

Den 8. april 2025 - J.NR. 25/01546

Ankenævnet finder, at nævnet ikke har kompetence i medhør af offentlighedslovens § 37, stk. 1 til at behandle klage over aktindsigt i Finanstilsynets sag.

Offentligheden § 37, stk. 1, lov om kapitalmarkeder § 211, 213, stk. 1-3 og 5, § 221, § 232

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

## Kendelse

AA

mod

Finanstilsynet

Journalist AA (klager) har påklaget Finanstilsynets afgørelse af 7. februar 2025 om afslag på anmodning om aktindsigt.

### Sagens omstændigheder:

Klager fremsatte den 24. januar 2025 følgende anmodning om aktindsigt:

”Jeg er journalist i den norske avisen [avis 1]. Viser til vedtak om overtredelsesgebyr som nylig ble ilagt [bank 1] av Finanstilsynet i Norge for markedsmanipulasjon. Det dreide seg om syndikeringen av et statsobligasjonslån.

Vi ber om innsyn i alle dokumenter og korrespondanse dere har om saken.”

I Finanstilsynets afgørelse af 30. januar 2025 hedder det:

”I anmodningen skriver du følgende:

...

Vi har identificeret følgende sag, der er omfattet af din anmodning om aktindsigt: [sagsnummer 1].

### Afgørelse

Vi kan ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt.

### Begrundelse

Finanstilsynet vurderer, at du ikke har status som part i forhold til den sag, som du beder om aktindsigt i. Din anmodning om aktindsigt 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.

Du har bedt om aktindsigt i en sag indenfor strafferetsplejen.

Det følger af offentlighedslovens § 19, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager indenfor strafferetsplejen.

Med begrebet "sager inden for strafferetsplejen" forstås alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetslige retsfølger, herunder også de sager, der efter særlig hjemmel behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed.

Denne sag er overgivet til de norske tilsynsmyndigheder som kompetent myndighed og som efter særlig hjemmel kan gennemføre strafferetlige retsfølger. Denne overgivelse af sagen til de norske myndigheder sidestilles med en overgivelse af sagen til politiet.

Det betyder, at alle dokumenter m.v., der indgår i eller oprettes i forbindelse med den sag, din anmodning om aktindsigt vedrører, er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset, om der i sagen foreligger dokumenter, som hvis de havde foreligget i en anden sammenhæng, havde været undergivet aktindsigt.

Efter offentlighedslovens § 19, stk. 2, er der indført en begrænset adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, idet der er efter lovens almindelige regler kan gives aktindsigt i administrative bødeforlæg udstedt af almindelig forvaltningsmyndighed som vedtaget af en juridisk person. Bestemmelsen omfatter alene aktindsigt i selve bødeforlægget og ikke i sagens øvrige dokumenter.

Offentlighedslovens øvrige regler kan begrænse adgangen til indsigt i et vedtaget bødeforlæg. Det betyder, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger som kan undtages efter andre bestemmelser i loven.

Bødeforlægget som der ville kunne gives aktindsigt i, efter offentlighedslovens § 19, stk. 2, er allerede offentliggjort, med undtagelse af oplysninger som efter andre bestemmelser skal ekstraheres, på [www.finanstilsynet.no](http://www.finanstilsynet.no) her: [bank 1] får et overtrædelsesgebyr på 50 millioner kroner for markedsmanipulasjon - Finanstilsynet.no. Da selve bødeforlægget allerede ligger offentligt tilgængeligt udleveres det ikke af Finanstilsynet igen.

Til bødeforlægget findes der to bilag. Bilag 2, kan ikke udleveres, da oplysningerne vedrører fortrolige oplysninger som Finanstilsynet har fået kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed og derfor underlagt Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder. Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en finansiel virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. Bilag 1 til bødeforlægget kan udleveres i ekstraheret version, men det er Finanstilsynets forståelse at du allerede har fået udleveret dette af de norske tilsynsmyndigheder. Derfor udleveres dokumentet ikke igen.

Finanstilsynet kan ikke udover ovenstående imødekomme din anmodning om aktindsigt. Det gælder også sagens aktliste.

