

Kendelse af 10. december 2016 (J.nr. 2016-13026).

Klagen delvis afvist og tiltrådt at aktindsigt ikke var blevet meddelt.

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, §§ 23-25 og § 1, stk. 1 i lov om Erhvervsankenævnet.

(Niels Walther-Rasmussen, Lone Møller og Steen Mejer)

K har ved skrivelse af 2. november 2016 med præciserende bemærkninger i skrivelse af 29. november 2016 klaget over Finanstilsynet. Klagen vedrører tilsynets sagsbehandling i forbindelse med klagers anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets sag j.nr. 6850-0008 samt Finanstilsynets afgørelse af 14. oktober 2016 om afslag på aktindsigt i referat af møde i tilsynets bestyrelse den 14. juni 2016.

Sagens omstændigheder:

K har i skrivelse dateret den 2. november 2016 med Erhvervsankenævnet som adressat - men først modtaget i ankenævnet efter Finanstilsynets fremsendelse af tilsynets redegørelse af 23. november 2016 - anført:

”Klage over aktindsigt

Herved fremsender jeg klage over Finanstilsynets behandling af min aktindsigtsanmodning af 18. april 2016. Anmodningen vedrørte Finanstilsynets tilsyn med A's overholdelse af god skik reglerne i § 6, stk. 3 og 4, i bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder i forbindelse med A's bidragsforhøjelser i årene 2012 til 2016. Denne klage er afgrænset til sagsbehandlingen af min aktindsigt vedrørende tilsynet med de af A udmeldte bidragsforhøjelser i februar 2016. Dette tilsyn har Finanstilsynet behandlet under journal nr. nr. 6850-0008.

Jeg klager over, at Finanstilsynet var næsten et halvt år om at effektuere min anmodning om aktindsigt.

Ud over aktindsigt i Finanstilsynets j. nr. 6850-0008 anmodede jeg den 28. april 2016 om aktindsigt i Finanstilsynets behandling af min aktindsigtsanmodning i j.nr. 6850-0008. Anmodningen er fremsat i henhold til forvaltningslovens regler om partsindsigt. Denne sag har Finanstilsynets journal nr. 601-0226.

Med baggrund i denne aktindsigt klager jeg over, at Finanstilsynet ved behandling af min aktindsigts-anmodning i j.nr. 6850-0008 har taget uberettigede hensyn til As indsigelse mod min aktindsigt, hvorved jeg er blevet afskåret fra at få aktindsigt i overensstemmelse med mine rettigheder i offentlighedsloven.

Desuden klager jeg over et afslag på aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

Finanstilsynet meddelte mig aktindsigt i et enkelt af dokument i j.nr. 6850-0008 (akt nr. 1) den 28. april 2016, men meddelte mig samtidigt, at tilsynet ikke havde færdigbehandlet min anmodning vedr. øvrige akter som følge af, at A havde rejst tvivl om, hvorvidt der i fuldt omfang kunne meddeles aktindsigt i sagens dokumenter. Et svar kunne påregnes den 4. maj 2016. Finanstilsynet henviste til offentlighedslovens § 36. Herefter blev min aktindsigt udsat flere gange med forskellige begrundelser, som alle udsprang af As indsigelse imod min aktindsigt.

Aktindsigt i relevante dokumenter fra j.nr. 6850-0008 fik jeg i begrænset omfang den 12. september 2016, jf. tilsynets mail til mig den dato (akt nr. 42 i j.nr. 601-0226), og egentlig aktindsigt modtog jeg den 4. oktober 2016, jf. tilsynets mail med bilag til mig den 4. oktober 2016 - vedlagte bilag 2. Yderligere dokumenter modtog jeg den 14. oktober 2016, jf. bilag 9, efter at have gjort indsigelse mod mangler i aktindsigten den 4. oktober, jf. mine mails af 6. og 11. oktober 2016, bilag 7 og 8.

Aktindsigt i henhold til min anmodning af 28. april 2016 efter forvaltningslovens bestemmelser i j.nr. 601-0226 blev også udsat flere gange. Jeg fik aktindsigten den 4. oktober 2016, jf. bilag 2.

Det er først ved modtagelsen af aktindsigt den 4. oktober 2016, at jeg har fået den indsigt i sagsforløbet, der giver mig grundlag for at klage over sagsbehandlingen. Det fremgår af de modtagne informationer, at udsættelserne af min aktindsigt ikke har været behandlet i overensstemmelse med offentlighedslovens og forvaltningslovens regler og god forvaltningsskik.

1. Klage over, at Finanstilsynet har været næsen et halvt år om at effektuere mine anmodninger om aktindsigt.

1.1. Faktuelle oplysninger

Jeg henviser til vedlagt oversigt over sagernes dokumenter, som i datoorden og med henvisning til Finanstilsynets akt- og journalnumre samt uddrag af indhold, giver et overblik over sagsforløbet, jf. vedlagte bilag 1.

På tidspunktet for Finanstilsynets første besvarelse den 28. april 2016 af min aktindsigtsanmodning af 18. april indeholdt j.nr. 6850-0008 følgende dokumenter

Dato 2016	–	Ang.	Akt nr.	J.nr.

2. marts	Finanstilsynets anmodning til A om en redegørelse for de varslede bidragsforhøjelser	1,2	6850 - 0008
16. marts	As redegørelse til Finanstilsynet om bidragsforhøjelserne.	3,4,5	6850 - 0008
21. marts	Referat af møde mellem Finanstilsynet og A.	11	6850 - 0008
31. marts	As supplerende redegørelse om bidragsstigningerne.	6	6850 - 0008
4. april	Finanstilsynets høringsbrev med udkast til afgørelse vedr. bidragsstigninger med påbud om yderligere begrundelse for bidragsstigningerne.	7,8,9	6850 - 0008
7. april	Finanstilsynets orientering til Forbrugerombudsmanden om udkast til påbud til A af 4. april	10	6850 - 0008
21. april	Referat af møde mellem A og Finanstilsynet om tilsynets udkast til påbud	12	6850 - 0008
25. april	As høringssvar til Finanstilsynet om tilsynets udkast til afgørelse af 4. juni med påbud om begrundelse vedr. bidragsforhøjelser	14	6850 - 0008
25. april	Brev fra B (advokatfirma) for A med bemærkninger til Finanstilsynets udkast af 4. april til påbud vedr. bidragsforhøjelser	15	6850 - 0008

I februar 2016 udsendte A varsling til sine låntagere om forhøjelse af bidrags-satser, hvilket foranledigede Finanstilsynet til den 2. marts at anmode A om en redegørelse for aftalegrundlaget mv., som berettigede til at foretage forhøjelserne, og om begrundelsen for bidragsforhøjelserne, jf. akt nr. 1 og 2 i j. nr. 6850-0008. Finanstilsynet henviste til god-skik-reglerne i § 6, stk. 3 og 4 i bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder.

I sin anmodning til A fremhævede Finanstilsynet, at As svar blev afgivet til brug ved Finanstilsynets tilsyn med overholdelse af § 43, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed samt bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder, hvilket indebærer, at de oplysninger A afgiver ikke er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. lov om finansiell virksomhed § 354, stk. 1 og stk. 3, og at det indebærer, at oplysningerne kan undergives aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven, med de begrænsninger om kundeforhold og virksomhedens interne forhold, som er i offentlighedsloven.

A har i akt nr. 3, 4, 5, 6 og 11 i j.nr. 6850-0008 besvaret Finanstilsynets anmodning af 2. marts. Jeg henviser til akterne, der vedlægges som PDF dokumenter i filer, som jeg har modtaget fra Finanstilsynet, jf. vedlagte bilagsoversigt.

Den 4. april 2016 fremsendte Finanstilsynet at udkast til pålæg til A, ifølge hvilket A overfor nogle af sine låntagere skulle supplere sin begrundelse for bidragsforhøjelserne med oplysning om bidragsdeling med de pengeinstitutter, som formidler lån for A, jf. akt nr. 7, 8 og 9 i j.nr. 6850-0008.

Akt nr. 12, 14 og 15 i j.nr. 6850-0008 omhandler As indsigelse mod Finanstilsynets udkast til påkrav om supplerende begrundelse for bidragsforhøjelserne.

Min anmodning om aktindsigt af 18. april 2016 omfatter disse dokumenter. De indgik på tidspunktet for Finanstilsynets frist for besvarelse af min anmodning i en administrativ sagsbehandling og var udvekslet mellem Finanstilsynet og A. Desuden var Finanstilsynets udkast til påbud af 4. april 2016 sendt til Forbrugerbudsmændene den 7. april 2016, jf. akt nr. 10, j.nr. 6850-0008. Dokumenterne var således ikke interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23.

Efter at være gjort bekendt med min anmodning om aktindsigt sendte A den 29. april en indsigelse mod, at jeg skulle gives aktindsigt – se akt nr. 19 i j.nr. 601-0226.

A gjorde indsigelse mod, at jeg fik aktindsigt i følgende dokumenter:

- As redegørelse til Finanstilsynet om bidragsforhøjelserne af 16. marts 2016 (akt nr. 3, 4 og 5 i j.nr. 6850-0008)
- As supplerende redegørelse om bidragsstigningerne af 31. marts 2016 (akt nr. 6 i j.nr. 6850-0008)
- Finanstilsynets høringsbrev med udkast til afgørelse vedr. bidragsstigninger med påbud om yderligere begrundelse for bidragsstigningerne af 4. april 2016 (akt nr. 7, 8 og 9 i j.nr. 6850-0008)

Øvrige dokumenter i foranstående oversigt over dokumenter i j.nr. 6850-0008 den 28. april 2016 er ikke omfattet af As indsigelse af 29. april 2016, men Finanstilsynet har af egen drift udsat effektueringen af min aktindsigt i dokumenterne indtil den 4. oktober 2016.

Jeg har ikke fået en begrundelse.

1.2. Om sagsforløbet i hovedpunkter:

19. april 2016 – Finanstilsynet modtog min anmodning af 18. april om aktindsigt, som tilsynet bekræfter modtagelsen af den 20. april. (akt nr. 1 i j.nr. 601-0226)

25. april 2016 – Finanstilsynet sender en høringsskrivelse til A vedr. min aktindsigt. (akt nr. 3 i j.nr. 601-0226)

28. april 2016 – Finanstilsynet meddeler mig, at min aktindsigt udsættes. Begrundelse: en høring af A har rejst tvivl om, hvorvidt der i fuldt omfang kan meddeles aktindsigt i sagens korrespondance. (akt nr. 5 i j.nr. 601-0226)

29. april 2016 – A fremsender sit høringssvar med indsigelse imod, at Finanstilsynet giver mig aktindsigt i dokumenter, idet A anser dem for omfattet af undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven. (akt nr. 19 i j.nr. 601-0226)

4. maj 2016 – Finanstilsynet udsætter afgørelsen om min aktindsigt på grund af sagens kompleksitet til den 18. maj 2016. (akt nr. 20 i j.nr. 601-0226)

18. maj 2016 – Finanstilsynet meddeler mig, at grundet sagens kompleksitet og principielle karakter har Finanstilsynet fortsat ikke haft mulighed for at træffe afgørelse om aktindsigt i de ønskede dokumenter. Finanstilsynet afventer lovfortolkningsbidrag fra Justitsministeriet til brug for afgørelse af sagen. (akt nr. 22 i j.nr. 601-0226)

30. maj 2016 – Finanstilsynet meddeler A, at tilsynet vil give mig aktindsigt i sagens dokumenter. A får en frist på to dage til at påklage beslutningen til Erhvervsankenævnet. I modsat fald vil Finanstilsynet effektuere min aktindsigt. (akt nr. 26 i j.nr. 601-0226)

2. juni 2016 – Finanstilsynet påklager Finanstilsynets beslutning om at give mig aktindsigt til Erhvervsankenævnet med kopi til Finanstilsynet. (se bilag 11)

22. juni 2016 – Finanstilsynet meddeler mig aktindsigt, og udsætter effektueringen til Erhvervsankenævnet har taget stilling til om, As klage får opsættende virkning. (akt nr. 31 i j.nr. 601-0226)

29. juli 2016 – Finanstilsynet sender sit høringssvar til Erhvervsankenævnet vedr. As klage af 2. juni 2016. Høringssvaret er i bilag 11.

30. september 2016 – Erhvervsankenævnet afsiger kendelse om, at As klage over Finanstilsynets beslutning om at meddele mig aktindsigt ikke imødekommes. Klagen blev behandlet med opsættende virkning for min aktindsigt. (se bilag 11)

4. oktober 2016 – Finanstilsynet effektuerer min aktindsigt, jf. bilag 2.

1. 3 Argumentation

1.3.1. Min ret til aktindsigt

Jeg har i henhold til offentlighedslovens § 7 krav på aktindsigt i dokumenterne i j. nr. 6850-0008, dog under hensyntagen til undtagelserne i kapitel 4.

Retten til aktindsigt omfatter både igangværende og afgjorte sager. Adgangen til aktindsigt opstår fra det øjeblik, myndigheden har modtaget eller oprettet dokumentet. Det er uden betydning, om dokumentet er foreløbigt, foreligger i udkastform, om det er journaliseret, eller om dokumentet er lagt på den pågæl-

dende sag. Det er også uden betydning, hvordan dokumentet er modtaget, herunder om det er sket pr. almindelig post eller e-mail.

Undtagelser fra aktindsigt fremgår af offentlighedslovens kapitel 4. Af betydning for min aktindsigt er § 23. Ifølge bestemmelsen omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Ifølge § 30 omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og
2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Af § 33 fremgår, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

2) Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.

...

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

1.3.2. As indsigelse den 29. april 2016 mod min aktindsigt (akt nr. 19 i j.nr. 601-0226)

A har i sin indsigelse mod min ret til aktindsigt i dokumenter i j.nr. 6850-0008 påberåbt sig de nævnte bestemmelser i offentlighedslovens §§ 23, 30 og 33. Desuden har A påstået, at udlevering af oplysningerne vil stride mod Finanstilsynets tavshedspligt.

Finanstilsynet har med henvisning til As indsigelse udsat min aktindsigt fire gange, jf. ovenstående afsnit 1.2.

As indsigelse lyder således: (akt nr. 19 i j.nr. 601-0226)

"I forlængelse af nedenstående skal jeg hermed komme med As bemærkninger til aktindsigt i sagen 6850-0008, idet jeg har noteret mig, at tilsynet allerede har givet indsigt i tilsynets oprindelige anmodning i sagen.

Finanstilsynets mail af 25. april 2016 er vedhæftet en række dokumenter, og vi forstår, at det er disse dokumenter, som aktindsigten vedrører.

A kan tiltræde, at Finanstilsynet undtager de sagsakter og oplysninger som er nævnt i e-mailen.

