



2013-14

Nationalbankens afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende fastsættelsen af CIBOR-renten

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Nationalbanken havde givet afslag på aktindsigt i dokumenter, som vedrørte fastsættelsen af CIBOR-renten. CIBOR (Copenhagen Interbank Offered Rate) er en rente, hvortil en bank er villig til at udlåne uden sikkerhed med løbetider fra 1 uge op til 12 måneder til et kreditværdigt pengeinstitut.

Som grundlag for afslaget havde Nationalbanken henvist til "opsamlingsbestemmelsen" i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Nationalbanken havde herved lagt afgørende vægt på hensynet til den fortrolige relation/dialog mellem Nationalbanken og bankerne.

Ombudsmanden mente, at Nationalbankens anvendelse af den meget snævre undtagelsesbestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, i realiteten måtte have bygget på en generel praksis om, at (alle) oplysninger udvekslet mellem Nationalbanken og bankerne om fastsættelsen af CIBOR-renten kunne undtages fra aktindsigt. Ombudsmanden mente ikke, at Nationalbanken var berettiget til at opstille en sådan generel praksis.

Sagen gav også ombudsmanden anledning til at fremsætte nogle bemærkninger om ekstrahering i de dokumenter, som Nationalbanken havde undtaget efter offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter.

Ombudsmanden henstillede til Nationalbanken at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

(Sag nr. 12/03585)

Den 16. august 2012 klagede en journalist (A) til mig over, at Nationalbanken havde afslået aktindsigt i dokumenter vedrørende fastsættelsen af CIBOR-renten. Efter at have gennemgået Nationalbankens udtalelse i sagen og de akter, som Nationalbanken havde afslået aktindsigt i, udtalte jeg i en redegørelse af 8. maj 2013 følgende:

8. maj 2013

Forvaltningsret

112.2 – 11241.2 –

11241.3 – 29.9

Pengevæsen

2

”Ombudsmandens udtalelse

Nationalbanken har i sin udtalelse af 1. oktober 2012 til mig foretaget en rubricering i kategorierne 1-5 af de dokumenter, som (A) har søgt om aktindsigt i.

(A) har fået udleveret Rammeaftale mellem Finansrådet og Danmarks Nationalbank vedrørende beregning og offentliggørelse af referencerenter (rubriceret som kategori 1 i Nationalbankens udtalelse).

Som hjemmel for at undtage samtlige dokumenter i kategorierne 2, 3 og 4 har Nationalbanken henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

I kategori 5 er der tale om dokumenter, som Nationalbanken har undtaget som interne efter offentlighedslovens § 7.

1. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Offentlighedslovens § 14

Nationalbankens anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er i væsentligt omfang begrundet i hensynene bag de særlige bestemmelser om tavshedspligt i § 117 og § 354 i lov om finansiel virksomhed og § 84 a i værdipapirhandelsloven. Dette har givet mig anledning til i forbindelse med min stillingtagen efter § 13, stk. 1, nr. 6, tillige at forholde mig til offentlighedslovens § 14, der omhandler forholdet mellem aktindsigt og tavshedspligt, jf. nærmere nedenfor i pkt. 2.1.

1.1. Generelt om bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og stk. 2, lyder sådan:

’§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

(...)

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.’

Det fremgår af forarbejderne til § 13, stk. 1, nr. 6, at bestemmelsen er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, og at den i første række – men ikke udelukkende – skal tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige, jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 682, med henvisninger til betænkning nr. 325/1963, s. 64, Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589, Folketingstidende 1985-

86, tillæg A, sp. 229, og betænkning nr. 857/1978, s. 236, s. 260 f., s. 263 og s. 285 f.

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision er bl.a. anført således om bestemmelsens rækkevidde (s. 260 f.):

'(...) I det hele taget må det i overensstemmelse med forarbejderne lægges til grund, at undtagelse efter bestemmelsen kun kan gøres, *hvor det er klart påkrævet* [...].

En samlet vurdering af de tilfælde, hvor bestemmelsen efter de foreliggende oplysninger har været bragt i anvendelse i praksis, efterlader det indtryk, at den i betydelig udstrækning – til dels med støtte i den ovenfor gengivne motivudtalelse – er blevet benyttet til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.'

Om den generelle forståelse af den tilsvarende bestemmelse i den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, anføres endvidere således i betænkningen (s. 263):

'Indledningsvis bemærkes, at den i bestemmelserne forudsatte interesseafvejning på grundlag af et væsentlighedskriterium indebærer, at der skal foretages et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, og der må herunder også foretages en konkret vurdering for hvert enkelt dokument for sig (...). At adgangen til aktindsigt kun kan begrænses af hensyn til *væsentlige* interesser må endvidere antages at indebære, at begæringer om at få oplysninger kun kan afslås, såfremt der er *nærliggende fare* for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning (...).'

I betænkningen er herefter anført følgende om bestemmelsen (s. 285 f.):

'Det er udvalgets opfattelse, at en sådan generalklausul bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision. Udvalget har i så henseende navnlig lagt vægt på, *at* der ikke i den periode, offentlighedsloven har været i kraft, er indhøstet så udførlige erfaringer, at det er muligt med rimelig grad af sikkerhed at overskue alle de undtagelsesbehov, der vil kunne opstå i praksis, *at* en generalklausul er påkrævet for at undgå, at visse meget specielle undtagelsesbehov opregnes udtrykkeligt i loven, *samt* at en generalklausul giver loven en ønskelig smidighed med hensyn til at kunne tilpasses nye undtagelsesbehov, der måtte opstå i fremtiden, således at hyppige ændringer af loven kan undgås. Udvalget skal dog samtidig understrege, at generalklausulen som hidtil kun forudsættes anvendt i begrænset omfang og kun, hvor der er et klart behov derfor.'

Det fremgår af lovbemærkningerne (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229), at det forudsættes, at bestemmelsen som hidtil kun anvendes i begrænset omfang, hvor der er et klart behov derfor, og der henvises i øvrigt til den nævnte betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

Se endvidere betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 687 ff., med en gennemgang af ombudsmandspraksis kategoriseret efter de forskellige beskyttelsesinteresser, der i det enkelte tilfælde er søgt varetaget ved anvendelse af opsamlingsbestemmelsen. Se bl.a. pkt. 4.2.6.3.3. (s. 692 f.) med omtale af sager om tavshedspligt og personlige/fortrolige oplysninger.

1.2. Nationalbankens anvendelse af bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6

Nationalbanken har i sin udtalelse til mig henvist til hensyn, som efter Nationalbankens opfattelse bør tillægges stor betydning ved vurderingen af aktindsigt i Nationalbankens dokumenter, se særligt udtalelsens pkt. 2 om 'Nationalbankloven – udførelsen af Nationalbankens kerneopgaver' og udtalelsens pkt. 5 om 'Undtagelse fra aktindsigt – OFFL § 13, stk. 1, nr. 6'. Jeg har forstået, at det er disse hensyn, der er grundlaget for Nationalbankens anvendelse af opsamlingsbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6.

