsat særlige regler om tavshedspligt.

I medfør af § 84 a i lov om værdipapirhandel m.v. er Finanstilsynets ansatte underlagt en sådan særlig tavshedspligt. Tavshedspligten omfatter i henhold til forarbejderne fortrolige oplysninger, som Finanstilsynets ansatte får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en finansiell virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige.

Det overordnede hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre effektivt tilsyn med lov om værdipapirhandel m.v. Det er afgørende, at virksomhederne kan videregive oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives. Dette er særlig vigtigt set i sammenhæng med, at Finanstilsynet har hjemmel til at kræve alle oplysninger, som tilsynet skønner nødvendige, udleveret. For at Finanstilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, må virksomhederne således kunne nære tillid til, at tilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger.

I henhold til forarbejderne til § 84 a i lov om værdipapirhandel m.v. skal begrebet »tilsynsvirksomhed« ses i forhold til de pligter, der er pålagt Finanstilsynet i kapital 25 om tilsyn i lov om værdipapirhandel m.v. Det medfører bl.a., at sager, der relaterer sig til tilsynsforpligtelsen i § 83, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf, er omfattet af tilsynsvirksomheden. I modsætning hertil er oplysninger, som Finanstilsynet modtager som led i sin reguleringsvirksomhed og informationsvirksomhed, ikke omfattet. Oplysningerne, som Finanstilsynet har på sagen vedrørende en mulig overtrædelse af § 23, stk. 3 i lov om værdipapirhandel m.v. er modtaget som led i Finanstilsynets tilsyn med loven – og dermed som led i tilsynsvirksomheden.

Ved afgørelsen af, om der er tale om fortrolige oplysninger omfattet af tavshedspligten i henhold til § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v., er udgangspunktet, at alle oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed, og som ikke er beregnede til at komme til offentlighedens kendskab, er omfattet.

Finanstilsynet vurderer med henvisning til det ovenfor anførte, at sagen, som De anmoder om aktindsigt i, er omfattet af Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, og efter at Finanstilsynet har gennemgået sagens dokumenter har Finanstilsynet vurderet, at oplysningerne i sagen er fortrolige og omfattet af tavshedspligten i § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v.

Det vurderes på denne baggrund, at der ikke kan gives aktindsigt efter § 7 i offentlighedsloven, jf. lovens § 35, jf. 84 a i lov om værdipapirhandel m.v.

Meroffentlighed

Finanstilsynet har i forhold til de undtagne dokumenter overvejet, om der er grundlag for at meddele Dem aktindsigt ud fra et princip om meroffentlighed, jf. § 14, stk.1, i offentlighedsloven.

Det fremgår dog af § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven, at der ikke kan gives aktindsigt i videre omfang, hvis dette vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Som anført ovenfor vurderer Finanstilsynet, at oplysningerne i sagen er underlagt tavshedspligten i § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v., hvorfor det ikke er muligt, at give Dem meraktindsigt i sagens dokumenter efter § 14, stk. 1, i offentlighedsloven.

...”

Advokat A klagede ved skrivelse af 7. april 2015 til Finanstilsynet over afgørelsen.

Han anførte i den forbindelse:

”Påklage af afslag på aktindsigt

Som advokat for K1, K2 og K3 påklager jeg Finanstilsynets afgørelse af 12. fm. (J.nr. 601-0149).

Ved den påklagede afgørelse får mine klienter fuldstændig afslag på begæring om aktindsigt i oplysninger om det nu konkursramte B A/S (under konkurs). Kopi af afgørelsen er vedlagt.

For Erhvervsankenævnet nedlægger jeg påstand om, at sagen hjemvises til fortsat behandling i Finanstilsynet med henblik på helt eller delvis imødekommelse af begæringen om aktindsigt.

Den 20. februar 2015 anmodede Finanstilsynet min klient K3, der frem til konkursen var medlem af bestyrelsen i B A/S (under konkurs), om en lang

række oplysninger. Kopi af brevet er vedlagt. Tilsvarende breve er sendt til mine to andre klienter, K1 og K2, der ligeledes var medlemmer af bestyrelsen. K1 var formand for bestyrelsen.

I brevene af 20. februar 2015 anmodes mine klienter om at fremkomme med redegørelse for en række forhold. Som det fremgår, er anmodningen om en redegørelse bygget op med tre hovedpunkter: 1, 2 og 3, hver med litrerede underpunkter. Alle tre hovedpunkter tager udgangspunkt i, hvad der er "Finanstilsynets umiddelbare vurdering".

Af brevets s. 1-4 kan det udledes, at Finanstilsynet bl.a. baserer sagen på B A/S (under konkurs) prospekt og selskabsmeddelelser, en artikel i dagbladet Børsen og en artikel i Finanswatch.

På side 4, 3. afsnit, antager Finanstilsynet, at bestyrelsen i B A/S (under konkurs) ikke har behandlet en selskabspolitik for styring af olieprisisikoen for perioden efter 31. december 2013. Denne antagelse er forkert og blev korrigeret ved mine breve til Finanstilsynet af 2. og 3. marts 2015. Kopi heraf er vedlagt (uden bilag).

Tilsynets anmodning til mine klienter er sket under henvisning til § 87, stk. 2 i lov om værdipapirhandel, om end det dog er tilføjet, at mine klienter ikke har pligt at give oplysningerne. Det anføres, at dette følger af retssikkerhedslovens § 10 om retten til ikke at inkriminere sig selv.

Mine klienter vil gerne bidrage til sagens oplysning, men det er meget vanskeligt at gøre dette på en kvalificeret måde uden viden om, hvilke oplysninger der ligger til grund for Finanstilsynets umiddelbare vurdering, således at sådanne oplysninger kan korrigeres eller suppleres.

Finanstilsynets egen henvisning til retssikkerhedslovens § 10 indebærer, at mine klienter må anses som parter i undersøgelsessagen og bestemmelsen i § 84 b i lov om værdipapirhandel kan ikke anses som en fuldstændig præcis og udtømmende angivelse af, hvem der er part, men må suppleres med basale forvaltningsretlige synspunkter og sund fornuft.

Der er tale om en sag omfattet af forvaltningsloven henset til at Finanstilsynet efter afsluttet sagsbehandling vil konkludere enten at sagen skal overgives til politiet/anklagemyndigheden eller henlægges og henvisningen til retssikkerhedslovens § 10 viser tydeligt, at Finanstilsynet i den forbindelse agter at vurdere mine klienters individuelle forhold.

Erhvervsankenævnets afgørelse af 24. juni 2013 (påberåbt i afgørelsens s. 2 nederst) er irrelevant for nærværende sag, idet der i den omhandlede sag var tale om tidligere direktør, der ønskede indsigt i pensionskassens forhold. Direktøren var klart ikke part i en sag, modsat mine klienter.

Der er ikke grundlag for at begrænse endsige helt udelukke aktindsigt under henvisning til Finanstilsynets tavshedspligt.

Det må antages, at de dokumenter, der ligger til grund for Finanstilsynets sagsbehandling, er sådanne, som mine klienter enten tidligere har set, evt. modtaget kopi af, eller som de kunne kræve sig forelagt i deres egenskab af bestyrelsesmedlemmer.

Det synes oplagt, at avisudklip og lignende ikke kan omfattes af tavshedspligt.”

Finanstilsynet, der har fastholdt sin afgørelse, har den 17. april 2015 oversendt klagen til Erhvervsankenævnet og i den forbindelse udtalt:

” ...

Sagsfremstilling

Ved brev af 20. februar 2015 fremsendte Finanstilsynet en anmodning om oplysninger til tidligere bestyrelsesmedlemmer i B A/S (under konkurs) K1, K2 og K3 (brevet til K3 er vedlagt ... – brevet til de øvrige er enslydende).

Finanstilsynet modtog herefter den 3. marts 2015 brev fra advokat A dateret 2. marts 2015 på vegne af K1, K2 og K3 ..., der bl.a. indeholdt en anmodning om aktindsigt i følgende to sager:

- 1) Finanstilsynets sag vedrørende godkendelse af prospekt for B A/S (under konkurs).
- 2) Finanstilsynets sag vedrørende anmodning om oplysninger vedrørende B A/S (under konkurs) under konkurs

Finanstilsynet meddelte ved afgørelse af 12. marts 2015 ... advokat A, at Finanstilsynet ikke kunne imødekomme aktindsigtsanmodningen i de to omtalte sager.