Aktindsigt i det foreliggende udkast af 4. april 2016 til meddelelse af påbud og andre dokumenter (vil) med sikkerhed have mediemæssig interesse. Den nationale gennemslagskraft vil være betydelig og næppe afspejle, at der alene er tale om et udkast. Tværtimod tilsiger de seneste måneders mediedækning, at A vil blive "dømt" på grundlag af udkastet. Det vil have betydelige økonomisk ind-

virkning på A, herunder i form af kundeafgang. Det kan også indebære et pres på Finanstilsynet frem mod en endelig afgørelse. En hel eller delvis imødekommelse af As høringsvar af 25. april 2016 vil næppe give anledning til væsentlig yderligere mediedækning på et senere tidspunkt.

A har følgelig nøje gennemgået det materiale, som er vedhæftet Finanstilsynets e-mail af 25. april 2016.

Det er As opfattelse, at yderligere dokumenter og oplysninger må undtages fra aktindsigten. Det er nærmere begrundet i afsnit 1-4 nedenfor.

A anmoder om, at Finanstilsynet giver A meddelelse om afgørelsen om aktindsigt med en frist til at påklage afgørelsen, inden aktindsigten effektueres, jf. afsnit 5 nedenfor.

1. Udkast af 4. april 2016 til meddelelse af påbud

Udkastet til meddelelse af påbud er ikke endeligt og er undtaget fra aktindsigt efter § 23 i offentlighedsloven om interne dokumenter.

En myndigheds udkast til afgørelse har utvivlsomt karakter af et internt arbejdsdokument. jf. betænkning nr. 1510/2009, side 551: (min bemærkning: rettelig side 511)

"På baggrund af de under plet. 2.1.2.1 nævnte hovedsynspunkter kan der gives følgende eksempler på interne arbejdsdokumenter: Udkast til breve til udenforstående, udkast til afgørelse af en sag og udkast til administrative forskrifter mv. må i alle tilfælde anses for interne arbejdsdokumenter, da dokumenterne vil have en foreløbig karakter, jf. FOB 2002, side 402, hvor det synes forudsat, at dokumenter, der ikke foreligger i "endelig form", vil have karakter af interne arbejdsdokumenter,"

Udkastet har ikke mistet sin karakter af internt dokument ved at blive sendt i høring.

Med den nye offentlighedslov fra 2013 blev der i § 23, stk. 2, indført en ny bestemmelse, der fastslår, hvornår et dokument mister sin interne karakter ved afgivelse til udenforstående:

"Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter. medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde."

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen fremgår:

"Dette led i bestemmelsen er begrundet i, at et dokument ikke bør miste sin interne karakter, hvis vedkommende forvaltningsmyndighed ved afgivelsen ikke kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1."

Det er uddybet i betænkning nr. 1510/2009, side 183:

"Det er således kommissionens opfattelse, at interne dokumenter ikke bør miste deres interne karakter i de tilfælde, hvor den afgivende myndighed ved lov er forpligtet til at afgive de pågældende dokumenter til en udenforstående, idet afgivelse i sådanne tilfælde ikke vil bero på et (frivilligt) fravalg af beskyttelsen efter lovudkastets § 23.

stk. 1."

Bestemmelsen omfatter afgivelse "af retlige grunde" generelt, hvilket tillige har støtte i en udtalelse fra folketingets Ombudsmand gengivet i FOB 2014.21 (om udlevering af arbejdspladsvurderinger):

"Efter ordlyden af og forarbejderne til § 23, stk. 2, 2. led, må bestemmelsen umiddelbart antages at omfatte alle tilfælde, hvor afgivelsen sker, fordi en myndighed er forpligtet hertil som følge af f.eks. en lovbestemmelse. Hertil kommer, at de eksempler, der er nævnt i forarbejderne, ikke kan antages at være udtømmende,"

Som følge af den nye bestemmelse i § 23, stk. 2, kan praksis fra før 2013 ikke uden videre lægges til grund.

Det konkrete udkast til meddelelse af påbud er afgivet til A "af retlige grunde", idet Finanstilsynet er forpligtet til at sende udkastet til adressaten, jf. herved § 28, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1234 af 24. november 2014 om forretningsorden for bestyrelsen for Finanstilsynet:

"1 sager, hvor der foretages partshøring efter forvaltningsloven, jf. stk. 1, skal udkast til afgørelse eller beslutning sendes til parten samtidig med, at afgørelsen og det øvrige sagsmateriale sendes til bestyrelsesmedlemmerne. jf. § 12, stk. 3, 1. pkt., og stk. 4. I sager omfattet af 1. pkt., hvor Finanstilsynet henholdsvis Erhvervsstyrelsen vurderer, at sagen er omfattet af lovgivningens regler om offentliggørelse, vedlægges tillige et udkast til afgørelsen eller beslutningen, som den påtænkes offentliggjort. Parten har herefter mulighed for, inden sagen behandles i bestyrelsen, at afgive høringssvar vedrørende offentliggørelsen, herunder at angive hvilke oplysninger der efter partens opfattelse eventuelt bør fjernes fra udkastet til afgørelsen inden offentliggørelse."

Bestemmelsen er en videreførelse af den lovbestemte pligt, der tidligere fremgik direkte af § 345, stk. 8, jf. lovbemærkningerne til den nugældende § 345, stk. 13:

"Med stk. 13 foreslås, at bestyrelsen fastsætter sin egen forretningsorden. Hvoraf bl.a. skal fremgå regler om mulighed for foretræde for bestyrelsen. Det vil endvidere fremgå af forretningsordenen, at i sager, hvor der skal foretages partshøring, omfatter adgangen til partshøring udkastet til rådets afgørelse i den form, afgørelsen påtænkes offentliggjort. Hensigten er at styrke retssikkerheden for de virksomheder og enkeltpersoner, som Finanstilsynets bestyrelses afgørelse vil rette sig mod, således at de kan gøre sig bekendt med Finanstilsynets vurderinger forud for bestyrelsens behandling af sagen. Der er tale om en videreførelse af den nuværende retstilstand, jf. § 345, stk. 7, (rettelig stk. 8) i lov om finansiell virksomhed."

Som det fremgår, er udkastet afgivet til A som følge af en retlig - lovbestemt - pligt og derfor omfattet af § 23, stk. 2, 2. led, jf. ordlyden af bestemmelsen og Ombudsmandens udtalelse i FOB 2014.21 citeret ovenfor.

Dette understøttes af, at formålet med fremsendelse af udkastet er at styrke As retssikkerhed tillige med rigtigheden af Finanstilsynets afgørelse.

Det vil stemme meget dårligt med disse retssikkerhedshensyn, såfremt der meddeles aktindsigt i udkastet, forinden endelig afgørelse er truffet.

Et sådant skridt ville ikke blot være upåkrævet efter offentlighedslovens, jf. § 23, men tillige efter As opfattelse i strid med Finanstilsynets almindelige tavshedspligt.

2. As høringssvar af 25. april 2016

Ganske som Finanstilsynets udkast til meddelelse af påbud er As høringssvar af 25. april undtaget fra aktindsigt.

Aktindsigt i høringssvaret vil indirekte give oplysninger om indholdet af udkast til meddelelse af påbud, hvilket ville være vanskeligt foreneligt med § 23, stk. 2, 2. led, i offentlighedsloven og retssikkerhedshensynene bag afgivelsen af udkastet til A, jf. afsnit 1 ovenfor.

Hjemmel for undtagelse af høringssvaret fra aktindsigt findes både i offentlighedslovens § 33, nr. 2, om hensynet til offentlig kontrol eller reguleringsvirksomhed mv. og i § 33, nr. 5, om private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

3. As supplerende redegørelse af 31. marts 2016

As supplerende redegørelse af 31. marts 2016 blev afgivet i forlængelse af møde den 21. marts 2016.

Mødet havde efterladt A med det indtryk, at Finanstilsynet påtænkte et påbud svarende til udkast af 4. april 2016 til meddelelse af påbud, og den supplerende redegørelse blev udarbejdet på det grundlag.

Den supplerende redegørelse bør undtages af samme grunde som nævnt i afsnit 2.

4. Oplysninger i andre dokumenter

I forhold til As redegørelse af 16 marts 2016 har Finanstilsynet undtaget bilag 6 i sin helhed fra aktindsigt i overensstemmelse med offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Bilag 6 indgik i en af filerne vedhæftet Finanstilsynets mail af 25. april 2016, men skal følgelig ikke indgå i aktindsigten.

Tilsvarende bør de tre første afsnit på side 8 i redegørelsen ligeledes undtages. Afsnittene angår således konkret bilag 6.

Til støtte herfor henvises til både §§ 30, nr. 2, og § 33, nr. 5, i offentlighedsloven sammenholdt med betragtninger gengivet indledningsvis i dette brev. Samme grunde gør sig i øvrigt også gældende som et supplement i forhold til dokumenterne nævnt i afsnit 1-3 ovenfor.

5. Sagens videre behandling

Såfremt Finanstilsynet meddeler aktindsigt i dokumenter eller oplysninger, som ovenfor er anmodet undtaget fra aktindsigt, beder A om meddelelse herom med en frist på mindst tre arbejdsdage til at påklage afgørelsen, forinden aktindsigten effektueres.

I tilfælde af en klage vil A anmode om, at klagen tillægges opsættende virkning således, at aktindsigten for så vidt angår de pågældende dokumenter og oplysninger ikke effektueres, førend klagen er behandlet.

I modsat fald ville formålet med en klage fortabes, ligesom der som nævnt kan være tale om iagttagelse af tavshedspligt.

Vi står til rådighed, hvis der er spørgsmål eller bemærkninger til ovenstående, ligesom vi gerne deltager i et møde til drøftelse af vores synspunkter.”

Jeg gør gældende, at As argumenter er indlysende i strid med indhold og praksis vedr. de påberåbte lovbestemmelser (§§23 og 33). Dokumenterne er ikke interne dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 23. Det fremgår direkte af loven, at de mister deres status som interne, når de er afgivet til udenforstående. Jeg henviser desuden til Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009 kapital 16, afsnit 2, side 507 ff., hvor kommissionen redegør for afgrænsningen af interne dokumenter.

A har bl.a. anført i klagen:

En myndigheds udkast til afgørelse har utvivlsomt karakter af et internt arbejdsdokument. jf. betænkning nr. 1510/2009, side 551: (rettelig side 511) "På baggrund af de under plet. 2.1.2.1 nævnte hovedsynspunkter kan der gives følgende eksempler på interne arbejdsdokumenter: Udkast til breve til udenforstående, udkast til afgørelse af en sag og udkast til administrative forskrifter mv. må i alle tilfælde anses for interne arbejdsdokumenter, da dokumenterne vil have en foreløbig karakter, jf. FOB 2002, side 402, hvor det synes forudsat, at dokumenter, der ikke foreligger i "endelig form", vil have karakter af interne arbejdsdokumenter,"

As henvisning er taget ud af en sammenhæng. Den skal læses sammen med de to linjer umiddelbart før citatet:

"Bestemmelsen i § 7 omfatter grundlæggende de dokumenter, som en myndighed udarbejder selv, og som ikke efterfølgende af myndigheden er blevet afgivet til en udenforstående privat eller myndighed."

Jeg henviser i øvrigt til Offentlighedskommissionens bemærkninger på side 570 i bet. 1510/2009 om forslag til gældende offentlighedslovs § 23:

"At interne dokumenter, der afgives til udenforstående, efter gældende ret som hovedregel mister deres interne karakter, må efter kommissionens opfattelse bygge på en opfattelse af, at den afgivende myndighed ved at sende et dokument til udenforstående, vælger at opgive retten til at beskytte sine interne dokumenter.

Den nævnte retsvirkning med hensyn til afgivelse af et internt dokument udgør en betydningsfuld begrænsning i anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 7, og derfor bør en ny offentlighedslov efter kommissionens opfattelse indeholde en bestemmelse, der fastlægger, at et internt dokument som udgangspunkt mister sin interne karakter, hvis det afgives til en udenforstående, jf. således lovudkastets § 23, stk. 2."

Alene af ordlyden i § 23, stk. 2, kan det umiddelbart udledes, at en brevveksling mellem Finanstilsynet og A ikke kan anses for Finanstilsynets interne dokumenter.

Med hensyn til Finanstilsynets påberåbelse af undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 33 og påstand om Finanstilsynets tavshedspligt henviser jeg, til det efterfølgende afsnit om Finanstilsynets bemærkninger til As indsigelser.

Jeg gør gældende, at As indsigelse den 29. april 2016 ikke i sin juridiske argumentation kunne begrunde en udsættelse af min aktindsigt, og at Finanstilsynet ikke kunne være i tvivl om det.

1.3.3. Finanstilsynets vurdering af As indsigelser

Til brug ved Erhvervsankenævnets behandling af As klage af 2. juni 2016 afgav Finanstilsynet den 29. juli 2016 høringssvar vedr. klagen. Se i bilag i 11.

For Erhvervsankenævnet gentog A de samme påstande som i den ovenfor citerede indsigelse af 29. april 2016. Finanstilsynets høringssvar af 29. juli 2016 er således også dækkende for Finanstilsynets opfattelse af As indsigelse mod min aktindsigt den 29. april 2016. Finanstilsynet imødegik alle As påstande:

”Denne sag vedrører As klage af 2. juni 2016 over Finanstilsynets afgørelse af 30. maj 2016 om at meddele aktindsigt i dokumenter i Finanstilsynets sag med j.nr. 6850-0008.

1. Sagsfremstilling

Ved e-mail af 19. april 2016 modtog Finanstilsynet en anmodning om aktindsigt fra tredjemand i dokumenter, der er udvekslet mellem Finanstilsynet og selskaberne C (herunder Foreningen C) og A vedrørende bidragssatser siden 2012.

På baggrund af anmodningen identificerede Finanstilsynet tre sager, som omfattedes af anmodningen om aktindsigt. Det gjaldt sagerne j.nr. 6076- 0052 og j.nr. 6076-0102 samt den på daværende tidspunkt verserende sag j.nr. 6850-0008, som omhandler Finanstilsynets undersøgelse af den stigning i bidragssatser, som A havde varslet i foråret 2016.

Med henblik på at sikre, at der ikke blev givet aktindsigt i oplysninger, som eventuelt var berettiget til at blive undtaget efter reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen, anmodede tilsynet den 25. april 2016 (med frist til den 27. april 2016) om As eventuelle bemærkninger til udleveringen af dokumenter i disse sager.

Finanstilsynet meddelte den 28. april 2016 borgeren aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7 i sagerne j.nr. 6076-0052 og j.nr. 6076- 0102 samt i Finanstilsynets anmodning om redegørelse i sagen j.nr. 6850-0008.

Finanstilsynet meddelte ikke aktindsigt i øvrige dokumenter i sagen j.nr. 6850-0008, da A efter modtagelsen af Finanstilsynets anmodning af 25. april 2016 havde gjort indsigelse herom, og tilsynet derfor havde udsat fristen til den 29. april 2016 til at afgive nærmere bemærkninger for så vidt angik udlevering af disse dokumenter.

Den 29. april 2016 modtog Finanstilsynet As indsigelse og begrundelse for at undtage de pågældende dokumenter fra aktindsigt.

Ved e-mail af 30. maj 2016 meddelte Finanstilsynet A, at der efter tilsynets vurdering ikke forelå grundlag for at undtage sagens dokumenter fra aktindsigt, og at tilsynet derfor agtede at meddele aktindsigt i de omstridte dokumenter.

A havde i forbindelse med sagens behandling forbeholdt sig ret til at påklage Finanstilsynets afgørelse i aktindsigtssagen til Erhvervsankenævnet og i den forbindelse begære klagen tillagt opsættende virkning.

A indgav den 2. juni 2016 klage til Erhvervsankenævnet over Finanstilsynets afgørelse om at meddele aktindsigt, og tilsynet har derfor endnu ikke udleveret sagens dokumenter til den aktindsigtssøgende. Det bemærkes i den forbindelse, at Erhvervsankenævnet efterfølgende har tillagt klagen opsættende virkning.

Klagen vedrører Finanstilsynet afgørelse om at udlevere følgende dokumenter, som tidligere er fremsendt til Erhvervsankenævnet:

- Finanstilsynets udkast af 4. april 2016 til afgørelse om påbud
- As høringssvar af 25. april 2016
- As supplerende redegørelse af 31. marts 2016

Finanstilsynet er fortsat af den opfattelse, at de pågældende dokumenter ikke kan undtages fra udlevering til aktindsigt.

2. Det retlige grundlag

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 7, stk. 1 og 2:

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

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
- 2) indførelse i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter."

Følgende fremgår af offentlighedsloven § 23:

"Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

- 1) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og
- 2) dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.
- 3) Stk. 2. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

Stk. 3. Økonomi- og indenrigsministeren kan efter forhandling med KL og Danske Regioner fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes eller regionernes besiddelse skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form."

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 33:

"Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

- 1) Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lign. og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.
- 2) Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.
- 3) Det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed.
- 4) Forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.
- 5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet."

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, jf. offentlighedslovens § 35.

Det følger af § 354, stk. 1, 1. pkt., i lov om finansiel virksomhed, at Finanstilsynets ansatte under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

I henhold til § 354, stk. 3, nr. 1, i lov om finansiel virksomhed finder Finanstilsynets skærpede tavshedspligt imidlertid ikke anvendelse på oplysninger i sager om god skik, jf. lovens § 43 og regler udstedt i medfør heraf.

3. Finanstilsynets vurdering

Det er Finanstilsynets vurdering, at tilsynet i medfør af § 7 i offentlighedsloven har pligt til at meddele aktindsigt i de tre dokumenter, der i henhold til As klage af 2. juni 2016 begæres undtaget fra aktindsigt.

Som ovenfor anført, er oplysningerne i sagen j.nr. 6850-0008 ikke omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. lov om finansiel virksomhed § 354, stk. 3, nr. 1, da sagen vedrører tilsynet med reglerne om god skik. Oplysninger og dokumenter i sagen kan derfor alene undtages fra aktindsigt i medfør af de undtagelsesbestemmelser, der i øvrigt følger af offentlighedsloven.

Finanstilsynet finder ikke, at offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser berettiger tilsynet til at undtage de tre dokumenter fra aktindsigt. Der er nærmere redegjort herfor nedenfor.

3.1 Udkast af 4. apri/2016 til afgørelse om påbud

For så vidt angår Finanstilsynets udkast af 4. april 2016 til afgørelse om påbud skal det anføres, at udgangspunktet, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2, er, at et dokument mister sin interne karakter, såfremt dokumentet afgives til udenforstående.

Således fremgår det også af lovbemærkningerne til bestemmelsen:

"Bestemmelsen; stk. 2. der er ny, bestemmer, at interne dokumenter, der afgives til udenforstående, som hovedregel mister deres interne karakter. Baggrunden for bestemmelsen er, at den myndighed, der har afgivet et dokument til en udenforstående, må anses for at have opgivet retten til at beskytte det pågældende interne dokument."

Udkastet af 4. april 2016 til afgørelse om påbud blev af Finanstilsynet sendt i høring hos A den 4. april 2016 samt sendt i høring hos Forbrugerombudsmanden den 7. april 2016. Dokumentet har derfor ved begge lejligheder mistet sin interne karakter, da Finanstilsynet i forbindelse med høringerne har opgivet retten til at beskytte det pågældende dokument.

Det bemærkes i øvrigt, at dokumentet har mistet sin interne karakter, uanset at afgivelsen er sket som et sagsforberedende skridt, inden der blev truffet endelig afgørelse i sagen. Således vil en afgivelse af et foreløbigt udkast fra en myndighed til en anden medføre, at dokumentet mister sin interne karakter. Der henvises i den forbindelse til side 516 i betænkning nr.1510/2009, hvoraf fremgår:

"På denne baggrund vil interne dokumenter, der afgives af en myndighed til en anden selvstændig forvaltningsmyndighed, herunder eventuelt en overordnet rekursmyndighed, miste deres interne karakter. Dette gælder uanset, om afgivelsen sker som led i behandlingen af en sag, f.eks. ved at en myndighed afgiver dokumenterne i forbindelse med en høring af en anden myndighed."

Af § 23, stk. 2, 2. led, følger dog en undtagelse for så vidt angår de tilfælde, hvor afgivelsen af dokumentet f.eks. sker af retlige grunde.

Det er Finanstilsynets opfattelse, at der ikke her foreligger sådanne retlige grunde. Det bemærkes i den forbindelse, at udkastet af 4. april 2016 til afgørelse om påbud ikke er afgivet til høring i medfør af en lovbestemt pligt for Finanstilsynet.

Det kan i den forbindelse oplyses, at § 28, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1234 af 24. november 2014 om forretningsorden for bestyrelse for Finanstilsynet ikke omhandler det sagsskridt, hvorved udkastet af 4. april 2016 blev sendt i høring hos A. § 28, stk. 2, omhandler det senere sagsskridt, hvorved udkast til afgørelse sendes til parten samtidig med, at afgørelsen og det øvrige sagsmateriale sendes til medlemmerne af Finanstilsynets bestyrelse. I nærværende sag skete dette den 7. juni 2016.

Finanstilsynet finder i øvrigt, at udkastet til afgørelse om påbud ikke kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 2, som nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til gennemførelsen af offentlig kontrol

og reguleringsvirksomhed m.v. Der er ikke tale om, at meddelelse af aktindsigt i det pågældende udkast til afgørelse vil medføre, at den offentlige foranstaltning ikke vil kunne gennemføres efter sit formål.

Finanstilsynet vurderer endvidere, at udkastet til afgørelse om påbud ej heller kan undtages fra aktindsigt i medfør § 33, nr. 5, i offentlighedsloven, følge hvilken retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Finanstilsynet finder således ikke, at oplysningen om, at Finanstilsynet i forbindelse med behandlingen af sagen j.nr. 6850-0008 påtænkte at meddele et påbud til A, er af en sådan karakter, at den omfattes af det meget snævre anvendelsesområde, der gælder for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

3.2 As høringssvar af 25. apri/2016

I forhold til As høringssvar af 25. april 2016 finder Finanstilsynet, at der ikke foreligger omstændigheder, som kan medføre, at dokumentet kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens bestemmelser.

Finanstilsynet finder således ikke, at dokumentet kan undtages fra aktindsigt i medfør § 33, nr. 2, eller § 33, nr. 5, i offentlighedsloven. Der henvises til den anførte begrundelse ovenfor i punkt 3.1.

3.3 As supplerende redegørelse af 31. marts 2016

Heller ikke for så vidt angår As supplerende redegørelse af 31. marts 2016 vurderer Finanstilsynet, at der foreligger omstændigheder, som kan undtage dokumentet fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens bestemmelser.

Finanstilsynet finder således ikke, at dokumentet kan undtages fra aktindsigt i medfør § 33, nr. 2, eller § 33, nr. 5, i offentlighedsloven. Der henvises til den anførte begrundelse ovenfor i punkt 3.1.

4. Begrundelse af afgørelsen af 30. maj 2016

A anfører i sin klage, at Finanstilsynets afgørelse af 30. maj 2016 ikke opfylder forvaltningslovens krav til begrundelse, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24, og at der herved er tale om en væsentlig sagsbehandlingsfejl, der må føre til afgørelsens ophævelse.

Finanstilsynet kan tilslutte sig, at begrundelsen i afgørelsen af 30. maj 2016 ikke er ganske fyldestgørende.

Finanstilsynet finder imidlertid, at begrundelsen kun på mindre væsentlige punkter er utilstrækkelig eller ikke fuldt ud opfylder betingelserne i forvaltningslovens § 24, og at dette ikke bør medføre, at afgørelsen underkendes som ugyldig.

Det bemærkes i den forbindelse, at den fuldstændige begrundelse for afgørel-

sen af 30. maj 2016 er tilsvarende den i nærværende brev anførte begrundelse.

5. Konklusion Det er Finanstilsynets opfattelse, at tilsynet i medfør af § 7 i offentlighedsloven har pligt til at meddele aktindsigt i de tre dokumenter, der i henhold til As klage af 2. juni 2016 begæres undtaget fra aktindsigt.

Finanstilsynet finder ikke, at der foreligger omstændigheder eller forhold, som medfører, at dokumenterne kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens bestemmelser eller bestemmelser i anden lovgivning.

På denne baggrund fastholder Finanstilsynet sin afgørelse af 30. maj 2016 om at imødekomme den modtagne aktindsigtsbegæring og meddele aktindsigt i de pågældende dokumenter.”

Jeg konstaterer, at Finanstilsynet ikke er i tvivl om, at der ikke er noget grundlag for As klage over min ret til aktindsigt i de pågældende dokumenter. Den overbevisning havde Finanstilsynet den 29. juli, da tilsynet skrev sit hørings-svar. Finanstilsynet havde samme overbevisning den 30. maj, jf. tilsynets begrundelse for sin afgørelse den 30. maj. Der er mellem den 29. april, 30. maj og 29. juli ikke tilført sagen nye faktuelle omstændigheder eller argumenter. Jeg hævder, at Finanstilsynet havde samme overbevisning om min ret til aktindsigt i umiddelbar forlængelse af modtagelsen af As indsigelse den 29. april 2016, som tilsynet havde den 30. maj og den 29. juli.

Det modsatte er utænkeligt i betragtning af indholdet af As indsigelse.

1.3.4. Finanstilsynets første vurdering af min aktindsigt

Jeg gør gældende, at mit retskrav på at få aktindsigt i dokumenterne - alene begrænset af offentlighedslovens § 30 - er så indlysende juridisk ukompliceret, at Finanstilsynet ikke på noget tidspunkt i sagsbehandlingen af min aktindsigt har været i tvivl om, at jeg havde krav på aktindsigt i dokumenterne.

Det fremgår da også, at Finanstilsynet i umiddelbar forlængelse af min aktindsigtsanmodning den 18. april 2016 agtede at give mig aktindsigt. Jeg henviser til akt nr. 3 i j.nr. 601-0226. Det fremgår heraf, at Finanstilsynet den 25. april 2016 meddelte A, at tilsynet agtede at give mig aktindsigt i dokumenter i j.nr. 6850-0008:

Finanstilsynets mail den 25. april 2016 til A:

”Finanstilsynet har modtaget en begæring om aktindsigt i tilsynets sager med j.nr. 6850-0008 (og ...), der vedrører forhøjelser af bidragssatser i A. Da Finanstilsynet i disse sager har anmodet om oplysninger til brug for tilsynet med overholdelse af bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder, er de fra A modtagne redegørelser ikke omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. lov om finansiell virksomhed § 354, stk. 1 og 3. Det indebærer, at det materiale, som A har indsendt til Finanstilsynet i disse sager, i udgangspunktet er underlagt aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven.

Finanstilsynet kan oplyse, at tilsynet agter, at give aktindsigt i vedlagte redegørelser og bilag modtaget fra A i henhold til § 7, stk. 1 i lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 606 af 12. juni 2013). Finanstilsynet skal dog bemærke, at tilsynet på baggrund af bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, stk. 2, har undtaget visse af sagens akter, samt dele af sagens oplysninger jr. Offentlighedslovens § 30, stk. 2.

*I sagen j.nr. 6850-0008 undtages i sin helhed bilag 6 (samarbejdsaftale) samt visse oplysninger om samarbejdsaftalen i redegørelse af 16. marts 2016. Endvidere undtages visse oplysninger om samarbejdsaftalen fra Finanstilsynets udkast til påbud af 4. april 2016.
(... udeladt vedrører ikke j.nr. 6850-0008)*

Med henblik på at sikre, at der ikke gives oplysninger, som er berettiget til at blive undtaget efter reglerne i offentlighedsloven skal tilsynet anmode om As eventuelle bemærkninger senest onsdag den 27. april 2016.

Eventuelle forslag til undtagelser fra aktindsigt skal være begrundet i offentlighedslovens undtagelser til retten til aktindsigt i kapitel 4.”

Til mailen var vedhæftet:

”6850-008 – Redegørelse + bilag 1-2.PDF; 6850-0008- bilag 3-5.PDF; 6850-0008Supplerende redegørelse.PDF; 6850-0008 – Udkast til påbud sendt i høring 4. april 2016 ...”

Det drejer sig om følgende dokumenter

Dato 2016	Ang.	Akt nr.	J.nr.
16. marts	As redegørelse til Finanstilsynet om bidragsforhøjelserne.	3,4,5	685 0- 000 8
31. marts	As supplerende redegørelse om bidragsstigningerne.	6	685 0- 000 8
4. april	Finanstilsynets høringsbrev med udkast til afgørelse vedr. bidragsstigninger med påbud om yderligere begrundelse for bidragsstigningerne.	7,8,9	685 0- 000

			8
--	--	--	---

De øvrige dokumenter, der forelå i Finanstilsynets j.nr. 6850-0008, og som ikke er omfattet af As indsigelse den 29. april 2016, har Finanstilsynet også udsendt min aktindsigt i.

Som der fremgår af Finanstilsynets mail var det allerede den 25. april 2016 tilsynets opfattelse, at dokumenterne skulle udleveres til mig, med undtagelse af dokumenter og oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 30, stk. 2. Desuden fremgår det, at udlevering af dokumenterne ikke er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt.

Jeg påpeger overensstemmelsen med Finanstilsynet opfattelse af min ret til aktindsigt i tilsynets høringssvar til Erhvervsankenævnet den 29. juli 2016 vedrørende As klage af 2. juni 2016, jf. foranstående afsnit 1.3.3.

Finanstilsynet giver her udtryk for, at tilsynets høringssvar den 29. juli er identisk med tilsynets begrundelse den 30. maj for at imødekomme min aktindsigt. Finanstilsynet havde umiddelbart efter modtagelsen af As indsigelse den 29. april 2016 samme grundlag som den 30. maj 2016 for at afvise As påstande og statuere, at det var ” ... *Finanstilsynets vurdering, at tilsynet i medfør af § 7 i offentlighedsloven har pligt til at meddele aktindsigt i de tre dokumenter....* ”

Jeg gør gældende, at Finanstilsynet ved modtagelsen af As indsigelse den 29. april 2016 havde pligt til, jf. forvaltningsloven, at forholde sig til, om As indsigelse i sin substans og juridiske argumentation, kunne begrunde udsættelse af min aktindsigt. Jeg henviser til afsnit 1.3.5.

Jeg påstår, at Finanstilsynet skulle give mig aktindsigt umiddelfart efter modtagelsen af As indsigelse, idet hele det juridiske grundlag for at afgøre, om min ret til aktindsigt forelå efter modtagelsen af As indsigelse - herunder at As indsigelse ikke kunne begrunde en udsættelse eller undladelse af at give mig aktindsigt.

1.3.5. Frist for behandling af min aktindsigtsanmodning og manglende høring:

Jeg finder det helt utilstedeligt, at sagsbehandlingstiden fra min afsendelse af aktindsigtsanmodning til dens effektivering blev næsten et halvt år.

Det fremgår af offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt., at en anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt.

Jeg fremsatte min anmodning om aktindsigt den 18. april 2016. Finanstilsynet modtog anmodningen dagen efter og skulle give således give mig aktindsigt senest den 28. april. Finanstilsynet udsatte den 28. april min aktindsigt med denne begrundelse:

”For så vidt angår Finanstilsynets sag med journalnummer 6850-0008, skal Finanstilsynet oplyse, at tilsynet ikke har færdighandlet din anmodning om aktindsigt indenfor offentlighedslovens frist på 7 arbejdsdage jf. § 36. Dette skyl-

des, at Finanstilsynet i overensstemmelse med bemærkningerne til lov om finansiel virksomhed har gennemført en høring af A, som har rejst tvivl om, hvorvidt der i fuldt omfang kan meddeles aktindsigt i sagens korrespondance.”

Finanstilsynet har ikke ”gennemført en høring af A”, idet As høringssvar om min aktindsigt er modtaget i Finanstilsynet den 29. april. Den ”*rejste tvivl*” må således bero på faktorer, som ikke er refereret i j.nr. 6850-0008.

Jeg gør gældende, at dette er i strid med god forvaltningsskik, og formentlig offentlighedslovens § 13.

Heller ikke den næste udsættelse lever op til forvaltningslovens sagsbehandlingsregler.

Den 4. maj udsatte Finanstilsynet igen effektueringen af min aktindsigt med denne begrundelse:

”I forlængelse af min mail af 28. april 2016 skal jeg oplyse, at tilsynet på grund af sagens kompleksitet ikke vil have mulighed for at træffe afgørelse om, hvorvidt der kan gives aktindsigt i samtlige dokumenter i jnr. 6850-0008 inden for den frist, der var angivet i mailen af 28. april 2016. Finanstilsynet forventer at kunne afslutte behandlingen inden d. 18. maj, med mindre A forinden tilkendegiver, at de agter at påklage den påtænkte afgørelse.”

Jeg gør gældende, at Finanstilsynet skulle have effektueret min aktindsigt på dette tidspunkt, hvor tilsynet havde modtaget As indsigelse af 29. april 2016, som ikke kunne skabe tvivl hos Finanstilsynet om min ret til aktindsigt i de pågældende dokumenter.

Jeg gør gældende, at Finanstilsynet skulle have tilsendt mig As indsigelse til høring, jf. forvaltningslovens § 19.

Jeg henviser herom til Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009, side 803. Det fremgår heraf,

”... at det er det almindeligt antaget, at den, der søger aktindsigt i en sag eller et dokument, er part i den pågældende sag om aktindsigt. Dette – sammenholdt med, at aktindsigtsafgørelser betragtes som afgørelser i forvaltningslovens forstand – indebærer, at forvaltningslovens sagsbehandlingsregler skal iagttages ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt. Det vil navnlig være forvaltningslovens § 19 om partshøring, § 24 om begrundelse og § 25 om klagevejledning, der har betydning.

Det anførte indebærer, at såfremt en forvaltningsmyndighed i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt, indhenter en udtalelse fra den, oplysningerne angår, skal myndigheden efter de nærmere regler herom i forvaltningslovens § 19 høre den aktindsigtssøgende, hvis udtalelsen taler imod en imødekommelse af anmodningen og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.”

1.3.6. Om begrundelserne for at udsætte min aktindsigt:

Udsættelse nr. 1 den 28. april 2016 er begrundet med, at A har rejst tvivl om min ret til aktindsigt.

Udsættelse nr. 2 den 4. maj er begrundet med sagens omfang og kompleksitet.

Udsættelse nr. 3 den 18. maj er begrundet med, at sagen var principiel, og at Finanstilsynet afventer lovfortolkningsbidrag fra Justitsministeriet.

Udsættelse nr. 4 den 22. juni 2016 er begrundet i As klage til Erhvervsankenævnet den 2. juni 2016.

Vedr. udsættelse nr. 1 og 2

Finanstilsynet har den 4. maj 2016 henvist til sagens kompleksitet og omfang som begrundelse for at udsætte min aktindsigt for anden gang.

Offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt. lyder således: "*En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 dage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt.*"

Sagens omfang og kompleksitet kan - undtagelsesvis – begrunde en forlængelse af sagsbehandlingstiden.

Med udtrykket sagens omfang sigtes først og fremmest til (1) antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Med udtrykket sagens kompleksitet sigtes der dels til (2) de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning kan rejse dels til, om en anden myndighed eller (3) en virksomhed skal høres om aktindsigtsanmodningen.

Jeg vil ikke afvise, at Finanstilsynet – med en fyldestgørende begrundelse - kunne udsætte effektueringen af min aktindsigt den 28. april for at afvente høring af A, men jeg gør gældende, at Finanstilsynet skulle tage konkret stilling til min aktindsigtsanmodning den 4. maj 2016, hvor A var blevet hørt i sagen, jf. betingelse nr. 2.

Angående sagens fysiske omfang den 4. maj 2016 henviser jeg til foranstående oversigt over dokumenter, der var registreret i journalen 6850-0008 pr. denne dato. De kunne med et meget begrænset resurseforbrug være mailet til mig som PDF filer, som det skete den 4. oktober 2016. Der forelå således ikke et fysisk sagsomfang, der kunne begrunde en udsættelse (betingelse 1).

Da høring af A var gennemført ved modtagelse i Finanstilsynet den 29. april 2016, kunne min aktindsigt ikke udsættes for at afvente As høringssvar (betingelse 3).

Med hensyn til sagens juridiske kompleksitet gør jeg gældende, at dokumenterne i j.nr. 6850-0008, som er listet op i foranstående oversigt, er udarbejdet som led i en administrativ sagsbehandling og omfattet af aktindsigten i offentlighedslovens § 7. Dokumenterne har Finanstilsynet dels sendt til A dels modtaget fra A eller As repræsentanter. "Påbudsudkastet" af 4. april 2016 var desu-

den sendt til Forbrugerombudsmanden. Dokumenterne er ikke omfattet af undtagelsesbestemmelser i lovens §§ 19 -35, bortset fra undtagelser efter § 30.

Jeg henviser i øvrigt til Finanstilsynets høringskrivelse af 29. juli 2016, som på fortræffelig vis tilbageviser enhver tvivl om min ret til aktindsigt, herunder de af A fremførte synspunkter.

Den 4. maj kunne Finanstilsynet ikke være i tvivl om, at As høringsvar, ikke kunne danne grundlag for at afvise eller udsætte min aktindsigt.

Vedr. udsættelse nr. 3

Udsættelsen den 18. maj er begrundet med, at sagen var principiel, og at Finanstilsynet afventer lovfortolkningsbidrag fra Justitsministeriet.

Jeg vil udførligt kommentere Finanstilsynets begrundelse i klagens afsnit 2, jf. nedenfor.

Vedr. udsættelse nr. 4:

Finanstilsynet meddelte den 30. maj 2016 A, at tilsynet ville imødekomme min aktindsigts-anmodning. Samtidigt tilkendegav Finanstilsynet, at As eventuelle klage herover ville medføre, at min aktindsigt ikke ville blive effektueret.

Offentlighedskommissionen har på side 801 i bet. 1510/2009 anført:

*”Det er almindeligt antaget, at det kun er den, der søger aktindsigt i en sag eller et dokument, der er part i den pågældende sag om aktindsigt. **Derimod er den fysiske eller juridiske person, som oplysningerne i aktindsigtssagen angår, ikke part i denne sag, jf. Vogter, side 42 f. (min fremhævnning)***

Den, som oplysningerne i en sag angår, har derfor ikke krav på efter forvaltningsloven at blive hørt, før der træffes afgørelse om aktindsigt, og den pågældende har ikke krav på begrundelse i tilfælde, hvor begæringen om aktindsigt imødekommes, jf. L.A. 1988-543-9, der er omtalt i Vogter, side 42 f., samt forarbejderne til lov nr. 276 af 13. maj 1998, hvorved man indførte bl.a. § 16, stk. 3, jf.

Folketingstidende 1997-98, tillæg A, sp. 890, og tillæg B, sp. 75. Det følger af det anførte, at der i almindelighed ikke skal foretages underretning eller i øvrigt ske inddragelse af den, oplysningerne angår i forbindelse med, at forvaltningsmyndighederne modtager en begæring om aktindsigt, eller når der er truffet afgørelse om aktindsigt. Der kan dog i særlige tilfælde gælde et krav om, at forvaltningsmyndigheden inddrager den pågældende i forbindelse med behandlingen af aktindsigtssagen.”

Jeg efterlyser et retsgrundlag for høringerne af A den 25. april 2016 og den 30. maj 2016 om min ret til aktindsigt, idet ”Det følger af det anførte, at der i almindelighed ikke skal foretages underretning eller i øvrigt ske inddragelse af den, oplysningerne angår i forbindelse med, at forvaltningsmyndighederne modtager en begæring om aktindsigt, eller når der er truffet afgørelse om aktindsigt.” Med hvilken adkomst, kan A påklage Finanstilsynets afgørelse til Er-

hvervsankenævnet? Og på hvilken ret skal As indsigelser imødekommes med udsættelser af min aktindsigt?

Jeg hævder jeg, at A ikke har haft partsstatus i min aktindsigtsanmodning. Jeg finder, at fraværet af partsstatus tilsiger, at As klage ikke kunne have som konsekvens, at min aktindsigt blev udsat. Jeg henviser til foranstående citat.

Jeg bad 11. oktober 2016 Finanstilsynet om, at

”... oplyse med hvilken begrundelse og lovhjemmel Finanstilsynet gav As indsigelse imod min aktindsigtsbegæring opsættende virkning, så jeg ikke var berettiget til aktindsigt i de dokumenter, der forelå på tidspunktet for tilsynets behandling af min første aktindsigtsanmodning den 28. april 2016 i sagen j.nr. 6850-0008.”

Se vedlagte bilag nr. bilag 8.

Finanstilsynet besvarede ikke min anmodning, jf. bilag nr. 9.

1.4. Konklusion:

Sammenfattende gør jeg gældende, at Finanstilsynet skulle have effektueret min aktindsigt umiddelbart efter at have modtaget As indsigelse mod min aktindsigt den 29. april, hvor min ret til aktindsigt var indlysende, og det var lige så indlysende, at As indsigelse ikke kunne imødekommes.

2. Klage over, at Finanstilsynet ved behandling af min aktindsigtsanmodning i j.nr. 6850-0008 har taget uberettigede hensyn til As indsigelse mod min aktindsigt, hvorved jeg er blevet afskåret fra at få aktindsigt i overensstemmelse med mine rettigheder i offentlighedsloven.

Forud for modtagelsen af akterne i j.nr. 6850-0008 den 4. oktober 2016 har jeg været holdt i total uvidenhed om sagens substans, dvs. korrespondancen mellem Finanstilsynet og A. De begrundelser for udsættelse, som jeg er blevet præsenteret for, har været ukonkrete, men af en art der - desværre - med min baggrund og autoritetstro har fået mig til at afvente ”sagens gang”.

Jeg er af den opfattelse, at sagsbehandlingen har været præget af, at jeg er ”den lille mand overfor storfinanssen” og med begrænset indsigt i det juridiske område, jeg har bevæget mig ind på. En aktindsigtsbegæring i j.nr. 6850-0008 fra en kyndig advokat eller fra pressen ville utvivlsomt have fået et meget anderledes forløb.

Aktindsigten den 4. oktober har nu bibragt mig den opfattelse, at der er taget uberettigede hensyn til A, hvorved jeg er blevet afskåret fra at få aktindsigt i overensstemmelse med mine rettigheder i offentlighedsloven.

Denne opfattelse vil jeg gøre rede for, idet jeg indledningsvis henviser til vedhæftede bilag 1, som giver et overblik over hele sagsforløbet.

Finanstilsynet modtog min anmodning om aktindsigt i j.nr. 6850-0008 den 19. april 2016 og bekræftede modtagelsen den 20. april. Den 25. april 2016 underrettede Finanstilsynet A om aktindsigtsanmodningen.

Mail 25. april 2016 fra Finanstilsynet til A: (akt nr. 3 i j.nr. 601-0226)

"Finanstilsynet har modtaget en begæring om aktindsigt i tilsynets sager med j.nr. 6850-0008 og (... udeladt vedrører ikke j.nr. 6850-0008), der vedrører forhøjelser af bidragssatser i A. Da Finanstilsynet i disse sager har anmodet om oplysninger til brug for tilsynet med overholdelse af bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder, er de fra A modtagne redegørelser ikke omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. lov om finansiell virksomhed § 354, stk. 1 og 3. Det indebærer, at det materiale, som A har indsendt til Finanstilsynet i disse sager, i udgangspunktet er underlagt aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven.

Finanstilsynet kan oplyse, at tilsynet agter, at give aktindsigt i vedlagte redegørelser og bilag modtaget fra A i henhold til § 7, stk. 1 i lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 606 af 12. juni 2013). Finanstilsynet skal dog bemærke, at tilsynet på baggrund af bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, stk. 2, har undtaget visse af sagens akter, samt dele af sagens oplysninger jf. Offentlighedslovens § 30, stk. 2.

I sagen j.nr. 6850-0008 undtages i sin helhed bilag 6 (samarbejdsaftale) samt visse oplysninger om samarbejdsaftalen i redegørelse af 16. marts 2016. Endvidere undtages visse oplysninger om samarbejdsaftalen fra Finanstilsynets udkast til påbud af 4. april 2016.

(...)

Med henblik på at sikre, at der ikke gives oplysninger, som er berettiget til at blive undtaget efter reglerne i offentlighedsloven skal tilsynet anmode om As eventuelle bemærkninger senest onsdag den 27. april 2016.

Eventuelle forslag til undtagelser fra aktindsigt skal være begrundet i offentlighedslovens undtagelser til retten til aktindsigt i kapitel 4."

Til mailen var vedhæftet:

"6850-008 – Redegørelse + bilag 1-2.PDF; 6850-0008- bilag 3-5.PDF; 6850-0008Supplerende redegørelse.PDF; 6850-0008 – Udkast til påbud sendt i høring 4. april 2016 ..."

Som der fremgår af mailen var det allerede den 25. april Finanstilsynets agt at give mig aktindsigt i dokumenterne i j.nr. 6850-0008 med undtagelse af dokumenter og oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 30, stk. 2, her afgrænset til As samarbejdsaftaler med samarbejdende pengeinstitutter (omtalte bilag 6).

Jeg gør igen gældende, at A allerede ved modtagelsen af min aktindsigtsanmodning var afklaret om, at jeg havde et krav på at få aktindsigt i de pågældende dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 7.

Samme dag har Finanstilsynet igen tilskrevet A med kopi til medarbejdere internt i Finanstilsynet: (akt nr. 4 i j. nr. 601-0226)

*"Finanstilsynet har modtaget en anmodning om aktindsigt vedrørende forhø-
jelser af bidragssatser i A. Vedhæftede redegørelser og bilag er derfor sendt i
høring hos A.*

*Bemærk, at høringsfristen er onsdag den 27. april 2016. Såfremt I har spørgs-
mål eller bemærkninger til det fremsendte, er I velkommen til at kontakte mig."*
Filer vedhæftet: "6850-008 – Redegørelse + bilag 1-2.PDF; 6850-0008- bilag
3-5.PDF; 6850-0008Supplerende redegørelse.PDF; 6850-0008 – Udkast til
påbud sendt i høring 4. april 2016 ..."

Også interne bliver det tilkendegivet, at Finanstilsynet agter at give mig aktind-
sigt i dokumenterne i j.nr. 6850-0008, som er vedhæftet mailen.

Dagen efter, den 26. april 2016 (kl. 08.36) mailede A således til Finanstilsynet:
(akt nr. 8 i j.nr. 601-0226)

*"I forlængelse af telefonisk drøftelse mandag eftermiddag skal jeg som foreslå-
et vende tilbage. Vi har nu haft lejlighed til en foreløbig gennemgang af an-
modningen om aktindsigt og skal på den baggrund anmode om en forlængelse
af høringsfristen. Det synes efter omstændighederne rimeligt og forsvarligt
med en forlængelse på 14 dage. Vores anmodning støttes på, at der er tale om
3 sager med materiale af et ikke ubetydeligt omfang, hvor en forsvarlig faktuel
og juridisk gennemgang fordrer, at en del materiale skal fremskaffes fra arkiv
og derefter gennemgås. (...) Hertil kommer at der i sagen fra 2016 synes at
være lagt op til en udlevering af et fortroligt bilag. Samlet set påkalder sagen
sig derfor en gennemgang som ikke med rimelighed kan forventes foretaget in-
denfor en frist på 2 dage.*

*Endelig bemærker vi helt foreløbigt, at det forekommer ganske problematisk at
give aktindsigt i den verserende sag[J.nr. 6850-0008], som afventer afgørelse.
Jeg skal hermed samtidig anmode om aktindsigt i den modtagne aktindsigts-
anmodning, som har givet anledning til Finanstilsynets mail af 25. april, jf. ne-
denfor.*

*Vi vil gerne have lejlighed til at uddybe ovenstående telefonisk eller på et mø-
de. Jeg vil derfor til formiddag tage telefonisk kontakt til Ulla Brøns Petersen,
som jeg forstod at sagen skulle vendes med. Jeg hører gerne, hvornår der kun-
ne afsættes tid til en drøftelse."*

Knap en time senere (kl. 09.25) mailer Finanstilsynet til A således: (akt nr. 11 i
j. nr. 601-0226)

*I forlængelse af vores telefonsamtale d.d. skal jeg herved bekræfte, at fristen
for at komme med kommentarer i sagen udskydes til udgangen af denne uge,
med henblik på at I kan komme med jeres indsigelser.*

*Da vores frist efter offentlighedsloven for at meddele aktindsigt udløber på
torsdag, vil vi meget gerne have jeres ok på, at vi kan udlevere resten af doku-
menterne (altså bortset fra udkast til afgørelse og jeres høringssvar hertil, samt
referat af mødet i fredags) indenfor denne frist. Jeg skal endelig sørge for, at I
snarest får tilsendt aktindsigtsbegæringen vi har modtaget.*

*Hvis der er yderligere spørgsmål og eller praktiske spørgsmål, må I endelig
tage fat i os."*

Der foreligger ikke i j.nr. 6850-0008 eller i j.nr. 601-0226 et referat af den *"telefoniske drøftelse mandag eftermiddag"* og heller ikke af *"samtales d.d."* (torsdag) mellem A og Finanstilsynet. Fraværet af telefonreferater er ikke foreneligt med god forvaltningsskik og notatpligten i offentlighedslovens § 13, når samtalerne åbenbart danner grundlag for en beslutning om at udsætte min aktindsigt.

Jeg påpeger, at Finanstilsynet den 26. april har besluttet at undlade at give mig aktindsigt i dokumenter, som det efter Finanstilsynets egen opfattelse er min ret at få aktindsigt i.

Begrundelsen for at indtage den holdning opfatter jeg som en begunstiggelse af A i mangel af en forklaring om begrundelsen. Beslutningen er *"stadfæstet"* i denne mail fra tilsynet til A den 28. april 2016: (akt nr. 14 i j.nr. 601-0226)

"For at undgå lange forklaringer og drypvis udlevering af dokumenter vil vi i dag meddele følgende [til mig]: (... udeladt vedrører ikke j.nr. 6850-0008).

Hvad angår den verserende sag er der behov for yderligere undersøgelse af, hvorvidt visse af dokumenterne i sagen vil kunne udleveres. De dokumenter der ikke er tvivl om vedlægges (det vil være dokumenterne frem til og med vores anmodning om en redegørelse d.v.s. at vi ikke udlevere følgende dokumenter: As første redegørelse, referat af møde før påske, As supplerende redegørelse, høring over udkast til påbud, referat af mødet den 21. april samt As hørings-svar)."

Jeg havde foretrukket *"lange forklaringer og drypvis udlevering af dokumenter"*, men hensynet er helt åbenbart ikke til mig.

På baggrund af den citerede mailkorrespondance finder jeg det mere end sandsynliggjort, at Finanstilsynet har taget nogle hensyn til A, som Finanstilsynet ikke fandt at egne sig som begrundelse til mig for at udsætte min aktindsigt. I stedet har Finanstilsynet den 28. april udsat min aktindsigt ved slet og ret at henvise til, at *"... A har rejst tvivl om, hvorvidt der i fuldt omfang kan meddeles aktindsigt i sagens korrespondance."*

Beslutningen er tilsyneladende truffet på baggrund af de to telefonsamtaler mellem Finanstilsynet og A, som der ikke findes referat af.

Beslutningen om at undlade at give mig aktindsigt i dokumenterne er utvivlsomt ikke funderet i juridiske vurderinger af As indsigelse imod min aktindsigt. A sendte sin formelle og skriftlige indsigelse mod min aktindsigt til Finanstilsynet den 29. april 2016 – dagen efter Finanstilsynets første udsættelse af min aktindsigt.

Jeg er af den opfattelse, at Finanstilsynet allerede den 28. april 2016 har påbegyndt en serie af udsættelser af min aktindsigt, hvor hensyn til A har vejet tungere end min ret til aktindsigt i j.nr. 6850-0008.

Som begrundelse for den anden udskydelse af min aktindsigt den 4. maj 2016 skrev Finanstilsynet således til mig: (akt nr. 20 i j.nr 601-0226)

"I forlængelse af min mail af 28. april 2016 skal jeg oplyse, at tilsynet på grund af sagens kompleksitet ikke vil have mulighed for at træffe afgørelse om, hvorvidt der kan gives aktindsigt i samtlige dokumenter i jnr. 6850-0008 inden for den frist, der var angivet i mailen af 28. april 2016.

Finanstilsynet forventer at kunne afslutte behandlingen inden d. 18. maj, med mindre A forinden tilkendegiver, at de agter at påklage den påtænkte afgørelse. I forhold til din anmodning om tillige at meddeles aktindsigt i korrespondancen i aktindsigtssagen 601-0226, skal jeg oplyse, at denne anmodning vil blive besvaret særskilt."

Som tidligere anført er det min opfattelse, at Finanstilsynet den 4. maj 2016 kunne og burde tage stilling til, om As indsigelse af 29. april 2016 kunne begrunde en udsættelse af min aktindsigt. Hvis Finanstilsynet fandt, at As indsigelse gav grundlag for udsættelsen, så skulle Finanstilsynet i henhold til forvaltningsloven have konkretiseret sin begrundelse til mig med afsæt i As argumentation, bl.a.

- at der var tvivl, om dokumenter i j.nr. 6850-0008 var interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1.
- at de var påstået at være omfattet af undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 33,
- at der var tvivl, om udlevering af akterne var i strid med Finanstilsynets tavshedspligt,
- at A anså en udlevering for at kunne skade virksomheden økonomisk og på dens omdømme.

Og jeg skulle i henhold til forvaltningsloven være hørt om As indsigelse, jf. bet. 1510/2009, s. 803.

Fraværet heraf bestyrker mig i min påstand om, at Finanstilsynet ikke har fundet belæg i As indsigelse for at udsætte min aktindsigt. Det giver også belæg for min opfattelse af, at tilsynet har taget hensyn til A på bekostning af mine rettigheder i henhold til offentlighedsloven.

Den 10. maj 2016 modtog jeg følgende mail fra Finanstilsynet (akt nr. 21 i j.nr. 601-0226)

"Jeg skal herved vende tilbage vedrørende den del af din anmodning om aktindsigt, der vedrører korrespondancen mellem Finanstilsynet og A A/S i anledning af din aktindsigtsanmodning (sag j.nr. 601-0226).

Da korrespondancen mellem A og Finanstilsynet i aktindsigtssagen j. nr. 601-0226 vedrører oplysninger, hvor der er rejst tvivl om, hvorvidt der kan meddeles aktindsigt i oplysningerne, og da Finanstilsynet i øjeblikket behandler dette spørgsmål, kan tilsynet ikke færdigbehandle din anmodning om aktindsigt i korrespondancen i aktindsigtssagen j. nr. 601-0226, førend dette spørgsmål er afklaret. Jeg skal i den forbindelse henvise til min e-mail af 4. maj 2016 og oplyse, at Finanstilsynet forventer at kunne afslutte behandlingen senest d. 18. maj 2016, med mindre A forinden tilkendegiver, at de agter at påklage den påtænkte afgørelse."

Jeg har efter forvaltningsloven ret til som part i sagen, j.nr. 601-0226, at få aktindsigt i den korrespondance, som er udvekslet mellem Finanstilsynet og A. Jeg kan konstatere, at Finanstilsynet finder, at min partsaktindsigt efter forvaltningsloven må udskydes som følge af, at A har rejst tvivl om min ret til aktindsigt i j.nr. 6850-0008 efter offentlighedsloven. Jeg kan ikke vurdere, om dette et forvaltningsmæssigt legalt, men konstaterer, at det i hvert tilfælde har afskåret mig fra aktindsigt og dermed begunstiget As åbenbare ønske, at jeg ikke får kendskab til den igangværende sag om Finanstilsynets udkast til pålæg vedr. begrundelser for bidragsstigninger.

I akt nr. 22, i j.nr. 601-0226, udsatte Finanstilsynet den 18. maj 2016 for tredje gang min aktindsigt:

”Jeg skal herved vende tilbage vedrørende dine anmodninger om aktindsigt. Grundet sagens kompleksitet og principielle karakter har Finanstilsynet fortsat ikke haft mulighed for at træffe afgørelse om, hvorvidt der kan gives aktindsigt i de ønskede dokumenter i jnr. 6850-0008 og i dokumenterne i din aktindsigts-sag jnr. 601-0226. Finanstilsynet afventer i øjeblikket lovfortolkningsbidrag fra Justitsministeriet til brug for Finanstilsynets afgørelse af sagen.”

Ud over kompleksitet er der nu tilføjet, at sagen har principiel karakter og, at afklaring af min adkomst til aktindsigt afventer lovfortolkningsbidrag fra Justitsministeriet.

Det fik mig til at bede om en uddybning, jf. min mail til Finanstilsynet den 19. maj 2016: (akt nr. 24 i j.nr. 601-0226)

”Vedr. aktindsigt i jnr. 6850-0008:

Jeg henviser til jeres brev af 2. marts 2016 til A A/S Att.: direktionen, J.nr.6850-0008, hvor I anmoder om en redegørelse for As bidragsstigninger. Finanstilsynet fremhæver heri, at As svar på jeres anmodning ikke er omfattet af tilsynets skærpede tavshedspligt, jf. lov om finansiel virksomhed § 354, stk. 1 og stk. 3 og, at det indebærer, at oplysningerne i svaret kan undergives aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven. På den baggrund er jeg forundret over, at min aktindsigtsanmodning har principiel karakter. Jeg beder dig høfligst om at sætte lidt flere ord på det principielle og ligeledes på anmodningens kompleksitet, så jeg kan forholde mig til en substans i de to begreber.

Jeg fremsatte min anmodning om aktindsigt den 18. april.

Vedr. aktindsigt i jnr. 601-0226:

Jeg anmodede den 28. april om aktindsigt i den korrespondance, der føres mellem A/C og Finanstilsynet i anledning af min anmodning om aktindsigt i j.nr. 6850-0008. Jeg anser jeres afgørelse af min anmodning for at være omfattet af forvaltningsloven, jf. lovens § 2, og forventer, at anmodningen behandles i overensstemmelse med lovens kapitel 4. Lovfortolkningsbidrag og andre dokumenter mv., der udveksles mellem Finanstilsynet og Justitsministeriet til brug for Finanstilsynets afgørelse, anser jeg for at være en del af sagen. Jeg imødeser sagens akter.”

Finanstilsynet svarede mig således den 23. maj 2016: (akt nr. 23 i j.nr. 601-0226)

"Jeg kan oplyse, at der med sagens "kompleksitet" henvises til, at der er bragt tvivl om samspillet mellem offentlighedslovens bestemmelser og bestemmelserne i lov om finansiel virksomhed, herunder om omfanget af Finanstilsynets tavshedspligt jf. § 354. En afgørelse heraf er nødvendig for, at det kan vurderes, om de dokumenter og oplysninger du søger aktindsigt i, er omfattet af tilsynets tavshedspligt jf. lov om finansiel virksomhed § 354 og straffelovens § 152. Som oplyst i min mail af 18. maj 2016 afventer tilsynet i øjeblikket lovforklæringsbidrag fra Justitsministeriet til brug for Finanstilsynets afgørelse af aktindsigtssagen.

Afgørelsen er af principiel karakter, da den kan have betydning for, hvordan Finanstilsynet kan meddele aktindsigt i fremtidige sager. "

Korrespondancen mellem den 10. og 23. maj 2016 er bemærkelsesværdig, fordi de givne forklaringer ikke er i overensstemmelse med realiteter.

Forklaringerne om nødvendigheden af at konsultere Justitsministeriet forekommer desuden at være misledende.

Finanstilsynet kan ikke for alvor mene, at As indsigelse af 29. april 2016 har rejst en juridisk kompleksitet, der har *"... bragt tvivl om samspillet mellem offentlighedslovens bestemmelser og bestemmelserne i lov om finansiel virksomhed, herunder om omfanget af Finanstilsynets tavshedspligt jf. § 354. En afgørelse heraf er nødvendig for, at det kan vurderes, om de dokumenter og oplysninger du søger aktindsigt i, er omfattet af tilsynets tavshedspligt jf. lov om finansiel virksomhed § 354 og straffelovens § 152."*

Jeg må formode, at Finanstilsynet har så stor ekspertviden om det lovgrundlag, de administrerer, at tilsynet ikke har haft grundlag for at udsætte min aktindsigt med henvisning af til juridisk usikkerhed om tilsynets tavshedspligt.

Jeg henviser til As ukonkrete påstand om tavshedsproblematik i indsigelsen af 29. april (akt nr. 19 i j.nr. 601-0226. Den burde ikke rejse nogen tvivl.

Jeg henviser også for fuldstændighedens skyld igen til Finanstilsynets egen fortolkning af tavshedspligt i det foran citerede høringssvar af 29. juli 2016 i afsnit 1.3.3. Heri fastslås, at i henhold til § 354, stk. 3, nr. 1, i lov om finansiel virksomhed finder Finanstilsynets skærpede tavshedspligt ifølge bestemmelsens stk. 1, 1. pkt. ikke anvendelse på oplysninger i sager om god skik, jf. lovens § 43 og regler udstedt i medfør heraf. Aktindsigt efter offentlighedsloven begrænses heller ikke af den almindelige tavshedspligt iht. straffelovens § 152, jf. offentlighedslovens § 35.

Jeg henviser i øvrigt til Finanstilsynets anmodning af 2. marts 2016 til A, akt nr. 1 og 2 i j.nr. 6850-0008, hvor det er oplyst til A, at "god-skik-tilsynet" ikke er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, således at A var adviseret om, at de udvekslede dokumenter blev afgivet med "risiko" for aktindsigt.

Selv jeg, har kunnet påvise, at en problemstilling vedr. tavshedspligt ikke forelå, jf. min mail af 12. juni 2016 til Finanstilsynet. Se akt nr. 30 i j.nr. 601-0226.

Denne mail undlod Finanstilsynet simpelthen at besvare. Jeg henviser til sags-oversigten i vedlagte bilag 1.

Med hensyn til inddragelse af Justitsministeriet henviser jeg til akt nr. 41 i j. nr. 601-0226, som er et telefonnotat angiveligt udarbejdet den 31. maj 2016, men akteret under den 22. juni 2016, og med et aktnr., som placerer notatet i rækkefølgen af dokumenter udarbejdet i september måned. Telefonnotatet har dette indhold:

”Jeg kontaktede medio maj telefonisk Justitsministeriet, Forvaltningskontoret for at spørge, hvorvidt et udkast til afgørelse, udsendt i forbindelse med en partshøring forud for egentlig afgørelse, kan undtages fra offentlighedslovens regler om aktindsigt, Idet Finanstilsynet ikke umiddelbart kunne finde noget i forarbejderne eller litteraturen herom. Forvaltningskontoret har efterfølgende telefonisk oplyst, at dette specielle spørgsmål ikke ses behandlet i hverken betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven eller i forarbejderne. Der ses endvidere ikke at foreligge praksis herom. Der kan således ikke generelt svares entydigt herpå. Forvaltningskontoret har dog bemærket, at almindelige sagsforberedende skridt som udgangspunkt ikke kan undtages fra aktindsigt.”

Som det fremgår af notatet, er Justitsministeriet ikke – som det ellers er påstået i ovennævnte mail til mig – blevet spurgt i en *principiel* eller *kompliceret* sag om ”... tvivl om samspillet mellem offentlighedslovens bestemmelser og bestemmelserne i lov om finansiell virksomhed, herunder om omfanget af Finanstilsynets tavshedspligt jf. § 354, som angiveligt medførte, at ”En afgørelse heraf er nødvendig for, at det kan vurderes, om de dokumenter og oplysninger du søger aktindsigt i, er omfattet af tilsynets tavshedspligt jf. lov om finansiell virksomhed § 354 og straffelovens § 152.”

Notatet vedrører helt åbenbart noget andet - formentlig As påstand om, at Finanstilsynets meddelelse til A om det påtænkte pålæg om at supplere sin begrundelse for bidragsstigning, er et internt dokument omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk.1.

Undskyld mig, hvad er det for noget? Forklaringen på min udsættelse er jo ikke til den anførte inddragelse af Justitsministeriet vedr. en tavshedsproblematik.

Ifølge notatet har justitsministeriet ikke kunnet svare entydigt på, om ”... et udkast til afgørelse, udsendt i forbindelse med en partshøring forud for egentlig afgørelse, kan undtages fra offentlighedslovens regler om aktindsigt”. Og Justitsministeriet har oplyst, at ”... dette specielle spørgsmål ikke ses behandlet i hverken betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven eller i forarbejderne. Der ses endvidere ikke at foreligge praksis herom.”

I Finanstilsynets høringssvar den 29. juli 2016 til Erhvervsankenævnet vedr. As klage af 2. juni 2016 har Finanstilsynet skrevet:

”Det bemærkes i øvrigt, at dokumentet har mistet sin interne karakter, uanset at afgivelsen er sket som et sagsforberedende skridt, inden der blev truffet endelig afgørelse i sagen. Således vil en afgivelse af et foreløbigt udkast fra en

myndighed til en anden medføre, at dokumentet mister sin interne karakter. Der henvises i den forbindelse til side 516 i betænkning nr.1510/2009, hvoraf fremgår:

"På denne baggrund vil interne dokumenter, der afgives af en myndighed til en anden selvstændig forvaltningsmyndighed[Folketingets Ombudsmand havde fået en kopi af akt nr. 1 i j.nr. 6850-0008 den 7. april 2016], herunder eventuelt en overordnet rekursmyndighed, miste deres interne karakter. Dette gælder uanset, om afgivelsen sker som led i behandlingen af en sag, f.eks. ved at en myndighed afgiver dokumenterne i forbindelse med en høring af en anden myndighed."

Det er i øvrigt samme medarbejder, der har forfattet telefonnotatet og besvaret Finanstilsynets høringssvar af 29. juli.

Mon ikke Justitsministeriets forvaltningskontor kunne finde litteratur om, at et internt dokument herunder en høringsskrivelse, der er afgivet til udenforstående, har mistet sin status som internt i henhold til offentlighedslovens § 23, stk. 2.

Jeg vil hævde, at svaret er givet på forhånd og formoder også, at Finanstilsynet selv var i stand til at finde det, hvis det ikke var paratviden. Jeg kunne have henvist Finanstilsynet til side 514, pkt. 2.1.3.1. i Offentlighedskommissionen betænkning 1510/2009.

Jeg betvivler, at Finanstilsynet har konsulteret Justitsministeriet om en "... tvivl om samspillet mellem offentlighedslovens bestemmelser og bestemmelserne i lov om finansiel virksomhed, herunder om omfanget af Finanstilsynets tavshedspligt jf. § 354."

Den givne begrundelse for udsættelsen den 18. maj 2016 er ikke reel.

Om den fjerde udsættelse af min aktindsigt vil jeg blot for fuldstændighedens skyld nævne, at Finanstilsynet den 30. maj 2016 i akt nr. 26 i j.nr. 601-0226 meddelte A, at de ville give mig aktindsigt og, at den ikke ville blive effektueret, hvis A påklagede beslutningen til Erhvervsankenævnet. Jeg for mit vedkommende fik beskeden om min ret til aktindsigt den 22. juni 2016 (årsag til forsinkelsen ukendt) ledsaget af endnu en udsættelse af min aktindsigt.

Årsagen til at jeg skulle have besked om imødekommelsen af aktindsigt i journalen tre uger senere end A er ikke tilgængelig i de modtagne oplysninger.

Erhvervsankenævnet sagsbehandlede As klage fra den 2. juni til den 30. september 2016, hvor de afviste alle As påstande. Sagsbehandlingstiden var påvirket af, at Finanstilsynet indsendte sit høringssvar vedr. As klage den 29. juli 2016.

Begrundelserne, der er givet mig i de ovennævnte svar fra Finanstilsynet om ...

- Høring som ikke er foretaget – eller i bedste fald er sket mundtligt og udenfor referat

- Sagens kompleksitet og principielle karakter – som ikke findes
- Tvivl om samspillet mellem tavshedspligtsbestemmelser – som ikke findes
- Betydning for håndtering af aktindsigt i fremtidige sager – som ikke forekommer reel
- Skal afvente Justitsministeriets lovfortolkningsbidrag – som anses for tvivlsom

... er ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik – for at undgå et brugte kraftigere udtryk.

Den konklusion kan drages

- af det åbenbare misforhold mellem Finanstilsynets begrundelser til mig, og sagens faktiske omstændigheder,
- af sagens mangel på kompleksitet vedr. min ret til aktindsigt efter offentlighedsloven,
- af den ubegrundede henvisning til tavshedspligt, idet den er afklaret i offentlighedsloven og lov om finansiel virksomhed,
- af det forhold, at udsættelse af min aktindsigt med henvisning til inddragelsen af Justitsministeriet i bedste fald har omhandlet noget helt andet end det oplyste, og helt åbenbart omhandler en problemstilling, der ikke skulle kræve Justitsministeriets involvering,
- af fraværet af juridiske begrundelser for udsættelserne
- af at udsættelserne helt åbenbart har været ønskværdige set fra As synspunkt.

Her vil jeg henviser til bet. 1510/2009, side 799, hvor Offentlighedskommissionen skriver:

”Med hensyn til det nærmere indhold af det nævnte krav til angivelse af en begrundelse for udsættelsen af afgørelsen om aktindsigt og et forventet tidspunkt for afgørelsen, kan der henvises til FOB 1999, side 226. I denne sag – der i øvrigt vedrørte fortolkningen af forvaltningslovens § 16, stk. 3, 2. pkt., som er identisk med offentlighedslovens § 16, stk. 2 – havde en tolk anmodet om aktindsigt i Rigspolitichefens tolkefortegnelse. Da anmodningen ikke kunne færdigbehandles inden 10 dage, sendte Rigspolitichefen en meddelelse til tolken om, at ”Rigspolitichefen vil snarest vende tilbage med svar på Deres anmodning”, og at den pågældende ville modtage et svar på anmodningen ”så snart Rigspolitiets overvejelser om aktindsigtsspørgsmålet er afsluttet”. Ombudsmanden udtalte, at meddelelserne ikke opfyldte kravet i forvaltningslovens § 16, stk. 3, 2. pkt., til angivelse af en begrundelse for udsættelsen af afgørelsen om aktindsigt og et forventet tidspunkt for afgørelsen. Ombudsmanden fremhævede, at bestemmelsen forudsætter, at det fremgår, hvorfor afgørelsen ikke kan træffes inden for fristen, samt at der gives en mere præcis oplysning om, hvornår der kan forventes at foreligge en afgørelse.”

Det følger af forvaltningslovens § 24, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn,

skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Forvaltningsprincippet gælder også afgørelser om udsættelse af en aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. det ovenfor citerede, i særdeleshed, når aktindsigt udsættes fire gange. Jeg gør gældende, at udsættelserne ikke er begrundede. Der er alene henvist til årsager som ikke er konkretiseret.

Der foreligger ikke i sagen j.nr. 6850-0008 nogen overvejelser eller begrundelser om hensyn til As tarv. Jeg henviser til, at såvel Finanstilsynet som Erhvervsankenævnet ikke har inddraget dette i deres behandling af As klage af 2. juni 2016.

Ved en afvejning mellem partens og andre privates interesser er udgangspunktet, at partens interesser vejer tungt. Det vil sige, at der skal ganske meget til for, at partens aktindsigt kan udskydes. Jeg gør desuden gældende, at afvejningen af, om en indsigelse mod udlevering af oplysninger skal imødekommes, eller en klage gives opsættende virkning, skal behandles restriktivt. En udsættelse skal være begrundet i behov for væsentlige hensyn til tredjepartens tarv, på bekostning af det overordnede hensyn til offentlighedslovens hovedformål som angivet i lovens § 1. Det er en forudsætning for at tillægge en tredjeparts klage opsættende virkning, at klagen rejser berettiget tvivl om den aktindsigtssøgendes ret til aktindsigt.

Jeg anser ikke disse forudsætninger for at have været til stede i min sag.

Efter modtagelsen af aktindsigtsmaterialet den 4. oktober 2016 sidder jeg tilbage med en opfattelse af, at sagsbehandlingen har været tilrettelagt for at imødekomme As ønske om at undgå, at oplysningerne om Finanstilsynets påtænkte påbud af 4. april 2016 kom til min – og offentlighedens – kendskab netop på tidspunktet for min anmodning om aktindsigt den 28. april 2016.

