

Til
Finansdepartementet

Revisjon av finansforetaks taushetsplikt for forskningsformål

Innholdsoversikt:

- 1. INNLEDNING**
- 2. DAGENS REGELVERK**
 - 2.1 Innledning**
 - 2.2 Taushetsplikt etter finansforetaksl. § 16-2 første ledd**
 - 2.3 Dispensasjonsadgangen**
 - 2.4 Finansforetakenes rett til å overføre taushetspliktbelagte opplysninger til offentlig arkiv og taushetsplikten etter overføring**
 - 2.4.1 Personvernrettslige utgangspunkter**
 - 2.4.2 Finansforetakenes taushetsplikt overfor offentlige arkiver**
 - 2.4.3 Taushetsplikten for arkiver som er overført til et offentlig arkiv**
 - 2.4.4 Behovet for klargjøring**
 - 2.5 Kort om overordnede menneskerettslige rammer: Personvern og ytringsfrihet**
- 3. GENERELL BEGRENSNING AV TAUSHETSPLIKTEN ETTER EN VISS TID ELLER FOR EN BESTEMT PERIODE?**
 - 3.1 Innledning**
 - 3.2 Generelt bortfall av taushetsplikt etter en viss tid?**
 - 3.3 Generelt bortfall av taushetsplikt for en bestemt periode?**
- 4. SÆRSKILT DISPENSASJONSHJEMMEL MED SIKTE PÅ FORSKNING?**
 - 4.1 Innledning**
 - 4.2 Generell hjemmel for dispensasjon til fordel for forskning?**
 - 4.3 Særlig hjemmel for dispensasjon til fordel for forskning om folkemord mv.?**
 - 4.4 Regulering og gjennomføring**
- 5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

1. INNLEDNING

Lov om finansforetak og finanskonsern av 10. april 2015 nr. 17 (finansforetaksl.) § 16-2 første ledd pålegger finansforetak vidtgående taushetsplikt for kundeopplysninger. Finansdepartementet ga 5. desember 2023 professorene Bjørnar Borvik (UiB) og Eivind Smith (UiO) i oppdrag å utrede visse unntak fra denne taushetsplikten. Mandatet lyder slik:

«Revisjon av finansforetaks taushetsplikt for forskningsformål

1. BAKGRUNN

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. I motsetning til forvaltningsloven gir finansforetaksloven i dag heller ingen tidsgrense for når taushetsplikten bortfaller. Dagens rettstilstand forstås slik at finansforetakenes taushetsplikt i utgangspunktet varer evig.

Finansforetaksloven § 16-2(1) andre punktum åpner for at Finanstilsynet i enkeltsaker helt eller delvis kan oppheve taushetsplikten når «særlige hensyn» tilsier det. Finanstilsynet har i sin praksis, ut fra de tungtveiende personvern- og samfunnshensynene som ligger bak taushetsplikten, lagt til grunn at adgangen til å oppheve taushetsplikten er snever, og at det må foreligge sterke reelle og tungtveiende grunner for utlevering. Etter finansforetaksloven § 16-2(8) kan departementet gi forskrift om utlevering av opplysninger.

En forskergruppe bestående av Ingeborg Solbrekken, Berit Reisel og Christopher Harper ba Finansdepartementet i brev 21. februar 2022 om å fastsette et unntak fra finansforetakenes taushetsplikt som åpner for innsyn i finansforetakenes arkivmateriale for perioden 1940 til 1950. Finanstilsynet anmodet i vedlagte brev 9. mars 2022 Finansdepartementet om å utrede en endring av taushetspliktreglene i finansforetaksloven § 16-2. Finans Norge har i brev 15. mars 2022 støttet forskernes anmodning om unntak fra taushetsplikten for innsyn i arkivmateriale.

2. MANDAT

Tema for utredningen er unntak fra finansforetakenes taushetsplikt for utlevering av opplysninger til forskningsformål.

Utredningen skal inneholde:

- Utkast til en lov- eller forskriftsbestemmelse som åpner for at finansforetak, på nærmere vilkår, kan fritas fra taushetsplikten i finansforetaksloven § 16-2(1) for opplysninger om f.eks. nåværende,

tidligere og avdøde kunders konto- og låneforhold som ønskes utlevert for forskningsformål.

- En vurdering av om taushetsplikten for finansforetak i finansforetaksloven § 16-2(1) skal bortfalle etter en viss tid, f.eks. et antall år etter kundens død, og ev. andre avgrensninger av taushetsplikten.
- En vurdering av om det bør innføres særskilte regler om innsyn i materiale fra andre verdenskrig, i årene 1940 – 1950.
- En vurdering av taushetspliktunntakets forhold til annet relevant regelverk, herunder bl.a. personvernregelverket og arkivloven.

Oppdragstaker kan i utformingen av lov- eller forskriftsforslag se hen til taushetspliktsreglene etter forvaltningsloven og andre relevante regler, bl.a. med sikte på harmonisering med annet regelverk med lignende formål.

Basert på utredningsarbeidet skal oppdragstaker utarbeide et høringsnotat med tilhørende forslag til lov- eller forskriftsendring. Oppdragstaker kan også foreslå endringer i annet regelverk i den grad det er relevant, eller peke på tilgrensende problemstillinger som faller utenfor oppdraget og som derfor ikke utredes/drøftes videre. Oppdragstaker er i sin utredning ikke bundet eller begrenset av forslagene til løsninger som er skissert i de vedlagte brevene fra Finanstilsynet og Finans Norge.»

Under arbeidet har vi mottatt supplerende informasjon fra Finanstilsynet ved seniorrådgiver Ida Småge Breidablikk, Finans Norge ved juridisk direktør Nils Henrik Heen, Riksarkivet ved juridisk direktør Harald Sommerstad og seniorrådgiver Helga Hjort, professor Finn Arnesen, Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH)¹ og Vestfoldarkivene ved Ann Tove Manshaus og Marit Slyngstad. Ellers bygger utredningen i sin helhet på offentlig tilgjengelig skriftlig materiale.

2. DAGENS REGELVERK

2.1 Innledning

Vi tar utgangspunkt i den grunnleggende taushetspliktbestemmelsen i § 16-2 første ledd første punktum (se pkt. 2.2) og hjemmelen i første ledd siste punktum for å dispensere når «særlige hensyn tilsier det» (se pkt. 2.3), slik disse bestemmelsene i dag synes å bli praktisert. Deretter ser vi nærmere på finansforetakenes taushetsplikt overfor offentlige arkiv og hvilke regler om taushetsplikt som gjelder etter at et finansforetak har overført opplysninger undergitt taushetsplikt til en offentlig arkivinstitusjon (pkt. 2.4). Siste del av kapitlet (pkt. 2.5) handler om overordnede menneskerettslige rammer i relasjon til personvern og ytringsfrihet.

Oppdraget gir ikke grunn til å gå inn på unntaksbestemmelsene i § 16-2 tredje til sjuende ledd.

¹ Brev av 8. mai 2024 til Finansdepartementet.

2.2 Taushetsplikt etter finansforetaksl. § 16-2 første ledd

Finansforetaksl. § 16-2 første ledd første punktum lyder:

«Et finansforetak plikter 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.»

Finansforetaksl. § 9-6 spesifiserer at taushetsplikten også gjelder for ansatte og tillitsvalgte i et finansforetak og for enhver annen «som utfører oppdrag for et finansforetak, selv om vedkommende ikke er ansatt i foretaket». I det følgende holder vi oss til taushetsplikten etter hovedbestemmelsen i finansforetaksl. § 16-2 første ledd.

Ordlyden viser for det første at taushetsplikten gjelder uten begrensning i tid. Dette avviker markant fra de reglene som gjelder for den offentlige forvaltningen, der taushetsplikten som utgangspunkt bortfaller senest etter 60 år, jf. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (fvl.) § 13 c tredje ledd.

Manglende utløpsdato er ikke det samme som at taushetsplikten varer evig: Hvis Harald Hårfagre hadde hatt bankkonto, ville opplysninger om kontoens utvikling og status utvilsomt ha vært tilgjengelig for forskning på linje med DNA-funn og fysiske etterlatenskaper. Tidens gang vil alltid føre til at de hensyn som bærer taushetsplikt, gradvis vil veie mindre. Men slik dagens finansforetakslov er konstruert, vil tidsforløpet først og fremst bidra til gradvis å svekke kravet om «særlige hensyn» for dispensasjon etter § 16-2 første ledd siste punktum (se i pkt. 2.3).

Ordlyden viser også at finansforetakenes taushetsplikt ikke er begrenset til «drifts- eller forretningshemmeligheter», slik som taushetsplikten etter fvl. § 13. I stedet omfatter den alle «personlige eller forretningsmessige» forhold. Dermed vil det forhold at en opplysning er allment kjent eller tilgjengelig, først og fremst telle med i vurderingen av om det er grunn til å dispensere etter § 16-2 første ledd siste punktum om «særlige hensyn».

Taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 er begrenset til «kunders og andres» forhold. I en «veileder» fra 2019 beskriver Finanstilsynet formålet slik:

«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.»

Både ordlyd og formål tilsier dermed at opplysninger om f.eks. personalmessige forhold eller rutinesvikt hos finansforetakene selv, faller utenfor. Men sammenhengen mellom

interne forhold og opplysninger om kundeforhold kan være så nær at denne begrensningen bør omgås med forsiktighet.

Finansforetakenes taushetsplikt fremstår etter dette som svært absolutt. En kunde kan likevel selv samtykke til at finansforetaket deler opplysninger om eget kundeforhold så langt det ikke røpe opplysninger om kunder som ikke har samtykket, jf. § 16-2 andre ledd siste punktum. Om kundens etterlatte mv. skal regnes som «uvedkommende» i relasjon til § 16-2 første ledd, går vi ikke nærmere inn på.

2.3 Dispensasjonsadgangen

Selv om taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 første ledd er streng, åpner bestemmelsen for å gjøre unntak når «særlige hensyn tilsier det». Sammen med taushetspliktens formål (se ovenfor) trekker den indre sammenheng i § 16-2, som i de følgende leddene gir en rekke detaljbestemmelser om unntak, i retning av at adgangen til å dispensere er snever. Finansdepartementet legger selv til grunn som klart utgangspunkt at «terskelen for å oppheve taushetsplikten er høy (jf. «særlige hensyn»)».²

Dispensasjon kan bare gis i enkeltsaker der kravet om «særlige hensyn» er oppfylt. Ellers er det viktig å merke seg at bestemmelsen gir kompetanse («kan»), men ikke plikt, til å dispensere når visse minstekrav er oppfylt. Så lenge kompetansen blir utøvd innenfor de grensene som følger av kravene om likebehandling og mest mulig konsistent praksis, er det altså langt på vei opp til forvaltningen selv å avgjøre om «særlige hensyn» foreligger. Finanstilsynet (og departementet som klageinstans) står tilsvarende fritt til å innvilge eller avslå søknader om dispensasjon.

Tilsynet opplyser at dispensasjon etter § 16-2 første ledd siste punktum bare er gitt «i noen få tilfeller».³ I årene 2017-2023 ble 13 søknader om dispensasjon behandlet og avgjort.⁴ Åtte av dem ble avslått, noen (derunder en søknad begrunnet i et bokprosjekt) allerede fordi de ikke var fremmet av vedkommende finansforetak selv, som er den som har taushetsplikt og derfor også må fritas fra den. Én av de fem søknadene som ble innvilget, gjaldt et forskningsrådsfinansiert prosjekt om forsikring i saker om skipskollisjoner. Tre andre søknader om bokprosjekter om jødisk formue under krigen ble innvilget: To av disse søknadene kom fra forfatteren alene, én fra forfatteren sammen med den avdøde bankkundens pårørende; dispensasjonen i den enkeltsaken som mest direkte danner

² Finansdepartementets vedtak av 17. desember 2020 i klagesak (s. 3).

