



Høringssvar til utredning om revisjon av finansforetaks taushetsplikt for forskningsformål

Dato

21.11.2024

Vår ref.

2024/11193

Deres ref.

Saksbehandler

Gro Kathrine Hendriksen
arkivar

PB 4013 Ullevål stadion
0806 Oslo

postmottak@arkivverket.no
48 05 56 66

Org. nr.

961181399

Arkivverket viser til Finansdepartementets høringsbrev mottatt 30.08.24. Høringen gjelder utredning om eventuell endring av reglene om dispensasjon fra taushetsplikt for finansforetak i finansforetaksloven § 16-2 for forskningsformål.

Mandatet til utvalget som har foretatt utredningen, var å vurdere ulike unntak fra finansforetakenes taushetsplikt for utlevering av opplysninger til forskningsformål. Mandatet innebar også en drøfting av taushetspliktsunntakets forhold til annet relevant regelverk, som bl.a. personvernregelverk og arkivloven. Utvalget skulle i tillegg se om Finanstilsynet som instans for søknader om innsyn i opplysninger i finansforetak, kunne forenkle sin saksbehandling. Utvalget foreslår derfor at finansforetaket selv skal "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".

I vårt høringssvar vil vi konsentrere oss om overføring av arkiver til arkivdepot, taushetspliktens lengde, og gjøre rede for Arkivverkets rutiner og praksis hva angår innsyn i arkiver som er overført til Arkivverket.

Våre hovedsynspunkter

1. Taushetspliktsbestemmelsene for avleverte arkiver må avklares. Utvalgets forslag løser ikke problemet med dagens regler om innsyn i avleverte arkiver.
2. Arkivverkets praksis og rutine for forskerinnsyn baseres på forvaltningsloven og en arkivfaglig vurdering. Vår erfaring er at dette fungerer tilfredsstillende.



1. Taushetspliktsbestemmelsene for avleverte arkiver må avklares. Utvalgets forslag løser ikke problemet med dagens regler om innsyn i avleverte arkiver

Vi er enige med utvalget i at det er et problem med yrkesrettet taushetsplikt hva gjelder avleverte arkiver. Som eksempel på hvordan praktisering av lignende taushetspliktsregler kunne slått ut dersom man satte lovverket på spissen, kan vi nevne Lepraarkivene. Lepraarkivene er samlebetegnelse på arkiver knyttet til lepraepidemien fra 1600-tallet og fremover. De befinner seg i ulike norske arkivdepot, inkludert Arkivverket. Arkivene dokumenterer unik medisinsk historie og store medisinske gjennombrudd for mikrobiologi og epidemiologi. Lepraarkivet er i dag del av Norges dokumentarv og inngår i UNESCOs "Memory of the World-register". Lepraarkivene inneholder en mengde helseopplysninger om enkeltpersoner. Slike opplysninger vil etter helselovgivningen være underlagt taushetsplikt uten tidsbestemt opphør. Dersom taushetspliktreglene skulle blitt praktisert til fulle for disse opplysningene, ville forskere og allmennheten ikke hatt tilgang til disse verdifulle arkivene. Per nå ligger arkivene tilgjengelige på Digitalarkivet.

Taushetsplikt hjemlet i finansforetaksloven er yrkesrettet, som vil si at det er den enkelte finansforetaksansatte som har taushetsplikt. Slik vi ser det, er ikke avleverte opplysninger tilstrekkelig regulert med denne taushetsplikten og regulerer ikke forholdet hvor et arkiv blir langtidsbevart med grunnlag i arkivformål i allmennhetens interesse. Vi etterlyser derfor en avklaring om opplysninger kan behandles profesjonelt for forskningsformål, som vi mener utvalget ikke svarer tilstrekkelig på.

2. Arkivverkets praksis og rutine for forskerinnsyn baserer seg på forvaltningsloven og en arkivfaglig vurdering. Vår erfaring er at dette fungerer tilfredsstillende

Arkivverkets praksis knyttet til taushetsplikt og innsyn - generelt

Arkivverket legger bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 til grunn i behandlingen av henvendelser om tilgang til arkivmateriale. Hovedregelen etter forvaltningsloven er at taushetsplikten for opplysninger om noens personlige forhold og om tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold, skal vare i 60 år fra dokumentasjonen ble skapt.

I tillegg har Riksarkivaren myndighet til å forlenge taushetsplikten for opplysninger i saker som oppbevares i Arkivverket ut over 60 år når hensynet til personvern tilsier det, jf. forvaltningslovforskriften § 11. Etter Arkivverkets praksis vil det være aktuelt med en slik forlengelse for særlig sensitive



Arkivverket

opplysninger om helseforhold, straffeforhold, barndom mm. Merk at denne bestemmelsen kun gjelder for Arkivverket og ikke for andre arkivdepot.

For privatarkiver som avleveres eller deponeres i Arkivverket, gir arkivloven § 16 arkiveieren anledning til å fastsette særskilte avgrensninger i tilgangen til arkivet. Avgrensningene i en slik privatarkivavtale kan ikke gjøres gjeldende ut over hundre år etter avlevering eller deponering. Avgrensningene kan heller ikke være mindre strenge enn det forvaltningslovens bestemmelser åpner for.

Innsyn i taushetsbelagte opplysninger vurderes primært etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 a, b og d. I denne forbindelse er det relevant å gå nærmere inn på praksis knyttet til bestemmelsen som gjelder innsyn i opplysninger til bruk for forskning (bokstav d). Arkivverket behandler årlig ca. 200 søknader om forskerinnsyn i statlig og privat arkivmateriale i vår bestand, og har bred erfaring med vurdering av slike.

I henhold til Arkivverkets rutine for behandling av innsyn i taushetsbelagte opplysninger til bruk for forskere, stilles det følgende krav: det skal legges ved dokumentasjon på forskerkompetanse, samt på ansettelsesforhold. Videre kreves det en prosjektbeskrivelse som redegjør for problemstillinger og for hvordan opplysningene er tenkt brukt. Til slutt skal det oppgis nøyaktig arkivreferanse på stykkenivå, altså hvilken eske eller protokoll det ønskes innsyn i. Det betyr at etter Arkivverkets praksis vil forskerinnsyn kunne gis til personer med minimum mastergrad, som er tilknyttet en forskningsinstitusjon, og til masterstudenter som fremlegger bekreftelse fra veileder som viser at hen har påtatt seg veilederansvaret. Unntaksvis kan andre som ikke oppfyller de formelle kravene etter en helhetsvurdering av kompetanse og prosjektbeskrivelse, sett opp mot sensitivitetsgraden i arkivmaterialet det bes om innsyn i, vurderes for forskerinnsyn.¹ Høy grad av sensitivitet vil som regel skjerpe kravene til faglig kompetanse og til prosjektet for øvrig.

Vedtak om forskerinnsyn gjøres etter en konkret vurdering, hvor opplysningenes sensitivitet veies opp mot søkerens kvalifikasjoner, de omsøkte arkivenhetenes relevans for prosjektet og prosjektets faglige tyngde og relevans.

Forskere som innvilges forskerinnsyn i taushetsbelagte opplysninger er pålagt taushetsplikt jf. forvaltningsloven § 13 e, og må levere signert taushetserklæring før det gis tilgang til materialet.

¹ Arkivverket som forskningsinstitusjon er forpliktet av forskningsetikkloven, men ikke som arkivinstitusjon som innvilger forskerinnsyn. Forskeren som gis innsyn vil selv være bundet av forskningsetikkloven (§ 2 og 5), og plikter å følge forskningsetiske retningslinjer.



Arkivverket

Forholdet til særlover

På enkelte områder vil Arkivverket trekke inn særlover som gjelder på det feltet der arkivet ble skapt, som vurderingsmoment i innsynsvurderinger, som for eksempel ved innsyn i straffesaker (straffeprosessloven og politiregisterforskriften) og helseopplysninger (helsepersonelloven). Vedtak fattes etter forvaltningsloven. I tillegg vil det i helt spesielle tilfeller være at særloven gir bestemmelser som eksplisitt går foran forvaltningsloven. For eksempel har statistikkloven tydelige og uttømmende bestemmelser om taushetsplikt og innsyn for statistisk materiale som er innhentet med hjemmel i statistikkloven. Her følger Arkivverket statistikkloven i behandlingen av henvendelser om forskerinnsyn. Etter statistikkloven er opplysninger om personlige forhold taushetsbelagt i 100 år jf. § 8 (4). Arkivverket kan gi innsyn i statistisk materiale som er yngre enn 100 år til forskere med hjemmel i statistikkloven § 14, og i tråd med SSBs retningslinjer. Det stilles da noe strengere krav til forskeren enn ved innsyn etter forvaltningsloven § 13 d, nemlig at forskeren/veilederen må være tilknyttet en godkjent forskningsinstitusjon. Dette er tydelig definert i statistikkforskriften § 1. Med forskningsinstitusjoner menes her organisasjoner som er godkjent som dette av Forskningsrådet eller EUs statistikkontor, Eurostat.

