

DEN 28. august 2025 - J.NR. 25/06432 25/06435

Erhvervsankenævnet afviser klage over aktindsigt, da de ikke finder, at de har kompetence til at behandle klagen

Offentlighedslovens §§ 23, 37 og 43

Maria Malling Eriksen, Sys Roving og Mikael Friis Rasmussen

Kendelse KL A/S [Forsikringsselskab]

mod

Finanstilsynet

AA [Advokatpartnerselskab] har på vegne af KL A/S (klager) påklaget Finanstilsynets afgørelser af henholdsvis 13. og 26. juni 2025 om delvist afslag på aktindsigt i dokumenter, der knytter sig til de uvarslede prisstigninger, som KL A/S foretog i årene 2016 – 2020, herunder korrespondance med og mødereferater fra møder med Forbrugerombudsmanden.

Sagens omstændigheder:

Af Finanstilsynets redegørelse af 16. juli 2025 fremgår om sagens faktiske omstændigheder blandt andet:

”1. Sagsfremstilling

Klager anmodede den 2. juni 2025 pr. mail om aktindsigt (**Bilag 1**).

I anmodningen skriver klager følgende:

”På vegne af KL A/S anmoder jeg om aktindsigt i alle dokumenter, herunder korrespondance med Forbrugerombudsmanden og mødereferater fra møder mellem Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden, der knytter sig til de uvarslede prisstigninger, KL A/S foretog i årene 2016-2020, og som der pt. verserer en sag om hos Højesteret. Anmodningen omfatter alle dokumenter, der angår sagen eller omtaler eller berører kontakt mellem Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden.”

Finanstilsynet identificerede på den baggrund følgende sager og akter, der indeholdt oplysninger, som var relevante i forhold til klagers anmodning:

- Sagsnr. 1: akt 1-4.
- Sagsnr. 2: akt 1-2.
- Sagsnr. 3: Akt 1-4.
- Sagsnr. 4: dokument nr. 1200087 og 1366814, akt. 6, 11 og 14.

Finanstilsynet sendte den 13. juni 2025 afgørelse om aktindsigt og de dertilhørende bilag med aktlister til klager (**Bilag 2**).

I afgørelsen blev der med henvisning til Finanstilsynets særlige tavshedspligt undtaget oplysninger i sagsnr. 2, akt. 1-2 og sagsnr. 3, akt 1.

Finanstilsynet undtog følgende dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1:

- Sagsnr. 3, akt 3.
- Sagsnr. 4, dokument nr. 1200087 og 1366814, akt. 6, 11 og 14.

Finanstilsynet udleverede dog sagsnr. 3, akt 3 efter princippet om meroffentlighed.

Den 24. juni 2025 anmodede klager Finanstilsynet om at ekstrahere oplysninger i de interne dokumenter, som Finanstilsynet havde undtaget, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (**Bilag 3**).

Klagers anmodning lød som følgende:

”[...]

Efter at have læst afgørelsen og materialet igennem kan jeg konstatere, at ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1, ikke er blevet iagttaget i relation til de interne dokumenter omfattet af § 23, stk. 1. (Finanstilsynets understregning)

Jeg vil derfor bede jer ekstrahere de oplysninger, der er omfattet af § 28, stk. 1, i de dokumenter, som er omfattet af min aktindsigtsanmodning, og udlevere disse.

[...]”

Finanstilsynet sendte den 26. juni 2025 Finanstilsynets afgørelse til klager (**Bilag 4**).

Ud fra ordlyden af klagers henvendelse den 24. juni 2025, var det Finanstilsynets klare opfattelse, at klager alene anmodede Finanstilsynet om at foretage ekstrahering i sagsnr. 4, dokument nr. 1200087 og 1366814, akt. 6, 11 og 14.

De omtalte dokumenter er interne mødereferater og korrespondance. Dokumenterne indeholder dels oplysninger, som ligger udenfor for klagers aktindsigtsanmodning og oplysninger, som var relevante for anmodningen.

Finanstilsynet vurderede, at de relevante dele af dokumenterne var offentligt tilgængelige og undtog derfor oplysningerne med henvisning til undtagelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Finanstilsynet vurderede dog at de oplysninger, som var relevante for klagers anmodning, kunne udleveres efter princippet om meroffentlighed. Finanstilsynet foretog derfor ekstrahering ved at anonymisere de oplysninger, som ikke var relevante for anmodningen og lade de relevante oplysninger være synlige.”

I Finanstilsynets afgørelse af 13. juni 2025 fremgår blandt andet:

”Afgørelse

Vi har gennemgået sagen og vurderet, at følgende dokumenter kan udleveres i sin helhed (vedlagt):

- Sagsnr. 1, akt 1-4.
- Sagsnr. 3, Akt 2 og 4.

Vi har undtaget oplysninger i følgende dokumenter (vedlagt):

- Sagsnr. 5018-0407, akt 1-2.
- Sagsnr. 3, akt 1.

Vi kan ikke imødekomme din anmodning i forhold til følgende dokumenter:

- Sagsnr. 3, akt 3.
- Sagsnr. 4, dokument nr. 1200087 og 1366814, akt. 6, 11 og 14.

Begrundelse

Finanstilsynet vurderer, at du ikke har status som part i forhold til de dokumenter, 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.

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.

Sagsnr. 3, akt 3 udgør et internt dokument i form af et notat vedr. KL A/S’ model for prisjusteringer. Notatet indgår som led i vurderingen af, hvorvidt Finanstilsynet skal starte sag op. Sagsnr. 4, dokument nr. 1200087 og

1366814, akt. 6, 11 og 14 udgør interne dokumenter i form af interne mødenotater fra koordinationsmøder med Forbrugerombudsmanden.

Disse dokumenter har ikke på noget tidspunkt været afgivet til udenforstående. Dokumenterne er dermed undtaget fra retten til aktindsigt.

Retten til aktindsigt omfatter heller ikke oplysninger, som er underlagt tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, jf. § 35 i offentlighedsloven. Lov om finansiel virksomhed § 354 g, stk. 1, er en særlig bestemmelse om tavshedspligt, der er omfattet af § 35 i offentlighedsloven.

Det følger af § 354 g, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, at Finanstilsynets ansatte ikke må videregive oplysninger om en person, når vedkommende har indberettet en virksomhed eller en person til Finanstilsynet for overtrædelse eller potentiel overtrædelse af den finansielle regulering, som Finanstilsynet fører tilsyn med.

Finanstilsynet har i medfør af lov om finansiel virksomhed § 354 g, stk. 1, undtaget oplysninger i sagsnr. 2, akt 1-2 og sagsnr. 3, akt 1. De undtagne oplysninger er navne og informationer, som ville gøre det muligt at identificere indberetteren.

Meroffentlighed

Vi har overvejet, om der er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 14 i offentlighedsloven.

Vi har i den forbindelse afvejet de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i § 23, stk. 1 i offentlighedsloven, om hensynet til vores interne beslutningsproces, mod den berettigede interesse, du som repræsentant for KL A/S må antages at have i at få aktindsigt i de interne dokumenter nævnt ovenfor.

For så vidt angår sagsnr. 4, dokument nr. 1200087 og 1366814, akt. 6, 11 og 14 har vi vurderet, at der ikke er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

For så vidt angår sagsnr. 3, akt 3 har vi vurderet, at din interesse i emnet vejer tungere end Finanstilsynets interesse i ikke at give aktindsigt i det pågældende dokument, og Finanstilsynet giver dig derfor aktindsigt i dokumentet.”

I Finanstilsynets afgørelse af 26. juni 2025, efter klagers henvendelse til Finanstilsynet af 24. juni 2025, fremgår blandt andet følgende:

”Finanstilsynet har den 24. juni 2025 pr. mail modtaget din anmodning om ekstrahering i de dokumenter, som Finanstilsynet med henvisning til

offentlighedslovens § 23, stk. 1, undtog fra materialet, som du modtog aktindsigt i den 13. juni 2025.

Det drejer sig om følgende dokumenter:

- Sagsnr. 4, dokument nr. 1200087 og 1366814, akt. 6, 11 og 14.

Du ønsker også oplyst i hvilket omfang din aktindsigtsbegæring er drøftet med Forbrugerombudsmanden og eventuel korrespondance mv. herom udlevet.

Finanstilsynet kan oplyse, at din aktindsigtsanmodning endnu ikke er drøftet med Forbrugerombudsmanden.

Afgørelse

Vi kan ikke imødekomme din anmodning om ekstrahering i forhold til dokumenterne.

Begrundelse

Det følger af § 28, stk. 1, i offentlighedsloven, at retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af blandt andet § 23, altid omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Ifølge § 28, stk. 2, gælder stk. 1, ikke, i det omfang det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Finanstilsynet vurderer, at sagsnr. 4, dokument nr. 1200087 og 1366814, akt. 6, 11 og 14, indeholder oplysninger, som falder udenfor temaet af din aktindsigtsanmodning. De oplysninger, som falder indenfor temaet af din anmodning, er offentligt tilgængelige.

På baggrund af ovenstående foretages der ikke ekstrahering, jf. offentlighedslovens 28, stk. 2, nr. 3.

Meroffentlighed

Vi har overvejet, om der er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 14 i offentlighedsloven.

Vi har i den forbindelse afvejet de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i § 23, stk. 1, og § 28 i offentlighedsloven, mod den berettigede interesse, du som repræsentant for KL A/S må antages at have i at få aktindsigt i oplysningerne nævnt ovenfor.

For så vidt angår sagsnr. 4, dokument nr. 1200087 og 1366814, akt. 6, 11 og 14 har vi vurderet, at oplysningerne, som er relevante for temaet i din anmodning kan udleveres.”

I klageskrivelsen af 11. juli 2025 fremgår blandt andet:

"På vegne af KL A/S skal jeg hermed klage over Finanstilsynets to afgørelser om aktindsigt af 13. juni 2025 og 26. juni 2025 (vedlagt).

Min aktindsigtsanmodning af 2. juni 2025 lød:

"På vegne af KL A/S anmoder jeg om aktindsigt i alle dokumenter, herunder korrespondance med Forbrugerombudsmanden og mødereferater fra møder mellem Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden, der knytter sig til de uvarslede prisstigninger, KL A/S foretog i årene 2016-2020, og som der pt. verserer en sag om hos Højesteret. Anmodningen omfatter alle dokumenter, der angår sagen eller omtaler eller berører kontakt mellem Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden."

Ved afgørelse af 13. juni 2025 imødekom Finanstilsynet delvist anmodningen, idet en stor del af materialet dog ifølge Finanstilsynet var undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Herudover var der ikke foretaget ekstrahering efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Ved e-mail af 24. juni 2025 anmodede vi derfor om, at Finanstilsynet ekstraherede oplysningerne omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Ved afgørelse af 26. juni 2025 afslog Finanstilsynet anmodningen under henvisning til, at oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Da de to afgørelser udspringer af den oprindelige anmodning af 2. juni 2025, påklages de samlet.

Finanstilsynet er forpligtet til at ekstrahere de nævnte oplysninger i de interne dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Alternativt skal Finanstilsynet henvise til, hvor de pågældende oplysninger er offentliggjort, således at KL A/S har mulighed for at varetage sine interesser.

Det skyldes især følgende to forhold:

- De interne dokumenter, hvori der skal foretages ekstrahering efter § 28, stk. 1, udgør bl.a. referater af koordinationsmøder mellem Forbrugerombudsmanden og Finanstilsynet, jf. den udleverede sagsudskrift. Det er i min optik usandsynligt, at samtlige faktiske oplysninger omfattet af ekstraheringspligten er offentligt tilgængelige, når der er tale om interne mødereferater og når der - antageligvis - er tale om myndighedernes udveksling af synspunkter om sagen.

- I afgørelsen af 26. juni 2025 mangler en henvisning til, hvor oplysningerne omfattet af § 28, stk. 1, kan findes offentligt tilgængeligt. Denne henvisning er påkrævet ifølge praksis fra Folketingets Ombudsmand, f.eks. sagsnr. 5 og sagsnr. 6.”

I Finanstilsynets førnævnte redegørelse af 16. juli 2025 fremgår om sagens retlige omstændigheder:

”2. Retligt grundlag

Klager har ikke status som part i forhold til de sager hos Finanstilsynet, som klager beder om aktindsigt i. Klagers anmodning om aktindsigt er derfor behandlet efter 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.

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.

Det følger af § 28, stk. 1, at retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af blandt andet § 23, altid omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Ifølge § 28, stk. 2, nr. 3, gælder stk. 1, ikke, i det omfang de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige.

3. Finanstilsynet vurdering

Finanstilsynet vurderer, at klagen til Erhvervsankenævnet konkret drejer sig om hvorvidt der er foretaget ekstrahering af dokument nr. 1200087 og 1366814, akt. 6, 11 og 14 i sagsnr. 4.

Finanstilsynet vurderer dette, fordi klager i anmodningen den 24. juni 2025 konkret henviser til de interne dokumenter, som Finanstilsynet i afgørelsen af 13. juni 2024 undtog, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1.

Finanstilsynet vurderer, at sagsnr. 3, akt 3 ikke er omfattet af klagen, fordi akt 3 blev udleveret den 13. juni 2025 med henvisning til princippet om meroffentlighed.

Til brug for Erhvervsankenævnets vurdering, vedlægger Finanstilsynet derfor dokument nr. 1200087 og 1366814, akt. 6, 11 og 14 i ikke-anonymiseret form (**Bilag 5**). Det er Finanstilsynets opfattelse, at Finanstilsynet, jf. klagers oprindelige aktindsigtsanmodning, ikke har pligt til at udlevere dokumenterne

i deres fulde form til klager, idet de vedrører forhold, der ikke er omfattet af temaet for klagerens aktindsigtsanmodning

Klager har ved Finanstilsynets afgørelse af 26. juni 2025 modtaget de oplysninger i dokumenterne, som er relevante for klagers oprindelige aktindsigtsanmodning.

Finanstilsynet bemærker afslutningsvist, at Finanstilsynet i afgørelsen fejlagtigt angav, at oplysningerne i akt 14 var offentligt tilgængelige.

Akt 14 udgør dog intern kommunikation, som ikke har været givet til udenforstående, og vil derfor kunne undtages med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1. Finanstilsynet udleverede dog de for anmodning relevante oplysninger i akt 14 efter princippet om meroffentlighed.

4. Konklusion

Det er på baggrund af ovenstående Finanstilsynets vurdering, at Finanstilsynet har imødekommet klagers anmodning af 24. juni 2025 om ekstrahering af dokument nr. 1200087 og 1366814, akt. 6, 11 og 14, og at Finanstilsynet har handlet indenfor rammerne af offentlighedsloven.

Med henvisning til ovenstående bemærkninger fastholder Finanstilsynet sine afgørelser af 13. og 26. juni 2025.”

Ankenævnet udtaler:

Erhvervsankenævnet forstår aktindsigtsanmodningen af 2. juni 2025 således, at den både omfatter dokumenter i Finanstilsynets egne sager om de uvarslede prisstigninger, KL A/S foretog i årene 2016-2020, samt dokumenter om sagen KL A/S mod Forbrugerombudsmanden, der for tiden verserer ved Højesteret.

Endvidere forstår Erhvervsankenævnet klagen af 11. juni 2025 sådan, at den alene angår eventuel manglende ekstrahering i de fem dokumenter, som Finanstilsynet har udleveret delvist med henvisning til, at det er interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1. Ankenævnet konstaterer, at de fem dokumenter alle er en del af Finanstilsynets sag med sagsnr. 4 (”Koordinationsmøder med Forbrugerombudsmanden”).

Det følger af offentlighedslovens¹ § 37, stk. 1, 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.

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 bl.a.:

”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. Der kan herved tillige henvises til betænkning nr. 1510/2009, side 770 og side 1020, som ligger til grund for lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013.

Efter lov om finansiel virksomhed² § 372, kan afgørelser truffet af Finanstilsynet i henhold til loven og regler udstedt i medfør af loven – herunder reglerne om redelig forretningsskik og god praksis i § 43 – indbringes for Erhvervsankenævnet.

Erhvervsankenævnet finder, at ankenævnet ikke i medfør af offentlighedslovens § 37, stk. 1, har kompetence til at behandle klagen over aktindsigt i Finanstilsynets dokumenter, som vedrører højesteretssagen KL A/S mod Forbrugerombudsmanden, i det dokumenterne ikke vedrører en afgørelse, der kan påklages til ankenævnet i medfør af lov om finansiel virksomhed.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen

² Lovbekendtgørelse nr. 650 af 9. juni 2025 om finansiel virksomhed