

Finansdepartementet  
Sendt elektronisk på regjeringen.no

**Deres referanse:** 24/5647  
**Vår referanse:** 2025/201  
**Dato:** 12.11.25  
**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2025-049

## HØRINGSUTTALELSE

# Høring – finansforetaks informasjonsdeling for å bekjempe økonomisk kriminalitet

## 1. Innledning

Det vises til departementets brev av 17. september 2025 vedlagt overnevnte høring. Fristen for å gi innspill er 14. november 2025.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.<sup>1</sup> Innspill i høringsprosesser er en sentral del av vårt mandat. NIM vurderer høringsnotater i lys av de rettslige rammene og føringene som følger av statens menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjoner. NIM inngir med dette sitt høringssvar til overnevnte høring.

Forslaget gjelder endring i finansforetaksloven, blant annet slik at adgangen til å utveksle opplysninger på tvers av finansinstitusjoner, politi og andre aktører utvides. (ny § 16-2 (4)).<sup>2</sup> Arten av opplysninger utvides dessuten særlig gjennom en forskriftshjemmel som innebærer at deling også kan omfatte opplysninger som faller inn under personvernforordningens artikkel 9 og 10 (ny § 16-2 (9)).

I høringsnotatet beskrives det hvordan forekomsten av og risikoen for bedragerier og liknende kriminalitet er sterkt økende.<sup>3</sup> I Økokrims temarapport om bedrageri beskrives omfanget av bedragerier som så stort at det er et samfunnsproblem.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 (NIM-loven) § 1.

<sup>2</sup> Etter dagens bestemmelse er det et vilkår om at utlevering av taushetsbelagte opplysninger skjer i «særlige tilfeller» og på nærmere bestemte vilkår. Vilkåret om «særlige tilfeller» gjelder ikke i forslaget til den nye bestemmelsen.

<sup>3</sup> Se f.eks. høringsnotatet s. 4 flg. og s. 26.

<sup>4</sup> Høringsnotatet s. 4.

NIM vil i denne uttalelsen begrense seg til å påpeke at forholdet til det menneskerettslige vernet av *privatlivet* etter NIMs syn bør drøftes nærmere. I neste avsnitt fremhever vi noen særlige trekk ved forslaget som tilsier det.

Høringsnotatet behandler forholdet til personvernreguleringen, mens det menneskerettslige vernet av privatlivet etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 og Grunnloven bare kort er nevnt.<sup>5</sup> Så vidt vi kan se vurderes ikke vernet om retten til privatliv etter Grunnloven og EMK nærmere, og det foretas ingen eksplisitt subsumsjon. Slike vurderinger krever finansfaglig kunnskap og nærmere innsyn i hvordan informasjonsdelingen vil skje i praksis. Gjennomgangen i neste avsnitt er derfor holdt på et overordnet nivå.

## 2. Retten til privatliv

Forslaget innebærer ikke noen plikt til utlevering av opplysninger, men legger likevel opp til informasjonsdeling, også etter finansforetakenes initiativ. Som Finanstilsynet skriver, er kravene til et inngrep i retten til privatliv at inngrepet har tilstrekkelig hjemmel, ivaretar et legitimt formål og at det er forholdsmessig.<sup>6</sup> NIM vil i det videre konsentrere seg om EMK artikkel 8, særlig grunnet kildetilfanget.<sup>7</sup>

I lovskravet ligger det for det første et krav om at myndighetene må kunne vise til et nasjonalt rettsgrunnlag for sin myndighetsutøvelse og at reglene er så tilgjengelige og så presise som forholdene tillater.<sup>8</sup> EMK artikkel 8 forutsetter at staten må sikre at opplysninger om noens privatliv ikke benyttes på en måte som ikke er «normally foreseeable», og nasjonal rett må inneholde mekanismer for å sikre det.<sup>9</sup> Lovskravet hviler på et innrettingshensyn. Enkeltindivider skal kunne forutse hvordan opplysningene om dem vil bli brukt når de gir fra seg informasjon.

Samtidig kan ikke lovskravet tolkes så strengt at regelverket blir for rigid.<sup>10</sup> Instruksjer og retningslinjer som angir rammer og vilkår for myndighetsutøvelsen kan spille inn i

---

<sup>5</sup> Se særlig høringsnotatet s. 17.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Høyesterett har slått fast at det etter Grl. § 102 kan gjøres inngrep i etter mønster av vilkårene for inngrep etter bl.a. EMK art. 8, se f.eks. Rt-2015-93 avs. 60 og HR-2016-2554-P avs. 81 flg. Selv om inngrepsvilkårene er noe ulikt utformet i SP art. 17 og barnekonvensjonen art. 16, vil nok vurderingen bli sammenfallende med mønsteret som følger av EMK. Det er imidlertid ikke gitt at nødvendighetsterskelen for inngrep (herunder størrelsen på statens skjønnsmargin) alltid vil være lik etter de ulike bestemmelsene i et konkret tilfelle.