Taushetsplikt og innsyn – spesielt for arkiver etter finansforetak

Arkivverket har fått avlevert og deponert en rekke arkiver etter finansforetak. Den generelle praksisen har vært å behandle adgang til disse etter bestemmelsene som er skissert over, dvs. forvaltningsloven. Det er lagt til grunn at taushetsplikten på 60 år gjelder for opplysninger om personers økonomiske forhold. I flere tilfeller er det blitt inngått egne avleveringsavtaler, jf. arkivloven § 16, der det er bestemt en lengre taushetsplikt for materialet, dog ikke lenger enn 100 år.

Å legge til grunn bestemmelser om taushetsplikt og innsyn fra særlov i behandlingen av historiske arkiver kan få uheldige konsekvenser, slik eksemplet med Lepraarkivene viser. For tilfellet med bankopplysninger vil man videre kunne sette det ytterligere på spissen ved å se på eksemplet med Harald Hårfagres bankkonto, som brukes i høringsnotatet

Å operere med tidsubestemt taushetsplikt for materiale som oppbevares i Arkivverket vil stride mot et grunnleggende prinsipp i vårt samfunnsoppdrag, som nettopp er å ta vare på og tilgjengeliggjøre samfunnets arkiver for forskning og i allmenhetens interesse. Man tar vare på arkiver etter en bevaringsvurdering, hvor man anser det nødvendig å ta vare på arkivmaterialet for viktige samfunnsformål, som forskning. Nødvendighetskriteriet innebærer at arkivet skal brukes, innenfor rammene av de regler lovgiver har bestemt.



Arkivverket

I noen tilfeller er reglene om taushetsplikt og innsyn i særloven begrunnet i hensyn som gjelder på tidspunktet arkivene blir skapt, og for de som skaper dem, uten å ta tilstrekkelig hensyn til hvordan disse begrunnelsene svekkes over tid. Dette er spesielt relevant i et evighetsperspektiv, som er det Arkivverket og andre arkivdepotinstitusjoner opererer under. Lovgiver bør derfor vurdere regulering også utover yrkesbestemt taushetsplikt og gi klare føringer for hva som skal gjelde etter overføring til langtidslagring (sekundærformålet).

Kulturdepartementet adresserte problemet med yrkesrettet taushetsplikt praktisert på avleverte arkiver i høringsnotatet til forslag til ny arkivlov 5. oktober 2021. I høringsnotatet beskrives langvarig forvaltningspraksis med at Arkivverket, med KUD som klageinstans, forvalter innsyn for avleverte arkiv som underlagt både forvaltningsloven og særlovgivning (pkt. 8.2.3). Vi viser her særlig til 8.3 og 8.3.4.2 hvor det står at:

“Departementet foreslår at teieplikta etter forvaltningslova skal utgjere hovudregelen i samband med innsyn i historiske arkiv hos Nasjonalarkivet, slik det utgjør hovudregelen elles i forvaltninga [...].

Der det er behov for strengare teieplikt enn det som følgjer av forvaltningslova, bør dette fastsetjast i lov eller forskrift, for eksempel slik at det regelverket som gjeld for arkivskapar, skal brukast av Nasjonalarkivet også etter avlevering. Det er viktig at det i samband med dette samtidig blir regulert kor lenge teieplikta i særlovgjevinga 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.”

Konklusjon

Etter vår oppfatning bør finansforetaksloven regulere en tidsbestemt taushetsplikt for alle arkiver som blir bevart med grunnlag i arkivformål i allmennhetens interesse. Enten ved å følge forvaltningslovens hovedregel, eller fastsette en lengre taushetsplikt, som statistikkloven (100 år).

Som privat virksomhet vil det være opp til finansforetaket å vurdere om de ønsker å håndtere innsyn selv, eller overføre arkivene og håndteringen av innsyn til et profesjonelt arkivdepot. Vårt poeng i denne sammenhengen er det bør fremgå klart i loven at slike arkiver *kan* overføres til et profesjonelt arkivdepot og hva som skal skje med dem etter at de er overført. Et



Arkivverket

arkivdepot besitter god kunnskap om vilkår for tilgjengeliggjøring, for eksempel til forskningsformål og vil sannsynligvis ha større ressurser og kompetanse enn et finansforetak når det gjelder videre bruk.

Vi bistår gjerne dersom det er ønskelig med ytterligere informasjon eller utdypning og departementet er velkommen til å ta kontakt ved behov for mer detaljer i sakens anliggende.

Om Arkivverket

Arkivverket er Norges øverste arkivmyndighet. Vårt samfunnsoppdrag er å bidra til effektiv dokumentasjonsforvaltning, samt å sikre, bevare og gjøre tilgjengelig et bredt og allsidig utvalg av samfunnets arkiver.

Med hilsen Arkivverket