



Aktindsigt i sag om 6. Juli Banken

Udtalt, at Indlånerforeningen i 6. Juli Banken burde have været anset for part - og dermed berettiget til aktindsigt efter forvaltningslovens regler - i Bank- og Sparekassetilsynets sag om anmeldelse af betalingsstandsning for 6. Juli Banken.

FOB nr. 87.64

(J. nr. 1987-688-39)

Advokat A klagede som advokat for Indlånerforeningen i 6. Juli Banken over Industriministeriets afgørelse af 12. maj 1987, hvorved ministeriet tiltrådte Tilsynet med Banker og Sparekassers afgørelse af 20. april 1987 om at afvise en begæring fra A om aktindsigt i tilsynets sag vedrørende 6. Juli Banken.

Tilsynet med Banker og Sparekasser anmeldte den 23. marts 1987 betalingsstandsning for Bankaktieselskabet af 6. juli 1974 i henhold til lov om banker og sparekasser, § 46, stk. 1.

I en skrivelse af 15. april 1987 anmodede A som advokat for Indlånerforeningen i 6. Juli Banken, som advokat for B og som personlig aktionær i 6. Juli Banken om »aktindsigt i banktilsynets sag om 6. Juli Banken«.

Tilsynet afslog ansøgningen i skrivelse af 20. april 1987. Tilsynet begrundede sin opfattelse på følgende måde:

»...

Da De som aktionær i banken og som advokat for indskyderforeningen og fru (B) efter tilsynets opfattelse ikke er part i sagen vedr. 6. Juli Banken, savner tilsynet grundlag for at give Dem den begærede aktindsigt i henhold til forvaltningslovens kapitel 4.

Med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt i medfør af offentlighedsloven bemærkes, at tilsynets sager vedr. banken indeholder oplysninger om bankens egne forhold, som tilsynet har modtaget i henhold til bank- og

sparekasselovens § 50, stk. 1, og om enkeltpersoners og -virksomheders økonomiske mellemværender med banken. Eksempelvis indlån og udlån i banken, kautionforpligtelser, modtage garantier, køb og salg af fast ejendom og byggeri.

Tilsynet med Banker og Sparekasser kan derfor ikke imødekomme Deres anmodning, jv. BSL § 50, stk. 3.

...«

A påklagede afgørelsen til Industriministeriet og anførte herved, at tavshedspligten efter hans opfattelse ikke kunne føre til, at han totalt blev nægtet oplysninger, bl.a. »fordi oplysningerne sagtens kan gives i en form, der ikke krænker enkeltpersoner eller bankhemmeligheden«.

Industriministeriet tiltrådte i skrivelse af 12. maj 1987 banktilsynets afgørelse. Ministeriet anførte herved følgende:

»Efter en gennemgang skal ministeriet meddele, at man er enig med tilsynet i, at De ikke kan anses som part i sagen efter forvaltningslovens regler. Man har herved navnlig lagt vægt på, at De hverken som advokat for Indlånerforeningen af 6. Juli Banken, som advokat for (B), som personlig aktionær eller fordringshaver i 6. Juli Banken, kan anfægte en anmeldelse af betalingsstandsning indgivet af skyldneren eller banktilsynet. Uanset at De i Deres egenskab af aktionær i banken eller som advokat for indlånerforeningen har en væsentlig interesse i sagens udfald, kan dette forhold dog ikke anses for en direkte retlig interesse i den forstand, at den berettiger Dem til en videregående adgang til aktindsigt, end hvad der følger af offentlighedslovens regler.

For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i medfør af offentlighedsloven skal ministeriet meddele, at det ligeledes kan tilslutte sig det af tilsynet anførte. Den af Dem begærede aktindsigt vedrører oplysninger om bankens forhold, som tilsynet modtager i henhold til bank- og sparekasselovens § 50, stk. 1, som bortset fra det materiale, der allerede er offentliggjort eller udleveret, er omfattet af bestemmelserne om tavshedspligt i bank- og sparekasselovens § 50, stk. 3.

