

Kendelse af 23. november 2016 (J.nr. 2016-12037).

Finanstilsynets afslag på aktindsigt omgjort, da ikke tale om fortrolige oplysninger opfattet af tilsynets tavshedspligt.

Lov om betalingstjenester § 92, lov om finansiel virksomhed § 354 samt offentlighedslovens § 7.

(Lone Møller, Piya Mukherjee og Steen Mejer)

Ved skrivelse af 20. oktober 2016 har advokat A på vegne af en række kreditorer i konkursboet efter K klaget til Finanstilsynet over tilsynets afgørelse af 4. oktober 2016, hvori tilsynet ikke imødekom en anmodning af 23. september 2016 om aktindsigt i "... et brev sendt af Finanstilsynet til K... Brevet er efter det oplyste sendt omkring september 2009, alternativt i 3. eller 4. kvartal af 2009. Brevet vedrørte ikrafttrædelsen af den nye "lov om betalingstjenester", herunder at den pågældende virksomhed skulle være opmærksom på, om denne blev omfattet af de nye regler om ansøgning om tilladelse ...". Finanstilsynet fastholdt afgørelsen og har herefter den 31. oktober 2016 oversendt klagen til Erhvervsankenævnet.

Sagens omstændigheder:

I anledning af klagen har Finanstilsynet i en redegørelse af 31. oktober 2016 om sagens omstændigheder oplyst:

"...

1. Sagsfremstilling

Ved mail af 23. september 2016 anmodede advokatfuldmægtig C fra D (advokatfirma) som repræsentant for en række kreditorer i konkursboet efter K om aktindsigt i et brev sendt af Finanstilsynet til K omkring september 2009, alternativt 3. eller 4. kvartal af 2009 (**bilag ...**).

Ved afgørelse af 4. oktober 2016 gav Finanstilsynet afslag på anmodning om aktindsigt (**bilag ...**). Afslaget var begrundet i, at dokumenter, som advokatfuldmægtig C søger aktindsigt i, vil være en del af Finanstilsynets tilsynsvirksomhed og dermed underlagt den særlige tavshedspligt, jf. § 92 i lov om betalingstjenester og elektroniske penge, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Ved brev modtaget den 20. oktober 2016 i Finanstilsynet påklager advokat A fra D (advokatfirma) (herefter klager) Finanstilsynets afslag på aktindsigt (**bilag ...**).

...”

Advokat A klagede ved skrivelse af 20. oktober 2016 over afgørelsen. Han anførte i den forbindelse:

”Klage over afslag på anmodning om aktindsigt

Med henvisning til Finanstilsynets svar på anmodning af aktindsigt af 4. oktober 2016, skal jeg hermed i henhold til § 91 i lov om betalingstjenester og elektroniske penge påklage afgørelsen.

Baggrunden for anmodningen om brevet er, at det er til brug for en retssag, der blandt andet vedrører spørgsmålet om K, CVR-nr.: ... var omfattet af lov om betalingstjenester, og skulle have søgt tilladelse (fuld eller begrænset) i henhold til loven. K har under byretssagen gjort gældende, at de ikke har modtaget et brev fra Finanstilsynet vedrørende ikrafttrædelsen af loven i 2009. Jeg repræsenterer en række kreditorer, der – til brug for retssagen – søger information omkring K's status i forhold til at være en "finansiel virksomhed".

For det første søges der aktindsigt i et *udgående* brev, dvs. af et brev sendt *fra* Finanstilsynet. Der er tale om et generelt brev, som altså ikke er et svar på en forespørgsel fra K til Finanstilsynet. Der er således ikke tale om en egentlig korrespondance mellem K og Finanstilsynet, og der søges da heller ikke aktindsigt i materiale, som K måtte have sendt til Finanstilsynet.

Ifølge mine oplysninger skulle brevet derimod blot indeholde en generel orientering om ikrafttrædelsen af "lov om betalingstjenester og elektroniske penge" pr. den 1. november 2009 samt om de forpligtelser der fulgte hermed for virksomhederne.

Hensynet om "...at virksomheder kan videregive oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives", jf. svaret side 2, er derfor ikke til stede i denne her sag, i det K netop ikke har *videregivet* nogle oplysninger til Finanstilsynet, men derimod måske/måske ikke blot modtaget et brev *fra* Finanstilsynet.

Den eneste oplysning, der således måtte fremgå af det pågældende brev er K's adresse og evt. attesteret en specifik person i virksomheden. Oplysninger som i øvrigt både var og er fuldt offentligt kendte via CVR-registeret.