Under udtalelsens pkt. 2 anfører Nationalbanken følgende om disse hensyn:

'Det følger af nationalbanklovens § 1, at Nationalbanken har til formål at 'opretholde et sikkert pengevesen her i landet samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning'. Nationalbankens bistand til bankerne i forbindelse med fastsættelsen af bankernes egne referencerenter, herunder CIBOR, må anses som en heraf afledt opgave.

I udførelsen af de i lovens § 1 nævnte centralbankopgaver er Nationalbanken generelt afhængig af en direkte og fortrolig relation til bankerne, særligt når bankerne agerer som markedsdeltagere og dermed er Nationalbankens modparter i de markedsoperationer, som Nationalbanken foretager som led i udførelsen af penge- og valutapolitikken.

Nationalbanken er i udøvelsen af al sin virksomhed omfattet af offentlighedsloven. Ved den konkrete vurdering af, hvorvidt der skal gives aktindsigt i Nationalbankens dokumenter, må det imidlertid tillægges stor betydning, at banken i mange henseender modtager oplysninger med samme grad af fortrolighed som de oplysninger, som finansielle virksomheder skal hemmeligholde i medfør af den almindelige tavshedsbestemmelse i lov om finansiell virksomhed, § 117. Bestemmelsen beskytter dels mod udlevering af fortrolige oplysninger om virksomheden selv, dels beskyttes virksomhedens kunder mod videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger.

Ved vurderingen af et behov for undtagelse fra aktindsigt i visse af Nationalbankens dokumenter kan der ligeledes drages en parallel til Finanstilsynets

tavshedspligt i værdipapirhandelsloven, § 84 a, og lov om finansiel virksomhed, § 354, hvorefter Finanstilsynets ansatte er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Set i lyset af disse tavshedsbestemmelser i den finansielle lovgivning og hensynene bag disse, er det Nationalbankens opfattelse, at tilsvarende hensyn skal varetages i relation til Nationalbankens fortrolige dialog med bankerne for derved at sikre de nødvendige rammer for udførelsen af Nationalbankens kerneopgaver.'

Under udtalelsens pkt. 5 anfører Nationalbanken bl.a. følgende om de omtalte hensyn:

'Efter en gennemgang af sagens øvrige dokumenter (kategori 2, 3 og 4) var det Nationalbankens vurdering, at der er væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, der gør undtagelse af disse dokumenter fra aktindsigt påkrævet, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ved denne vurdering lagde Nationalbanken afgørende vægt på, at udførelsen af Nationalbankens penge- og valutakurspolitik kan ske på fortrolig basis. Nationalbankens Handelsafdeling har således behov for at gennemføre transaktioner uden, at det kommer til offentlighedens kendskab, og afdelingen skal kunne udveksle informationer med markedsdeltagerne, uden at de bliver offentligt kendt. Det betyder, at markedsdeltagerne skal kunne være sikre på, at den fortrolige dialog vedbliver med at være fortrolig. Udlevering af dokumenter, der vedrører Nationalbankens dialog med CIBOR-stillerne, kunne risikere at skade den stærkt indarbejdede fortrolighed parterne imellem, hvilket kunne få vidtgående følger for Handelsafdelingens mulighed for at udføre penge- og valutakurspolitikken.

Nationalbanken er opmærksom på, at undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har et snævert anvendelsesområde. Bestemmelsen har karakter af en opsamlingsbestemmelse, der giver hjemmel til at nægte aktindsigt i tilfælde, hvor væsentlige hensyn til beskyttelse af andre offentlige og private interesser end nævnt i §§ 12 og 13, stk. 1, nr. 1-5, gør en undtagelse fra offentlighedsprincippet nødvendig. [...] Bestemmelsen har således ikke som sådan et afgrænset anvendelsesområde. Skadevirkningen af at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter vurderes at kunne være stor, hvis det medfører en generel tvivl om fortroligheden mellem Nationalbanken og bankerne. For at sikre udførelsen af penge- og valutapolitikken er § 13, stk. 1, nr. 6, således bragt i anvendelse.'

1.2.1. Særlig tavsheds- eller diskretionspligt for Nationalbanken? Offentlighedslovens § 14

Som det fremgår, har Nationalbanken bl.a. henvist til hensynene bag § 117 og § 354 i lov om finansiel virksomhed og § 84 a i værdipapirhandelsloven. Bestemmelserne lyder således:

§ 117 og § 354 i lov om finansiel virksomhed (lovbekendtgørelse nr. 705 af 25. juni 2012):

§ 117. Bestyrelsesmedlemmer, medlemmer af lokale bestyrelser og lignende, medlemmer af repræsentantskabet i en finansiel virksomhed, der ikke er en sparekasse, revisorer og granskningsmænd samt deres suppleanter, stiftere, vurderingsmænd, likvidatorer, direktører, ansvarshavende aktuarer, generalagenter og administratorer i et forsikringselskab samt øvrige ansatte må ikke uberettiget videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, som de under udøvelsen af deres hverv er blevet bekendt med. Bestemmelsen finder tilsvarende anvendelse for finansielle holdingvirksomheder.

Stk. 2. Den, som modtager oplysninger efter stk. 1, er omfattet af den i stk. 1 nævnte tavshedspligt.'

§ 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 samme gælder personer, der udfører serviceopgaver som led i Finanstilsynets drift, samt eksperter, der handler på tilsynets vegne. Dette gælder også efter ansættelses- eller kontraktforholdets ophør. 1.-3. pkt. finder tillige anvendelse på ansatte i Erhvervsstyrelsen, for så vidt angår oplysninger, som de får kendskab til gennem opgaveløsningen efter § 83, stk. 2 og 3, i lov om værdipapirhandel m.v.

...

Stk. 6. Bestemmelsen i stk. 1 er ikke til hinder for, at fortrolige oplysninger videregives til:

...

18) Danmarks Nationalbank, udenlandske centralbanker, Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank i deres egenskab af pengepolitisk myndighed, under forudsætning af at oplysningerne er nødvendige for dem til opfyldelse af deres lovbestemte opgaver, herunder udførelse af pengepolitik, overvågning af betalings- og værdipapirhåndteringssystemer samt varetagelse af det finansielle systems stabilitet.

...

Stk. 7. Alle, der i henhold til stk. 5 og 6 modtager fortrolige oplysninger fra Finanstilsynet, er med hensyn til disse oplysninger undergivet den i stk. 1 omhandlede tavshedspligt.

...'

§ 84 a i værdipapirhandelsloven (lovbekendtgørelse nr. 855 af 17. august 2012):

§ 84 a. Finanstilsynets ansatte er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Det samme gælder personer, der udfører serviceopgaver som led i Finanstilsynets drift, og eksperter, der handler på tilsynets vegne. Dette gælder også efter ansættelses- eller kontraktforholdets ophør. 1.-3. pkt. finder tillige anvendelse på ansatte i Erhvervsstyrelsen, for så vidt angår oplysninger, som de får kendskab til gennem opgaveløsningen efter § 83, stk. 2 og 3.

