

Høringsnotat

Sivilavdelingen

Dato: 23. oktober 2023

Saksnr: 23/4557

Høringsfrist: 4. desember 2023

Endringer i vergemålsforskriften (digitalt vergeregnskap)

1 Hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i vergemålsforskriften. Formålet er å legge til rette for å effektivisere innhenting av opplysninger fra finansinstitusjoner mv. i anledning vergemålsmyndighetens kontroll av vergenes forvaltning av midler som tilhører personer som har verge. Det foreslås en ny bestemmelse i vergemålsforskriften som regulerer metoden for innhenting av opplysninger fra finansinstitusjoner mv. med opplysningsplikt overfor vergemålsmyndigheten.

2 Bakgrunn

2.1 Mer brukervennlige og effektive tjenester gjennom økt digitalisering

Statens sivilrettsforvaltning (Sivilrettsforvaltningen), som er sentral vergemålsmyndighet, har som mål å levere mer brukervennlige og effektive tjenester til brukerne gjennom økt digitalisering. Sivilrettsforvaltningen har de siste årene arbeidet med *Digitalt vergeregnskap*. Prosjektet har til formål å digitalisere vergemålsmyndighetens kontroll av vergens forvaltning av midler som tilhører personer som har verge. Som en del av denne kontrollen, sender vergen i dag inn kontoutskrifter som viser samtlige transaksjoner for de kontoene som vergen har disposisjonsrett over i vergemålet. En nærmere beskrivelse av vergens opplysningsplikt er gitt i punkt 3.1 nedenfor.

Det er i dag om lag 37 000 vergemål hvor vergen skal levere dokumentasjon på forvaltningen av midler tilhørende personen han eller hun er verge for. Statsforvalteren, som er lokal vergemålsmyndighet, har ikke kapasitet til å kontrollere samtlige 37 000 vergemål fullt ut. I dag er kravet at statsforvalteren skal kontrollere forvaltningen av økonomien i minst 20 prosent av vergemålene, se Sivilrettsforvaltnings veileder *Tilsyn med verger – en veileder til statsforvalterne* (versjon 6, 2023) punkt 7. Utvalget av saker baserer seg på et sentralt uttrekk, som igjen består av ett tilfeldig og ett risikobasert utvalg saker.

Ett av formålene med prosjekt Digitalt vergeregnskap er å gå vekk fra et system som krever betydelig arbeid for å samle dokumentasjon knyttet til forvaltningen av midler, ofte med papirkopier av kontoutskrifter. I stedet skal prosjektet bidra til et system der nødvendige opplysninger utleveres direkte fra finansinstitusjoner og Skatteetaten. Digital innhenting av skatte- og bankopplysninger gir bedre

forutsetninger for å kontrollere vergens forvaltning av midler som tilhører personen som har verge. For finansinstitusjonene omfatter prosjektet kun utlevering av opplysninger knyttet til kontoer som vergen har disposisjonsrett til. Kontoer som personen som har verge eier og disponerer over alene eller sammen med andre enn vergen, omfattes ikke.

Et viktig formål med vergemålsmyndighetens kontroll av vergens forvaltning, er å redusere risikoen for misbruk av midler som tilhører personer som har verge. Ved å motta nødvendige opplysninger digitalt og direkte fra Skatteetaten og bankene, kan dataene struktureres slik at det kan foretas sammenstillinger i dataene for å identifisere bruksmønstre og endringer som bør følges opp av statsforvalteren. På den måten legger løsningen til rette for å gjennomgå vergens forvaltning i samtlige saker hvert år, mot dagens til dels tilfeldige utvalg på 20 prosent. Den manuelle kontrollen som statsforvalteren fortsatt skal gjennomføre, blir også mer målrettet ved at det primært er saker der det blir identifisert bruksmønstre eller endringer som kontrolleres manuelt av vergemålsmyndigheten. Det er grunn til å tro at løsningen som utvikles i Digitalt vergeregnskap, også vil virke preventivt, slik at det på noe sikt blir færre saker vergemålsmyndigheten må kontrollere manuelt.

Vergemålsmyndigheten får allerede tilgang til informasjon i skattemeldinger til personer som har verge, digitalt og direkte fra Skatteetaten.

2.2 Høringen i 2020

I høringsnotat 12. juni 2020 (20/2965) foreslo departementet blant annet endringer i vergemålsloven og vergemålsforskriften om vergens regnskapsplikt og opplysningsplikt for institusjoner mv. Formålet med forslagene var å legge til rette for «innføring av automatisert kontroll» av vergeregnskapene, jf. høringsnotatet punkt 7 side 11 flg.

Forslagene til endringer i vergemålsloven §§ 53 og 54 om vergens og statsforvalterens regnskapsplikt og opplysningsplikten for institusjoner mv., ble fulgt opp i Prop. 141 L (2021–2022) Endringer i vergemålsloven mv. (vergemål som frivillig støttetiltak mv.), se proposisjonens punkt 10 og nærmere omtale under punkt 3.1 nedenfor. Lovendringene ble vedtatt av Stortinget 21. mars 2023, jf. Lovvedtak 44 (2022–2023) og trådte i kraft 1. april 2023, jf. kongelig resolusjon 31. mars 2023 nr. 445.

Når det gjelder vergemålsforskriften, ble det i høringsnotatet blant annet foreslått å fjerne formuleringer knyttet til «vergeregnskap» og «regnskapsplikt», bortsett fra i de tilfellene der statsforvalteren pålegger vergen utvidet regnskapsplikt, jf. vergemålsforskriften § 21. Det ble foreslått i stedet å beskrive reguleringen av og vergemålsmyndighetens kontroll av vergens «rapporteringsplikt». Ettersom Sivilrettsforvaltningen er systemeier og drifter den saksbehandlingsløsningen som vergemålsmyndigheten benytter, ble det foreslått å legge til Statens sivilrettsforvaltning som pliktsubjekt i flere bestemmelser. Det ble videre lagt til grunn at en automatisert kontroll vil innebære at kontoutskrifter med oversikt over samtlige transaksjoner på kontoer som disponeres av verger, på sikt skal sendes fra finansinstitusjonene til vergemålsmyndigheten oftere enn én gang i året. Det ble derfor foreslått å presisere i vergemålsforskriften § 20 at bestemmelsen også omhandler finansinstitusjoners opplysningsplikt og at finansinstitusjonene skal gi vergemålsforvaltningen opplysninger om samtlige transaksjoner for de kontoene vergen eller fylkesmannen disponerer, og at Sivilrettsforvaltningen kan fastsette

når opplysningene skal leveres. Det vises for øvrig til høringsnotatet punkt 7 og utkastet til nye forskriftsbestemmelser på side 23 i høringsnotatet.

Enkelte av de forslagene til endringer fra høringen i 2020 som departementet tar sikte på å følge opp, samme med endringene som foreslås i notatet her, er redegjort for i punkt 4 nedenfor sammen med relevante høringsuttalelser.

2.3 Nærmere beskrivelse av Digitalt vergeregnskap

I prosjektet Digitalt vergeregnskap har Sivilrettsforvaltningen utviklet en innhentingsmodul for maskinell innhenting av nærmere angitte kategorier av informasjon fra finansinstitusjoner mv. Prosjektet er først og fremst innrettet med tanke på maskinell innhenting av kontoinformasjon fra banker, til bruk i vergemålsmyndighetens kontroll av vergenes forvaltning av midler tilhørende personer som har verge. Departementet vil i det følgende gi en kort beskrivelse av den tekniske løsningen i Digitalt vergeregnskap.

Den maskinelle tjenesten har til formål å innhente følgende kategorier av informasjon for en gitt periode, fra finansinstitusjonene:

- Liste over banker som personer som har verge har eller har hatt et kundeforhold i
- Lister med oversikt over alle kontoer som eies eller har vært eid av en person som har verge, og som vergen har eller har hatt disposisjonsrett til
- Kontodetaljer for slike kontoer, inkludert saldo
- Detaljert transaksjonshistorikk for slike kontoer, herunder opplysninger om beløp inn og ut av konto, mottaker/avsender, tidspunkt, brukersted og transaksjonsbeskrivelser
- Oversikt over alle parter som har eller har hatt disposisjonsrett til slike kontoer

Tjenesten er utviklet slik at forespørslene fra vergemålsmyndigheten, og svarene fra finansinstitusjonene, utelukkende gjelder disse definerte kategoriene av informasjon. Saksbehandler hos vergemålsmyndigheten har ikke mulighet til å påvirke hvilken informasjon som forespørres, og saksbehandler kan ikke utvide eller endre kriteriene for forespørselen. Informasjonen som deles gjennom løsningen fra finansinstitusjonene, bestemmes og reguleres av finansinstitusjonene selv. Dette er ikke noe vergemålsmyndigheten kan påvirke og det innebærer at dersom eksempelvis teknisk ansvarlig for innhentingsmodulen hos Sivilrettsforvaltningen utvider omfanget av innhentingsmodulens forespørsler, så vil forespørslene bli avvist av finansinstitusjonene.

Forespørselen til finansinstitusjonene vil videre kreve at vergemålsmyndigheten legitimerer seg gjennom virksomhetsattestifikater. For denne legitimeringen benyttes Digitaliseringsdirektoratets felleskomponent *Maskinporten*. Maskinporten er en løsning for sikker autentisering og tilgangskontroll for datautveksling mellom virksomheter.

På vergemålsmyndighetens side, vil den digitale samhandlingen skje gjennom en *innhentingsmodul* i vergemålsmyndighetens saksbehandlingssystem. Det første steget i prosessen, når Sivilrettsforvaltningen initierer den årlige kontrollen av vergenes økonomiforvaltning, består i et oppslag i vergemålsforvaltningens eget saksbehandlingssystem. Saksbehandlingssystemet generer en liste over samtlige vergemål der vergen har disposisjonsrett over en eller flere kontoer.