Derimod opfylder aktindsigten klart betingelserne i § 7, stk. 1 i lov om offentlighed i forvaltningen, hvorefter at en enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med virksomhed. Brevet vedrører netop dette, nemlig en orientering fra Finanstilsynet til en række virk-

somheder - herunder måske også K - vedrørende ikrafttrædelse af "lov om betalingstjenester og elektroniske penge".

Derudover er K som bekendt gået konkurs i juli 2014. Der er derfor heller ikke på den baggrund et særligt hensyn at tage til selve virksomheden eftersom den reelt set ikke eksisterer mere. Heller ikke her er derfor i vores optik et beskyttelseshensyn.

Der henvises i afslaget på aktindsigt til § 354, stk. 1, 1. pkt. i lov om finansiel virksomhed. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§ 354. Finanstilsynets ansatte er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Det er således ikke alene et krav, at det er oplysninger, Finanstilsynet har fået kendskab til gennem tilsynsvirksomheden, men også at oplysninger skal være fortrolige. Det fremgår af Karnovs noter til bestemmelsen, at:

"Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en finansiel virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige."

Der er ikke her tale om fortrolige oplysninger, i det oplysningen hverken vedrører K's forretningsmæssige forhold eller kunders forhold, ligesom der ikke er tale om oplysninger der er *videregivet* til Finanstilsynet fra K som led i tilsynsmyndighed. Brevet dokumenterer alene om Finanstilsynet har opfattet K som finansiel virksomhed, og det er ikke en fortrolig information.

Endvidere fremgår det dog også af § 354, stk. 5, at:

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

Dvs. selvom der havde været tale om fortrolige oplysninger kan oplysninger i en situation som den pågældende videregives, i det der er tale om en virksomhed, der er gået konkurs og i det der ikke er tale om oplysninger vedrørende kundeforhold eller tredjemand der er eller har været involveret i forsøg på at redde virksomheden.

På denne baggrund anser jeg begrundelsen for afslaget på aktindsigt som fejlagtig, og givet på et forkert både juridisk, men ikke mindst skriftligt faktuel grundlag.

I tillæg til ovenstående er dette et oplagt tilfælde at få aktindsigt, i det der netop ikke er tale om hemmelige oplysninger. Man kan spørge sig selv, at hvis ikke der kan gives aktindsigt i et sådan tilfælde, hvornår og til hvad der så gives aktindsigt i?

Endelig skal det påpeges, at det er af principiel betydning, og også i Finanstilsynets interesse, at virksomheder, der er omfattet af lov om betalingstjenester rent faktisk også efterlever loven. Det er derfor af generel betydning om K var omfattet af loven – hvilket jeg mener klart er tilfældet – og om K derfor efter opfyldte kravene til sådanne virksomheder.

Jeg anmoder derfor om, at Erhvervsankenævnet omgør Finanstilsynets afslag på aktindsigt.”

Finanstilsynet har i førnævnte redegørelse af 31. oktober 2016 i øvrigt udtalt:

”... **2. Retligt grundlag**

Offentlighedsloven

§ 7 i offentlighedsloven (note: Lov nr. 606 af 12. juni 2013) indeholder bestemmelser om den generelle ret til aktindsigt i den offentlige forvaltning. Af stk. 1 og 2 fremgår:

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

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

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

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

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

Lov om betalingstjenester og elektroniske penge

I henhold til § 92 i lov om betalingstjenester og elektroniske penge (note: Lovbekendtgørelse nr. 613 af 24. april 2015) er Finanstilsynets ansatte m.v. underlagt den særlige tavshedspligt i § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. § 92 har følgende ordlyd:

”92. §§ 354 og 356 i lov om finansiel virksomhed om finanstilsynets tavshedspligt, om forbuddet mod, at Finanstilsynets medarbejdere har anden beskæftigelse eller deltager i spekulationsforretninger, og om Finanstilsynets direktørs engagementer eller sikkerhedsstillelser finder med de nødvendige tilpasninger anvendelse på denne lov. § 354 i lov om finansiel virksomhed finder dog kun anvendelse på oplysninger i sager omfattet af kapitel 2, 3 og 3 a.”