Ifølge offentlighedslovens § 14 er pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedsloven begrænset i det omfang, de pågældende dokumenter indeholder oplysninger der er undergivet tavshedspligt efter særlige bestemmelser om tavshedspligten, der er fastsat ved lov. Den specielle

tavshedsforskrift efter bank- og sparekasselovens bestemmelser gælder med få nærmere angivne undtagelser udadtil enhver person, selv om vedkommende er pålagt tavshedspligt efter andre regelsæt.

Ministeriet finder i øvrigt ikke, at der er fremkommet oplysninger om omstændigheder, der giver anledning til at kritisere tilsynets behandling af sagen.«

I klagen til mig gjorde advokat A gældende, at i hvert fald indlånerforeningen måtte anses som part i forhold til banktilsynets sag om anmeldelse af betalingsstandsning for 6. Juli Banken. Til støtte for dette synspunkt fremkom han med følgende oplysninger om indlånerforeningen:

»Indlånerforeningen er en selvstændig juridisk enhed. Jeg vedlægger kopi af protokoludskrift af 30.3.1987 og vedtægter for foreningen.

Indmeldelse i foreningen er sket løbende, og det seneste medlemskartotek vedlægges i fotokopi med den bemærkning, at indlånerforeningen er i besiddelse af et yderligere stort antal medlemmer, der ikke er systematiseret på grund af tidnød.

Indlånerforeningen repræsenterer ifølge vedlagte medlemsliste 1252 medlemmer, og ifølge seneste opgørelse er indlånerforeningen langt den største enkelt-kreditor, idet medlemmernes samlede krav i banken ifølge seneste opgørelse overstiger 400 mill. kr. af den samlede indlånsmasse pr. betalingsdagen på ca. 680 mill. kr.

Det er indlånerforeningens opfattelse, at kun et ubetydeligt antal indlånskunder i 6. Juli Banken ikke er medlemmer af foreningen.

...

Ved bedømmelsen af begæringen om aktindsigt skal jeg bede ombudsmanden erindre, at begæringen reelt blev fremsat den 9.4.1987 over for banktilsynet.

Den 9.4.1987 var situationen den, at offentlige tilkendegivelser tydede på, at 6. Juli Banken kunne åbne, blot bankens kapitalforhold blev genetableret, formentlig ved en kapitaltilførsel på nogle få millioner kroner.

Indlånerforeningen satte derfor en offentlig aktietegning i gang, og rent faktisk lykkedes det af skaffe tilsagn om ny aktiekapital til 6. Juli Banken ved dennes genåbning på 66 mill. kr.

Indlånerforeningen havde den 9.4.1987 et møde med bostyret og banktilsynet, hvor Indlånerforeningen nøje gennemdrøftede det ligeledes i kopi vedlagte koncept for nyåbning af banken med tilhørende produktbeskrivelser og budgetter.

Forud for dette møde havde indlånerforeningen registreret, at dagspressen og formentlig også den etablerede bankverden tilkendegav en meget negativ holdning over for bankens hovedaktionærer.

Da indlånerforeningen vurderede, at disse personers aktiebesiddelser repræsenterede en reel risiko for, at banken ikke kunne blive genåbnet, blev der den 4.4.1987 indgået aftale med hovedaktionærerne om indlånerforeningens øjeblikkelige erhvervelse af stemmeretten på aktierne og yderligere suppleret med en forkøbsret til majoritetsaktieposten.

Aftalen blev accepteret af hovedaktionærernes finansielle forbindelser, hos hvem aktieposterne var håndpantset, og under mødet i Banktilsynet den 9.4.1987 fik Banktilsynet udleveret kopi af aftalen, accepteret og tiltrådt af Horsens Sparekasse og Codan Forsikring, Handelsbanken og Varde Bank.

6. Juli Banken er registreret med en aktiekapital på 30,2 mill. kr., hvortil skal lægges det faktum, at hovedaktionærernes aktieposter har en reel større betydning, idet disse er navnenoteret og derfor har en stemmeret herfor til ca. 75% af den stemmeberettigede aktiekapital.