Deretter sender innhentingsmodulen forespørslar til finansnæringens kundeforholdsregistre gjennom felleskomponenten *Kundeforholdregister-API*. Forespørslene inneholder fødselsnummer til kontoeiere som har verge. Forespørslene besvares med en oversikt over hvilke finansinstitusjoner den enkelte personen er, eller har vært, registrert med et kundeforhold i det siste året. Før neste forespørsel, vil vergens fødselsnummer legges til kundeforholdslisten. Innhentingsmodulen vil deretter sende forespørslar til bankene om *KontoID*, for de kontoer hvor kontoeierens og vergens fødselsnummer opptrer sammen (disponentforhold). Når forespørslene besvares, benyttes disse KontoID-ene til å sende individuelle forespørslar til den enkelte bank, for å få utlevert de forhåndsdefinerte opplysningene nevnt i strekpunktlisten over. De individuelle forespørslene er altså begrenset til utlevering av opplysninger knyttet til kontoer som personen som har verge eier og som vergen har disposisjonsrett til. Kontoer som personen som har verge eier og disponerer over alene eller sammen med andre enn vergen, omfattes ikke.

Finansinstitusjonene besvarer de individuelle forespørslene automatisk og uten forsinkelse. For finansinstitusjonene vil det være samme tekniske løsning som i de øvrige prosjektene i Digital Samhandling Offentlig Privat-programmet (DSOP) som benyttes. Når innhentingsmodulen mottar svar fra bankene, vil denne informasjonen struktureres, behandles og lagres hos vergemålsmyndigheten.

Vergemålsmyndigheten har videre utviklet en regelmotor som skal gjøre uttrekket av saker som skal kontrolleres mer treffsikkert enn dagens til dels tilfeldige uttrekk. I regelmotoren sammenstilles data fra finansinstitusjonene og skattemyndigheten, slik at endringer eller avvik kan identifiseres ved hjelp av forhåndsdefinerte regler og sammenligninger i datasettene. Resultater som faller utenfor fastsatte toleransegrenser eller terskelverdier, blir rapportert som «funn», som kan gi grunnlag for risikobaserte manuelle kontroller. Statsforvalteren må deretter behandle eventuelle funn manuelt ved å gjennomføre en faktisk kontroll av vergens økonomiforvaltning i den aktuelle saken. Det er kun saksbehandlere som skal gjennomføre kontrollen hos den enkelte statsforvalter som vil ha tilgang til opplysningene mottatt fra finansinstitusjonene.

All aktivitet i innhentingsmodulen i saksbehandlingssystemet til vergemålsmyndigheten loggføres, og alle forespørslar til finansnæringen vil bli tidsstemplet. Når dataene returneres til vergemålsmyndigheten, medfølger det egne saksnumre. Saksnumrene, sammen med loggen og de dataene som er mottatt fra bankene, lagres på Sivilrettsforvaltningens server. Serveren er tilgangsstyrt og det er kun tekniske ressurspersoner autorisert av Sivilrettsforvaltningen samt dedikerte ansatte hos driftsleverandør/databehandler som vil ha tilgang til serveren.

Transaksjonsdataene vil overfor statsforvalteren vises i en egen applikasjon i vergemålsmyndighetens saksbehandlingssystem. Også tilgangen til denne tjenesten er tilgangsstyrt og saksbehandler må autoriseres av den enkelte statsforvalter for å få tilgang. Saksbehandlerne kan ikke styre hvilke data som vises i tjenesten og de vil ikke ha tilgang til saker utenfor eget statsforvalterembete eller data som tilhører personer som ikke tilfredsstiller kravene for innhenting. Også aktivitet her loggføres. Dersom saksbehandler anser det nødvendig for saksbehandlingen, vil data kunne arkiveres på den aktuelle saken ved at de behandlede dataene lagres i arkivkjernen på den aktuelle saken. Tilgang til saken vil igjen være begrenset og kun personer autorisert av vergemålsmyndigheten samt

særskilt utpekte ansatte hos driftsleverandør/databehandler vil ha tilgang til arkivkjernen.

Ved en eventuell etterfølgende kontroll vil det følgelig kunne fremlegges dokumentasjon om innhentingsprosessen, identifisering av de enkelte sakene samt hvem som har hatt tilgang til og sett dataene.

3 Gjeldende rett

Vergemålsloven § 53 gir hjemmel til å regulere vergens og statsforvalterens rapporterings- og regnskapsplikt i forskrift. Bestemmelsen gir også hjemmel til å regulere kravene til revisjon av regnskapene. Etter vergemålsloven § 54 annet ledd har offentlige forvaltningsorganer, finansforetak, forsikringsforetak, pensjonsforetak, fondsforvaltningsselskaper og verdipapirsentraler, uten hinder av taushetsplikt, opplysnings- og utleveringsplikt overfor vergen og vergemålsmyndigheten for opplysninger om personer som har verge, eller som det er begjært vergemål for. Bestemmelsen gir hjemmel til i forskrift å fastsette regler om at «utlevering av opplysninger til vergemålsmyndigheten etter denne bestemmelsen kan skje i form av direkte søk» og til å gi nærmere regler om opplysnings- og utleveringsplikten. Bestemmelsen etablerer et tydelig lovgrunnlag for at automatisert innhenting av opplysninger kan tillates ved forskrift.

Finansavtaleloven § 3-4 gir regler om finansinstitusjoners opplysningsplikt når kunden har verge. Det følger av bestemmelsens første ledd at opplysninger som institusjonen etter finansavtaleloven skal gi kontohaveren, som hovedregel skal gis til både kunden og vergen når kunden har fylt 18 år, og til vergen eller vergene når kunden er under 18 år. Se imidlertid finansavtaleloven § 4-52 om kontoavtaler og betalingstjenester når kunden er under 18 år. Videre er det i finansavtaleloven § 3-4 tredje ledd gitt hjemmel til i forskrift å fastsette at opplysninger også skal gis til statsforvalteren, og til å gi nærmere regler om hvordan finansinstitusjonenes opplysningsplikt skal oppfylles.

Med hjemmel i vergemålsloven § 54 annet ledd og finansavtaleloven § 3-4 tredje ledd, skal finansforetakene der midler som forvaltes av oppnevnte verger er plassert, sende årlig kontoutskrift som viser samtlige transaksjoner gjennom året for de kontoene vergen eller statsforvalteren disponerer, til statsforvalteren, jf. vergemålsforskriften § 20 annet ledd. Denne opplysningsplikten gjelder ikke andre kontoer som vergen eller statsforvalteren ikke har disposisjonsrett til. Per i dag er det ingen automatikk i oversendelsen av kontoutskrifter fra finansforetakene til statsforvalteren. I stedet leverer vergene kopier av kontoutskrifter, ofte utskrifter eller elektroniske kopier i bankens eget format, som dekker alle måneder for samtlige kontoer som tilhører personen som har verge og som vergen har disposisjonsrett til.

I vergemålsforskriften kapittel 5 er det gitt nærmere regler om «vergens regnskapsplikt». Hovedregelen, når en oppnevnt verge forvalter eiendeler på vegne av personen som har verge, er at vergen har regnskapsplikt for disse eiendelene, jf. vergemålsforskriften § 20 første ledd. Statsforvalteren kan pålegge utvidet regnskapsplikt eller frita vergen for regnskapsplikt, jf. vergemålsforskriften §§ 21 og 23. Vergemålsforskriften § 20 tredje ledd angir hva som skal til for at vergen oppfyller regnskapsplikten. Bestemmelsen lyder slik:

«Regnskapsplikten oppfylles ved at vergen årlig bekrefter at eiendelene er forvaltet i samsvar med lov, forskrift og vedtak, samt gir følgende opplysninger om de eiendelene vergen forvalter på vegne av personen under vergemål:

- a. årsoppgaver for aksjer, obligasjoner, fond og andre verdipapirer som vergen disponerer på vegne av personen under vergemål
- b. fast eiendom og gjeld per 31. desember som forvaltes,
- c. opplysninger om øvrige aktiva som forvaltes
- d. ytterligere opplysninger om hva disposisjonene over vergekonto gjelder, der dette ikke klart fremkommer av kontoutskrift fra finansinstitusjonen etter første ledd
- e. kopi av endelig, innsendt selvangivelse.»

I tillegg skal vergen avgi en erklæring om at opplysningene som er gitt, er fullstendige og korrekte (såkalt fullstendighetserklæring), jf. vergemålsforskriften § 20 femte ledd. Fristen for å sende inn vergeregnskapet er 30. april, men slik at fristen er 30. juni der det drives næring på vegne av personen som har verge eller der skattemyndighetene har gitt utsatt frist for å levere inn skattemeldingen, jf. vergemålsforskriften § 22 første ledd. Statsforvalteren kan fastsette en annen frist, jf. vergemålsforskriften § 22 tredje ledd.

Når vergen avslutter et vergeoppdrag i løpet av året, skal vergen levere et vergeregnskap senest innen to måneder etter avslutningen av oppdraget (i praksis kalt «sluttregnskap»), jf. vergemålsforskriften § 22 annet ledd. Dette innebærer at vergen skal sende inn kopi av kontoutskrifter og redegjøre for øvrige endringer siden avslutningen av forrige regnskapsår eller siden oppnevningen dersom det ikke foreligger regnskap fra året før.

Personvernforordningen er gjennomført i norsk rett ved personopplysningsloven § 1. Utlevering av bankopplysninger om enkeltpersoner fra finansforetak mv. til vergemålsmyndigheten og den videre behandlingen av opplysningene hos vergemålsmyndigheten, utgjør behandling av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 2. Vergemålsmyndigheten kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter vergemålsloven, jf. vergemålsloven § 66 første ledd. Det vises til Prop. 141 L (2021–2022) punkt 10.1 side 97 flg. for en nærmere redegjørelse for personvernreglenes betydning for spørsmålet om utlevering av bankopplysninger om enkeltpersoner fra finansforetak mv. til vergemålsmyndigheten. Også retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 oppstiller rammer for hvilken bruk av personopplysninger som kan tillates, og kan stille krav til innholdet i lov- og forskriftsregler om dette.

I noen tilfeller kan metoden for behandling av personopplysninger i seg selv medføre at kravene til hjemmelsgrunnlag, begrunnelse og sikkerhetsmekanismer skjerpes. Dette kan være tilfelle ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger. I Lovavdelingens tolkningsuttalelse avgitt 25. august 2022 (22/3045 – SBT) er det foretatt en nærmere gjennomgang av de kravene som stilles til hjemmelsgrunnlaget ved helt eller delvis automatisert utlevering av bankopplysninger til myndigheter som skal benytte disse til etterforsknings- eller kontrollformål. I det konkrete tilfellet som ble vurdert i tolkningsuttalelsen, som gjaldt politiets innhenting av opplysninger med hjemmel i straffeprosessloven § 210, kom Lovavdelingen til at den automatiserte ordningen slik den forelå, antakelig ikke oppfylte kravene fullt ut, og at bestemmelsen dermed ikke utgjorde et tilstrekkelig rettslig grunnlag for utleveringen. De generelle vurderingene i tolkningsuttalelsen av krav til hjemmelsgrunnlag og rettssikkerhetsgarantier ved

slik viderebruk av opplysninger, har overføringsverdi når ny regulering på vergemålsområdet skal vurderes, og departementet har sett hen til disse ved utformingen av forslagene nedenfor.

4 Oppfølging av høringen i 2020

De aller fleste av høringsinstansene som uttalte seg om forslagene til endringer for å legge til rette for automatisert kontroll av vergeregnskapene i høringen i 2020, støttet forslagene og at det legges til rette for slik automatisering. Blant disse var *Fylkesmannen i Innlandet* (nå Statsforvalteren i Innlandet), *Fylkesmannen i Oslo og Viken* (nå Statsforvalteren i Oslo og Viken), *Statens sivilrettsforvaltning*, *Advokatforeningen*, *Autismeforeningen i Norge*, *Pårørendealliansen* og *Morten Thorsen* (fast verge).

Fylkesmannen i Innlandet (nå Statsforvalteren i Innlandet) uttalte at de legger til grunn at selve kontrollen vil bli like god eller bedre enn det som er tilfellet i dag, og at automatiseringen vil innebære en effektivisering og en økt trygghet for personer som har verge. De bemerket at det fortsatt vil være viktig at vergene er nøye med å forklare den enkelte transaksjon i kontoutskriften. Også *Fylkesmannen i Agder* (nå Statsforvalteren i Agder) uttalte seg positive til at automatisering kan gi effektiviseringsgevinster, men at de er bekymret for at vergene mister et viktig incitament til å gå tilstrekkelig grundig inn i de økonomiske forholdene, og at det er uheldig at vergene ikke lenger kontrolleres på at de har gått igjennom transaksjonene og gitt kommentarer til utgiftsposter som ikke er selvforklarende.

Fylkesmannen i Rogaland (nå Statsforvalteren i Rogaland) foreslo at forskriften tar høyde for fortløpende utlevering av informasjon fra bankene og også tilpasses en situasjon der vergen ikke behøver å sende inn bankkontoutskrifter ved avslutning av vergemålet. *Fylkesmannen i Vestland* (nå Statsforvalteren i Vestland) uttalte at det er viktig at statsforvalteren også får tilgang til opplysninger om andre finansielle eiendeler som personer som har verge eier, som VPS-konto, aksjer, verdipapir etc.

Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon og *Servex BPM AS* viste til at vergene også ved automatisert kontroll må gå gjennom kontoutskrifter og skattemelding, og at det er uklart hvor omfattende de påståtte tidsbesparelsene for vergen vil bli. *Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon* uttalte blant annet at «vergen vil få spørsmål fra [fylkesmannen (nå statsforvalteren)] om avvik og de ulike transaksjoner og års oppgaver som ikke fremgår av overførte kontoutdrag. Dette vil da medføre ekstra tidsbruk for vergen. PVI opplever ofte henvendelser om ulike transaksjoner og dette antas å øke betydelig ved høringsnotatets forslag.» Interesseorganisasjonen mente videre at det må fremgå av lov- og forskriftstekst hvilke avvik i den automatiserte kontrollen som skal følges opp, og de har et ønske om at det skilles mellom «vergehavers næringsregnskap» og «vergens årlige rapport». Under henvisning til at personer som får oppnevnt verge som hovedregel samtykker i at statsforvalteren skal forvalte midler vedkommende eier, men ikke eksplisitt blir bedt om å samtykke til automatisk innhenting av informasjon fra banker mv., stilte interesseorganisasjonen spørsmål ved om personvernet til personen som har verge er tilstrekkelig ivaretatt. De anbefaler også at det stilles krav om inngåelse av en såkalt databehandleravtale mellom vergen og personen han eller hun er oppnevnt som verge for.

Departementet tar sikte på å følge opp forslagene fra 2020 om å fjerne formuleringer knyttet til «vergeregnskap» og «regnskapsplikt», bortsett fra i de tilfellene der statsforvalteren pålegger vergen utvidet regnskapsplikt, jf. vergemålsforskriften § 21. Det vil da komme bedre frem at bestemmelsene gjelder vergemålsmyndighetens kontroll av vergens forvaltning av midler som tilhører personer som har verge og vergens rapportering til vergemålsmyndigheten. Departementet ønsker også å følge opp forslaget om å legge til Statens sivilrettsforvaltning som pliktsubjekt i flere av bestemmelsene, alternativt at det vises til «vergemålsmyndigheten» i stedet for «statsforvalteren», tilsvarende ordlyden i vergemålsloven § 54. Når det gjelder spørsmålet fra Profesjonelle vergers interesseorganisasjon om personvern blir tilstrekkelig ivaretatt, vises til drøftelsene i punkt 5 nedenfor.

5 Forslag til endringer

Det foreslås en ny bestemmelse i vergemålsforskriften som regulerer metoden for innhenting og utlevering av opplysninger fra finansforetak mv., se forslag til ny § 20 a. Formålet med bestemmelsen er å presisere hvordan vergemålsmyndigheten, digitalt og ved hjelp av helt eller delvis automatiserte prosesser, kan få utlevert nødvendige opplysninger fra banker og andre finansinstitusjoner mv., jf. vergemålsloven § 54 annet ledd. Formålet er videre på en tydelig måte å skille mellom vergens og finansinstitusjonenes rapportering til vergemålsmyndigheten, som fortsatt reguleres i vergemålsforskriften § 20, og innhenting og utlevering av opplysninger fra finansinstitusjoner mv. til vergemålsmyndigheten gjennom helt eller delvis automatiserte prosesser, som er foreslått regulert i ny § 20 a.

En viktig presisering er at selv om vergemålsloven § 54 annet ledd gir hjemmel til i forskrift å gi regler om at utlevering av opplysninger til vergemålsmyndigheten også kan skje i form av «direkte søk», foreslås det i høringsnotatet her kun å legge til rette for at utleveringen av opplysninger fra finansinstitusjonene kan skje digitalt og i form av helt eller delvis automatiserte prosesser. De foreslåtte endringene vil ikke medføre en adgang for vergemålsmyndigheten til å søke fritt og gjøre direkte oppslag i finansinstitusjonenes data. Som nevnt i punkt 2.3 over er det finansinstitusjonene som bestemmer hvilken informasjon som skal gjøres tilgjengelig for vergemålsmyndigheten gjennom den automatiserte løsningen.

Den tekniske løsningen som er utarbeidet i prosjektet Digitalt vergeregnskap, er etter departementet syn vesentlig forskjellig fra det faktum som lå til grunn for spørsmålet som Lovavdelingen tok stilling til i tolkningsuttalelsen 25. august 2022. De opplysningene som skal være gjenstand for utlevering fra bankene til vergemålsmyndigheten, er begrenset til opplysninger det ikke er tvilsomt at omfattes av vergemålsloven § 54 og som vergemålsmyndigheten allerede kan kreve utlevert. En effektiv tilgang til disse opplysningene fra bankene er nødvendig for at verger og vergemålsmyndigheten effektivt skal kunne utføre sine oppgaver når de har ansvar for å bistå enkeltpersoner med økonomiforvaltning.

Personvernforordningen inneholder særlige regler om bruk av personopplysninger til nye og uforenlige formål. Det følger av artikkel 5 nr. 1 bokstav b at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene. I vårt tilfelle dreier det seg om opplysninger som er samlet inn for å kunne tilby banktjenester eller andre finansielle tjenester. Det å utlevere disse

opplysningene til det offentlige som skal benytte opplysningene til kontrollformål for å føre tilsyn med verger, kan, slik departementet ser det, være uforenlig med det opprinnelige formålet. Det følger da av artikkel 6 nr. 4 at slik viderebruk, dersom den ikke bygger på samtykke, må være tillatt etter medlemsstatenes nasjonale rett «som utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene som nevnt i artikkel 23 nr. 1». Det følger av artikkel 23 nr. 1 bokstav i at «vern av den registrertes interesser eller andres rettigheter og friheter» kan være et relevant mål. Under henvisning til at formålet med utleveringen er beskyttelse av økonomien til kontoeier, og at samtlige opplysninger knytter seg til «kontoutskrifter» som finansinstitusjonene «skal sende» til vergemålsmyndigheten, jf. vergemålsforskriften § 20 andre ledd, mener departementet at forslaget til forskriftsbestemmelsen i ny § 20 a oppfyller kravene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, og på den måten vil utgjøre et rettslig grunnlag for utleveringen, også ved helt eller delvis automatiserte prosesser. Effektiv kontroll med vergens økonomiforvaltning er viktig for å sikre nødvendig vern mot misbruk og interessekonflikter. En slik kontroll med vergens økonomiforvaltning er etter departementets syn også nødvendig for å oppfylle våre menneskerettslige forpliktelser, se nærmere om dette i Prop. 141 L (2021–2022) punkt 10.4. Opplysningene som skal innhentes gjennom den automatiserte løsningen, er opplysninger som innhentes manuelt i dag, ved at vergen videresender kopier av kontoutskrifter til vergemålsmyndigheten. Gjennom den nye løsningen, kan de samme opplysningene innhentes direkte fra bankene og uten forsinkelse, og uten at vergen må videreformidle kontoutskriftene. Gjennom denne løsningen vil opplysningene overføres i et digitalt format som sikrer bedre kvalitet på opplysningene og tar bort faren for manipulering av transaksjonsdataene. Samtidig bidrar den automatiserte løsningen til å effektivisere mottaket og behandlingen av opplysningene hos vergemålsmyndigheten sammenlignet med i dag, som mange kontoutskrifter leveres på papir. Hvilke opplysninger som hentes inn og hvem det hentes opplysninger om, er i det vesentligste de samme som i dag.

Den tekniske løsningen som er utviklet i prosjektet har en rekke innebygde kontrollmekanismer, se punkt 2.3. Blant annet benytter Sivilrettsforvaltningen felleskomponenten *Maskinporten* for å legitimere seg når forespørslene til finansinstitusjonene gjennomføres. For å sikre at det bare sendes forespørslers om de personene som vergemålsmyndigheten har adgang til å innhente opplysninger om, henter innhentingssystemet data fra vergemålsmyndighetens register. Det er etter departementets syn derfor ikke nødvendig å etablere et system der bankene skal verifisere de forespørslene som kommer fra vergemålsmyndigheten. Bankene har etter vergemålsloven § 54 andre ledd opplysnings- og utleveringsplikt overfor vergemålsmyndigheten. Det er dessuten vergemålsmyndigheten som er primærkilden når det gjelder registrerte opplysninger om vergemål. Et system som legger opp til at bankene skal verifisere forespørslene fra vergemålsmyndigheten mot for eksempel Folkeregistret, som også inneholder opplysninger om vergemål, tjener derfor ikke til noe formål ettersom Folkeregistret får opplysninger om vergemål fra vergemålsmyndigheten.

Videre forslår departementet konkret å vise til hvilke opplysninger vergemålsmyndigheten kan kreve utlevert i form av helt eller delvis automatiserte prosesser. For å ivareta sine plikter etter vergemålsloven § 6 om statsforvalterens tilsyn med vergene i sitt område, har vergemålsmyndigheten behov for tilgang til kontoopplysninger som er nødvendig for å kunne kontrollere vergenes

økonomiforvaltning i de tilfeller der mandatet til vergen omfatter slik bistand. Det foreslås at opplysningene som kan kreves utlevert gjennom helt eller delvis automatiserte prosesser, begrenses til:

- Lister over banker som personen som har verge har eller har hatt et kundeforhold i siste kalenderår
- Lister med oversikt over alle kontoer som eies eller har vært eid av personen som har verge siste kalenderår, og som vergen har eller har hatt disposisjonsrett til siste kalenderår
- Kontodetaljer for slike kontoer, inkludert saldo
- Detaljert transaksjonshistorikk for slike kontoer siste kalenderår, herunder opplysninger om beløp inn og ut av konto, mottaker/avsender, tidspunkt, brukersted og transaksjonsbeskrivelser
- Oversikt over alle parter som har eller har hatt disposisjonsrett til slike kontoer i den aktuelle perioden

Departementet legger til grunn at utleveringen primært innebærer behandling av personopplysninger om kontoeier, det vil si om personen som har verge. Under henvisning til de to siste strekpunktene i listen over, vil behandlingen nødvendigvis også omfatte vergen, som typisk disponerer et betalingskort og nettbank, og eventuelt andre personer med disposisjonsrett til kontoen som har gjennomført disposisjoner i den aktuelle tidsperioden.

Som det fremgår av listen over, foreslår departementet å begrense i tid hvilken informasjon vergemålsmyndigheten kan kreve utlevert gjennom helt eller delvis automatiserte prosesser. I tråd med hva som er praksis i dag, foreslår departementet å begrense utleveringen gjennom helt eller delvis automatiserte prosesser til informasjon for siste hele kalenderår. På sikt kan det imidlertid være ønskelig å kunne gjøre en kontroll av vergens forvaltning av midler tilhørende personer som har verge mer fortløpende, slik blant annet Statsforvalteren i Rogaland har foreslått i sin høringsuttalelse til forslagene som ble sendt på høring i 2020.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på begrepsbruk i den foreslåtte bestemmelsen, for eksempel hva som treffer best av «å innhente» eller «å kreve utlevert» mv. Den foreslåtte nye bestemmelsen skal regulere *metoden* for innhenting av opplysninger fra finansforetak mv., og det er derfor viktig at begrepsbruken gjenspeiler realiteten.

Departementet foreslår over at vergemålsmyndigheten digitalt og ved hjelp av helt eller delvis «automatiserte prosesser», kan kreve nødvendige opplysninger fra banker og andre finansinstitusjoner mv., jf. forslaget til ny § 20 a i forskriften, se nedenfor. Vergemålsmyndigheten har som nevnt utviklet en regelmotor som skal identifisere bruksmønstre eller endringer i den økonomiske situasjonen til personen som har verge og på den måten plukke ut saker til manuell kontroll hos statsforvalteren, se punkt 2.3.

Utgangspunktet etter personvernforordningen artikkel 22, er at individet har rett til ikke å være gjenstand for en «avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling», og «som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende». Spørsmålet om automatisk utvalg av saker til kontroll er en «avgjørelse» omfattet av artikkel 22, er blant annet diskutert i Lintvedt, M. N. (2022) *Kravet til klar lovhjemmel for forvaltningens innhenting av*

kontrollopplysninger og bruk av profilering Utredning for Personvernkommissjonen. Lintvedt mener at «avgjørelse» må forstås vidt og ikke bare refererer til formelle avgjørelser slik som forvaltningsvedtak, men at det også kan inkludere valg som blir tatt om for eksempel hvordan en person skal bli behandlet, jf. punkt 3.3 side 12 i utredningen. Det uttales også at kontrollutvalg «som er basert på automatiserte analyser av data med bruk av modeller og risikokriterier må derfor vurderes manuelt før kontrolltiltak igangsettes, ifølge dommer fra EU-domstolen», jf. punkt 3.6 side 16.

