



## Finanstilsynsklagenemnda

---

### Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse 10. mars 2026

**Sak:** 2026/0050

**Klager:** Dagens Næringsliv AS

### Finanstilsynsklagenemndas medlemmer:

Kjersti Holum Karlstrøm, Morten Kinander og Cecilie Kvalheim

## 1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage fra Dagens Næringsliv AS (heretter «klager») 7. februar 2025 over Finanstilsynets avgjørelse om helt og delvis avslag på innsyn i e-post 4. februar 2025. Forespørselen om innsyn gjaldt journalposter 1 til 55 i Finanstilsynets sak 23/2053 (deres referanse) som er en sak om brudd på forbudet mot markedsmisbruk.
- (2) Klager begjærte innsyn 24. januar 2025. Finanstilsynet av slo 4. februar 2025 forespørselen om innsyn, med den begrunnelse at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter lov 19. mai 2009 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) § 13, jf. lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansforetak mv (finanstilsynsloven 1956) § 7 og lov 10. februar 1967 om behandlingssåker (forvaltningsloven) § 13, jf. også offentliglova § 12. Klager ba samme dag om utvidet begrunnelse for avslaget, jf. offentliglova § 31 andre ledd.
- (3) Finanstilsynet ga 6. februar 2025 utvidet begrunnelse for avslaget. Finanstilsynet viste til at dokumentene i journalpostene 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 37 og 54 er dialog med det danske Finanstilsynet og andre utenlandske tilsynsmyndigheter. Finanstilsynet unntok dokumentene fra innsyn med den begrunnelse at det var påkrevd av hensynet til en ivaretagelse av Finanstilsynets interesser, fordi dokumentene inneholdt råd og vurderinger om hvordan Finanstilsynet burde stille seg i en sak som var innhentet til bruk for Finanstilsynets interne saksforberedelse, jf. offentliglova § 15 andre ledd. Det var videre grunnlag for å unnta de resterende delene av dokumentene, jf. offentliglova § 12. Finanstilsynet viste til at dokumentene også kunne unntas innsyn etter offentliglova § 20 første ledd bokstav b, fordi opplysningene var mottatt under forutsetning om at de ikke skulle offentliggjøres og unntak fra innsyn er påkrevd av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser.
- (4) Finanstilsynet viste i den utvidede begrunnelsen til at journalpostene 38, 41, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 52 og 53 knytter seg til forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr. Finanstilsynet unntok dokumentene fra innsyn ettersom de inneholdt opplysninger om personlige forhold, forretningshemmeligheter og en kundes forhold som er underlagt

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 [post@knse.no](mailto:post@knse.no)

taushetsplikt, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og nr. 2, jf. også finanstilsynsloven 1956 § 7.