Lov om finansiel virksomhed

I henhold til § 354 i lov om finansiel virksomhed (note: Lovbekendtgørelse nr. 182 af 18. februar 2015) er Finanstilsynets ansatte m.v. underlagt en særlig tavshedspligt. Af § 354, stk. 1, 1. og 3. pkt., fremgår følgende:

”§ 354. Finanstilsynets ansatte er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden, og fortrolige oplysninger, som de får kendskab til fra Finansiell Stabilitet. [...] Dette gælder også efter ansættelses- eller kontraktforholdets ophør.”

Følgende fremgår af bemærkningerne til § 354, stk. 1 (L 64 af 27. oktober 2004):

”Det foreslås, at bestemmelsens ordlyd præciseres, således at det udtrykkeligt fremgår, at den udelukkende omhandler fortrolige oplysninger samt oplysninger, som Finanstilsynet har modtaget i forbindelse med sin tilsynsvirksomhed.

Formålet hermed er at gøre det tydeligere, at oplysninger, som Finanstilsynet modtager i forbindelse med sin reguleringsvirksomhed og sin informationsvirksomhed ikke er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt. Ændringen indebærer, at det tydeliggøres, at fortrolighed i relation til disse dele af Finanstilsynets virksomhed alene skal vurderes i forhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven.

Stk. 1 indeholder hovedreglen om Finanstilsynets tavshedspligt. Efter bestemmelsen i stk. 1 må Finanstilsynets ansatte, personale, som udfører serviceopgaver for Finanstilsynet samt eksperter ansat af Finanstilsynet ikke videregive de fortrolige oplysninger, som modtages i forbindelse med tilsynsvirksomheden. Tavshedspligten omfatter også oplysninger, som Finanstilsynet modtager fra udenlandske myndigheder. De finansielle direktiver indeholder også regler om tavshedspligt.

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

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

Ved oplysninger, der efter deres karakter er fortrolige, forstås oplysninger, der ikke direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomheders forhold. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om økonomiske eller forretningsmæssige forhold for personer og selskaber, som ikke er kun-

der i egentlig forstand, men som f.eks. kautionerer for kunder, har ejerandele i den finansielle virksomheds kunder eller på anden vis har en personlig, økonomisk eller forretningsmæssig tilknytning til kunder uden selv at være det.

Begrebet »tilsynsvirksomhed« skal ses i forhold til de pligter, der er pålagt Finanstilsynet i kapitel 21 om tilsyn i lov om finansiell virksomhed. Det medfører bl.a., at sager, der relaterer sig til tilsynsforpligtelsen i § 344, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf, samt undersøgelser efter § 346 er omfattet af tilsynsvirksomheden. I modsætning hertil er oplysninger, som Finanstilsynet modtager som led i sin reguleringsvirksomhed og informationsvirksomhed ikke omfattet. [...]

Adgangen til aktindsigt i Finanstilsynets sager efter offentlighedsloven begrænses af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 14, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen (note: Den dagældende § 14, 1. pkt., i offentlighedsloven svarer til den gældende § 35 i offentlighedsloven.). Det er dog udelukkende adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, der er begrænset. Parterets rettigheder herunder adgang til aktindsigt skal afgøres efter forvaltningsloven. Afgørelse af hvem der er part i forhold til Finanstilsynet, træffes efter lov om finansiell virksomhed § 355.”

§ 354, stk. 2-15, i lov om finansiell virksomhed præciserer og modificerer tavshedspligten i henhold til stk. 1. Af § 354, stk. 5, fremgår det:

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

3. Finanstilsynets vurdering

Som nævnt ovenfor, er Finanstilsynets ansatte underlagt en særlig tavshedspligt i § 92 i lov om betalingstjenester og elektroniske penge.

Denne tavshedspligt begrænser pligten til at meddele aktindsigt i henhold til offentlighedsloven.

Den særlige tavshedspligt er begrundet i en række konkrete hensyn, jf. bl.a. forarbejderne til § 354, stk. 1, i afsnit 2 ovenfor. Det overordnede hensyn er Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn med de finansielle virksomheder. Det er afgørende, at virksomhederne kan videregive oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives. Dette er særlig vigtigt set i sammenhæng med, at Finanstilsynet har hjemmel til at kræve alle oplysninger, som Finanstilsynet skønner nødvendige.

Ved afgørelsen af, om der er tale om fortrolige oplysninger omfattet af tavshedspligten i henhold til § 354, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed, er udgangspunktet, at alle oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gen-

nem sin tilsynsvirksomhed, og som ikke er beregnede til at komme til offentlighedens kendskab, er fortrolige.

