



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Forslag til endringer i Finanstilsynsloven – regler om behandling av personopplysninger som understøtter digitalisering

Høringsnotat
1. juni 2026



1. Innledning	3
2. Regler om bruk av personopplysninger til utvikling og testing av IT-systemer	3
2.1. Behandlingsgrunnlag	4
2.2. Forbudet mot behandling av særlige kategorier av personopplysninger	4
2.3. Finanstilsynets vurderinger	5
3. Regler om automatiserte avgjørelser som gjelder en fysisk person	6
3.1. Finanstilsynets vurderinger	6
4. Økonomiske og administrative konsekvenser	7
5. Personvernkonsekvenser	8
6. Forslag til lovendringer	8

1. Innledning

I dette høringsnotatet foreslås endringer i finanstilsynsloven som gir Finanstilsynet adgang til å bruke personopplysninger i utvikling og testing av IT-systemer og bruk av automatiserte avgjørelser i saker som gjelder fysiske personer. Forslaget legger til rette for at Finanstilsynet kan ta i bruk ny teknologi for å ivareta samfunnsoppdraget på en effektiv måte. Gode og tilpassede digitale løsninger kan bidra til raskere saksbehandling, økt kvalitet i arbeidet og frigjøre ressurser til prioriterte oppgaver.

Finanstilsynet benytter en kombinasjon av ferdigutviklede IT-systemer (såkalt "hylleware") med eller uten tilpasninger, og egenutviklede løsninger. Både under utvikling og drift av disse systemene, kan det være behov for å bruke data til implementering, tilpasning, videreutvikling og forbedring av løsningene, samt ulike former for testing. Testene kan skje i ulike faser, og skal blant annet bidra til ivaretagelse av sikkerhet, funksjonalitet og kvalitet. Data som benyttes i disse sammenhengene, bør så langt som mulig være fiktive data (syntetiske data). I mange tilfeller er det imidlertid uforholdsmessig vanskelig eller umulig å lage syntetiske data av tilstrekkelig kvalitet. I disse tilfellene kan det være hensiktsmessig eller nødvendig å benytte ekte data, herunder reelle personopplysninger. Det er derfor ønskelig å klargjøre at Finanstilsynet har rettslig adgang til å bruke personopplysninger i utvikling og test av IT-systemer.

Helautomatiserte avgjørelser som gjelder fysiske personer, er i strid med personvernforordningen artikkel 22, med mindre det gis en særlig hjemmel for slike avgjørelser i lov eller forskrift. Selv om Finanstilsynets tilsynsvirksomhet i stor grad retter seg mot juridiske personer, så føres det også tilsyn og kontroll med et stort antall fysiske personer. Dette gjelder blant annet revisorer, eiendomsめglere, innehavere av enkelte betrodde roller i finansforetak og fysiske personer som er underlagt reglene om markedsadferd på verdipapiriområdet. Som en del av Finanstilsynets arbeid med effektivisering av virksomheten, er det ønskelig å kunne fatte helautomatiserte avgjørelser når forholdene ligger til rette for det. Finanstilsynet foreslår derfor at det gis en hjemmel for helautomatiserte avgjørelser fattet på grunnlag av finanstilsynsloven for å sikre at slike avgjørelser er i samsvar med personvernforordningen artikkel 22.

Det er i dag flere offentlige virksomheter som har fått hjemler for henholdsvis bruk av personopplysninger til utvikling og testing av IT-systemer og for automatisering av avgjørelser som gjelder fysiske personer. Dette gjelder for eksempel Skatteetaten, Tolletaten og Lånekassen, som alle har hjemler for begge områdene. Slike hjemler er gitt direkte i etatenes særlover. Finanstilsynet har ikke en slik hjemmel.

2. Regler om bruk av personopplysninger til utvikling og testing av IT-systemer

Finanstilsynet er ikke underlagt lovgivning som regulerer bruk av opplysninger til utvikling og testing av IT-systemer direkte. Slik bruk reguleres i dag kun av generelle personvernregler. EUs personvernforordning (personvernforordningen) er inkorporert i norsk rett i personopplysningsloven § 1. I personvernforordningen oppstilles generelle krav som regulerer når behandling av personopplysninger er lovlig. Etter personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a, skal personopplysninger behandles på en *"lovlig, rettferdig og åpen måte"*. Videre oppstilles et prinsipp om formålsbegrensning i bokstav b, som innebærer at personopplysninger bare skal *"samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene"*. Viderebehandling for nye formål kan også skje når det foreligger hjemmel som oppfyller kravene i artikkel 6 nr. 4 og artikkel 23 nr. 1.

Etter artikkel 6 nr. 4 skal følgende momenter vektlegges i forenlighetsvurderingen:

- enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålene med viderebehandlingen,
- i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn, særlig med hensyn til forholdet mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige,
- personopplysningenes art, især om det er tale om særlige kategorier av personopplysninger etter artikkel 9 eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter artikkel 10,
- de mulige konsekvensene av viderebehandlingen for de registrerte, og
- om det foreligger nødvendige garantier, som kan omfatte kryptering eller pseudonymisering.

Etter artikkel 6 nr. 1 må det foreligge et behandlingsgrunnlag for at behandling av personopplysninger skal regnes som lovlig. I bokstav a til f listes det opp seks alternative behandlingsgrunnlag og vilkårene for når disse kan benyttes. Virksomheten som er behandlingsansvarlig, må dokumentere at den oppfyller vilkårene til minst ett av behandlingsgrunnlagene.

Ved behandling av enkelte typer personopplysninger, oppstilles tilleggsvilkår. Kravene beskrives under.

2.1. Behandlingsgrunnlag

Det aktuelle behandlingsgrunnlaget for bruk av personopplysninger til utvikling og test av IT-systemer er artikkel 6 nr. 1 bokstav e, som åpner opp for behandling av personopplysninger når *"behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt"*. Det kreves også et supplerende rettsgrunnlag fastsatt i lov eller med hjemmel i lov, som behandlingsansvarlig er underlagt.

I artikkel 6 nr. 3 oppstilles krav til det supplerende rettsgrunnlaget, herunder at *"Formålet med behandlingen skal være fastsatt i nevnte rettslige grunnlag eller, når det gjelder behandlingen nevnt i nr. 1 bokstav e), være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt"*. Videre presiseres det at *"Unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett skal oppfylle et mål i allmennhetens interesse og stå i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd."* Dette proporsjonalitetskravet innebærer at jo større inngrepet i personvernet er, desto klarere må hjemmelen være. Dette må ses i sammenheng med kravene i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

I Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 oppstilles et vern av fysiske personers rett til privatliv. Lovlig inngrep i vernet etter disse bestemmelsene, forutsetter hjemmel i lov. Etter EMK artikkel 8 nr. 2 må inngrepet også være *"nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter"*.

2.2. Forbudet mot behandling av særlige kategorier av personopplysninger

Personopplysninger om

"rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt behandling av genetiske opplysninger og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering"

regnes som særlige kategorier av personopplysninger jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 1.

Behandling av særlige kategorier av personopplysninger er i utgangspunktet forbudt, men det oppstilles flere unntak fra forbudet i artikkel 9 nr. 2. I bokstav g gjøres det blant annet unntak når behandlingen er

"nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser".

2.3. Finanstilsynets vurderinger

Finanstilsynet benytter et stort omfang av data til å ivareta samfunnsoppdraget. Dataene benyttes blant annet til ulike former for analyse og overvåking av markeder, samt i arbeidet med tillatelser, tilsyn og kontroll. I den grad dataene inneholder personopplysninger, benyttes behandlingsgrunnlaget *"utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet"* (personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) som behandlingsgrunnlag. Som supplerende rettsgrunnlag benyttes i hovedsak finanstilsynsloven § 1-3 (som angir Finanstilsynets oppgaver) i kombinasjon med annen særlovgivning som utdyper Finanstilsynets oppgaver.

Finanstilsynet mener at nevnte behandlingsgrunnlag også kan gi grunnlag for bruk av personopplysninger til test av IT-systemer, så lenge det er nødvendig og det er tilstrekkelig nærhet mellom tilsynsoppgavene opplysningene ble samlet inn for og systemet som testes. Kravet til forenlig viderebehandling antas også å være oppfylt i disse tilfellene. Det er mindre klart i hvilken utstrekning Finanstilsynet kan benytte opplysningene til utvikling av nye IT-systemer og løsninger. Uklarheten gjelder særlig ved utvikling av nye arbeidsmetoder, forberedelser til overtakelse av nye oppgaver, bruk av særlig sensitive personopplysninger og når ny teknologi (herunder kunstig intelligens) tas i bruk.

Systemutvikling kan være nødvendig i arbeidet med digitalisering og effektivisering, overtakelse av nye oppgaver, gjennomføring av regelverksendringer, men også annet løpende arbeid i Finanstilsynet. Systemutvikling kan skje både ved anskaffelse av nye IT-systemer, videreutvikling av eksisterende IT-systemer og utskifting av utdatert teknologi.

Flere omstendigheter bidrar til at det er utfordrende for Finanstilsynet å anskaffe eller utarbeide fiktive eller anonymiserte data til utvikling og testing. Dette gjelder blant annet spesielle behov knyttet egenutviklede systemer og unike datasett, men også at det er svært utfordrende å oppfylle kravene til anonymisering, som følger av personvernforordningen.

Forslaget til ny lovhjemmel innebærer at Finanstilsynet kan benytte reelle data som inneholder personopplysninger, dersom dette er nødvendig for å utvikle og teste IT-systemer og det er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å oppnå formålet ved å bruke anonyme eller fiktive opplysninger. Finanstilsynet vil fremdeles måtte benytte fiktive eller anonymiserte data der det er mulig å anskaffe eller utarbeide slike data og dette ikke er uforholdsmessig. Relevante momenter i forholdsmessighetsvurderingen er blant annet, men ikke begrenset til, arbeidets kompleksitet og omfang, tidsaspektet, kostnader og forventede gevinster.

En ny lovhjemmel vil ikke bare gi klarhet i når tilsynet kan viderebehandle personopplysninger til utvikling og testing av IT-systemer, men også forutberegnelighet for de registrerte. Finanstilsynet må fremdeles vurdere behovet for personverntiltak når det er adgang til å bruke personopplysninger til utvikling og testing. Dette kan for eksempel være dataminimeringstiltak, pseudonymisering og annen bearbeiding av personopplysningene slik at sannsynligheten for identifisering av de registrerte reduseres. Dette innebærer at viderebehandling for utvikling og testing av IT-systemer, vil gi svært begrensede konsekvenser for de registrerte. Finanstilsynet legger til grunn at kravet til forenlighet vil bli

ivaretatt, og at en ny hjemmel uansett vil tilfredsstille kravene til hjemler for viderebehandling i personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 jf. artikkel 23 nr. 1.

3. Regler om automatiserte avgjørelser som gjelder en fysisk person

I personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 reguleres adgangen til å benytte helautomatiserte avgjørelser som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelige grad påvirker en fysisk person. Etter bokstav b) tillates slike avgjørelser når de er hjemlet i nasjonal rett og det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser. Flere offentlige virksomheter har slik hjemmel, men ikke Finanstilsynet¹.

Stortinget vedtok en ny forvaltningslov i juni 2025. Det er foreløpig ikke bestemt når loven trer i kraft, og det er åpnet for differensierte iverksettelsesdatoer.

Ny forvaltningslov §§ 11 og 12 regulerer forvaltningsorganets plikter ved automatiserte avgjørelser, men bestemmelsene er ikke hjemler for å fatte slike avgjørelser. Det følger av forarbeidene til loven at dagens ordning med hjemler i særlovgivningen videreføres.

3.1. Finanstilsynets vurderinger

I Finanstilsynets tildelingsbrev for 2026 fremkommer følgende:

"Finanstilsynet skal arbeide systematisk og kontinuerlig med å identifisere og iverksette tiltak som kan gi bedre og mer effektiv oppgaveløsning i etaten og bedre tjenester for brukerne. Etaten bør særlig vektlegge hvordan digitalisering kan legge til rette for dette. I utviklingsarbeidet må etaten se regelverk, prosesser, kompetanse, organisering og ny teknologi i sammenheng."

Finanstilsynets digitaliseringsstrategi beskriver hvordan Finanstilsynet jobber for å effektivisere oppgaveløsningen:

"Forvaltnings- og tilsynsoppgaver skal effektiviseres ved hjelp av digitale løsninger for å innhente, behandle og dele informasjon. Det omfatter både eksisterende arbeidsprosesser og nye oppgaver. Dokumenter og lydfiler skal i stor grad prosesseres maskinelt. Bruk av teknologi som robotisert prosessautomatisering (RPA) skal benyttes i påvente av eller som et alternativ til å utvikle eksisterende eller nye IT-systemer. Kunstig intelligens (KI) skal tas i bruk etter hvert som nødvendig kompetanse på teknologi, bruksområder og etiske problemstillinger bygges opp. Gode digitale løsninger for analyse-, forvaltnings- og tilsynsoppgaver skal gi gevinster i form av kortere behandlingstid, økt kapasitet og bedre kvalitet på oppgavene som utføres. Automatisering og forenkling av manuelle prosesser skal frigjøre tid til andre oppgaver og bidra til økt jobbtilfredshet blant ansatte."

Finanstilsynet har etablert helt eller delvis automatiserte beslutningsprosesser knyttet til blant annet sletting av godkjenning som statsautorisert regnskapsfører og statsautorisert revisor, godkjenning som bærekrafts-revisor, bekreftelser og opphør av avtaler om aksessorisk låneformidling, samt registrering av aksessoriske låneformidlere. Videre er Finanstilsynet i gang med å utvikle flere løsninger som benytter RPA og KI, og som etter hvert kan brukes til automatiserte avgjørelser i saker som er egnet for dette. Automatisering av

¹ Se for eksempel arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 a, utdanningsstøtteleven § 20, Statens pensjonskasseloven § 45 b, SI-loven § 6 a, skattebetalingsloven § 3-5, bidragsinnkretingsloven § 22b, skatteforvaltningsloven § 5-11, tollavgiftsloven § 8-5, vareførselsloven § 7-15, lov om pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs § 21 a, fiskerpensjonsloven § 29 a, folkeregisterloven § 9-4, pasientjournalloven § 11, universitets- og høyskoleloven § 9-8, utdanningsstøtteleven § 20, vegtrafikkloven § 43 b, utlendingsloven § 83 a og integreringsloven § 41.

beslutningsprosesser er en naturlig del av en effektivisering av virksomheten og kan gi store effektivitetsgevinster for Finanstilsynet, samt enheter og fysiske personer under tilsyn, særlig når saksmengden er stor. Automatisering kan også bidra til å sikre likebehandling, siden alle som etter systemets kriterier er i samme situasjon, automatisk behandles likt.

I Finanstilsynets fremtidige oppgaveløsning vil det være ønskelig med et økende antall maskinelle og automatiserte vedtak. Finanstilsynet foreslår derfor en generell hjemmel for automatiserte avgjørelser i Finanstilsynsloven.

En slik hjemmel må oppfylle kravene i personvernforordningen artikkel 22 om at det må fastsettes egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser. I skatteforvaltningsloven § 5-11 (2) er dette ivare tatt gjennom følgende tilleggskrav og begrensninger: *"Behandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling og være forenlig med retten til vern av personopplysninger. Avgjørelsen kan ikke bygge på skjønnsmessige vilkår i lov eller forskrift, med mindre avgjørelsen er utvilsom. Den registrerte har rett til manuell overprøving av avgjørelsen."*

Både ny og eksisterende forvaltningslov har regler om veiledningsplikt, kontradiksjon, innsyn, begrunnelse og klage som må anses å være et vesentlig bidrag til å oppfylle forordningens krav om egnede tiltak. I personvernforordningen oppstilles også en rett til informasjon om behandlingen av personopplysninger, herunder logikken som benyttes i avgjørelsen, og menneskelig gjennomgang av avgjørelsen,

I tillegg fastsetter ny forvaltningslov § 12 saksbehandlingsregler for automatiserte avgjørelser som er ment å oppfylle kravene i personvernforordningen artikkel 22, ved at forvaltningsorganet skal sikre

- a. at personopplysningene behandles på en sikker måte, og at feil ved opplysningene forebygges og rettes opp*
- b. at avgjørelsene ikke innebærer usaklig forskjellsbehandling*
- c. at det brukes egnede matematiske og statistiske fremgangsmåter, særlig dersom avgjørelsene gjelder profilering*

Finanstilsynet foreslår at hjemmelen i finanstilsynsloven inneholder en presisering om at de til enhver tid gjeldende kravene på områdene personvern og saksbehandling i offentlig sektor, skal ivaretas ved bruk av automatiserte avgjørelser som dekkes av bestemmelsen. Formålet er å understreke at garantier som allerede følger av lov, forskrift eller ulovfestet rett på disse områdene, også gjelder ved bruk av slike avgjørelser. Det er ikke ønskelig å gjengi garantiene, siden det vil skape et behov for å oppdatere ordlyden ved endringer i rettstilstanden på områdene.

Enkelte hjemler for automatiserte avgjørelser som er gitt i særlovgivning, stiller i tillegg et krav om forsvarlighet. Dette innebærer blant annet at det må vurderes om de aktuelle avgjørelsene er egnet for helautomatisering. Før Finanstilsynet, som behandlingsansvarlig, beslutter at det skal innføres automatisering av bestemte typer avgjørelser, vil det gjøres en vurdering av om dette vil være forsvarlig, i tråd med kravene i både eksisterende og ny forvaltningslov. Finanstilsynet legger til grunn at kravet til forsvarlighet vil kunne sette grenser for bruken av skjønn i helautomatiserte avgjørelser. Finanstilsynet foreslår derfor at det ikke oppstilles noen begrensning i adgangen til å bygge på skjønnsmessige vilkår i lov eller forskrift, i bestemmelsen som gir hjemmel for automatiserte avgjørelser.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget legger opp til at det gis klare lovhjemler for behandlingen av personopplysninger på de aktuelle områdene. Dette vil kunne avskjære noen tvils- og tolkningsspørsmål som følger av dagens rettslige utgangspunkt, og legge til rette for effektivisering i Finanstilsynet.

Forslaget vil i seg selv ikke medføre kostnader eller direkte gevinster, og vil kunne gjennomføres innenfor Finanstilsynets gjeldende rammer.

Bruk av reelle data framfor syntetiske data, kan bidra til at utvikling av nye IT-systemer og videreutvikling av eksisterende IT-systemer, går raskere i Finanstilsynet. I de fleste tilfeller vil bruk av reelle data også gi mer realistiske tester, for eksempel av funksjonalitet og ytelse. Det vil ofte være svært ressurskrevende, og i enkelte tilfeller umulig, å gjenskape realistiske scenarioer under testing. Testing med reelle data kan også øke sannsynligheten for at det avdekkes feil som oppstår på grunn av feil eller skjevheter i de reelle dataene.

Bruk av automatiserte avgjørelser kan gi raskere saksbehandlingstid og bidra til økt likebehandling for enheter og fysiske personer under tilsyn. Det er imidlertid vanskelig å anslå ressursbruk og besparelser nærmere. Retten til forklaring og menneskelig gjennomgang av automatiserte avgjørelser, kan sette begrensninger for slike gevinster. Det antas per i dag at dette ikke vil gi merarbeid i et omfang som er av betydning, men det er vanskelig å forutsi hvordan dette vil utvikle seg over tid.

5. Personvernkonsekvenser

Det er ikke identifisert noen direkte konsekvenser for de registrerte, utover selve inngrepene i personvernet som de foreslåtte bestemmelsene åpner opp for. Det forventes ikke at disse inngrepene vil være merkbare for de registrerte.

Økt bruk av personopplysningene og bruk av ny teknologi innebærer alltid en risiko for brudd på personopplysningssikkerheten. Denne risikoen vurderes imidlertid som håndterbar. Finanstilsynet vil vurdere både sikkerhetsrisiko og personvernkonsekvenser for hver ny behandling av personopplysninger som iverksettes. Finanstilsynet vil blant annet vurdere om det er behov for tiltak som sørger for ivaretagelse av personvernprinsippene og de registrertes rettigheter, samt sikkerhetstiltak og tiltak som demper personvernulemper.

6. Forslag til lovendringer

Finanstilsynsloven ny § 6-5 Automatiserte avgjørelser

Finanstilsynet kan treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i [personvernforordningen artikkel 9](#) og [10](#). Bruk av slike avgjørelser må skje i tråd med de til enhver tid gjeldende krav til saksbehandling i offentlig forvaltning og krav som gjelder behandling av personopplysninger.

Finanstilsynsloven ny § 6-6 Bruk av personopplysninger ved utvikling og testing av IT-systemer

Finanstilsynet kan viderebehandle personopplysninger, også personopplysninger som nevnt i [personvernforordningen artikkel 9](#) og [10](#), når dette er nødvendig for å utvikle og teste IT-systemer og det er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å oppnå formålet ved å bruke anonyme eller fiktive opplysninger.

Finanstilsynet
Revierstredet 3
P.O. Box 1187 Sentrum
NO-0107 Oslo

Tel. +47 22 93 98 00
post@finansstilsynet.no
finansstilsynet.no

