

Kendelse af 2. september 2011 (J.nr. 2011-0024373)

Anmodning om aktindsigt ikke imødekommet.

Lov om finansiel virksomhed §§ 354 og 355 samt offentlighedsloven § 14.

(Suzanne Helsteen, Elisabeth Stamer og Jan Uffe Rasmussen)

Ved skrivelse af 2. april 2011 har K klaget over, at Finanstilsynet ved skrivelse af 14. marts 2011 har nægtet at imødekomme anmodning om aktindsigt i nogle nærmere angivne akter i Finanstilsynets j.nr. 6252-0314 vedrørende tilsynets undersøgelse af A's [pengeinstitut] overholdelse af investorbeskyttelsesreglerne. I skrivelsen har K endvidere anmodet om, at det pålægges Finanstilsynet at udlevere de dokumenter, som er udleveret, men som er på engelsk, oversat til dansk.

## **Sagens omstændigheder:**

I en af Erhvervsankenævnet fra Finanstilsynet indhentet udtalelse og redegørelse har tilsynet den 6. maj 2011 om sagens faktiske omstændigheder oplyst:

### **”1. Sagsfremstilling**

K anmodede pr. e-mail den 24. februar 2011 Finanstilsynet om aktindsigt i henhold til offentlighedsloven i ”de foreliggende sagsakter og besvarelse fra A A/S i forbindelse med ovennævnte påbud og efterlevelse af de beskrevne påbud omkring Finanstilsynets undersøgelse i A A/S”. Han anførte, at aktindsigten kunne begrænses til at omfatte bilag vedrørende kundeklassificering, risikoadvarsel og MiFiD test.

Finanstilsynet bad den 28. februar 2011 K om at angive, hvilke konkrete sagsakter han ønskede aktindsigt i med henvisning til, at der var tale om omfattende sagsmateriale, og det var vanskeligt at foretage en konkret afgrænsning af anmodningen. Finanstilsynet fremsendte i den forbindelse en udskrift over sagsakter fra tilsynets journalsystem til K. K oplyste herefter, hvilke konkrete dokumenter, han ønskede aktindsigt i. Anmodningen blev delvist imødekommet den 14. marts 2011. Tilsynet undtog dog to akter fra aktindsigt, med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 2. ...

...

K rettede efterfølgende den 19. marts 2011 henvendelse til Finanstilsynet, da han mente, at han ikke havde modtaget alle dokumenter, ligesom han efterlyste danske versioner af visse dokumenter. Finanstilsynet besvarede henvendelsen, hvor de manglende akter blev genfremsendt ...

...”

I Finanstilsynets afgørelse af 14. marts 2011 hedder det:

**” Meddelelse om aktindsigt**

I forlængelse af din anmodning om aktindsigt i Finanstilsynets undersøgelse af A's overholdelse af investorbeskyttelsesreglerne, j. nr. 6252-0314, udbad du pr. mail af 28. februar 2011 aktindsigt i følgende akter fra sagen:

- 301018
- 304679
- 304784
- 311318
- 311915
- 311918
- 311921
- 311928
- 328994
- 328996

Finanstilsynet giver dig i overensstemmelse med det ovenfor anførte, og jf. offentlighedslovens § 4 stk. 1, 1. pkt., aktindsigt i dokumenterne, dog med nedenstående undtagelse.

...

Af offentlighedslovens § 12, stk. 2 fremgår det, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed oplysningerne angår.

Finanstilsynet har på den baggrund besluttet at undtage følgende dokumenter fra aktindsigt.

- 1) Akt nr. 311916 – forretningsgang for kundeklassificering og investeringsrådgivning for ”Client Trading Services function”, bilag 2 (vedhæftning til akt. nr. 311918).
- 2) Akt. nr. 311919 – forretningsgang for kundeklassificering og investeringsrådgivning for ”Trading Advisory function”, bilag 3 (vedhæftning til akt nr. 311921).

...”

I klageskrivelse af 2. april 2011 har K anført blandt andet:

”Jeg forstår ikke denne afvisning, dels fordi jeg – som person – ikke har mulighed for at kunne skade A A/S ved at erhverve kendskab til de dokumenter der foreligger i sagen.

Det kan hertil tilføjes at jeg ikke har været, eller er, eller påtænker at blive kunde i A A/S.

Dokumenterne er alene et bevis for at A A/S overholder de gældende regler i forhold til investorbekendtgørelsen.

