



Finanstilsynsklagenemnda

Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse 7. oktober 2025

Sak: 2025/1077

Klager: Solfrid Hammersland

Finanstilsynsklagenemndas medlemmer:

Joar Johnsen, Kåre Idar Moljord og Trude Myklebust

1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over Finanstilsynets to vedtak 7. juli 2025 om avslag på forespørsel om innsyn i Finanstilsynets dokumenter 25/8650-1 og 25/8650-3.
- (2) Klager ba om innsyn i de to dokumentene 3. juli 2025. Finanstilsynet avsto forespørslene om innsyn 7. juli 2025. Avslaget på innsyn i 25/8650-1 ble gitt med hjemmel i offentleglova § 24 andre ledd første punktum, mens avslaget på innsyn i 25/8650-3 ble gitt med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.
- (3) Klager ba om nærmere begrunnelse for avslagene 7. juli 2025. Finanstilsynet ga sin utfyllende begrunnelse 8. juli 2025. Finanstilsynet omtaler kun dokumentene 25/8650-1 og 25/8650-2 i den utfyllende begrunnelsen, og viser til at dokumentene kan unntas i sin helhet med hjemmel i offentleglova § 24 andre ledd første punktum. Finanstilsynet opplyste videre at dokumentene handler om mulig overtredelse av formell lov eller forskrift hjemlet i lov. Videre begrunnet Finanstilsynet behovet for å nekte innsyn i dokumentene med at vernet av «varslere» er viktig, i tillegg til at unnlatt innsyn er en forutsetning for at private personer og foretak vil rapportere forhold som kan være uregelmessigheter eller alvorlige lovbrudd til Finanstilsynet.
- (4) Finanstilsynet vurderte merinnsyn i dokument 25/8650-1, jf. offentleglova § 11, men kom til at det ikke skulle gis merinnsyn. Finanstilsynet viste til at hensynet til å unngå at det skapes tvil om Finanstilsynets taushetsplikt etterleves i praksis, og hensynet til å ikke svekke Finanstilsynets evne til å utføre sine oppgaver, veide tyngre enn offentlighetens behov for innsyn.
- (5) Avgjørelsene om å unnta dokumentene 25/8650-1 og 25/8650-3 fra innsyn ble påklaget 8. juli 2025. Finanstilsynet behandlet klagen, men fant ikke grunn til å omgjøre avgjørelsen. Finanstilsynet oversendte klagen 24. juli 2025 til Finanstilsynsklagenemnda for behandling.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (6) 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

- (7) Klager har i hovedsak gjort gjeldende at vedtakene må omgjøres slik at det gis innsyn i dokumentene.
- (8) Klager fremholder at Finanstilsynet ikke hadde hjemmel til å unnta dokumentene fra innsyn. Klager mener offentleglova § 24 andre ledd ikke gir hjemmel for å unnta «melding, tips eller liknande dokument om lovbrøt frå private» som er innsendt fra et selskap.
- (9) Klager gjør gjeldende at enkelte av opplysningene som klager mener at dokumentene inneholder allerede er offentlige, slik at det ikke er behov for å unnta dokumentene fra innsyn i sin helhet. Klager viser til at avsenderfeltet på eInnsyn ikke er skjermet og refererer til andre opplysninger som klager antar at dokumentene inneholder opplysninger om. Klager mener opplysningene klager antar at inngår i dokumentene, allerede er offentlig tilgjengelig andre steder og at det derfor ikke er behov for å unnta dokumentene fra innsyn.
- (10) Klager anfører at en opplysning om en person som klager mener er tilknyttet saken kan fremskaffes på annet vis og derfor ikke er underlagt Finanstilsynets taushetsplikt.

3 Finanstilsynets vedtak og merknader

- (11) Finanstilsynet har gjort gjeldende at avgjørelsene opprettholdes.
- (12) Avgjørelsen om å unnta dokument 25/8650-1 fra innsyn er begrunnet ut fra at dokumentet er en innrapportering fra private som gjelder mulig overtredelse av formell lov eller forskrift med hjemmel i lov. Finanstilsynet har unntatt dokumentene fra innsyn ut fra at hensynet til å verne om identiteten til dem som rapporterer inn forhold til Finanstilsynet som de mener er uregelmessigheter eller alvorlige lovbrudd, fordi dette vernet er en forutsetning for at Finanstilsynet vil motta slike innrapporteringer.
- (13) Finanstilsynet vurderte merinnsyn i 25/8650-1 i forbindelse med den utvidede begrunnelsen, men kom frem til at det ikke skulle gis merinnsyn. Begrunnelsen var at merinnsyn kunne skape «(...) tvil om at Finanstilsynets taushetsplikt etterleves i praksis, og hensynet til å ikke svekke Finanstilsynets evne til å utføre oppgaver (...)» veide tyngre enn offentlighetens behov for innsyn.
- (14) Avgjørelsen om å unnta dokument 25/8650-3 fra innsyn er begrunnet med henvisning til offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.
- (15) Finanstilsynet fremholder i sin innstilling 24. juli 2025 at dokumentet med referanse 25/8650-1 utgjør et varsel om antatt lovbrudd fra en privat aktør. Finanstilsynet peker i denne forbindelse på at formuleringen «private» i offentleglova § 24 andre ledd omfatter både fysiske personer og juridiske personer, så langt disse ikke opptre som offentlige organer. På denne bakgrunnen er det grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om innsyn.