³ Finanstilsynets brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet (s. 2).

⁴ Oversikt over dispensasjonssaker per 29. april 2024 mottatt fra Finanstilsynet ved seniorrådgiver Ida Småge Breidablikk.

bakgrunnen for vårt oppdrag,⁵ gir et eksempel.⁶ – Ytterligere en sak nevnes særskilt i pkt. 4.2 nedenfor.

Finansforetaksl. § 16-2 første ledd siste punktum gir ikke hjemmel for å gi et finansforetak pålegg om å gi innsyn i arkivene i større grad enn foretaket selv ønsker. Dette bidrar ytterligere til å begrunne departementets forutsetning om at det – i alle fall som «det klare utgangspunktet» – «kun [er] et finansforetak som selv kan søke om å få taushetsplikten opphevet».⁷ Et slikt utgangspunkt harmonerer også med at det bare er finansforetaket selv som har inngående kjennskap til egne arkiver og i alle tilfeller må trekkes inn i arbeidet med å utrede grunnlaget for å avgjøre saker om dispensasjon, jf. fvl. § 17 om forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt.

Utgangspunktet om at søknaden må komme fra finansforetaket selv, innebærer i praksis at den innledende silingen av søknader om innsyn som regel må foretas av vedkommende bank mv. selv. Finanstilsynet (og departementet som klageinstans) vil stort sett være henvist til å vurdere om søknader som foretaket selv anser som tilstrekkelig godt begrunnet, oppfyller kravet til «særlige hensyn», veid opp mot hensyn som taler mot dispensasjon. Dermed blir hovedregelen at f.eks. faglitterære forfattere som ønsker innsyn i arkiver som er omfattet av taushetsplikt, ikke selv kan søke Finanstilsynet om dispensasjon med krav om at tilsynet behandler og avgjør søknaden i realiteten.

2.4 Finansforetakenes rett til å overføre taushetspliktbelagte opplysninger til offentlige arkiver og taushetsplikten etter overføring

2.4.1 Personvernrettslige utgangspunkter

Et finansforetak eier og forvalter som utgangspunkt sine egne arkiver. Arkivene vil ofte inneholde opplysninger både om fysiske personer, og om selskaper og andre juridiske personer. Opplysninger om fysiske personer som er i live omfattes av lov om behandling av personopplysninger av 15. juni 2018 nr. 38 (personopplysningsloven) og dermed av personvernforordningen (jf. artikkel 4 nr. 1).

At personvernforordningen gjelder for behandling av personopplysninger for arkivformål, forskning og statistikk er fastslått i artikkel 89 nr. 1, jf. også fortalepunktene 156, 159 og 160. Om adgangen til å ha slike arkiver uttaler Finanstilsynet:⁸

«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

⁵ Den såkalte Salomon-saken, se nærmere Solbrekken, *Jøden og jorden - drevet fra gård og grunn av norske nazister og gode nordmenn* (2023).

⁶ Finanstilsynets brev av 1. februar 2022 til Valdres Sparebank.

⁷ Finansdepartementets vedtak av 17. desember 2020 i klagesak (s. 3).

⁸ Finanstilsynets brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet.

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 bokstave 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.»

Personopplysninger i et finansforetak kan arkiveres hos foretaket selv. Heller ikke avlevering til offentlig arkiv vil være i strid med prinsippet om formålsbegrensning i forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Det følger likevel av artikkel 89 nr. 1 at behandlingen av opplysninger må innrettes på en slik måte at den registrertes rettigheter etter forordningen blir sikret. Oppregningen er ikke uttømmende,⁹ men bestemmelsen framhever særlig tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre overholdelse av prinsippet om dataminimering.

Plikten til å sikre den registrertes rettigheter påhviler den behandlingsansvarlige.¹⁰ Vi kommer tilbake til det uheldige i at spørsmålet om hvilke taushetsplikts- eller innsynsregler som gjelder etter avleveringen (se pkt. 2.4.2 – 2.4.4 nedenfor), ikke er avklart.

Personvernforordningens åpning for nasjonal regulering av viderebehandling til arkivformål forutsetter at behandlingen er nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn, særlig for å ivareta viktige samfunnsmessige mål, jf. foralepunkt 50. Følgende uttalelser fra de fylkeskommunale Vestfoldarkivene (del av Vestfoldmuseene) illustrerer at et finansforetaksarkiv kan ivareta slike mål: Vestfoldarkivene understreker at sparebankene alltid har

«stått nærme folket og har tradisjonelt hatt sterk lokal forankring. Bankene har spilt en nøkkelrolle på en rekke områder i menneskers liv, for en flersidig utvikling av lokalsamfunnenes selvstyre, selvfinansiering og utvikling. Bankenes arkiver gjenspeiler utviklingen av det lokale og regionale næringslivet.

Og ikke minst er dette historiske kilder som går langt tilbake i tid. Sparebankene ble opprettet i perioden 1830-1900, og var, med sin kapital, nødvendig for å stimulere til etablering av lokalt næringsliv. Bankene var en forutsetning for dette. Og arkivene dokumenterer en tid der det generelt er færre skriftlige kilder å øse av.

I vårt depot har vi så å si arkivene etter alle Vestfolds sparebanker. I tillegg har vi Privatbanken i Sandefjord, som var meget viktig for utviklingen av

⁹ Se Spiecker gen. Döhmman, Papakonstantinou, Hornung, De Hert, *General Data Protection Regulation: Article-by-Article Commentary* (2023) s. 1119.

¹⁰ Se Bergseng Skullerud, Rønnevik, Skorstad og Engh Pellerud, *Personvernforordningen (GDPR): Kommentartutgave* (2018) s. 357.

hvalfangstnæringen. Privatbanken ble da også gjerne omtalt som Hvalfangerbanken.»¹¹

2.4.2 Finansforetakenes taushetsplikt overfor offentlige arkiver

Det klare utgangspunktet må være at taushetsplikt etter finansforetaksl. § 16-2 første ledd første punktum gjelder uten hensyn til hvor opplysningene fysisk befinner seg. Overføring til f.eks. et sentralarkiv i samme bankkonsern eller oppbevaring i innleide lokaler røkker ikke ved foretakets rett og plikt til selv å ivareta taushetsplikten.

Innenfor hundreårsrammen etter lov om arkiv av 4. desember 1992 nr. 126 (arkivl.) § 16 første ledd kan samme utgangspunkt sies å være ivaretatt så lenge materialet er avlevert til eller deponert i et offentlig arkiv og foretaket har fastsatt «særskilte avgrensingar» om at taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 fortsatt skal gjelde. Men utgangspunktet om tidsubegrenset taushetsplikt gjør resonnementet utilstrekkelig for å begrunne at finansforetakenes taushetsplikt som utgangspunkt *ikke* gjelder overfor offentlige arkiv.

I praksis har det likevel vært antatt at banker og andre finansforetak kan overføre sine arkiv til en offentlig arkivinstitusjon. Finanstilsynets antagelse om at taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 faller bort når arkivet er avlevert til eller deponert i et offentlig arkiv, må i alle fall bygge på en forutsetning i denne retning.¹² Dette ser ut til å være begrunnet med at taushetsplikten gjelder for finansforetak slik begrepet er definert i § 1-2, at offentlig arkiv faller utenfor finansforetakslovens virkeområde, og at finansforetaksl. § 16-2 derfor ikke kan håndheves overfor arkivinstitusjoner som opplysningene er overført til.

Også Finans Norge ser ut til å anta at finansforetak kan overføre arkivmateriale til offentlig arkiv og at det etter overføringen er reglene om taushetsplikt for og innsyn i materiale hos arkivinstitusjonen som gjelder. Dette synes å følge av at Finans Norge, som én mulighet for «å sikre forskere innsyn i finansforetakenes mulige arkivmateriale for okkupasjonstiden og den umiddelbare perioden deretter», nevner

«[a]nmodning om overføring av eksisterende arkivmateriale for perioden 1940-1950, samt eventuelt tidligere materiale, fra finansforetakene til Arkivverket. Arkivverket bør deretter kunne behandle saker om innsyn i samsvar med gitte regler og retningslinjer.»¹³

Finanstilsynet opplyser at flere offentlige arkiv «fått innlevert mer eller mindre fullstendige gamle bankarkiv som blant annet inneholder styreprotokoller, låneavtaler og kontoopplysninger til enkeltpersoner». Tilsynet antar at Vestfoldarkivene sitter på landets største samling av bankarkiv, og har fått

¹¹ E-post av 3. juli 2024 fra Marit Slyngstad, Vestfoldarkivene, til utrederne.

¹² Finanstilsynets brev til Finansdepartementet av 9. mars 2022 s. 4.

¹³ Brev av 15. mars 2022 til Finansdepartementet.

«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.»¹⁴

Arkivl. § 16 forutsetter at «verneverdige private arkiv» kan avleveres til eller deponeres i Arkivverket eller annen oppbevaringsinstitusjon. Ved avlevering går eiendomsretten over til mottakerinstitusjonen, mens den private aktøren beholder eiendomsretten til deponert materiale i maksimalt hundre år. Dersom arkiveieren har fastsatt «særskilte avgrensninger i tilgjenget til arkivet», kan en klausul om taushetsplikt «ikkje gjerast gjeldande ut over hundre år etter avlevering eller deponering».¹⁵

Finanstilsynet har i og for seg rett i at taushetsplikten bare gjelder for «finansforetak» slik begrepet er definert i finansforetaksl. § 1-2. Men vi kan ikke se hvorfor dette skulle ha som konsekvens at et finansforetak kan frigjøre seg fra taushetsplikten ved helt eller delvis å overføre taushetspliktbelagt materiale til et offentlig arkiv. Det er i alle fall vanskelig å forlike en slik forutsetning med ordlyden i finansforetaksl. § 16-2 første punktum. Den vil heller ikke stemme med det systemet finansforetaksloven selv etablerer ved å kombinere utgangspunktet om streng taushetsplikt med utførlige regler om unntak. Avlevering eller deponering i offentlig arkiv nevnes ikke blant disse unntakene.

Også Advokatlovutvalget påpeker at arkivlova ikke ser ut til å avklare forholdet til advokaters taushetsplikt. Utgangspunktet må derfor være «at advokaten uten klientenes samtykke har plikt og rett til å nekte utlevering av informasjon i arkiv underlagt bevisforbudet, fordi det ikke fremgår klart av loven at taushetsplikten skal vike».¹⁶

At arkivl. § 16 åpner for at et offentlig arkiv kan motta bevaringsverdige privatarkiv, kan ikke erstatte et slikt unntak. I arkivlova selv kan bare § 17 om Riksarkivarens rett til å krevje å få kopiere «særskilt verneverdig arkiv [som] skal først ut or landet eller står i fare for å gå tapt», antas å gå foran taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16.

¹⁴ Brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet.

¹⁵ Etter arkivl. § 14 kan Riksarkivaren gi «nærare retningsliner for arbeidet med privatarkiv i Arkivverket» og «andre offentlege organ som arbeider med å ta vare på privatarkiv», og i en viss utstrekning gi dem virkning også for privatarkiv hos fortsatt er hos private. Slike retningslinjer er gitt med virkning fra 10. april 2002, se [Retningslinjer for arbeidet med privatarkiver - Arkivverket](#)

¹⁶ NOU 2015:3 Advokaten i samfunnet pkt. 15.7.4.11.

2.4.3 Taushetsplikten for bankarkiv mv. som er overført til et offentlig arkiv

Neste spørsmål blir om taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 følger med på lasset når et finansforetak likevel har overført taushetspliktbelagt materiale til et offentlig arkiv eller – hvis negativt svar – hvilke regler om taushetsplikt som må antas å gjelde etter overføringen.

I praksis blir det antagelig lagt til grunn at spørsmål om innsyn i personopplysninger som er overført fra et finansforetak til et offentlig arkiv, må avgjøres etter de reglene som gjelder for arkivinstitusjonen selv. Finanstilsynet ser f.eks. ut til å anta at det er bestemmelsene i fvl. §§ 13 flg. om taushetsplikt i den offentlige forvaltningen som da gjelder:

«Det er videre opplyst at arkivene i utgangspunktet legger til grunn forvaltningslovens sperrefrist på seksti år, men har [...] 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.»¹⁷

Innenfor tidsrammen på 60 år har det i og for seg begrenset betydning om det offentlige arkivet bygger sin taushetsplikt på finansforetaksl. § 16-2 første ledd eller fvl. § 13 c tredje ledd. Men siden taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 er vesentlig mer omfattende enn etter reglene i forvaltningsloven, gjelder dette bare som utgangspunkt. Dette skyldes blant annet at taushetsplikt etter fvl. §§ 13 flg. som hovedregel faller bort etter 60 år (§ 13 c tredje ledd) og i praksis faller bort etter hvert som opplysningene blir offentlig kjent eller tilgjengelige andre steder (fvl. § 13 a), mens taushetsplikt etter finansforetaksl. § 16-2 som utgangspunkt gjelder uten begrensning i tid.

Når «hensynet til personvern tilsier det, kan Riksarkivaren bestemme at taushetsplikten for opplysninger i saker som oppbevares i arkivverket, skal gjelde ut over 60 år eller ut over den frist som ellers gjelder for bortfall av taushetsplikt», jf. forvaltningslovforskriften av 15. desember 2006 nr. 1456 § 11. Finanstilsynets opplyser at Arkivverket «har lengre frister for spesielt sensitiv informasjon» og at Vestfoldarkivene (i 2022) «vurderer å fastsette en sperrefrist på 80 år for bankarkivene ut fra innholdet i bankarkivene og personvern hensyn».

Om taushetsplikten skal forlenges beror imidlertid på arkivinstitusjonens skjønn i den enkelte sak. Kompetansen må blant annet utøves i lys av Arkivverkets formål om å gjøre «arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneholdt rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, [...] tilgjengelege for ettertida», jf. arkivl. § 1. Kompetansen kan heller ikke brukes til å forlenge taushetsplikten i mer enn 80 år. Dette er vesentlig kortere enn det som følger av finansforetaksl. § 16-2 første ledd. Både hjemmelens skjønnsmessige karakter og tidsbegrensningen peker altså i motsatt retning av den lovbestemte taushetsplikten for finansforetak som gjelder i dag.

¹⁷ Finanstilsynets brev av 9. mars 2022 s. 4.

Viktigere i denne sammenheng er det likevel at antagelsen om at arkivinstitusjonen kan fastsette en sperrefrist på 80 år for bankarkiv mv., hviler på en tvilsom forutsetning om at reglene i fvl. §§ 13 flg. også kan anvendes på bankarkiv mv. som fysisk befinner seg i et offentlig arkiv. Finansforetakenes taushetsplikt tar sikte på å hindre innsyn, mens offentlig arkivinstitusjon derimot skal «leggje tilhøva til rette slik at allmenta kan gjere bruk av arkivmaterialet innanfor gjeldande føresegner om innsynsrett, teieplikt og gradering», jf. arkivforskriften § 24 (1). At forvaltningslovforskriften § 11 angir kompetansen til å forlenge sperrefristen helt generelt («opplysninger i saker som oppbevares i arkivverket»), gir ikke noe avgjørende argument for at de særlige lovbestemmelsene om taushetsplikt for private finansforetak er bortfalt etter overføringen til et offentlig arkiv.

Advokatlovutvalget er av samme oppfatning og mener for sin del at det «bør fremgå på en tydelig måte i arkivlova at informasjon i et advokatarkiv som er underlagt advokaters taushetsplikt, og er omfattet av bevisforbudet, også er underlagt taushetsplikt hos arkivverket».¹⁸

Alt i alt er det vanskelig å se noe grunnlag for å anta at taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 første ledd *ikke* følger med på lasset når opplysninger underlagt taushetsplikt er overført til et offentlig arkiv.

2.4.4 Behovet for klargjøring

Uklarhet om finansforetakenes taushetsplikt er uheldig både ut fra de hensyn som den skal ivareta, og fordi arkivene hos mange finansforetak strekker seg over mange år og inneholder viktige opplysninger om lokalsamfunnets eller til og med nasjonens historie. Det er uheldig også fordi overføring etter forholdene kan være ønskelig fordi offentlige arkiv nettopp er innrettet for å sikre forsvarlig bevaring av bevaringsverdige arkiv og gjøre dem «tilgjengelege for ettertida», jf. arkivl. § 1, jf. også personvernforordningens forutsetning om at arkiver over tid kan opprettholdes med sikte på «viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål».¹⁹

Finanstilsynet fremhever selv behovet for å «klargjøre finansforetakenes adgang til å utlevere arkivmateriale til offentlige arkiv og tydeliggjøre hvilke taushetspliktregler som gjelder etter utleveringen.»²⁰ I høringsnotatet om ny arkivlov gir Kulturdepartementet følgende anbefaling:

«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

¹⁸ NOU 2015:3 Advokaten i samfunnet pkt. 15.7.4.11.

¹⁹ Sitert etter Finanstilsynets brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet.

²⁰ Finanstilsynets brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet.

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.»²¹

Arkivlovutvalget finner det «uklart» om arkivforskriften § 24 (1) om Arkivverkets plikt til å «leggje tilhøva til rette slik at allmenta kan gjere bruk av arkivmaterialet innanfor gjeldande føresegner om innsynsrett, teieplikt og gradering»,

«[...] skal forstås slik at Arkivverket ikke bare skal legge til grunn de taushetsplikt- og innsynsreglene som gjelder for etaten som forvaltningsorgan (det vil si offentleglova og forvaltningsloven), eller om forskriftsregelen skal forstås slik at Arkivverket her er tillagt kompetanse innenfor alle særlovsregler om innsyn og taushetsplikt».²²

Det faller utenfor vårt mandat å foreslå regelendringer med sikte på klargjøring. Etter vårt syn er det imidlertid på høy tid 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 arkivinstusjoner, og
- hvilke regler som skal gjelde om taushetsplikt for og innsynsrett i arkiv som er overført fra finansforetak.

Etter vårt syn kan det førstnevnte spørsmålet best løses gjennom en unntaksbestemmelse i finansforetaksl. § 16-2. Et slikt unntak forutsetter imidlertid at spørsmålet om taushetsplikt for og retten til innsyn i overført materiale er regulert på en måte som sikrer en forsvarlig balanse mellom de hensyn som taushetsplikten hviler på og de hensyn som begrunner innsynsretten.

På dette punkt vil en mulighet være å ta utgangspunkt i Arkivlovutvalgets forslag til bestemmelse i utkastet § 33 (4) om taushetsplikt for arkivinstusjoner:

«Dersom særlov fastsetter lengre taushetsplikt enn forvaltningsloven, blir Nasjonalarkivets taushetsplikt forlenget tilsvarende».

I spesialkommentarene presiserer Arkivlovutvalget at bestemmelsen

«... forlenger taushetsplikten for Nasjonalarkivet i de tilfellene hvor særlovgevingen fastsetter lengre taushetsplikt enn forvaltningsloven. I så fall gjelder ikke forvaltningslovens frister for taushetspliktens lengde, men særlovgevingens. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven.»²³

Med nødvendige tilpasninger peker (dagens) fvl. §§ 13 flg. i samme retning:

²¹ [Høyingsnotat-Forslag til ny arkivlov \(regjeringen.no\)](#)

²² NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø — Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver, s. 228.

²³ NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø — Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver, s. 228.

«Dersom noen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, er pålagt taushetsplikt ved bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser, gjelder §§ 13 til 13 e som utfyllende regler når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.»

Kulturdepartementets høringsnotat om ny arkivlov viderefører ikke Arkivlovutvalgets forslag til § 33 (4) i ny arkivlov.²⁴ I stedet foreslår det en bestemmelse om at privatarkiv skal «forvaltast i tråd med lova her» (utkastet § 16 fjerde ledd). Dette innebærer etter alt å dømme at det er reglene om taushetsplikt i den offentlige forvaltningen (nå fvl. §§ 13 flg.) som skal gjelde (se § 12 i departementets lovutkast). En slik bestemmelse vil eliminere uklarheten om hvilke regler som gjelder for finansforetaksarkiv som er overført til offentlig arkiv. Den vil imidlertid medføre en vesentlig svekkelse av finansforetakenes taushetsplikt etter finansforetaksl. § 16-2. Dermed vil den bidra til å forsterke behovet for bestemmelser som klargjør i hvilken grad et finansforetak har rett til å overføre taushetspliktig arkivmateriale til en offentlig arkivinstitusjon.

2.5 Kort om overordnede menneskerettslige rammer: Personvern og ytringsfrihet

Personvernforordningen gjelder tilnærmet fullt ut for behandling av personopplysninger for arkivformål, forskning og statistikk (se pkt. 2.4.1 ovenfor). I pkt. 4.2 nedenfor skal vi se nærmere på reglene om behandling av personopplysninger for forskningsformål, jf. personvernforordningen artikkel 89.

For behandling av personopplysninger som finner sted i journalistisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer, er utgangspunktet nærmest det motsatte. For slik behandling følger det av artikkel 85 at medlemsstatene ved lov kan gjøre unntak og avvik fra de fleste av bestemmelsene i forordningen. Bestemmelsen regulerer forholdet mellom vernet for personopplysninger, på den ene siden, og ytrings- og informasjonsfriheten, på den andre. EU-domstolen har lagt til grunn at en rimelig balanse mellom de kolliderende rettighetene må finnes gjennom en forholdsmessighetsvurdering.²⁵

For Norge er det personopplysningsloven § 3 første ledd som begrenser forordningens saklige virkeområde ved behandling av personopplysninger for journalistiske formål mv. (vi har ikke grunn til å gå inn på § 3 andre ledd om at enkelte av forordningens bestemmelser gjelder også her). Bestemmelsen lyder slik:

«Så langt det er nødvendig for utøvelsen av retten til ytrings- og informasjonsfrihet, gjelder ikke personvernforordningen og loven her ved behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer. Ved vurderingen av i hvilken utstrekning

²⁴ [Høringsnotat-Forslag til ny arkivlov \(regjeringen.no\)](#)

²⁵ Se Öman, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.: En kommentar*, Andra upplagan (2021) s. 650-651.

personvernforordningen og loven her gjelder ved behandlingen, skal det særlig tas hensyn til

- a. samfunnets interesse i behandlingen eller ytringer den leder frem til
- b. atferdsnormer, etiske retningslinjer og selvdømmeordninger eller lignende som bidrar til å ivareta den registrertes personvern ved behandlingen
- c. negative konsekvenser en anvendelse av bestemmelser i personvernforordningen eller loven her kan få for utøvelsen av ytrings- og informasjonsfriheten
- d. konsekvensene behandlingen kan få for den registrerte, og om den registrerte har et særskilt behov for vern.»

Bestemmelsen krever en nokså bred forholdsmessighetsvurdering av når forordningen artikkel 85 og personopplysningsloven § 3 første ledd gir grunnlag for å unnta behandling av personopplysninger for journalistiske formål mv. fra personvernforordningens normalkrav. Vurderingen må skje innenfor de overordnede rammene som følger av grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 om vern av privatlivet holdt opp mot grunnloven § 102 og EMK artikkel 10 om ytringsfrihet mv.

I dommen *M.N. and Others v. San Marino* fra 7. juli 2015 (application no. 28005/12) la Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) til grunn at «information retrieved from banking documents undoubtedly amounts to personal data concerning an individual, irrespective of it being sensitive information or not» (avsnitt 51), og følgelig at behandling av slik informasjon er omfattet av det vernede interessefeltet i EMK artikkel 8. Dette innebærer at både Finanstilsynet og offentlige arkivinstitusjoner som har mottatt personopplysninger fra finansforetak, må behandle innsynsbegjæringer med sikte på journalistiske formål mv., på grunnlag av brede forholdsmessighetsvurderinger i tråd med de krav som kan utledes av EMK artikkel 8 og praksis fra EMD. For norsk rett antar vi imidlertid at disse vurderingene langt på vei vil kunne bygge på de hensyn som anvises i personopplysningsloven § 3 første ledd.

Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 verner ytrings- og informasjonsfriheten. Grunnloven § 100 femte ledd innebærer grunnlovfesting av informasjonskrav i form av både dokument- og møteoffentlighet. Ifølge offentleglova § 4 tredje ledd bokstav b skal «dokument som private har overlatt til offentlig arkiv for bevaring», likevel ikke regnes som «saksdokument» i offentleglovas forstand. Offentleglova gir altså ikke krav på innsyn i slikt materiale. Men dette begrenser ikke i seg selv arkivinstitusjonens frihet til å gi innsyn.

Når det gjelder retten til tilgang på informasjon etter EMK artikkel 10, nøyer vi oss med å vise til EMDs storkammerdom i saken *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* fra 8. november 2016 (application no. 18030/11). Selv om saken gjaldt spørsmålet om innsyn i offentlige organers egne dokumenter, kan de kriterier som lå til grunn for EMDs vurdering av om det foreligger et inngrep i retten til tilgang på informasjon, også ha en viss overføringsverdi til saker om innsyn i materiale som private har avlevert til offentlige arkiv. Den ungarske

Helsingfors-komiteen ba 28 politidistrikter om å få opplyst navnene på forsvarsadvokater som var blitt oppnevnt i 2008 og hvor mange oppdrag hver av dem hadde blitt tildelt. Noen av distriktene avsto innsynsbegjæringene med henvisning til personvern hensyn. EMD kom likevel til at avslagene innebar en krenkelse av retten til «access to State-held information» i EMK artikkel 10, og formulerte fire kriterier for å vurdere om det forelå et inngrep i retten til informasjon:

(1) *hensikten med innsynsbegjæringen* («whether the gathering of the information was a relevant preparatory step in journalistic activities or in other activities creating a forum for, or constituting an essential element of, public debate», avsnitt 108),

(2) *karakteren av informasjonen det bes om innsyn i* («the information, data or documents to which access is sought must generally meet a public interest test in order to prompt a need for disclosure», avsnitt 161),

(3) *rollen til den som ber om innsyn* («an important consideration is whether the person seeking access to the information in question does so with a view to informing the public in the capacity of a public “watchdog”. This does not mean, however, that a right of access to information ought to apply exclusively to NGOs and the press. It reiterates that a high level of protection also extends to academic researchers ... and authors of literature on matters of public concern», avsnitt 168), og

(4) *om informasjonen det bes om innsyn, foreligger i en tilgjengelig form* («the fact that the information requested is ready and available», avsnitt 170).

På dette grunnlaget kom EMD til at avslagene innebar et inngrep i retten til informasjon. Ettersom heller ikke inngrepsvilkårene i EMK artikkel 10 § 2 var tilfredsstillt, kom EMD til at Ungarn hadde krenket EMK artikkel 10.

3. GENERELL BEGRENSNING AV TAUSHETSPLIKTEN ETTER EN VISS TID ELLER FOR EN BESTEMT PERIODE?

3.1 Innledning

Finanstilsynet påpeker at

«[a]rbeidet 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».²⁶

Dette peker i retning av at eventuelle begrensninger i taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 første ledd fortrinnsvis bør ivaretas gjennom regler som *ikke* krever at forvaltningen

²⁶ Brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet.

behandler enkeltsøknader om dispensasjon. To muligheter peker seg ut: Den ene er å endre loven slik at taushetsplikten bortfaller etter en viss tid, og slik at innsyn deretter kan kreves uten hensyn til om formålet er forskning mv., allmenn historieinteresse eller nysgjerrighet (se pkt. 3.2). Den andre muligheten er å oppheve eller begrense taushetsplikten for opplysninger som skriver seg fra en bestemt periode, f.eks. årene 1940-1950 (se pkt. 3.3).

3.2 Generelt bortfall av taushetsplikt etter en viss tid?

Som argument for å vurdere en viss oppmykning av finansforetakenes taushetsplikt nevner Finanstilsynet behovet for «i større grad å harmonisere bestemmelsen med annet regelverk med lignende formål». Tilsynet finner det

«... 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».²⁷

Etter fvl. § 13 c tredje ledd er hovedregelen at forvaltningens taushetsplikt bortfaller etter 60 år. For drifts- og forretningshemmeligheter foreslår Forvaltningslovutvalget at denne regelen blir videreført, men presisert slik at bortfallet skal skje «senest» 60 år etter at forvaltningen fikk den aktuelle opplysningen. Dette tydeliggjør at forvaltningens taushetsplikt for drifts- og forretningshemmeligheter bortfaller etter hvert som de aktuelle opplysningene ikke lenger kan regnes som «hemmeligheter», noe som kan skje lenge før det har gått 60 år: «De hensyn som begrunner taushetsplikten, svekkes med årene», slik at det «etter hvert kan være grunn til å gi andre hensyn større gjennomslag».²⁸ Finanstilsynet nevner samme argument som «grunn til å vurdere om opplysninger generelt kan unntas fra taushetsplikten når det er gått en lengre tidsperiode».²⁹

For personlige forhold foreslår Forvaltningslovutvalget i lovutkastet § 35 dessuten at taushetsplikten skal bortfalle 20 år etter at den som opplysningen gjelder, er død. Også dette kan innebære at slike opplysninger faller i det fri lenge før det har gått 60 år.

Dette følger av fortalepunkt 27, jf. også fortalepunktene 158 og 160, at personvernforordningen ikke gjelder ikke for opplysninger om avdøde personer. Den står derfor ikke i veien for en tidsbegrenset taushetsplikt etter de linjer Forvaltningslovutvalget foreslår. Medlemsstatene har anledning til selv å fastsette regler for behandling av opplysninger om avdøde. Dersom opplysningene det bes om innsyn i også inneholder personopplysninger om personer som er i live, vil forordningen sette rammer for den nasjonale lovreguleringen.

²⁷ Brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet.

²⁸ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov s. 291.

²⁹ Brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet.

Dagens hovedregler om tidsbegrenset taushetsplikt for forvaltningens har etter alt å dømme fungert bra. At de ikke later til å ha møtt vesentlige innvendinger, må imidlertid forstås i lys av at det er fastsatt særregler for visse områder; taushetsplikten i saker om barnevern og adopsjon bortfaller f.eks. først etter 100 år, jf. forvaltningslovforskriften § 10.

Utgangspunktet er dessuten at de alminnelige reglene i fvl. §§ 13 flg. står tilbake for særbestemmelser om mer omfattende taushetsplikt for visse profesjoner og virksomhetstyper, jf. også fvl. § 1 første punktum.

Taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 skiller seg på viktige punkter fra det som følger av fvl. §§ 13 f. Dette skyldes blant annet at den ikke er begrenset i tid, men også at fvl. § 13 g uttrykkelig åpner for å dispensere fra taushetsplikt til bruk for forskning. Bakgrunnen for vårt oppdrag gir grunn til å nevne at dispensasjonsklausulen i fvl. § 13 g ikke er begrenset til materiale fra okkupasjonstiden.

Banker og andre finansforetak er sentrale i det finansielle systemet og dermed viktige samfunnsinstitusjoner. Dette er bakgrunnen for at de er underlagt omfattende offentlig regulering og kontroll. Samlet kan dette som utgangspunkt tilsi at finansforetaksloven blir endret i samme retning som det som gjelder for den offentlige forvaltningen. Men det finnes også tungtveiende argumenter i motsatt retning.

For det første vil lovendring om bortfall av taushetsplikten for finansforetak etter en bestemt tid gå vesentlig lenger enn nødvendig for å imøtekomme ønsket om åpenhet om hva som skjedde med jødisk formue under og etter den tyske okkupasjonen. En generell 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.

Kontrasten til dagens hovedbestemmelse om taushetsplikt for finansforetak vil altså være stor. Dette må inngå som en viktig del av grunnlaget for vurderingen av om det skal vedtas generelle regler om utløp av taushetsplikten etter en bestemt tid.

For det andre er det viktig å minne om at finansforetak er private rettssubjekter, og at arkivene må regnes som private. Taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 kan selvsagt oppheves i eller med hjemmel i lov, generelt, for bestemte perioder, formål e.a. eller i det enkelte tilfelle. Men bortfall av eller begrensninger i taushetsplikten vil ikke i seg selv gi foretakene plikt til å gi tilgang til arkivene eller til bestemte opplysninger der. Innsynsretten etter offentleglova gjelder ikke for private finansforetak.

Vi er enige i følgende anbefaling fra NESH (Forskningsetiske retningslinjer pkt. 35):

«Private bedrifter og organisasjoner bør legge til rette for forskning på virksomheten og dataene sine. Allmennheten har en legitim interesse av å forstå hvordan private bedrifter og interesseorganisasjoner fungerer. Bedrifter og organisasjoner har betydelig makt og mulighet til å påvirke enkeltindividers liv og samfunnets utvikling i både positiv og negativ retning. Private bedrifter og organisasjoner bør gjøre virksomheten og dataene sine tilgjengelige for forskning, også til formål som går ut over institusjonenes interesser. Åpenhet om datamateriale og likebehandling av forskere er viktig, uavhengig av forskningens formål.»³⁰

Men plikt for finansforetak til å stille arkivene til disposisjon for forskningsformål krever hjemmel i lov. En anbefaling fra NESH kan ikke erstatte et slikt rettslig bindende pålegg.

For det tredje er det viktig å minne om at finansforetak er markedsaktører på en helt annen måte enn den offentlige forvaltningen. Sparebanker er ofte innfusjonert eller på annen måte integrert i større regionbanker mv., og mange finansforetak inngår i konglomerater med hovedkontor i utlandet eller har selv omfattende virksomhet utenfor landets grenser. I tillegg kommer at alle typer av finansforetak inngår mer eller mindre direkte i et internasjonalt marked der tillit og stabilitet er viktig og der ubalanser i én del av systemet kan forplante seg til andre deler av systemet og til flere land.

Dette gir nok en del av bakgrunnen for Finanstilsynets understrekning av betydningen av den strenge taushetsplikten som nå følger av finansforetaksl. § 16-2:

«Ut fra de tungtveiende personvern- og kundeforsynene 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.

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.»³¹

I 2019-veilederen (nevnt ovenfor) viser Finanstilsynet til

³⁰ [fil-01171600saksarkiv\\$prodArbeidsmapperTJENESTER_FIN20052023043118Innspill fra NESH \(2898883\).pdf](#) (besøkt 10. mai 2024).

³¹ Finanstilsynets brev av 5. desember 2023.

«... 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 at taushetsplikten.»

Tilsynet gjør også oppmerksom på at Finansklagenemnda i flere saker har tatt stilling til rekkevidden av foretakenes taushetsplikt og lagt til grunn en streng fortolkning. For sin del uttaler Finans Norge som

«[...] helt sentralt for tilliten til næringen at taushetsplikten i finansforetaksloven § 16-2 opprettholdes i sin strenge form.»³²

Dette står ikke nødvendigvis i motsetningsforhold til Finans Norges eget ønske om revisjon av bestemmelsene om taushetsplikt.³³ Dette initiativet konsentrerer seg i stedet om en rekke til dels tekniske spørsmål om forståelsen av § 16-2, dels i seg selv (hvor strengt skal f.eks. uttrykket «personlige forhold» forstås, hvem kan regnes som «vedkommende?»), dels i relasjon til bestemmelser i lovgivningen om verdipapirhandel, personopplysninger, hvitvasking, digitalisering mv. Slike spørsmål ligger utenfor vårt mandat.

EØS-reglene om taushetsplikt for offentlig tilsynsorganer mv. synes å forutsette forholdsvis strenge bestemmelser om taushetsplikt for finansforetakene selv, men gir ikke nærmere regler om omfanget av denne taushetsplikten.³⁴

Den nye advokatloven av 12. mai 2022 nr. 28 (ennå ikke i kraft) begrenser advokaters taushetsplikt til 100 år, jf. § 33 tredje ledd, jf. § 32 første ledd. Forarbeidene viser at sammenfallet med maksimalgrensen etter arkivl. § 16 er bevisst, mens forvaltningslovens hovedregel om bortfall senest etter 60 år, uttrykkelig ble lagt til side.³⁵ Den mulige overføringsverdien til finansforetak må likevel vurderes i lys av at advokatvirksomhet ikke på samme måte som finansforetak er kritisk for det finansielle systemet. Hvilken vekt tidsbegrensningen for advokaters taushetsplikt bør tillegges ved en mulig endring i bestemmelsene om taushetsplikt i finansforetaksloven bør derfor vurderes innenfor rammen av en bredere utredning enn den vi her legger frem (se nedenfor).

Finanssektorens særlige karakter tilsier at spørsmålet om generelt bortfall av taushetsplikt etter en bestemt tid bør vurderes i lys av hvordan spørsmålet er regulert i andre OECD-land

³² Brev av 15. mars 2022 til Finansdepartementet.

³³ Brev av 13. oktober 2022 fra Finans Norge til Finansdepartementet («Finansforetakenes taushetsplikt – behov for ytterligere revisjon»).

³⁴ Jf. EØS-avtalen vedlegg XI.

³⁵ Se Prop. 214 (2020-2021) pkt. 14.4.8.1.

eller – i det minste – i de andre nordiske landene. Verken i Island³⁶ eller Sverige³⁷ er taushetsplikten begrenset i tid og det er heller ikke gjort unntak for forskere eller f.eks. faglitterære forfattere. Det samme gjelder i Danmark,³⁸ der taushetsplikten riktignok gjelder «fortrolige opplysninger» og loven etablerer et visst skille mellom opplysninger om «rent private forhold» og andre opplysninger.³⁹

Heller ikke i Finland er taushetsplikten for «kreditinstitutter» generelt begrenset i tid, og den er som utgangspunkt absolutt for opplysninger om «personliga förhållanden».⁴⁰ For opplysninger relatert til juridiske personer ser den derimot ut til å være begrenset til «företagshemlighet», noe som antagelig innebærer at den – på samme måte som etter den norske forvaltningsloven – faller bort etter hvert som en opplysning blir allment kjent eller tilgjengelig annetsteds, og dermed ikke lenger kan sies å være «hemmeligheter».

På denne bakgrunn har vi for vår del ikke grunnlag for å anbefale en generell begrensning av taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 etter mønster av de reglene som gjelder for den offentlige forvaltningen i Norge. Spørsmålet bør heller gjøres til gjenstand for en bredere utredning med deltagelse av mer adekvat faglig kompetanse og i samarbeid med de sentrale institusjonene på området.⁴¹

Av interesse i vår sammenheng er det imidlertid at kreditinstituttene (bankenes) taushetsplikt i Finland er begrenset ved at de (innenfor de grenser som følger av personvernforordningen) har rett til selv å

«lämna ut opplysninger «som är nödvändiga för vetenskaplig forskning, om minst 60 år har förflutit från handlingens tillkomst och mottagaren skriftligen förbinder sig att inte utnyttja handlingen för att skada eller förringa den som handlingen⁴² berör eller gäller eller dennes närstående eller för att kränka de övriga intressen som sekretessen ska skydda».⁴³

Det finske eksemplet har interesse i relasjon til de spørsmål om dispensasjon til fordel til forskning som vi drøfter i pkt. 4 nedenfor.

³⁶ E-post av 18. juni 2024 fra SFF/Finance Iceland ved Jóna Björk Guðnadóttir til Nils Henrik Heen, jf. https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/skjal/act_no_161_2002_en.pdf

³⁷ E-post av 24. juni 2024 fra Svenska Bankföreningen ved Åsa Arffman til Nils Henrik Heen, jf. [Lag \(2004:297\) om bank- och finansieringsrörelse | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](https://www.riksdagen.se/2004/297/om-bank-och-finansieringsrorelse)

³⁸ E-post av 25. juni 2024 fra Finans Danmark ved Kjeld Gosvig-Jensen til Nils Henrik Heen, jf. [Bekendtgørelse af lov om finansiel virksomhed \(retsinformation.dk\)](https://www.retsinformation.dk/2024/06/25/BK0240013) kap. 9.

³⁹ Jf. §§ 117 og 119.

⁴⁰ E-post av 25. juni 2024 fra Finans Finland ved Antti Laitila, jf. [Kreditinstitutslag 610/2014 - Uppdaterad lagstiftning - FINLEX®](https://www.finlex.fi/en/laki/kauppalaki/610/2014) kap. 15 § 14.

⁴¹ Jf. også brev av 13. oktober 2022 fra Finans Norge til Finansdepartementet.

⁴² Ordet tilsvarer det norske ordet «dokumentet».

⁴³ [Kreditinstitutslag 610/2014 - Uppdaterad lagstiftning - FINLEX®](https://www.finlex.fi/en/laki/kauppalaki/610/2014) kap. 15 § 15 nr. 5.

3.3 Generelt bortfall av taushetsplikt for opplysninger som skriver seg fra en bestemt periode?

Finanstilsynets anmodning om regelendring sprang ut av et forslag fra Ingeborg Solbrekken, Berit Reisel og Christopher Harper om innsyn i finansforetaksarkiv for «etterlatte, forskere, forfattere og andre med særlig interesse for» perioden 1940-1950.⁴⁴ Forslaget må ses i sammenheng med initiativtakernes eget arbeid med saker om konfiskering av jødiske eiendeler i krigsårene og senere tilbakeføring av slik formue.⁴⁵

Dersom finansforetakenes taushetsplikt skulle bli begrenset i tid etter mønster av reglene om taushetsplikt i den offentlige forvaltningen, vil behovet for unntak for opplysninger fra okkupasjonsårene og rettsoppgjøret falle bort. Dette stiller seg annerledes hvis dagens regler om tidsbestemt taushetsplikt blir opprettholdt. I så fall kan det bli aktuelt å bestemme at taushetsplikten ikke gjelder for bestemte typer av opplysninger, opplysninger som skriver seg fra en nærmere bestemt periode eller som gjelder en bestemt personkrets.

Forslagsstillerne antyder at innsynsretten kan avgrenses til forskere mv. og «andre med særlig interesse». En avgrensning til «forskere» kan imidlertid ikke ivaretas uten at søkerens forskerkvalifikasjoner og prosjektets forskningsmessige relevans og betydning blir vurdert i den enkelte sak. Kriteriet «særlig interesse» er så upresist at det *enten* vil innebære generell åpning av arkivene for enhver og dermed aktivere de motforestillingene som er nevnt i forrige punkt, *eller* kreve et minimum av individuell behandling på basis av et kriterium med svært uklare konturer.

Generelt unntak for opplysninger fra en bestemt tidsperiode vil reise omtrent samme betenkeligheter som begrensnings av taushetsplikten til f.eks. 60 år (se ovenfor). Til dette kommer at en periodebestemt avgrensning med sikte på å kunne avdekke misligheter i forbindelse med f.eks. holocaust, i første rekke gir mening dersom den kombineres med plikt for finansforetakene til å åpne arkivene for dem som krever det. En slik plikt vil imidlertid kreve både adekvat lovhjemmel og et minimum av arkivteknisk tilrettelegging i det enkelte finansforetak. Mens de særlige reglene om arkivering i den offentlige forvaltningen i prinsippet skal innebære at slike krav ikke byr på problemer i relasjon til innsynsretten etter offentleglova, er banker og andre finansinstitusjoner ikke underkastet tilsvarende regler.

Forslagsstillerne peker på perioden 1940-1950 som aktuell for bortfall av taushetsplikt. De har antagelig rett i at dette som regel vil være tilstrekkelig til å etterprøve behandlingen av norske jøders økonomiske forhold i banker og andre finansforetak. Som utgangspunkt trekker henvisningen til Norges moralske forpliktelse som medlem av «International Holocaust Remembrance Alliance» i samme retning. Dette gjelder blant annet plikten ifølge grunnlagsdokumentet (den såkalte Stockholmerklæringen) til å «styrke innsatsen for å

⁴⁴ Brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet.

⁴⁵ Se blant annet Reisel, *Hvor ble det av alt sammen? - plyndringen av jødene i Norge* (2021) og Solbrekken, *Jøden og jorden - drevet fra gård og grunn av norske nazister og gode nordmenn* (2023).

fremme undervisning, erindring og forskning om holocaust» (pkt. 4), ansvaret for «å stimulere til studier av alle sider ved holocaust» (pkt. 5) og «for å få belyst de sidene ved holocaust som fremdeles ligger i mørke» (pkt. 7).

Stockholmerklæringen gir likevel ikke noe sterkt argument for *generell* arkivåpning for den aktuelle perioden. Pkt. 7 handler tvert imot om å «gjøre alt som er nødvendig for å få åpnet arkivene, slik at *forskerne* har tilgang til alle dokumenter som angår holocaust» (uthevet her). Dermed peker erklæringen i første rekke i retning av de spørsmål om særskilt hjemmel for dispensasjon til fordel for *forskning* som vi drøfter i pkt. 3 nedenfor.

Personvernforordningen fortalepunkt 158 nevner holocaust på linje med «opplysninger om politisk adferd under tidligere totalitære regimer, folkemord, forbrytelser mod menneskeheten [...], eller krigsforbrytelser». Men her er det tale om en forpliktelse til å (åpne for) viderebehandling av personopplysninger til arkivformål, ikke om generell arkivåpning.

Til dette kommer at det kan vise seg vanskelig å oppheve taushetsplikten for en bestemt periode (f.eks. kalenderårene 1940-1949) uten å avskjære forskningsmessig begrunnede innsyn i samlede begivenhetsforløp som starter før perioden eller avsluttes senere. Avgrensning til 1. januar eller 9. april 1940 vil f.eks. avskjære muligheten for å avdekke økonomiske misligheter i mellomkrigstiden, mens utløp 1. januar eller 31. desember 1950 vil kunne vanskeliggjøre arbeid med å følge mulige spor av misbruk videre opp mot vår egen tid (slik f.eks. stadig pågående prosesser om tilbakeføring av stjålet kunst kan illustrere). Dette skaper tvil om hvorvidt denne typen av til dels vilkårlige tidsgrenser, ikke forskningens behov, bør styre utvalget av materiale.

Hvis det likevel er aktuelt å fastsette et periodebestemt unntak fra finansforetakenes taushetsplikt, bør det dessuten vurderes om også behov for historisk avklaring av hvordan andre utsatte grupper (uten sammenligning for øvrig) enn norske jøder har blitt behandlet, bør tas med. En slik vurdering kunne f.eks. omfatte «sinnssyke», norske romani eller norske romer.

En annen mulighet er å oppheve taushetsplikten for opplysninger om konfiskasjon og (manglende) tilbakeføring av jødisk eiendom, med eller uten angivelse av noe bestemt utløpsår, eller for opplysninger i saker som omfattes av arkivene til det NS-opprettede «Likvidasjonsstyret» (1942-45), «Tilbakeføringskontoret» (1945-47) og Justisdepartementet. NOU 1997: 22 (Skarpnes-utvalget) kartla hva som skjedde med jødernes eiendeler i Norge under 2. verdenskrig og i etterkrigsoppgjøret, og skriver blant annet (s. 7):

«Det har i utvalgets regi vært gjort omfattende arkivundersøkelser, særlig ved Riksarkivet, men også ved andre arkivinstitusjoner, for å kunne gi best mulig svar på spørsmålene reist i mandatet. Ved Riksarkivet finnes det bevart et stort arkivmateriale som har vært av vesentlig betydning for utvalgets arbeid. For å gjøre en så grundig arkivundersøkelse som mulig har utvalget ved hjelp av engasjerte prosjektmedarbeidere gjennomgått alle bomapper fra krigstiden og etterkrigstiden,

nemlig dokumentene fra Likvidasjonsstyret og Tilbakeføringskontoret. Det er også bl.a. innhentet materiale fra skiftebehandlingene etter krigen vedrørende jøder som ble drept.»

Arkivene fra «Likvidasjonsstyret» og «Tilbakeføringskontoret» ble allerede i 1948 overført til Riksarkivet og er tilgjengelige i Digitalarkivet.⁴⁶ Det er på det rene at offentleglova § 3, jf. §§ 2 og 4 gir rett til innsyn i dette materialet. En mulighet kunne dermed være åpne for forskning med sikte på å avdekke mulige feil eller mangler i de offentlige arkivene eller misligheter som ikke på annen måte er belyst.

Dette kunne imidlertid innebære at kvaliteten på de tilgjengelige arkivene ville være avgjørende for muligheten til nærmere undersøkelser. Dessuten er det – som nevnt – viktige grunner som taler imot et generelt formet, periodebestemt unntak fra taushetsplikt for de aktuelle foretaksarkivene. Etter vårt syn har det alt i alt mer for seg å tenke i retning av en særskilt hjemmel til dispensasjon på grunnlag av begrunnede enkeltsøknader om forskning.

4. SÆRSKILT DISPENSASJONSHJEMMEL MED SIKTE PÅ FORSKNING?

4.1 Innledning

Som nevnt ønsker Finanstilsynet å unngå behandling av enkeltsøknader om dispensasjon. Etter vårt syn bør imidlertid ikke forskere gis økt innsyn i finansforetakenes arkiver ved at taushetsplikten blir opphevet generelt for bestemte perioder mv. Innenfor de rammer som følger av finansforetaksl. § 16-2 første ledd, vil det heller ikke være ønskelig eller forsvarlig å gi enhver som selv hevder å drive forskning, adgang til bankarkiv mv.

Finanstilsynets arbeidsbyrde kunne tenkes lettet ved en ny lovbestemmelse om at det enkelte finansforetak både behandler dispensasjonssøknader og selv avgjør om de skal innvilges. Foretakets kompetanse til å avgjøre slike søknader kunne begrenses ytterligere ved at den ble knyttet til en bestemt periode, for eksempel perioden 1940-1950 eller opplysninger over en bestemt alder. På dette punkt er den finske lovgivningen av interesse: Så langt det er «nødvendig» for «vitenskapelig forskning» har den enkelte bank, forutsatt omfattende taushetsplikt for forskerne, rett til selv å gi innsyn i minst 60 år gamle opplysninger som ellers er undergitt taushetsplikt (se i pkt. 3.2 ovenfor). Den finske taushetsklausulen har imidlertid innslag («inte utnyttja handlingen för att skada eller förringa den som handlingen berör eller gäller eller dennes närstående») som i beste fall ville komplisere bruk av opplysningene til f.eks. å avdekke medvirkning til konfiskering av jødisk eiendom.

For Norge antar vi at det i dag ville bryte for sterkt med lovens restriktive utgangspunkt å foreslå en tilsvarende ordning. Dessuten er det mye som tilsier at en adgang for foretaket til selv å gi tilgang, bør suppleres med klagerett både for den som får avslag og – antagelig –

⁴⁶ [Søk etter skanna arkiver - Skanna arkiver - Arkivverket \(digitalarkivet.no\)](https://digitalarkivet.no)

for pårørende mv. som motsetter seg innsyn. I så fall vil ikke tilsynets arbeidsbelastning nødvendigvis bli mindre enn utgangspunktet om førsteinstansbehandling i vedkommende foretak kunne tilsi. Spørsmålet må dessuten vurderes i lys av Finans Norges skepsis til at «finansforetakene selv må gjøre vurderinger av formål for innsyn og bruken av materialet det søkes innsyn i».⁴⁷

Vi legger dermed til grunn at økt tilgang til finansforetakenes arkiver for forskningsformål, bør realiseres ved hjelp av regler som krever et minimum av enkeltsaksbehandling i Finanstilsynet. Finansforvaltningen må da selv vurdere søknadene «konkret opp mot formålet med utleveringen og hvorvidt opplysningene eller prosjektet de skal brukes til er knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål og kan ha allmennhetens interesse».⁴⁸

4.2 Generell hjemmel for dispensasjon til fordel for forskning?

Både oppdraget og dets forhistorie handler først og fremst om å åpne finansforetakenes arkiver for forskning. Vi kan imidlertid (som nevnt) ikke anbefale å gi enhver som utgir seg for å være «forsker» eller hevder å forfølge et «forskningsformål», tilgang til opplysninger som er belagt med taushet etter finansforetaksl. § 16-2 første ledd. Det som etter vårt syn kan komme på tale, er dispensasjon etter behandling av enkeltsøknader.

Spørsmålet om særskilt hjemmel for dispensasjon mister det meste av sin interesse dersom taushetsplikten blir generelt begrenset i tid på en slik måte at okkupasjonstiden og de første etterkrigsårene faller utenfor (se i pkt. 3). Bortfall etter 60 år vil f.eks. innebære at alle opplysninger fra før 1965 faller i det fri. For opplysninger om norske jøder vil det samme i stor grad gjelde etter en regel om bortfall for personopplysninger 20 år etter personens død. Men ettersom mange i Norge lever i langt mer enn 75 år, vil et slikt tillegg på 20 år som er foreslått av Forvaltningslovutvalget, innebære at det fortsatt vil være lenge til alle opplysninger fra før 1950 har falt i det fri.

Spørsmålet om individuell dispensasjon til fordel for forskning vil uansett være aktuelt dersom ingen tidsbegrensning blir vedtatt, og i alle tilfeller for perioder eller sakstyper som ikke omfattes av et tidsbestemt unntak.

Allerede i dag kan finansforetaksl. § 16-2 første ledd siste punktum brukes til å dispensere fra taushetsplikten til fordel for forskning i saker der kravene til «særlige hensyn» er oppfylt. Den kan også brukes til å dispensere med sikte på f.eks. «oppdragsforskning» eller fagbokproduksjon (om f.eks. rettssaker eller spektakulære ulykker). Hvor stort behovet for en supplerende klausul om dispensasjon til fordel for forskning egentlig er, kan derfor være noe uklart.

⁴⁷ Finans Norges brev av 15. mars 2022 til Finansdepartementet.

⁴⁸ E-post av 29. april 2024 fra Finanstilsynet ved Ida Småge Breidablikk.

Samtidig spiller forskning en stor og økende rolle i samfunnet, og finansforetaksloven regulerer en viktig del av samfunnets infrastruktur. Selv om lovendring for å gi mulighet til generelt å dispensere til fordel for forskning vil gå vesentlig lengre enn nødvendig for å ivareta slike behov for å klarlegge omfang mv. av beslagleggelsen av jødisk formue mv. som oppdraget særlig etterspør (se nærmere i 4.2), antar vi for vår del at tiden derfor er inne til å vedta særskilt tilpassede bestemmelser om dette spørsmålet.

Dette gjelder også fordi digitaliseringen og andre forhold reiser spørsmål som dagens dispensasjonshjemmel ikke uten videre er egnet som grunnlag for å vurdere. En søknad fra DnB om dispensasjon til fordel for fire ulike initiativer om forskning på kunstig intelligens ble f.eks. avslått fordi finansforetaksl. § 16-2 første ledd siste punktum ifølge Finanstilsynet ikke er utformet med tanke på deling av sensitive personopplysninger i stor skala.

En særlig hjemmel for dispensasjon til fordel for forskning behøver ikke å videreføre de strenge kravene til «særlige hensyn» som praktiseres i dag. Til gjengjeld vil den kreve grundig vurdering av forskningsprosjektets kvalitet og betydning, både i seg selv og stilt opp mot de hensyn som taushetsplikten skal ivareta.

Det finnes ingen generell, rettslig bindende definisjon som kan brukes til å skille mellom «forskning» og f.eks. faglitterær virksomhet eller kritisk journalistikk. Karakteristikken «forskning» blir brukt om mange slags aktivitet, og det kan være

«[...] glidende overganger mellom forskning og andre former for kunnskapsproduksjon, som kan ha andre formål, grader av frihet, systemer for kvalitetssikring og rutiner for publisering. Det er derfor viktig at forskere og forskningsinstitusjoner presiserer hva som er forskning, og hva som er andre former for kunnskapsutvikling og kommunikasjon.»⁴⁹

Som nevnt i pkt. 2.4.1 ovenfor, gjelder personvernforordningen også når personopplysninger behandles for forskningsformål. Forordningen gir beskjeden veiledning om hva slags kunnskapsproduksjon som i denne relasjon skal regnes som forskning, men fortalepunkt 159 viser at formål knyttet til vitenskapelig forskning bør tolkes vidt

«[...] og f.eks. omfatte teknologisk utvikling og demonstrasjon, grunnleggende forskning, anvendt forskning og privatfinansiert forskning. [...] Formål knyttet til vitenskapelig forskning bør også omfatte studier som utføres i allmennhetens interesse på området folkehelse.»

Utgangspunktet er altså at vernet etter personvernforordningen også gjelder i relasjon til forskningsrelatert virksomhet som innebærer behandling av personopplysninger. Men statene kan fastsette visse unntak når behandlingen tjener «formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning [...] i den grad det er sannsynlig at [de aktuelle rettighetene ellers] vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad vil hindre oppfyllelsen av de spesifikke formålene, og

⁴⁹ Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH).

slike unntak er nødvendig for å oppfylle nevnte formål» (artikkel 89). Bestemmelser om adgang til å dispensere fra lovbestemt taushetsplikt gir viktige eksempler.

Dette sier i seg selv lite om hvilke krav som må stilles til forskerens akademiske nivå og til prosjektets faglige kvalitet og innretning. Det er imidlertid mye som taler for at det må stilles strengere krav til kunnskapsproduksjon som skal regnes for å være forskning i forordningens forstand, enn til andre former for kunnskapsutvikling, akademisk og litterær kommunikasjon. Det er altså nødvendig å trekke en grense mellom «vitenskapelig eller historisk forskning» og slik «behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer» som personopplysningsloven § 3, jf. personvernforordningen artikkel 85, unntar fra forordningen så langt som nødvendig for å utøve retten til ytrings- og informasjonsfrihet.

Selv om det kan (men ikke alltid vil være) tette bånd mellom akademiske ytringer og forskning, legger også forarbeidene til personopplysningsloven til grunn at det er forskjell mellom disse to områdene:

«Det er noe uklart hvilken rekkevidde unntaksregelen [i forordningen artikkel 85] har på dette punktet. Uklarheten gjelder dels den nærmere forståelsen av «akademiske», og dels hva som skal til for at behandling av personopplysninger kan anses å være «med henblikk på» slike ytringer. I forbindelse med det sistnevnte kan det pekes på at det må trekkes en grense mot behandling av personopplysninger i forbindelse med *forskning*, selv om resultatene av forskningen eventuelt skal publiseres, og behandlingen derfor kan sies å foranledige en akademisk ytring.»⁵⁰

Selv om den selvsagt ikke kan tillegges selvstendig vekt ved tolkningen av forordningen, gir en dom fra den svenske Regeringsrätten [nå: Högsta Förvaltningsdomstolen]⁵¹ etter vårt syn et godt eksempel på grensedragningen.⁵² En frilansjournalist som ville skrive en bok om nazismen i Skåne på 1930- og 1940-tallet, ba om innsyn i det svenske sikkerhetspolitiets (SÄPO) register. Han fikk avslag med henvisning til at unntaksvilkåret i den dagjeldende svenske politiregisterloven⁵³ § 9 om «vetenskaplig eller därmed jämförlig undersökning» ikke var oppfylt. SÄPO la til grunn at dette kravet bare var oppfylt dersom forskningen «bedrivs på lägst doktorandnivå vid en högskola». Regeringsrätten uttaler følgende om prosjektet:

«Han uppger att avsikten varit att sakligt och objektivt skildra de svenska nazisternas verksamhet i södra Sverige under denna tidsperiod. Vidare anför han att han som journalist inte kan göra anspråk på att hans arbete är vetenskap då han inte formellt är knuten till något universitet men att det däremot är "vetenskapligt eller därmed jämförligt" för det fall han arbetar med samma källkritiska metoder och med samma krav på saklighet, opolitiskhet och objektivitet som är den vetenskaplige forskarens.»

⁵⁰ I Prop. 56 LS (2017-2018) s. 100 (kursiv i original).

⁵¹ RÅ 1994:75.

⁵² Det vises til dommen i Sören Öman, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.: En kommentar*, Andra upplagan, (2021) s. 666.

⁵³ Lag (1965:94) om polisregister m.m.

En historieprofessor ved Lunds Universitet bekreftet at han hadde lest og diskutert prosjektbeskrivelsen, at journalisten viste god kjennskap til forskningsområdet og at prosjektet reiste relevante spørsmål av allmenn interesse. Retten kom likevel til at kravet om «vetenskaplig eller därmed jämförlig undersökning» ikke var oppfylt, og opprettholdt SÄPOs avslag på kravet om innsyn.

Hva som i den enkelte sak kan gi grunnlag for dispensasjon til fordel for forskning, må som regel vurderes lys av gjengse norske standarder. Når arkivverket mottar søknader om innsyn til bruk for forskning etter fvl. § 13 g, vurderer Riksarkivaren f.eks. «både om forskerne har et tilstrekkelig høyt akademisk nivå, og om prosjektet er tilstrekkelig faglig».⁵⁴ Mer generelt antar vi at vurderingen bør ta hensyn til blant annet

- om søkerens kvalifikasjoner som forsker oppfyller kravene til doktorgrad eller tilsvarende (førstestillingskompetanse), eller vil være under forpliktende veiledning av forsker med slik kompetanse,
- om de krav til generaliserbare resultater (og i alle fall anonymisering) som følger av at forskeren selv blir underlagt samme taushetsplikt som arkiveieren, er oppfylt,
- om informasjonsbehovet kan dekkes ved bruk av materiale som ikke er underlagt taushetsplikt, i finanssektoren f.eks. aggregert tallmateriale i Finanstilsynet eller Statistisk sentralbyrå, og
- om forskningen skjer i samsvar med de kravene som følger av lov om organisering av forskningsetisk arbeid av 28. april 2017 nr. 23.

Selv om man i det enkelte tilfelle kommer frem til at en innsynsbegjæring fyller kravene til «forskning», kan ikke dette i seg selv være tilstrekkelig til å gi krav på dispensasjon. Ikke alle forskningsprosjekter har like god kvalitet, og selv om kvaliteten etter forskningsinterne kriterier er høy, må det også vurderes om forskningsformålet veier tilstrekkelig tungt til å oppveie de hensyn som taushetsplikten skal ivareta.

Omvendt kan det tenkes at søknader som ikke oppfyller kravene til å være forskning, gjelder «behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer» (personopplysningsloven § 3 første ledd) på en slik måte at dispensasjon etter finansforetaksl. § 16-2 første ledd siste punktum kan være aktuelt (se nærmere i pkt. 2.5 ovenfor).

Med disse forbehold kan en ny bestemmelse ta utgangspunkt i dispensasjonsklausulen i fvl. § 13 d slik den lyder i dag. Vi foreslår følgende tekst:

«Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan Finanstilsynet bestemme at et finansforetak kan gi opplysninger til bruk for forskning.

Til vedtak som nevnt i første ledd kan det knyttes vilkår. Disse kan bl.a. gi bestemmelser om hvorvidt opplysningene skal kunne tas ut av finansforetakets lokaler, hvem som skal ha ansvar for utleverte opplysningene og hvem som skal ha

⁵⁴ Finanstilsynet brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet.

adgang til dem, om oppbevaring, tilbakelevering eller tilintetgjøring av opplysningene, om hvorvidt forskerne skal ha adgang til å henvende seg til eller innhente nærmere opplysninger om dem det er gitt opplysninger om, og om bruken av opplysningene for øvrig.

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid i forbindelse med forskningsoppgaven plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger undergitt taushetsplikt som er mottatt fra et finansforetak. Opplysningene kan bare brukes slik det er nødvendig for forskningsarbeidet og i samsvar med vilkår for dispensasjonen. Brudd på taushetsplikten straffes etter straffeloven § 209.»

Utkastet forutsetter at de aktuelle opplysningene befinner seg hos finansforetaket. Om behovet for særregler i tilfelle opplysningene er avlevert til en offentlig arkivinstitusjon, nøyer vi oss med å vise til pkt. 2.4 ovenfor.

Utkastet gjør det mulig å dispensere uten å være bundet av bestemte perioder, og uten krav om at prosjektet skal være relatert til f.eks. folkemord mv. Men det sier seg selv at både opplysningenes alder og betydningen av det aktuelle forskningsformålet både kan og bør påvirke vurderingen av søknaden.

Forslaget avviker fra fvl. § 13 d ved at det gir hjemmel til å dispensere fra taushetsplikt («kan gi»), men uten å pålegge arkiveieren plikt å stille de aktuelle opplysningene til disposisjon. Ulikheten må ses i sammenheng med at forvaltningsloven som hovedregel gjelder for forvaltningen selv og dens personale, mens finansforetak er private rettssubjekter. Det kan ikke utelukkes at både arkivenes tekniske tilstand og deres tilgjengelighet mv. varierer i en slik grad at det ville være vanskelig å pålegge arkiveieren plikt til å stille opplysningene til disposisjon. Det vil også kunne oppstå spørsmål om økonomisk kompensasjon som vi ikke finner grunn til å gå inn på her.

Vi er imidlertid enig i at

«[p]rivat bedrifter og organisasjoner bør legge til rette for forskning på virksomheten og dataene sine. Allmennheten har en legitim interesse av å forstå hvordan private bedrifter og interesseorganisasjoner fungerer. Bedrifter og organisasjoner har betydelig makt og mulighet til å påvirke enkeltindividers liv og samfunnets utvikling i både positiv og negativ retning. Private bedrifter og organisasjoner bør gjøre virksomheten og dataene sine tilgjengelige for forskning, også til formål som går ut over institusjonenes interesser. Åpenhet om datamateriale og likebehandling av forskere er viktig, uavhengig av forskningens formål.»⁵⁵

Kompetansen etter forslagetets andre ledd til å sette vilkår gjelder i første rekke overfor finansforetaket selv. Så langt det er aktuelt, må vilkårene likevel forutsettes å følge med over til forskere som i kraft av et dispensasjonsvedtak får adgang til taushetspliktbelagt materiale. Noen ganger vil det være i denne relasjon at vilkårene har størst betydning.

⁵⁵ NESH, Forskningsetiske retningslinjer pkt. 35, se [fil-01171600saksarkiv\\$prodArbeidsmapperTJENESTER_FIN20052023043118Innspill fra NESH \(2898883\).pdf](https://www.nesh.no/01171600saksarkiv$prodArbeidsmapperTJENESTER_FIN20052023043118Innspill_fra_NESH_(2898883).pdf) (besøkt 10. mai 2024).

En mulighet er å erstatte relativt detaljert bestemmelser om kompetanse til å sette vilkår (utkastet andre ledd) med den antagelsen som ellers blir lagt til grunn om at forvaltningen selv uten eksplisitt hjemmel kan knytte plikter til begunstigende vedtak.⁵⁶ Dersom forslaget til § 41 i ny forvaltningslov blir vedtatt, vil denne kompetansen bli tydeliggjort i loven selv.

Etter vårt syn tilsier imidlertid det særpreg som følger av at det er tale om å frita private rettssubjekter fra lovbestemt taushetsplikt, mens det i første rekke er forskerne som vil bli berørt, at spørsmålet bør reguleres i en viss detalj i loven selv. Slike bestemmelser kan også tjene som påminnelse om behovet for å ivareta de hensyn finansforetaksl. § 16-2 hviler på etter at taushetsplikten er opphevet. Dessuten vil de bistå Finanstilsynet med kriterier til vurderingen av om en søknad bør innvilges.

Forskningsformålet vil ofte kreve tilgang til et bredere arkivmateriale, og forskning vil ofte ha et søkende preg der det ikke på forhånd er hensiktsmessig eller mulig å angi nøyaktig hvilke data man trenger tilgang til, slik det ble krevd i f.eks. Salomon-saken (se ovenfor). Da blir det særlig viktig at forskerne selv får plikt til å bevare taushet om taushetspliktbelagte opplysninger som de blir kjent med under arbeidet. Slik avledet taushetsplikt vil ikke stå i veien for å publisere resultater som avdekker mønstre, tendenser eller annet av generell interesse.

At foretakets egen taushetsplikt som utgangspunkt går over på forskeren, vil derimot innebære at den dispensasjonshjemmelen vi foreslår, vil egne seg dårlig i enkeltsaker av Salomon-typen (se ovenfor). I så fall vil det ligge nærmere å vurdere dispensasjon etter bestemmelsen i finansforetaksl. § 16-2 første ledd siste punktum.

4.3 Særlig hjemmel for dispensasjon til fordel for forskning om folkemord mv.?

Dersom man finner at en generell hjemmel for dispensasjon til fordel for forskning vil bli for vidtgående, vil et alternativ være å tenke i retning av en dispensasjonshjemmel avgrenset med utgangspunkt i forskningens formål. Vi anbefaler å ta utgangspunkt i statenes adgang etter personvernforordningen til å fastsette at personopplysninger «om politisk adferd under tidligere totalitære regimer, folkemord, forbrytelser mod menneskeheten, særlig holocaust, eller krigsforbrytelser» kan viderebehandles for arkivformål, jf. fortalepunkt 158. En hjemmel må likevel omfatte både personopplysninger og annet taushetspliktbelagt materiale.

En slik avgrensning vil legge til rette for å ivareta statenes moralske plikt til å sikre «tilgang til alle dokumenter som angår holocaust» (Stockholmserklæringen pkt. 7). Samtidig vil en klausul om dispensasjon etter slike linjer, saklig være vesentlig mer begrenset enn en generell hjemmel for å dispensere til fordel for forskning. Ved at dispensasjonsadgangen

⁵⁶ Se f.eks. Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utg. (2022) kap. 25.

ikke knyttes til en nærmere angitt periode (f.eks. 1940-1950), vil heller ikke lovbestemte grenser stå i veien for å realisere forskningsformål om f.eks. å avdekke mønstre over tid.

Anvendt på norske forhold vil kriteriet om «politisk adferd under tidligere totalitære regimer» peke i retning av forholdene under den tyske okkupasjonen. Dermed vil det i alle fall langt på vei være dekket av opplysninger som i en årrekke (med visse unntak) har vært digitalisert og åpent tilgjengelige, blant annet i Landssvikarkivet uten at den som ønsker innsyn må dokumentere noen kvalifisert «særlig interesse».⁵⁷ Dessuten reiser kartlegging av «politisk adferd» vanskelige spørsmål som det ikke er grunn til å gå inn på her. Vi legger dermed til grunn at dette elementet i formålsangivelsen bør tas ut av en kommende dispensasjonshjemmel.

Vi foreslår også å forenkle emneangivelsen i en ny lovbestemmelse ved å ta inn kategorien «forbrytelser mod menneskeheten» uten tillegget «særlig holocaust». Samtidig kan det åpenbart anføres grunner for å ta personvernforordningens presisering på dette punkt inn i lovteksten.