Ved brev af 7. april 2015 påklagede advokat A Finanstilsynets afslag på aktindsigt til Erhvervsankenævnet ...

I klagen af 7. april 2015 nævner advokat A på side 1, at det af Finanstilsynets anmodning om oplysninger af 20. februar 2015, side 1-4, kan udledes, at Finanstilsynet bl.a. baserer sagen på B A/S (under konkurs) prospekt og selskabsmeddelelser, en artikel i dagbladet Børsen og en artikel i Finanswatch.

Finanstilsynet har den 16. april 2015 fremsendt ovennævnte materiale samt yderligere offentliggjort materiale, som ligger til grund for anmodningen af 20. februar 2015 ...

Afgørelsens retlige grundlag

Forvaltningsloven:

§ 2 i forvaltningsloven indeholder bestemmelser om forvaltningslovens anvendelsesområde. Af bestemmelsens stk. 1 fremgår:

”§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.”

§ 9 i forvaltningsloven indeholder bestemmelser om parterets ret til aktindsigt i afgørelsessager. Af bestemmelsen i stk. 1 fremgår:

”§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.”

Offentlighedsloven:

§ 7 i lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) indeholder bestemmelser om den generelle ret til aktindsigt i den offentlige forvaltning. Af bestemmelsens stk. 1 fremgår:

”§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.”

§ 14 i offentlighedsloven indeholder bestemmelser om meroffentlighed. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undertaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.”

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven begrænses bl.a. af lovens § 35, der har følgende ordlyd:

”§ 35. 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.”

Lov om værdipapirhandel m.v.:

§ 84 a i lov om værdipapirhandel m.v. indeholder bestemmelser om en særlig tavshedspligt for Finanstilsynets ansatte. Af bestemmelsens stk. 1, 1-3. pkt., fremgår:

”§ 84 a. Finanstilsynets ansatte er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Det samme gælder personer, der udfører serviceopgaver som led i Finanstilsynets drift, og eksperter, der

handler på tilsynets vegne. Dette gælder også efter ansættelses- eller kontraktforholdets ophør.”

Bestemmelserne i § 84 a, stk. 2-12, i lov om værdipapirhandel m.v. præciserer og modificerer tavshedspligten, som er fastsat i lovens § 84 a, stk. 1.

§ 84 b i lov om værdipapirhandel m.v. indeholder en udtømmende opregning af, hvem der kan anses som part i sager omfattet af loven. Af § 84 b, stk. 1-3, fremgår:

”§ 84 b. Som part i forhold til Finanstilsynet anses alene selskaber omfattet af § 7, stk. 1, et registreret betalingssystem, værdipapirhandleren, det kontoførende institut eller udstederen af værdipapirer, som en afgørelse der er eller vil blive truffet af Finanstilsynet, retter sig mod, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. I nedennævnte tilfælde anses en anden end en virksomhed omfattet af stk. 1 tillige som part i Finanstilsynets afgørelse, for så vidt angår den del af sagen, som vedrører den pågældende:

- 1) Et selskab, som søger om tilladelse til drift af et reguleret marked, værdipapirclearingvirksomhed og registreringsvirksomhed, jf. § 8, stk. 1.
- 2) Et medlem af en bestyrelse eller en direktion, som Finanstilsynet modtager oplysninger om i forbindelse med godkendelse i medfør af § 9, stk. 1 og 2.
- 3) Den påtænkte erhverver eller besidderen af en kvalificeret andel, når Finanstilsynet behandler sager om godkendelse af erhvervelser, jf. §§ 10, 10 a og 10 b, samt når Finanstilsynet reagerer som følge af manglende underretning om en andel eller ophæver stemmeretten, som er knyttet til den pågældende ejers andel, jf. § 10 d, stk. 1-3.
- 4) Den, der overtræder lovens forbud mod at benytte betegnelser omfattet af § 16, stk. 2, og § 42 d, stk. 1.
- 5) Den, mod hvem Finanstilsynet indleder undersøgelse for overtrædelse af § 29 om indberetning af aktiebesiddelser eller for overtrædelse af kapitel 10.
- 6) Den, der for Finanstilsynet indbringer en af en operatør af et reguleret marked, et selskab, der driver en alternativ markedsplads, en clearingcentral eller en værdipapircentral truffet beslutning, jf. § 88, stk. 3, og som Finanstilsynet anser for part i sagen, samt øvrige, som Finanstilsynet anser som part i sagen.
- 7) En erhverver som nævnt i § 31, stk. 1, og § 32, stk. 1 og 2, samt øvrige, som Finanstilsynet i særlige tilfælde anser for part i sagen.
- 8) Den, som Finanstilsynet i medfør af § 33, stk. 2, har bestemt at indberetningspligten påhviler.
- 9) Den, der af Finanstilsynet pålægges at udarbejde interne regler efter § 37, stk. 1 og 2, eller foretage ændringer heri.