Min opfattelse er næret af Finanstilsynets sagsbehandling, hvor udsættelse på udsættelse af min aktindsigt er sket med begrundelser, som ikke har oplyst mig om de rette sammenhænge, og som strider mod god forvaltningsskik. Desuden er min opfattelse næret af denne tilkendegivelse fra A til Finanstilsynet i indsigelsen mod min aktindsigt den 29. april 2016: (akt nr. 19 i j.nr. 601-0226)

”A kan tiltræde, at Finanstilsynet undtager de sagsakter og oplysninger som er nævnt i e-mailen.

Aktindsigt i det foreliggende udkast af 4. april 2016 til meddelelse af påbud og andre dokumenter (vil) med sikkerhed have mediemæssig interesse. Den nationale gennemslagskraft vil være betydelig og næppe afspejle, at der alene er tale om et udkast. Tværtimod tilsiger de seneste måneders mediedækning, at A vil blive ”dømt” på grundlag af udkastet. Det vil have betydelige økonomisk indvirkning på A, herunder i form af kundeafgang. Det kan også indebære et pres på Finanstilsynet frem mod en endelig afgørelse. En hel eller delvis imøde-

kommelse af As høringssvar af 25. april 2016 vil næppe give anledning til væsentlig yderligere mediedækning på et senere tidspunkt."

På tidspunktet for min aktindsigtsanmodning var A og C genstand for en af danmarkshistoriens største "shitstorme" i dagspressen og på internettet på grund af de varslede bidragsstigninger.

As ovennævnte synspunkter har Finanstilsynets ikke anført som begrundelse overfor mig ved udsættelser af min aktindsigt. Jeg finder heller ikke, Finanstilsynets sagsbehandling burde være påvirket af synspunkterne, idet disse hensyn må vige for mine rettigheder i offentlighedsloven, jf. herved bl.a. § 1.

Med hensyn til et fortløbende tidsmæssigt overblik over sagsforløbet, henviser jeg til vedlagte bilag 1.

Konklusion:

Jeg henvisning til foranstående beskrivelse og mine bemærkninger.

Jeg finder, at Finanstilsynet ved behandling af min aktindsigtsanmodning i j.nr. 6850-0008 har taget uberettigede hensyn til A, hvorved jeg er blevet afskåret fra at få aktindsigt i overensstemmelse med mine rettigheder i offentlighedsloven.

- Finanstilsynet har forhalet effektueringen af min aktindsigt, selv om det var hævet over enhver tvivl, at jeg var berettiget til aktindsigt.
- Finanstilsynet har tillagt As indsigelse mod min aktindsigt en vægt, som indhold og argumentation i indsigelsen ikke kunne begrunde.
- Finanstilsynet har af egen drift udsat min aktindsigt i dokumenter, som ikke var omfattet af As indsigelse mod min aktindsigt.
- Finanstilsynet har begrundet udsættelser utilstrækkeligt i henhold til forvaltningsloven.
- Finanstilsynet har anvendt begrundelser, der ikke var i overensstemmelse med fakta.
- Finanstilsynet har undladt at høre mig om As indsigelse.

3. Klage over et afslag på aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

Jeg anmodede den 6. oktober 2016 om aktindsigt i Finanstilsynets bestyrelsesreferat vedr. bestyrelsesmødet den 14. april, hvor bestyrelsen traf afgørelse om As begrundelse mv. for de varslede bidragsforhøjelser. (bilag nr. 7)

Finanstilsynet har den 14. oktober 2016 afvist min anmodning, jf. bilag 9:

"Du har endvidere anmodet om kopi af bestyrelsesreferat mv. vedr. sagen 6850-0008.

Afgørelse

Finanstilsynet kan ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt heri.

Finanstilsynets begrundelse

De dokumenter, som der søges aktindsigt i, er undtaget fra aktindsigt efter § 23, stk. 1, i offentlighedsloven. Ifølge § 23, stk. 1, i offentlighedsloven omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter.

Det bemærkes i den forbindelse, at Finanstilsynets bestyrelse udgør en del af Finanstilsynet, jf. bemærkningerne til § 345 i lov om finansiel virksomhed (lovforslag nr. 133 af 7. februar 2014).

Finanstilsynet har endvidere ikke fundet grundlag for at meddele dig aktindsigt i de udbedte dokumenter efter § 26 i offentlighedsloven, idet de pågældende dokumenter ikke 1) alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse, 2) alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter § 13, 3) er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, 4) indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper eller 5) indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.

Meroffentlighed

Finanstilsynet har i forhold til de undtagne dokumenter overvejet, om der er grundlag for at meddele dig aktindsigt i dokumenter og oplysninger efter princippet om meroffentlighed, jf. § 14 i offentlighedsloven.

Finanstilsynet har ikke fundet grundlag for meroffentlighed, jf. § 14 i offentlighedsloven. Finanstilsynet har herved foretaget en afvejning af hensynet til din interesse i aktindsigt i de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, jf. § 23 i offentlighedsloven, over for de hensyn, som ligger bag undtagelsesbestemmelsen."

Jeg klager over, at Finanstilsynet ikke har givet mig aktindsigt efter meroffentlighedsbestemmelsen i offentlighedslovens § 14.

Jeg henviser til betænkning nr. 1510/2009, hvor Offentlighedskommissionen side 745 ff. skriver:

"1.1. Offentlighedsloven bygger – som det fremgår af kapitel 12 ovenfor – på et almindeligt offentlighedsprincip, der indebærer, at adgangen til aktindsigt tilkommer "enhver", og det kræves ikke, at den aktindsigtssøgende giver en begrundelse for sin ansøgning eller på anden måde påviser en særlig interesse i sagen. Offentlighedsprincippet tilstræber, at der gælder størst mulig åbenhed i forvaltningen. En sådan åbenhed vil bl.a. kunne styrke tilliden til forvaltningsmyndighederne, men åbenheden er også en forudsætning for, offentlighedslovens intention om, at pressen skal have mulighed for ved anvendelse af loven at orientere befolkningen korrekt om aktuelle sager, kan opfyldes.

Hensynet til størst mulig åbenhed i forvaltningen kommer også til udtryk i bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., hvorefter udgangspunktet

er, at der gælder en ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter.

Forvaltningsmyndighederne er således som udgangspunkt forpligtet til at meddele aktindsigt, medmindre en af lovens undtagelsesbestemmelser finder anvendelse.

I naturlig forlængelse af offentlighedsprincippet og det nævnte udgangspunkt om ret til aktindsigt fastslår offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, end fastsat i loven (meroffentlighedsprincippet). Meroffentlighedsprincippet medvirker i praksis til, at der er størst mulig åbenhed i forvaltningen. Der henvises til de synspunkter, som Offentlighedsudvalget anførte i tilknytning til omtalen af meroffentlighedsprincippet, jf. betænkning nr. 857/1978, side 70:

”Udvalget skal [...] understrege betydningen af, at offentlighedsloven ikke i myndighedernes praksis opfattes som en udtømmende regulering af, hvor langt oplysningsadgangen bør strækkes. Efter udvalgets opfattelse vil det således være i høj grad ønskeligt, at myndighederne i tilfælde, hvor der er fremsat begæring om aktindsigt, ikke blot nøjes med at undersøge, hvorvidt begæringen kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i en af lovens undtagelsesbestemmelser, men mere frit overvejer, om hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet – enten på grund af en tavshedspligtsbestemmelse eller fordi offentlige eller private interesser i øvrigt taler derfor. En liberal praktisering af lovens bestemmelser er ikke blot bedst stemmende med de almindelige synspunkter, der ligger til grund for lovfæstelsen af offentlighedsprincippet, men vil også i mange tilfælde bevirke, at det vil være ufornuddent at tage stilling til tvivlsomme afgrænsningsspørgsmål.”

Offentlighedsudvalget understreger således, at en liberal praktisering af lovens bestemmelser stemmer bedst overens med de almindelige synspunkter, der ligger til grund for lovfæstelsen af offentlighedsprincippet, og myndighederne bør derfor mere frit overveje, om hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet.”

Jeg betvivler, at ”hensyn” bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 23 kan medføre, at meroffentlighedsprincippet ikke kan bringes i anvendelse til at kaste lys over Finanstilsynets – forbrugernes vagthunds – overvejelser bag blåstemplingen af flere hundrede tusinde låntageres bidragsstigninger.

Jeg finder det i øvrigt dybt kritisabelt, at Finanstilsynet undlod at give mig aktindsigt i tilsynets indstilling til bestyrelsen den 14. juni. Hverken dokumenter, jf. bilag 10, eller indførelse i journal 6850-0008 om fremsendelsen af indstillingen til bestyrelsen og kopi til A var i Finanstilsynets effektivering af min aktindsigt den 4. oktober 2016.

...”

Finanstilsynet har i en redegørelse af 23. november 2016 udtalt:

”Klage over Finanstilsynets afgørelse af 14. oktober 2016 om afslag på aktindsigt

Finanstilsynet skal herved fremkomme med sin udtalelse til Ks klage vedrørende afslag på aktindsigt samt redegørelse for sagens retlige og faktiske forhold.

Klagen blev fremsendt til Erhvervsankenævnet den 11. november 2016.

Klagen ses at vedrøre Finanstilsynets sagsbehandling og sagsbehandlingstid i forbindelse med klagerens anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets sag j.nr. 6850-0008.

Herudover klages der over, at Finanstilsynet har tillagt As klage til Erhvervsankenævnet opsættende virkning i forhold til effektueringen af Finanstilsynets afgørelse af 30. maj 2016.

Endelig klages der over Finanstilsynets afgørelse af 14. oktober 2016 om afslag på aktindsigt i referat fra møde i Finanstilsynets bestyrelse den 14. juni 2016.

Erhvervsankenævnet er rekursmyndighed for så vidt angår den del af klagen, der vedrører Finanstilsynets afgørelse af 14. oktober 2016 om afslag på aktindsigt i ovennævnte referat. Erhvervsankenævnet ses endvidere at være rekursmyndighed for behandlingen af spørgsmålet om opsættende virkning af effektueringen af tilsynets afgørelse af 30. maj 2016 om aktindsigt.

Finanstilsynet vurderer, at den del af klagen, der angår Finanstilsynets sagsbehandling og sagsbehandlingstid, henhører under Erhvervs- og Vækstministeriet, der er ressortministerie for Finanstilsynet. Finanstilsynet vil således videreende denne del af klagen til Erhvervs- og Vækstministeriet.

På denne baggrund vedrører nærværende svarskrift alene spørgsmålet om opsættende virkning samt om Finanstilsynets afgørelse af 14. oktober 2016 om afslag på aktindsigt i ovennævnte referat.

Det bemærkes i øvrigt, at Erhvervsankenævnet har afsagt kendelse af 29. september 2016 (EAN J.nr. 2016-4768) vedrørende en klage fra A A/S omhandlende Finanstilsynets afgørelse om meddelelse af aktindsigt til klageren i tilsynets sag j.nr. 6850-0008.

1. Opsættende virkning vedrørende Finanstilsynets effektivering af afgørelse af 30. maj 2016

1.1 Sagsfremstilling

I forbindelse med behandlingen af klagerens aktindsigtsanmodning i sagen j.nr. 6850-0008 gennemførte Finanstilsynet en høring af A for så vidt angår det af sagens materiale, der bestod i As redegørelser og Finanstilsynets udkast til påbud.

A gjorde i den anledning indsigelse imod udlevering af dokumenterne og aktindsigt i oplysningerne. I samme forbindelse forbeholdt A sig ret til at indbringe spørgsmålet om aktindsigt for Erhvervsankenævnet og begære klagen tillagt opsættende virkning, såfremt Finanstilsynet traf afgørelse om at meddele aktindsigt.

Finanstilsynet meddelte den 30. maj 2016 A, at tilsynet agtede at give aktindsigt i tilsynet sag j.nr. 6850-0008, herunder i de dokumenter, som A havde gjort indsigelse imod, da tilsynet vurderede, at der ikke forelå grundlag for at undtage dokumenterne fra aktindsigt.

På baggrund af As tilkendegivelser i forbindelse med høringen, meddelte Finanstilsynet A frist til den 2. juni 2016 til at indbringe afgørelsen for Erhvervsankenævnet.

A klagede den 2. juni 2016 over afgørelsen og indbragte denne for Erhvervsankenævnet med begæring om opsættende virkning på effektueringen af afgørelsen.

Finanstilsynet udsatte på den baggrund effektueringen, indtil Erhvervsankenævnet havde taget stilling til spørgsmålet om opsættende virkning. Dette blev meddelt klager ved mail af 22. juni 2016.

Ved Erhvervsankenævnets høring af Finanstilsynet vedrørende spørgsmålet om opsættende virkning, tilsluttede tilsynet sig, at klagen tillagdes opsættende virkning, indtil det materielle spørgsmål om aktindsigt var behandlet af ankenævnet.

Erhvervsankenævnet traf den 23. juni 2016 afgørelse om at tillægge As klage opsættende virkning. Afgørelsen vedlægges som bilag 1.

1.2 Det retlige grundlag

Det følger af offentlighedslovens § 37, stk. 1, at afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

Som udgangspunkt er det kun den, som søger om aktindsigt, der er klageberettiget efter loven. Det antages dog i teorien [John Vogter: Offentlighedsloven med kommentarer, Jurist og Økonomforbundets forlag 1998, s. 271f] , at også spørgsmålet om, hvorvidt visse oplysninger skal undtages fra aktindsigt, kan påklages. Det anføres samme sted, at er der endnu ikke givet aktindsigt, når en sådan sag rejses, vil formålet med at træffe afgørelse vedrørende denne klage forspildes, såfremt klagen ikke tillægges opsættende virkning.

En klage til Erhvervsankenævnet har som udgangspunkt ikke opsættende virkning, men ankenævnet, eller formanden på dets vegne, kan bestemme, at en klage tillægges opsættende virkning, hvor særlige grunde taler for det, jf. § 6 i

lov om Erhvervsankenævnet og § 9 i bekendtgørelse nr. 1154 af 18. december 2016 om Erhvervsankenævnet.

Endvidere følger det af Erhvervsankenævnets praksis, herunder afgørelse af 23. juni 2009 i Erhvervsankenævnssag j.nr. 2009-0019017 (vedlagt som bilag 2), at ankenævnet i en tilsvarende aktindsigtssag har behandlet en klage fra en finansiel virksomhed vedrørende Finanstilsynets afgørelse om udlevering af dokumenter på baggrund af en aktindsigtsanmodning. I den pågældende sag blev virksomhedens klage til ankenævnet tillagt opsættende virkning.

1.3 Finanstilsynets vurdering

Det er Finanstilsynets vurdering, at tilsynets udsættelse af effektueringen af tilsynets afgørelse af 30. maj 2016, indtil Erhvervsankenævnet traf afgørelse herom den 23. juni 2016, var i overensstemmelse med ankenævnets praksis herom og hensynene bag denne praksis.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at formålet med As klage til ankenævnet ville forspildes, såfremt Finanstilsynet havde effektueret afgørelsen, inden Erhvervsankenævnet havde taget stilling til spørgsmålet om opsættende virkning.