Finanstilsynet har vurderet, at dokumenter, der er søgt aktindsigt i, vil være en del af Finanstilsynets tilsynsvirksomhed og dermed underlagt den særlige tavshedspligt.

Klager har i klagen henvist til undtagelsesbestemmelsen i § 354, stk. 5, i lov om finansiel virksomhed, hvormed Finanstilsynet kan videregive fortrolige oplysninger under en civil retssag, når en finansiel virksomhed er erklæret konkurs eller trådt i likvidation, og såfremt oplysningerne ikke vedrører kundeforhold eller tredjemand, der er eller har været involveret i forsøg på at redde virksomheden.

I forhold til lov om betalingstjenester og elektroniske penge vil dette betyde, at der skal være tale om et betalingsinstitut eller e-penge-institut eller en virksomhed med begrænset tilladelse til udbud af betalingstjenester eller udstedelse af elektroniske penge, som enten er erklæret konkurs eller trådt i likvidation. Da K ikke har haft tilladelse fra Finanstilsynet til at drive nogle af disse fire typer af virksomheder, kan Finanstilsynet ikke udlevere dokumenter i medfør af undtagelsen i § 354, stk. 5.

Det skal i den forbindelse fremhæves, at undtagelsen i § 354, stk. 5, alene vedrører virksomheder, der er undergivet tilsyn af Finanstilsynet. Stk. 1 vedrører derimod oplysninger både om virksomheder, der er under tilsyn af Finanstilsynet, men tillige oplysninger om Finanstilsynets undersøgelser og overvejelser i forhold til virksomheder, hvor det skal afklares, om disse skal under tilsyn af Finanstilsynet. Stk. 1 vil således tillige omfatte en situation, hvor resultatet bliver, at en virksomhed ikke underlægges tilsyn, mens en sådan situation ikke er omfattet af stk. 5.

Med henvisning til det ovenfor anførte vurderer Finanstilsynet, at der ikke kan gives aktindsigt efter § 7 i offentlighedsloven, jf. lovens § 35, jf. § 92 i lov om betalingstjenester og elektroniske penge, jf. § 354 i lov om finansiel virksomhed.

4. Konklusion

Med henvisning til ovenstående bemærkninger fastholder Finanstilsynet sin afgørelse af 4. oktober 2016.

...”

Advokat A har ved skrivelse af 9. november 2016 heroverfor bemærket:

...”

Jeg skal endnu engang understrege, at der søges aktindsigt i et *udgående* brev, dvs. af et brev sendt *fra* Finanstilsynet. Der er tale om et generelt brev, som altså ikke er et svar på en forespørgsel fra K til Finanstilsynet. Der er således heller ikke tale om en egentlig korrespondance mellem K og Finanstilsynet, og der søges da heller ikke aktindsigt i materiale, som K måtte have

sendt til Finanstilsynet, men alene i dette specifikke brev, som efter det oplyste skulle være sendt af Finanstilsynet til en række virksomheder, herunder K.

Brevet indeholder altså ganske enkelt en generel orientering om ikrafttrædelsen af "lov om betalingstjenester og elektroniske penge" pr. den 1. november 2009 samt om de forpligtelser der fulgte hermed for virksomhederne.

Finanstilsynet gør i sit indlæg til klagen meget ud af forarbejderne til lov om finansiel virksomhed § 354, stk. 1.

Heraf fremgår bl.a., at:

"Tavshedspligten er i høj grad baseret på et ønske om at beskytte de finansielle virksomheders kunder, det være sig privatpersoner eller erhvervskunder".

De specifikke oplysninger i brevet relaterer sig først og fremmest ikke til K's kunder, men til K's overholdelse af lov om betalingstjenester. Men dernæst er det vigtigt at understrege, at jeg jo netop repræsenterer K's tidligere kunder, der nu er kreditorer i konkursboet. Hvis K havde handlet i overensstemmelse med lov om betalingstjenester, havde de pågældende kunder ikke lidt noget tab, og det må derfor anses for netop at være i disses interesse, at de pågældende oplysninger kommer frem.

Den eneste oplysning, der således måtte fremgå af det pågældende brev er K's adresse og evt. attesteret en specifik person i virksomheden. Oplysninger som i øvrigt både var og er fuldt offentligt kendte via CVR-registeret. Der er altså, som også anført i klagen, heller ikke tale om oplysninger, der er fortrolige i henhold til forarbejderne.

Forarbejderne angiver endvidere:

"Begrebet "tilsynsvirksomhed" skal ses i forhold til de pligter, der er pålagt Finanstilsynet i kapitel 21 om tilsyn i lov om finansiel virksomhed. Det medfører bl.a. at sager, der relaterer sig til tilsynsforpligtelsen i § 344, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf, samt undersøgelser efter § 346 er omfattet af tilsynsvirksomheden. I modsætning hertil er oplysninger, som Finanstilsynet modtager som led i sin reguleringsvirksomhed og informationsvirksomhed ikke omfattet. [...]"

Det pågældende brev indeholder som anført alene information om, at lov om betalingstjenester vil træde i kraft, og at virksomhederne derfor bør være opmærksomme på, om de bliver omfattet af reglerne. Brevet er altså sendt som led i Finanstilsynets reguleringsvirksomhed og informationsvirksomhed. Der er altså ikke tale om, at Finanstilsynet påser, at K overholder lov om betalingstjenester, men alene en information om, at loven træder i kraft.

Finanstilsynet angiver på side 4 i deres indlæg, at:

"Det er afgørende, at virksomhederne kan videregive oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at oplysningerne ikke videregives".

Endnu engang skal det understreges, at der ikke søges aktindsigt i oplysninger som K har *videregivet* til Finanstilsynet, men i et brev K har *modtaget* fra Finanstilsynet. Dette hensyn er altså slet ikke til stede.

Finanstilsynet angiver da heller ikke sit indlæg, *hvad* der skulle gøre disse oplysninger fortrolige. Der er således intet, der tyder på, at de pågældende oplysninger *"ikke er beregnede til at komme til offentlighedens kendskab"*. Oplysningen om, at en virksomhed er omfattet og forpligtet af reglerne i lov om betalingstjenester må tværtimod i høj grad anses for at være oplysninger, der er beregnede til at komme til offentlighedens kendskab, i det virksomhedens kunder ellers ikke har mulighed for at blive bekendt med de forpligtelser, der påhviler virksomheden, de handler med, herunder separation af midlerne. Havde kreditorerne været bekendte med, at K ikke handlede i overensstemmelse med lov om betalingstjenester, havde de kunnet komme problemstillingen til livs og sikre deres midler, *inden* K gik konkurs.

Med hensyn til § 354, stk. 5, er kernen i den pågældende sag, der som bekendt føres mod ledelsen i K, netop at K *burde* have haft enten en fuld eller begrænset tilladelse i henhold til lov om betalingstjenester. K *ville* således have været omfattet af § 354, stk. 5, hvis K havde handlet i overensstemmelse med lov om betalingstjenester. På den baggrund mener jeg, at betingelserne som angivet på side 5 er opfyldt.

Det kan dog endvidere undre, at Finanstilsynet ikke – som led i sin tilsynsvirksomhed – har opdaget og sikret, at K ikke handlede i overensstemmelse med lov om betalingstjenester. Finanstilsynet har med andre ord formentlig ikke opfyldt deres tilsynsforpligtelse, hvilket er blevet aktualiseret i forbindelse med en lang række kreditors tab som følge af den mangelfulde opfyldelse af reglerne i lov om betalingstjenester. Klager kan ikke vide, om dette tillige er baggrunden for, at Finanstilsynet ikke ønsker at udlevere dokumentationen.

Helt overordnet set er Finanstilsynets indlæg til klagen utrolig generisk, og der tages ingenlunde *konkret* stilling, *hvorfor* Finanstilsynet mener, at der ikke kan gives aktindsigt, herunder *hvorfor* oplysninger er omfattet af tavshedspligten, og *hvorfor* man mener brevet er omfattet af tilsynsvirksomheden. Finanstilsynet anfører ingen steder, hverken i afslaget eller i det seneste indlæg, hvilke hensyn man søger at varetage ved at give afslag på aktindsigt, og *hvem*, man søger at beskytte herved. Det bemærkes hertil, at der jo netop ikke er nogle parter at beskytte i den pågældende situation – herunder bl.a. fordi K *er* gået konkurs, men særligt fordi beskyttelsen bør være af K's kunder og nu kreditorer i relation til den mangelfulde overholdelse af lov om betalingstjenester.

Det gøres derfor og herudover gældende, at Finanstilsynet ikke handler i overensstemmelse med god forvaltningsskik ved ikke at konkretisere, hvorfor man mener, at der ikke bør gives aktindsigt, men *alene* angiver, at det mener man ikke der skal. Der er ingen konkret vurdering af, hvilket hensyn et forbud skulle tjene.

Konklusion

På denne baggrund anser jeg fortsat begrundelsen for afslaget på aktindsigt som fejlagtig og givet på et både juridisk og faktuel forkert grundlag. Endvidere gør jeg gældende, at både afslaget og det seneste indlæg er i strid med god forvaltningsskik som følge af den manglende konkrete vurdering. Der er således intet hensyn, der taler imod aktindsigt, andet end eventuelt Finanstilsynets ønske om at undgå yderligere belysning af sagen, hvilket naturligvis ikke er et sagligt argument. Jeg anmoder derfor fortsat om, at Erhvervsankenævnet omgør Finanstilsynets afslag på aktindsigt.”

Ankenævnet udtaler:

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

I henhold til § 92 i lov om betalingstjenester og elektroniske penge, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed har Finanstilsynet tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som tilsynet får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Af bemærkningerne i lovforslaget (L 64 af 27. oktober 2004, § 1, nr. 65) til ændring af § 354 fremgår blandt andet:

”Det foreslås, at bestemmelsens ordlyd præciseres, således at det udtrykkeligt fremgår, at den udelukkende omhandler fortrolige oplysninger samt oplysninger, som Finanstilsynet har modtaget i forbindelse med sin tilsynsvirksomhed.

Formålet hermed er at gøre det tydeligere, at oplysninger, som Finanstilsynet modtager i forbindelse med sin reguleringsvirksomhed og sin informationsvirksomhed ikke er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt. Ændringen indebærer, at det tydeliggøres, at fortrolighed i relation til disse dele af Fi-

nanstilsynets virksomhed alene skal vurderes i forhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven.

Stk. 1 indeholder hovedreglen om Finanstilsynets tavshedspligt. Efter bestemmelsen i stk. 1 må Finanstilsynets ansatte, personale, som udfører serviceopgaver for Finanstilsynet samt eksperter ansat af Finanstilsynet ikke videregive de fortrolige oplysninger, som modtages i forbindelse med tilsynsvirksomheden. Tavshedspligten omfatter også oplysninger, som Finanstilsynet modtager fra udenlandske myndigheder. De finansielle direktiver indeholder også regler om tavshedspligt.

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

...

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

Ved oplysninger, der efter deres karakter er fortrolige, forstås, oplysninger, der ikke direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomheders forhold. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om økonomiske eller forretningsmæssige forhold for personer og selskaber, som ikke er kunder i egentlig forstand, men som f.eks. kautionerer for kunder, har ejerandele i den finansielle virksomheds kunder eller på anden vis har en personlig, økonomisk eller forretningsmæssig tilknytning til kunder uden selv at være det.

Begrebet »tilsynsvirksomhed« skal ses i forhold til de pligter, der er pålagt Finanstilsynet i kapitel 21 om tilsyn i lov om finansiell virksomhed. Det medfører bl.a., at sager, der relaterer sig til tilsynsforpligtelsen i § 344, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf, samt undersøgelser efter § 346 er omfattet af tilsynsvirksomheden. I modsætning hertil er oplysninger, som Finanstilsynet modtager som led i sin reguleringsvirksomhed og informationsvirksomhed ikke omfattet. Udstedelse af bekendtgørelser med hjemmel i loven er ikke omfattet af tilsynsvirksomheden, ligesom udarbejdelse af årsberetningen er en del af informationsvirksomheden til trods for, at det følger af § 353 i tilsynskapitlet, at Finanstilsynet skal afgive en årlig beretning.

Adgangen til aktindsigt i Finanstilsynets sager efter offentlighedsloven begrænses af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 14, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen. Det er dog udelukkende adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, der er begrænset. Parteres rettigheder herunder adgang til aktindsigt skal afgøres efter forvaltningsloven. Afgørelse af hvem der er part i forhold til Finanstilsynet, træffes efter lov om finansiel virksomhed § 355.

...”

Klager har anmodet om aktindsigt i en skrivelse, der er afsendt af Finanstilsynet og som – i hvert fald i alt væsentligt – har karakter af en generel information om ikrafttræden af lov om betalingstjenester og i øvrigt ikke indeholder oplysninger om K.

Da der således efter det oplyste ikke er tale om fortrolige oplysninger modtaget af Finanstilsynet som led i dets tilsynsvirksomhed, ændrer ankenævnet herefter Finanstilsynets afgørelse af 4. oktober 2016, således at der meddeles aktindsigt som anmodet.