...

Stk. 6. Bestemmelsen i stk. 1 er ikke til hinder for, at fortrolige oplysninger videregives til:

...

12) Danmarks Nationalbank, udenlandske centralbanker, Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank i deres egenskab af pengepolitisk myndighed, under forudsætning af at oplysningerne er nødvendige for dem til opfyldelse af deres lovbestemte opgaver, herunder udførelse af pengepolitik, overvågning af betalings- og værdipapirhåndteringssystemer samt varetagelse af det finansielle systems stabilitet.

...

Stk. 8. Alle, der i henhold til stk. 5-7 modtager fortrolige oplysninger fra Finanstilsynet eller Fondsrådet, er med hensyn til disse oplysninger undergivet den i stk. 1 omhandlede tavshedspligt.

...'

Offentlighedslovens § 14 regulerer sammenhængen mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og reglerne om tavshedspligt. Bestemmelsen lyder således:

§ 14. 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. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen.'

Det følger således af bestemmelsen, at det ikke er enhver bestemmelse om tavshedspligt, der afskærer offentlighedens adgang til aktindsigt, men alene de tavshedspligtsbestemmelser, der har karakter af 'særlige' tavshedspligtsforskrifter. I det omfang der foreligger en særlig tavshedspligtsbestemmelse, vil den i realiteten have karakter af en særlig undtagelsesbestemmelse fra offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt. Se betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 729 ff.

De omtalte bestemmelser i § 354 i lov om finansiel virksomhed og værdipapirlovens § 84 a, som fastsætter regler om Finanstilsynets tavshedspligt, er sådanne særlige tavshedspligtsforskrifter i offentlighedslovens § 14, 1. pkt.s forstand. Jeg henviser til bestemmelsernes forarbejder, jf. lovforslag 2002-2003, L 176, om finansiel virksomhed (lovforslagets § 353), fremsat den 12. marts 2003, og lovforslag 1998-1999, L 50, om ændring af lov om værdipapirhandel, fremsat den 17. december 1998.

§ 117 i lov om finansiel virksomhed fastsætter regler om tavshedspligt for finansielle virksomheder, dvs. private parter, og ikke den offentlige forvaltning. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag 2002-2003, L 176, fremsat den 12. marts 2003, lovforslagets § 116):

'Bestemmelsen indeholder hovedreglen om, at alle personer, der er knyttet til en finansiel virksomhed eller finansiel holdingvirksomhed, skal hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til under udførelsen af deres hverv.

...

Hovedreglen om, at finansielle virksomheder er underlagt tavshedspligt, har to formål.

For det første skal reglen beskytte mod udlevering af fortrolige oplysninger om virksomheden selv, først og fremmest forretnings- og driftshemmeligheder. Bestemmelsen svarer på dette punkt til aktieselskabslovens § 160, stk. 1, 2. pkt. Den finansielle virksomheds bestyrelse kan beslutte, at oplysninger, der alene vedrører den finansielle virksomhed og ikke dens kunder, kan videregives. (...)

For det andet skal bestemmelsen beskytte den finansielle virksomheds kunder mod videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger. Bestemmelsen supplerer de generelle regler, som er fastsat i persondataloven. Denne lov fastsætter regler om behandling af oplysninger om fysiske personer, f.eks. videregivelse, samkøring og registrering.'

Som typetilfælde, hvor videregivelse efter praksis anses for berettiget, anfører forarbejderne bl.a. videregivelse af oplysninger til Finanstilsynet i henhold til loven. Se i øvrigt nærmere om bestemmelsen Andreas Tamasauskas i Ugeskrift for Retsvæsen, 2005B, s. 33.

Som det fremgår af lovbemærkningerne – og som anført af Nationalbanken – beskytter bestemmelsen dels mod udlevering af fortrolige oplysninger om virksomheden selv, dels beskytter bestemmelsen den finansielle virksomheds kunder mod videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger.

Nationalbanken har ved sin omtale af § 117 i sin udtalelse (alene) henvist til, at Nationalbanken i mange henseender modtager oplysninger 'med samme grad af fortrolighed' som de oplysninger, finansielle virksomheder skal hemmeligholde efter § 117.

Nationalbanken ses med sin udtalelse ikke umiddelbart at henvise til den situation, hvor Nationalbanken i dialogen med bankerne modtager den type fortrolige oplysninger, der er omfattet af § 117, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Jeg finder imidlertid anledning til at bemærke, at hvis en offentlig myndighed modtager fortrolige oplysninger fra en finansiel virksomhed, der er omfattet af § 117, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, er myndigheden i medfør af bestemmelsens stk. 2 omfattet af den i stk. 1 nævnte tavshedspligt. Dette kan efter min opfattelse tale for, at bestemmelsen i § 117 i denne situation må betragtes som en særlig tavshedspligtsforskrift i offentlighedslovens § 14's forstand.

Om dette er tilfældet, finder jeg dog ikke tilstrækkelig grund til at gå nærmere ind på. Jeg henviser til, at der på grundlag af min gennemgang af de undtagne dokumenter ikke ses at være tale om fortrolige oplysninger, som bankerne har videregivet til Nationalbanken efter § 117, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed (dvs. fortrolige oplysninger om bankerne selv, f.eks. forretnings- eller driftshemmeligheder, eller om bankernes kunder).

Jeg forstår da også Nationalbankens omtale af § 117 i lov om finansiel virksomhed således, at Nationalbanken i stedet sigter til, at Nationalbankens forhold til bankerne (særligt når bankerne agerer som markedsdeltagere) kan sammenlignes med bankernes forhold til kunderne, og at hensynet bag den tavshedspligt, som bankerne er underlagt i forhold til deres kunder efter § 117, således kan begrunde en tilsvarende tavshedspligt fra Nationalbankens side i forhold til bankerne. Bl.a. dette spørgsmål behandler jeg nedenfor under pkt. 1.2.2.

1.2.2. Hensyn til den fortrolige dialog/relation mellem Nationalbanken og bankerne og hensynene bag særlige bestemmelser om tavshedspligt

Nationalbanken omtaler under pkt. 2 i sin udtalelse den 'konkrete vurdering' af, hvorvidt der skal gives aktindsigt i Nationalbankens dokumenter.

Sådan som Nationalbanken i øvrigt har formuleret sin udtalelse, er det imidlertid min opfattelse, at Nationalbankens anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6, i realiteten må have bygget på en generel praksis om, at (alle) oplysninger udvekslet mellem Nationalbanken og bankerne om forhold omfattet af (A)'s aktindsigtsanmodning kunne undtages fra aktindsigt.