Stk. 3. Som part anses i øvrigt et bestyrelsesmedlem, en revisor, en direktør eller andre ledende medarbejdere i et selskab omfattet af § 7 eller i andre virksomheder omfattet af loven, hvis Finanstilsynets påtale eller påbud i medfør af loven eller dennes forskrifter er rettet direkte mod pågældende.”

Finanstilsynets vurdering

Ad anmodningen om aktindsigt i Finanstilsynets sag vedrørende godkendelse af prospekt for B A/S (under konkurs)

Aktindsigt i henhold til forvaltningsloven

Det følger af forvaltningslovens § 9, stk. 1, at den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Finanstilsynet anser beslutning om at godkende et prospekt som en forvaltningsretlig afgørelse.

§ 84 b i lov om værdipapirhandel m.v. indeholder en udtømmende opregning af, hvem der kan anses som part i sager omfattet af loven og indeholder således en afvigelse fra det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb.

Af § 84 b, stk. 1, følger, at som part i forhold til Finanstilsynet anses alene selskaber omfattet § 7, stk. 1, i loven, et registreret betalingssystem, værdipapirhandleren, det kontoførende institut eller udstederen af værdipapirer, som en afgørelse, der er eller vil blive truffet af Finanstilsynet retter sig imod, jf. dog bestemmelsens stk. 2 og 3.

§ 84 b, stk. 2 og 3, indeholder bestemmelser om, i hvilke tilfælde en anden end en virksomhed omfattet af stk. 1, tillige kan anses som part i Finanstilsynets afgørelse.

Det fremgår bl.a. af § 84 b, stk. 3, at bestyrelsesmedlemmer i selskaber omfattet af § 7 eller andre selskaber omfattet af lov om værdipapirhandel m.v. anses for part, såfremt Finanstilsynets afgørelse er rettet direkte mod den pågældende. Af bemærkningerne til § 84 b, stk. 3 (L 150 af 17. december 1998), fremgår følgende:

”Efter stk. 3 får en person med særlig tilknytning til et aktieselskab omfattet af § 7, eller til andre omfattet af denne lov partsstatus i sin egen sag, hvis Finanstilsynet eller Fondsrådet udsteder pålæg eller påtaler forhold, der retter sig mod den pågældende.”

Finanstilsynets afgørelse i sagen om godkendelse af prospekt er dog rettet mod B A/S (under konkurs), hvorfor K1, K2 og K3 ikke kan anses som part efter § 84 b, stk. 3, i lov om værdipapirhandel m.v.

Ligeledes er K1, K2 og K3, som tidligere medlemmer af bestyrelsen af B A/S (under konkurs), ikke omfattet af nogle af de øvrige bestemmelser i § 84 b, stk. 1 og 2, i lov om værdipapirhandel m.v. i forhold til Finanstilsynets afgørelse om godkendelse af prospekt for B A/S (under konkurs), hvorfor de ikke kan anses for parter i forhold til afgørelsen.

Det er alene selskabet (B A/S (under konkurs)), der er part i forhold til Finanstilsynets afgørelse om godkendelse af prospektet for selskabet, jf. § 84 b, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v., og tidligere bestyrelsesmedlemmer kan ikke repræsentere selskabet i denne henseende.