På den seneste i februar måned 1987 afholdte ordinære generalforsamling repræsenterede hovedaktionærernes aktier 75,8% af den stemmeberettigede aktiekapital, således at hovedaktionærernes aktier reelt var i stand til totalt at dominere generalforsamlinger.

Fra den 4.4.1987 og bekendt for Banktilsynet fra den 9.4.1987 har indlånerforeningen således, udover at være en interesseorganisation til varetagelse af mange forskellige og hver især væsentlige interesser, også haft en afgørende indflydelse på, hvad generalforsamlingen kunne eller skulle, foretage og beslutte.«

I en skrivelse af 26. maj 1987 anmodede jeg Industriministeriet og Tilsynet med Banker og Sparekasser om udtalelser. Jeg tilføjede:

»I den forbindelse anmoder jeg særlig om en uddybning af bemærkningen i Industriministeriets skrivelse af 12. maj 1987 til advokat (A) om, at han ikke kan anses som part i sagen efter forvaltningslovens regler, idet han »hverken som advokat for indlånerforeningen af 6. Juli Banken, som advokat for (B), som personlig aktionær eller fordringshaver i 6. Juli Banken, kan anfægte en anmeldelse af betalingsstandsning indgivet af skyldneren eller banktilsynet«. For god ordens skyld henleder jeg opmærksomheden på vejledningen til forvaltningsloven, pkt. 50, hvorefter lovens partsbegreb omfatter ansøgere, klagere og andre, der har væsentlig interesse i sagens afgørelse, samt til, at reglen i bank- og sparekasselovens § 46, der giver banktilsynet en særlig adgang til at anmelde betalingsstandsning, er begrundet i hensynet til indskydernes interesse.

Jeg beder Industriministeriet og banktilsynet vurdere indskyderforeningens partsstilling på grundlag af de nu foreliggende oplysninger om foreningens medlemstal, fordringshaverrepræsentation og aktionærindflydelse.«

I en udtalelse af 18. august 1987 bemærkede Tilsynet med Banker og Sparekasser følgende:

»ad 1) På tidspunktet for tilsynets drøftelse med indlånerforeningen den 9. april 1987, hvor advokat (A) oplyste, at der var tilvejebragt tilsagn fra indskydere om tegning af ny aktiekapital på 66 mio. kr., havde såvel Tilsynet med Banker og Sparekasser som det af skifteretten udpegede tilsyn med banken i betalingsstandsning den opfattelse af bankens situation, at en genåbning måtte nødvendiggøre en kapitaltilførsel af en størrelsesorden, som indlånerforeningen ikke havde realistisk mulighed for at tilvejebringe. Man fandt derfor ikke, at foreningens tilsagn om aktiekapital af den nævnte beløbsstørrelse kunne begrunde en begæring om aktindsigt med henvisning til foreningens væsentlige interesse i sagens afgørelse, jf. ombudsmandens skrivelse af 26. maj 1987, s. 1 forinden, eller til det forhold, at betalingsstandsningen skete under hensyn til indskydernes interesser, jf. bank- og sparekasselovens § 46.

Som det er ministeriet bekendt, er den nu etablerede ordning tilvejebragt gennem kapitaltilførsel og garantistillelse af i alt 450 mio. kr.

ad 2) Hvad angår spørgsmålet om aktindsigt med henblik på gennemførelsen af erstatningskrav mod dem, der er ansvarlige for bankens situati-

on, kunne aktindsigt efter tilsynets opfattelse ikke begrundes i indskyder-
nes interesse heri på et tidspunkt, hvor disse interesser blev varetaget ved
de forhandlinger, der stedse foregik med henblik på at få etableret en ord-
ning, der tilsigtede fuld dækning til indskyderne.

Tilsynet finder ikke, at indskydernes interesse i at få dækket de afledte
tab, som nogle indskydere på tidspunktet for aktindsigtens begæring kun-
ne påregne at lide efter at have opnået fuld dækning for deres tilgodeha-
vende i banken, skulle gå forud for de hensyn, der ligger til grund for be-
stemmelsen om tilsynets tavshedspligt i medfør af bank- og sparekasselo-
vens § 50, stk. 3.