- (16) Finanstilsynet gjør videre gjeldende at dokumentet omhandler avsenderens relasjon til en tredjepart og forhold som kan utgjøre lovbrudd. Finanstilsynet viser til at informasjonen som dokumentet inneholder ikke er allment tilgjengelig. Dokumentet kan ikke utleveres av hensyn til varslingsvernet, fordi private aktører må kunne varsle Finanstilsynet om antatte lovbrudd med en forutsetning om at opplysningene de legger frem ikke gjøres offentlige. Dette av hensyn til befolkningens tillit til Finanstilsynet og for at Finanstilsynet skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag på en hensiktsmessig måte.
- (17) Vedrørende avslaget på innsyn i 25/8650-3 opplyser Finanstilsynet om at dette avslaget ved en feil ikke ble utdypet nærmere i begrunnelsen av 8. juli 2025. Finanstilsynet peker på at dokumentet er unntatt innsyn med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, som fastslår at opplysninger om «personlige forhold» er underlagt taushetsplikt og derfor unntatt fra innsyn. Finanstilsynet fremholder at forvaltningslovens regler om taushetsplikt, ikke gir grunnlag for at det likevel kan gis innsyn i opplysningene. Klagers påstand om at hun kan få tak i liknende opplysninger på annen måte har ikke betydning i denne saken, ettersom det ikke dreier seg om offentlig tilgjengelig informasjon.
- (18) Når det gjelder spørsmålet om merinnsyn fastholder Finanstilsynet at dette ikke bør gis. For dokument 25/8650-1 fremholder Finanstilsynet at de samme avveiningene av hensynene som begrunner at dokumentet bør unntas innsyn, tilsvarende begrunner at det ikke bør gis merinnsyn etter offentleglova § 11.
- (19) For spørsmålet om merinnsyn i dokument 25/8650-3 fremholder Finanstilsynet at der Finanstilsynet er underlagt lovfestet taushetsplikt, er det ikke grunnlag for å vurdere merinnsyn etter offentleglova § 11.

4 Finanstilsynsklagenemndas vurdering

4.1 Rettslig grunnlag

- (20) Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige og åpne for innsyn. Unntak fra innsynsretten må ha hjemmel i lov eller forskrift.
- (21) Unntakene denne saken gjelder er offentleglova § 24 andre ledd om unntak fra innsyn for melding, tips eller liknende dokument om lovbrudd fra private og offentleglova § 13 om unntak for taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

4.2 Dokument 25/8650-1 – Innrapportering til Finanstilsynet

Offentleglova § 24 andre ledd

- (22) Dokument 25/8650-1 er unntatt innsyn under henvisning til offentleglova § 24 andre ledd. Det følger av bestemmelsen at meldinger, tips eller liknende dokumenter om lovbrudd fra private, kan unntas fra innsyn.
- (23) Adgangen til å gjøre unntak etter offentleglova § 24 andre ledd omfatter etter ordlyden hele dokumentet.
- (24) Finanstilsynsklagenemnda vurderer at dokumentet det er bedt om innsyn i må regnes som et «tips eller liknende dokument om lovbrudd» og følgelig at Finanstilsynet hadde grunnlag for å unnta dokumentet fra innsyn. Det presiseres at Finanstilsynsklagenemnda ikke har tatt stilling til om de anførte forholdene faktisk utgjør lovbrudd, men legger til grunn at

det er tilstrekkelig at innsender ønsker at Finanstilsynet skal vurdere vedkommendes pretensjon om dette.

- (25) Klager har anført at § 24 andre ledd ikke gir hjemmel for å unnta «melding, tips eller liknende dokument om lovbrøt fra private» som er innsendt fra et selskap.
- (26) Offentleglova § 24 andre ledd regulerer tilfeller hvor melding, tips eller liknende dokument om lovbrudd kommer fra henholdsvis private og offentlige organer forskjellig.
- (27) Ordlyden «private» er naturlig å forstå at gjelder både privatpersoner og private juridiske personer. Sammenhengen mellom første og andre setning i § 24 andre ledd taler for at bestemmelsen kun skiller mellom privatpersoner og private juridiske personer på den ene siden, og offentlige organer på den andre siden. Forarbeidene til bestemmelsen trekker i samme retning. Det fremgår av Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 146, at offentliglova § 24 andre ledd første setning er ment å gjelde meldinger, tips eller lignende dokumenter som kommer fra private, mens tilsvarende dokumenter fra offentlige organer reguleres av offentliglova § 24 andre ledd andre setning.
- (28) Verken lovens ordlyd, forarbeidene til bestemmelsen, andre rettskilder eller reelle hensyn taler etter Finanstilsynsklagenemndas syn for at det kan oppstilles et skille ved unntaksadgangen på bakgrunn av at henvendelsen er sendt inn fra en privat juridisk person eller en privat enkeltperson. Formuleringen «*private*» i offentliglova § 24 andre ledd må forstås slik at den gjelder henvendelser fra både private enkeltpersoner og private juridiske personer, så langt disse ikke opptrer som offentlig organ.