<sup>8</sup> HR-2021-2275-A avs. 59 med henvisning til flertallet (4-1) sine bemerkninger i HR-2018-1907-A avs. 51. Om innholdet i lovkravet etter EMK se bl.a. plenumsdommen *Sunday Times v. Storbritannia* (6538/74) avs. 47-49 og *Silver m.fl. v. Storbritannia* (5947/72 m.m.) avs. 86-88.

<sup>9</sup> Se f.eks. EMDs storkammeravgjørelse *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* (931/13) avs. 136 med videre henvisninger.

<sup>10</sup> *Klaus Müller v. Tyskland* (24173/18) avs. 50 med videre henvisninger.

vurderingen av hvorvidt loven gir tilstrekkelig forutberegnelighet.<sup>11</sup> Relevante rettssikkerhetsgarantier ved deling av opplysninger kan f.eks. være regler om lagring, bruk og prosedyrer som skal sikre opplysningenes integritet og konfidensialitet.<sup>12</sup> Ved myndighetenes innsamling og bruk av persondata har EMD blant annet skrevet at:

« [I]t is essential in the context of the retention of an individual's identification data to have minimum safeguards concerning, inter alia, duration, storage, usage, access of third parties, procedures for preserving the integrity and confidentiality of data and procedures for its destruction, thus providing sufficient guarantees against the risk of abuse”<sup>13</sup>

Det synes å variere hvorvidt EMD vektlegger de overnevnte momentene i spørsmålet om kravet til hjemmelens kvalitet, eller i forholdsmessighetsvurderingen (som vi redegjør nærmere for under).

Som Finanstilsynet skriver vil legitime formål for inngrep i retten til privatliv kunne være hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter eller friheter.<sup>14</sup> NIM går ikke nærmere inn på formålsvurderingen. Vi vil imidlertid si noe mer om forholdsmessighetsvurderingen som må foretas.

Når EMK artikkel 8 og Grunnloven kommer til anvendelse må det foretas en forholdsmessighetsvurdering. Dette gjelder både når det er tale om statens negative og positive plikter (plikten til å respektere og sikre retten til privatliv). EMD har uttalt at:

“[T]he principles applicable to assessing a State's positive and negative obligations under the Convention are similar. Regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole, the aims in the second paragraph of Article 8 being of a certain relevance.”<sup>15</sup>

Vernet av retten til privatliv avhenger dels av hvilke opplysninger det er tale om. De opplysningene som omfattes av personvernforordningen artikkel 9 vil typisk ha et sterkere vern. Eksempelvis har EMD lagt til grunn at opplysninger om seksuell orientering er en sentral del av privatlivet, og at statene har en snevrere

---

<sup>11</sup> *Silver mfl. v. Storbritannia* (5947/72 m.m.) avs. 88.

<sup>12</sup> *Surikov v. Ukraina* (42788/06) avs. 74.

<sup>13</sup> *P.N. v. Tyskland* (74440/17), avns. 62.

<sup>14</sup> Høringsnotatet s. 17.

<sup>15</sup> *Hämäläinen v. Finland* (37359/09), avsn.65.

skjønnsmargin ved inngrep.<sup>16</sup> Også for helseopplysninger og opplysninger om straffedommer, har EMD stilt strengere krav til rettssikkerhetsgarantier ved deling.<sup>17</sup> Formålene som opplysningene skal brukes til kan med større eller mindre vekt tale for deling. Vi peker på at ved en liknende hjemmel for deling i forvaltningsloven § 13, ble det pekt på slike momenter.<sup>18</sup>

### 3. Merknader til forslaget

#### 3.1 Opplysninger som omfattes av forslaget

Adgangen til informasjonsdeling etter det nye forslaget gjelder «opplysninger», uten at den foreslåtte lovteksten oppstiller nærmere avgrensninger. Det er mulig at det er tilsiktet en viss utvidelse allerede i dette, siden det samtidig foreslås at bestemmelsens sjette ledd som omtaler «kundeopplysninger» oppheves. Denne bestemmelsen kunne ellers ut fra en analogibetraktning medført en begrensning.

Så vidt NIM kan se inneholder forslaget ingen avgrensninger av hvilke opplysninger som kan deles, ut over det som måtte følge av kravet til «nødvendighet». Etter NIMs syn bør det vurderes om arten av opplysninger kan avgrenses nærmere, eller at det grunngis hvorfor det ikke bør gjøres.

Den foreslåtte § 16-2 (9) gir hjemmel til å gi forskrifter, også om at opplysninger som omfattes av personvernforordningen artikkel 9 og 10 kan deles.

Personvernforordningen artikkel 10 gjelder opplysninger om tidligere straffedommer og lovovertridelser. Artikkel 9 gjelder opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt genetiske og biometriske opplysninger, helseopplysninger og opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold.

Vi kan ikke se at det er nærmere begrunnet hvorfor det skal gis en så omfattende og generell forskriftshjemmel. I høringsnotatets avsnitt 5.3.5 er det ett eksempel på behov for opplysninger som kan falle inn under artikkel 9, nemlig deling av en kode som viser at en person har søkt om uføreerstatning. I tillegg til graden av sensitivitet, kan hensynet til tillit innebære tilbakeholdenhet ved deling.<sup>19</sup> EMD har også fremhevet dette tillitsaspektet for beskyttelse av helseopplysninger, og uttalt at

---

<sup>16</sup> [Drelon v. France \(3153/16 m.m.\)](#) og [Beizaras and Levickas v. Litauen \(41288/15\)](#)

<sup>17</sup> Se f.eks. *M.M. v. Storbritannia* (24029/07) avs. 207 og *Surikov v. Ukraina* avs. 93-94.

<sup>18</sup> [Se NIMs høringsuttalelse om utvidet adgang til informasjonsdeling, oppfølging av enkelte forslag i NOU 2019:5, 2.12.2020, særlig side 8 og fotnote 42.](#)

<sup>19</sup> Departementet er inne på hensynet til tillit i høringsnotatet s. 10.

beskyttelse av slike er «a vital principle in the legal systems of all the Contracting Parties to the Convention».<sup>20</sup>

En senere forskrift må selvsagt holde seg innen de rammene som følger av Grunnloven og EMK, men etter vårt syn bør det allerede ved utforming av lovhjemmelen foretas avgrensninger hvis mulig. Vi viser til merknadene i punktet om gjennomgang av EMDs praksis om behovet for rettsikkerhetsgarantier for å redusere misbruksrisikoen ved deling. Vi peker også på dette fordi arten av opplysning kan ha betydning for om det er nødvendig og forholdsmessig å dele den med andre.

### **3.2 Nødvendighet og forholdsmessighet**

Etter forslaget § 16-2 (4) kan informasjon deles når det er «nødvendig for å forebygge eller avdekke økonomisk kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet».

Endringen er ment å innebære en oppmyking, ved at dagens krav til «særlig tilfeller» bortfaller. Vi forstår det slik at kravet til «nødvendighet» er hentet fra personvernreguleringen.<sup>21</sup>

Så vidt NIM kan se inneholder imidlertid ikke høringsnotatet noen nærmere angivelse eller drøftelse av hva som ligger i dette kravet til nødvendighet. Det fremgår ikke om det er tale om nødvendighet i streng betydning, altså slik at det ønskede formålet ikke kan oppnås på annen måte, eller om det er tale om en avveiningsnorm og i så fall etter hvilke momenter.

Vi peker også på at for å kunne gripe inn i det menneskerettslige vernet av privatlivet må inngrepet være *forholdsmessig* slik det kort er gjennomgått over, i avsnitt 2. Høringsnotatet fremhever viktigheten av å bekjempe bedragerier, men så vidt vi kan se er det ikke noen eksplisitt drøftelse av forholdsmessighet som kan danne basis for hvilke opplysninger og situasjoner som tilsier deling, og hvilke som ikke gjør det.

Høringsnotatet inneholder heller ikke noen drøftelse av hvordan denne vurderingen skal foretas ved forskjellige typer opplysninger, selv om det lett kan tenkes at det skal langt mer til for å utlevere opplysninger som eksempelvis er omfattet av personvernforordningen artikkel 9, i motsetning til en enkel kontoopplysning.

Informasjonsdeling kan skje for å «forebygge» kriminalitet. Det innebærer at lovforslaget har et langt større virkeområde enn eksempelvis straffeprosessloven § 222 d) som åpner for tvangsmidler for å *avverge* visse straffbare forhold. Et slikt inngrepskriterium kan forstås svært vidt, også så vidt at det ikke kreves noen form for konkret mistanke om at noe straffbart vil eller kan skje.

---

<sup>20</sup> [Avilkina and others v. Russia \(1585/09\), avsn. 45.](#)

<sup>21</sup> Vi viser særlig til gjennomgangen i høringsnotatets pkt. 4.5. Personvernreguleringen.

Etter NIMs syn er det behov for en nærmere gjennomgang av hva som ligger i lovens krav til nødvendighet (og forholdsmessighet). Vi antar at det dels vil være tale om rutinemessig deling av store mengder opplysninger, som i størst mulig grad bør være styrt av kriterier i loven.

NIM bidrar gjerne til videre avklaringer eller diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Kai Spurkland

Direktør

Vidar Strømme

Fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.