Endelig henleder man opmærksomheden på tilsynets skrivelse af 20. april
1987 til advokat (A), hvoraf fremgår, at tilsynet, såfremt advokat (A) oply-
ste, hvilke forhold han ønskede at få belyst ved den begærede aktindsigt,
muligvis ved en generel drøftelse af sagen kunne bidrage til dennes nær-
mere belysning. Tilsynet har ikke modtaget nogen henvendelse fra advo-
kat (A) med henblik på en sådan drøftelse.

...

For så vidt angår ombudsmandens ønske om at modtage »kopi af de ak-
ter i sagen vedrørende 6. Juli Bankens betalingsstandsning, som måtte
være af betydning for afgørelserne vedrørende klagernes partsstilling«,
skal tilsynet oplyse, at man ikke mener sig i besiddelse af papirer, der kan
belyse klagernes eventuelle partsstilling. Det bemærkes i den forbindelse,
at indlånerforeningen ikke var etableret på betalingsstandsningstidspunk-
tet.

Om beslutningen om betalingsstandsningen kan det oplyses, at grundla-
get for denne var en undersøgelse af banken, primært af dens soliditet og
likviditet. For så vidt angår soliditetsvurderingen, var denne baseret på en
nøje vurdering af bankens udlån og garantier og var således fastlagt på
grundlag af økonomiske oplysninger fortrinsvis om kundernes ud- og ind-
lån, de indlagte sikkerheder og kunderegnskaber. Ligeledes var likviditets-
vurderingen baseret på enkelte kunders indlån.

Det fremgår heraf, at såfremt oplysninger om grundlaget for tilsynets be-
slutning om betalingsstandsning skal udleveres, vil der være tale om udle-
vering af oplysninger om enkeltpersoners og virksomheders økonomiske
forhold, hvilket kan medføre stor skade for de pågældende. Det må også

frygtes, at tilsynet i sin kontrolvirksomhed kan blive hæmmet i at få de nødvendige oplysninger.

Dette gælder især, for så vidt udenforstående får adgang til oplysninger om en bank eller sparekasses økonomiske forhold og om ledelsens funktion måske flere år tilbage.

Når der er givet aktindsigt, kan man ikke forpligte vedkommende til kun at benytte materialet i bestemte øjemed.«

Industriministeriet udtalte i skrivelse af 2. september 1987 følgende:

»Efter en fornyet gennemgang af sagen er det ministeriets opfattelse, at hverken advokat (A) eller dennes klienter er parter i den ved Banktilsynet behandlede sag vedrørende beslutningsgrundlaget for indgivelse af anmeldelse til Sø- og Handelsretten om betalingsstandsning i 6. Juli Banken. Anmeldelsen kan hverken påklages eller ændres af advokat (A) eller dennes klienter, og de pågældende kan ikke antages at have en væsentlig interesse i grundlaget for denne beslutning, når henses til, at selve behandlingen af 6. Juli Bankens betalingsstandsning og en eventuel opfølgning af begæringen ved likvidation etc. er lovbundne akter, der i det hele varetages af Sø- og Handelsretten og det i medfør af konkursloven udpegede tilsyn i overensstemmelse med de i kapitel 2 givne regler. Under denne behandling er der i medfør af lovens bestemmelser tillagt fordringshavere de i loven nærmere omtalte beføjelser.«

Jeg udtalte herefter følgende:

»Sagens hovedspørgsmål drejer sig om, hvorvidt Deres ansøgning om aktindsigt skal bedømmes efter offentlighedsloven eller efter forvaltningslovens kap. 4 om parter aktindsigt.

Betydningen af dette spørgsmål fremgår af offentlighedslovens § 14, der har følgende indhold:

»Pligten til at meddele oplysninger (efter offentlighedsloven; min tilføjelse) er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen.«

For banktilsynets virksomhed gælder efter bank- og sparekasselovens § 50, stk. 3, følgende regel, som må henregnes til de særlige bestemmelser om tavhedspligt, der fortrænger aktindsigtsreglerne:

§ 50:

»...

