



Finanstilsynsklagenemnda

Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse 7. oktober 2025

Sak: 2025/1057

Klager: Sebastian Holsen

Finanstilsynsklagenemndas medlemmer:

Joar Johnsen, Kåre Idar Moljord og Trude Myklebust

1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over Finanstilsynets avslag om innsyn 30. juni 2025. Forespørselen om innsyn gjaldt to tilsynsrapporter for Sparebank 1 Sør-Norge og Rogaland Sparebank. Begge tilsynsrapportene er datert 16. juni 2025. Finanstilsynet publiserte sladdede versjoner av tilsynsrapportene på sine nettsider 23. juni 2025.
- (2) Klager sendte innsynsforespørselen på e-post til Finanstilsynet 30. juni 2025 og ba om innsyn i usladdede versjoner av tilsynsrapportene. I forespørselen fremgikk det at dersom det ikke ble gitt fullt innsyn, skulle henvendelsen behandles som en klage, jf. lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
- (3) Finanstilsynet avsto forespørselen samme dag, 30. juni 2025 med den begrunnelse at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger og er unntatt offentlighet etter offentliglova § 13, jf. finanstilsynsloven § 2-7 og forvaltningsloven § 13 nr. 1 og nr. 2, samt § 24.
- (4) Finanstilsynet opplyste klager 3. juli 2025 om at hjemmelen for å unnta opplysningene i avslaget på grunn av en feil var ufullstendig. Finanstilsynet forklarte at avslaget dels var begrunnet ut fra at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentliglova § 13, jf. finanstilsynsloven § 2-7 og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Videre var det unntatt opplysninger med hjemmel i offentliglova § 24 tredje ledd. Finanstilsynet anså det som påkrevet å unnta opplysninger fra innsyn, fordi offentlighet vil lette gjennomføring av straffbare handlinger. Opplysningene gjelder innholdet i interne rutiner hos foretakene det ble gjennomført tilsyn hos. Finanstilsynet vurderte merinnsyn for opplysningene som var unntatt med hjemmel i offentliglova § 24 tredje ledd, men kom frem til at det ikke skulle gis merinnsyn.
- (5) Klagen ble opprettholdt i e-post 3 juli 2025, hvor klager også ga en utfyllende begrunnelse for sin klage.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (6) Finanstilsynet behandlet klagen, men fant ikke grunn til å omgjøre avgjørelsen. Finanstilsynet oversendte klagen 17. juli 2025 til Finanstilsynsklagenemnda for behandling.
- (7) Finanstilsynsklagenemnda kan prøve alle sider av saken, jf. offentleglova § 32, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Etter forvaltningsloven § 34 siste ledd kan Finanstilsynsklagenemnda treffe nytt vedtak i saken.

2 Klagers anførsler

- (8) Klager har for det første gjort gjeldende at det skal gis fullt innsyn. For det andre har klager gjort gjeldende at Finanstilsynet ved vurderingen av merinnsyn, ikke har vektet hensynet til offentlig innsyn tilstrekkelig opp mot behovet for unntak fra innsyn.
- (9) Klager har anført at det er unntatt opplysninger som Finanstilsynet ikke har hjemmel til å unnta, under henvisning til at taushetsbelagt informasjon etter klagers erfaring kan sladdes med mer presisjon enn det Finanstilsynet har gjort i denne saken. Klager har også vist til at saken er allment kjent, gjenstand for betydelig offentlig interesse og at enkelte opplysninger i saken allerede er omtalt offentlig.
- (10) Videre har klager anført at Finanstilsynet har utøvd sitt skjønn feil ved å unnta opplysninger i saken fra offentlighetens innsyn med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd. Finanstilsynet er ikke pliktig til å unnta opplysninger etter bestemmelsen, og det skal kun gjøres unntak der hvor det er et reelt og tungtveiende behov som veier tyngre enn hensynet til offentlighetens innsyn. Klager anfører at § 24 tredje ledd er en snever unntaksregel og at det bare kan gjøres unntak etter bestemmelsen når det er påkrevd. Klager har i denne forbindelse henvist til Justis- og beredskapsdepartementets «Rettleiar til offentleglova», side 146:

«For at det skal kunne gjerast unntak etter denne føresegna må for det fyrste dei aktuelle opplysningane vere av ein slik karakter at dei er nyttige ved utføring av straffbare handlingar. For det andre må det vere ei viss fare for at opplysningane faktisk vil bli brukte på denne måten.»

- (11) Klager anfører at unntak etter § 24 tredje ledd i denne saken virker mot sin hensikt. Merinnsyn vil etter klagers oppfatning bidra til økt kunnskap hos banker, og at dette kan føre til bedre rutiner og forebygge fremtidige straffbare handlinger.
- (12) Klager har også anført at hensynet til offentlig innsyn må veie tyngre enn behovet for unntak, jf. offentleglova § 11, fordi innsyn vil gi innsikt i hva bankene eventuelt har gjort feil. Slik kan Finanstilsynets arbeid etterprøves, i lys av at tilsynet ble gjennomført på bakgrunn av påstander i media.

3 Finanstilsynets vedtak og merknader

- (13) Finanstilsynets avgjørelse om å avslå innsynsforespørselen bygger på to ulike hjemler for å unnta opplysninger fra offentlighetens innsyn.
- (14) For det første, inneholder dokumentene taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentleglova § 13, jf. finanstilsynsloven § 2-7 og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Ifølge vedtaket gjelder de aktuelle opplysningene kundeforhold og kunders personlige forhold.

- (15) For det andre har Finanstilsynet unntatt opplysninger om innhold i foretakenes interne rutiner. Skjermingen av disse opplysningene er ifølge vedtaket påkrevet fordi innsyn i opplysningene vil lette gjennomføring av straffbare handlinger, jf. offentleglova § 24 tredje ledd.
- (16) For opplysningene som er unntatt innsyn fordi opplysningene er taushetsbelagte, fremholder Finanstilsynet at opplysningene kan avsløre hvem som er kunder i de to bankene som tilsynsrapportene gjelder og forhold knyttet til disse kundeforholdene. Det kan derfor ikke gis innsyn i opplysningene, jf. offentleglova § 13, jf. finanstilsynsloven § 2-7 og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.
- (17) Når det gjelder opplysningene som er unntatt innsyn etter offentleglova § 24 tredje ledd, fremholder Finanstilsynet at disse opplysningene bør unntas innsyn. Finanstilsynet peker på at opplysningene gjelder konkrete svakheter i foretakenes interne prosesser og rutiner, og at svakhetene er egnet til å bli utnyttet til straffbare handlinger.
- (18) Når det gjelder spørsmål om merinnsyn, vurderer Finanstilsynet at hensynet til å unngå å offentliggjøre opplysninger som kan lette gjennomføring av straffbare handlinger veier tyngre enn hensynet til offentlighetens behov for innsyn, herunder bidrag til læring i banksektoren, sikring av like vilkår mellom banker og etterprøving av Finanstilsynets arbeid.

4 Finanstilsynsklagenemndas vurdering

- (19) Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige og åpne for innsyn. Unntak fra innsynsretten må ha hjemmel i lov eller forskrift.
- (20) Unntakene som kommer til anvendelse i denne saken er offentleglova § 13 om unntak for taushetsbelagte opplysninger, jf. finanstilsynsloven § 2-7 og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Enkelte opplysninger er også unntatt fra innsyn med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd, fordi unntak ble ansett som påkrevd ettersom innsyn ville lette gjennomføring av straffbare handlinger.
- (21) Finanstilsynsklagenemnda behandler først delen av avgjørelsen som gjelder avslag på innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt, jf. offentleglova § 13, jf. finanstilsynsloven § 2-7 og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det følger av offentleglova § 13 første ledd at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra innsyn. Hovedregelen om innsyn etter offentleglova § 3 gjelder derfor ikke for slike opplysninger, og forvaltningsorganer plikter å hemmeligholde disse.
- (22) Finanstilsynsklagenemnda finner det klart at dokumentene inneholder opplysninger som er omfattet av Finanstilsynets taushetsplikt ettersom opplysningene gjelder kundeforhold, jf. finanstilsynsloven § 2-7 første ledd, samt en kundes personlige forhold, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Opplysningene kan etter Finanstilsynsklagenemndas vurdering avsløre hvem som er kunder hos foretakene som tilsynsrapportene gjelder og omtaler konkrete anliggender knyttet til disse kundeforholdene. Opplysningene er derfor omfattet av Finanstilsynets taushetsplikt og er unntatt fra hovedregelen om innsyn.
- (23) Finanstilsynsklagenemnda kan heller ikke se at opplysningene som er sladdet med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13, kunne vært sladdet

med større presisjon slik klager anfører, da de aktuelle opplysningene som er sladdet er taushetsbelagte.

- (24) Taushetsbelagte opplysninger skal hemmeligholdes og det kan ikke gis merinnsyn i disse, jf. offentleglova § 11, jf. § 13.
- (25) Spørsmålet videre er om opplysningene som er unntatt innsyn med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd første setning, er å anse som opplysninger det kan gjøres unntak for fordi «innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar». Unntaksadgangen er knyttet til opplysninger og ikke til hele dokumentet.
- (26) Av forarbeidene fremgår det at det første vilkåret for å bruke unntaksbestemmelsen i offentleglova § 24 tredje ledd, er at det dreier seg om opplysninger av en slik karakter at de kan være nyttige ved gjennomføringen av straffbare handlinger, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 147. I tillegg må det være en viss risiko for at opplysningene rent faktisk vil bli brukt på denne måten. Videre fremgår det av forarbeidene at bestemmelsen åpner for å gjøre unntak for opplysninger som kan gjøre utenforstående oppmerksomme på muligheten til å gjennomføre en straffbar handling. Det er ikke et vilkår at personen som ber om innsyn kan mistenkes for å ville bruke opplysningene til et kriminelt formål. Unntakshjemmelen må tolkes objektivt, og ikke på bakgrunn av egenskaper hos den som krever innsyn, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), side 147 med merknadene til § 24.
- (27) Tilsynsrapportene det er bedt om innsyn i er resultatet av to dokumentbaserte tilsyn som Finanstilsynet gjennomførte på bakgrunn av påstander i media om ulovlig låneformidling. Det fremgår av tilsynsrapportene punkt 1 at «[f]ormålet med tilsynet var å kontrollere foretakets etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i forbindelse med kunder og transaksjoner tilknyttet saken».
- (28) Finanstilsynsklagenemndas vurdering er at opplysningene som er sladdet gjelder mulige svakheter i foretakenes interne prosesser og rutiner. Finanstilsynsklagenemnda finner at opplysninger om interne rutiner, prosesser og håndtering av saker om hvitvasking i finansforetak er av en slik karakter at de kan være nyttige ved utføring av straffbare handlinger. For eksempel vil kjennskap til slike rutiner og prosesser kunne gi informasjon om hvilke omstendigheter som fører eller ikke fører til nærmere kontroll- og varslingstiltak hos finansforetaket.
- (29) Det fremgår av begge tilsynsrapportenes punkt 2 at:

«Foretaket har utarbeidet en handlingsplan for utbedringer av mangler i etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket som er avdekket i forbindelse med saken. Foretaket skal rapportere fremdriften til Finanstilsynet.»
- (30) Når det fremgår at foretakene har utarbeidet handlingsplaner for utbedringer av mangler som er avdekket i forbindelse med tilsynet, er det nærliggende å tro at de påviste manglene kan utnyttes og lette gjennomføring av straffbare handlinger.
- (31) Opplysninger om tidligere rutiner og prosesser kan også være nyttige selv etter at et finansforetak eventuelt har endret disse. Dette fordi opplysningene kan synliggjøre hvordan finansforetaket har opptrådt og vurdert saken, i tillegg til at opplysningene kan tenkes å lette gjennomføring av straffbare handlinger overfor andre finansforetak.

- (32) Finanstilsynsklagenemnda er etter dette kommet til at vilkårene i § 24 tredje ledd første punktum er oppfylt slik at det kan gjøres unntak fra innsyn for de aktuelle opplysningene.
- (33) Selv om vilkårene for å unnta opplysninger fra innsyn er oppfylt, skal forvaltningsorganet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn, såkalt merinnsyn, jf. offentleglova § 11. Dette gjelder som nevnt ikke opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er derfor kun for eventuelle andre opplysninger i dokumentene at merinnsyn skal vurderes. Innsyn bør gis dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, jf. offentleglova § 11 annet punktum.
- (34) Klager har anført at merinnsyn vil muliggjøre etterprøving av Finanstilsynets arbeid, samt at hensynet til læring i banksektoren og like vilkår mellom banker begrunner et behov for merinnsyn. Klager viser også til at saken startet på bakgrunn av medieomtaler og har fått stor allmenn interesse, som også tilsier at det bør gis merinnsyn.
- (35) Finanstilsynsklagenemnda viser til at det etter forarbeidene skal foretas en vurdering av om det er et reelt og saklig behov for å nekte innsyn i dokumentet, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 129. Finanstilsynsklagenemnda legger til grunn at hensyn til både private og offentlige interesser er relevante i denne sammenheng, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 25, punkt 3.4.1 og 3.4.2.
- (36) Finanstilsynsklagenemnda viser til at det ikke er ønskelig at opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger gjøres kjent for offentligheten, nettopp fordi straffebudene skal motvirke uønsket adferd. Videre taler hensynet til å beskytte private økonomiske interesser også for at opplysningene burde unntas innsyn. Dette gjelder både overfor finansforetakene, og for enkeltpersoner eller andre som kan bli rammet av for eksempel vinningskriminalitet. Dersom opplysningene gjøres kjent, vil de kunne lette gjennomføring av straffbare handlinger som griper inn i både private og offentlige interesser.
- (37) Finanstilsynsklagenemndas vurdering er at hensynene som begrunner unntak, ikke kan ivaretas på annen måte enn å unnta opplysningene i denne saken fra merinnsyn.
- (38) Finanstilsynsklagenemndas samlede vurdering er at hensynene klager har anført ikke er tilstrekkelig tungtveiende sett i forhold til de hensyn som begrunner unntak i denne saken, og at det derfor ikke skal gis merinnsyn i de delene av dokumentet som er sladdet.

5 Avgjørelse

- (39) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:
- (40) Klagen tas ikke til følge. Finanstilsynets avgjørelse 30. juni 2025 stadfestes.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur