

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
22/2713

DERES REFERANSE

DATO
09.03.2022

Finansforetakenes taushetsplikt – forslag om revisjon av finansforetaksloven § 16-2

Finanstilsynet vil med dette anmode om at Finansdepartementet tar initiativ til å utrede en endring av taushetspliktreglene i finansforetaksloven § 16-2.

Bakgrunnen for anmodningen er at Finanstilsynet gjennom behandling av søknader om unntak fra taushetsplikten om kundeopplysninger langt tilbake i tid, har avdekket at det kan være behov for å vurdere lovbestemmelsen nærmere.

1. Reglene om taushetsplikt i finansforetaksloven

1.1 Gjeldende rett

Etter finansforetaksloven § 16-2 første ledd plikter et finansforetak å hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til opplysninger om kunders og andres forretningsmessige eller personlige forhold som foretaket mottar under utøvelsen av virksomheten, med mindre foretaket etter lov eller forskrifter gitt med hjemmel i lov har plikt til å gi opplysninger eller er gitt adgang til å gi ellers taushetspliktbelagte opplysninger.

Finansforetaksloven gir, i motsetning til forvaltningsloven, ingen tidsgrense for når taushetsplikten bortfaller, og bestemmelsen må i utgangspunktet forstås dithen at taushetsplikten gjelder evig.

Finanstilsynet ga i 2019 ut et rundskriv med veiledning om taushetsplikt etter finansforetaksloven, verdipapirhandelloven (verdipapirforetak), verdipapirfondloven og lov om forvaltning av alternative investeringsfond¹.

I veiledningen vises det til at det sentrale formålet med bestemmelsene er å beskytte kundene, å forhindre at kundeopplysninger misbrukes og å ivareta det overordnede hensynet til allmennhetens tillit til det enkelte foretaket og finansmarkedet som helhet.

Det heter videre at foretakene har en vidtgående taushetsplikt om kunders og andres forhold som de blir kjent med under utøvelsen av sin virksomhet. Alle opplysninger om kunders og andres personlige og forretningsmessige forhold er omfattet av taushetsplikten.

Finansklagenemnda har i flere saker tatt stilling til rekkevidden av foretakenes taushetsplikt og lagt til grunn en streng fortolkning.

¹ <https://lovdata.no/pro/#document/RFT/rundskriv/rft-2019-3?from=NL/lov/2015-04-10-17/%C2%A716-2>

Finansforetaksloven § 16-2 annet til fjerde ledd gir unntak fra taushetsplikten knyttet til utførelse av arbeidsoppgaver i foretaket, hensynet til å avdekke og motvirke kriminalitet og utlevering av gjeldsopplysninger i henhold til gjeldsinformasjonsloven mm.

Ut over disse konkrete unntakene kan Finanstilsynet helt eller delvis oppheve taushetsplikten når særlige hensyn tilsier det, jf. § 16-2 første ledd, siste setning.

Lovens forarbeider gir ingen veiledning når det gjelder hvilke tilfeller som kan begrunne unntak fra taushetsplikten.

Ut fra de tungtveiende personvern- og kundehensynene som ligger bak taushetsplikten, legger Finanstilsynet til grunn at adgangen til å oppheve taushetsplikten er snever, og at det må foreligge sterke reelle og tungtveiende grunner for utlevering. Som eksempel på hvor streng bankenes taushetsplikt er, vises det blant annet til forklaringsplikten etter straffeprosessloven § 230 for vitner som har taushetsplikt etter finansforetaksloven. Dersom det ikke er åpnet etterforskning i en straffesak, kan taushetsplikten bare oppheves dersom det foreligger sterke allmenne hensyn. I forarbeidene til denne bestemmelsen fremgår det at dette unntaket først og fremst tar sikte på å åpne for formidling av opplysninger til politiet i forsvinningsaker, hvor det kan være grunn til å frykte at noe har tilstøtt den som har forsvunnet.

Finanstilsynet har lagt til grunn at bestemmelsen innebærer at det konkret må vurderes om det foreligger særlige hensyn i hver enkelt sak for å oppheve taushetsplikten.

1.2 Særlige hensyn – Finanstilsynets praksis

Finanstilsynet har i noen få tilfeller opphevet taushetsplikten på grunn av særlige hensyn.

Finanstilsynet har avslått å oppheve taushetsplikten i flere saker der det er vurdert at det ikke foreligger særlige hensyn. En sak der det er gitt avslag, er påklaget til Finansdepartementet (vår referanse 18/9907). Klagen er etter det Finanstilsynet kjenner til, ikke ferdigbehandlet.

Finanstilsynet har nylig opphevet taushetsplikten knyttet til en avdød kundes kontoopplysninger under krigen, etter søknad fra Valdres Sparebank. Opplysningene skal inngå i et bokprosjekt om jøden Hans Salomon. Forfatteren hadde i et brev til Valdres Sparebank påpekt at hun hadde funnet korrespondanse i Riksarkivet vedrørende beslag av Salomons konto i daværende Vang Sparebank. Valdres Sparebank mente utlevering av opplysningene ville gi forfatteren informasjon om hva som skjedde med Salomons midler under andre verdenskrig, og at opplysningene følgelig kan bidra til å belyse norsk krigshistorie og behandlingen av jødene under krigen.

Finanstilsynet fant at det forelå særlige hensyn og opphevet taushetsplikten i tråd med bankens forespørsel. I vurderingen ble det lagt vekt på at det har samfunnsmessig interesse å belyse norsk okkupasjonshistorie og behandlingen av jødene og deres midler under andre verdenskrig. I tillegg er opplysningene av begrenset omfang og av eldre dato.

Arbeidet med å innhente opplysninger og vurdere om det foreligger særlige hensyn, er relativt arbeidskrevende i enkeltsaker av denne typen. En forespørsel om å oppheve taushetsplikten for ikke bare en, men mange kunder vil kunne medføre et svært omfattende arbeid.

2. Taushetsplikt etter annet regelverk

Det er etter Finanstilsynets vurdering naturlig å se hen til taushetspliktregler i annet regelverk i vurderingen av om finansforetakslovens § 16-2 bør revideres. Vi vil særlig trekke frem reglene i forvaltningsloven fordi disse i noen praktiske tilfeller kommer i konflikt med reglene i finansforetaksloven.

2.1 Forvaltningsloven

Etter forvaltningsloven § 13 c tredje ledd annet punktum faller taushetsplikten bort etter 60 år hvis ikke annet er bestemt i medhold av § 13 c tredje ledd første punktum. Forvaltningslovforskriften § 10 fastsetter at taushetsplikten i barnevern- og adopsjonssaker faller bort etter 100 år. I forvaltningslovforskriften §11 er det videre fastsatt at Riksarkivaren kan fastsette at taushetsplikten i saker som oppbevares i arkivverket, skal gjelde utover 60 år eller den frist som ellers gjelder, der «hensynet til personvern» tilsier det.

Forvaltningsloven er under revisjon. I NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov*², drøfter lovutvalget de forskjellige hensynene bak bortfall av taushetsplikten på grunn av tid (s. 289). Det uttales blant annet at etter utvalgets syn bør taushetsplikten fremdeles falle bort etter en bestemt tid. De hensyn som begrunner taushetsplikten, svekkes med årene, og etter hvert kan det være grunn til å legge større vekt på andre hensyn. Videre uttaler utvalget at taushetsplikten bør gjelde i en viss tid etter at vedkommende er død. Hensynet til vedkommendes ettermæle, samt hensynet til eventuelle nærstående og andre berørte, taler ifølge utvalget for det. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at taushetsplikten bør falle bort 20 år etter at den opplysningen knytter seg til, er død.

3 Materiale underlagt taushetsplikt avgitt til offentlige arkiv

3.1 Rammene for de offentlige arkivenes praksis

Flere offentlige arkiv har fått innlevert mer eller mindre fullstendige gamle bankarkiv som blant annet inneholder styreprotokoller, låneavtaler og kontoopplysninger til enkeltpersoner.

Finanstilsynet har hatt en dialog med Vestfoldarkivene, som trolig sitter på landets største samling av bankarkiv, for å avklare de faktiske forholdene.

Private aktører, som for eksempel banker, har adgang til å bevare personopplysninger i eget arkiv til arkivformål i allmennhetens interesse. Artikkel 5.1.b. i personvernforordningen ((EU)2016/79, GDPR) konstaterer at personopplysninger kan samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, der 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 formålene.

Personopplysningsloven § 8 åpner 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.

Reglene i personopplysningsloven gjelder ikke døde personer, men kommer til anvendelse dersom opplysningene også sier noe om levende personer.

2

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8d681c58c7a94929954ca9538a2476a6/no/pdfs/nou201920190005000dddpdfs.pdf>

Arkivloven § 16 fastsetter rammene for avlevering av private arkiv:

Dersom verneverdig privatarkiv vert avlevert til eller deponert i Arkivverket eller annan oppbevaringsinstitusjon, kan arkiveigaren fastsetja særskilde avgrensingar i tilgjenge til arkivet. Slike avgrensingar kan ikkje gjerast gjeldande ut over hundre år etter avlevering eller deponering.

Ved avlevering går eigedomsretten til arkivet over til mottakarinstitusjonen.

Ved deponering har deponenten og seinare ervingane hans eigedomsretten til arkivet. Eigedomsretten går likevel over til mottakarinstitusjonen når arvefølgda etter deponenten vert broten, eller når det er gått hundre år sidan deponeringa

Vestfoldarkivene har opplyst at de har mottatt et stort omfang av arkivmateriale fra forskjellige banker i området, i hovedsak materiale fra eldre innfusjonerte banker. Initiativet har kommet fra bankene selv. Avgiverne av materialet har ikke gitt særskilte avgrensninger i tilgangen til arkivet. Det er brukt standardavtaler for arkivovertakelser, og arkivet har overtatt eiendomsretten. Dette betyr blant annet at Vestfoldarkivet har behandlingsansvaret etter personopplysningsloven for personopplysningene i materialet. Etter det Finanstilsynet har brakt på det rene, er det i hovedsak tale om eldre arkiver, men i ett eksempel er det avgitt opplysninger som skriver seg helt frem til år 2000.

Det er videre opplyst at arkivene i utgangspunktet legger til grunn forvaltningslovens sperrefrist på seksti år, men har en lengre frister for spesielt sensitiv informasjon som eksempelvis barnevernssaker. Vestfoldarkivene vurderer å fastsette en sperrefrist på 80 år for bankarkivene ut fra innholdet i bankarkivene og personvern hensyn.

Riksarkivaren, som er forvaltningsmyndigheten, kan forlenge sperrefristen i saker etter forvaltningsloven hvor Riksarkivaren finner det nødvendig. Riksarkivaren kan gi innsyn i sperret materiale til forskere mot at de ilegges taushetsplikt. Riksarkivaren vurderer da både om forskerne har et tilstrekkelig høyt akademisk nivå, og om prosjektet er tilstrekkelig faglig.

Taushetspliktreglene i finansforetaksloven gjelder finansforetak³, jf. finansforetaksloven § 1-2. Reglene gjelder ikke, og kan ikke håndheves overfor, offentlige arkiv som har overtatt eiendomsretten opplysningene.

Dette gjør at regelverkene kommer i konflikt på en måte som kan belyses med et eksempel med utgangspunkt i saken med Valdres Sparebank. Hvis banken hadde avgitt sine arkiver fra krigens dager til et offentlig arkiv, kunne forfatteren fritt tilegnet seg materialet fordi taushetsplikten etter forvaltningsloven som hovedregel ikke gjelder lenger tilbake enn 60 år. Når banken fremdeles eier sine arkiver, gjelder ingen tidsgrense, og Finanstilsynet må konkret vurdere om det foreligger særlige hensyn for å gjøre unntak fra taushetsplikten.

3.2 Høring ny arkivlov

Kulturdepartementet sendte ut høring til ny arkivlov 5. oktober 2021⁴.

I høringsnotatet heter det på s. 142:

³ herunder ansatte, tillitsvalgte og oppdragstakere som utfører arbeid for finansforetaket

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring--forslag-til-ny-arkivlov/id2872622/?expand=horingsnotater>

Der det er behov for strengere teieplikt enn det som følger av forvaltningslova, bør dette fastsetjast i lov eller forskrift, for eksempel slik at det regelverket som gjeld for arkivskapar, skal brukast av Nasjonalarkivet også etter avlevering. Det er viktig at det i samband med dette samtidig blir regulert kor lenge teieplikta i særlovgevinga skal gjelde etter avlevering. Profesjonsbasert teieplikt varer gjerne livet ut for den som utøver profesjonen, mens det er truleg ikkje slik at opplysningar i arkiv som blir avleverte til arkivdepot, skal vere unnatekne teieplikt for alltid. Formålet med bevaring av arkiva for ettertida er tilgjengeleggjering. Departementa bør derfor vurdere sine sektorregelverk for å sjå om det er behov for å gjere tydeleg kva for reglar som skal gjelde for teiepliktig informasjon etter avlevering til arkivdepot.

Etter Finanstilsynets vurdering er det behov for å klargjøre finansforetakenes adgang til å utlevere arkivmateriale til offentlige arkiv og tydeliggjøre hvilke taushetspliktregler som gjelder etter utleveringen.

4. Oppsummering

Det ligger svært tungtveiende hensyn bak taushetspliktreglene i finansforetaksloven. Formålet med å beskytte kundene, å forhindre at kunde- og personopplysninger misbrukes, er blitt viktigere, blant annet fordi digitale kontoopplysninger inneholder omfattende, detaljerte og ofte sensitive personopplysninger som enkelt kan kobles sammen med annen informasjon. Det er viktig at finansforetakene er underlagt strenge taushetspliktregler.

Finanstilsynet mener likevel det er grunn til å vurdere en revisjon av bestemmelsen i finansforetaksloven § 16-2 med sikte på i større grad å harmonisere bestemmelsen med annet regelverk med lignende formål. Det er grunn til å se hen til taushetspliktreglene etter forvaltningsloven og andre relevante regler, blant annet for å unngå at de samme opplysningene er underlagt forskjeller i taushetsplikten avhengig av hvem som står som eier. Det er også grunn til å vurdere om opplysninger generelt kan unntas fra taushetsplikten når det er gått en lengre tidsperiode.

Finanstilsynet anbefaler derfor at Finansdepartementet snarlig tar initiativ til et utredningsarbeid for å gjennomgå bestemmelsen. Personer med spesiell kompetanse på personvern, taushetsplikt og arkivfaglige spørsmål bør delta og fortrinnsvis lede arbeidet. Finanstilsynet mener videre at representanter fra finansnæringen bør være representert. Finanstilsynet er innstilt på å bidra i arbeidet.

For Finanstilsynet

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Jo Gjedrem
senior tilsynsrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.