Stk. 3. De i tilsynet ansatte er, under ansvar efter borgerlig straffelovs §§ 152 og 264 b, jf. tjenestemandslovens § 10, stk. 2, forpligtede til at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.«

Ifølge forvaltningslovens § 9, stk. 2, begrænser bestemmelser om tavhedspligt - hvad enten de er særlige eller almindelige - ikke pligten til at give aktindsigt efter forvaltningsloven. Bestemmelsen i bank- og sparekasselovens § 50, stk. 3, kan således ikke påberåbes over for personer, der må anses som parter i den pågældende sag.

Begæringen om aktindsigt omfattede banktilsynets sag eller sager om 6. Juli Banken. Jeg lægger til grund, at der særligt sigtedes til den sag, som førte til banktilsynets beslutning om at anmelde betalingsstandsning for banken den 23. marts 1987. Min stillingtagen omfatter alene afslaget på aktindsigt for så vidt angår denne sag.

Banktilsynets beslutning om betalingsstandsning er, som nævnt, truffet i henhold til bank- og sparekasselovens § 46, stk. 1. Der er utvivlsomt tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, herunder en selvstændig afgørelse i forhold til den videre behandling af betalingsstandsningen i Sø- og Handelsretten. Part i sagen er i første række 6. Juli Banken, der må opfattes som afgørelsens umiddelbare adressat, og som er hovedsubjekt for de ved betalingsstandsningen udløste retsvirkninger, jf. konkurslovens kap. 2.

Spørgsmålet er, om navnlig indlånerforeningen havde en sådan interesse i tilsynets sag om anmeldelse af betalingsstandsning, at (også) foreningen måtte betragtes som part i relation til denne sag.

Forvaltningsloven indeholder ingen definition af, hvad der skal forstås ved udtrykket »Den, der er part i en sag« (§ 9, stk. 1). Ifølge lovens forarbejder skal udtrykket forstås i overensstemmelse med den praksis, som havde dannet sig på baggrund af partsoffentlighedsloven og offentlighedsloven fra 1970. Udgangspunktet er herefter, at partsbegrebet omfatter »ansøge-

re, klagere og andre, der har væsentlig interesse i sagens afgørelse«, jf. Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, pkt. 50.

Det forhold, at en person ikke kan anses som klageberettiget over for en bestemt administrativ afgørelse, er ikke ensbetydende med, at vedkommende heller ikke kan anses som part i relation til forvaltningslovens regler. Klageadgangen kan være afskåret (eller udvidet) af grunde, som er uden betydning for afgørelsen af, om en person er part i forvaltningslovens forstand. Selv om det således formentlig må lægges til grund, at indlånerforeningen - på grund af betalingsstandsningens umiddelbare retsvirkninger for andre og den fortsatte behandling i Sø- og Handelsretten - ikke kan anses som klageberettiget over for tilsynets beslutning, henstår stadig spørgsmålet om partsstilling på andet grundlag end klageret.

Afgørende er en vurdering af, hvor væsentlig vedkommendes interesse i sagens udfald er; i dette tilfælde drejer det sig således om, hvor væsentlige interesser Indlånerforeningen som repræsentant for de enkelte indlåneres interesser havde i afgørelsen af banktilsynets sag om anmeldelse af betalingsstandsning for 6. Juli Banken. Det er i almindelighed en betingelse for at opnå partsstatus, at der er tale om interesser af individuel, konkret karakter, og at disse interesser berøres direkte af den afgørelse, der er eller vil blive truffet.

Jeg forstår banktilsynets og Industriministeriets argumenter for ikke at anse indlånerforeningen som part (bortset fra henvisningen til, at den ikke er klageberettiget) således, at man for så vidt anerkender, at foreningen havde væsentlig interesse i sagen, men ikke finder, at denne interesse kunne begrunde partsbeføjelser med henblik på foreningens varetagelse af indlånerne interesser under sagens videre forløb. Der er i den forbindelse henvist til, at banktilsynet selv varetog indlånerne interesser. Indlånerforeningen havde ikke nogen realistisk mulighed for at tilvejebringe den for genåbning af banken nødvendige kapital, og interesse i eventuelt at anlægge erstatningssag var ikke aktuel (relevant) på det pågældende tidspunkt. Industriministeriet har videre henvist til, at indlånerne interesser blev varetaget under Sø- og Handelsrettens behandling af betalingsstandsningen efter konkurslovens regler.

Banktilsynet har herudover henvist til, at imødekomme af begæringen om aktindsigt ville indebære udlevering af oplysninger om enkeltpersoners og virksomheders økonomiske forhold, til skade for disse og generelt ødelæggende for tilsynets muligheder for i fremtiden at løse sine kontrolopgaver efter loven.

Til det sidste argument bemærker jeg, at de nævnte hensyn er tilgodeset i udformningen af de undtagelser, som gælder for aktindsigten, navnlig i forvaltningslovens § 15, selv om partsstillingen anerkendes, og begæringen om aktindsigt som udgangspunkt skal imødekommes. Argumentet har ingen vægt i relation til afgørelsen af, om en person eller forening er part i sagen.

Om de anførte hensyn til foreningens muligheder for at påvirke det videre forløb efter betalingsstandsningen skal jeg først bemærke, at retten til aktindsigt også gælder i sager, hvor der er truffet afgørelse. At der ikke er adgang til at ændre afgørelsen gennem klage er som nævnt ovenfor ikke afgørende. Selv om hovedformålet med reglerne om parters aktindsigt er at give parten adgang til at forsvare sine interesser i sagen, inden den finder sin endelige administrative afgørelse - et formål, der nu træder tydeligere frem efter reglernes overførsel til forvaltningsloven, frem for tidligere i offentlighedsloven - kan der således efter min mening ikke lægges afgørende vægt på en vurdering af vedkommendes muligheder for at påvirke, hvad der videre skal ske i sagen. Det bemærkes herved også, at der efter forvaltningsloven ikke kan stilles krav om, at ansøgningen om aktindsigt begrundes, bortset fra hvad der er nødvendigt for at begrunde selve partsstillingen. Det er principielt uden betydning, hvad de søgte oplysninger ønskes brugt til eller efter myndighedernes vurdering kan bruges til.

At lægge vægt på, at banktilsynet selv varetog indlånernes interesser, er efter min mening klart uforeneligt med de hensyn, herunder kontrolhensyn, som ligger bag lovfæstelsen af selvstændige rettigheder for parterne i en forvaltningssag.

Det fremgår af ovenstående, at der efter min opfattelse ikke fra banktilsynets og Industriministeriets side er fremført tilstrækkeligt bæredygtige argumenter for ikke at anse indlånerforeningen som part i forhold til tilsynets sag om anmeldelse af betalingsstandsning for 6. Juli Banken.

Selv om indlånerforeningens interesse i sagen for så vidt ikke er bestridt, skal jeg herom bemærke, at der efter min mening ikke kan være tvivl om, at foreningen havde eller repræsenterede væsentlige faktiske interesser i sagen. Interesserne var af individuel, konkret karakter og direkte berørt af tilsynets beslutning om at anmelde betalingsstandsning (»lukke banken«). Interesserne var endvidere klart relevante i forhold til den afgørelse, tilsynet havde truffet; jeg henviste til, at den særlige adgang til at anmelde betalingsstandsning efter bank- og sparekasselovens § 46, stk. 1, netop er begrundet i hensynet til indskydernes interesser.

Efter de foreliggende oplysninger om, at indlånerforeningen repræsenterede langt størsteparten af bankens indlånskunder, en samlet indlåns- masse på godt 400 mio. kr. ud af i alt 680 mio. kr og i øvrigt rådede over en betydelig aktiepost, er det min opfattelse, at der var tale om (direkte og relevante) interesser af en sådan samlet styrke, at foreningen burde være anset som part og dermed berettiget til aktindsigt efter forvaltningslovens regler.

Afgørelsen om aktindsigt burde således efter min opfattelse være truffet på grundlag af bestemmelserne i forvaltningslovens kap. 4.

...«