### **Meroffentlighed**

Vi har overvejet, om der er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 14, stk. 2, i offentlighedsloven.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 19, stk. 1, at der som følge af reglen om meroffentlighed i lovens § 14, stk. 2, i praksis vil kunne gives en vis begrænset aktindsigt i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer. Hvilket vil være oplysninger om den juridiske persons identitet og lovovertrædelsens karakter.

Vi har afvejet de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 19, stk. 1, om strafferetsplejemæssige hensyn mod den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i at få aktindsigt.

Udover de oplysninger om den juridiske persons identitet og lovovertrædelsens karakter som allerede er offentligt tilgængelige oplysninger, har vi vurderet, at der ikke er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.”

I klageskrivelsen af 30. januar 2025 fremgår:

” Takk for svar. Vi klager på avslaget. Som et minimum burde det være mulig å gi innsyn i lydopptak av utsagn som er gjengitt i vedtaket om overtredelsesgebyr. Dette er allerede kjent informasjon, men lydopptakene er viktig dokumentasjon knyttet til en alvorlig sak, som kan gi offentligheten større innsikt.”

I et høringssvar af 6. februar 2025 anførte [bank 1]:

”De omhandlede yderligere oplysninger i bilag 2 er efter [bank 1]s opfattelse undtaget aktindsigt i medfør af Finanstilsynets skærpede tavshedspligt jf. FIL § 354, stk. 1, idet der er tale om fortrolige oplysninger om [bank 1]s forretningsmæssige forhold som Banken har overgivet til Finanstilsynet som led i tilsynet med Banken.

Det er Bankens opfattelse, at der bør lægges betydelig vægt herpå ved vurderingen af muligheden for meroffentlighed. Der er desuden et hensyn at tage til at minimere og begrænse offentliggørelsen af personhenførbare oplysninger, som de citerede udtalelse i bilag 2, uanset anonymisering, vil være, da personer, der står bag de citerede udtalelse vil være kendte for en del personer i Banken og i markedet.

Endelig bør der lægges vægt på, at det norske Finanstilsyn har vurderet, at bilaget – et bilag til det norske tilsyns afgørelse - ikke skal offentliggøres eller kan undergives aktindsigt efter norske ret, hvilket må tages som udtryk for det norske tilsyns balance i forhold til den nødvendige offentliggørelse af personhenførbare oplysninger.”

Finanstilsynet traf den 7. februar 2025 endnu en afgørelse, hvoraf fremgår blandt andet:

”I anmodningen af 24. januar 2025 skrev du følgende:

”Hei,

*Jeg er journalist i den norske avisen [avis 1]. Viser til vedtak om overtredelsesgebyr som nylig ble ilagt [bank 1] av Finanstilsynet i Norge for markedsmanipulasjon. Det dreide seg om syndikeringen av et statsobligasjonslån.*

*Vi ber om innsyn i alle dokumenter og korrespondanse dere har om saken.”*

Du modtog den 30. januar 2025 afslag på aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 19, stk. 1. Du talte den 31. januar 2025 i telefon med kontorchef BB og specialfuldmægtig CC, hvor du i telefonen oplyste om, at du i udgangspunktet gerne ville have lydoptagelserne bag samtalerne som der refereres til i bødeforlægget, men at du muligvis ville være tilfreds med at modtage bilag 2 til bødeforlægget som indeholder uddrag af transskriberede samtaler. Vi har behandlet dette som en ny anmodning om aktindsigt.

Vi har identificeret følgende sag: [sagsnummer 1], og dokument nr.: 1500151 der er omfattet af din anmodning om aktindsigt.

#### **Afgørelse**

Vi kan ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt.

#### **Begrundelse**

Finanstilsynet vurderer, at du ikke har status som part i forhold til den sag, som du beder om aktindsigt i. Din anmodning om aktindsigt 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.

Du har bedt om aktindsigt i en sag indenfor strafferetsplejen.

Det følger af offentlighedslovens § 19, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager indenfor strafferetsplejen.

Med begrebet ”sager inden for strafferetsplejen” forstås alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetslige retsfølger, herunder også de sager, der efter særlig hjemmel behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed.

Denne sag er overgivet til de norske tilsynsmyndigheder som kompetent myndighed og som efter særlig hjemmel kan gennemføre strafferetlige retsfølger. Denne overgivelse af sagen til de norske myndigheder sidestilles med en overgivelse af sagen til politiet.

Det betyder, at alle dokumenter m.v., der indgår i eller oprettes i forbindelse med den sag, din anmodning om aktindsigt vedrører, er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset, om der i sagen foreligger dokumenter, som hvis de havde foreligget i en anden sammenhæng, havde været undergivet aktindsigt.

Efter offentlighedslovens § 19, stk. 2, er der indført en begrænset adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, idet der efter lovens almindelige regler kan gives aktindsigt i administrative bødeforlæg udstedt af almindelig forvaltningsmyndighed som vedtaget af en juridisk person.

Offentlighedslovens øvrige regler kan begrænse adgangen til indsigt i et vedtaget bødeforlæg. Det betyder, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger som kan undtages efter andre bestemmelser i loven.

Bødeforlægget som der ville kunne gives aktindsigt i, efter offentlighedslovens § 19, stk. 2, er allerede offentliggjort, med undtagelse af oplysninger som efter andre bestemmelser skal ekstraheres, på [www.finanstilsynet.no](http://www.finanstilsynet.no) her: [bank 1] får et overtrædelsesgebyr på 50 millioner kroner for markedsmanipulasjon - Finanstilsynet.no. Da selve bødeforlægget allerede ligger offentligt tilgængeligt udleveres det ikke af Finanstilsynet igen.

Bestemmelsen omfatter alene aktindsigt i selve bødeforlægget og ikke i sagens øvrige dokumenter.

Finanstilsynet kan udover aktindsigt i selve bødeforlægget ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt. Det gælder også sagens aktliste.

### **Meroffentlighed**

Vi har overvejet, om der er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 14, stk. 2, i offentlighedsloven.

Vi har afvejet de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 19, stk. 1, om strafferetsplejemæssige hensyn mod den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i at få aktindsigt

Det fremgår af de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 19, stk. 1, at der som følge af reglen om meroffentlighed i lovens § 14, stk. 2, i praksis vil kunne gives en vis begrænset aktindsigt i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer. Hvilket bl.a. kan omfatte oplysninger om den juridiske persons identitet og lovovertrædelsens karakter.

Vi har i den forbindelse også overvejet om der kan gives aktindsigt i de to bilag til det offentliggjorte bødeforlæg. Det er vores forståelse at du allerede har fået udleveret bilag 1 af de norske tilsynsmyndigheder i en ekstraheret version. Vi har derfor ikke taget yderligere stilling til dette bilag, som derfor heller ikke udleveres igen.

Bilag 2 til bødeforlægget har vi vurderet ikke kan udleveres, da oplysningerne udover hvad der allerede er offentliggjort i bødeforlægget, vedrører fortrolige oplysninger som Finanstilsynet har fået kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed og derfor er underlagt Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder.

Det fremgår af § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder, at Finanstilsynets ansatte har pligt til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

Den særlige tavshedspligt er begrundet i en række konkrete hensyn. Det overordnede hensyn er Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn og at beskytte virksomheder under tilsyn og deres kunder mod udlevering af fortrolige oplysninger. Det er helt afgørende for Finanstilsynets tilsyn og for at tilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, at virksomheder kan videregive fortrolige oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at de ikke videregives.

De afgørende oplysninger fra bilag 2, som har haft relevans for sagen, fremgår allerede af det offentliggjorte bødeforlæg. De resterende oplysninger er ikke tillagt betydning i afgørelsen.

Vi har vurderet, at de resterende oplysningerne i bilag 2, som ikke allerede fremgår af selve bødeforlægget, er fortrolige. I vurderingen har vi lagt vægt på, at oplysningerne vedrører oplysninger som er nært knyttet til virksomhedens forretningsmæssige forhold.

Adgangen til meroffentlighed gælder ikke, hvis det vil være i strid med reglerne om tavshedspligt, jf. § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven. Vi kan på den baggrund ikke give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed”

Klageskrivelsen af 7. februar 2025 lyder:

” Takk for svar! Vi klager på avslaget, og da særlig når det gjelder lydopptak som er gjengitt i vedtaket om gebyr. Dette er informasjon som allerede er offentlig kjent og vil kunne gi offentligheten økt innsikt i en alvorlig sak.”  
I et til Finanstilsynet stilet høringssvar af 14. februar 2025 fra det norske Finanstilsyn, hedder det:

Vi har nå gått gjennom dokumentene en gang til ifm klagebehandling. Selve vedtaket om overtredelsesgebyr er offentlig, med unntak av de opplysninger som er sladdet. Det samme gjelder vedlegg 1 om transaksjonsdata. Hele vedlegg 2 er unntatt offentlighet, både fordi det er opplysninger vi har fått fra dere og fordi vi mener samtalen i dette vedlegget inneholder strategiske og kommersielle diskusjoner som må anses som forretningshemmeligheter.

Når det gjelder andre opplysninger i saken som er delt med dere, så er det også underlagt taushetsplikt.”

I Finanstilsynets udtalelse af 14. februar 2025 fremgår om sagens retlige omstændigheder:

## **” 2. Retligt grundlag**

Finanstilsynets afgørelse om afslag på aktindsigt er truffet i henhold til §§ 19, stk. 1 og 35 i offentlighedsloven, jf. § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder.

Det følger af § 19, stk. 1, i offentlighedsloven, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager indenfor strafferetsplejen.

Det følger af bemærkningerne til § 19, stk. 1, i offentlighedsloven, at med begrebet ”sager inden for strafferetsplejen” forstås alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, herunder også de sager, der efter særlig hjemmel behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed.

Bestemmelsen omfatter både sager vedrørende enkeltpersoner og juridiske personer.

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at alle sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset, om der i sagen foreligger dokumenter, som hvis de havde foreligget i anden sammenhæng, havde været undergivet aktindsigt.

Efter § 19, stk. 2, i offentlighedsloven, er der indført en begrænset adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, idet der er indført en ret til i overensstemmelse med lovens almindelige regler at få aktindsigt i bødeforlæg, som er vedtaget af juridiske personer. Bestemmelsen omfatter alene aktindsigt i selve bødeforlægget og ikke i sagens øvrige dokumenter.

Selvom alle dokumenter og oplysninger i en sag inden for strafferetsplejen er undtaget fra retten til aktindsigt, vil forvaltningsmyndigheden efter § 14, stk. 2, om meroffentlighed, i offentlighedsloven, i praksis kunne give en vis begrænset aktindsigt i sager om strafferetslig forfølgning af juridiske personer. Det vil f.eks., være oplysninger om den juridiske persons identitet, og hvilken lovovertrædelse sagen vedrører. Finanstilsynet har i den forbindelse overvejet om der kunne gives aktindsigt i de to bilag som der refereres til i det offentliggjorte bødeforlæg.

Adgangen til meroffentlighed gælder ikke, hvis det vil være i strid med reglerne om tavshedspligten, jf. § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven.

Det fremgår 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.

Efter § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder, har Finanstilsynets ansatte pligt til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden.

### **3. Finanstilsynets vurdering**

Det er Finanstilsynet vurdering, at klager ikke har status som part i forhold til den sag, som der bedes om aktindsigt i. Anmodningen om aktindsigt er derfor behandlet 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.

Det er Finanstilsynets vurdering, at klager har anmodet om aktindsigt i en sag inden for strafferetsplejen som er undtaget fra retten til aktindsigt, jf. § 19, stk. 1, i offentlighedsloven.

Det følger af de specielle bemærkninger til § 19, stk. 1, i offentlighedsloven, at med begrebet ”sager inden for strafferetsplejen” forstås alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, herunder også de sager, der efter særlig hjemmel behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed.

Bestemmelsen omfatter både sager vedrørende enkeltpersoner og juridiske personer.

Af betænkning nr. 1510 af 2009 om offentlighedsloven bind 1, fremgår endvidere af kapitel 15, afsnit 2.2, at begrebet ”sager inden for strafferetsplejen” skal fortolkes vidt. Dette betyder, at retsplejelovens angivelse af strafferetsplejens område ikke skal anses for afgørende for rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen.



Af samme afsnit følger, at også sager om mulige strafbare handlinger, der efterforskes af andre myndigheder end politiet, omfattes af bestemmelsen. Det gælder f.eks. tilsynsmyndigheder, der som led i tilsynet overgiver sagen til politiet til strafferetlig efterforskning. En sag, der efterforskes af en anden forvaltningsmyndighed end politiet, vil således som udgangspunkt være at betragte som en sag inden for strafferetsplejen fra det tidspunkt sagen overgives.

Det fremgår også, at straffesager, der efter særlig hjemmel behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed, også er omfattet af undtagelsen til aktindsigt. Det omfatter navnlig sager, hvor der er hjemmel til administrativt at udstede bødeforlæg. Der er således tale om forvaltningsmyndigheder, der afslutter straffesagen med en bøde, og en overgivelse af sagen til politiet er derfor i sådanne tilfælde ikke afgørende for, om der er tale om en straffesag.

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at alle sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset, om der i sagen foreligger dokumenter, som hvis de havde foreligget i anden sammenhæng, havde været undergivet aktindsigt.

I nærværende tilfælde er der tale om en sag om markedsmanipulation, hvor Finanstilsynet som led i sin tilsynsforpligtelse har efterforsket sagen i samarbejde med de norske tilsynsmyndigheder. Sagen er herefter blevet overgivet til de norske tilsynsmyndigheder, som kompetent myndighed, til strafferetlig efterforskning. Det bemærkes, at de norske tilsynsmyndigheder efter særlig hjemmel kan gennemføre strafferetlige retsfølger i form af bødeforlæg.

Overgivelsen af sagen til de norske tilsynsmyndigheder med henblik på strafferetlig efterforskning har Finanstilsynet sidestillet med en overgivelse af sagen til politiet. Var sagen ikke blevet overgivet til de norske tilsynsmyndigheder, ville Finanstilsynet i stedet på samme tidspunkt have overgivet sagen til efterforskning hos politiet. Der er i vurderingen lagt vægt på, at hensynene bag undtagelsesbestemmelsen, som skal varetages, er de samme, desuagtet af sagen er overgivet til strafferetlig efterforskning hos de norske tilsynsmyndigheder, fremfor politiet.

Det er derfor også Finanstilsynets vurdering, at sagen udgør en sag inden for strafferetsplejen, som i sin helhed er undtaget fra retten til aktindsigt, jf. § 19, stk. 1, i offentlighedsloven. Det gælder også sagens aktliste.

I § 19, stk. 2, i offentlighedsloven, som udgør en undtagelse til stk. 1, er der indført en begrænset adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, idet der efter lovens almindelige regler kan gives aktindsigt i administrative bødeforlæg, udstedt af almindelig forvaltningsmyndighed, som vedtaget af en juridisk person. Adgangen til aktindsigt i et vedtaget bødeforlæg kan dog begrænses af offentlighedslovens øvrige regler, hvilket betyder, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger som kan undtages efter andre bestemmelser i loven.

Bestemmelsen omfatter alene aktindsigt i selve bødeforlægget og ikke i sagens øvrige dokumenter.

Bødeforlægget som de norske tilsynsmyndigheder har givet [bank 1], og som der efter § 19, stk. 2, i offentlighedsloven ville være ret til aktindsigt i, ligger allerede offentlig tilgængeligt i anonymiseret form på det norske Finanstilsyns hjemmeside: [bank 1] får et overtrædelsesgebyr på 50 millioner kroner for markedsmanipulasjon - Finanstilsynet.no. Finanstilsynet har derfor ikke udleveret dokumentet igen, men henvist klager hertil.

Det er Finanstilsynets vurdering, at lydoptagelserne, som klager efterspørger, ikke udgør en del af bødeforlægget, som der vil kunne meddeles aktindsigt i efter § 19, stk. 2, i offentlighedsloven. Derimod er lydoptagelserne en del af sagens øvrige dokumenter, som er undtaget aktindsigt, som en del af den samlede sag. De samtaler eller udtalelser, der refereres til og som i begrænset omfang er gengivet eller citeret i bødeforlægget, kommer fra bilag 2 til selve bødeforlægget. Bilaget indeholder uddrag af samtaler i transskriberet form. Det er Finanstilsynets vurdering, at bilagene heller ikke udgør en del af bødeforlægget, hvori der kan gives aktindsigt, da der alene kan gives aktindsigt i selve bødeforlægget. Bilagene er derfor i udgangspunktet undtaget som en del af sagens øvrige dokumenter.

Det fremgår af bemærkningerne til § 19, stk. 1, i offentlighedsloven, at der som følge af reglen om meroffentlighed i lovens § 14, stk. 2, i praksis vil kunne gives en vis begrænset aktindsigt i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer. Af bemærkningerne følger, at det f.eks. kan være oplysninger om den juridiske persons identitet og lovovertrædelsens karakter. Finanstilsynet bemærker, at disse oplysninger allerede fremgår af det offentliggjorte bødeforlæg.

Finanstilsynet har overvejet om der kunne gives aktindsigt i de to bilag som der refereres til i selve bødeforlægget og som i udgangspunktet er undtaget fra aktindsigt, som en del af sagens øvrige dokumenter.

Finanstilsynet har fået oplyst af de norske tilsynsmyndigheder, at klager har fået bilag 1 udleveret af dem, i en anonymiseret version. Der er derfor ikke taget yderligere stilling til dette bilag, som heller ikke er blevet udleveret igen til klager. Klager er i afgørelsen blevet oplyst om dette.

Bilag 2 til bødeforlægget indeholder som tidligere nævnt, uddrag af transskriberede samtaler mellem personer i banken. Begrænsede dele af de transskriberede samtaler er gengivet i selve bødeforlægget. Finanstilsynet bemærker, at de faktuelle oplysninger fra samtalerne, som har været grundlag for afgørelsen og som er blevet tillagt betydning i vurderingen af, hvorvidt [bank 1] har begået markedsmanipulation allerede fremgår af bødeforlægget som offentliggjort af det norske tilsyn. Offentligheden har dermed fået adgang til det faktum, der har haft betydning for sagen. De resterende oplysninger i det nævnte bilag er ikke tillagt betydning i forhold til sagen. Finanstilsynet har alligevel overvejet om de resterende oplysninger i bilag 2 kunne udleveres.

De resterende oplysninger i bilag 2, kan ikke udleveres, da oplysningerne vedrører fortrolige oplysninger som Finanstilsynet har fået kendskab til gennem sin tilsynsvirksomhed og derfor er underlagt Finanstilsynets særlige tavshedspligt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder.

Det fremgår af § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder, at Finanstilsynets ansatte har pligt til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Tavshedspligten omfatter også oplysninger, som Finanstilsynet modtager fra udenlandske myndigheder.

Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. Begrebet tilsynsvirksomhed skal ses i forhold til de pligter, der er pålagt Finanstilsynet, hvorefter Finanstilsynet påser overholdelsen af loven samt en række forordninger og regler udstedt i medfør af loven.

Den særlige tavshedspligt er begrundet i en række konkrete hensyn. Et væsentligt hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn, herunder i samarbejde med tilsynsmyndigheder i andre lande inden for EU/EØS, hvorfor også Finanstilsynets dialog med andre tilsynsmyndigheder og oplysninger, modtaget herfra, kan være oplysninger, der efter sin karakter er fortrolige.

Et andet hensyn er beskyttelsen af virksomheder mod udlevering af fortrolige oplysninger. Det er afgørende for Finanstilsynets tilsyn, at tilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, og at virksomheder kan videregive fortrolige oplysninger til Finanstilsynet i sikker forvisning om, at de ikke videregives. Dette er særlig vigtigt set i sammenhæng med, at Finanstilsynet har hjemmel til at kræve alle oplysninger, som tilsynet anser for nødvendige, udleveret af en virksomhed under tilsyn.

I vurderingen har Finanstilsynet først og fremmest lagt vægt på, at der er tale om en afgørelse truffet af de norske tilsynsmyndigheder, hvor materiale, herunder bødeforlæg og dertilhørende bilag, er modtaget som fortroligt materiale, underlagt deres tavshedspligt. Oplysningerne, modtaget af de norske tilsynsmyndigheder, er derfor efter deres karakter fortrolige og kan ikke udleveres af Finanstilsynet. Hertil bemærker Finanstilsynet, at hensynene bag tavshedspligten, som skal varetages, må anses for at være de samme i Norge og Danmark. At tilsynsmyndigheder samarbejder på tværs, bør derfor ikke kunne underminere tavshedspligten.

Finanstilsynet har, udover ovenstående, tillagt det betydning, at de resterende oplysninger i bilag 2, ifølge [bank 1], udgør fortrolige oplysninger, som banken har overgivet til Finanstilsynet som led i tilsynet med banken, og som vedrører oplysninger, som er nært tilknyttet til bankens forretningsmæssige forhold, og af den grund er omfattet af Finanstilsynets særlige tavshedspligt.

Adgangen til meroffentlighed gælder ikke, hvis det vil være i strid med reglerne om tavshedspligt, jf. § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven. Finanstilsynet har på den baggrund vurderet, at der heller ikke kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

Sidst, og som tillæg til ovenstående, har Finanstilsynet også tillagt hensynet til de privatpersoner, der står bag de citerede udtalelser i dokumentet, betydning, da de, uanset anonymisering, vil være kendte for en del personer i banken og i markedet. Dette, da det fremgår af betænkning nr. 1510 af 2009 om offentlighedsloven bind 1, kapitel 15, afsnit 7.3.1.3, at der også i sager om strafferetlig forfølgning af juridiske personer vil skulle tages hensyn til de privatpersoner, der som vidner eller lign bliver omtalt i sagen.

#### **4. Konklusion**

Det er stadig Finanstilsynets vurdering, at aktindsigt ikke kan imødekommes med henvisning til §§ 19, stk. 1 og 35 i offentlighedsloven, jf. § 224, stk. 1, i lov om kapitalmarkeder.

På baggrund af dette fastholder Finanstilsynet sin afgørelse af 7. februar 2025.”

Finanstilsynet har den 26. februar 2025 oplyst følgende over for ankenævnet:

“I vedhæftede finder I materiale som er vurderet at være omfattet af anmodningen om aktindsigt, efter klager præciserede i telefonen hvad det egentlig var han efterspurgte. Der er samtaler, som der refereres til i bødeforlægget hvor der enten ikke er lydoptagelser bag eller vi ikke ligger inde med dem. Disse er vurderet ikke at indgå i klagers anmodning, da han specifikt ønsker lydoptagelser. De resterende uddrag af samtaler som der refereres til i bødeforlægget, fremgår af bilag 2 til bødeforlægget som også er medsendt.

Desuden har vi hørt både de norske tilsynsmyndigheder og [bank 1] ift. udlevering af oplysninger i bilag 2 til bødeforlægget. Deres svar er også medsendt.

Materialet som fremsendt har Finanstilsynet undtaget fra aktindsigt på som en del af sagen, som er vurderet at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 19, stk.1. Dette fremgår også af Finanstilsynets udtalelse som er fremsendt samtidig med klagen.

Materialet som fremsendt er fortrolige oplysninger som er undergivet Finanstilsynets skærpede tavshedspligt og derfor alene sendes til Erhvervsankenævnets fortrolige orientering.”

**Ankenævnet udtaler:**

Det følger af offentlighedslovens § 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 § 232 i lov om kapitalmarkeder 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.

Efter artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 om markedsmisbrug er det forbudt for personer at deltage eller forsøge at deltage i markedsmanipulation.

Ved en overtrædelse af artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 om markedsmisbrug straffes denne med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder, jf. §249, stk. 2 i lov om kapitalmarkeder.

Klager har anmodet om aktindsigt i alle dokumenter og al korrespondance i Finanstilsynet sag vedrørende [bank 1]s overtrædelse af reglerne om markedsmisbrug, som Finanstilsynet har overdraget til det norske Finanstilsyn. Det norske Finanstilsyn har den 15. januar 2025 pålagt [bank 1] et administrativt bødeforelæg for overtrædelse af forbuddet om markedsmanipulation jf. artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 om markedsmisbrug.

Ankenævnet finder, at nævnet ikke i medfør af offentlighedslovens § 37, stk. 1, har kompetence til at behandle klagen over aktindsigt i Finanstilsynets sag, som ligger forud for det administrative bødeforlæg, som det norske Finanstilsyn har pålagt [bank 1] for overtrædelse af reglerne om markedsmanipulation, idet der ikke er tale om en afgørelse, der kan påklages til ankenævnet i medfør af lov om kapitalmarkeder § 232.