Endvidere bemærkes det, at Erhvervsankenævnet ved afgørelse af 23. juni 2016 imødekom As anmodning om at tillægge klagen opsættende virkning.

1.4 Konklusion

Med henvisning til ovennævnte bemærkninger fastholder Finanstilsynet, at tilsynets udsættelse af effektueringen af tilsynets afgørelse af 30. maj 2016 var i overensstemmelse med praksis og hensynene bag denne praksis.

2. Klage over afslag på aktindsigt i referat af Finanstilsynets bestyrelsesmøde den 14. juni 2016

2.1 Sagsfremstilling

Finanstilsynet modtog den 6. oktober 2016 en anmodning om aktindsigt i referat af Finanstilsynets bestyrelsesmøde den 14. juni 2016, hvor bestyrelsen traf afgørelse i Finanstilsynets sag j.nr. 6850-0008 vedrørende As varsling af og begrundelse for selskabets bidragsforhøjelser. Anmodningen om aktindsigt er vedlagt som bilag ...

Den 14. oktober 2016 traf Finanstilsynet afgørelse vedrørende klagers anmodning om aktindsigt. Afgørelsen er vedlagt som bilag...

Finanstilsynet afslog ved afgørelsen at meddele aktindsigt i referatet af bestyrelsesmødet. Afslaget er begrundet med, at det pågældende dokument er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, da dokumentet er et internt dokument. Ved afgørelsen vurderede Finanstilsynet tillige, om der er grundlag for at meddele aktindsigt i dokumentet efter princippet om meroffent-

lighed, jf. § 14 i offentlighedsloven. Finanstilsynet fandt, at der ikke foreligger grundlag herfor.

2.2 Retligt grundlag

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 23, stk. 1:

”Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,*
- 2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og*
- 3) dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.”*

Af offentlighedslovens § 14 fremgår følgende:

”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 undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.”

2.3 Finanstilsynets vurdering

Referatet af Finanstilsynets bestyrelsesmøde den 14. juni 2016 er et internt dokument, som er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 23.

Det følger af bemærkningerne til § 345 i lov om finansiel virksomhed (lovforslag nr. 133 af 7. februar 2014), at Finanstilsynets bestyrelse udgør en del af Finanstilsynet.

Finanstilsynet har i overensstemmelse med offentlighedslovens § 14 vurderet, om der er grundlag for at meddele aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

Om den vurdering, der skal foretages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, fremgår følgende af lovbemærkningerne:

...

Af lovbemærkningerne fremgår bl.a. følgende om den beskyttelsesinteresse, som bestemmelsen skal sikre:

...

Hensynet til forvaltningsmyndigheders interne beslutningsproces og mulighed for frie drøftelser er således et af kerneområderne for anvendelsen af offentlighedsloven § 23, der bl.a. skal være med til at understøtte kvaliteten af embedsværkets arbejde.

Finanstilsynet finder ved en afvejning af ovennævnte hensyn, at hensynet til disse hensyn foreligger i den konkrete sag.

Ved afvejningen af de ovenfor anførte hensyn vurderer Finanstilsynet, at hensynet til den interne beslutningsproces, herunder bestyrelsens mulighed for frie drøftelser, vejer tungere end klagers interesse i at få aktindsigt i dokumentet. Finanstilsynet finder derfor, at der ikke foreligger grundlag for at meddele aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14.

2.4 Konklusion

Med henvisning til ovennævnte bemærkninger fastholder Finanstilsynet sin afgørelse af 14. oktober 2016.

...

K har ved skrivelse af 29. november 2016 yderligere bemærket:

"Bemærkninger til brug for Erhvervsankenævnets behandling af min klage over Finanstilsynets effektivering af min aktindsigt.

Jeg sendte den 2. november 2016 min klage, stilet til Erhvervsankenævnet, via Finanstilsynet. Jeg er i tvivl, om ankenævnet har modtaget klagen. Klagen gendrages derfor som fil til denne mail.

Jeg kan konstatere, at Erhvervsankenævnet er bibragt den fejlagtige opfattelse, at jeg har fremsendt en klage til Finanstilsynet den 11. november over Finanstilsynets afgørelse af 14. oktober 2016 om afslag på aktindsigt. Det er ikke tilfældet. Jeg har alene fremsendt klagen af 2. november 2016.

Den 4. oktober 2016 effektuerede Finanstilsynet min anmodning af 18. april 2016 om aktindsigt i tilsynets god-skik-tilsyn af As varslede bidragsforhøjelser i februar 2016. Effektueringen gav mig anledning til at anmode om supplerende oplysninger den 6. oktober og den 11. oktober 2016. Finanstilsynet svarede mig den 14. oktober 2016. Kopi af de pågældende mails af 4., 6., 11. og 14. oktober 2016 er vedhæftet denne mail.

Min klage af 2. november 2016 til Erhvervsankenævnet over Finanstilsynets effektivering er ikke begrænset til de to forhold i afgørelsen den 14. oktober 2016, som Finanstilsynet har valgt at forholde sig til i sit svarskrift til Erhvervsankenævnet.

Finanstilsynet skriver i svarskriftet til Erhvervsankenævnet, at min klage ...

"... vedrører Finanstilsynets sagsbehandling og sagsbehandlingstid i forbindelse med klagerens anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets sag j.nr. 6850-0008.

Herudover klages der over, at Finanstilsynet har tillagt As klage til Erhvervsankenævnet opsættende virkning i forhold til effektueringen af Finanstilsynets afgørelse af 30. maj 2016.

Endelig klages der over Finanstilsynets afgørelse af 14. oktober 2016 om afslag på aktindsigt i referat fra møde i Finanstilsynets bestyrelse den 14. juni 2016.”

Herefter gør Finanstilsynet sig til dommer over, hvilke dele af min klage Erhvervsankenævnet kan/skal behandle:

”Erhvervsankenævnet er rekursmyndighed for så vidt angår del af klagen, der vedrører Finanstilsynets afgørelse af 14. oktober 2016 om afslag på aktindsigt i ovennævnte referat. Erhvervsankenævnet ses endvidere at være rekursmyndighed for behandlingen af spørgsmålet om opsættende virkning af effektueringen af tilsynets afgørelse af 30. maj 2016 om aktindsigt.

Finanstilsynet vurderer, at den del af klagen, der angår Finanstilsynets sagsbehandling og sagsbehandlingstid, henhører under Erhvervs- og Vækstministeriet, der er ressortministerium for Finanstilsynet. Finanstilsynet vil således videresende denne del af klagen til Erhvervs- og Vækstministeriet.”

Jeg anmoder om, at Erhvervsankenævnet behandler min klage i sin helhed og ikke begrænser klagebehandlingen, sådan som Finanstilsynet har lagt op til.

Min klage den 2. november 2016 er ikke en klage over dårlig sagsbehandling. Det er en klage over, at Finanstilsynet har overtrådt bestemmelser i offentlighedsloven ved behandling af min anmodning af 18. april 2016 om aktindsigt. Jeg har bl.a. klaget over sagsbehandlingstiden og over, at de begrundelser, Finanstilsynet har givet for at udsætte min aktindsigt, er mangelfulde og usaglige.

Erhvervsankenævnet er rekursmyndighed vedrørende en forvaltningsmyndigheds overtrædelser af aktindsigtsbestemmelser i offentlighedsloven. Jeg kan henvise til, at lang sagsbehandlingstid af aktindsigt også er behandlet af Folketings Ombudsmand, jf. bl.a. sag 2013-22 og 2015-38.

Jeg henviser i øvrigt til min klage.

Om de to forhold, som Finanstilsynet har valgt at indbringe for Erhvervsankenævnet, har jeg følgende bemærkninger:

Vedr. min påståede klage over, at Finanstilsynet tillagde As klage til Erhvervsankenævnet opsættende virkning:

Jeg har ikke specifikt klaget over dette. Jeg anmodede i mailen den 11. oktober 2016 Finanstilsynet om at oplyse mig ”... med hvilken begrundelse og lovhjemmel Finanstilsynet gav As indsigelse imod min aktindsigtsbegæring opsættende virkning, så jeg ikke var berettiget til aktindsigt i dokumenter, der forelå på tidspunktet for tilsynets behandling af min første aktindsigtsanmodning den 28. april 2016 i sagen j.nr. 6850-0008.” Som det fremgår, har jeg ikke klaget,

men alene bedt om en begrundelse og oplysning om en lovhjemmel. Det efterlyser jeg for så vidt stadig, idet Finanstilsynet ikke svarede på mit spørgsmål.

Jeg har i klagen af 2. november bemærket om adkomst til at udsætte aktindsigt: *Ved en afvejning mellem partens og andre privates interesser er udgangspunktet, at partens interesser vejer tungt. Det vil sige, at der skal ganske meget til for, at partens aktindsigt kan udskydes. Jeg gør desuden gældende, at afvejningen af, om en indsigelse mod udlevering af oplysninger skal imødekommes, eller en klage gives opsættende virkning, skal behandles restriktivt. En udsættelse skal være begrundet i behov for væsentlige hensyn til tredjepartens tarv, på bekostning af det overordnede hensyn til offentlighedslovens hovedformål som angivet i lovens § 1. Det er en forudsætning for at tillægge en tredjeparts klage opsættende virkning, at klagen rejser berettiget tvivl om den aktindsigtssøgendes ret til aktindsigt.*

Jeg har i min klage gjort gældende, at der ikke i As indsigelse mod min aktindsigt var grundlag for at forhale min aktindsigt, som det er sket.

Vedr. min klage over afslag på aktindsigt i Finanstilsynets bestyrelses bestyrelsesreferat den 14. juni 2016:

Min anmodning er afgrænset til den del af bestyrelsesreferatet, der angår Finanstilsynets bestyrelses overvejelser og beslutning om, at A overholdte god skik i begrundelsen for As bidragsforhøjelser. Jeg henviser til min klages afsnit 3 (klagens side 29), som Finanstilsynet ikke har forholdt sig til i indstillingen til Erhvervsankenævnet. Som det også fremgår, har jeg alene klaget over afslag på aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

De dokumenter, jeg modtog fra Finanstilsynet i forbindelse med min aktindsigt, og som jeg henviser til i klagen, er indarbejdet i klagen som elektroniske filer, der kan åbnes direkte fra Word dokumentet. Se klagens bilagsoversigt, side 31. Hvis dette giver anledning til it-problemer, kan jeg fremsende bilagene særskilt.”

Ankenævnet udtaler:

1. Finanstilsynets sagsbehandling

Efter § 1, stk. 1, i lov om Erhvervsankenævnet samt § 1, stk. 1 og 2, i bekendtgørelse nr. 1154 af 18. december 1994 om Erhvervsankenævnet er ankenævnet klageinstans for administrative afgørelser i det omfang, dette er fastsat i lov eller i henhold til lov.

I henhold til § 372, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed kan afgørelser truffet af Finanstilsynet i henhold til denne lov eller regler udstedt i medfør af loven indbringes for Erhvervsankenævnet. Det samme gælder Finanstilsynets afgørelser om aktindsigt, jf. nærmere offentlighedslovens § 37, stk. 1.

Klager har i forbindelse med sagens indbringelse for Erhvervsankenævnet blandt andet anført en række kritikpunkter vedrørende Finanstilsynets sagsbehandling i forbindelse med klagerens anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets j.nr. 6850-0008, herunder sagsbehandlingstiden. Ved skrivelse af 29. november 2016 anføres det af klager, at ”Min klage den 2. november 2016 er ikke en klage over dårlig sagsbehandling. Det er en klage over, at Finanstilsynet har overtrådt bestemmelser i offentlighedsloven ved behandling af min anmodning af 18. april 2016 om aktindsigt. Jeg har bl.a. klaget over sagsbehandlingstiden og over, at de begrundelser, Finanstilsynet har givet for at udsætte min aktindsigt, er mangelfulde og usaglige.”

Det af klager anførte vedrørende tilsynets sagsbehandling – herunder klagen over sagsbehandlingstiden, mangelfulde begrundelser for sagsbehandlingsskridt og over at tilsynet har tillagt A's klage til Erhvervsankenævnet opsættende virkning som sket – er ikke omfattet af ankenævnets kompetence som rekursinstans for administrative afgørelser, jf. nærmere § 1, stk. 1, i lov om Erhvervsankenævnet samt § 1, stk. 1 og 2, i bekendtgørelse om Erhvervsankenævnet. Ankenævnet kan således ikke realitetsbehandle denne del af klagen.

2. Aktindsigt i bestyrelsesreferatet mv. i sagen vedrørende mødet den 14. juni 2016 i Finanstilsynets bestyrelse

Klager har den 6. oktober 2016 anmodet om aktindsigt i bestyrelsesreferatet mv. vedrørende Finanstilsynets bestyrelsesmøde den 14. juni 2016 vedrørende tilsynets j.nr. 6850-0008. Ved klagers skrivelse af 29. november 2016 under ankenævnsbehandlingen anføres det, at anmodningen er afgrænset til ”den del af bestyrelsesreferatet, der angår Finanstilsynets bestyrelses overvejelser og beslutning om, at A overholdte god skik i begrundelsen for A's bidragsforhøjelser... Som det også fremgår, har jeg alene klaget over afslag på aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet”.

Det omhandlede bestyrelsesreferat er et internt dokument omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, og således som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

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 §§ 23-25, jf. meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Af lovbemærkningerne (L144 af 7. februar 2013) til § 14 fremgår:

”Myndighederne er efter bestemmelsen alene forpligtet til af egen drift at overveje, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, mens myndighederne efter bestemmelsen ikke er forpligtet til at give aktindsigt. I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en afvejning af modstående interesser. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn.”

Af lovbemærkninger (L144 af 7. februar 2013) fremgår følgende om den beskyttelsesinteresse, som § 23 skal sikre:

”Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-3, har til formål at sikre en beskyttelse af forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer. Herudover har bestemmelserne til formål at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes arbejdsvilkår derved, at de sikres adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af ufærdige eller foreløbige overvejelser kan udgøre.”

Ankenævnet finder, at der ikke er fornødent grundlag for at tilsidesætte Finanstilsynets vurdering af, at hensynet til Finanstilsynets interne beslutningsproces, herunder bestyrelsens mulighed for frie drøftelser, vejer tungere end klagers interesse i at få aktindsigt i bestyrelsens overvejelser og beslutning om, at A overholdte god skik i begrundelsen for bidragsforhøjelserne.

Ankenævnet tiltræder således, at klager ikke er meddelt aktindsigt, heller ikke efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14, stk. 1.