- (5) Finanstilsynet viste videre til at det er gitt delvis innsyn i journalpost 55, vedtak om overtredelsesgebyr med vedlegg. Finanstilsynet unntok enkelte opplysninger i vedtaket om overtredelsesgebyr fra innsyn, ettersom vedtaket inneholdt opplysninger underlagt taushetsplikt som er unntatt innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og 2. Videre ble det gitt delvis innsyn vedlegg 1 om transaksjonsdata, hvor opplysninger om hvem som er part/motpart i transaksjonene oppgis å være unntatt offentlighet, uten at hjemmelsgrunnlaget for dette var angitt i begrunnelsen.
- (6) Finanstilsynet oppga også at vedlegg 2 til vedtaket er unntatt innsyn etter offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, ettersom dokumentet består av gjengivelser av samtaler om strategiske og kommersielle forhold som utgjør forretningsforhold det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår. Finanstilsynet viser dessuten til at opplysningene kan unntas innsyn med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd, jf. finanstilsynsloven § 7, jf. forskrift 30. november 1998 nr. 1102 om utveksling av opplysninger med tilsynsmyndigheter fra land i og utenfor EØS-området § 3 (FOR-1998-11-30-1102). Finanstilsynet viser til at tilsvarende gjelder for lydopptakene gjengivelsene er hentet fra.
- (7) Avgjørelsen om helt og delvis avslag på forespørselen om innsyn ble påklaget 7. februar 2025. I klagen ba klager også om ytterligere utvidet begrunnelse for dokumentene som ble unntatt innsyn med hjemmel i offentleglova § 24 og § 14, under henvisning til at Finanstilsynet ikke hadde angitt hvilke deler av de aktuelle paragrafene Finanstilsynet hjemlet sin avgjørelse i for disse dokumentene.
- (8) Finanstilsynet vurderte klagen og kom frem til at avgjørelsen om å nekte helt eller delvis innsyn, delvis måtte omgjøres. På bakgrunn av klagen gjorde Finanstilsynet en fornyet vurdering, og ga helt eller delvis innsyn i en rekke dokumenter, herunder delvis innsyn i dokumentene i journalpostene 38, 41, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 52 og 53. For øvrig opprettholdt Finanstilsynet avslaget og oversendte 24. februar 2025 saken til Finansdepartementet for klagebehandling. Finanstilsynet ga ytterligere presiseringer av hjemmelen for unntakene som ble gjort etter offentleglova § 14 og § 24.
- (9) Ved oversendelsen 24. februar 2025 la Finanstilsynet til grunn at klagen kun gjaldt dokumentene som klager ble nektet innsyn i med hjemmel i offentleglova § 15 andre ledd og § 20 første ledd bokstav b (dokumentene i journalposter 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 37 og 54), og dokumentene som ble unntatt innsyn med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og nr. 2 (dokumentene i journalposter 38, 41, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 og 55). Finanstilsynet vurderte også at klagen omfattet avslaget på innsyn i lydopptakene som det henvises til vedtaket. Finanstilsynet oppgir å ha vurdert om det bør gis merinnsyn, jf. offentleglova § 11.
- (10) Finanstilsynet la for øvrig til grunn at klagen ikke omfattet avslagene hjemlet i henholdsvis offentleglova § 14, § 24 og § 13 første ledd jf. finanstilsynsloven 1956 § 7, jf. forskrift om utveksling av opplysninger med tilsynsmyndigheter fra land i og utenfor EØS-området § 3 (FOR-1998-11-30-1102). Finanstilsynet ba klager om å gi tilbakemelding dersom disse delene av avgjørelsen også påklages.

- (11) Ved vedtakelsen av ny finanstilsynslov ble Finanstilsynsklagenemnda ny klageinstans for klager på Finanstilsynets vedtak, jf. finanstilsynsloven 2024 § 5-1 første ledd. Ved ikrafttredelsen av ny Finanstilsynslov 1. april 2025 var klagen i denne saken ikke ferdigbehandlet av Finansdepartementet. Klagen ble oversendt til Finanstilsynsklagenemnda 5. januar 2026 etter at det ble oppdaget at Finansdepartementet aldri mottok Finanstilsynets oversendelse 24. februar 2025 av klagen og sakens dokumenter.
- (12) 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**