Jeg henviser herved særligt til det, som Nationalbanken har anført om, at Nationalbanken i udførelsen af de i banklovens § 1 nævnte centralbankopgaver er 'generelt afhængig af en direkte og fortrolig relation til bankerne, særligt når bankerne agerer som markedsdeltagere og dermed er Nationalbankens modparter i de markedsoperationer, som Nationalbanken foretager som led i udførelsen af penge- og valutapolitikken' (udtalelsens pkt. 2). Jeg henviser også til det, som Nationalbanken har anført om, at Nationalbankens Handelsafdeling har 'behov for at gennemføre transaktioner uden, at det kommer til offentlighedens kendskab, og afdelingen skal kunne udveksle informationer med markedsdeltagerne, uden at de bliver offentligt kendt' (udtalelsens pkt. 5).

Nationalbanken har således ikke konkret henvist til karakteren af de enkelte dokumenter og oplysninger, som Nationalbanken har undtaget, men har alene generelt omtalt den fortrolige dialog og relation til bankerne og hensyn bag særlige tavshedspligtsbestemmelser. Det forhold, at Nationalbanken har undtaget samtlige dokumenter, bortset fra rammeaftalen mellem Nationalbanken og Finansrådet, kan efter min opfattelse ligeledes indikere, at Nationalbanken ikke i realiteten har foretaget en konkret vurdering af de enkelte dokumenter og oplysninger omfattet af (A)'s aktindsigtsanmodning.

Jeg skal tilføje, at ombudsmanden i en tidligere sag offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 490*, har taget stilling til en myndigheds 'generelle' anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6.

I sagen klagede en journalist til ombudsmanden over, at Udenrigsministeriet havde givet afslag på aktindsigt i korrespondancen mellem ministeriet og et rederi, i forbindelse med at et af rederiets skibe blev holdt tilbage i en kinesisk havn. Ministeriet henviste herved bl.a. til § 13, stk. 1, nr. 6. Ministeriet gjorde i den forbindelse gældende, at der i sager, hvor udenrigstjenesten yder bistand til danskere i nød i udlandet, påhviler udenrigstjenesten en diskretionspligt, der svarer til den tavshedspligt, der bl.a. påhviler advokater.

Ombudsmanden mente ikke, at ministeriet havde grundlag for at undtage dokumenterne fra aktindsigt, under hensyn til at udenrigstjenestens ansatte var undergivet en særlig tavsheds- eller diskretionspligt. Ombudsmanden fandt

heller ikke, at det ud fra et almindeligt hensyn til diskretion og beskyttelse af de personer og virksomheder, der henvender sig til udenrigstjenesten, var foreneligt med offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, at fastsætte en generel regel, hvorefter oplysninger, der i disse sager betros til udenrigstjenesten, kan undtages fra aktindsigt.

I den sag, der er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2012-16*, kunne jeg ikke kritisere, at Udenrigsministeriet havde anvendt § 13, stk. 1, nr. 6, på (al) korrespondance mellem kongehuset i Danmark og den danske ambassade i Riyadh om dronningens tildeling af storkorset til kongen af Bahrain. Jeg lagde imidlertid væsentlig vægt på, at regentens tildeling af ordener er en særlig sagstype, som ifølge offentlighedslovens forarbejder udtrykkeligt falder helt uden for loven, og at kongehuset befinder sig i en ganske særlig situation, idet kongehuset er afhængigt af ambassadernes bistand, når der er tale om ordenstildeling til et udenlandsk statsoverhoved.

Det er herefter sammenfattende min opfattelse, at Nationalbanken ikke var berettiget til – i realiteten – at opstille en generel praksis om, at (alle) oplysninger udvekslet mellem Nationalbanken og bankerne om forhold omfattet af (A)'s aktindsigtsanmodning kunne undtages fra aktindsigt.

Jeg har lagt vægt på følgende:

1) Det behov for en direkte og fortrolig dialog/relation mellem Nationalbanken og bankerne, som Nationalbanken har henvist til, har ikke fra lovgivers side udmøntet sig i en speciel tavshedspligtsforskrift, jf. offentlighedslovens § 14.

Det har heller ikke udmøntet sig i en administrativt fastsat undtagelsesbestemmelse, jf. offentlighedslovens § 3, stk. 1, hvorefter vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven. Jeg har herved ikke taget stilling til, om sådanne bestemmelser ville kunne fastsættes.

2) Hensynet til private bankers forretningsforhold m.v. ses at blive varetaget gennem den ovenfor omtalte bestemmelse i § 117, stk. 2, i lov om finansiel virksomhed, sammenholdt med offentlighedslovens § 14, 1. pkt., samt undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, om bl.a. virksomheders drifts- eller forretningsforhold.

3) Offentlighedslovens bestemmelser er ufravigelige, i den forstand at en myndighed ikke gyldigt kan træffe bestemmelse om eller give tilsagn om diskretion, ud over hvad der følger af lovens regler. Se f.eks. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 424 f., og John Vogter, Offentlighedslo-

ven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 215. Se endvidere den ovenfor omtalte udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 490*, og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 645, med omtale af ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 141*.

4) En generel adgang til at undtage oplysninger, der er fremkommet under en dialog mellem Nationalbanken og bankerne (når disse agerer som markedsdeltagere), fra aktindsigt har herefter ikke støtte i offentlighedslovens almindelige undtagelsesbestemmelser, ligesom der ikke i forarbejderne ses at være støtte for den fortolkning af den meget snævre undtagelsesbestemmelse i § 13, stk. 1, nr. 6, som Nationalbanken i realiteten ses at have anlagt.

5) Endelig kræves der efter § 13, stk. 1, nr. 6, en konkret stilling fra oplysning til oplysning, og at undtagelse fra aktindsigt vurderes at være klart påkrævet for at varetage det beskyttelsesværdige hensyn. Jeg henviser herved også til § 13, stk. 2, om ret til indsigt i de dele af et dokument, hvor hensyn omfattet af § 13, stk. 1, ikke gør sig gældende.

1.3. Afsluttende bemærkninger og henstilling

Samlet set er det min opfattelse, at Nationalbankens anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 6, i realiteten må have bygget på en generel praksis om, at (alle) oplysninger udvekslet mellem Nationalbanken og bankerne om forhold omfattet af (A)'s aktindsigtsanmodning kunne undtages fra aktindsigt. Nationalbanken var efter min opfattelse ikke berettiget til at opstille en sådan generel praksis.

Jeg kan ikke afvise, at det kan være berettiget, at Nationalbanken med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 6, på grundlag af en konkret vurdering vil kunne afslå aktindsigt i visse oplysninger i de undtagne dokumenter. En sådan undtagelse vil dog kun kunne ske på baggrund af en konkret vurdering af, om undtagelse af oplysningerne er klart påkrævet til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser.

Jeg finder mere konkret anledning til at bemærke, at der for flere dokumenter/oplysningers vedkommende efter min opfattelse kan rejses betydelig tvivl om, hvorvidt disse kan undtages fra aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6. Som eksempler på sådanne dokumenter kan jeg bl.a. nævne to e-mails af 31. oktober 2007 fra henholdsvis Finansrådet og Nationalbanken til CIBOR-stillerne vedrørende beslutningsreferat af CIBOR-telefonmøde den 29. oktober 2007. Jeg kan også nævne Finansrådets e-mail af 21. april 2008 med vedhæftet notat af 3. juni 2005 om regler for fastsættelse af CIBOR.

Med hensyn til de dokumenter og oplysninger, der indeholder meningsudvekslinger mellem Nationalbanken på den ene side og de private banker på den anden side, er jeg endvidere på det foreliggende grundlag – herunder på

grundlag af de oplysninger, som jeg har modtaget fra Nationalbanken i forbindelse med min behandling af sagen – umiddelbart noget i tvivl om, hvorvidt det er muligt at anvende § 13, stk. 1, nr. 6. Jeg bemærker i den forbindelse bl.a., at der er tale om dokumenter og oplysninger, der ligger flere år tilbage i tiden. Jeg kan imidlertid ikke tage endelig stilling til dette spørgsmål, før Nationalbanken i givet fald har anført en mere konkret begrundelse for sit synspunkt.

På den baggrund har jeg henstillet til Nationalbanken at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det, som jeg har anført.

2. Offentlighedslovens § 7

Nationalbanken har undtaget en række dokumenter efter offentlighedslovens § 7 vedrørende interne arbejdsdokumenter, jf. Nationalbankens udtalelse til mig (dokumenterne omfattet af kategori 5 i Nationalbankens udtalelse).

Nationalbanken har vurderet, at dokumenterne ikke indeholder væsentlige faktiske oplysninger, der ikke i øvrigt fremgår af sagens offentligt tilgængelige dokumenter, jf. Nationalbankens udtalelse af 1. oktober 2012. Jeg forstår forholdet således, at Nationalbanken herved har foretaget en vurdering efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, vedrørende ekstrahering.

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 7, nr. 1 og 2, og § 11, stk. 1, lyder sådan:

'§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed (...)'

'§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.'

Min gennemgang af sagen giver mig ikke grundlag for at kritisere Nationalbankens anvendelse af offentlighedslovens § 7.

Nationalbankens anvendelse af bestemmelsen i § 11, stk. 1, om ekstrahering giver mig imidlertid anledning til følgende bemærkninger:

Ekstraheringspligten i § 11 gælder – selvom det ikke fremgår af bestemmelsen – kun i tilfælde, hvor oplysningerne ikke fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225, og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 554. Se også John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 3. udgave (1998), s. 211.

Sagen rejser efter min opfattelse spørgsmål om, hvad der nærmere skal forstås ved *sagens offentligt tilgængelige dokumenter*.

Jeg forstår Nationalbankens udtalelse sådan, at det er Nationalbankens opfattelse, at de interne dokumenter indeholder væsentlige faktiske oplysninger. Det er jeg enig med Nationalbanken i. Som eksempel kan jeg bl.a. henvise til Nationalbankens notat af 18. december 2007 om CIBORs rolle som referencerente under den finansielle uro, der bl.a. fremstiller en række fakta om CIBOR.

Jeg forstår imidlertid også Nationalbankens udtalelse sådan, at Nationalbanken mener, at der ikke er pligt til at ekstrahere disse oplysninger, fordi de fremgår af dokumenter, der er offentliggjort på Nationalbankens hjemmeside m.v.

Offentlighedskommissionen har i betænkning nr. 1510/2009, s. 642, under 'Kommissionens overvejelser' fremsat nogle bemærkninger om ekstraheringspligt, herunder i forhold til oplysninger, der fremgår af andre dokumenter m.v. Kommissionen anfører således:

'Det følger af forarbejderne til den gældende lovs § 11, stk. 1, at ekstraheringspligten ikke gælder i de tilfælde, hvor oplysningerne fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen.

Kommissionen finder, at der bør indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, der fastslår denne retstilstand, og at der således ikke skal foretages ekstrahering (...), hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 2, samt § 29, stk. 2.

Kommissionen finder i forlængelse heraf, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 3, og § 29, stk. 2. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via forvaltningsmyndighedens hjemmeside. I sådanne tilfælde kan forvaltningsmyndigheden således henvise den, der har anmodet om aktindsigt til, at oplysningerne kan findes på hjemmesiden.'

I overensstemmelse hermed fastsætter den foreslåede bestemmelse i § 28, stk. 2, nr. 2, i lovforslag nr. L 144 om offentlighed i forvaltningen (fremsat den 7. februar 2013), at ekstraheringspligten i bl.a. interne dokumenter ikke gælder, i det omfang 'de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten'. Efter bestemmelsens stk. 2, nr. 3, gælder ekstraheringspligten heller ikke, i det omfang 'oplysningerne er offentligt tilgængelige'.

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, fremgår følgende:

'Bestemmelsen i stk. 2, nr. 2, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter stk. 1, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne retstilstand.

Endvidere fastlår bestemmelsen i stk. 2, nr. 3, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside.'

Se endvidere pkt. 4.16.1.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det er således retstilstanden i dag, at en myndighed alene kan undlade ekstrahering, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som er udleveret i forbindelse med aktindsigtssagen. Det er denne situation, som den foreslåede bestemmelse i § 28, stk. 2, nr. 2, i lovforslag nr. L 144 tager sigte på. Den foreslåede bestemmelse i § 28, stk. 2, nr. 3, i lovforslag nr. L 144 er derimod en nyskabelse og er således ikke udtryk for gældende ret.

Den gældende retstilstand indebærer således, at en myndighed ikke kan undlade at ekstrahere oplysninger efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, alene med henvisning til at oplysningerne er offentligt tilgængelige på myndighedens hjemmeside m.v. En undladelse af at ekstrahere må herefter kræve, at oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten.

Denne betingelse ses ikke at være opfyldt i denne sag, hvor (A) alene har fået udleveret Rammeaftale mellem Finansrådet og Danmarks Nationalbank vedrørende beregning og offentliggørelse af referencerenter.

På baggrund af det anførte har jeg herefter tillige henstillet til Nationalbanken at genoptage sagen med henblik på at tage stilling til ekstrahering i lyset af det, som jeg har anført.”

Nationalbanken genoptog herefter sagen og traf en ny afgørelse over for journalisten. På den baggrund meddelte jeg Nationalbanken, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Sagsfremstilling

I en e-mail af 10. juli 2012 skrev journalist A således til Nationalbanken:

”Under henvisning til telefonsamtale den 10. juli og med henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen beder (A), journalist på (...), hermed om aktindsigt i samtlige mødereferater og dokumenter vedrørende fastsættelsen af Cibor og Nationalbankens møder med Cibor-stillerne i Danmark.

Specifikt beder jeg om alle mødereferater, mødedeltagere, korrespondance og kommunikation mellem Nationalbanken på den ene side og Finansrådet og Danske Bank på den anden side. Perioden der bedes om aktindsigt omhandler perioden fra og med den 1. januar 2007 frem til 1. januar 2009.

Af specifik interesse er alle typer af dokumenter, der omhandler møder med deltagelse af Nationalbankens (B) og Danske Bank.

Anmodningen er af hastende karakter, og jeg [vil] derfor bede om en hurtig reaktion og henviser [til] offentlighedslovens § 16 og Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven, hvoraf det fremgår, at der bør vises pressen særlig imødekommenhed.”

I en afgørelse af 15. august 2012 skrev Nationalbanken sådan til A:

”I fortsættelse af vores e-mail af 20. juli d.å. vender vi hermed tilbage med svar på din anmodning af 10. juli d.å. om aktindsigt i *'samtlige mødereferater og dokumenter vedrørende fastsættelsen af Cibor og Nationalbankens møder med Cibor-stillerne i Danmark'*, idet dette er præciseret til at vedrøre perioden 1. januar 2007 til 1. januar 2009 og at omfatte *'mødereferater, mødedeltagere, korrespondance og kommunikation mellem Nationalbanken på den ene side og Finansrådet og Danske Bank på den anden side.'*

Nationalbanken kan imødekomme din anmodning om aktindsigt i følgende dokument, som vedhæftes i kopi:

Rammeaftale mellem Finansrådet og Danmarks nationalbank vedrørende beregning og offentliggørelse af referencerenter.

For så vidt angår korrespondancen mellem Nationalbanken og henholdsvis Finansrådet, Danske Bank og CIBOR-stillerne, herunder referater af møder i CIBOR-komiteen, må aktindsigtsanmodningen afvises af hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets karakter er påkrævet, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Det er samtidig vurderet, at beskyttelseshensynet gør sig gældende for dokumenterne i deres helhed, hvorfor der ikke kan gives aktindsigt i dele heraf, jf. § 13, stk. 2.

Nationalbankens interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7.

Nationalbanken har vurderet, at der ikke er mulighed for meroffentlighed.”

Den 16. august 2012 klagede A til mig over Nationalbankens afgørelse.

Den 24. august 2012 bad jeg Nationalbanken om en udtalelse i anledning af A's klage.

Nationalbanken afgav en udtalelse den 1. oktober 2012. I overensstemmelse med Nationalbankens ønske blev enkelte dele af udtalelsen overstreget i forbindelse med min partshøring af A. I det følgende har jeg derfor udeladt enkelte navne og titler. Nationalbanken skrev således i sin udtalelse:

”Med henvisning til dit brev af 24. august 2012 og (A)'s klage af 16. august 2012 over Nationalbankens afslag på hans anmodning om aktindsigt i visse dokumenter vedrørende CIBOR-fastsættelsen følger hermed Nationalbankens udtalelse om sagen samt de efterspurgte dokumenter.

Vi vedlægger som **bilag 1** Nationalbankens korrespondance med (A) i aktindsigtssagen og som **bilag 2a og 2b** de dokumenter, som er omfattet af aktindsigtsanmodningen. Endvidere vedlægges som **bilag 3** kopi af Nationalbankens journalister vedrørende de relevante sager. Journalisterne er blevet udleveret til (A) ved e-mail af 31. august 2012 som svar på hans supplerende aktindsigtsanmodning af 21. august 2012.

Til belysning af anvendelsen af CIBOR som referencerente, CIBOR-samarbejdet, herunder Nationalbankens rolle, samt baggrunden for, at Nationalbanken trådte ud af samarbejdet, vedlægges som **bilag 4** følgende supplerende materiale:

4a. Artikel fra Nationalbankens Kvartalsoversigt, 3. kvartal 2010, '*Aktuelle tendenser i pengemarkedet for kroner*'

4b. Nationalbankens udtalelse af 30. marts 2011 vedrørende CIBOR

4c. Nationalbankens udtalelse af 17. august 2012 vedrørende CIBOR

4d. Nationalbankens redegørelse af 20. august 2012 om Nationalbankens deltagelse i CIBOR-fastsættelsen (med bilag)

4e. Finansrådets redegørelse af 29. august 2012 om CIBOR, kap. 1, '*Historik*' og kap. 2 '*Hvad er CIBOR*'.

1. Baggrund

CIBOR (Copenhagen Interbank Offered Rate) er en reference på renten for kroneudlån uden sikkerhed med løbetider fra 1 uge op til 12 måneder til et kreditværdigt pengeinstitut (en såkaldt 'prime bank'). CIBOR beregnes på baggrund af stillede satser fra en række danske banker og pt. en udenlandsk bank (CIBOR-stillere). Satserne skal afspejle CIBOR-stillerens opfattelse af et så realistisk renteniveau som muligt. CIBOR-stillerne er ikke forpligtet til at handle på satserne. Satserne beregnes som et gennemsnit af de indberettede satser efter frasortering af den højeste og den laveste sats.

Beregning og offentliggørelse af CIBOR blev påbegyndt i 1988 på initiativ af danske banker. Nationalbanken har siden etableringen af CIBOR og frem til Nationalbankens udtræden af samarbejdet i april 2011 stået for indsamling, beregning og offentliggørelse af CIBOR. Endvidere har Nationalbanken været observatør i den af Finansrådet nedsatte CIBOR-komite, der havde til opgave at sikre, at reglerne om CIBOR blev overholdt, og at indstille til Finansrådets bestyrelse, hvis komitéen fandt, at en stiller skulle enten optages eller ekskluderes. Finansrådet fungerede som sekretariat for komitéen.

Nationalbankens bistand ved CIBOR-fastsættelsen blev formaliseret i 'Rammeaftale mellem Finansrådet og Danmarks Nationalbank vedrørende beregning og offentliggørelse af referencerenter' af 16. september 2008 (bilag 2a), som kodificerede den eksisterende praksis. Aftalen regulerede ved indgåelsen et samarbejde vedrørende tre referencerenter, CIBOR, Tomorrow/Next og danske renteswaps. Den er fortsat gældende i relation til fastsættelse af Tomorrow/Next-renten.

Det følger af aftalen, at Nationalbanken i forbindelse med opgaven med at indsamle, beregne og offentliggøre CIBOR skulle sikre passende kon-

trolprocedurer. Kontrolprocedurerne sikrede, at de tekniske procedurer ved fastsættelsen blev fulgt, herunder at alle stillerne havde opdateret deres indberetninger, og at dette blev gjort rettidigt. Endvidere reagerede Nationalbanken på potentielt operationelle fejl i indberetningen, jf. nærmere herom i Nationalbankens redegørelse af 20. august 2012 (bilag 4d).

I rammeaftalen er fastsat, at *'Nationalbanken forestår fastsættelsen af referencerenterne, så længe Nationalbanken vurderer, at kvaliteten af referencerenterne er tilstrækkelig god'*. En tilstrækkelig kvalitet indbefatter bl.a. et tilstrækkeligt antal deltagende banker, der repræsenterer en væsentlig del af det pågældende marked, at referencerenten giver et retvisende billede af niveauet for de relevante markedssatser, og at den tekniske indberetning af satserne er rettidig og korrekt. Det bemærkes, at Nationalbanken alene kunne forholde sig til, hvorvidt det overordnede niveau for CIBOR, i forhold til udviklingen i andre pengemarkedssatser, var retvisende.

Som nærmere beskrevet i ovennævnte redegørelse (bilag 4d), pkt. 3, fulgte Nationalbanken udviklingen på pengemarkederne tæt i kølvandet på den finansielle uro, der startede i august 2007. I publikationen 'Finansiell stabilitet 2009, 1. halvår' fremhævede Nationalbanken, at der var et højere spænd mellem usikrede og sikrede renter i Danmark sammenlignet med euroområdet, hvor spændet var indsnævret i løbet af 2008. Nationalbanken var i løbende dialog med CIBOR-stillerne og Finansrådet om mulige årsager til dette højere spænd samt om det forhold, at omsætningen i markedet for usikrede kroneudlån var begrænset og stadigt faldende.

Da der i 2010 fortsat var en uforklarlig forskel i afvigelsen mellem den usikrede og den sikrede sats i forhold til udlandet samt en yderst begrænset omsætning i markedet, konkluderede Nationalbanken, at det ikke var muligt at vurdere kvaliteten af CIBOR. Nationalbanken besluttede derfor at udtræde af samarbejdet vedrørende CIBOR med virkning fra 4. april 2011. Samtidig besluttede Nationalbanken at udtræde af samarbejdet vedrørende renteswaps. Beslutningen blev truffet i henhold til rammeaftalens bestemmelse om, at Nationalbanken til enhver tid kan vælge at trække sig fra en eller flere af de omtalte ordninger.

Efter Nationalbankens udtræden af samarbejdet overgik indsamling, beregning og offentliggørelse af CIBOR til Nasdaq OMX. I stedet for CIBOR-komiteén nedsatte Finansrådet en pengemarkedskomité, som har det daglige ansvar for CIBOR, jf. også Finansrådets redegørelse, kap. 2 (bilag 4e).

2. Nationalbankloven – udførelsen af Nationalbankens kerneopgaver

Det følger af nationalbanklovens § 1, at Nationalbanken har til formål at *'opretholde et sikkert pengevæsen her i landet samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning'*. Nationalbankens bistand til bankerne i forbindelse med fastsættelsen af bankernes egne referencerenter, herunder CIBOR, må anses som en heraf afledt opgave.

I udførelsen af de i lovens § 1 nævnte centralbankopgaver er Nationalbanken generelt afhængig af en direkte og fortrolig relation til bankerne, særligt når bankerne agerer som markedsdeltagere og dermed er Nationalbankens modparter i de markedsoperationer, som Nationalbanken foretager som led i udførelsen af penge- og valutapolitikken.

Nationalbanken er i udøvelsen af al sin virksomhed omfattet af offentlighedsloven. Ved den konkrete vurdering af, hvorvidt der skal gives aktindsigt i Nationalbankens dokumenter, må det imidlertid tillægges stor betydning, at banken i mange henseender modtager oplysninger med samme grad af fortrolighed som de oplysninger, som finansielle virksomheder skal hemmeligholde i medfør af den almindelige tavshedsbestemmelse i lov om finansiell virksomhed, § 117. Bestemmelsen beskytter dels mod udlevering af fortrolige oplysninger om virksomheden selv, dels beskyttes virksomhedens kunder mod videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger.

Ved vurderingen af et behov for undtagelse fra aktindsigt i visse af Nationalbankens dokumenter kan der ligeledes drages en parallel til Finanstilsynets tavshedspligt i værdipapirhandelsloven, § 84 a, og lov om finansiell virksomhed, § 354, hvorefter Finanstilsynets ansatte er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Set i lyset af disse tavshedsbestemmelser i den finansielle lovgivning og hensynene bag disse, er det Nationalbankens opfattelse, at tilsvarende hensyn skal varetages i relation til Nationalbankens fortrolige dialog med bankerne for derved at sikre de nødvendige rammer for udførelsen af Nationalbankens kerneopgaver.

3. Klagers aktindsigtsanmodning og de omfattede dokumenter

(A) anmodede i e-mail af 11. juli 2012 om aktindsigt i *'samtlige mødereferater og dokumenter vedrørende fastsættelsen af Cibor og Nationalbankens møder med Cibor-stillerne i Danmark'*. Dette var præciseret til at vedrøre perioden 1. januar 2007 til 1. januar 2009 og at omfatte *'mødereferater, mødedeltagere, korrespondance og kommunikation mellem Nationalbanken på den ene side og Finansrådet og Danske bank på den an-*

den side. [...] Af specifik interesse er alle typer af dokumenter, der omhandler møder med deltagelse af Nationalbankens (B) og Danske Bank'.

Det som bilag 2a og 2b vedlagte materiale kan rubriceres i følgende kategorier (men er som ønsket lagt i kronologisk rækkefølge):

1. Rammeaftale mellem Finansrådet og Danmarks Nationalbank vedrørende beregning og offentliggørelse af referencerenter
2. Finansrådets referater af møder i CIBOR-komiteen fra 1. januar 2007 til 1. januar 2009
3. Dokumenter vedrørende møder mellem (B) (...) [stillingsbetegnelse; min bemærkning] Nationalbankens Handelsafdeling) og Danske Bank
4. Øvrig korrespondance
5. Interne dokumenter

4. Aktindsigt og anden indsigt

Nationalbanken imødekom (A)'s anmodning om aktindsigt i rammeaftalen mellem Finansrådet og Nationalbanken (bilag 2a).

Efter Nationalbankens svar af 15. august 2012 til (A) og tre andre journalister, der alle havde anmodet om aktindsigt i Nationalbankens dokumenter vedrørende CIBOR-fastsættelsen, uddybede Nationalbanken sine delvise afslag på aktindsigt i en udtalelse af 17. august 2012 (bilag 4c). Nationalbanken udsendte efterfølgende den 20. august 2012 en redegørelse, der beskriver Nationalbankens rolle i CIBOR-samarbejdet, forklarer grundlaget for CIBOR sammenholdt med andre renter samt beskriver Nationalbankens beslutning om at udtræde af samarbejdet (bilag 4e). Både uddybning og redegørelse er offentliggjort på Nationalbankens hjemmeside.

5. Undtagelse fra aktindsigt – OFFL § 13, stk. 1, nr. 6

Det bemærkes, at de omhandlede dokumenter ikke vedrører en typisk 'sag' i offentlighedslovens forstand, hvor Nationalbanken som myndighed har truffet en afgørelse eller har taget en konkret beslutning som led i sin faktiske forvaltningsvirksomhed. Som beskrevet ovenfor indebar Nationalbankens rolle ved CIBOR-fastsættelsen alene assistance til Finansrådet og bankerne i form af indsamling, beregning og offentliggørelse af bankernes egen referencerente (samt observatørstatus i den af Finansrådet nedsatte CIBOR-komite).

Efter en gennemgang af sagens øvrige dokumenter (kategori 2, 3 og 4) var det Nationalbankens vurdering, at der er væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, der gør undtagelse af disse dokumenter fra aktindsigt påkrævet, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ved denne

vurdering lagde Nationalbanken afgørende vægt på, at udførelsen af Nationalbankens penge- og valutakurspolitik kan ske på fortrolig basis. Nationalbankens Handelsafdeling har således behov for at gennemføre transaktioner uden, at det kommer til offentlighedens kendskab, og afdelingen skal kunne udveksle informationer med markedsdeltagerne, uden at de bliver offentligt kendt. Det betyder, at markedsdeltagerne skal kunne være sikre på, at den fortrolige dialog vedbliver med at være fortrolig. Udlevering af dokumenter, der vedrører Nationalbankens dialog med CIBOR-stillerne, kunne risikere at skade den stærkt indarbejdede fortrolighed parterne imellem, hvilket kunne få vidtgående følger for Handelsafdelingens mulighed for at udføre penge- og valutakurspolitikken.

Nationalbanken er opmærksom på, at undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har et snævert anvendelsesområde. Bestemmelsen har karakter af en opsamlingsbestemmelse, der giver hjemmel til at nægte aktindsigt i tilfælde, hvor væsentlige hensyn til beskyttelse af andre offentlige og private interesser end nævnt i §§ 12 og 31, stk. 1, nr. 1-5, gør en undtagelse fra offentlighedsprincippet nødvendig [note 1. John Vogter, 'Offentlighedsloven med kommentarer', 3. udg., 1998, s. 250]. Bestemmelsen har således ikke som sådan et afgrænset anvendelsesområde. Skadevirkningen af at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter vurderes at kunne være stor, hvis det medfører en generel tvivl om fortroligheden mellem Nationalbanken og bankerne. For at sikre udførelsen af penge- og valutapolitikken er § 13, stk. 1, nr. 6, således bragt i anvendelse.

I øvrigt bemærkes, at hensynet til at give aktindsigt i CIBOR-sagen i vidt omfang er tilgodeset derved, at de enkelte stilleres dagligt indberettede CIBOR-satser offentliggøres på Finansrådets hjemmeside (Finansrådet startede denne praksis i 2001). Der har således i hele den omhandlede periode været fuld transparens vedrørende de bagvedliggende indberetninger. Nationalbanken har ud fra ovennævnte hensyn alene værnet om den fortrolige dialog i CIBOR-komiteén, idet Nationalbanken i artiklen i Kvartaloversigten, 3. kvartal 2010 (bilag 4a), allerede havde gengivet, hvad de centrale drøftelser mellem Nationalbanken og CIBOR-stillerne handlede om. (Dette blev efterfølgende uddybet i den som bilag 4d vedlagte redegørelse af 20. august 2012).

6. Undtagne dokumenter

På baggrund af en afvejning af hensynet til offentlighedens indsigt og ovenstående hensyn til beskyttelse af den nødvendige fortrolighed mellem Nationalbanken og markedsdeltagerne, hvor sidstnævnte hensyn vurderedes at veje tungest, afviste Nationalbanken at give aktindsigt i nedennævnte dokumenter (kategori 2, 3 og 4), efter at direktionen havde behandlet og fulgt den som bilag 5 vedlagte indstilling.

Finansrådets referater af møder i CIBOR-komiteén (kategori 2)

Nationalbanken er i besiddelse af en række af Finansrådets referater af (samt dagsorden for) møder i CIBOR-komiteén i den omhandlede periode (2007-2008), nogle med bilagsmateriale i form af Nationalbankens oversigter over udviklingen i markedet. Sammen med nogle af referaterne modtog Nationalbanken Finansrådets interne regler for fastsættelse af CIBOR, idet ændringer i reglerne blev drøftet på komitéens møder. Endvidere modtog Nationalbanken med nogle af referaterne Finansrådets interne bestyrelsesnotater.

Ud over repræsentanter for Finansrådet og CIBOR-stillerne deltog Nationalbanken i komitéens møder. Som det også fremgår af referaterne, deltog Nationalbanken som observatør.

Det bemærkes, at Nationalbanken ikke har modtaget samtlige af Finansrådets referater. Nationalbanken har udarbejdet interne referater af de fleste af de møder, som Nationalbanken deltog i. Disse blev undtaget fra aktindsigt efter reglen om interne dokumenter, jf. nedenfor.

Generelt omhandler de kortfattede referater komitéens diskussion af udviklingen i markedet (på grundlag af de af Nationalbanken udarbejdede grafer) samt drøftelse af de praktiske procedurer vedrørende indberetningen.

Det fremgår af referaterne, at Nationalbanken var i dialog med CIBOR-stillerne om årsagen til det høje danske spænd mellem sikrede og usikrede renter i forhold til udlandet, og at Nationalbanken bad stillerne om at forklare dette. Nationalbanken var dog af den opfattelse, at de faktorer, som stillerne pegede på, ikke burde medføre en sådan renteforskel.

Dokumenter vedrørende møder mellem (B) og Danske Bank (kategori 3)

Der foreligger kun en enkelt e-mail af 20. februar 2008 fra [udeladt], i Danske Bank, sendt til (B) og (C) (begge Nationalbanken), hvori der henvises til et møde, som var afholdt dagen før. Med e-mailen var vedhæftet nogle slides udarbejdet af Danske Markets med grafer over CIBOR – EURIBOR spændet fra medio 2007 og frem.

Øvrig korrespondance (kategori 4)

Det eneste andet korrespondance, der er omfattet af aktindsigtsanmodningen, er en e-mail af 8. februar 2008 fra (D), Nationalbankens Handelsafdeling til [udeladt] Finansrådet, hvorved Nationalbanken afviste et forslag om, at Nationalbanken kunne foretage fixingen af CIBOR i en force majeure situation.

Interne dokumenter (kategori 5)

Nationalbankens interne arbejdsdokumenter blev alle undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7, idet det blev vurderet, at de ikke indeholder væsentlige faktiske oplysninger, der ikke i øvrigt fremgår af sagens offentligt tilgængelige dokumenter.

7. Meroffentlighed

Der er endvidere foretaget en konkret vurdering af, om et eller flere af de dokumenter, der var undtaget fra aktindsigt, kunne udleveres efter princippet om meroffentlighed. Under hensyntagen til sagens karakter, jf. ovenfor om hensynet til beskyttelse af den nødvendige fortrolighed mellem Nationalbanken og markedsdeltagerne, traf Nationalbanken beslutning om, at der ikke kunne gives adgang til meroffentlighed.

...”

Den 30. oktober 2012 sendte jeg Nationalbankens udtalelse til A med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger inden 4 uger. Jeg modtog ikke bemærkninger i den anledning.

NOTER: (*) FOB 2005, s. 141, FOB 1999, s. 490, og FOB 2012-16.