Bestemmelsen i Offentlighedsloven § 12, stk. 2. må være gensidig, og må således være gældende for såvel forfatteren til dokumentet som den der søger aktindsigt, idet dokumentet ved udlevering til Finanstilsynet må betragtes som A A/S's bevis for, at A A/S overholder de gældende regler om investorbekendtgørelse, og jeg vil bemærke at det kan være af økonomisk interesse for mig at dokumenterne udleveres, men ikke overfor A A/S, ligesom ønsker om aktindsigt i almindelighed vil være begrundet i økonomiske overvejelser.

Men det er vel ikke meningen med Offentlighedsloven at man kan undgå eventuelle tab ved, at nægte eller afvise ønsker om udlevering af dokumenter – som er udleveret til Finanstilsynet ved tilsynets kontrol af om A A/S overholder bekendtgørelsen om investorbekendtgørelse, som er underlagt Finanstilsynets kontrol.

Aktindsigten begrundes med at det udelukkende er til eget brug der ønskes aktindsigt i de ønskede dokumenter, så en væsentlig økonomisk værdi for banken kan ikke ses at lide skade eller opstå ved og i forbindelse med udlevering af dokumenterne til én person.

Erhvervsankenævnet bedes tage stilling til rimeligheden af, at visse af de udleverede dokumenter mellem Finanstilsynet og A A/S er på engelsk, hvilket ikke er rimeligt.

Dette medfører uforholdsvis store udgifter for den der søger aktindsigt til at få oversat disse juridiske dokumenter fra engelsk til dansk som skal ske ved autoriseret oversættelse for at kunne anvendes.

Det syntes helt urimeligt at der føres korrespondance på engelsk mellem en dansk myndighed, og en dansk bank omkring overholdelse af dansk lovgivning.

Jeg skal derfor anmode Erhvervsankenævnet pålægge Finanstilsynet at udlevere de ønskede dokumenter nævnt i Finanstilsynets skrivelse af 14. marts 2011, samt udlevere det tidligere fremsendte materiale på dansk.”

I anledning af klagen har Finanstilsynet i førnævnte udtalelse og redegørelse af 6. maj 2011 om sagens retlige omstændigheder udtalt:

## **”2. Afgørelsens retlige grundlag**

### **2.1. Lov om finansiel virksomhed**

Det følger af lov om finansiel virksomheds § 354, stk. 1, at Finanstilsynets ansatte under ansvar efter straffeloven er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Den skærpede tavshedspligt i § 354, stk. 1, finder ifølge stk. 3 ikke anvendelse i blandt andet sager om god skik og prisoplysning jf. § 43 og bekendtgørelser udstedt i medfør af denne bestemmelse. Bekendtgørelse nr. 964 af 30. september 2009 om investorbeskyttelse ved værdipapirhandel er fastsat med hjemmel i lov om finansiel virksomheds § 43.

Aktindsigt i disse sager er således ikke begrænset af den skærpede tavshedspligt i lov om finansiel virksomhed, men kan være det i medfør af offentlighedsloven.

## 2.2. Offentlighedsloven

Det fremgår af offentlighedsloven § 4, stk. 1, at enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Det følger af den kommenterede offentlighedslov (John Vogter, 1998) side 118, at bestemmelsen kun giver ret til aktindsigt i de dokumenter, der eksisterer i forbindelse med sagen på tidspunktet for begæringens fremsættelse. Myndigheden er derfor ikke forpligtet til at tilvejebringe oplysninger, som ikke allerede foreligger i sagen.

Folketingets Ombudsmand har i J.nr. 197-3490-908 (Undersøgelse af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen) udtalt:

*”Loven giver derfor som udgangspunkt ikke borgerne ret til aktindsigt i fremtidige dokumenter, ret til at oplysninger og dokumenter bliver sammenstillet eller bearbejdet til nye dokumenter, eller ret til at der foretages ændringer i allerede foreliggende dokumenter.”*

En forvaltningsmyndighed kan desuden give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v. (meroffentlighed).

Af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, fremgår endvidere, at retten til tavshedspligt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold og oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed oplysningerne angår, at begæringen ikke imødekommes.

Det fremgår af vejledningen om offentlighedsloven, at anvendelsen af undtagelsen i § 12 forudsætter, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret afvejning. Bestemmelsen er kun anvendelig, hvis der efter en konkret bedømmelse må antages at være nærliggende risiko for, at der påføres den, oplysningerne vedrører, et økonomisk tab. I tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, vil det være nærliggende at indhente en udtalelse fra den, oplysningen vedrører, for at få belyst risikoen for, at aktindsigt vil påføre virksomheden tab. En sådan udtalelse er ikke bindende for myndigheden, der må træffe afgørelse ud fra en selvstændig afvejning.

### **3. Finanstilsynets vurdering**

#### **3.1. Afslaget på aktindsigt**

Finanstilsynet skal indledningsvis gøre opmærksom på, at dokumenterne beskrevet i punkt 2) og punkt 3) i K's klage er ét og samme dokument. Klagen vedrører derfor retteligt to og ikke tre dokumenter.

Som anført ovenfor omfatter den udvidede tavshedspligt i lov om finansiel virksomhed ikke oplysninger vedrørende god skik og prisoplysning. Det afgørende i den konkrete sag har derfor været, om der gør sig forhold gældende, der kan begrunde en fravigelse af aktindsigten i medfør af offentlighedsloven.

Finanstilsynet fastholder, at to dokumenter, som sagen vedrører, er af væsentlig økonomisk betydning for A, hvorfor begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes.

Dokumenterne betegnet "Client Trading Services Purpose Paper" og "Trading Advisory Purpose Paper" vedrører kundeklassificering og investeringsrådgivning – de vedlægges som bilag ...

Forretningsgangene giver en komplet anvisning på, hvordan et pengeinstitut kan indrette og tilrettelægge sin investeringsrådgivning, så denne opfylder kravene i bekendtgørelsen om investorbeskyttelse. Ligeledes kortlægger dokumenterne den forretningsmodel, virksomheden har opstillet på området. En sådan anvisning repræsenterer efter Finanstilsynets opfattelse en væsentlig økonomisk værdi for banken, ligesom den vil gøre det over for andre erhvervsdrivende.

Det er ikke skønnet muligt at udskille enkelte oplysninger fra dokumenterne, som ikke er omfattet af § 12, stk. 1, nr. 2, hvorfor dokumenterne er undtaget i deres helhed, jf. § 12, stk. 2.

Finanstilsynet skal afslutningsvis i forhold til spørgsmålet om aktindsigt anføre, at tilsynet ikke tillægger K's oplysning om, at han alene agter at benytte oplysningerne til eget brug vægt ved vurderingen. Formålet med en begæring om aktindsigt er således uden betydning ved vurderingen af, om oplysningerne kan undtages fra aktindsigt i medfør af § 12, ligesom anmoderen hverken er forpligtet til at oplyse sit formål med begæringen, og ej heller er bundet af dette efterfølgende.

#### **3.2. Sprog på dokumenter**

Finanstilsynet har i forbindelse med den konkrete sag skønnet, at de engelsksprogede versioner af dokumenterne har været tilstrækkelige til at vurdere virksomhedens overholdelse af investorbeskyttelsesreglerne. Finanstilsynet har derfor ikke i forbindelse med inspektionssagen fundet det nødvendigt at anmode A om dansksprogede udgaver.

Dokumenterne foreligger således alene på engelsk, og Finanstilsynet finder ikke, at offentlighedsloven giver K krav på, at der bliver udarbejdet danske versioner af de engelske dokumenter. Finanstilsynet skal henvise til Folke-

tingets Ombudsmands udtalelse, hvorefter borgeren ikke har ret til at dokumenter bliver bearbejdet eller ændret som led i meddelelse af aktindsigt.

Finanstilsynet skal i den forbindelse understrege, at dokumenterne er brugt i forholdet mellem tilsynet og A, og der ikke er tale om dokumenter, der pålægger borgere pligter eller på anden vis direkte berører andre end A og Finanstilsynet.

...”

Klager er ikke fremkommet med yderligere bemærkninger.

### **Ankenævnet udtaler:**

K er ikke part i forhold til Finanstilsynet og har derfor ikke aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 9, hvorefter den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Ifølge offentlighedslovens § 4 kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Ifølge § 12, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Ankenævnet kan under henvisning hertil tiltræde, at Finanstilsynet ikke har imødekommet anmodningen om aktindsigt i ”Akt nr. 311916 – forretningsgang for kundeklassificering og investeringsrådgivning for ”Client Trading Services function” samt Akt. nr. 311919 – forretningsgang for kundeklassificering og investeringsrådgivning for ”Trading Advisory Function”. Det tiltrædes videre, at det ikke er muligt at udskille enkelte oplysninger fra dokumenterne, som ikke er omfattet af § 12, stk. 1, nr. 2, hvorfor dokumenterne undtages fra aktindsigt i deres helhed, jf. § 12, stk. 2.

Af K's klage fremgår, at han anmoder Erhvervsankenævnet om at pålægge Finanstilsynet at udlevere de dokumenter, som er udleveret, men som er på engelsk, oversat til dansk.

Det tiltrædes af de af Finanstilsynet anførte grunde, at disse dokumenter ikke kan kræves oversat til dansk.

Ankenævnet stadfæster herefter Finanstilsynets afgørelse af 14. marts 2011.