- (13) Klager har i hovedsak anført at Finanstilsynet ikke hadde grunnlag for å unnta dokumenter og opplysninger fra innsyn i et slikt omfang, med hjemmel i bestemmelsene Finanstilsynet har vist til.
- (14) Når det gjelder dokumentene som helt eller delvis er unntatt innsyn med hjemmel i offentleglova § 15 andre ledd, anfører klager at Finanstilsynet ikke hadde tilstrekkelig hjemmel for omfanget av opplysninger og/eller dokumenter som er unntatt fra innsyn. Klager har i denne forbindelse vist til flere utdrag fra Justis- og beredskapsdepartementets «Rettleiar til offentleglova». Klager mener i den forbindelse at «skadekravet» som ligger i vilkåret «påkravd» i offentleglova § 15 andre ledd, ikke er oppfylt.
- (15) Klager har videre påklaget avslaget som er gjort med hjemmel i offentleglova § 20 første ledd bokstav b. Klager mener det ikke foreligger et reelt og saklig behov for unntak, sett opp mot hensynene som taler for innsyn. Klager viser til at unntakshjemmelen i § 20 første ledd bokstav b kun gjelder for «opplysninger», ikke hele dokumenter. Klager fremholder at unntaksadgangen etter bestemmelsen er snever, og viser til at formålet med offentleglova og uttalelser i forarbeidene må tas i betraktning ved tolkningen av om det er grunnlag for å unnta dokumentene fra innsyn i denne saken. Klager stiller spørsmål ved om vilkåret «påkravd av hensyn til Noregs utanrikspolitiske interesser», § 20 første ledd, er oppfylt.
- (16) Klager anfører videre at Finanstilsynet har lagt til grunn en uriktig rettslig forståelse av hvilke opplysninger som skal unntas innsyn med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og nr. 2. Klager har i denne forbindelse vist til forvaltningspraksis og uttalelser fra Sivilombudet, og fremholder at unntak etter offentleglova § 13 kun gjelder for «opplysninger», ikke hele dokumenter.
- (17) Når det gjelder lydopptakene klager har bedt om innsyn i, viser klager til at deler av lydopptakene er gjengitt i vedtaket og at det er gitt delvis innsyn i disse gjengivelsene. Klager mener derfor det ikke er grunnlag for å unnta de underliggende lydopptakene fra innsyn.

## **3 Finanstilsynets avgjørelse og merknader**

- (18) Finanstilsynet har gjort gjeldende at avgjørelsene må opprettholdes.
- (19) Finanstilsynet mener det kan og bør gjøres unntak fra innsyn i journalpostene 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 37 og 54 i sin helhet, med hjemmel i offentleglova § 15 annet ledd og § 20 første ledd bokstav b. Finanstilsynet viser til at det dokumentene består av

korrespondanse med utenlandske tilsynsmyndigheter i form av en uformell meningsutveksling som ledd i Finanstilsynets saksforberedelse. Finanstilsynet viser til at slik korrespondanse etter fast praksis ikke skal offentliggjøres, og at den er mottatt under forutsetning om at den ikke skal offentliggjøres. Det danske Finanstilsynet har ikke samtykket til utlevering av dokumentene Finanstilsynet har mottatt.

- (20) Offentleglova § 20 første ledd bokstav b gir grunnlag for å unnta de aktuelle dokumentene i denne saken i sin helhet. I alle tilfelle er det grunnlag for å gjøre unntak for opplysninger etter § 20 første ledd bokstav b, og at opplysningene som bør unntas innsyn utgjør den vesentligste delen av dokumentene. Det kan derfor gjøres unntak fra innsyn i dokumentene i sin helhet, i medhold av offentliglova § 12 bokstav c. Forvaltningspraksis i Finansdepartementets vedtak 26. juni 2020 (saksreferanse 20/3209) underbygger etter Finanstilsynets syn denne oppfatningen.
- (21) Ved spørsmålet om merinnsyn i dokumentene i journalpostene 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 37 og 54, gjør Finanstilsynet gjeldende at det vil skade samarbeidsforholdet mellom de aktuelle tilsynsmyndighetene dersom korrespondansen offentliggjøres, herunder begrense norske myndigheters informasjonstilgang og svekke Finanstilsynets evne til å utføre sitt arbeid i denne saken og fremtidige saker. Etter Finanstilsynets syn, veier hensynene som begrunner unntak tyngre enn hensynene som taler for innsyn.
- (22) Videre mener Finanstilsynet at journalpostene 52, 53 og 55 inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt og at disse opplysningene dermed skal unntas innsyn, jf. offentliglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og nr. 2.
- (23) Finanstilsynet mener lydopptakene skal unntas innsyn i sin helhet, jf. offentliglova § 13 første ledd, jf. finanstilsynsloven § 7 jf. forskrift om utveksling av opplysninger med tilsynsmyndigheter fra land i og utenfor EØS-området § 3. Alternativt, må lydopptakene unntas fra innsyn med hjemmel i offentliglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og nr. 2.
- (24) I oversendelsen av saken til Finansdepartementet 24. februar 2025, fremholder Finanstilsynet at dokumentene i journalpost 4 og 17 er notater fra Norges Bank, som klager allerede har fått delvis innsyn i av Norges Bank. Finanstilsynet viser i denne forbindelse til at klager allerede har fått delvis innsyn i dokumentet, og at opplysningene som er unntatt er underlagt taushetsplikt og skal unntas innsyn, jf. offentliglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og nr. 2. Videre, angående journalpost 56, viser Finanstilsynet til at dokumentet er en versjon av vedtaket om overtredelsesgebyr, dokument 55. Finanstilsynet fremholder at klager har fått delvis innsyn i dokument 55.