Departementet konkluderer ikke i spørsmålet om den sammenstillingen og utvelgelsen av saker til kontroll som gjøres i regelmotoren, er en avgjørelse som omfattes av forordningen artikkel 22. Spørsmålet kommer slik departementet ser det ikke på spissen, siden forslaget til forskriftsbestemmelse i ny § 20 a er ment å oppfylle kravene i forordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b. Etter denne bestemmelsen kommer begrensningene knyttet til avgjørelser «som utelukkende er basert på automatisert behandling» ikke til anvendelse dersom avgjørelsen er tillatt i henhold til nasjonal rett, så lenge det er «fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser». Formålet med sammenstillingene i datasettene i regelmotoren i Digitalt vergeregnskap, er ikke å treffe avgjørelser om enkeltpersoner, men å effektivisere tilsynet som føres med vergene. Det følger av vergemålsforskriften §§ 6 og 7 at statsforvalteren skal ha systemer og rutiner som sikrer forsvarlig forvaltning og at det skal føres kontroll med vergeregnskapene i tråd med instruks fra Statens sivilrettsforvaltning, jf. vergemålsforskriften § 9. Kontrollen av vergeregnskapene er en tilsynsoppgave, jf. vergemålsloven § 2 andre ledd. Selve kontrollen av vergenes forvaltning av midler tilhørende personer som har verge, basere seg på systematiske og omfattende analyser av de økonomiske forholdene til personen som har verge, men avgrenset til de kontoene der vergen er registrert som disponent. Statsforvalteren angir om den enkelte kontrollen er godkjent eller ikke godkjent og merker saken tilsvarende. De vergemålene som ikke blir kontrollert, får ingen slik statusregistrering. Departementet understreker at resultatet av den sammenstillingen og utvelgelsen som regelmotoren gjennomfører, verken er bestemmende for personen som har verge eller vergens rettigheter eller plikter, men mer har karakter av å være prosessledende beslutningsstøtte for å oppnå en mer treffsikker utvelgelse av hvilke saker som bør undersøkes nærmere og som skal gjennomgås manuelt. Det vises for øvrig til beskrivelsen av den tekniske løsningen i punkt 2.3 over og de sikkerhetsmekanismer som er innebygd i løsningen.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene til endringer i vergemålsforskriften skal legge til rette for en digital innhenting av opplysninger og mer automatisert utvalg av saker til kontroll, når det gjelder vergenes forvaltning av midler tilhørende personer som har verge. Forslagene i seg selv vil ikke innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, men legger til rette for å effektivisere innhenting av opplysninger fra finansinstitusjoner mv. til vergemålsmyndigheten. Realisering av prosjektet Digitalt vergeregnskap forventes å gi en lettelse i arbeidsmengden både for vergene, vergemålsmyndigheten og for andre offentlige og private aktører, herunder finansforetakene. Prosjektet må ses i sammenheng med DSOP-samarbeidet, som gir gevinster som kommer både innbyggere, næringslivet og offentlig sektor til gode.

En digital innhenting av opplysninger og et automatisert og mer målrettet utvalg av saker til kontroll, kan videre være med på å forhindre mislighold, utnyttelse og kriminalitet mot personer som har verge. Digitale løsninger for utveksling av informasjon bidrar dessuten til å forenkle hverdagen til vergene, som i dag leverer store mengder kontoutskrifter på papir til vergemålsmyndigheten.

Forslag til forskrift om endring i vergemålsforskriften

I

I forskrift 15. februar 2013 nr. 201 til vergemålsloven (vergemålsforskriften) gjøres følgende endringer:

Ny § 20 a skal lyde:

§ 20 a *Automatisert utlevering av opplysninger fra institusjoner mv.*

Banker og andre virksomheter som nevnt i vergemålsloven § 54 første ledd kan oppfylle rapporteringsplikten etter vergemålsforskriften § 20 ved å gjøre følgende opplysninger tilgjengelig for vergemålsmyndigheten, digitalt og i form av helt eller delvis automatiserte prosesser [*alt*: Følgende opplysninger kan gjøres tilgjengelig for helt eller delvis automatisert innhenting fra/utlevering til vergemålsmyndigheten]:

- a. Lister over finansinstitusjoner som person som har verge har eller har hatt et kundeforhold i siste kalenderår,
- b. lister med oversikt over konti som eies eller har vært eid av person som har verge siste kalenderår, og som vergen har eller har hatt disposisjonsrett til siste kalenderår,
- c. kontodetaljer for slike konti, inkludert saldo,
- d. detaljert transaksjonshistorikk for slike konti siste kalenderår, herunder opplysninger om beløp inn og ut av konto, mottaker- og/eller avsenderinformasjon, tidspunkt, brukersted og transaksjonsbeskrivelser og
- e. oversikt over parter som har eller har hatt disposisjonsrett til slike konti i den aktuelle perioden.

Opplysninger som nevnt i første ledd kan innhentes når dette er nødvendig for at vergemålsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter vergemålsloven kapittel 2, herunder tilsyn, veiledning og bistand.

II

Forskriften gjelder fra den tid departementet bestemmer.