Med disse forbehold kan en hjemmel utformes med utgangspunkt i fvl. §§ 13 d-e. Vi anbefaler følgende tekst:

«Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan Finanstilsynet bestemme at et finansforetak kan gi opplysninger til bruk for forskning om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser, og om medvirkning til slike forbrytelser.

Til vedtak som nevnt i første ledd kan det knyttes vilkår. Disse kan bl.a. gi bestemmelser om hvorvidt opplysningene skal kunne tas ut av finansforetakets lokaler, hvem som skal ha ansvar for utleverte opplysningene og hvem som skal ha adgang til dem, om oppbevaring, tilbakelevering eller tilintetgjøring a opplysningene, om hvorvidt forskerne skal ha adgang til å henvende seg til eller innhente nærmere opplysninger om dem det er gitt opplysninger om, og om bruken av opplysningene for øvrig.

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid i forbindelse med forskningsoppgaven plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger undergitt taushetsplikt som er mottatt fra et finansforetak. Opplysningene kan bare brukes slik det er nødvendig for forskningsarbeidet og i samsvar med vilkår for dispensasjonen. Brudd på taushetsplikten straffes etter straffeloven § 209.»

Utkastet forutsetter at de aktuelle opplysningene befinner seg hos finansforetaket. Om behovet for særregler i tilfelle de er overført til en offentlig arkivinstitusjon, nøyer vi oss med å vise til pkt. 2.4 ovenfor. For andre kommentarer til bestemmelsens utforming viser vi til det som er sagt i pkt. 4.2.

Forskning med dispensasjon etter en slik bestemmelse kan bare gjennomføres i den grad finansforetak som har arkivmateriale av relevans for folkemord mv., medvirker ved å stille

⁵⁷ [Landssvikarkivet - Digitalarkivet](#)

de aktuelle opplysningene til dispensasjon for forskerne (se nærmere ovenfor). Vi finner imidlertid liten grunn til å tro at spørsmålet om rettsplikt til å medvirke vil ha vesentlig praktisk betydning for opplysninger av en slik karakter som det er tale om her. Manglende samarbeid fra finansforetakets side vil kunne vise seg vanskelig allerede fordi avslag lett vil bli gjenstand for negativ offentlig oppmerksomhet.

4.4 Regulering og gjennomføring

I finansforetaksl. § 16-2 åttende ledd kan vi lese at «Departementet kan gi forskrift om utlevering av opplysninger». Om bestemmelsens betydning skriver Finans Norge at

«[...] forskrift med hjemmel i finansforetaksloven § 16-2 åttende ledd [...] må sikre at taushetsplikten knyttet til kundeopplysninger opprettholdes i sin strenge form, men at det samtidig gjøres unntak for å sikre innsyn i tilgjengelig arkivmateriale fra perioden 1940-1950. Det må i eventuell forskrift stilles tydelige krav til formål for innsynet og angivelse av hvilke opplysninger det dreier seg om.»⁵⁸

Dette synes å bygge på en forutsetning om at forskriftskompetansen etter åttende ledd kan brukes til å etablere en hjemmel for dispensasjon til fordel for forskning. Men dette kommer bare indirekte til uttrykk og er ikke nærmere begrunnet. Dersom det hadde vært korrekt, ville det ha vært uklart hvorfor det allerede finnes en særskilt dispensasjonshjemmel i paragrafens første ledd. Bestemmelsen gir større mening som tillegg til alle foregående bestemmelser i § 16-2 om overføring av opplysninger fra eller til finansforetak. Kriteriet «utlevering» peker nærmest i retning av tekniske regler om opplysningenes form mv., noe som kan være nyttig ikke minst med tanke på opplysninger i digitalt format.

Hjemmelen ser ikke ut til å være benyttet. Dermed gir heller ikke praksis noen nærmere anvisning på hvilken forståelse finansforvaltningen har bygd på. For vår del finner vi det vanskelig å forstå bestemmelsen som selvstendig hjemmel til å gi forskrift om dispensasjon i større grad enn enkeltsaksbehandling etter § 16-2 første ledd siste punktum åpner for. Vi legger derfor til grunn at utvidet hjemmel til å dispensere fra taushetsplikten etter finansforetaksl. § 16-2 første ledd må ha særskilt hjemmel i lov.

Det ligger nær å innta en bestemmelse som foreslått i pkt. 4.2 eller 4.3 ovenfor, som åttende ledd i § 16-2, mens dagens åttende ledd (med uendret innhold) blir nytt niende ledd.

I samsvar med dagens praksis (se også i pkt. 2.3 ovenfor) bør forskere som søker innsyn i taushetsbelagte opplysninger, i første omgang kontakte vedkommende finansforetak. Hvor omfattende foretakets innledende undersøkelser bør være, er mer usikkert. Finans Norge understreker for sin del at «vurderinger av formål for innsyn og bruken av materialet det søkes innsyn i» bør «overlates til myndighetene eller andre tredjemenn».⁵⁹ Imidlertid gjør

⁵⁸ Finans Norges brev av 15. mars 2022 til Finansdepartementet.

⁵⁹ Finans Norges brev av 15. mars 2022 til Finansdepartementet.

både finansforetakets eiendomsrett og dets særlige mulighet til å vurdere arkivenes tekniske tilstand og tilgjengelighet, og den utredningsplikt som i alle tilfeller vil hvile på forvaltningen, at det i alle tilfeller er vanskelig å se hvordan det skal være mulig å behandle søknader om dispensasjon uten at finansinstitusjonen selv er involvert.

Det er viktig å understreke at finansforetakets innstilling til søknaden ikke *i seg selv* bør avgjøre dens videre skjebne. Dersom en negativ innstilling derfra er begrunnet på en måte som Finanstilsynet finner uholdbar, bør dispensasjon likevel kunne gis på nærmere angitte vilkår. Deretter må finansforetaket vurdere om det vil ta belastningen med å nekte innsyn.

5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Finanstilsynet påpeker at arbeidet «med å innhente opplysninger og vurdere om det foreligger særlige hensyn, er relativt arbeidskrevende i enkeltsaker». ⁶⁰ Dette kunne i og for seg tilsi at økt tilgang til finansforetakenes arkiver ble sikret på en måte som ikke krever behandling av enkeltsaker. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å anbefale en slik begrensning av finansforetakenes taushetsplikt.

Vi kan heller ikke anbefale å legge avgjørelsen av søknader om dispensasjon til det enkelte finansforetak. Men selv om vedtaksmyndigheten beholdes i den offentlige forvaltningen, vil forvaltningens utredningsplikt uansett innebære at behandlingen av enkeltsøknader vil påføre vedkommende finansforetak den arbeidsbelastning som følger med å klarlegge arkivets eksistens, de aktuelle opplysningenes tilgjengelighet og hvilke hensyn som taler for eller imot at finansforetaket søker om dispensasjon fra taushetsplikten. Deretter følger eventuelt klargjøring av materialet med sikte på utlevering. Omfanget av dette arbeidet vil kunne øke dersom det blir vedtatt en særlig hjemmel for dispensasjon til fordel for forskning.

Også Finanstilsynet oppgaver med å behandle og avgjøre saker om dispensasjon vil kunne øke som følge av at en særklausul om dispensasjon til fordel for forskning blir vedtatt. Dette gjelder særlig dersom en generell hjemmel for slik dispensasjon (se i pkt. 4.2 ovenfor) blir vedtatt. Også en mer begrenset hjemmel med sikte på forskning om folkemord mv. (se i pkt. 4.3 ovenfor) vil kunne medføre en viss økning. Det er rimelig å anta at interessen vil nå en topp de første årene etter ikraftsettelsen, mens interessen (særlig for videre forskning om folkemord mv. – slik det norske samfunnet ser ut nå), deretter vil kunne falle.

Hvor stor økningen vil kunne bli, er det ikke mulig å si noe sikkert om. Selv om hjemmelen i finansforetaksl. § 16-2 første ledd siste punktum for dispensasjon når «særlige hensyn» tilsier det, kan brukes til å behandle søknader om dispensasjon til fordel for forskning, har tilsynet behandlet få slike saker (se i pkt. 2.3). Heller ikke Vestfoldarkivene, som antagelig er den norske arkivinstitusjonen som har tatt imot flest bankarkiver, opplyser at de har mottatt

⁶⁰ Brev av 9. mars 2022 til Finansdepartementet.

mange søknader om innsyn for forskere. Men i en vurdering av arbeidsbelastning er også helheten i den situasjonen de beskriver, av interesse (se også i pkt. 2.4 ovenfor):

«[...] det handler nok også om at ikke mange vet at det finnes bevarte bankarkiver. Så fremt de da ikke er godt inne i dette med å søke i Arkivportalen. Samtidig ville mye etterspørsel satt oss litt «i knipe». Klausul på bankarkiver er nemlig komplisert, og det mangler bestemmelser for feltet. Vi var i kontakt med Finanstilsynet mtp innsyn, men der var det også stor usikkerhet. Det ble fra tilsynet påpekt at departementene bør se på sine sektorregelverk for å vurdere behovet for et tydeligere regelverk som skal gjelde for taushetsbelagt informasjon etter avlevering til arkivdepot.»⁶¹

Både finansforetakenes og Finanstilsynets arbeidsbelastning som følge av en ny hjemmel for dispensasjon, vil kunne reduseres dersom den særskilte hjemmelen utformes på en slik måte at skjønnskriteriene blir tydeligere enn etter dagens vage «særlige hensyn»-standard. Dette vil både gjøre det enklere for mulige søkere å utforme søknadene med utgangspunkt i kriteriene, og enklere for Finanstilsynet (og vedkommende finansforetak) å eliminere søknader som nokså åpenbart ikke oppfyller vilkårene. Det vil også gjøre det mulig å spesialisere, og dermed forenkle, søknadsbehandlingen med sikte på å vurdere om kravene til «forskning» mv. er oppfylt.

Om en dispensasjonshjemmel særlig innrettet på forskning vil medføre vesentlig større arbeidsbelastning enn den som følger av dagens mer uspesifiserte hjemmel (som også kan åpne for forskning), vil avhenge av en rekke andre forhold som det ikke er grunnlag for å mene noe bestemt om i dag.

Finanstilsynets behov for å unngå økt arbeidsbyrde må dessuten vurderes opp mot erfaringene fra forvaltningsorganer som gjennom mange år, med hjemmel i fvl. § 13 g, har måttet avgjøre søknader om dispensasjon fra taushetsplikt i forvaltningen. Vi er ikke kjent med opplysninger som tilsier at denne arbeidsbelastningen er prohibitiv.

I en samlet vurdering bør dessuten tillegges vekt at forskningsresultatene i mange tilfeller vil kunne vise seg å være nyttige i arbeidet med forvaltningens «egentlige» oppgaver.

Vi legger etter dette til grunn at spørsmålet om å vedta en hjemmel for dispensasjon til fordel for forskning bør avgjøres etter en vurdering der hovedvekten ligger på om verdien av forskning på en så viktig del av samfunnets infrastruktur som det her er tale om, kan tenkes å være så stor at det forsvarer de administrative kostnadene som følger med en begrenset mulighet til å unnta fra en i utgangspunktet absolutt og tidsubegrenset taushetsplikt.

Dersom svaret på dette spørsmålet skulle bli negativt med sikte på en generell hjemmel for dispensasjon til fordel for forskning, bør muligheten for å vedta en langt mer begrenset hjemmel for dispensasjon til fordel for forskning om folkemord mv., vurderes særskilt. Etter vårt syn er det vanskelig se at muligheten for en viss økning av Finanstilsynets arbeidsbyrde i seg selv bør trekke avgjørende i retning av et negativt svar.

⁶¹ E-post av 21. juni 2024 fra Vestfoldarkivene/Vestfoldmuseene ved Ann Tove Manshaus og Marit Slyngstad.

Bergen/Oslo, 5. juli 2024

Bjørnar Borvik (sign.)

Eivind Smith (sign.)