Se hertil kendelse fra Erhvervsankenævnet, j.nr. 2013-0033521 af 24. juni 2013. Sagen omhandler en anmodning om aktindsigt fremsat af et tidligere bestyrelsesmedlem i en pensionskasse, og ikke som klager angiver et tidligere direktionsmedlem. Af side 10 i kendelsen under afgørelsen fremgår:

”Sagen, som K [*det tidligere bestyrelsesmedlem*] ønsker aktindsigt i er ikke rettet direkte mod ham. K er således ikke part i forhold til Finanstilsynet, jf. § 355, stk. 1 og 3 [*kendelsen omhandler lov om finansiel virksomhed, hvorfor henvisning er til denne lov, men § 355, stk. 1 og 3, i lov om finansiel virksomhed svarer til § 84 b, stk. 1 og 3, i lov om værdipapirhandel m.v.*], og har derfor ikke aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 9.” (vores indsættelser i skarpe parenteser)

Det bemærkes i øvrigt, at bestyrelsesmedlemmer selv efter det normale forvaltningsretlige partsbegreb (som ikke gælder for afgørelse efter lov om værdipapirhandel m.v.) ikke ville have partsstatus, som følge af at de alene har en afledte interesse i afgørelsen. Se hertil Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave, 2013, side 130, hvoraf følgende fremgår:

”På tilsvarende måde anses bestyrelsesmedlemmer i et selskab ikke for parter i sager vedrørende selskabet, uanset om afgørelsen over for selskabet vil kunne bevirke, at der eventuelt senere måtte blive rejst et erstatningskrav mod de pågældende for mangelfuldt bestyrelsesarbejde, jf. FOB 2001.281.”

Med henvisning til ovenstående bemærkninger kan der ikke gives aktindsigt efter forvaltningsloven.

Aktindsigt i henhold til offentlighedsloven

Udgangspunktet efter § 7, stk. 1, i offentlighedsloven er, at enhver har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En undtagelse til dette udgangspunkt følger af § 35 i offentlighedsloven, der begrænser pligten til at meddele aktindsigt i de tilfælde, hvor der i henhold til særlovgivning er fastsat særlige regler om tavshedspligt.

I medfør af § 84 a i lov om værdipapirhandel m.v. er Finanstilsynets ansatte underlagt en sådan særlig tavshedspligt. Tavshedspligten efter § 84 b, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v. omfatter fortrolige oplysninger, som Finanstilsynets ansatte får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Ved fortrolige oplysninger forstås i henhold til forarbejderne til bestemmelsen (L 133/2009, jf. L 1383/2004) oplysninger om en finansiel virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige.

Det overordnede hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre effektivt tilsyn med lov om værdipapirhandel m.v. Det er afgørende, at virksomhederne kan videregive oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives. Dette er særlig vigtigt set i sammenhæng med, at Finanstilsynet har hjemmel til at kræve al-

le oplysninger, som Finanstilsynet skønner nødvendige, udleveret. For at Finanstilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, må virksomhederne således kunne nære tillid til, at Finanstilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger.

I henhold til forarbejderne til § 84 a i lov om værdipapirhandel m.v. (L 133/2009, jf. L 1383/2004) skal begrebet tilsynsvirksomhed ses i forhold til de pligter, der er pålagt Finanstilsynet i kapital 25 om tilsyn i lov om værdipapirhandel m.v. Det medfører bl.a., at sager, der relaterer sig til tilsynsforpligtelsen i § 83, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf, er omfattet af tilsynsvirksomheden. I modsætning hertil er oplysninger, som Finanstilsynet modtager som led i sin reguleringsvirksomhed og informationsvirksomhed, ikke omfattet.

Oplysningerne, som Finanstilsynet har på sagen vedrørende godkendelse af prospekt for B A/S (under konkurs), er modtaget som led i Finanstilsynets tilsyn med loven – og dermed som led i tilsynsvirksomheden.

Ved afgørelsen af, om der er tale om fortrolige oplysninger omfattet af tavshedspligten i henhold til § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v., er udgangspunktet, at alle oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed, og som ikke er beregnede til at komme til offentlighedens kendskab, er omfattet.

Efter at Finanstilsynet har gennemgået sagens dokumenter har Finanstilsynet vurderet, at oplysningerne i sagen om prospekts godkendelse er fortrolige og omfattet af tavshedspligten i § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v.

