



Finanstilsynsklagenemnda

Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse 20. juni 2025

Sak: 2025/0654

Klager: euwzvy3v@duck.com

Finanstilsynsklagenemndas medlemmer:

Nemndsleder Kåre Idar Moljord, Elin Ramleth Østli og Kjersti Holum Karlstrøm

1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over avslag på forespørsel om innsyn i korrespondanse med det amerikanske revisortilsynet PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board) i forbindelse med et felles tilsyn av et norsk revisjonsselskap.
- (2) Innsynsbegjæringen og klagen er sendt anonymt fra e-postadressen euwzvy3v@duck.com, og klager omtales i det følgende som «A».
- (3) A ba 22. april 2025 om innsyn i Finanstilsynets dokument 25/3388-2. Dokumentet er korrespondanse i anledning det kommende tilsynet med et norsk revisjonsselskap. Dokumentet er sendt fra PCAOB til revisjonsselskapet med Finanstilsynet som kopimottaker.
- (4) Finanstilsynet avsto kravet 14. mars 2025 med henvisning til lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) § 20 første ledd bokstav b. A ba samme dag om en nærmere begrunnelse for avslaget. Finanstilsynet ga nærmere begrunnelse for avslaget 18. mars 2025. Finanstilsynet viste til at det etter offentliglova § 20 første ledd bokstav b kan gjøres unntak fra innsyn for opplysninger når det er påkrevd av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser dersom opplysningene er mottatt under forutsetning av eller det følger av fast praksis at de ikke skal offentliggjøres.
- (5) I e-post 18. mars 2025 stilte A flere spørsmål til Finanstilsynets avslag og begrunnelse. Finanstilsynet besvarte e-posten 28. mars 2025. Finanstilsynet viste til at de hadde gitt sin begrunnelse for avslaget, og at ytterligere svar på de konkrete spørsmålene ikke ville bli gitt. Finanstilsynet ba samtidig A opplyse om vedkommende mente å klage på avslaget.
- (6) A klaget på avslaget på innsyn 31. mars 2025. Finanstilsynet fant ikke grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen 22. april 2025 til Finanstilsynsklagenemnda for avgjørelse. I innstillingen viste Finanstilsynet til at dokumentet også skal unntas i medhold av offentliglova § 13 første ledd jf. forskrift av 27. mars 2025 nr. 543 til finanstilsynsloven (finanstilsynsforskriften) § 4-2 andre ledd.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

- (7) Etter forvaltningsloven § 34 andre ledd kan Finanstilsynsklagenemnda prøve alle sider av saken. Etter forvaltningsloven § 34 siste ledd kan Finanstilsynsklagenemnda treffe nytt vedtak i saken.

2 Anførsler

2.1 Klagers anførsler

- (8) Klager anfører at bruken av offentleglova § 20 om «Norges utenrikspolitiske interesser» ikke er saklig fundert. Offentleglova § 20 åpner for unntak når innsyn kan skade Norges utenrikspolitiske interesser, herunder forholdet til fremmede stater og internasjonale organisasjoner. I foreliggende sak er det ikke redegjort for hvordan innsyn i det aktuelle dokumentet konkret kan medføre slik skade. Utveksling av informasjon mellom Finanstilsynet og PCAOB faller ikke naturlig inn under begrepet «utenrikspolitiske interesser». Begrepet omfatter tradisjonelt diplomatiske relasjoner, sikkerhetspolitikk og handelsforhandlinger, og det er vanskelig å se hvordan innsyn i dokumentet ville påvirke slike interesser. Finanstilsynet har ikke dokumentert eller sannsynliggjort en slik risiko.
- (9) Klager anfører at Finanstilsynet ikke har redegjort for hvor forutsetningen om hemmelighold av opplysningene fremgår. Dersom det finnes en slik forutsetning, må det dokumenteres. Dersom hemmelighold bygger på en fast praksis, må det redegjøres for innholdet i denne praksisen.
- (10) Finanstilsynet har på forespørsel nektet å gi en nærmere forklaring på hvordan og hvorfor offentleglova § 20 kommer til anvendelse. Dette er i strid med forvaltningslovens krav om at enkeltvedtak skal være tilstrekkelig begrunnet. En generell henvisning til «utenrikspolitiske interesser» er ikke tilstrekkelig, særlig når det ikke er åpenbart hvordan det aktuelle dokumentet berører slike interesser.
- (11) Forvaltningsorganer har en generell plikt til å veilede etter forvaltningsloven § 11. Når det rettes spørsmål om begrunnelsen for avslag på innsyn, har Finanstilsynet en plikt til å gi veiledning om de relevante rettslige vurderingene. Finanstilsynet har unnlatt å oppfylle denneplikten.

2.2 Finanstilsynets anførsler

- (12) Finanstilsynet fastholder at det aktuelle dokumentet skal unntas fra innsyn jf. offentleglova § 20 første ledd bokstav b. Korrespondansen er mottatt under forutsetning av at opplysningene ikke skal offentliggjøres, og det følger også av fast praksis at opplysningene ikke skal offentliggjøres. Felles tilsyn forutsetter at det er et tillitsforhold mellom partene. I forbindelse med inngåelse av avtalen mellom PCAOB og Finanstilsynet var det en forutsetning at dokumentasjonsutveksling og korrespondanse ikke skulle være offentlig. Det fremkommer av avtalene som er inngått siden den første avtalen ble inngått i 2011 at det kan utveksles ikke-offentlig informasjon. Det er viktig for å bevare det grunnleggende tillitsforholdet at korrespondanse mv. mellom PCAOB og Finanstilsynet er unntatt offentlighet. Dette gjelder både dokumenter som inneholder kundeopplysninger eller personopplysninger, og dokumenter som gir informasjon om hvordan PCAOB tilrettelegger sine tilsyn, og som dermed viser PCAOBs tilsynsmessige metode. For å sikre forsvarlige prosesser i samarbeidet mellom PCAOB og Finanstilsynet må tilsynsmyndighetene kunne kommunisere om fellestilsynene uten at offentligheten gis innsyn i kommunikasjonen. Det vises også til at det aktuelle dokumentet i utgangspunktet var kryptert fra PCAOBs side.

- (13) Finanstilsynet viser til at det vil være skadelig for norske interesser og Norges omdømme om felles tilsyn med utenlandske tilsynsmyndigheter ikke lenger kan gjennomføres på grunn av norske innsynsregler. Norske myndigheter risikerer videre et redusert informasjonstilfang dersom man gir innsyn i opplysninger som utenlandske organer har gitt ut under forutsetning om at de er unntatt offentlighet. Dette er en relevant interesse å ivareta.
- (14) Finanstilsynet anfører at dokumentet også skal unntas i medhold av offentleglova § 13 første ledd jf. finanstilsynsforskriften § 4-2 andre ledd. Finanstilsynsloven fastslår at taushetsplikten etter finanstilsynsloven og forvaltningsloven ikke gjelder overfor utenlandske tilsynsmyndigheter som fører tilsyn med foretak innenfor Finanstilsynet tilsynsområde, se finanstilsynsloven § 2-7 andre ledd bokstav h og finanstilsynsforskriften § 4-1. Finanstilsynsforskriften § 4-2 andre ledd fastslår at opplysninger mottatt fra andre lands tilsynsmyndigheter bare kan formidles videre med samtykke fra vedkommende myndighet og bare for de formål samtykket omfatter. Tilsvarende regler fulgte av forskrift 30. november 1998 nr. 1102 om utveksling av opplysninger med tilsynsmyndigheter fra land i og utenfor EØS-området (forskrift om utveksling av opplysninger med EØS) § 3. Når Finanstilsynet ikke kan formidle opplysninger fra utenlandske tilsynsmyndigheter uten samtykke, kan det heller ikke gis innsyn i disse. Dokumentet er dermed unntatt fra innsyn, se offentleglova § 13 første ledd. Finanstilsynet mener at dokumentet i sin helhet skal unntas offentlighet etter offentleglova § 12 bokstav c.
- (15) Finanstilsynet mener begrunnelsen som er gitt oppfyller offentleglova § 31. Avslag på innsynsbegjæring er ikke et enkeltvedtak, se forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b og NOU 2003:30 side 235.
- (16) Finanstilsynet mener at veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 er oppfylt ved at avslaget opplyser om klageadgangen og at det er gitt begrunnelse som oppfyller offentleglova § 31.

3 Finanstilsynsklagenemndas vurdering

- (17) Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige og åpne for innsyn. Unntak fra innsynsretten må ha hjemmel i lov eller forskrift.
- (18) Finanstilsynet har anført to grunnlag for å unnta opplysningene fra innsyn; offentleglova § 20 bokstav b og offentleglova § 13 første ledd jf. finanstilsynsforskriften § 4-2 andre ledd. Finanstilsynsklagenemnda vurderer først om opplysningene kan unntas med hjemmel i offentleglova § 20 bokstav b.
- (19) Det fremgår av offentleglova § 20 bokstav b at:
- «Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser dersom:*
- b. opplysningane er mottekne under føresetnad av eller det følgjer av fast praksis at dei ikkje skal offentleggjerast (...)*»
- (20) Ifølge bestemmelsen kan opplysninger unntas enten dersom opplysningene er mottatt under forutsetning av at de ikke skal offentliggjøres eller dersom det følger av fast praksis at de ikke skal offentliggjøres. Det er tilstrekkelig at ett av alternativene er oppfylt. For

begge alternativene må i tillegg unntaket fra innsyn være påkrevd av hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser.

- (21) Finanstilsynet har vist til at korrespondansen både er mottatt under forutsetning av at opplysningene ikke skal offentliggjøres og at det følger av fast praksis at slike opplysninger ikke offentliggjøres. Finanstilsynsklagenemnda vil først vurdere om opplysningene er mottatt under forutsetning av at de ikke skal offentliggjøres.
- (22) Det fremgår av Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 141-142 at:

«Ein føresetnad om hemmelegald vil ofte gi seg utslag i at dokumentet eller opplysningane er klassifiserte eller graderte.

[...]

Ein føresetnad om hemmelegald kan også komme til uttrykk på annan måte, f.eks. munnleg. Dersom ein slik føresetnad om hemmelegald er klart uttrykt, vil det normalt vere høve til å gjere unntak. Det må likevel også i desse tilfella skje ei konkret vurdering av om unntak er påkravd».

- (23) Finanstilsynet og PCAOB har inngått avtale om felles tilsyn av norske revisjonsselskaper som reviderer selskaper som er notert på eller har utstedt verdipapirer notert på amerikansk børs. Finanstilsynet viser til at det i forbindelse med inngåelse av avtalen mellom de to tilsynene var en forutsetning at dokumentasjonsutveksling og korrespondanse ikke var offentlig. Finanstilsynet har videre vist til at det aktuelle dokumentet opprinnelig var kryptert fra PCAOBs side, som kan tale for at PCAOB forutsatte hemmelighold. Etter Finanstilsynsklagenemndas syn er det klart at opplysningene er mottatt under forutsetning av at de ikke skal offentliggjøres, og at dette vilkåret er oppfylt.
- (24) Selv om opplysningene er mottatt under forutsetning av at de ikke skal offentliggjøres, må unntak være «påkrevd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser». Om vilkåret fremgår følgende av Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 141:

«Føreseigna vernar om dei utanrikspolitiske interessene i brei tyding, slik at også utanriksøkonomiske, medrekna handelspolitiske interesser, og utviklingspolitiske interesser er verna. Det er likevel berre høve til å gjere unntak for å verne om Noregs interesser. Dersom innsyn berre vil skade interessene til andre statar utan at norske interesser blir påverka, vil det ikkje vere høve til å gjere unntak. Innanrikspolitiske interesser er heller ikkje verna.

[...]

Kravet om at unntak må vere påkravd er meint å ha same innhald som det tilsvarande uttrykket i § 6 første ledd nr. 2 i gjeldande lov. Dette inneber at det må liggje føre ein verkeleg fare for at innsyn vil føre til skadeverknader av eit visst omfang for Noregs utanrikspolitiske interesser.»

- (25) I Justisdepartementets «Rettleiar til offentleglova» på s. 128 beskrives nærmere hva som vil være relevante skadevirkninger:

«Ein vanleg skadeverknad vil vere at Noreg får mindre informasjonstilfang frå representantar for andre statar eller internasjonale organisasjonar. Slike skadeverknader vil typisk kunne oppstå dersom Noreg offentliggjør fortruleg informasjon som er motteke frå slike representantar.»

- (26) Finanstilsynsklagenemnda legger til grunn at dette innebærer at det ikke er et vilkår for å nekte innsyn at det påvises konkret skadevirkning.
- (27) Finansdepartementet har i tidligere praksis lagt til grunn at innsyn i opplysninger som er sendt mellom Finanstilsynet og andre tilsynsorganer vil kunne skade norske myndigheters samarbeid med andre land og deres tilsynsmyndigheter, og innebære en risiko for at Norges informasjonstilgang blir dårligere, jf. Finansdepartementets avgjørelse i sak 2020/3209.
- (28) Videre pekes det på at korrespondansen som det ønskes innsyn i, inneholder informasjon sendt til Finanstilsynet under forutsetning av at den ikke skal offentliggjøres. Dersom korrespondansen likevel offentliggjøres, vil det etter Finanstilsynsklagenemndas syn være en reell fare for at Finanstilsynets samarbeid med PCAOB vil skades. Dette vil blant annet kunne vanskeliggjøre felles tilsyn. I tillegg risikerer man at utenlandske tilsynsmyndigheter vil dele færre opplysninger med Finanstilsynet begrunnet med en risiko for at opplysninger som var ment å være unntatt innsyn likevel gis innsyn i. Det vil medføre fare for at Finanstilsynets, samt andre norske tilsynsorganers, forhold til andre tilsynsmyndigheter svekkes, og at norske myndigheters informasjonstilgang reduseres. Etter Finanstilsynsklagenemndas syn er dette relevante skadevirkninger av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser, slik at unntak fra innsyn er «påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser».
- (29) Vilkårene for å unnta opplysninger innsyn etter offentleglova § 20 bokstav b er dermed oppfylt.
- (30) Bestemmelsen gir adgang til å unnta «opplysninger», og gir dermed ikke adgang til å unnta hele dokumentet. Det fremgår imidlertid av Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 142 at:

«Jamvel om unntakseininga etter paragrafen er opplysningar, vil det vere høve til å gjere unntak for heile dokument dersom slike omstende som er omfatta av bokstavane a til c, gjer seg gjeldande for heile dokumentet og unntak for heile dokumentet er påkravd for å ivareta Noregs utanrikspolitiske interesser.»
- (31) Det samme fremgår også av NOU 2003: 30 side 171 følgende og i «Rettleiar til offentleglova» s. 134. I foreliggende sak er opplysningene unntatt på grunnlag av at opplysningene er mottatt under forutsetning av at de ikke skal offentliggjøres. Denne forutsetningen gjør seg gjeldende for hele dokumentet. Etter Finanstilsynsklagenemndas syn må dermed dokumentet i sin helhet unntas innsyn. Dokumentet kan også unntas i sin helhet etter offentleglova § 12 bokstav c.
- (32) Finanstilsynsklagenemnda har vurdert merinnsyn etter forvaltningsloven § 18 andre ledd. Etter Finanstilsynsklagenemndas syn vil de samme avveiningene som over tilsi at det heller ikke gis merinnsyn i opplysningene.
- (33) Finanstilsynet har i tillegg vist til at det aktuelle dokumentet er underlagt taushetsplikt i medhold av finanstilsynsforskriften § 4-2 andre ledd, og at det dermed er unntatt innsyn

etter offentleglova § 13 første ledd. Det fremgår av finanstilsynsforskriften § 4-2 andre ledd at:

«Opplysninger som Finanstilsynet har mottatt fra andre lands tilsynsmyndigheter, kan bare formidles videre med samtykke fra vedkommende myndighet og bare for de formål samtykket omfatter.»

- (34) Tilsvarende regler fulgte frem til 1. april 2025 av forskrift 30. november 1998 nr. 1102 om utveksling av opplysninger med tilsynsmyndigheter fra land i og utenfor EØS-området (forskrift om utveksling av opplysninger med EØS) § 3.
- (35) Finanstilsynsklagenemnda er enig i at opplysningene også kan unntas etter denne bestemmelsen.
- (36) A har i tillegg anført at Finanstilsynets begrunnelse ikke oppfyller forvaltningslovens krav til begrunnelse av enkeltvedtak. Avslag på krav på innsyn etter offentleglova er ikke et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand jf. blant annet NOU 2003:30 s. 235. For avslag på innsyns krav er det krav til begrunnelsen i offentleglova § 31. Etter Finanstilsynsklagenemndas syn oppfyller Finanstilsynets begrunnelse kravene i offentleglova § 31.
- (37) A har også anført at Finanstilsynet har brutt veiledningsplikten ved å unnlate å svare A på spørsmål om de relevante rettslige vurderingene. Veiledningsplikten er ikke relevant ved spørsmål om det foreligger hjemmelsgrunnlag for å nekte innsyn i denne saken.

4 Avgjørelse

- (38) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur