



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Finansdepartementet
0030 OSLO

Vår referanse
24/11093
Deres referanse
22/1096

22.11.2024

Høring - utredning om revisjon av finansforetaks taushetsplikt for forskningsformål

Finansdepartementet sendte 30. august 2024 på høring en utredning om eventuelle endringer av reglene om taushetsplikt for finansforetak i finansforetaksloven § 16-2 for forskningsformål. Høringsfristen er 22. november 2024.

I utredningen foreslås det at det enten innføres en hjemmel for dispensasjon fra taushetsplikten for forskningsformål generelt, eller en hjemmel som er begrenset til forskning om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser, og om medvirkning til slike forbrytelser.

Finanstilsynet skal etter forslaget avgjøre søknader om dispensasjon til forskningsformål. Finanstilsynets myndighet til å oppheve taushetsplikten når særlige hensyn tilsier det, jf. finansforetaksloven § 16-2 første ledd andre punktum, videreføres.

Finanstilsynet støtter forslaget om at finansforetaksloven § 16-2 bør revideres for å kunne dele opplysninger til forskningsformål. Tidligere har Finanstilsynet drøftet dette behovet i brev til Finansdepartementet 9. mars 2022. Brevet følger vedlagt.

I brevet peker Finanstilsynet på at det er grunn til å vurdere om opplysninger generelt kan unntas fra taushetsplikten når det er gått en lengre tidsperiode, slik som for forvaltningens taushetsplikt som bortfaller etter 60 år¹. I tillegg ble det vist til at det er behov for å klargjøre finansforetakenes adgang til å utlevere arkivmateriale til offentlige arkiv og tydeliggjøre hvilke taushetspliktregler som gjelder etter overleveringen.

Utredningen kommer til at det ikke er grunnlag for å anbefale en generell tidsbegrensning av taushetsplikten etter finansforetaksloven. Det framgår videre at det faller utenfor mandatet å foreslå endringer for å klargjøre reglene for overføring av materiale til offentlig arkiv. Det påpekes likevel i utredningen at det er grunn til å slutføre arbeidet med regler som klargjør:

- at taushetsplikten for finansforetak ikke står i veien for overføring av arkivmateriale av en viss alder til offentlige arkivinstitusjoner

¹ Forvaltningsloven § 13 c tredje ledd. I barnevernssaker og adopsjonssaker faller taushetsplikten bort etter 100 år, jf. forvaltningslovforskriften § 10.

- hvilke regler som skal gjelde om taushetsplikt for og innsynsrett i arkiv som er overført fra finansforetak.

Finanstilsynet mener det er behov for en større revisjon av taushetspliktreglene enn det som foreslås i utredningen, og viser til synspunktene i brevet til Finansdepartementet 9. mars 2022.

Etter Finanstilsynets syn omfatter dette for det første tilgang til opplysninger knyttet til okkupasjonstiden under andre verdenskrig og jødeforfølgelsen, hvor det foreligger et behov for å dele informasjon med en rekke interessenter. For det andre vil det kunne være behov for å tilgjengeliggjøre annet materiale til forskningsprosjekter som går ut over problemstillinger knyttet til okkupasjonstiden, men som kan ha andre samfunnsnyttige formål. I tillegg kan det generelt sett være i samfunnets interesse at finansforetakenes arkivmateriale overleveres til offentlige arkiver som kan håndtere denne typen materiale og tilgjengeliggjøre det innenfor gitte rammer.

Finanstilsynet mener på denne bakgrunn at taushetsplikten bør gjelde for en begrenset tidsperiode. I tillegg mener Finanstilsynet at finansforetakene bør gis en rett til å overføre taushetsbelagt materiale til offentlig arkiv, men slik at finansforetaket må sette begrensninger for arkivmaterialet som er i tråd med taushetsplikten i finansforetaksloven § 16-2, jf. arkivloven § 16. Finanstilsynet har redegjort nærmere for dette under.

Finanstilsynets merknader til utredningens forslag til ny dispensasjonshjemmel i § 16-2 åttende ledd er behandlet avslutningsvis.

Tidsbegrenset taushetsplikt

I utredningen vises det til at et bortfall av taushetsplikten etter en bestemt tid vil være en stor kontrast til dagens regel, og at dette må inngå i vurderingen av en tidsbestemt taushetsplikt. En slik tidsbegrensning vil også:

- omfatte samtlige opplysninger fra før skjæringspunktet,
- omfatte samtlige bankkunder mv.,
- gi innsynsrett uten hensyn til hvilken interesse som motiverer ønsket om innsyn,
- gi innsynsrett uten hensyn til karakteren av den enkelte sak (f.eks. «likviderte» bo etter norske jøder), og
- avskjære muligheten for å skille mellom opplysninger som gjelder f.eks. norske jøder og personer («bobestyrere» mv.) som har behandlet saker om deres formue, og opplysninger om andre kunder.

Finanstilsynet vil påpeke at dagens taushetspliktbestemmelse i finansforetaksloven avviker fra taushetspliktregler i annet lignende regelverk uten at dette har en åpenbar begrunnelse.

Finanstilsynet vil også påpeke at en tidsbestemt taushetsplikt for finansforetak ikke vil innebære en rett til innsyn i seg selv og heller ikke et krav til offentliggjøring, slik som regelen er i forvaltningssaker. Hvilke opplysninger som faktisk vil være tilgjengelig hos finansforetakene er uvisst. Lang tids lagring av omfattende data medfører betydelige kostnader, og det er ikke klart om finansforetakene vil ønske å lagre detaljerte kundeopplysninger ut over de lovpålagte rammene.

Det ligger tungtveiende hensyn bak taushetspliktreglene i finansforetaksloven, og det er ikke tvil om at finansielle opplysninger generelt oppfattes som beskyttelsesverdige. I Datatilsynets personvernundersøkelse 2024, svarte 91 prosent at det var viktig eller litt viktig å beskytte opplysninger om privatøkonomi, samtidig som en nesten like stor andel har stor eller noe tillit til

bankenes behandling av personopplysninger.² I tillegg svarer to av tre at de er negative til å la andre aktører enn banken få tilgang til finansiell informasjon.³

Det er likevel slik at hensynene som begrunner taushetsplikten svekkes med årene og at andre hensyn kan få større vekt. Den mye omtalte Salomon-saken, som gjaldt Valdres sparebanks håndtering av midler tilhørende en jødisk kunde under okkupasjonstiden, er et eksempel på at bankenes arkiver kan inneholde opplysninger som kan gi ny kunnskap om krigsårene. Foretakene kan også sitte på andre typer opplysninger som har betydelig historisk eller samfunnsmessig interesse.

En tidsbegrenset taushetsplikt vil, som utredningen påpeker, kunne gi andre enn bare forskere tilgang til dette materialet. Dette har etter Finanstilsynets vurdering en positiv side, fordi det vil kunne ivareta at journalister og andre historie- og samfunnsinteresserte, som ikke nødvendigvis er forskere i snever betydning, kan få tilgang til dette materialet etter en viss tid. En tidsbegrenset taushetsplikt vil også harmonere bedre med foretakenes eventuelle overlevering av materiale til offentlige arkiv, fordi formålet med en slik overlevering nettopp er allmengjøring.

Utredningen inneholder ikke en vurdering av hva slags type opplysninger som inngår i foretakenes arkiver, omfanget av opplysningene, hvor sensitive de er og hvor sensitive opplysningene oppfattes å være blant kundene. Uten nærmere informasjon om dette, er det imidlertid vanskelig å foreta en avveining mellom personvernet og andre samfunnsmessige hensyn.

Finanstilsynet har heller ingen oversikt over hvilke personopplysninger som ligger i foretakenes eldre arkiver. De eksemplene Finanstilsynet har sett av bankenes "arkiv" fra krigens dager, inneholder begrenset med opplysninger. Dette har vært bankbøker fra andre verdenskrig og oversikt over jødiske formuer i forbindelse med inndragningen. Moderne konto- og transaksjonsopplysninger vil være langt mer sensitive fordi de inneholder detaljerte opplysninger om kundens betalingshistorikk. Finansforetakslovens taushetsplikt omfatter også flere foretak enn banker. Forsikringsforetak lagrer for eksempel i større grad sensitive data om sine kunder.

Forskjellige typer regelverk pålegger foretakene å oppbevare ulike typer av dokumentasjon i en viss tidsperiode. Bokføringsloven krever eksempelvis at banker og finansieringsforetak må oppbevare dokumentasjon av bokførte opplysninger i 10 år etter regnskapsårets slutt. Innen forsikringsvirksomhet setter foreldelsesregler rammer på hhv. 10 og 20 år, avhengig av typen krav. Lagring ut over slike særskilte lovbestemte tidsrom, forutsetter behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven. Finansforetakene må derfor vurdere om videre lagring av personopplysningene har nødvendig behandlingsgrunnlag, og hvilke opplysninger som er nødvendig å lagre for å oppnå formålet med behandlingen.

For eksempel kan foretakenes arkivmateriale ha arkivformål i allmennhetens interesse, og ha behandlingsgrunnlag i GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. personopplysningsloven § 8. Bestemmelsen åpner også for at blant annet offentlige arkiv kan behandle personopplysninger på grunnlag av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e dersom det er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål. Artikkel 5 nr. 1 bokstav b i personvernforordningen ((EU) 2016/79) fastslår at personopplysninger kan samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og at viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål, ikke anses som uforenlig med de opprinnelige

² [Personvernundersøkelsen 2024 punkt 9.](#)

³ [Personvernundersøkelsen 2024 punkt 9.](#)

formålene. Behandlingen skal i så fall være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen for å sikre den registrertes rettigheter, herunder rett til innsyn i hvilke opplysninger som blir behandlet om dem, rett til å få opplysninger rettet og rett til å protestere mot behandlingen.

Uavhengig av dette, kan det stilles spørsmål ved om slike opplysninger skal være underlagt strengere regler enn det som for eksempel følger av taushetsplikt for advokater, hvor taushetsplikten bortfaller etter 100 år.⁴ Også for barnevern- og adoptivsaker bortfaller taushetsplikten per i dag etter 100 år.⁵ I forslag til ny forvaltningslov foreslår Forvaltningslovutvalget at taushetsplikten fremdeles bør bortfalle etter en bestemt tid.⁶

Avveiningene som er gjort i forvaltningsloven og advokatloven taler for at finansforetakenes taushetsplikt kan være begrenset i tid, selv om dette avviker fra dagens bestemmelse. Det er grunn til å anta at opplysningene i forvaltningssaker og i advokatsaker kan være vel så sensitive som de opplysningene som finansforetakene sitter på.

På denne bakgrunn mener Finanstilsynet at taushetsplikten for finansforetak bør være tidsbegrenset, og at en slik tidsbegrensning bør fremgå av finansforetaksloven § 16-2. En bestemmelse utformet i tråd med forslaget til ny forvaltningslov, anses forsvarlig.

Overføring av materiale til offentlige arkivinstitusjoner

I utredningen legges det til grunn at finansforetakene ikke kan bli frigjort fra taushetsplikten ved å overføre taushetsbelagt materiale til et offentlig arkiv. Finanstilsynet er enig i det. Finanstilsynet er imidlertid kjent med at slik overføringer gjort i praksis, uten at Finanstilsynet har vært involvert. Dette skyldes trolig at reglene er feiltolket. Samfunnsmessige hensyn taler for at det gis adgang for finansforetak til å avlevere materiale til offentlige arkiv.

Finanstilsynet vil påpeke at arkivenes formål er å tilgjengeliggjøre informasjon. Dette harmonerer dårlig med en eventuell regel om overføring av materiale med en tidsubestemt taushetsplikt, hvor hovedregelen vil være at dataene ikke skal tilgjengeliggjøres. En relativt snever dispensasjonsadgang for forskning endrer ikke dette i vesentlig grad. Hensynene som taler for at foretakene kan avlevere materiale til offentlige arkiv, taler derfor også for at taushetsplikten gjøres tidsbestemt.

Finanstilsynet er enig i utredningen som viser til at Arkivlovutvalgets forslag om taushetsplikt for arkivinstitusjoner vil være et egnet utgangspunkt for nærmere regulering av hvilke regler som skal gjelder for overlevert materiale. Forslaget går ut på at Nasjonalarkivets taushetsplikt forlenges tilsvarende som det som følger av særlovgivningen.⁷ I utredningen vises det til arkivloven § 16 hvor det framgår at verneverdige private arkiv kan avleveres eller deponeres til Arkivverket eller annen oppbevaringsinstitusjon, samt at avgiver ved avlevering kan beholde eiendomsretten og sette begrensninger for tilgjengeligheten til arkivet i maksimalt 100 år. En slik begrensning framstår som

⁴Ny lov om advokater og andre som yter rettslig bistand (advokatloven) av 12. mai 2022 nr. 28, som trer i kraft 1. januar 2015 jf. § 33 tredje ledd, jf. § 32 første ledd.

⁵ Forvaltningsforskriften § 10

⁶ NOU 2019:5 Ny forvaltningslov Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) punkt 19.11.3.

⁷ [NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø punkt 20.4.6](#). Forslaget er derimot ikke videreført i høringsnotat om ny arkivlov. Arkivlovgivningen har derimot noen bestemmelser om hvor lenge overlevert materiale kan være underlagt taushetsplikt. Disse er foreslått videreført i ny arkivlov.

relevant for arkiv overlevert fra finansforetak som da kan sette begrensninger i tråd med tidsbestemt taushetsplikt.

Etter forvaltningsloven § 13 d kan det gis innsyn i taushetsbelagt materiale til forskere mot at de illegges taushetsplikt.⁸ Riksantikvaren vurderer da både om forskerne har et tilstrekkelig høyt akademisk nivå, og om prosjektet er tilstrekkelig faglig.

Finanstilsynet mener derfor finansforetakene bør få en hjemmel i finansforetaksloven § 16-2 til å avlevere materiale til arkivverket som allerede har kompetanse på å ivareta materiale og tilgjengeliggjøre dette innenfor eksisterende rammer. Taushetsplikten må i så fall overføres til arkivverket i tråd med arkivloven § 16.

Forslag om dispensasjonshjemmel i finansforetaksloven

Utredningens forslag innebærer at det enten innføres en hjemmel for dispensasjon for forskningsformål generelt, eller at man innfører en hjemmel som er begrenset til forskning om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser, og om medvirkning til slike forbrytelser. Bestemmelsene er utformet med bakgrunn i forvaltningsloven § 13 d.

Finanstilsynet mener det er mest hensiktsmessig å gi en generell hjemmel. Det vises til at arkivmaterialet kan ha forskningsmessig interesse innenfor en rekke felt. Det er derfor ikke heldig å begrense en slik hjemmel til enkelte tema, men heller legge opp til at dispensasjon må vurderes konkret.

Finanstilsynet mener at tilgjengeliggjøring av arkivmateriale og vurdering av tilgjengeliggjøring i utgangspunktet bør ligge hos arkivverket. Materiale som finansforetakene anser at det er i allmennhetens interesse å oppbevare for arkivformål, bør derfor som utgangspunkt overføres til arkivverket i tråd med prinsippene som redegjort for ovenfor. For materiale som ikke er overlevert, er Finanstilsynet enig i at det kan være hensiktsmessig at Finanstilsynet har en tilsvarende hjemmel som i forvaltningsloven § 13 d.

Finanstilsynet ingen øvrige bemerkninger til den foreslåtte ordlyden i forslaget til ny § 16-2 åttende ledd.

Oppsummering

Finanstilsynet mener oppsummeringsvis at:

- Taushetsplikten for finansforetak bør være tidsbegrenset.
- Finansforetakene bør få hjemmel til å avlevere materiale til arkivverket.

⁸ 4 Finanstilsynet brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet.

- Det bør gis en generell dispensasjonshjemmel i finansforetaksloven § 16-2. En eventuell dispensasjon fra taushetsplikten for overført materiale, bør vurderes av Riksarkivaren etter forvaltningsloven § 13 d. For materiale som ikke er overført til arkivverket vurderes innsyn av Finanstilsynet for forskningsformål tilsvarende som i fvl. § 13 d.

For Finanstilsynet

Anders Hole
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Jo Gjedrem
seksjonsleder

Dokumentet er godkjent elektronisk.