#### 4 Rettslig grunnlag

- (25) Hovedregelen etter offentliglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige og åpne for innsyn. Unntak fra innsynsretten må ha hjemmel i lov eller forskrift.
- (26) Det kan under visse vilkår gjøres unntak fra hovedregelen om innsyn i dokumenter som er innhentet utenfra for det aktuelle organets interne saksforberedelse, jf. offentliglova § 15. Det fremgår av bestemmelsens andre ledd at:

«Det kan vidare gjerast unntak for delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til

bruk for den interne saksførebuinga si, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka».

- (27) Unntaksadgangen etter offentleglova § 15 andre ledd gjelder for de deler av dokumentet som eventuelt inneholder råd eller vurderinger knyttet til hvordan et organ bør stille seg i en sak, herunder blant annet om hvilke handlingsalternativer organet bør velge i en gitt situasjon, hva slags avgjørelse som bør treffes og hva slags virkninger som kan oppstå ved valg av ulike handlingsalternativer.
- (28) Unntak etter offentleglova § 15 andre ledd kan bare gjøres når det er «påkravd» av hensyn til forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser i saken det er bedt om innsyn i. Vilkåret «påkravd» skal tolkes strengt, og det må foreligge en «(...) nokolunde reell fare (...)» for skade på hensynet unntaksbestemmelsen skal ivareta, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 135.
- (29) Det kan også gjøres unntak fra hovedregelen om innsyn etter offentleglova § 20 første ledd, som fastslår at det kan gjøres unntak fra innsyn i «opplysninger» når det er «påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser», blant annet dersom:
- «b. opplysningane er mottekne under føresetnad av eller det følgjer av fast praksis at dei ikkje skal offentleggjerast (...)»
- (30) Opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov skal unntas fra innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd.
- (31) På tidspunktet for forespørselen om innsyn og Finanstilsynets behandling av innsynsforespørselen og senere behandlingen av klagen, gjaldt finanstilsynsloven 1956. Finanstilsynsloven 1956 inneholdt blant annet bestemmelser om Finanstilsynets taushetsplikt, se § 7. Forskrift om utveksling av opplysninger med tilsynsmyndigheter fra land i og utenfor EØS-området (opphevet 1. april 2025) var fastsatt med hjemmel i finanstilsynsloven 1956 § 7, og regulerte Finanstilsynets utveksling av opplysninger til utenlandske tilsynsmyndigheter og videreformidling av opplysninger som var mottatt fra en utenlandsk tilsynsmyndighet, se forskriften §§ 2 og 3.
- (32) Finanstilsynsloven 1956 § 7 er i all hovedsak videreført i lov 21. juni 2024 nr. 41 om Finanstilsynet (finansloven 2024) § 2-7, se Prop. 75 L (2023-2024) side 101. Reglene i forskrift om utveksling av opplysninger med tilsynsmyndigheter fra land i og utenfor EØS-området er videreført i forskrift til finansloven (finanslovens forskrift, FOR-2025-03-27-543) kapittel 4. Finansloven 2024 § 2-7 og finanslovens forskrift kapittel 4 innebærer ikke noen innskrenkning eller utvidelse av klagers rett til innsyn.
- (33) Opplysninger om «personlige forhold» og «drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde» er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd, henholdsvis nr. 1 og nr. 2.
- (34) Når det gjøres unntak fra innsyn for deler av et dokument, kan det også gjøres unntak for resten av dokumentet, jf. offentleglova § 12. Dette gjelder blant annet dersom de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet, se offentleglova § 12 bokstav c.

- (35) Når det er grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn, såkalt «merinnsyn», jf. offentleglova § 11. Organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Merinnsyn skal bare vurderes for opplysninger som «kan» unntas innsyn, ikke opplysninger som skal unntas innsyn, som for eksempel opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt.

## **5 Finanstilsynsklagenemndas vurdering**

### **5.1 Hvilke dokumenter klagen omfatter**

- (36) Klager har bedt om innsyn i en rekke dokumenter i Finanstilsynets sak som gjelder overtredelsesgebyr mot Danske Bank A/S for overtredelse av forbudet mot markedsmanipulasjon.
- (37) Finanstilsynsklagenemnda legger til grunn, tilsvarende som Finanstilsynet og på bakgrunn av klagen, at klagen kun gjelder avslaget på innsyn lydopptakene, dokumentene i journalposter 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 37 og 54 (avslag på innsyn i korrespondanse med tilsynsmyndigheter), samt dokumentene i journalposter 52, 53 og 55 (delvis innsyn med unntak av taushetsbelagte opplysninger).
- (38) Finanstilsynsklagenemnda finner det noe uklart om klagen omfatter dokumentene i journalpostene 4, 17 og 56, men legger til grunn at klagen ikke omfatter disse dokumentene. Finanstilsynsklagenemnda viser til at klager ikke har fremmet innvendinger mot Finanstilsynets oppfatning om hvilke dokumenter klagen omfatter. Klager har videre etter det opplyste fått delvis innsyn i notatet fra Norges Bank som er inntatt i journalpost 4 og 17. Finanstilsynsklagenemnda viser videre til at vedlegget i journalpost 56, er en versjon av dokument 55 som klager allerede har fått delvis innsyn i.

### **5.2 Korrespondanse med tilsynsmyndigheter unntatt i sin helhet**

- (39) Dokumentene i journalpostene 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 37 og 54 består av korrespondanse i form av e-posttråder med utenlandske tilsynsmyndigheter til og fra Finanstilsynet, angående mulig markedsmanipulasjon. Det fremgår av hver e-posttråd at korrespondansen inneholder eller kan inneholde informasjon som må anses som fortrolig.
- (40) Finanstilsynet har gjort gjeldende flere ulike grunnlag for å unnta de overnevnte dokumentene fra innsyn i sin helhet. Unntakshjemlene Finanstilsynet har vist til for disse dokumentene er offentleglova § 20 første ledd bokstav b; offentleglova § 15 andre ledd; offentleglova § 13, jf. finanstilsynsloven § 7, jf. forskrift om utveksling av opplysninger med tilsynsmyndigheter fra land i og utenfor EØS-området § 3; og offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og nr. 2, jf. offentleglova § 12 bokstav c.
- (41) Opplysninger som er mottatt under forutsetning av at de ikke skal offentliggjøres eller dersom det følger av fast praksis at de ikke skal offentliggjøres, kan unntas fra innsyn, jf. offentleglova § 20 første ledd bokstav b. Det er et vilkår at unntaket fra innsyn må være påkrevd av hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser, se offentleglova § 20 første ledd.
- (42) Finanstilsynsklagenemnda legger til grunn at fast praksis-alternativet kan omfatte både opplysninger mottatt og sendt av Finanstilsynet.

- (43) Finanstilsynet har vist til at korrespondansen utgjør en uformell meningsutveksling som ledd i Finanstilsynets interne saksforberedelse i en konkret sak, og at det følger av fast praksis at slik korrespondanse mellom tilsyn ikke skal offentliggjøres.
- (44) Ut fra opplysningene fra Finanstilsynet legger Finanstilsynsklagenemnda til grunn at dette er fast praksis, noe som også følger av tidligere praksis fra Finansdepartementet, se nærmere begrunnelse og redegjørelse for praksis i Finanstilsynets vedtak 26. juni 2020. Her fremkommer det blant annet at behovet for konfidensialitet knytter seg til behovet for å kunne utveksle synspunkter og vurderinger, uten at dette må gi uttrykk for organisasjonens offisielle standpunkt eller være forankret på en slik måte.
- (45) Selv om det følger av fast praksis at korrespondansen ikke skal offentliggjøres, må unntak være «påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser». Om vilkåret fremgår følgende av Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 141:

«Føresegna 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.»

- (46) 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 offentleggjer fortruleg informasjon som er motteke frå slike representantar.»

- (47) Dersom korrespondansen offentliggjøres, vil det etter Finanstilsynsklagenemndas syn være en reell fare for skade på Finanstilsynets samarbeidsforhold med utenlandske tilsyn. Finanstilsynsklagenemnda viser til at det er en risiko for at utenlandske tilsynsmyndigheter vil dele færre opplysninger med Finanstilsynet, dersom det gis innsyn i opplysninger som ellers etter fast praksis ikke skal offentliggjøres. 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».
- (48) Finansdepartementet har også 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 26. juni 2020 i sak 2020/3209 nevnt ovenfor.

- (49) Finanstilsynsklagenemndas vurdering er at vilkårene for å unnta opplysninger etter offentleglova § 20 første ledd bokstav b er oppfylt.
- (50) 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.»
- (51) Det samme forutsettes i NOU 2003: 30 side 171 følgende og «Rettleiar til offentleglova» side 134. Så langt hensynene bak unntak gjør det påkrevd å unnta hele dokumenter, må unntaket i offentleglova § 20 første ledd bokstav b forstås slik at det er adgang til dette.
- (52) I denne saken er dokumentene unntatt fra innsyn i sin helhet. Finanstilsynet har vist til at det følger av fast praksis at korrespondansen som sådan ikke skal offentliggjøres. Behovet for praksisen for å ivareta hensynet til informasjonsdeling og samarbeid mellom tilsynsmyndigheter, samt skadevirkningene som kan inntre ved offentliggjøring som beskrevet ovenfor, tilsier etter Finanstilsynsklagenemndas vurdering at unntaksadgangen gjør seg gjeldende for dokumentene i sin helhet, herunder også hvem som er motpart i korrespondansen utover det som allerede er kjent. Finanstilsynsklagenemndas vurdering er at korrespondansen i all vesentlighet består av uformell erfarings- og meningsutveksling mellom tilsynsmyndigheter i anledning saken, slik at det uansett er grunnlag for å gjøre unntak for resten av de enkelte dokumentene med hjemmel i offentleglova § 12 bokstav c.
- (53) Finanstilsynsklagenemndas vurdering av spørsmålet om det bør gis merinnsyn etter offentleglova § 11, er at hensynene til offentlighetens innsyn ikke kan sies å veie tyngre enn hensynene som begrunner unntak fra innsyn i denne saken. Finanstilsynsklagenemnda viser til behovet for praksisen og skadevirkningene som er drøftet ovenfor. Finanstilsynsklagenemnda viser til at det vil kunne skade Finanstilsynets evne til å utføre sitt samfunnsoppdrag, dersom offentligheten skulle få innsyn i de synspunkter og foreløpige vurderinger tilsynsmyndigheter i denne saken har utvekslet i forbindelse med tilsyn med aktører som opererer på et globalt marked, ettersom informasjonstilgangen til Finanstilsynet kan bli begrenset som en følge av offentlighet.
- (54) Ettersom vilkårene for unntak etter offentleglova § 20 første ledd bokstav b er oppfylt og avveiningen av hensynene som begrunner unntak opp mot hensynet til offentlighetens innsyn ikke tilsier at det skal gis merinnsyn, er Finanstilsynsklagenemndas vurdering at dokumentene i journalpostert 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 37 og 54 kunne unntas fra innsyn i sin helhet.