Med henvisningen til det ovenfor anførte kan der ikke gives aktindsigt efter § 7 i offentlighedsloven, jf. lovens § 35, jf. 84 a i lov om værdipapirhandel m.v.

Meroffentlighed

Finanstilsynet har i forhold til de undtagne dokumenter overvejet, om der er grundlag for at meddele de tidligere bestyrelsesmedlemmer aktindsigt ud fra et princip om meroffentlighed, jf. § 14, stk.1, i offentlighedsloven.

Det fremgår dog af § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven, at der ikke kan gives aktindsigt i videre omfang, hvis dette vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Som anført ovenfor, vurderer Finanstilsynet, at oplysningerne i sagen er underlagt tavshedspligten i § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v., hvorfor det ikke er muligt, at give meraktindsigt, jf. § 14, stk. 1, i offentlighedsloven.

Ad anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets sag vedrørende anmodning om oplysninger vedrørende B A/S under konkurs, jf. § 23 i lov om værdipapirhandel m.v.

Finanstilsynet bemærker indledningsvis, at Finanstilsynet, som nævnt ovenfor under sagsfremstillingen, den 16. april 2015 har fremsendt det offentligt tilgængelige materiale, der lå til grund for Finanstilsynets anmodning af 20. februar 2015 (bilag 5).

Aktindsigt i henhold til forvaltningsloven

Det følger af forvaltningslovens § 2, stk. 1, at loven finder anvendelse for behandling af sager, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed,

Af forvaltningslovens § 9, stk. 1, følger det ligeledes, at den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Finanstilsynet er enig med klager i, at Finanstilsynet agter at vurdere klagers klienters individuelle forhold. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der er tale om en sag, hvori der vil blive truffet en afgørelse.

Finanstilsynets sag om anmodning om oplysninger er ikke en sag, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse. Finanstilsynet indhenter oplysninger til brug for en undersøgelse af, om prospektreglerne er overtrådt i forbindelse med børsnoteringen af B A/S (under konkurs). Udfaldsrummet af Finanstilsynets undersøgelser er enten, at sagen henlægges, hvorved der ikke vil være tale om en afgørelse, da en henlæggelse af en sag ikke fastlægger en retsstilling, eller en processuel beslutning om politianmeldelse, der ikke er en afgørelse, da den ikke fastlægger en retsstilling.

Selv hvis det blev antaget, at en eventuel beslutningen om politianmeldelse skulle anses for at være en afgørelse, ville K1, K2 og K3, som tidligere medlemmer af bestyrelsen af B A/S (under konkurs), ikke være omfattet af den udtømmende opregning i § 84 b, stk. 1-3, i lov om værdipapirhandel m.v. af hvem der kan anses som part i sager omfattet af loven.

Med henvisning til ovenstående bemærkninger kan der ikke gives aktindsigt efter forvaltningsloven.

Aktindsigt i henhold til offentlighedsloven

Udgangspunktet efter § 7, stk. 1, i offentlighedsloven er, at enhver har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En undtagelse til dette udgangspunkt følger af § 35 i offentlighedsloven, der begrænser pligten til at meddele aktindsigt i de tilfælde, hvor der i henhold til særlovgivning er fastsat særlige regler om tavshedspligt.

I medfør af § 84 a i lov om værdipapirhandel m.v. er Finanstilsynets ansatte underlagt en sådan særlig tavshedspligt. Tavshedspligten efter § 84 b, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v. omfatter fortrolige oplysninger, som Finans-

tilsynets ansatte får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Ved fortrolige oplysninger forstås i henhold til forarbejderne til bestemmelsen (L 133/2009, jf. L 1383/2004) oplysninger om en finansiell virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige.

Det overordnede hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre effektivt tilsyn med lov om værdipapirhandel m.v. Det er afgørende, at virksomhederne kan videregive oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives. Dette er særlig vigtigt set i sammenhæng med, at Finanstilsynet har hjemmel til at kræve alle oplysninger, som Finanstilsynet skønner nødvendige, udleveret. For at Finanstilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, må virksomhederne og kunderne således kunne nære tillid til, at Finanstilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger.

I henhold til forarbejderne til § 84 a i lov om værdipapirhandel m.v. (L 133/2009, jf. L 1383/2004) skal begrebet tilsynsvirksomhed ses i forhold til de pligter, der er pålagt Finanstilsynet i kapital 25 om tilsyn i lov om værdipapirhandel m.v. Det medfører bl.a., at sager, der relaterer sig til tilsynsforpligtelsen i § 83, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf, er omfattet af tilsynsvirksomheden. I modsætning hertil er oplysninger, som Finanstilsynet modtager som led i sin reguleringsvirksomhed og informationsvirksomhed, ikke omfattet.

Oplysningerne, som Finanstilsynet har på sagen vedrørende en mulig overtrædelse af § 23, stk. 3, i lov om værdipapirhandel m.v. er modtaget som led i Finanstilsynets tilsyn med loven – og dermed som led i tilsynsvirksomheden.

Ved afgørelsen af, om der er tale om fortrolige oplysninger omfattet af tavshedspligten i henhold til § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v., er udgangspunktet, at alle oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed, og som ikke er beregnede til at komme til offentlighedens kendskab, er omfattet.

Efter at Finanstilsynet har gennemgået sagens dokumenter har Finanstilsynet vurderet, at oplysningerne i sagen om anmodning om oplysninger – bortset fra de ved brev af 16. april 2015 fremsendte (bilag 5) – er fortrolige og omfattet af tavshedspligten i § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v.

Med henvisning til det ovenfor anførte kan der ikke gives aktindsigt efter § 7 i offentlighedsloven, jf. lovens § 35, jf. 84 a i lov om værdipapirhandel m.v.

Meroffentlighed

Finanstilsynet har i forhold til de undtagne dokumenter overvejet, om der er grundlag for at meddele Dem aktindsigt ud fra et princip om meroffentlighed, jf. § 14, stk.1, i offentlighedsloven.

Det fremgår dog af § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven, at der ikke kan gives aktindsigt i videre omfang, hvis dette vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Som anført ovenfor, vurderer Finanstilsynet, at oplysningerne i sagen er underlagt tavshedspligten i § 84 a, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v., hvorfor det ikke er muligt, at give Dem meraktindsigt i sagens dokumenter efter § 14, stk. 1, i offentlighedsloven.

Konklusion

Med henvisning til ovenstående bemærkninger fastholder Finanstilsynets sin afgørelse af 12. marts 2015.”

Advokat A har ved skrivelse af 28. april 2015 heroverfor bemærket:

”...

Den overordnede pointe er, at mine klienter bedre vil kunne bidrage til den af Finanstilsynet ønskede oplysning af denne sag – der har stor offentlig opmærksomhed – hvis de får adgang til at forholde sig det materiale, som har givet tilsynet anledning til en nærmere undersøgelse.

Finanstilsynet har af mine bemærkninger i klagen draget den påskønnelsesværdige konsekvens, at jeg har fået tilsendt kopi af de sagsakter, som er offentligt tilgængelige. Herved har jeg kunnet videregende den præsentation, der gennemgås i tilsynets brev af 20. 2. d.å. side 2. Materialet har øjensynligt ligget på DR’s hjemmeside, men det var jeg eller mine klienter ikke klar over. Nu hvor de har set materialet, kan de besvare spørgsmål om deres kendskab eller ej til oplysningerne, mere sikkert og præcist end uden.

Min pointe er, at dette gælder helt generelt, og det er en uhensigtsmæssig metode, at det ikke lægges frem, i hvert fald i det omfang mine klienter, da de var i bestyrelsen, havde adgang til det. Fortrolighedssynspunktet rammer ved siden af her.

Til tilsynets nævnte brev hører et bilag i form af nogle opstillinger over medlemværender med en række kunder. Dette har næppe været offentligt tilgængeligt. Men alligevel lægges det frem. Min anden pointe er således den, at det er uheldigt, at tilsynet helt ensidigt kan vælge, hvad man vil lade mine klienter se, og hvad man vil holde tilbage.

Endelig bemærkes, at tilsynets indlæg må forstås sådan, at nævnet også kan beslutte, at der skal gives meroffentlighed, som således ikke er en diskretionær afgørelse, der ikke kan prøves. Det er jeg enig i.

...”

Ankenævnet udtaler:

1. Aktindsigt i henhold til forvaltningsloven

I henhold til forvaltningslovens § 9, stk. 1, kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Det fremgår af værdipapirhandelslovens § 84 b, stk. 1, at som part i forhold til Finanstilsynet anses alene en række opregnede virksomheder, som en afgørelse, der er eller vil blive truffet af Finanstilsynet, retter sig imod. I stk. 2 anføres imidlertid nogle tilfælde, hvor en anden end virksomheder omfattet af stk. 1 tillige anses som part i Finanstilsynets afgørelse (for så vidt angår den del af sagen, som vedrører den pågældende), og i henhold til stk. 3 anses som part i øvrigt blandt andre et bestyrelsesmedlem i en virksomhed omfattet af loven, hvis Finanstilsynets påtale eller påbud i medfør af loven eller dennes forskrifter er rettet direkte mod pågældende.

Af bemærkningerne til § 84 b, stk. 3 (L 150 af 17. december 1998) fremgår:

”Efter *stk. 3* får en person med særlig tilknytning til et aktieselskab omfattet af § 7, eller til andre omfattet af denne lov partsstatus i sin egen sag, hvis Finanstilsynet eller Fondsrådet udsteder pålæg eller påtaler forhold, der retter sig mod den pågældende.”

Da der hverken i sagen om godkendelse af prospekt for B A/S (under konkurs) eller i sagen om anmodning om oplysninger vedrørende B A/S (under konkurs) under konkurs er tale om, at Finanstilsynet eller Fondsrådet udsteder pålæg eller påtaler forhold, der retter sig mod K1, K2 og K3, kan disse ikke anses som parter i medfør af værdipapirhandelslovens § 84 b, stk. 3.

Da klagerne som tidligere bestyrelsesmedlemmer B A/S (under konkurs) heller ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 84 b, stk. 2, tiltræder ankenævnet, at der – uanset om sagen om anmodning om oplysninger overhovedet kan anses som en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens 2, stk. 1 – ikke kan meddeles aktindsigt i medfør af forvaltningsloven.

2. Aktindsigt i henhold til offentlighedsloven

I henhold til offentlighedslovens § 7, stk. 1 og stk. 2, kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-35, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Pligten til at meddele oplysninger er, jf. lovens § 35, begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Efter § 84 a i værdipapirhandelsloven har Finanstilsynet tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som tilsynet får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Forarbejderne til den nyaffattede § 84 a, stk. 1, (L 91 FT 2008/2009) og til den oprindelige § 84 a, stk. 1, (L 64 FT 2004/2005) henviser til bemærkningerne i lovforslaget (L 64 af 27. oktober 2004, § 1, nr. 65) til ændring af § 354 i lov om finansiel virksomhed, hvoraf 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.

...

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

Ved oplysninger, der efter deres karakter er fortrolige, forstås oplysninger, der ikke direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomheders forhold. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om økonomiske eller forretningsmæssige forhold for personer og selskaber, som ikke er kunder i egentlig forstand, men som f.eks. kautionerer for kunder, har ejerandele i den finansielle 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.

...”

Oplysningerne i tilsynets sag vedrørende godkendelse af prospekt for B A/S (under konkurs), jf. værdipapirhandelslovens § 23 er fortrolige og modtaget som led i Finanstilsynets tilsynsvirksomhed. Klagernes oplysninger til brug for tilsynets undersøgelse af, om der foreligger overtrædelse af prospektreglerne i forbindelse med B A/S (under konkurs)' børsnotering, indhentes ligeledes som led i Finanstilsynets tilsynsforpligtelse, jf. værdipapirhandelslovens § 83. Ankenævnet tiltræder på denne baggrund, at klagernes begæring om aktindsigt er afslået i medfør af offentlighedslovens § 35, jf. værdipapirhandelslovens § 84 a.

Da der som følge af, at oplysningerne er underlagt tavshedspligten i værdipapirhandelslovens § 84 a, heller ikke kan meddeles aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed, tiltræder ankenævnet i det hele, at der ikke kan meddeles aktindsigt i medfør af offentlighedsloven i videre omfang end sket ved Finanstilsynets skrivelse af 16. april 2015.

Ankenævnet stadfæster herefter den påklagede afgørelse fra Finanstilsynet.