Merinnsyn

- (29) Vurderingen av om det bør gis merinnsyn etter offentliglova § 11 må ta utgangspunkt i om hensynene som begrunner behovet for unntak etter den aktuelle unntaksadgangen gjør seg gjeldende i det konkrete tilfellet, og veies opp mot hensynet til offentlighetens behov for innsyn, herunder hensynet til demokrati, kontroll med forvaltningen og allmenne informasjonsbehov.
- (30) Når det gjelder spørsmålet om merinnsyn i dokument 25/8650-1, slutter Finanstilsynsklagenemnda seg til Finanstilsynets vurdering. Finanstilsynsklagenemnda viser til at unntaksadgangen etter offentliglova § 24 andre ledd, er begrunnet ut fra hensynet til myndighetenes kontrollvirksomhet og hensynet til den henvendelsen gjelder, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) punkt 12.3.6 og NOU 2003: 30 «Ny offentlighetslov» punkt 15.7.2.
- (31) Finanstilsynsklagenemndas oppfatning er at omfanget av henvendelser fra private til Finanstilsynet om uregelmessigheter eller forhold som kan utgjøre lovbrudd, vil kunne bli redusert betraktelig dersom disse ikke unntas offentlighet. Dette gjelder både av hensyn til å skjerme identiteten til den som rapporterer inn et forhold og eventuelle dokumenter som overleveres i denne forbindelse. Innsyn vil virke uheldig for Finanstilsynets kontrollvirksomhet.
- (32) Hensynet til den innrapporteringen gjelder taler også for at dokumentene unntas innsyn. Dersom det skulle vise seg at innrapporteringen ikke har noe for seg, vil dette være en fordel for den innrapporteringen gjelder, se NOU 2003: 30 punkt 15.7.2. Finanstilsynsklagenemndas vurdering er at det er nødvendig å unnta dokumentene fra

innsyn for å ivareta de hensynene som unntakshjemmelen i offentleglova § 24 andre ledd første punktum skal ivareta.

- (33) Finanstilsynsklagenemnda kan ikke se at de hensynene som tilsier offentliggjøring gjør seg særlig sterkt gjeldende i denne saken veid opp mot behovet for å gjøre unntak, og finner derfor at det ikke bør gis merinnsyn i dokumentet, jf. offentleglova § 11.

4.3 Dokument 25/8650-3 – E-post til Finanstilsynet

Offentleglova § 13

- (34) Dokument 25/8650-3 er unntatt fra innsyn i sin helhet med hjemmel i offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.
- (35) Opplysninger underlagt taushetsplikt skal unntas innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd. Unntaket gjelder kun for «opplysninger», og omfatter blant annet opplysninger om «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.
- (36) Som et utgangspunkt er det bare de opplysningene som er underlagt taushetsplikt som skal unntas innsyn. Det skal som en hovedregel gis innsyn i øvrige opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt, jf. offentleglova § 3.
- (37) Dokument 25/8650-3 er en e-post sendt til Finanstilsynet. Dokumentet inneholder opplysninger om personlige forhold som er underlagt taushetsplikt som må unntas innsyn, i tillegg til enkelte andre opplysninger.
- (38) Finanstilsynsklagenemndas vurdering er at de taushetsbelagte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet og at dokumentet derfor kan unntas i sin helhet, jf. offentleglova § 12 bokstav c.

Merinnsyn

- (39) Klager har anført at personopplysninger om en aktør tilknyttet saken kan fremskaffes på andre måter enn ved innsynsforespørselen. Finanstilsynsklagenemnda forstår anførselen som at klager mener at det må gis merinnsyn i dokumentet og at merinnsynet må omfatte personopplysninger som klager mener er offentlig tilgjengelige.
- (40) Finanstilsynsklagenemnda slutter seg til Finanstilsynets vurdering av spørsmålet om merinnsyn i dokument 25/8650-3. Taushetsbelagte opplysninger skal hemmeligholdes og det kan ikke gis merinnsyn i disse, jf. offentleglova § 11, jf. § 13.
- (41) Finanstilsynsklagenemnda kan ikke se at klagers påstand om at enkelte opplysninger kan fremskaffes på en annen måte har betydning i denne sammenheng. Finanstilsynsklagenemnda kan uansett ikke se at de taushetsbelagte opplysningene er offentlige eller allment tilgjengelige. Personen opplysningene gjelder har derfor krav på hemmelighold av opplysningene.

5 Avgjørelse

- (42) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge. Finanstilsynets avgjørelser 7. juli 2025 stadfestes.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur