

Kendelse af den 11. september 2025 J.NR. 25/06441

Ankenævnet hjemviser herefter sagen til Finanstilsynet med henblik på, at Finanstilsynet meddeler klager yderligere aktindsigt.

Forvaltningsloven § 9, Offentlighedsloven §§ 7, 23, 28, 30, 35 og 37, Lov om kapitalmarkeder § 231, stk. 1 og § 224, stk. 1

(David Sander Hjortsø, Steen Jul Petersen og Mikael Friis Rasmussen)

Kendelse

KL

mod

Finanstilsynet

KL (klager) har den 3. juli 2025 påklaget Finanstilsynets afgørelse af 11. december 2024 om delvis afslag på aktindsigt i Finanstilsynets sager vedrørende AA A/Ss sletning af BB A/Ss aktier fra handel.

Sagens omstændigheder:

Af Finanstilsynets redegørelse af 11. juli 2025 fremgår om sagens faktiske omstændigheder blandt andet:

”Den 25. november 2024 modtog Finanstilsynet pr. mail klagers anmodning om aktindsigt:

”Jeg ønsker aktindsigt i alt kommunikation, internt som eksternt og det være sig mails, noter, dokumenter m.v. hvor undertegnede (KL, [mail 1], [mail 2], [mail 3]) er nævnt med initialer, navn, cpr. nr. xxxxxxxxxxx eller alene med id via e-mail.

Derudover ønsker jeg aktindsigt i kommunikation vedrørende selskabet CC A/S (cvr nr. xx) samt BB A/S (cvr nr. xx). Jeg er tidligere direktør og stifter af de nævnte selskaber og er pt. partsdeltager i flere sager vedrørende selskabet og handlen i selskabet, hvorfor jeg er berettiget til aktindsigt

Derudover ønskes information om hvor mange sager Finanstilsynet har modtaget information om eller behandlet vedrørende selskabet CC A/S. Er der eksempelvis behandlet sager om kursmanipulation eller insiderhandel? Her bedes I udlevere det materiale som er muligt eller beskrive forholdet så udførligt som muligt og med datoer for hvornår Finanstilsynet har modtaget informationen om forholdet/sagerne og hvornår de er afsluttet og med hvilket resultat.

Derudover ønskes oplyst, hvor mange sager finanstilsynet har behandlet, som vedrører kursmanipulation i selskaber noteret på markedspladsen AA A/S

Det ønskes oplyst, om AA A/S af finanstilsynet har modtaget påtaler, bøder eller lign. for manglende overvågning af markedet (som det er

sket i [Land 1]), eller om overvågningen sker fra AA A/S [Land 1].
Har finanstilsynet udtalt kritik af AA A/S og mener Finanstilsynet at AA A/S lever op til lovgivningen f.s.v.a. krav til overvågning af handlen på markedspladsen.”

Ved mail til Finanstilsynet af 27. november 2024 præciserede klager på tilsynets anmodning, at aktindsigtsanmodningen var afgrænset til perioden 1. januar 2018 til 20. november 2024, og at der ved kommunikation skulle forstås *”alt, hvad FT har digitalt lagret med mit navn, initialer, cpr. nr. eller lign. som beskrevet i tidligere mail. Dvs. mails, dokumenter, sms, altså alt og i alle formater.”*

...

Den 11. december 2024 sendte Finanstilsynet pr. mail afgørelsen til klager, hvor klager fik delvis aktindsigt.

...

Den 3. juli 2025 modtog Finanstilsynet pr. mail en klage over afgørelsen af 11. december 2024.”

I Finanstilsynets afgørelse af 11. december 2024 fremgår blandt andet:

”Eventuelle sager om potentielle overtrædelser af regler, som Finanstilsynet påser overholdelsen af, jf. § 211 i lov om kapitalmarkeder, vedrører kernen i Finanstilsynets tilsynsvirksomhed og er efter deres karakter fortrolige. Finanstilsynet vurderer derfor, at sådanne sager er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt i medfør af § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder.

Vi har identificeret følgende ikke-fortrolige sager, der er omfattet af din anmodning: x1, x2, x3. Aktliste er vedlagt.

Finanstilsynet har ikke behandlet henvendelser fra pressen om CC A/S eller BB A/S i forbindelse med anmodningen om aktindsigt. Finanstilsynet har besvaret sådanne henvendelser med ”ingen kommentarer” eller afslag på aktindsigt.

Afgørelse

Vi har gennemgået sagerne og vurderet, at følgende dokumenter kan udleveres i sin helhed (vedlagt):
171782, 172134, 171780, 168899, 167337, 167324, 176121, 167338, 167324, 176121, 167330, 97280, 96766, 96767, 96768, 96769.

Vi har undtaget oplysninger i følgende dokumenter (vedlagt):
177736, 167332, 211278, 205200, 205867, 205868, 205869, 205870, 0193061, 193389, 186772, 186967, 186142, 18641, 186147, 177771, 96765, 96762, 96763.

Vi kan ikke imødekomme din anmodning i forhold til følgende dokumenter:
177737, 167329, 167331, 167333, 212018, 211279, 205191, 186676, 186139, 186140, 1864145, 96761.

Vi har undtaget dokument 186141 og 1454033. Der er tale om Erhvervsankenævnets kendelse af 14. april 2016 vedrørende en minoritetsaktionærs adgang til at klage over en afgørelse om sletning fra notering. Dokumentet er indgået i Finanstilsynets behandling af sag x2. Erhvervsankenævnets kendelse vedrører ikke dig, CC A/S eller BB A/S. Vi vurderer, at dokumentet ikke er omfattet af din anmodning om aktindsigt.

...

Begrundelse

Ad anmodningens pkt. 1 og 2

Enhver, som en afgørelse retter sig mod, anses som part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af Finanstilsynet i medfør af de i § 211, stk. 1-3, og § 213, stk. 1-3 og 5, i kapitalmarkedsloven, nævnte regler, for så vidt angår den del af sagen, som vedrører den pågældende. Det følger af § 231, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder.

Finanstilsynet vurderer, at du ikke har status som part i forhold til nogen sager, som du beder om aktindsigt i. Din anmodning skal derfor behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Det følger af § 7, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven, at enhver med de undtagelser, der følger af §§ 19-35, er berettiget til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed.

Fortrolige oplysninger

Efter § 35 i offentlighedsloven kan pligten til at meddele aktindsigt begrænses af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov. I medfør af § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder, er Finanstilsynet underlagt en sådan særlig tavshedspligt. Tavshedspligten omfatter bl.a. oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed, og som ikke er beregnet til at komme til offentlighedens kendskab på grund af deres fortrolige karakter. Tavshedspligten omfatter også oplysninger om en virksomheds forretningsmæssige forhold samt oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige.

Den særlige tavshedspligt er begrundet i en række konkrete hensyn. Det overordnede hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn og at beskytte virksomheder under tilsyn og deres kunder mod udlevering af fortrolige oplysninger.

Følgende dokumenter er helt eller delvist undtaget fra aktindsigt, da de indeholder fortrolige oplysninger om virksomheders forretningsmæssige forhold, og oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige: 177737, 167331, 167332, 167333, 186140, 186145, 96762.

Interne dokumenter

Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne dokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det følger af § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

Dokumentnumre 177736, 167329, 212018, 211279, 205191, 205200, 205870, 186676, 186139, 186144, 186147, 186148, 96765, 96761, 96762 og 96763 indeholder er interne dokumenter såsom videresendelse af mail, udkast til svar, og lign. Disse dokumenter har ikke på noget tidspunkt været afgivet til udenforstående. Dokumenterne er dermed undtaget fra retten til aktindsigt.

Enkeltpersoners private forhold

Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Det følger af § 30, nr. 1, i offentlighedsloven. Der er undtaget oplysninger om enkeltpersoners private forhold i dokumenterne 211278, 205867, 205868, 205869, 205870, 193661, 193389, 186772, 186967, 186139, 186140, 106142, 186144, 186145, 186147, 186148 og 177771.

Ad anmodningens pkt. 3

Finanstilsynets tavshedspligt omfatter oplysninger, som Finanstilsynet får gennem sin tilsynsvirksomhed, og som på grund af deres fortrolige karakter ikke er beregnet til at komme til offentlighedens kendskab. Sager om mulige lovovertrædelser, herunder insiderhandel og markedsmanipulation, er efter deres karakter fortrolige. Finanstilsynet offentliggør ikke-fortrolige oplysninger om politianmeldelser af virksomheder. Finanstilsynet har ikke offentliggjort oplysninger om sager vedr. CC A/S. Finanstilsynet kan ikke kommentere på eksistensen af sager vedr. CC A/S, da sådanne er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt.

Vi kan dog bekræfte, at Finanstilsynet i ét tilfælde har overdraget en sag om insiderhandel i CC A/S/BB A/Ss-aktien til politiet, da politiet har offentliggjort oplysning herom. Det følger af offentlighedslovens § 19, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager indenfor strafferetsplejen. Det betyder, at Finanstilsynet ikke kan imødekomme anmodninger om aktindsigt vedrørende sager, der er overgivet til politimæssig efterforskning. Det gælder også aktlister.

Ad anmodningens pkt. 4

Det følger af § 11, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven, at enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis samme stillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Finanstilsynet har i den forbindelse undersøgt, om det er muligt at lave et udtræk af oplysninger fra databaser med få og enkle kommandoer. Det er Finanstilsynets vurdering, at det vil kræve en efterfølgende manuel gennemgang af udtrækket for sikre, at sammenstillingen er retvisende. Den sammenstilling af oplysninger, som du efterspørger, kan derfor ikke foretages ved få og enkle kommandoer, hvorfor Finanstilsynet ikke kan udlevere en sådan sammenstilling til dig.

Finanstilsynet offentliggør årligt en statistik over antallet af sager om insiderhandel eller markedsmanipulation på tværs af markedspladser, som kan findes på Finanstilsynets hjemmeside.

Ad anmodningens pkt. 5

Eventuelle sager om potentielle overtrædelser af regler, som Finanstilsynet påser overholdelsen af, jf. § 211 i lov om kapitalmarkeder, vedrører kernen i

Finanstilsynets tilsynsvirksomhed og er efter deres karakter fortrolige. Finanstilsynet vurderer derfor, at sager eller oplysninger om tilsynet med AA A/S København, herunder virksomhedens overholdelse af lovgivningen og oplysninger om virksomhedens forretningsmæssige indretning, er omfattet af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt i medfør af § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder.

Finanstilsynet kan oplyse, at alle tilsynsreaktioner, herunder påbud, påtaler, administrative bødeforlæg og overgivelse af sager til politimæssig efterforskning, som er rettet mod virksomheder, og som ikke er fortrolige, offentliggøres på Finanstilsynets hjemmeside. Tilsynsreaktionerne kan findes på www.finanstilsynet.dk, under fanen "Tilsyn" og underbladet "Inspektioner og afgørelser (se alle)". Det er her muligt at filtrere efter type af tilsynsreaktion, virksomhedstype, inspektionsemne og årstal."

I klageskrivelsen af 3. juli 2025 fremgår:

"Jeg kræver at følgende oplyses til Erhvervsankenævnet. Undertegnede mener at Finanstilsynet begår en fejlvurdering ved at konkludere følgende: Finanstilsynet vurderer, at du ikke har status som part i forhold til nogen sager, som du beder om aktindsigt i. Din anmodning skal derfor behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Det bestrider jeg, i det jeg har en retlig og reel og betydningsfuld interesse personligt i sagerne.

Jeg er tidligere adm. direktør og bestyrelsesmedlem i CC A/S (senere BB A/S).

Jeg er personligt involveret i flere sager som vedrørende mit tidligere virke som adm. direktør for selskabet og er personligt part i flere sager som er aktive ved domstolene og som alle vedrører forhold som stammer fra mit virke og deltagelse i selskabet CC A/S og dets datterselskaber.

Derudover har jeg personligt anmeldt Finanstilsynet samt flere specifikke personer for brud på lovgivningen.

I afgørelsen fremgår en række dokument nr. som både henviser til interne og eksterne dokumenter.

Det er undertegnedes formodning at samtlige dokumenter har indhold som jeg personligt har behov for indblik i, qua min deltagelse som deltager i en række sager.

Det er eksempelvis følgende dokumenter i dette afsnit:

Følgende dokumenter er helt eller delvist undtaget fra aktindsigt, da de indeholder fortrolige oplysninger om virksomheders forretningsmæssige forhold, og oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige: 177737, 167331, 167332, 167333, 186140, 186145, 96762.

Interne dokumenter

Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne dokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det følger af § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

Dokumentnumre 177736, 167329, 212018, 211279, 205191, 205200, 205870, 186676, 186139, 186144, 186147, 186148, 96765, 96761, 96762 og

96763 indeholder interne dokumenter såsom videresendelse af mail, udkast til svar, og lign. Disse dokumenter har ikke på noget tidspunkt været afgivet til udenforstående. Dokumenterne er dermed undtaget fra retten til aktindsigt.

Enkeltpersoners private forhold

Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Det følger af § 30, nr. 1, i offentlighedsloven. Der er undtaget oplysninger om enkeltpersoners private forhold i dokumenterne 211278, 205867, 205868, 205869, 205870, 193661, 193389, 186772, 186967, 186139, 186140, 106142, 186144, 186145, 186147, 186148 og 177771.

Undertegnede har anmeldt Finanstilsynet for at have udarbejdet materiale, med et ukorrekt og delvist ulovligt indhold samt en række andre forhold. I de nævnte dokumenter er der formentligt dokumentation for brud på lovgivningen, eksempelvis ved at Finanstilsynet mod bedre vidende har fejlkonkluderet eller bevidst brugt ukorrekt indhold fra kilder som Finanstilsynet burde vide ikke var sandfærdige.

Det kan også være brud på lovgivningen ved at private eller selskaber, bevidst har informeret Finanstilsynet med ukorrekt data eller information, hvilket er ulovligt og strafbart.

Eksempelvis kan en privatinvestor have fremsendt ukorrekt information eller bevidst fejlagtig information til Finanstilsynet eller der kan være fejlagtig kommunikation vedrørende selskabets produkter eller teknologi og kunder m.v. Forhold som kan have påvirket Finanstilsynet og som dermed er strafbart.

Forhold som alle vedrører undertegnede personligt i forhold til anmeldelsen af Finanstilsynet og i en række private og offentlige sager. Sager hvor der er krav og mulige krav om økonomisk kompensation i forhold til undertegnede.

En offentlig myndighed (Finanstilsynet), som bliver bekendtgjort med mulige ulovlige forhold, skal ikke kunne "gemme" sådanne forhold ved at forhindre aktindsigt for en partsdeltager, i særdeleshed ikke hvis samme myndighed er anmeldt til politiet /NSK.

I det omfang at der er enkelte forhold i et dokument som vedrører et personligt forhold så som et Cpr. nr. eller lignende, er dette naturligvis ikke nødvendigt at få udleveret."

I Finanstilsynets førnævnte redegørelse af 11. juli 2025 fremgår om sagens retlige omstændigheder:

"2. Retligt grundlag

Efter § 9, stk. 1, i forvaltningsloven kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Forvaltningslovens partsbegreb er ikke defineret i forvaltningsloven, men skal forstås i overensstemmelse med lovens forarbejder og praksis. Begrebet dækker herefter typisk ansøgere, adressater for afgørelser eller personer, der efter forvaltningsrettens almindelige regler er klageberettigede. Andre kan også efter en konkret vurdering være parter i en sag, hvis de kan anses for at have en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagen og dens udfald.

Finanstilsynets sagsbehandling i medfør af i lov om kapitalmarkeder anvender imidlertid et mere snævert partsbegreb end forvaltningsloven. Det følger således af lov om kapitalmarkeder § 231, stk. 1, at enhver, som en afgørelse retter sig mod, anses som part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af

Finanstilsynet i medfør af de i § 211, stk. 1-3, og § 213, stk. 1-3 og 5, nævnte regler, for så vidt angår den del af sagen, som vedrører den pågældende. Dette modificeres i § 231, stk. 2 og 3, i lov om kapitalmarkeder, der fastlægger, hvem der derudover kan anses som part i forhold til visse specifikke sagstyper.

Det følger af forarbejderne til § 231¹, at partsbegrebet i bestemmelsen adskiller sig fra det forvaltningsretlige partsbegreb ved klart at afgrænse, hvem der kan anses for part i forhold til en afgørelse truffet af Finanstilsynet. Det følger således af § 231, at det som udgangspunkt ikke er andre end afgørelsens adressat, der tillægges partsstatus efter loven. Det følger videre af forarbejderne, at det særlige partsbegreb er nødvendigt for at undgå en udhuling af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. lovforslagets § 224, da parternes adgang til aktindsigt efter forvaltningsloven ikke tilsidesættes af reglerne om tavshedspligt, jf. § 9, stk. 5, i forvaltningsloven. Begrænsningen er nødvendig, da Finanstilsynets ansatte er underlagt en skærpet tavshedspligt, jf. lovforslagets § 224, stk. 1.²

I sager efter lov om kapitalmarkeder, hvor der ikke træffes en afgørelse, anses de juridiske eller fysiske personer, som sagen vedrører, ikke for at være parter i sagen. Det er således anført i forarbejderne til § 231, at *"Finanstilsynets beslutning om at overgive en sag til politimæssig efterforskning ikke udgør en afgørelse, og den fysiske eller juridiske person, som sagen vedrører, er dermed ikke part i sagen som følge af Finanstilsynets beslutning. Den pågældende persons adgang til aktindsigt m.v. er i stedet reguleret af offentlighedsloven."* Det fremgår også, at *"Finanstilsynets beslutning om at afslutte en sag, uden at Finanstilsynet træffer beslutning om en reaktion, er ikke en afgørelse, da denne beslutning ikke fastlægger retsstillingen for den pågældende fysiske eller juridiske person, som sagen vedrører. Den pågældende person kan søge om aktindsigt efter offentlighedslovens regler."*

Det fremgår af § 7, stk. 1 og 2, i lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), at enhver med de undtagelser, der følger af §§ 19-35, er berettiget til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed.

Pligten til at meddele oplysninger efter § 7 i offentlighedsloven er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, jf. § 35 i offentlighedsloven. § 224 i lov om kapitalmarkeder, er en særlig bestemmelse om tavshedspligt, der er omfattet af § 35 i offentlighedsloven.

Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne dokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det følger af § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

¹ Bemærkningerne til § 231, jf. Folketingstidende 2016-17, tillæg A, L155 som fremsat, side 334f

² Finanstilsynet bemærker, at tavshedspligten i § 224 i lov om kapitalmarkeder er svarende til tavshedspligten i § 354 i lov om finansiel virksomhed.

Retten til aktindsigt i interne dokumenter omfatter dog uanset § 23 oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23. Det følger af § 28, stk. 1, i offentlighedsloven.

Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Det følger af § 30, nr. 1, i offentlighedsloven.

3. Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynet forstår klagen således, at der klages over vurderingen af, at klager ikke har partsstatus, og at Finanstilsynet som følge heraf har behandlet aktindsigtsanmodningen efter offentlighedslovens bestemmelser med den konsekvens, at klager ikke har fået aktindsigt i de dokumenter, der knytter sig til anmodningens pkt. 1 og 2, jf. vedlagte bilag 2, side 3.

Spørgsmålet om partsstatus

Finanstilsynet har i afgørelsen af 11. december 2024 vurderet, at klager ikke har status som part i forhold til de sager, som klager bad om aktindsigt i.

Klager har bestridt dette med henvisning til, at klager har en retlig, reel og betydningsfuld personlig interesse i sagerne, idet klager er tidligere adm. direktør og bestyrelsesmedlem i CC A/S (det senere BB A/S) og er personligt involveret i flere retssager vedrørende selskabet.

De omhandlede sager (Finanstilsynets journalnummer x1, x2 og x3) er behandlet i Finanstilsynet på baggrund af tilsynshjemlen i § 211 i lov om kapitalmarkeder. Vurderingen af klagers mulige partsstatus skal derfor foretages ud fra det særlige partsbegreb i lov om kapitalmarkeder § 231, stk. 1. Det er efter denne bestemmelse alene afgørelsens adressat, der kan tillægges partsstatus. Der er hverken i bestemmelsen eller bestemmelsens forarbejder givet mulighed for, at der kan lægges vægt på andre hensyn i vurderingen af partsstatus, herunder en eventuel væsentlig retlig interesse, tidligere hverv, tillidsposter eller andet.

Sagerne x1 og x3 er ikke sager, hvor Finanstilsynet træffer afgørelser. Sag x2 er en afgørelsessag, hvor klager ikke er adressat. Det følger således af lov om kapitalmarkeder § 231, stk. 1, modsætningsvist, at klager ikke er part i forhold til disse sager.

Finanstilsynet bemærker i forlængelse heraf, at det er tilsynets vurdering, at klagers aktindsigtsanmodning ikke vedrører nogle af de i stk. 2-3 oplistede sagstyper.

Klager kan på den baggrund ikke anses som part i forhold til de sager, som klager har søgt om aktindsigt i. Finanstilsynets fastholder på denne baggrund vurderingen af, at klagers anmodning om aktindsigt skal behandles efter offentlighedsloven.

Vurderingen efter offentlighedsloven

Finanstilsynet har ikke på baggrund af klagen fundet anledning til at genoptage vurderingen af de undtagne dokumenter og oplysninger efter offentlighedsloven. Finanstilsynet fastholder således sin afgørelse.

I relation til Finanstilsynets vurdering af de interne dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, (videresendelse af mail, udkast til svar og lign.) skal det dog tilføjes, at Finanstilsynet ligeledes har vurderet at, disse dokumenter ikke indeholder sagsrelevante oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger. Dokumenterne vurderes således ikke at indeholde ekstraheringspligtige oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

4. Konklusion

Finanstilsynet har vurderet klagers mulige partsstatus ud fra det særlige partsbegreb i lov om kapitalmarkeder § 231, stk. 1. Herefter er det alene adressaten i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af Finanstilsynet i medfør af de i § 211, stk. 1-3, og § 213, stk. 1-3 og 5, i kapitalmarksloven, nævnte regler, for så vidt angår den del af sagen, som vedrører den pågældende, der kan anses som part i sagen. Hverken bestemmelsen eller bestemmelsens forarbejder giver mulighed for, at der kan lægges vægt på andre hensyn i vurderingen af partsstatus.

De i afgørelsen af 11. december 2024 anførte sager er enten ikke afgørelsessager eller er en afgørelsessag, der ikke har klager som adressat. Det følger således af lov om kapitalmarkeder § 231, stk. 1, modsætningsvist, at klager ikke er part i forhold til disse sager. Aktindsigtsanmodningen skal således behandles efter offentlighedsloven.

Finanstilsynet finder ikke grundlag for at genoptage vurderingen af aktindsigtsanmodningen efter offentlighedsloven. Dog skal det tilføjes, at Finanstilsynet har vurderet, at dokumenterne undtaget i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

På baggrund af dette fastholder Finanstilsynet sin afgørelse af 11. december 2024.”

Ankenævnet udtaler:

Ankenævnets kompetence

Det følger af offentlighedslovens § 37, stk. 1,³ at afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

³ Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen.

Af forarbejderne til offentlighedslovens § 37, stk. 1, jf. de specielle bemærkninger i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, fremgår blandt andet:

”Bestemmelsen i stk. 1 indebærer, at den underordnede myndigheds afgørelse om aktindsigtsspørgsmål ikke kan påklages til den overordnede myndighed, herunder til den øverste klageinstans i de tilfælde, hvor den underordnede myndigheds afgørelse i den materielle sag ikke er undergivet klageadgang.
...

I tilfælde, hvor klageadgangen i forhold til den materielle afgørelse er særligt reguleret, f.eks. ved oprettelse af en særlig klageinstans, følger det af stk. 1, at aktindsigtsafgørelser også skal påklages til den særlige klageinstans.”

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 37, stk. 1, indebærer således, at i de tilfælde, hvor klageadgangen er særligt reguleret, f.eks. ved klage til Erhvervsankenævnet, er udgangspunktet, at også afgørelser om aktindsigt i sager, hvor den materielle afgørelse henhører under klageinstansens kompetence, kan påklages til denne.

Efter lov om kapitalmarkeder § 232⁴ kan afgørelser truffet af Finanstilsynet i henhold til de i lovens § 211 og § 213, stk. 1-3 og 5, nævnte regler indbringes for Erhvervsankenævnet. Finanstilsynet påser herefter overholdelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 om markedsmisbrug og regler fastsat i medfør heraf, jf. §221, stk. 2, nr. 5 i lov om kapitalmarkeder.

Klager har anmodet om aktindsigt i kommunikation, hvor klager er nævnt, kommunikation vedrørende selskaberne CC A/S og BB A/Ss, sager vedrørende selskabet CC A/S, information om antal sager vedrørende kursmanipulation i selskaber noteret på markedspladsen AA A/S og information om kritik eller andre reaktioner, som Finanstilsynets har givet AA A/S.

Det fremgår af Finanstilsynets redegørelse, at der er meddelt delvis aktindsigt i sag x1, x2 og x3, der er behandlet i Finanstilsynet på baggrund af tilsynshjemlen i lov om kapitalmarkeder § 211.

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 652 af 9. juni 2025 om kapitalmarkeder.

Sagerne x1 og x3 omhandler henvendelser vedrørende muligheden for at klage over AA A/Ss afgørelse af 19. august 2021 om sletning af BB A/Ss aktier fra handel på AA A/S. Henvendelserne har ikke ført til, at Finanstilsynet har behandlet klager over afgørelsen. Sag x2 omhandler Finanstilsynets behandling af en klage over AA A/Ss afgørelse af 19. august 2021 om sletning af BB A/Ss aktier fra handel på AA A/S.

Ankenævnet finder, at nævnet ikke i medfør af offentlighedslovens § 37, stk. 1, har kompetence til at behandle de dele af klagen, der vedrører aktindsigt i Finanstilsynets sager x1 og x3. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der ikke er tale om sager, der kan påklages til ankenævnet i medfør af lov om kapitalmarkeder § 232.

Ankenævnet bemærker, at for så vidt angår klagen over aktindsigt i oplysninger, som ikke henhører under ankenævnet kompetence, at Finanstilsynet har en forpligtelse til at indbringe klagen for rette klageinstans.

Partsstatus

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1 og 2,⁵ kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, med de undtagelser, der følger af lovens §§ 12-15 b, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Lov om kapitalmarkeder § 231, stk. 1, fastslår, at enhver, som en afgørelse retter sig mod, anses som part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af Finanstilsynet i medfør af de i § 211, stk. 1-3, og § 213, stk. 1-3 og 5, nævnte regler, for så vidt angår den del af sagen, som vedrører den pågældende. Udgangspunktet er herefter, at alene afgørelsens adressater anses som parter i sager, hvor Finanstilsynet træffer afgørelse i medfør af regler, som Finanstilsynet påser overholdelsen af. Det særlige partsbegreb er indført for at undgå en udhuling af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. lovforslagets § 224, da parternes adgang til aktindsigt efter forvaltningsloven ikke tilsidesættes af reglerne om tavshedspligt.⁶

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

⁶ Jf. lovforslag nr. L 155 af 15. marts 2017 vedrørende § 231.

Finanstilsynet har ved afgørelsen af 11. december 2024 behandlet klagers anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven, idet tilsynet ikke anser klager for at være part. Af Finanstilsynets redegørelse fremgår, at Finanstilsynet i sin vurdering af klagers partsstatus i relation til sag x2 har lagt vægt på, at klager ikke er adressat for Finanstilsynets afgørelse.

Ankenævnet tiltræder Finanstilsynets vurdering af, at klager ikke kan anses for part i relation til Finanstilsynets sag x2, og at anmodningen om aktindsigt derfor er behandlet efter offentlighedsloven.

Finanstilsynets tavshedspligt

Det følger af § 35 i offentlighedsloven, at 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. Retsvirkningen af en særlig tavshedspligtbestemmelse er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold efter offentlighedsloven.⁷

Det følger af § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder, at Finanstilsynet har tavshedspligt i forhold til fortrolige oplysninger, som tilsynet får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Det overordnede formål er et effektivt tilsyn og at beskytte virksomheder under tilsyn og deres kunder mod udlevering af fortrolige oplysninger. Tavshedspligten omfatter således oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem sin tilsyns- og afviklingsvirksomhed, og som ikke er beregnet til at komme til offentlighedens kendskab på grund af deres fortrolige karakter. Af lovbemærkningerne til § 224 fremgår det blandt andet:

”Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. Oplysninger, som efter deres karakter er offentlige, f.eks. regnskaber og

⁷ Jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 35.

fondsbørsmeddelelser, er ikke omfattet af tavshedspligten. Tilsvarende gælder oprindeligt fortrolige oplysninger, som uden om tilsynet er blevet offentliggjort af andre kanaler i en grad, at det er blevet almindeligt kendt.

Ved oplysninger, der efter deres karakter er fortrolige, forstås, oplysninger, der ikke direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomheders forhold. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om økonomiske eller forretningsmæssige forhold for personer og selskaber, som ikke er kunder i egentlig forstand, men som f.eks. kautionerer for kunder, har ejerandele i den finansielle virksomheds kunder eller på anden vis har en personlig, økonomisk eller forretningsmæssig tilknytning til kunder uden selv at være det.

Begrebet tilsynsvirksomhed skal ses i forhold til de pligter, der er pålagt Finanstilsynet i lovforslagets kapitel 37. Det medfører bl.a., at sager, der relaterer sig til tilsynsforpligtelsen i lovforslagets § 211, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven samt en række forordninger og regler udstedt i medfør af loven og de pågældende forordninger, samt undersøgelser efter lovforslagets § 215 er omfattet af tilsynsvirksomheden. I modsætning hertil er oplysninger, som Finanstilsynet modtager som led i sin reguleringsvirksomhed og informationsvirksomhed, ikke omfattet. Udstedelse af bekendtgørelser med hjemmel i loven er ikke omfattet af tilsynsvirksomheden, ligesom udarbejdelse af årsberetningen er en del af informationsvirksomheden.

Adgangen til meroffentlighed, jf. § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven, i Finanstilsynets sager efter offentlighedsloven begrænses af Finanstilsynets tavshedspligt. Det er dog udelukkende adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, der er begrænset. Parters rettigheder, herunder adgang til aktindsigt, skal afgøres efter forvaltningsloven. Afgørelse af, hvem der er part i forhold til Finanstilsynet, træffes efter lovforslagets § 231.⁸

Det fremgår af Finanstilsynets afgørelse af 11. december 2024, at Finanstilsynet i sag x2 har meddelt afslag på aktindsigt i dokumentnr. 186140 og dokumentnr. 186145 med henvisning til, at tilsynet har fået kendskab til oplysningerne gennem sin tilsynsvirksomhed, og at disse derved er fortrolige, jf. lov om kapitalmarkeder § 224, stk. 1. Det fremgår ikke af Finanstilsynets afgørelse, at Finanstilsynets afslag på aktindsigt er begrundet i en konkret vurdering af de enkelte oplysninger i dokumenterne.

Ankenævnet har gennemgået de dokumenter, der er undtaget med henvisning til Finanstilsynets tavshedspligt i lov om kapitalmarkeder § 224, stk. 1. Ankenævnet finder, at der, for så vidt angår en væsentlig del af oplysningerne i dokumentnr. 186140 og dokumentnr. 186145, er tale om oplysninger, der er offentligt tilgængelige på AA A/Ss

⁸ Jf. Lovforslag nr. 155 af 15. marts 2017 vedrørende § 224.

hjemmeside. Ankenævnet finder, at oplysningerne herved har mistet sin fortrolige karakter.

Ankenævnet meddeler derfor aktindsigt i dokumentnr. 186140 og dokumentnr. 186145, i det omfang oplysningerne i dokumenterne er offentligt tilgængelige.

Interne dokumenter

Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter. Ifølge § 23, stk. 2, mister dokumenter karakter af at være interne, når disse afgives til udenforstående, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

Det følger af forarbejderne, at et internt dokument kun bør undtages aktindsigt, hvis der foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage det pågældende dokument. Hvis dokumentet for eksempel ikke indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter eller i øvrigt ikke tjener som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces bør myndigheder i almindelighed give aktindsigt i dokumentet efter meroffentlighedsprincippet i lovudkastets § 14, stk. 1.⁹

Efter offentlighedslovens § 26 gælder retten til interne dokumenter uanset § 23, stk. 1, for dokumenter, som foreligger i endelig form, når 1) dokumenterne alene gengiver den endelige beslutning, 2) gengiver oplysninger, som der har været pligt til at notere, 3) dokumenterne er udarbejdet for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder, 4) indeholder generelle retningslinjer for sagsbehandlingen, eller 5) indeholder en systematiseret gengivelse af praksis.

Efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, omfatter aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. lovens § 23 en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter omfattet af bl.a. § 23. Efter § 28, stk. 2, gælder § 28, stk. 1, og ikke i det

⁹ Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009 om Offentlighedsloven, s. 569, kapitel 16, pkt. 6.1.2 om ”Afgrænsningen af interne dokumenter”.

omfang 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Det fremgår af Finanstilsynets afgørelse af 11. december 2024, at Finanstilsynet i sag x2 har meddelt afslag på aktindsigt i følgende dokumenter med henvisning til, at der er tale om interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1:

- dokumentnr. 212018
- dokumentnr. 211279
- dokumentnr. 205191
- dokumentnr. 186676
- dokumentnr. 186139

Finanstilsynet har endvidere meddelt afslag på aktindsigt i oplysninger i følgende dokumenter med henvisning til, at oplysningerne er interne efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1

- dokumentnr. 205200
- dokumentnr. 205870
- dokumentnr. 186144
- dokumentnr. 186147
- dokumentnr. 186148

Ankenævnet har gennemgået de dokumenter og oplysninger, der er undtaget som interne. Dokumenterne indeholder blandt andet udkast til afgørelse, notater og intern korrespondance om sagens behandling. Ankenævnet tiltræder Finanstilsynets vurdering af, at der er tale om interne arbejdsdokumenter, som kan undtages aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1.

Ankenævnet bemærker, at der for så vidt angår dokumentnr. 205200 og dokumentnr. 211279 er der tale om emailtråde, som består af både interne og eksterne e-mails. I relation til aktindsigt bør hver mail behandles som et enkeltstående dokument. Det fremgår ikke af Finanstilsynets afgørelse om aktindsigt, at Finanstilsynet konkret har taget stilling til, hvorvidt de eksterne mails i dokumentnr. 205200 og dokumentnr. 211279 kan undtages fra aktindsigt.

Ved Ankenævnets gennemgang af sagens materiale, har Ankenævnet konstateret, at de eksterne mails i dokumentnr. 205200 også indgår i blandt andet dokumentnr. 205867, dokumentnr. 205870 og dokumentnr. 193389, og at Finanstilsynet i disse dokumenter konkret har taget stilling til, hvorvidt der har kunnet meddeles aktindsigt i e-mailtrådene.

Ankenævnet har endvidere konstateret, at den eksterne mail i dokumentnr. 211279 også indgår i dokumentnr. 211278, og at Finanstilsynet her har meddelt delvist aktindsigt i mailen.

Ankenævnet meddeler derfor aktindsigt i dokumentnr. 211279, således at der udleveres de dele af dokumentet, som allerede er udleveret i dokumentnr. 211278.

Enkeltpersoners private forhold

Efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Det følger af forarbejderne, at myndigheden ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre »private forhold«, må tage udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den *almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen, og det er ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår.

Omfattet af bestemmelsen er særligt følsomme oplysninger, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er mindre følsomme oplysninger omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer.¹⁰

¹⁰ Jf. Lovforslag nr. 144 af 7. juli 2013 om Offentlighed i forvaltningen.

Det fremgår af Finanstilsynets afgørelse af 11. december 2024, at Finanstilsynet i sag x2 har meddelt afslag på aktindsigt i oplysninger i følgende dokumenter med henvisning til, at oplysningerne vedrører private forhold og dermed undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1:

- dokumentnr. 211278
- dokumentnr. 205867
- dokumentnr. 205868
- dokumentnr. 205869
- dokumentnr. 205870
- dokumentnr. 193061
- dokumentnr. 193389
- dokumentnr. 186772
- dokumentnr. 186967
- dokumentnr. 186139
- dokumentnr. 186140
- dokumentnr. 186142
- dokumentnr. 186144
- dokumentnr. 186145
- dokumentnr. 186147
- dokumentnr. 186148
- dokumentnr. 177771

Ankenævnet har gennemgået de oplysninger, der er undtaget med henvisning til, at oplysningerne vedrører enkeltpersoners private forhold. Ankenævnet tiltræder Finanstilsynets vurdering af, at oplysninger om eksempelvis en privatpersons cpr-nr. og økonomiske forhold kan undtages fra aktindsigt.

Ankenævnet bemærker, at Finanstilsynet med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1, har undtaget oplysninger om en klagers navn og adresse, uanset at disse oplysninger ikke er beskyttede i folkeregisteret. Finanstilsynet har endvidere undtaget oplysninger fra klager, som ikke vedrører klagers private, herunder økonomiske, forhold direkte. Ankenævnet finder, at der ikke med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1, er grundlag for at undtage disse oplysninger.

Ankenævnet meddeler således aktindsigt i oplysninger om navn, adresse med videre på en privat klager, samt oplysninger som ikke vedrører den pågældendes private, herunder økonomiske, forhold i dokumentnr. 211278, 205867, 205868, 205869, 205870, 193061, 193389, 186772, 186967, 186139, 186140, 186142, 186144, 186145, 186147, 186148 og 177771.

Meroffentlighed

Ankenævnet har vurderet, om der kan meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.

Det bemærkes herved, at der ikke kan meddeles aktindsigt i videre omfang efter § 14 i offentlighedsloven, da det vil være i strid med tavshedspligtsreglerne, jf. lovens § 14, stk. 1, 2. pkt.

Konklusion

Ankenævnet hjemviser herefter sagen til Finanstilsynet med henblik på, at Finanstilsynet meddeler klager yderligere aktindsigt i overensstemmelse med Erhvervsankenævnets afgørelse.