### **5.3 Delvis innsyn på bakgrunn av taushetsbelagte opplysninger**

- (55) Dokument 52 består av ett hoveddokument (e-post ved oversendelse) og tre vedlegg (varsel om vedtak med to vedlegg). Dokument 53 er Danske Bank A/S' tilsvarende svar til varselet om vedtak, og dokument 55 er selve vedtaket om overtredelsesgebyr med tre vedlegg. Finanstilsynet ga etter en fornyet vurdering delvis innsyn i dokumentene. Unntakene som er gjort på tvers av dokumentene i journalposter 52, 53 og 55 gjelder de samme konkrete opplysningene og typer opplysninger.

- (56) Finanstilsynet har nektet innsyn i enkelte opplysninger under henvisning til at opplysningene er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og nr. 2.
- (57) Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 gjelder «personlige forhold». Med «personlige forhold» menes ikke enhver opplysning om en person, men «(...) opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv», jf. NOU 2003: 30 side 229.
- (58) I Somb. 1988 s. 76, vurderte Sivilombudsmannen spørsmålet om opplysninger om at privatpersoner har begått straffbare handlinger, er underlagt taushetsplikt. Sivilbudsmannen viste til at hva som regnes som «noens personlige forhold» etter forvaltningsloven § 13 er vanskelig å angi presist, men at «(...) man som utgangspunkt [må] kunne presumere at opplysninger om at privatpersoner har begått straffbare handlinger, eller formodning om at lovstridige handlinger er begått, er undergitt taushetsplikt». Se tilsvarende Aulstad, Johan Greger, *Innsynsrett*, Fagbokforlaget 2018 side 437.
- (59) Flere av opplysningene Finanstilsynet har unntatt fra innsyn i dokumentene er opplysninger om navn og stillingstittel som tilkjenner identiteten til enkeltpersoner i sakskomplekset som ledet til at Finanstilsynet fattet vedtak om overtredelsesgebyr mot Danske Bank A/S. Det er dermed klart at opplysningene kan knyttes til enkeltpersoner og deres handlinger.
- (60) Finanstilsynsklagenemnda vurderer at flere av opplysningene som er unntatt fra innsyn er så vidt belastende for personene det gjelder, at identiteten til de aktuelle personene også må anses som opplysninger som regnes som «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Dette fordi saksforholdene som er beskrevet i dokumentene, gjelder handlinger som kan medføre straffansvar også for enkeltpersoner etter verdipapirhandelloven § 21-15. Opplysningene kan dermed negativt karakterisere og identifisere personer som skal ha utført slike handlinger, og Finanstilsynsklagenemnda legger til grunn at slike forhold er noe en vanligvis ville holde for seg selv.
- (61) I vurderingen av om opplysningene som tilkjenner identiteten til de aktuelle personene er underlagt taushetsplikt, legger Finanstilsynsklagenemnda stor vekt på at overtredelser av forbudet mot markedsmissbruk etter markedsmissbruksforordningen artikkel 15, er straffbart, jf. verdipapirhandelloven § 21-15. Selv om offentligheten har interesse i opplysninger om hvem som skal ha utført handlingene og at det er Danske Bank A/S som er ilagt overtredelsesgebyr, tilsier karakteren av overtredelsen i denne saken etter Finanstilsynsklagenemndas vurdering at disse opplysningene er underlagt taushetsplikt.
- (62) Opplysningene som kan tilkjenner identiteten til enkeltpersoner og som utgjør personlige forhold, gjelder ikke offentlige tjenestepersoner, slik som klager synes å anføre.
- (63) Finanstilsynsklagenemndas vurdering er etter dette at opplysningene som tilkjenner identiteten til enkeltpersoner som skal ha utført handlinger som medførte at Danske Bank A/S ble ilagt overtredelsesgebyr, er underlagt taushetsplikt og skal unntas fra innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

- (64) Når det gjelder opplysninger om innholdet i kompensasjonsavtalen mellom Danske Bank A/S og Norges Bank, må disse anses som Norges Banks og andres forretningsmessige forhold som også er underlagt lovbestemt taushetsplikt etter sentralbankloven § 5-2 andre ledd, jf. første ledd. Finanstilsynsklagenemnda kan ikke se at de aktuelle opplysningene om innholdet i kompensasjonsavtalen er offentlig kjent. De taushetsbelagte opplysningene må dermed unntas fra innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd.
- (65) De øvrige opplysningene er underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene gjelder etter Finanstilsynsklagenemndas vurdering drifts- og forretningsforhold det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til dem opplysningene gjelder. Dette fordi opplysningene gjelder forretningsstrategier, deltakere i transaksjoner og innhold i avtaler.
- (66) Vedlegg 2 til dokument 55 består av gjengivelser av samtaler om forretningsstrategier i ulike kommunikasjonskanaler. Opplysningene er underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 og utgjør den vesentligste delen av dokumentet, slik at det er grunnlag for å gjøre unntak fra hele vedlegget etter offentleglova § 12 bokstav c. Opplysningene som er unntatt fra innsyn i vedlegg 1 og 2 til dokument 52 (varselet om vedtak), må også anses som forretningsforhold det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.
- (67) Når det gjelder klagers anførsler om at «lønn og godtgjørelse fra offentlige instanser» og opplysninger om offentlige tjenstepersoners opptreden sjeldent anses som taushetsbelagte opplysninger, nøyer Finanstilsynsklagenemnda seg med å nevne at det ikke dreier seg om slike opplysninger. Klagers anførsler med bakgrunn i forvaltningspraksis på området for offentlige anskaffelser, har etter Finanstilsynsklagenemndas vurdering liten relevans i denne saken.
- (68) Finanstilsynsklagenemndas vurdering er at opplysningene som er unntatt innsyn i dokumentene 52, 53 og 55, er underlagt taushetsplikt og skal unntas fra innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og nr. 2. Vedlegg 2 til dokument 55 kan unntas i sin helhet, jf. offentleglova § 13, jf. offentleglova § 12 bokstav c, fordi de taushetsbelagte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet.

#### **5.4 Lydopptak unntatt i sin helhet**

- (69) Finanstilsynet har avslått klagers forespørsel om innsyn i en samlet lydfil, bestående av en rekke enkeltstående lydopptak.
- (70) Finanstilsynet har vist til at lydopptakene kan unntas på bakgrunn av ulike hjemmelsgrunnlag. Det primære grunnlaget for unntak Finanstilsynet viser til i oversendelsen til klageinstansen, synes å avvike fra hva Finanstilsynet la til grunn ved avgjørelsen av innsynsforespørselen per e-post 6. februar 2025. I oversendelsen til klageinstansen 24. februar 2025 viste Finanstilsynet til offentleglova § 13 første ledd, jf. finanstilsynsloven § 7, jf. forskrift om utveksling av opplysninger med tilsynsmyndigheter fra land i og utenfor EØS-området § 3 som primært grunnlag for avslaget.
- (71) Finanstilsynsklagenemnda vurderer at i egenskap av å være lydopptak av stemmene til dem det gjelder, er det nødvendig å unnta lydopptakene i sin helhet, for å ivareta taushetsplikten om personlige forhold. Finanstilsynsklagenemnda viser til drøftelsen i

punkt 5.3 ovenfor om opplysninger underlagt taushetsplikt. Lydopptakene kan tilkjenne identiteten til de aktuelle personene og må derfor unntas innsyn, jf. offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

- (72) Enkelte deler av informasjonen i lydopptaket er gjengitt i vedtaket og varselet om vedtak, men dette er uten betydning i denne saken da lydopptakene må anses som taushetsbelagt i sin helhet ettersom de kan identifisere de aktuelle personene.

## **6 Avgjørelse**

- (73) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

Avgjørelsen er enstemmig.

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*